

Veel onbegrip over het demonstratierecht

MANAR EL AMRANI
HENK KUMMELING



RUUD KOOLE CETA-saga

HANS WANSINK EU maakt groen beleggen moeilijker

Jaargang 80, nummer 1, 2023

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

Versijnt zes maal per jaar

Redactie

Paul de Beer
Nik de Boer
Meike Bokhorst
Wimar Bolhuis
Josette Daemen
Ruud Koole
Marijke Linthorst
Kiza Magendane
Annemarijke Nierop (*hoofdredactie*)
Tim 'S Jongers
Bram van Welie

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

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting
Emmapark 12
2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

Abonnementen

Bel 06 206 12 852,
mail info@vangennep-boeken.nl
voor een abonnement of kennis-
makingsnummer of meldt u zich
aan via het formulier op
www.vangennep-boeken.nl.

Uitgever

Uitgeverij Van Genneep
A-Lab, Overhoeksplein 2
1031 KS Amsterdam
info@vangennep-boeken.nl
06 206 12 852

Abonnementsprijzen per jaargang

- ▶ Student/aio/oio/Jong WBS/Jonge Socialisten: € 25
- ▶ Particulier Nederland: eerste jaar € 40,50, daarna € 84,50
- ▶ Instelling Nederland: € 164,50
- ▶ Proefabonnementen: € 15 voor 3 nummers
- ▶ Particulier buitenland: € 147,50
- ▶ Instelling buitenland: € 175,50
- ▶ Losse nummers € 17,50

S&D online

Gratis voor abonnees
Niet abonnees betalen € 2 per maand (per maand opzegbaar).
Aanmelden via send@wbs.nl

© 2023 Uitgeverij Van Genneep

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

Foto omslag: Marco de Swart/ANP

Redactioneel

Tachtig jaar Socialisme en Democratie

De ‘verdediging, verbreiding, verdieping en uitwerking van de democratisch-socialistische gedachte’, dat was de opdracht die de redactie van S&D zichzelf in het eerste nummer in 1939 stelde. Het streven was ‘bij te dragen tot de behandeling van de dringende vraagstukken, waarmee ook ons volk worstelt’.

Inmiddels is S&D de tachtigste jaargang ingegaan (tijdens de oorlogsjaren verscheen S&D niet), en is de opdracht niet veel anders, al spreken we nu van ‘sociaal-democratische’ of ‘linkse’ politiek.

Regelmatig worstelen we in de redactievergaderingen met de inhoud (op het raakvlak van wetenschap, politiek én maatschappelijke vraagstukken) en de vorm. Passen interviews in S&D? Reportages? Hebben we het ‘denken’ te veel vooropgezet, en de lezer verwaarloosd? Hebben we ons te veel gefocust op theoretische kennis, en daardoor te weinig oog gehad voor wat zich op straatniveau afspeelt?

S&D moet niet als ‘huiswerk’ aanvoelen, maar echt een gezellig blaadje zal het nooit kunnen zijn. We hebben ten slotte wel een doel: al dat geploeter moet ergens toe leiden!

Nog een citaat uit het redactioneel van 1939: ‘Sprekende tot een grote lezerskring wil het [S&D] ook populair zijn in een goede zin. En wel, doordat de medewerkers zich beijveren zo beknopt en helder mogelijk voor te dragen, wat zij hebben te zeggen. [...] Langere bijdragen uit te sluiten is zeer zeker niet ons plan (al bindt de beschikbare ruimte ons aan grenzen), doch de grote omvang zij dan door de inhoud verantwoord.’

Dat dubbelslachtige van leesbaar willen zijn voor een breed publiek en tegelijk met doorwrochte zinnen veel bladruimte innemen, is er nog altijd: zie de vele lange bijdragen in dit nummer. De CETA-saga waarin Ruud Koole verantwoording aflegt over de stemming in de Eerste Kamer beslaat 19 pagina’s.

Het komend jaar neemt de redactie de tijd om na te denken over de inhoud en vorm van het S&D, in druk en online. Opmerkingen en suggesties zijn daarbij zeer welkom!

Annemarieke Nierop, hoofdredacteur
 anierop@wbs.nl

Vrijmipo

Hermen Hoek en Marc van Osch zijn werkzaam als docent Nederlands op de OSG Hugo de Groot in Rotterdam. Met Vrijmipo bezorgen zij poëzie op bijzondere en onvermoede plekken.

De eerste maanden van het jaar zijn voor veel mensen hét moment om de boel eens flink op te schonen: de lever, de agenda of het huis. Al een flink aantal jaren geleden raakte in de rubrieken van de lifestyle-magazines het woord 'ontspullen' in zwang. Rond 2015 kwam de Japanse opruimgoeroe Marie Kondo daar nog eens overheen met boeken als *Opperuimd!* en *Spark Joy* en zelfs een eigen Netflixserie. Dat zelfs Kondo niet bestand is tegen de verlokkingen van de consumptiemaatschappij, bleek wel toen zij onlangs een webwinkel opende met woonaccessoires.

Dichter, essayist en columnist Bernard Dewulf schreef een gedicht over een plek die onvermijdelijk verbonden is met onze opruimdrift: het containerpark. Dit oord, in onze regionen beter bekend als het milieupark of de milieustraat, mag dan een neutrale plek lijken waar onze bezittingen verantwoord worden verwerkt, maar het is natuurlijk óók een plek waar de fysieke dragers van onze herinneringen hun laatste rustplaats vinden. Deze melancholie wist de recent plotseling overleden Dewulf mooi te vangen in een gedicht: hoe een prozaïsch onderwerp diepe poëzie kan opleveren.

Containerpark

Hier danken wij de dingen
af die ons jaren hebben omringd.

Hier scheiden wij de zaken
van de jaren toen we dachten

dat ze onscheidbaar waren.

Hier wachten de dingen

in steenslag van herinneringen,
op nieuwe jaren, ontbonden

maar geduldig als alleen de dingen
konden in de jaren onder ons.

Bernard Dewulf (1960 – 2021)
Uit: Naar het gras (2018)

Samen betekent ook écht samen

Door **Tim 'S Jongers**

Directeur Wiardi Beckman Stichting

De linkse samenwerking komt op stoom. Er gebeurt natuurlijk al veel langer veel goeds in verschillende gemeenten, provincies, op landelijk niveau en tot aan Brussel toe. Ontkennen dat de komende Eerste Kamerverkiezingen het een en ander versnellen lijkt onmogelijk.

Eerder schreef ik al eens dat ik van een fusie niets 'hoef te vinden' maar dat ik voor inhoudelijke samenwerking ben. De vorm en het proces van samenwerking op links zijn een zaak van de partijverenigingen. Het is niet de taak van een wetenschappelijk bureau zich daarin te mengen. Ons mandaat is inhoudelijk van aard.

Dat mandaat hebben we de laatste maanden eer aan gedaan door samen met het Wetenschappelijke Bureau van GroenLinks te schrijven aan een nieuwe ideologische linkse basis voor Nederland. Zowel de WBS als het WB van GroenLinks aanvaardden de opdracht vanuit de partijbesturen om te werken aan een inhoudelijke discussienotitie. Wat zijn de inhoudelijke punten waarop we met elkaar in dialoog dienen te gaan, zowel binnen als buiten de partijen?

Het is slechts een begin. Wetenschappelijke bureaus zouden zichzelf niet zijn al ze op basis van zulk een opdracht geen stapje extra zetten. Al snel ontstond het idee dat een gezamenlijk verhaal veel meer moet zijn dan één plus één is twee. En dat de dialoog verder moet gaan dan aan de volgende verkiezingen of de volgende stap in het samenwerkingsproces.

'Eén plus één is minstens drie' werd bijgevolg het uitgangspunt bij het schrijven van de inhoudelijke notitie. Niet voor niets kreeg het stuk de titel *Samen de toekomst in handen nemen* mee. We pogen in het stuk mede op basis van een korte analyse van het verleden vooral een nieuwe toekomst te verbeelden. Inhoud en idealen staan daarbij dus voorop, niet alleen voor morgen, maar zeker ook voor overmorgen. Want duurzame samenwerking vereist een gefundeerd maar ook breed gedeeld verhaal over het Nederland waarin we overmorgen willen leven.

Samen met tientallen leden, experts, belanghebbenden van binnen en buiten de partijen maar vooral ook onze eigen collega's, kwamen we tot een notitie die volgens mij eer doet aan de gedeelde idealen én de toekomstige uitdagingen. Het is een stuk geworden waarvan ik geloof dat het zal leiden tot een langlopende dialoog. Daarbij niet focussend op de verschillen of de overeenkomsten, maar op de toekomst die we allen delen en waarvan we vinden dat die zowel sociaal als ecologisch duurzaam moet zijn. Want net als de aarde lijkt ook de samenleving haar kooktemperatuur te bereiken. Het is aan linkse partijen daar verandering in te brengen - van de andere politieke partijen zal die verandering zo blijkt steeds duidelijker niet komen.

Komende weken, maanden en wellicht ook jaren, zullen we *Samen onze toekomst in handen nemen* continu verdiepen en zullen we verder bouwen aan die verbeelde toekomst. Ook dat doen we niet alleen. We roepen dan ook iedereen op om met elkaar hierover in dialoog te gaan. En voed ons als wetenschappelijke bureaus met de uitkomsten van die dialoog. Want samen betekent ook écht samen.

De EU maakt groen beleggen moeilijker in plaats van makkelijker

Zolang beleggen in olie, luchtvaart en de vervuilende industrie meer rendement oplevert, blijven duurzaamheidsinitiatieven een niche. De Europese Unie wil daar verandering in brengen, maar dat blijkt gemakkelijker gezegd dan gedaan.

HANS WANSINK

Historicus en journalist

Om de planeet te redden riepen de Verenigde Naties in 2004 het motto Environmental, Social and (corporate) Governance in het leven, afgekort tot ESG. Investerings zouden vanaf dat moment moeten voldoen aan meetbare eisen op het gebied van milieu en klimaat, arbeidsomstandigheden en behoorlijk bestuur door ondernemingen. Helaas ontbrak een bruikbare handleiding voor investeerders en bedrijven om de daad bij het woord te voegen.

In dat gat sprong de Europese Unie de afgelopen jaren met een pakket aan regelgeving — een pakket dat beleggers, banken en vermogensbeheerders evenwel naar adem doet happen. Want die Europese regelgeving om vergroening van de financiële sector te stimuleren, blijkt zeer zwaar verteerbaar.

De klachten zijn niet van de lucht, blijkt uit een rondgang langs betrokkenen. De toezichthouders geven vernietigende rapportcijfers: de EU maakt groen beleggen moeilijker in plaats van makkelijker. En dat terwijl bij impact investeren — beleggen met het doel een

groene omslag te bewerkstelligen — al zoveel komt kijken (zie kader).

Kees Vendrik, tot eind 2022 hoofdeconoom bij Triodos, zegt het zo: ‘De regelmakers in Brussel gaan oplossingen reguleren, maar het probleem niet aanpakken. Met als gevolg dat je duurzame financiering alleen maar duurder maakt, maar de grootschalige landbouw of de fossiele industrie ongemoeid laat.’¹

Hoe zit het precies zit met die Europese regelgeving? Ik concentreer me op drie hoofdzaken: de Taxonomieverordening van de Europese Commissie (van kracht sinds 1 januari 2022), de Sustainability Related Financial Disclosure Regulation van de Europese Unie (SFDR, van kracht sinds 10 maart 2021) en de pogingen van de Europese Centrale Bank om banken te dwingen te rapporteren over de impact van hun investeringen. Ik maak daarbij gebruik van achtergrondinformatie door insiders (‘de Taxonomie is een gedrocht’; ‘de SFDR lijkt mislukt’) en rapportages van betrokken instellingen zelf, inclusief die van de Autoriteit Financiële Markten (AFM).

Taxonomie Europese Unie

De Taxonomie van de Europese Unie is een gereedschapskist vol technische screeningcriteria om tot in detail te bepalen of een activiteit bijdraagt aan een of meer van de zes milieudoelstellingen:

- ▶ beheersen van klimaatverandering;
- ▶ aanpassen aan klimaatverandering;
- ▶ duurzaam gebruik en bescherming van water en mariene hulpbronnen;
- ▶ overgang naar een circulaire economie;
- ▶ voorkomen en beheersen van verontreiniging;
- ▶ beschermen en herstellen van biodiversiteit en ecosystemen.²

Brussel verplicht hiermee financiële instellingen die een milieudoelstelling hebben te rapporteren hoe en in welke mate de onderliggende beleggingen activiteiten financieren die de Taxonomie als ecologisch duurzaam kwalificeert.

De Autoriteit Financiële Markten heeft eind 2022 onderzoek gedaan naar de toepassing van de Taxonomie. Slechts één van de onderzochte fondsen belegt in lijn met de criteria van de Taxonomie. Verreweg de meeste duurzame fondsen moesten rapporteren dat nul procent van hun beleggingen voldeed aan de eisen van de Taxonomie. Voornaamste oorzaak was het gebrek aan betrouwbare informatie van de ondernemingen waarin werd geïnvesteerd.³

Dit schamele resultaat is opvallend als we in aanmerking nemen dat de Taxonomie is voorgelicht in het Platform Sustainable Finance, de lobbyclub van de gevestigde bankiers in Brussel. Een insider die onder de radar wil blijven vertelde dat het de banken waren die niet duurzaam belegden die het Platform hebben overspoeld met details die zogenaamd 'science based' zijn, maar die in werkelijkheid de Taxonomie onwerkbaar maken. De Brusselse autoriteiten lieten het gebeuren, met als gevolg dat de grijze banken de groene

banken de wet voorschrijven. Met dit soort lobbycratie, onder het motto: 'if you cannot beat them, confuse them', laat de EU zich van haar lelijkste kant zien.

Sustainability Related Financial Disclosure Regulation

Met de Sustainability Related Financial Disclosure Regulation verplicht de Europese Unie financiële instellingen aan eindbeleggers inzicht te geven in de duurzaamheidskenmerken van hun beleid en de door hen aangeboden financiële producten. Beleggers zouden met behulp van de SFDR financiële instellingen en hun beleggingsfondsen op hun duurzaamheid moeten kunnen toetsen. Maar in tegenstelling tot de supergedetailleerde Taxonomie heeft de SFDR juist veel te weinig concrete drempels.

Dat werkt 'greenwashing' in de hand; beleggingsfondsen noemden zich maar al te graag lichtgroen (dat wil zeggen: als fonds dat duurzame kenmerken promoot) of donkergroen (fonds met een duurzame doelstelling). Volgens onderzoek van *Follow the Money* en *Investico* belegt bijna de helft van de Europese beleggingsfondsen die zichzelf donkergroen noemen ook in de luchtvaart of in de fossiele industrie.⁴

Ook de Autoriteit Financiële Markten is ontevreden over de kwaliteit van de informatieverstrekking aan eindbeleggers. Uit AFM-onderzoek onder duurzame beleggers komt naar voren dat zij lang niet altijd te weten komen wat er met hun inleg gebeurt. Ze baseerden zich voornamelijk op de websites van de fondsen, die over het algemeen onvoldoende concrete informatie verschaffen. Het wachten is op een internationale standaard voor rapportage over duurzaamheid. Een lichtpuntje is dat 30% van de fondsen die zich in 2021 nog overmoedig donkergroen noemde, zichzelf heeft gecorrigeerd tot lichtgroen.⁵

De ESG-experts van PricewaterhouseCoopers constateren dat de nieuwe EU-regels voor duurzaam financieren door banken in Neder-

land, Frankrijk en Duitsland heel verschillend worden geïnterpreteerd en toegepast. Zij typeren de Taxonomie en de SFDR als 'te snel geschreven'. PwC dringt aan op eenduidige regelgeving en meer duiding vanuit Brussel over hoe de banken de regels moeten toepassen. Maar ook de banken zelf moeten wat betreft PwC werken aan onderling vergelijkbare rapportages, bijvoorbeeld in clubs als de European Banking Federation.

Bijna de helft van de Europese beleggingsfondsen met een duurzame doelstelling belegt ook in de luchtvaart of in de fossiele industrie

Een probleem hierbij is dat banken voornamelijk werken met historische data. De effecten van klimaatverandering zitten daar niet bij. PwC vroeg asset managers wat de droogte in Zuid-Frankrijk betekent voor boeren en producenten. Met als vervolgvraag: is dat dan 'ingeprijsd'? Nee. Want om klimaatrisico's te kunnen 'inprijzen', heb je data nodig over productielocaties, transportroutes, de stand van het water in de Rijn en aannames over wat er over tien jaar met het klimaat gebeurt.⁶

Controle Europese Centrale Bank op milieubeleid

Tot slot probeert de Europese Centrale Bank in zijn rol van toezichthouder sinds enkele jaren de banken te bewegen een effectief milieubeleid te voeren. Bankers zitten bijna allemaal in de grijze delen van de economie, waar vroeg of laat de groene transitie zal moeten plaatsvinden. Willen de banken op de langere termijn overleven, dan zullen ze vervuilende beleggingen moeten afstoten en klimaatrisico's

moeten integreren in hun beleid, redeneert de ECB.

Uit een recent onderzoek onder 186 banken, uitgevoerd door de ECB en 21 bevoegde instanties op nationaal niveau, blijkt dat minder dan 10% van de banken adequate informatie gebruikt voor het adresseren van de klimaat- en milieurisico's. Financiële instellingen komen niet veel verder dan het opnemen van het risico op overstromingen in hun hypotheekportefeuille.

De ECB stuurde de belangrijke banken feedback op gemiddeld 25 tekortkomingen in het risicomanagement ten aanzien van klimaat en milieu. Ruim dertig banken werden door de ECB gedwongen tot het repareren van ernstige gebreken. Terwijl de ECB eist dat eind 2024 alles in orde moet zijn, heeft nog geen enkele bank een samenhangende aanpak van alle ecologische risico's in de praktijk weten te realiseren.⁷

Hoe verder?

De stelling van Vendrik dat de Brusselse regelgeving averechts werkt, klopt. Impact beleggen wordt onnodig duur gemaakt door de Taxonomie en de SFDR werkt greenwashing in de hand. De financiële wereld blijkt nog te conservatief om werk te maken van de noodzakelijke cultuuromslag. Op zijn best worden financiële instellingen zich door de eisen van de ECB wat meer bewust van de risico's die ze met grijze beleggingen op termijn lopen.

Wat moet er gebeuren om impact investeren te stimuleren en grijs beleggingen te vergroenen? Impact beleggen kan wel degelijk financieel rendement opleveren, bewijzen instellingen als Pymwymic (zie kader). Maar dan moet je de impact belangrijker vinden dan je portemonnee.⁸ Bankers, pensioenfondsen en vermogensbeheerders stellen nog steeds te hoge eisen aan het rendement en willen daarom hun vingers niet branden aan groene avonturen. Vandaar dat startups die zich nog moeten bewijzen veelal afhankelijk zijn van crowdfunding.⁹ De vraag is dan ook:



De Fairphone is zo gemaakt dat gebruikers deze zelf kunnen repareren. Online kunnen onderdelen worden nabesteld.

Impact investeren: Fairphone en Pymwymic

Hij ligt wat zwaar in de hand, maar gaat twee keer zo lang mee als een gewone smartphone. De Fairphone was de trotse winnaar van de Coolest Dutch Brand Award. In 4000 winkels in 16 landen werden er in 2021 87.936 exemplaren van verkocht. Het geheim van deze Nederlandse groene telefoon is dat je hem uit elkaar kunt halen en zo onderdelen kan vervangen. Bovendien sloot de fabrikant overeenkomsten als de Fair Cobalt Alliance en de Responsible Lithium Partnership om te garanderen dat de veiligheid van de mijnwerkers die de grondstoffen moesten delven in orde is. En door maximale recycling is de elektronische vervuiling (een onderschat milieuprobleem) beperkt.

De Fairphone is een schoolvoorbeeld van een belegging die tot doel heeft een groene omslag te bewerkstelligen, een impact investering. Om te gelden als 'impact investering' moeten dit soort investeringen voldoen aan een aantal voorwaarden. In de eerste plaats moet de investeerder expliciet streven naar positieve sociale en ecologische effecten. De investeerder verplicht zich te rapporteren over de voortgang van de onderliggende investeringen op zowel de impact als het rendement.¹

Impact investeren is niet zomaar geld steken in een groen project. Het moet een voortrekkersrol vervullen voor de hele branche². In navolging van de Fairphone lijmt Apple de iPhones niet langer dicht, zodat je onderdelen kunt vervangen.

De Fairphone is het paradepaardje van de Nederlandse pionier in duurzaam financieren, de investeringsmaatschappij Pymwymic. Dat staat voor Put Your Money Where Your Meaning Is Community.³ Behalve in Fairphone heeft Pymwymic geïnvesteerd in het tegengaan van voedselverspilling door gekoelde opslagfaciliteiten voor kleine Afrikaanse boeren, in het beperken van giftige chemicaliën bij het produceren van voedsel en in robots die onkruid wieden zonder tussenkomst van bestrijdingsmiddelen.⁴

Het verschil met niet duurzame, 'grijze' investeringen zit allereerst in de langere adem. De fondsen van Pymwymic hebben een looptijd van tien jaar en het investeren begint net voorbij de startupfase (het project moet al een minimale omzet hebben van 1 miljoen euro). Pymwymic hoopt dit voorjaar zo'n € 70 miljoen aan kapitaal aan te trekken, uit particulier vermogen, maar ook met deelname van institutionele beleggers als ASR en Van Lanschot.

Een ander verschil met grijze beleggers is de betrokkenheid van de investeringsmaatschappij. De screening omvat veel meer dan het potentiële rendement: het gaat uiteindelijk om het tot stand brengen van een positieve verandering in de sector. Pymwymic schakelt hiervoor onder andere experts in van Wageningen University & Research.

Ten slotte moeten impact investeringen, om als zodanig erkend te worden door de EU en toezichthouders als de ECB en de AFM, voldoen aan zeer gedetailleerde eisen. Dit alles maakt groen beleggen veel duurder dan grijs beleggen. En zo komt het dat impact investeringen nog altijd niet meer dan 2% uitmaken van de kapitaalmarkt als geheel — en dat de vooruitzichten somber zijn.

1 Dirk Schoenmaker & Willem Schramade (2012). *Principals of Sustainable Finance*. Oxford University Press, Oxford, pp 23, e.v.

2 Dit is een eis die de Autoriteit Financiële Markten expliciet stelt aan impact investeren.

3 Pymwymic is in 1994 voortgekomen uit het Social Venture Network, een oorspronkelijk Amerikaans en later ook Europees netwerk van ondernemers die werk wilden maken van de drie P's: People, Planet en Profit. Pymwymic wist zich als eerste Europees bedrijf te kwalificeren als B Corp (Benefit Corporation), een van oorsprong Amerikaans keurmerk voor ecologisch en sociaal verantwoord ondernemen. Om B Corp te worden moet een bedrijf het B Impact Assessment doorlopen. Voor certificering moet op een schaal van 0 tot 200 minimaal 80 punten worden behaald.

4 Pymwymic Impact Report 2021.

wie pakt de eerste verliezen? Dat zijn tot nu toe vooral kapitaalcrachtige, idealistische particulieren.

Het zou helpen als overheden, inclusief de Staat der Nederlanden, kleur bekennen. Bijvoorbeeld door zich garant te stellen voor veelbelovende impact investeringen – en daarbij meer geduld te hebben dan de beperkte horizon die de wereld van het grijze geld hanteert.¹⁰

Nog geen enkele bank heeft een samenhangende aanpak van alle ecologische risico's in de praktijk weten te realiseren

Wat betreft het repareren van de Europese regelgeving ligt de oplossing in versimpeling en standaardisering op basis van een handvol aandachtspunten die gemakkelijk te meten zijn. Denk aan:

- ▶ het gebruik van energie en water;
- ▶ de vervuiling van water;

- ▶ het gebruik van kunstmest en pesticiden;
- ▶ het management van mineralen voor landbouwgrond;
- ▶ de uitstoot van broeikasgassen.

In de Brusselse wandelgangen worden banken als Santander, Parisbas, Deutsche Bank en ING genoemd als notoire dwarsliggers op de weg naar sustainable finance (jargon voor duurzaam financieren). De ECB, de AFM en De Nederlandsche Bank schrikken vooralsnog terug voor naming and shaming.¹¹ Toch moet de druk worden opgevoerd. Toezichthouders zullen hun schroom om instellingen openlijk in gebreke te stellen van zich af moeten werpen. Wellicht kunnen onderzoeksjournalisten de consument helpen bij het kritisch doorlichten van financiële instellingen op hun groene beloftes.

Die consument zelf ontbreekt het nogal te vaak aan groen financieel bewustzijn. In plaats van blind te vertrouwen op de goede bedoelingen die instellingen op hun websites ten toon spreiden, kan deze zijn bank, pensioenfonds of vermogensbeheerder aanspreken op het groene gehalte van de portefeuille – en eventueel stemmen met de voeten. Fatsoen moet je doen, zei oud-premier Balkenende ooit. Hetzelfde geldt voor je persoonlijke financiën: groen moet je doen.¹²

Noten

- 1 Gesprek met Kees Vendrik, 29 juni 2022. Vendrik is inmiddels voorzitter van het Platform voor maatschappelijke dialoog en reflectie klimaatbeleid.
- 2 Europese Unie (2020). Taxonomy: Final Report of the Technical Expert Group on Sustainable Finance. De uitwerking van de Taxonomie is nog niet afgerond; tot nu beperkt de rapportageplicht zich tot de twee klimaatdoelstellingen.
- 3 AFM (2020). SFDR in de praktijk: blijvende aandacht nodig. Hans Stegeman (Triodos, gesproken op 14 september 2022) wijst erop dat banken bij gebrek aan gegevens van de betrokken bedrijven gebruikmaken van proxydata: je koopt van een dataprovider gegevens over de gemiddelde uitstoot in een sector per land.
- 4 Zie dossier Duurzaam Beleggen op ftm.nl. *Follow the Money* en *Investico* zijn organisaties van onderzoeksjournalisten.
- 5 AFM (2022). SFDR in de praktijk. Zie ook: AFM (2022). Duurzame beleggers in kaart.
- 6 Gesprek met Kees-Jan de Vries, partner PwC, lid ESG-team, 22 september 2022.
- 7 ECB (2022). *Walking the talk* – Banks gearing up to manage risks from climate change.
- 8 Zelf spaar en beleg ik bij ASN Bank.
- 9 Een mooi voorbeeld is het Nederlandse bedrijf *loop.a life* dat circulaire garens en kleding maakt zonder te bleken, te verven of water te gebruiken. Zeer groen, maar ook zeer marginaal, vandaar crowdfunding om echt impact te maken in deze vervuilende sector. Zie loopalife.com

- 10 Ook InvestNL stelt te strenge eisen aan groene investeringsplannen en wil te snel resultaat zien, is de ervaring van investeerder Tom van Waveren (gesproken op 3 augustus 2022). Hij vindt dat groene investeerders genoeg moeten nemen met een rendement van 0 tot 2%.
- 11 Gesprekken met Irene Heemskerk (ECB), 28 juli 2022 en Cindy van Oorschot (DNB), 19 oktober 2022.
- 12 Dit artikel is mede gebaseerd op achtergrondgesprekken met Maarten van Dam (Pymwymic), Irene Heemskerk (ECB), Cindy van Oorschot (DNB), Lisette Schuitemaker (Pymwymic), Hans Stegeman (Triodos), Kees Vendrik (GroenLinks), Kees-Jan de Vries (PwC) en investeerder Tom van Waveren. Dank ook aan Linda van Goor en Willem Schramade (EUR) en Danielle de Jong (AFM).

CETA-saga

Waarom de senaatsfractie van de PvdA voor het verdrag stemde

Afgelopen zomer stemde de Eerste Kamerfractie van de PvdA voor het handelsverdrag met Canada, CETA, nadat eerder PvdA-ministers in het kabinet-Rutte II er hun handtekeningen onder hadden gezet en de PvdA-fractie in de Tweede Kamer vervolgens tegen had gestemd. In een reconstructie legt Ruud Koole, woordvoerder voor dit dossier in de Eerste Kamer, verantwoording af.

RUUD KOOLE

Lid Eerste Kamer, voormalig partijvoorzitter, emeritus-hoogleraar politieke wetenschappen, redacteur S&D

Dit artikel laat de zoektocht zien van de Eerste Kamerfractie bij het politiek zeer gevoelige debat over CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement), de brede economische en handelsovereenkomst tussen de Europese Unie en Canada. Deze reconstructie is tevens bedoeld om de op dit punt verdeelde achterban van de PvdA te informeren en verantwoording aan de leden af te leggen.¹ De reconstructie begint met de voorgeschiedenis

tot het moment dat CETA in de Eerste Kamer belandde. Zij vervolgt met de behandeling van CETA binnen de senaat; dat is ook de periode dat ik als woordvoerder van de PvdA-fractie daar het CETA-dossier onder mijn hoede kreeg. En zij sluit af met de finale afweging van de senaatsfractie van de PvdA en het debat plus stemming in juli 2022.

CETA tot maart 2020: eerst voor, dan tegen

Op 18 februari 2020 stemde de Tweede Kamer in met CETA, twaalf jaar nadat de onderhandelingen tussen Canada en de EU over het verdrag waren begonnen. Langdurige onderhandelingen zijn niet ongebruikelijk bij zo'n omvangrijk handelsakkoord. En CETA is omvangrijk, 1600 pagina's.² Het combineert de doelstelling om uiteindelijk voor bijna alle producten de douanerechten op wederzijdse handelsstromen af te schaffen met afspraken op onder meer het terrein van duurzaamheid

Bas Eickhout  @BasEickh... · 08.11.19 ...
 Als antwoord op [@remkorteweg](#)

En daar scheiden onze wegen. Want **CETA** wordt de 'gouden standaard' is ons beloofd. Laat het dat dan ook zijn. **Anders** horen we vanaf nu, maar jullie hebben **CETA** toch goedgekeurd? Dit is het moment om **handel** echt te laten bijdragen aan een duurzame wereld.

(bij arbeid en klimaat), transparantie, investeringsbescherming en wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties.

De Europese Unie sluit vele handelsverdragen. Meestal komen die niet in aanmerking voor goedkeuring door de nationale parlementen, omdat het handelsbeleid inmiddels een exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie is. De Europese Commissie onderhandelt en instemming van de Europese Raad (van ministers) en het Europees Parlement is dan voldoende.

Maar bij CETA is een vernieuwing doorgevoerd: een nieuw instituut van beslechting van geschillen tussen een staat en investeerders. In plaats van het oude private systeem van Investor-State Dispute Settlement (ISDS), waar terecht veel kritiek op was, bevat CETA

In het verkiezingsprogramma van de PvdA van 2017 stond niet of de PvdA voor of tegen CETA was, wel dat zij tegen TTIP was

een publiek Investment Court System (ICS), met onafhankelijke rechters die zich over de zaak buigen, waarin beroep mogelijk is en maatschappelijke organisaties als 'vrienden van het hof' (*amici curiae*) hun zienswijze over de kwestie kunnen inbrengen, die door de rechters serieus moet worden betrokken bij hun oordeelvorming. Het ICS in CETA werd tevens beschouwd als bouwsteen voor de ontwikkeling van een multilateraal investeringshof in VN-verband, al was daar nog een lange weg te gaan.

Tussen landen met een goed functionerende rechtsstaat is een apart systeem van geschillenbeslechting eigenlijk helemaal niet nodig, want bedrijven die menen dat hun

 **Buitenhof**  @Buitenho... · 24.11.19

'Als je het met Canada niet kunt trekken, kun je eigenlijk met niemand meer naar alle behoren een handelsverdrag sluiten. Het zegt heel veel over Nederland als we dit niet op een verstandige, inhoudelijke manier kunnen doen,' aldus @SigridKaag over #CETA #buitenhof



investering door maatregelen van de overheid geschaad wordt, kunnen altijd naar de nationale rechter stappen van het land waar die investering is gedaan. Maar Canada stond op een apart beslechtingsstelsel omdat niet in alle landen van de EU de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht verzekerd is. De ontwikkelingen in Polen en Hongarije de afgelopen jaren hebben hen wat dit betreft gelijk gegeven. Tegelijk werd het oude ISDS-systeem bekritiseerd omdat bedrijven dit konden misbruiken om staten te intimideren door 'mega-claims' in te dienen. Daarom werd in februari 2016 het nieuwe ICS in CETA opgenomen, vooral dankzij de inzet van de toenmalige Nederlandse minister Lillianne Ploumen.

Later, in 2017, zou de Raad van de EU CETA als een 'gemengd verdrag' aanduiden. Dat is een verdrag waarvoor zowel instemming op Europees niveau als van de parlementen in lidstaten is vereist. Omdat CETA bij een investeringsgeschil een keuze mogelijk maakt tussen het ICS en de nationale rechter, raakt dit aan nationale rechtssystemen en dus was ook instemming van alle nationale parlementen vereist, aldus de Raad. Terwijl 95% van CETA

gaat over handel en dus over de exclusieve bevoegdheid van de EU, zorgden de bepalingen over ICS in CETA er voor dat het hele verdrag aan de nationale parlementen zou worden voorgelegd, die het met een eventuele tegenstem ook in zijn geheel zouden verwerpen.

Maar zover was het in 2016 nog niet. Eerst dienden de Raad van de EU en het Europees Parlement in te stemmen met het voorstel. Dat had de nodige voeten in de aarde. Want alvorens nationale ministers in de Raad hun handtekening onder CETA konden zetten, werd hierover in verschillende parlementen gediscussieerd. Een activistische beweging van anti-globalisten verzette zich al enige jaren tegen handelsverdragen en richtte zich nu ook op nationale parlementariërs. Deze beweging richtte het vizier weliswaar met name op TTIP (Transatlantic Trade Investment Partnership),³ het handelsverdrag tussen de EU en de Verenigde Staten waarover sinds 2013 werd onderhandeld, maar nam CETA in haar kielzog mee.⁴

Kritiek van deze beweging, waarover later meer, klonk door in zorgpunten van verschillende parlementariërs. Die dwongen op hun beurt een aanvullende verklaring bij CETA af waarin die zorgpunten nog eens klip en klaar van een antwoord werden voorzien. Ook de Nederlandse regering had hierop aan gedrongen. Onder druk van de Waalse deelregering werd de goedkeuring door de Europese Raad zelfs twee weken uitgesteld, maar die verklaring kwam er.

In dit ‘Gemeenschappelijk Uitleggingsinstrument’ werd het moderne en progressieve karakter van CETA nog eens onderstreept (artikel 1b), onder meer door expliciet te stellen dat CETA geen afbreuk doet aan het recht van nationale overheden om beleid te voeren in het algemeen belang.⁵ Dit ‘right to regulate’ (artikel 2) strekt zich bijvoorbeeld uit tot de bevordering van gezondheidszorg, sociale diensten, onderwijs, veiligheid, milieu, publieke moraal, privacy, consumentenbescherming, data protectie en de bescherming van culturele diversiteit.

De belangrijkste protocollen van de International Labour Organisation (ILO) ter bevoor-

dering van goede arbeidsomstandigheden (artikel 8) en het inmiddels tot stand gekomen Klimaatverdrag van Parijs (artikel 9) werden in deze verklaring eveneens opgenomen. Dit Gemeenschappelijk Uitleggingsinstrument heeft rechtskracht en een bindend karakter, zo stelde de Raad van State vast.⁶

Ook in de Tweede Kamer was vele malen over CETA gedebatteerd in de twee jaar voorafgaande aan de ondertekening van het verdrag door de regeringen. Woordvoerder Jan Vos van de PvdA had veel vragen gesteld, maar in oktober 2016, nadat het nieuwe ICS-hof en – kort tevoren – het Gemeenschappelijk Uitleggingsinstrument aan het CETA-voorstel waren toegevoegd, vond hij dat de regering het verdrag kon ondertekenen. Dat leidde nog tot een scherp debatje met de vertegenwoordiger van GroenLinks (Grashoff), die het allemaal niet genoeg verbeterd vond, tot irritatie bij Jan Vos die met hem ‘talloze moties [had] ingediend om het verdrag te verbeteren’. Vos be-

De PvdA-delegatie in het Europees Parlement onthield zich – door onderlinge verdeeldheid – van stemming over CETA

greep die negatieve houding van zijn collega over het verdrag niet ‘nu het er uiteindelijk ligt en alle eisen die we hebben gesteld zijn ingewilligd’.⁷

In zijn eigen inbreng wees Vos op het geopolitieke belang van CETA in een wereld met een opkomend dictatoriaal China en een agressief Rusland en benadrukte hij de verwantschap tussen Canada en Nederland. Die landen delen de idealen ‘over democratie, rechtsstaat en de wijze waarop je vrije pers in je samenleving zichzelf laat organiseren om

de macht te controleren'. En hij vervolgde:

'Ik vind het heel plezierig te constateren dat we na jarenlang hard werken een overeenkomst sluiten met dit land waardoor we beter kunnen samenwerken, minder regeltjes krijgen, betere producten krijgen voor onze consumenten, betere milieustandaarden krijgen, samen verder kunnen werken en kunnen innoveren en economische groei kunnen realiseren.'

Vos voelde niettemin de druk van vakbonden en maatschappelijke organisaties, die – gevoed door de activistische tegenbeweging – tegen CETA bleven, ook al waren door het Gemeenschappelijk Uitleggingsinstrument de nodige zorgen bediend. Hij vroeg minister Ploumen zich na ondertekening van CETA in te zetten voor versterking van de positie van vakbonden. Zij sprak van een 'levend verdrag' als het eenmaal in werking zou zijn getreden, maar zegde tevens op korte termijn een onderzoek toe naar de toegang van vakbonden tot geschillenbeslechting, hoewel dat 'technisch ingewikkeld' was.

foodwatch NL @foodwatch... · 07.07.22
Volgende week gaat het gebeuren. Dan stemt onze **Eerste Kamer** over het vrijhandelsverdrag **CETA** met Canada. Dinsdag 12 juli zullen we weten of onze jarenlange campagne tegen dit ondemocratische handelsverdrag succes heeft gehad. Kom nu nog in actie!



foodwatch.org
Bescherm onze gezondheid, milieu en democratie: stop CETA!



Vos legde een en ander nog eens in een motie vast, waarin geconstateerd werd dat het ICS 'belangrijke verbeteringen bevat' en dat het Gemeenschappelijk uitleggingsinstrument 'voorziet in verdere ontwikkeling van geschillenbeslechting'.⁸ In vervolgesprekken tussen de EU en Canada zou de regering zich volgens de motie bij de hoofdstukken in CETA over klimaat en arbeid (de zogeheten duurzaamheidshoofdstukken) moeten inzetten voor 'toegang voor derden zoals vakbonden en ngo's tot een geschillenmechanisme dat effectieve sancties kan opleggen'.

De motie werd aangenomen. Een andere motie, van Van Tongeren (GL) cs, die opriep om tegen CETA te stemmen werd verworpen; ook de PvdA-fractie stemde tegen deze motie.⁹ De regering kreeg van de meerderheid van de Kamer, inclusief de PvdA, groen licht om CETA te ondertekenen. Op 30 oktober 2016 zetten de ministers Ploumen en Koenders, beiden PvdA, namens de regering in de Raad van de EU hun handtekeningen onder CETA. Minister Ploumen stak haar enthousiasme niet onder stoelen en banken. Direct na de ondertekening schreef zij in een brief aan de Tweede Kamer: 'Het kabinet is positief over de ondertekening van CETA en ziet de ondertekening van het diepe en brede handelsakkoord met een gelijkgezind land als Canada als een belangrijke stap in de EU-handelspolitiek. CETA is goed voor werknemers, consumenten en MKB'ers: bedrijven krijgen nieuwe en betere toegang tot een markt van 35 miljoen mensen en consumenten hebben meer te kiezen tegen een lagere prijs. CETA brengt daarnaast niet alleen economisch voordeel maar maakt ook samenwerking mogelijk op belangrijke onderwerpen als duurzaamheid, arbeidsrechten en dierenwelzijn. Bovendien is, in de aanloop naar de ondertekening, een aantal belangrijke zorgen nog eens ondubbelzinnig geadresseerd in een gemeenschappelijke interpretatieve verklaring.'¹⁰

Nu de Raad had ingestemd was het eerst aan het Europees Parlement om al dan niet akkoord te gaan, voordat de nationale parle-

menten aan zet zouden kunnen komen. Dat stemde daarover enkele maanden later, in februari 2017.

Intussen nam het PvdA-congres in januari 2017 een nieuw verkiezingsprogramma aan met het oog op de Tweede Kamerverkiezingen later dat jaar.¹¹ Nergens stond dat de PvdA voor of tegen CETA was. Voor de toekomst stond er dat de PvdA niet kan instemmen met handelsverdragen als die niet een continue verbetering stimuleren voor de positie van werknemers, van de standaarden wereldwijd voor duurzaamheid, milieu, gezondheid en arbeid, voor toegang tot de rechter en eerlijke productinformatie, en het bestrijden van ongelijkheid en belastingontwijking. Daarom

De regering bevestigde dat de ‘ratel-clausule’ niet gaat over publieke diensten en dat CETA het recht van lidstaten borgt om publieke diensten in het leven te roepen

sprak het programma zich wel tegen TTIP uit.

De PvdA-delegatie in het Europees Parlement onthield zich – door onderlinge verdeeldheid – van stemming over CETA. Dat mag in het Europees Parlement, anders dan in de Tweede of Eerste Kamer. De delegatie stemde dus niet voor, maar ook niet tegen. Niettemin werd CETA door het Europees Parlement aanvaard. De S&D-fractie, waar de PvdA-delegatie deel van uitmaakt, stemde in meerderheid voor.

Goedkeuring door het Europees Parlement maakte de weg vrij voor de ‘voorlopige toepassing’ van het handelsgedeelte van CETA. Immers, dat behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie. Het overgrote deel van CETA is dus al vanaf september 2017 in

werking. Alleen het gedeelte over het ICS-hof wordt nog niet toegepast: om die reden moet instemming van alle nationale parlementen voor het hele verdrag worden verkregen. Dat ratificatieproces startte in 2018 en loopt nog steeds.¹²

In Nederland begon het ratificatieproces van CETA begin maart 2019 toen de goedkeuringswet werd ingediend bij de Tweede Kamer. Dat had even geduurd, omdat de Belgische regering het EU-Hof van Justitie om advies had gevraagd inzake de verenigbaarheid van het ICS-hof in CETA met het EU-recht. Toen de advocaat-generaal in januari 2019 het Hof positief adviseerde, durfde de Nederlandse regering het aan de goedkeuringswet in te dienen.¹³

Inmiddels was er wel het een en ander gebeurd. De verkiezingen van 2017 waren voor de PvdA op een grote teleurstelling uitgelopen. De PvdA belandde in de oppositie. Datzelfde jaar was TTIP in feite ten grave gedragen door een uitspraak van het Hof van Justitie van de EU in mei 2017.¹⁴ Het internationale activisme tegen handelsverdragen richtte vanaf dat moment al zijn pijlen op CETA.

De Tweede Kamer begon haar werkzaamheden in het ratificatieproces zoals gebruikelijk met schriftelijke vragen aan de regering. Ook de PvdA-fractie stelde vragen. Uit die vragen was niet af te leiden dat de PvdA uiteindelijk tegen zou stemmen.¹⁵

Groot was dan ook de verrassing dat de PvdA-fractie in de Tweede Kamer in oktober 2019 plots liet weten tegen CETA te zijn. Via een tweet van fractievoorzitter Lodewijk Asscher en een bericht op de PvdA-website van woordvoerder Kirsten van den Hul werd op maandag 14 oktober bekendgemaakt dat de Tweede Kamerfractie tegen CETA zou gaan stemmen.¹⁶ In beide werd gesproken over eerlijke arbeid, milieu en dierenwelzijn die niet goed geregeld zouden zijn in CETA, terwijl toenmalig minister Ploumen dit in 2016 al had weersproken (zie bijvoorbeeld citaat hierboven). Pikant was natuurlijk dat Ploumen nu lid was van de fractie. Niet iedereen begreep hoe zij beide standpunten kon verenigen.

Bijzonder was ook dat gesuggereerd werd dat de tekst van CETA nog te wijzigen viel: de fractie zou ‘tegen het investeringsverdrag van CETA *in deze vorm*’ (cursief toegevoegd) stemmen.

Aan de tekst viel op dat moment echter helemaal niets meer te wijzigen. Voorafgaande aan de goedkeuring door de regeringen kon dat nog wel; daar kwam onder meer het nieuwe ICS uit voort. Maar bij internationale verdragen kan in de periode tussen de goedkeuring door regeringen en de (definitieve) inwerkingtreding – nadat het laatste parlement het verdrag heeft geratificeerd – geen letter aan de verdragstekst worden gewijzigd, niet aan het handelsgedeelte, niet aan de bepalingen over het ICS. Dat zou ook raar zijn, want dan zou het ene nationale parlement een ander verdrag ratificeren dan het andere nationale parlement. Niettemin zou de suggestie dat er tijdens het ratificatieproces op onderdelen nog van alles aan CETA gewijzigd zou kunnen worden, herhaaldelijk in de discussie terugkeren, tot en met het laatste debat in de Eerste Kamer aan toe.

De buitenwereld begreep weinig van de plotse koerswijziging van de Tweede Kamerfractie. Onder meer de *NRC* legde een verband met het optreden van GroenLinks-leider Jesse Klaver in *Buitenhof* een dag eerder. Volgens het dagblad presenteerde Klaver zich als leider van het verzet tegen CETA, waarbij hij een ongebruikelijke coalitie aanging met de Nederlandse Melkveehouders Vakbond en de Nederlandse Akkerbouw Vakbond. De krant haalde een ‘ingewijde van de PvdA’ aan: ‘En toen is halsoverkop besloten dat er geen licht mag zitten tussen ons en GroenLinks.’¹⁷ Electorale overwegingen zouden hieraan ten grondslag hebben gelegen. GroenLinks was bij de laatste verkiezingen groter geworden dan de gedecimeerde PvdA.

Tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer over CETA in februari 2020 waren dezelfde verbaasde geluiden te horen. Jetten (D66) haalde zelfs ter verdediging van zijn stem pro-CETA citaten aan van Ploumen, Asscher en Timmer-

Milieudefensie @milieud... · 11.07.22 ...
De @PvdA dreigt morgen in de Eerste Kamer voor #CETA te stemmen. Dit handelsverdrag tussen de EU en Canada is een ramp voor klimaat, natuur, mensenrechten en dierenwelzijn.

Roep de PvdA op: #StemCETAweg 📌



campagnes.degoedezaak.org
Stem CETA weg!



mans uit het recente verleden. Maar Van den Hul legde nu de nadruk op de positie van het maatschappelijk middenveld: ‘Hoe borgen wij dat de stem van mensenrechtenverdedigers, vakbonden of milieuactivisten, waarvan we constateren dat hij steeds vaker onder druk staat, minstens zo goed kan worden gehoord als de stem van bedrijven? We zien dat dat op dit moment binnen ICS nog onvoldoende is geborgd.’¹⁸ Opnieuw de suggestie dat er nog iets aan de verdragstekst zou kunnen worden veranderd.

De lat moest hoger worden gelegd, temeer omdat CETA een blauwdruk voor toekomstige verdragen is, aldus Van den Hul, die eraan toevoegde dat de PvdA-fractie ook in de vorige periode kritisch was geweest over de positie van vakbonden en andere maatschappelijke organisaties. Ten bewijze daarvan werd de motie van toenmalig fractievoorzitter Jan Vos uit 2016 uit de mottenballen gehaald.

Maar die motie was destijds geen reden geweest om zich tegen de ondertekening van CETA te verzetten. De oproep van Vos aan de minister om zich na ondertekening van CETA in vervolggesperkken in te zetten voor verster-

king van de positie van vakbonden werd met terugwerkende kracht omgezet in een voorwaarde om met CETA in te stemmen. En omdat er sinds die ondertekening volgens de fractie te weinig was bereikt in de versterking van de positie van het maatschappelijk middenveld – waarbij men keek naar minister Kaag (D66), de opvolger van minister Ploumen – stemde de PvdA-fractie in de Tweede Kamer op 18 februari 2020 tegen CETA. Een krappe Kamermeerderheid stemde voor.

CETA in de senaat: het gevecht om een klachtenmechanisme

En zo belandde CETA in de senaat en daarmee op het bord van de Eerste Kamerfractie van de PvdA. Op 3 maart 2020 besprak onze fractie mijn eerste (achtergrond)notitie over CETA.¹⁹ De Eerste Kamerfractie had in oktober 2019 het voornemen van de Tweede Kamerfractie om tegen CETA te stemmen uit de krant moeten lezen. Fractievoorzitter Mei Li Vos en ik als woordvoerder waren pas op de ochtend van de stemming in de Tweede Kamer uitgenodigd om bijgepraat te worden door Van den Hul. Haar boodschap kwam overeen met wat zij in het Kamerdebat een week tevoren had verteld. Het ging om de versterking van de positie van vakbonden en andere maatschappelijke organisaties, het hoger leggen van de lat, CETA als blauwdruk, et cetera.

Om de bepalingen in het handelsgedeelte van CETA ging het haar niet. Net zoals zij tijdens het Kamerdebat had opgemerkt, zei zij daarmee geen problemen te hebben.²⁰ Geen woord dus over bijvoorbeeld dierenwelzijn of Canadees schaliegas. Zij vertelde ook dat minister Kaag van mening was dat de motie-Vos uit 2016 was uitgevoerd.

Het door Ploumen als minister toegezegde onderzoek door de KU Leuven was immers al in maart 2017 verschenen,²¹ maar had volgens Kaag uitgewezen dat de weg van versterking van de positie van het maatschappelijk middenveld bij het ICS een doodlopend spoor was.²² En de ontwikkeling van een Multila-

teraal Investment Court (MIC) was bij de VN neergelegd. Niettemin bleef Van den Hul van mening dat er meer gedaan had kunnen worden. Daar was voor haar een belangrijk punt, ook al strookte de koppeling ervan aan de goedkeuring van CETA niet met wat in 2016 tussen minister en fractie van de PvdA was gewisseld.

Er kwam een uitgewerkt klachtenmechanisme dat geldt voor alle EU-handelsverdragen met duurzaamheidshoofdstukken en dus ook voor CETA

In de media gaf ik direct te kennen dat de Eerste Kamerfractie van de PvdA nog geen standpunt had ingenomen en haar eigen afweging zou maken, waarbij we de opstelling van de Tweede Kamerfractie vanzelfsprekend serieus zouden meewegen. Eerst moesten wij ons de problematiek en de voorgeschiedenis goed eigen maken. Wat we op ons bordje hadden gekregen was namelijk nogal verwarrend. Daarom ook sprak ik met verschillende andere partijgenoten.

Zo had ik daags voor de stemming een gesprek met internationaal secretaris van de PvdA en Europarlementariër Kati Piri. Zij wees op het belang van het meewegen van de geopolitieke context bij de beoordeling van CETA. De stemonthouding van de Eurodelegatie bij CETA in februari 2017 kwam overeen met de verdeeldheid van de achterban, merkte zij fijntjes op. Zij doelde op de peiling van Maurice de Hond vlak voor de stemming in de Tweede Kamer. Van de PvdA-kiezers zei 35% voor ratificatie van CETA te zijn, 36% tegen en 29% wist het niet.²³

Vlak na de stemming in de Tweede Kamer belde ik met Mariëtte Hamer van de SER. Zij

bepleitte een brede afweging door onze fractie. Zouden we een verbetering van de positie van vakbonden kunnen bewerkstelligen die we vervolgens mee zouden kunnen nemen in die brede afweging? In het verlengde lag de suggestie die Agnes Jongerius, leider van de PvdA-delegatie in het Europees Parlement, mij een week later deed om de rol van maatschappelijke organisaties bij de naleving van de duurzaamheidshoofdstukken in CETA te versterken.

De informatie die ik zo verkreeg, vond haar weg naar mijn eerste fractienotitie van 3 maart. Daarin stelde ik de fractie voor voorlopig geen standpunt in te nemen; in het proces de inhoud voorop te stellen; en uiteindelijk vanuit onze sociaal-democratische idealen een brede inhoudelijke afweging te maken, waarbij de internationale context, het handelsgedeelte van het verdrag en de geschillenbeslechting de hoofdmoot zouden vormen. Bij het laatste zou ook gedacht kunnen worden aan een steviger positie voor maatschappelijke organisaties bij de naleving van duurzaamheidsbepalingen van CETA. Dat kon niet meer in de tekst van CETA zelf en zou daarbuiten moeten worden gerealiseerd, maar zou wel ook voor CETA moeten gelden.

Die gedachte was misschien een 'long shot', maar de moeite van het proberen waard. Zo konden we de zorgen van de Tweede Kamerfractie bedienen en als dit zou lukken zouden we ook een tactisch argument hebben om bij een eventuele vóór-stem het verschil in stemgedrag tussen Tweede en Eerste Kamerfracties te verklaren.

De fractie ging akkoord met dit behandelingsvoorstel en de maanden die volgden vertaalde ik dat in vele schriftelijke vragen aan de minister. Intussen richtte de activistische tegenbeweging haar pijlen op de Eerste Kamer. Ik sprak eind maart uitvoerig met vertegenwoordigers van de actiegroepen Handel Anders, Meer Democratie en Milieudefensie in een zoom-meeting, omdat vanaf begin maart de corona-pandemie ook ons land in haar greep hield.



Veel nieuwe argumenten hoorde ik niet, nu ik de parlementaire discussie uit 2016 inmiddels tot me had genomen. CETA zou 'mega-claims van multinationals' mogelijk maken, waardoor overheden geen democratische gelegitimeerde besluiten in het algemeen belang zouden durven nemen, een 'regulatory chill'. De voorbeelden die daarbij genoemd werden, waren overigens gebaseerd op andere, oudere verdragen.

Zoals nog vaker zou gaan gebeuren werd het voorbeeld van Uniper genoemd. Dat Duitse energiebedrijf claimde grote bedragen van de Nederlandse overheid, omdat sluiting van kolencentrales hun investeringen onder druk zette.²⁴ Door CETA zou Europa meer Canadees schaliegas of teerzand gaan importeren, terwijl die zeer slecht zijn voor het milieu.

De onafhankelijkheid van rechters van het nieuwe ICS werd a priori betwijfeld, omdat er alleen specialisten in ‘investeringsrecht’ en niet in ‘milieurecht’ zouden worden benoemd. Grotendeels een herhaling van de discussie uit 2016, die nu juist had geleid tot het Gemeenschappelijk Uitleggingsinstrument om deze zorgen te pareren. Niettemin nam ik ook deze in vraagvorm mee in de schriftelijke rondes in de Kamer.

Het handelsdeel van CETA is al vanaf september 2017 in werking getreden

Net als de activistische tegenbeweging bij de Tweede Kamer had gedaan, begon zij nu de Eerste Kamerleden en zeker de woordvoerders met e-mailbombardementen te bestoken. Telkens wanneer CETA op de agenda van de Kamercommissie stond werd de email-kraan open gedraaid met steeds dezelfde teksten. Het kwam voor dat we duizend e-mails in één weekend ontvingen. Dat werkte averechts; veel Kamerleden stoorden zich eraan.

Ook sprak ik dat voorjaar bilateraal met minister Kaag; dat deed zij met alle woordvoerders. De coalitie had geen meerderheid in de Eerste Kamer en daarom moest zij steun weten te vinden bij de oppositiepartijen die de benodigde extra zes zetels zouden kunnen leveren. Al gauw werd duidelijk dat grootse afsplitsing van Forum voor Democratie met zeven zetels (later: fractie-Nanninga) op de tegen-koers zat. Andere oppositiepartijen hadden direct aangegeven tegen te zullen gaan stemmen. Bleef over de PvdA met zes zetels, want die had immers nog geen standpunt ingenomen.

Dat gaf ons een sterke positie: het verdrag tussen Canada en 27 Europese landen hing af van het stemgedrag van onze fractie. Net zoals ik in de schriftelijke vragen had gesuggereerd,

bepleitte ik bij Kaag de totstandkoming van een deugdelijk notificatiemechanisme dat vakbonden en andere maatschappelijke organisaties in staat zou stellen effectief klachten bij de Europese Commissie in te dienen wanneer de bepalingen in de duurzaamheids-hoofdstukken van CETA over arbeid en klimaat zouden worden geschonden.

Ik kon niet zeggen dat dat voldoende zou zijn voor een vóór-stem. Met een dergelijk klachtenmechanisme zou onze fractie immers nog steeds een eigen brede afweging maken, maar zonder dat mechanisme zou het voor mij heel moeilijk zijn om mijn fractie positief te adviseren. Dat zou ik tot kort voor de stemming in de Eerste Kamer blijven volhouden. Ook naar de fracties van de coalitiepartijen. Die had ik nodig om in de Kamercommissie (de Eerste Kamercommissie Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking – BDO) de nodige tijd te kunnen kopen voor het ontwikkelen van dat klachtenmechanisme door de Europese Commissie. Maar dan moest de Europese Commissie daar wel toe bereid zijn. Mijn boodschap aan Kaag was dan ook daar bij de Europese Commissie op aan te dringen.

Later in het voorjaar begon er beweging te komen op het dossier. Begin mei 2020 publiceerde minister Kaag samen met haar Franse collega een zogeheten non-paper, waarin zij onder andere een meer gestroomlijnd notificatiemechanisme voor de duurzaamheids-hoofdstukken in EU-handelsverdragen bepleitten, dat een adequate reactie van de ‘Chief Trade Enforcer’ van de EU op het niet-nakomen van de verdragsbepalingen in die hoofdstukken zou vergemakkelijken.²⁵

In de media reageerde ik er welwillend op. Ik greep de kans aan om de publieke druk te vergroten om een klachtenmechanisme van de grond te krijgen. De *Volkskrant* meldde dat ik kansen zag ‘om de rol van ngo’s in CETA te versterken, zonder dat het verdrag aangepast hoeft te worden’ en tevens: ‘De PvdA in de Eerste Kamer heeft nog geen standpunt ingenomen’.²⁶

Belangrijker voor CETA waren de bijeenkomsten met experts en vertegenwoordigers

van belangenorganisaties (zowel voor- als tegenstanders) die medio mei 2020 in de Eerste Kamer over het verdrag werden georganiseerd. De meeste deskundigen lieten weinig heel van de vrees voor een regulatory chill. De bevoegdheid van overheden om beleid te voeren in het algemeen belang, ook op het gebied van klimaat of gezondheid (het 'right to regulate') is in CETA zo goed geborgd dat het volgens een van de deskundigen zelfs eerder

publieke diensten die eenmaal geprivatiseerd zijn, niet meer terug in overheidshanden kunnen komen. Dat werd tegengesproken door verschillende deskundigen en ook de regering had inmiddels in antwoord op Kamervragen herhaaldelijk aangegeven dat de ratel-clausule niet gaat over publieke diensten en dat CETA het recht van lidstaten borgt om publieke diensten 'in het leven te houden en te roepen'.²⁹

Voor de totstandkoming van een klachtenmechanisme zou het gesprek van de Kamercommissie op 12 mei 2020 met Eurocommissaris Hogan van doorslaggevende betekenis zijn. Op mijn vraag of hij een initiatief zou verwelkomen voor een striktere procedure voor klachten van vakbonden en andere maatschappelijke organisaties over mogelijke schendingen van de bepalingen in de duurzaamheidshoofdstukken van CETA, antwoordde hij dat dat het geval was.³⁰

Daarmee had ik een stevige basis om vervolgvragen aan de regering te stellen. Zo drong ik er bij de regering op aan zich bij de Europese Commissie sterk te maken voor de invoering van een klachtenmechanisme. In die periode liep een algehele herziening van het handelsbeleid van de Europese Unie en dit mechanisme zou daarin kunnen worden meegenomen. Het voordeel was dat daarvoor de tekst van CETA niet behoefde te worden gewijzigd: het zou een klachtenmechanisme worden dat zou gelden voor alle EU-handelsverdragen met duurzaamheidshoofdstukken en dus ook voor CETA. Dat zou natuurlijk fantastisch zijn, maar dat mechanisme moest er eerst wel komen en ook wat voorstellen. In schriftelijke vervolgvragen in de Kamer bleef ik daar met steun van de fractie op aandringen; in alle openheid, want die vragen zijn openbaar.

Minister Kaag zette zich daar nu zeker voor in, maar toen wij begin oktober 2020 de indruk kregen dat zij graag spoedig een plenair debat met stemming over CETA wilde omdat de Europese Commissie op korte termijn een klachtenmechanisme zou gaan aankondigen,



de lust om te gaan procederen ontnemt: een 'litigationary chill'.²⁷ Bovendien betekent het indienen van claims door bedrijven niet dat deze ook worden toegekend; integendeel: de kans op volledige toekenning is bij andere verdragen juist zeer gering gebleken.²⁸

De voorzitter van de FNV, Tuur Elzinga, sprak als een van de belangenvertegenwoordigers over de zogeheten ratel-clausule die CETA zou bevatten en die zou inhouden dat

heb ik namens de fractie heel duidelijk aangegeven dat voor ons een aanzet niet genoeg was. Het moest een uitgewerkt voorstel zijn, zwart op wit, inclusief een juridisch kader.

Kaag was kort tevoren tot lijsttrekker van D66 gekozen en wellicht wilde zij CETA nog voor de verkiezingen van maart 2021 op haar conto schrijven. Voor ons stond de inhoud voorop. Zonder een uitgewerkt voorstel zou ik mijn fractie niet positief kunnen adviseren, meldde ik de minister. In diezelfde tijd hadden Mei Li Vos en ik een gesprek met politiek leider Asscher en partijvoorzitter Vedelaar over CETA, waarin wij de inzet van onze fractie op een klachtenmechanisme duidelijk over het voetlicht konden brengen. Asscher werkte hieraan mee door ter plekke de premier te bellen met het verzoek om vanuit de coalitie niet eerder in te zetten op een plenair debat dan nadat een uitgewerkt voorstel voorhanden zou zijn.

Op 13 oktober 2020 wist ik een meerderheid van de BDO-Kamercommissie zo ver te krijgen een commissiebrief naar de regering te sturen met het verzoek een uitwerking van een mogelijk klachtenmechanisme aan de Kamer te zenden. Tot de ontvangst van die uitwerking zou de commissie niet besluiten over de verdere behandeling van het wetsvoorstel.³¹ De fracties die sowieso tegen CETA waren hadden op haast aangedrongen, waarschijnlijk omdat zij inschatten dat de PvdA-fractie zonder een klachtenmechanisme eerder geneigd zou zijn om tegen zou stemmen. Maar de meerderheid van de commissie besliste anders.

Vanaf die tijd was het wachten op een uitgewerkt klachtenmechanisme. De opvolger van Eurocommissaris Hogan, EU-vice-president Dombrovskis, stelde weliswaar reeds eind 2020 een klachtenmechanisme in, het zogeheten Single Entry Point, maar dat ontbeerde nog elke uitwerking. Op zich blij dat dankzij de druk van onze fractie er nu voor alle EU-handelsverdragen een klachtenmechanisme voor de duurzaamheids Hoofdstukken was gecreëerd, door het ontbreken van uitgewerkte 'operating guidelines' stonden we niet te juichen. Alleen een loket was niet genoeg.

Handel Anders! @Handel... · 29.06.22 ...

Gisteren stuurde de **Handel Anders** coalitie een brandbrief aan @EersteKamer over CETA: handelenders.nl/brandbrief-eer... #StemCETAweg @De_Goede_Zaak @foodwatch_nl @FNVMondiaal @GuusGeurts @MeerDemocratie @milieudefensie @SOMO @TNIInstitute



handelenders.nl
Brandbrief Eerste Kamer over CETA -
Handel Anders



Minister Kaag verzocht daarop de SER om bijeenkomsten met maatschappelijke organisaties te organiseren, waarin suggesties zouden kunnen worden gedaan voor de uitwerking van het klachtenmechanisme. Een zestal punten bleven daarop de zeef liggen.³²

Deze 'takeaways' nam Kaag over in een brief van 24 juni 2021 aan Dombrovskis. Voor onze fractie was het van belang dat al deze zes punten door de Europese Commissie zouden worden overgenomen. Maar dat zou veel tijd vergen, want Brusselse molens malen doorgaans niet zo snel. Bovendien was er na de verkiezingen van maart 2021 in Nederland een slegende kabinetsformatie aan de gang, wat de zaak ook niet bespoedigde. Pas in januari 2022 was er een nieuw kabinet, dat na ruim een maand werd geconfronteerd met de vreselijke inval van Rusland in Oekraïne op 24 februari.

In het voorjaar van 2022 kwam er weer beweging in de zaak van het klachtenmechanisme. In een bilateraal kennismakingsgesprek met de nieuwe minister Schreinemacher medio maart meldde ik voor de zekerheid

dat Dombrovskis echt met iets substantieels moest komen. Datzelfde besprak ik twee weken later met het hoofd van EU-vertegenwoordiging in Den Haag, Herbert. Dat bleef niet zonder resultaat.

Op 12 mei stuurde Schreinemacher een brief waarin zij de Kamer informeerde over de brief van Dombrovskis van een week eerder die weer het antwoord was op de brief van Kaag van 24 juni 2021, bijna een jaar eerder. Dombrovskis was bereid vijf van de zes punten over te nemen, maar het tijdspad niet. Ik gaf de minister aan dat voor ons dat zesde punt van wezenlijk belang was. Zonder bindende deadlines zouden procedures eindeloos lang kunnen duren. Bovendien reageerden de vakbonden op de brief van Dombrovskis. Zij waren ‘dankbaar’ voor de verbeteringen van het klachtenmechanisme, maar bleven tegen CETA. Tot tweemaal toe in de brief betreurden zij het ontbreken van een helder tijdspad.³³ Extra reden dus om hierop aan te dringen. Het krediet in Brussel op dit dossier mocht dan nu wel ongeveer verbruikt zijn, toch was de minister bereid dit nogmaals in Brussel aan te kaarten.

In de BDO-commissie vonden de coalitiepartijen dat met de brief van Dombrovskis de gevraagde uitwerking van het klachtenmechanisme er lag en dat dus tot plenaire behandeling kon worden overgegaan. Gek genoeg wilden verschillende tegenstanders van CETA nu ineens uitstel. Voor mij mocht het vlak voor of vlak na de zomer. Wel had ik de minister gevraagd te bewerkstelligen dat de reactie van Dombrovskis op onze eis dat het zesde punt zou worden ingewilligd voor het debat bekend zou zijn. De datum van het plenaire debat werd bepaald op 11 juli 2022.

De finale afweging van de PvdA-fractie in de Eerste Kamer

Al die tijd had de fractie nog geen standpunt bepaald over CETA en dat dus ook nog niet kunnen communiceren met de achterban. Tot het moment dat Dombrovskis de ‘operating

guidelines’ van het klachtenmechanisme zou publiceren, met daarin wel of niet het door ons verlangde tijdspad, konden we als fractie ons standpunt nog niet definitief bepalen. Het klachtenmechanisme was immers één van hoofdpunten die we wilden meewegen en we wilden het zwart op wit zien. Maar omdat de minister zich in haar brief van 12 mei 2022 bereid had verklaard het punt van het tijdspad opnieuw aan te kaarten in Brussel, was de tijd gekomen om de finale afweging voor te bereiden.

Omdat er te weinig was bereikt in de versterking van de positie van het maatschappelijk middenveld stemde de PvdA-fractie in de Tweede Kamer tegen CETA

Half mei besloot de fractie intern tot een voorlopige standpuntbepaling. Zoals in maart 2020 al afgesproken, legden we CETA langs de sociaal-democratische meetlat op drie hoofdpunten: 1) de internationale context, 2) de inhoud van het handelsverdrag zelf en 3) geschillenbeslechting (ICS en het klachtenmechanisme).

Net als Jan Vos in 2016 al in de Tweede Kamer had gedaan, kon de Eerste Kamerfractie CETA niet los zien van de internationale context. De geopolitieke tektonische platen waren al een tijd aan het schuiven. De opkomst van China is daarvan een voorbeeld. Het Amerikaanse leiderschap in de wereld had met Trump een deuk opgelopen. Rusland werd net als China het laatste decennium steeds autoritairder en had zich op 24 februari 2022 van zijn meest agressieve kant laten zien.

Voor sociaal-democraten is het bouwen aan een op regels gebaseerde internationale

rechtsorde van groot belang. In een wereld waarin het aantal mensen dat in een democratie woont sterk achteruitgaat, is het in stand houden en versterken van de band met Canada, dat net als ons land een groot voorstander is van die internationale rechtsorde, uitermate belangrijk. 'Handel met een andere democratie is niet hetzelfde als handel met een autoritair regime', hadden Rick van der Ploeg en Kati Piri dat voorjaar in de Den Uylzitting nog eens onderstreept.³⁴ Het niet ratificeren van dit belangrijke verdrag van de Europese Unie zou ook de positie van de EU als waardengemeenschap in de wereld kunnen verzwakken.

Om vóór te kunnen stemmen moet de inhoud van het verdrag zelf natuurlijk wel verdedigbaar zijn, ook voor sociaal-democraten.

Tegenstanders van het verdrag framen het vaak als neoliberal, vanwege het verlagen van handelstarieven. Maar in CETA wordt die verlaging uitdrukkelijk gekoppeld aan juridisch bindende afspraken over arbeid en klimaat in de duurzaamheids Hoofdstukken, aan het onderschrijven van het Klimaatverdrag van Parijs en van de belangrijkste protocollen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) over arbeidsomstandigheden en de positie van vakbonden. Die doelen zijn voor sociaal-democraten natuurlijk zeer nastrevenswaard. Tariefverlaging is in CETA gekoppeld aan het accepteren van nadere regels op genoemde terreinen; je zou het een moderne versie kunnen noemen van de 'breideling van het kapitalisme', zoals dat vroeger heette. Het staat juist haaks op het dereguleringsdogma van neoliberalen.³⁵

Maar is handel dan niet sowieso slecht voor het klimaat? Meer handel, meer CO₂-uitstoot? Dat lijkt wellicht op het eerste gezicht plausibel, maar beide partijen – Canada en de EU – hebben zich via onder meer het Verdrag van Parijs verplicht tot sterke reductie van de uitstoot van broeikasgassen. Die verplichting is ook in CETA opgenomen. Wanneer er ergens door handel meer zou worden uitgestoten, moet er dus ook meer worden gecompenseerd. Dat raakt ook de eventuele export van schaliegas of teerzand uit Canada naar Europa.



Bovendien is minder handel niet per se beter voor het milieu. Dat hangt ervan af. Zijn tomaten uit met aardgas verwarmde kassen in Nederland beter voor het klimaat dan in de zon gerijpte tomaten geïmporteerd uit Spanje? Veel beter voor het klimaat zijn heffingen op ingevoerde producten die met grote hoeveelheden fossiele energie zijn geproduceerd. Dat is wat later dat jaar in de EU zou worden afgesproken (het Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM, ook wel 'CO₂-grensheffing') vooral dankzij het geweldige werk van de Nederlandse Europarlementariër Mohammed Chahim (PvdA).

En dierenwelzijn dan? Hier geldt, anders dan sommigen beweren, dat alle producten die in de EU worden ingevoerd volgens CETA moeten voldoen aan de (hogere) Europese eisen. Dus invoer van hormoonvlees of plofkippen is niet mogelijk. Naast deze product-eisen zou je ook productie-eisen kunnen stellen. Maar dat laatste doet CETA slechts in zeer beperkte mate. Dat raakt ook aan dierenwelzijn, waar Canada een slechte reputatie heeft. Daar hadden wat onze fractie betreft wel wat meer afspraken

kunnen worden gemaakt. Binnen CETA is echter gekozen voor een dialoog tussen Canada en de EU om die afspraken te bevorderen. Met een race to the top als beoogd resultaat. De eerste bijeenkomst van die dialoog sinds het handelsgedeelte van CETA tijdelijk van kracht werd, ging inderdaad over dierenwelzijn: hoe kon het vervoer van runderen over een lange afstand diervriendelijker worden gemaakt?³⁶

Zoals eerder opgemerkt behoort het handelsgedeelte van CETA tot de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie. Afwijzing (ook) daarvan is staatsrechtelijk lastig omdat het tot een politiek-constitutioneel geschil met het Europees Parlement kan leiden.³⁷ Niettemin lag CETA nu in zijn geheel voor en

Alle producten die in de EU worden ingevoerd moeten volgens CETA voldoen aan de (hogere) Europese eisen: hormoonvles of plofkoppen komen niet binnen

daarom betrokken we dat handelsgedeelte ook in onze afweging. Naar ons oordeel bevatte het voldoende stappen in een door sociaal-democraten gewenste richting, zoals de duurzaamheids hoofdstukken en de koppeling aan het klimaatverdrag van Parijs en aan ILO-conventies, die pleitten voor een vóórstem, ook al had er op sommige terreinen nog een stap extra gezet kunnen worden.

Die conclusie trokken we ook bij het specifieke thema van de geschillenbeslechting. Daar bestaan in CETA twee varianten, één inzake investeringsgeschillen en één betreffende inbreuken op de bepalingen in de duurzaamheids hoofdstukken. De meeste aandacht in het publieke debat ging uit naar het eerste en dan met name naar het nieuwe ICS. Wij waren

ervan overtuigd dat ICS een enorme stap vooruit was ten opzichte van het oude ISDS om de eerder genoemde redenen.

Toch eisten sommigen dat maatschappelijke organisaties op gelijke voet als bedrijven toegang zouden hebben tot het ICS. Maar dat kon niet om twee redenen. Ten eerste kon de verdragstekst niet meer worden gewijzigd. Ten tweede gaat het bij een investeringsgeschil om een conflict tussen een staat en een bedrijf dat in dat land heeft geïnvesteerd. Zij zijn partij bij een investeringsgeschil; maatschappelijke organisaties zijn dat niet. Om die redenen had minister Ploumen op basis van het onderzoek van de KU Leuven al in 2017 geconstateerd dat ICS evenmin een model kon zijn voor geschillenbeslechting ten aanzien van duurzaamheidsbepalingen.

Wel worden in CETA maatschappelijke organisaties al toegelaten als ‘amici curiae’ bij het ICS-hof en men had hen wellicht ook de mogelijkheid kunnen geven zich te ‘voegen’ bij één van de partijen in het geschil (waarschijnlijk de staat). Maar dat had niet veel toegevoegd. Maatschappelijke organisaties kunnen natuurlijk altijd wel naar de gewone rechter stappen en recente Nederlandse voorbeelden van het Urgenda-vonnissen en stikstofuitspraken laten zien dat ook gebeurt.

Voor inbreuken op de duurzaamheids hoofdstukken voorziet CETA in een tamelijk beperkt geformuleerde dialoog tussen betrokken partijen. Geïnspireerd door de zorgen van de Tweede Kamerfractie over de zwakke positie van vakbonden en andere maatschappelijke organisaties zetten wij daarom in op de instelling van het hierboven omschreven Europese klachtenmechanisme voor de duurzaamheids hoofdstukken in alle EU-handelsverdragen, dus ook voor CETA.³⁸ Die strijd had lang geduurd, maar als we binnenkort ook het laatste punt van het tijdsplan zouden binnenhalen, zou dit eveneens meewegen ten gunste van een stem pro-CETA.

Bij elkaar besloot de fractie daarom half mei tot een voorlopige standpuntbepaling vóór CETA. Unaniem, op de inhoud en bezien

door een sociaal-democratische bril. CETA is niet ideaal, maar zet wel stappen in de goede richting. Een tegenstem zou het einde van CETA betekenen en daarmee ook van erin opgenomen bepalingen over het klimaat, arbeidsomstandigheden en het betere ICS. Die stap terug wilden we niet zetten. Ook overwegingen van geopolitiek en internationale samenwerking tussen gelijkgezinde landen speelden een belangrijke rol.

Het tijdspad moest nog wel worden binnengehaald en bovendien bleven we open staan voor eventuele nieuwe inzichten, al was de kans daarop – gezien het lange traject – tamelijk klein geworden. Direct werd de nieuwe woordvoerder in de PvdA-Tweede Kamerfractie (sinds 2021), Joris Thijssen, op de hoogte gesteld. Zelf afkomstig uit het actiewezen reageerde hij teleurgesteld. Enthousiaster was de reactie van Frans Timmermans, die ik een paar dagen later belde om hem te vragen zijn invloed aan te wenden om zijn collega-Eurocommissaris Dombrovskis te bewegen ook onze laatste eis met betrekking tot het klachtenmechanisme in te willigen.

Op 13 juni 2022 ontving de Eerste Kamer via de minister de antwoorden van Dombrovskis op schriftelijke vragen, waaronder die van onze fractie over het tijdspad. ‘After further reflection’ ging hij nu toch akkoord met het opnemen van specifieke tijdlijnen in de ‘operating guidelines’ van het klachtenmechanisme.³⁹ Dat was mooi en een unieke prestatie voor een Eerste Kamerfractie, maar wij wilden die guidelines echt zien. Op 22 juni werden ze gepubliceerd.⁴⁰

Een dag later publiceerde de Europese Commissie ook een Mededeling als resultaat van de algehele herziening van het Europese handelsbeleid, waarin voorstellen werden gedaan om de duurzaamheids Hoofdstukken in EU-handelsverdragen nog verder aan te scherpen.⁴¹ Goed nieuws, ook voor CETA, al behoefden sommige voorstellen (zoals de introductie van handelssancties) nog wel de instemming van de Raad. Diezelfde dag kwam het bericht dat ook de nieuwe Duitse regeringscoalitie van FDP, SPD en de Groenen

had besloten in te stemmen met CETA. Zonder deze als harde voorwaarden te formuleren, zou zij zich – net zoals wij hadden gedaan – daarbij inspannen om aan Europese zijde nadere afspraken te maken ter verbetering van de werking van CETA. Als sociaal-democraten zagen we hier mogelijkheden om samen met onze Duitse geestverwanten internationale solidariteit handen en voeten te geven.

De fractie in de Tweede Kamer zat er anders in. Dezelfde dag (23 juni) stemde zij voor een motie van Ouwehand (PvdD) en Van der Plas (BBB) cs die de regering oproep de goedkeuringswet voor CETA in te trekken en tevens de Europese Commissie te informeren dat Nederland CETA formeel heeft afgewezen.⁴² De motie werd verworpen.

Canada en de EU hebben zich via onder meer het Verdrag van Parijs verplicht tot een sterke reductie van de uitstoot van broeikasgassen, ook in CETA is die verplichting opgenomen

De zaak lag duidelijk gevoelig. Ook onze achterban was verdeeld, al roerde de activistische tegenbeweging zich zichtbaarder. Nu het traject van het klachtenmechanisme was afgerond wilden wij die achterban zo snel mogelijk informeren over ons voorgenomen CETA-standpunt, maar intern partijoverleg leidde ertoe dat wij daarmee zouden wachten tot het reces van de Tweede Kamer zou zijn aangebroken.

Wel hebben wij begin juli, zoals gebruikelijk wanneer de kans op tegengesteld stemgedrag van de fracties in beide Kamers aanwezig is, de woordvoerder van de Tweede Kamerfrac-



tie, Thijssen, in de gelegenheid gesteld ons van zijn visie op de zaak te overtuigen. Nieuwe argumenten hoorden we niet. Ook niet in het gesprek dat Mei Li Vos, Ferd Crone en ik op zijn verzoek namens onze fractie een paar dagen later voerden met vertegenwoordigers van kritische maatschappelijke organisaties.⁴³ Het gesprek leidde aan geen van beide kanten tot verandering van standpunt, ook niet door het feit dat de eis van tijdlijnen in het klachtenmechanisme, waarvan de afwezigheid een maand eerder nog door de vakbonden was betreurd, door onze druk inmiddels toch was ingewilligd. Maar de sfeer was goed. 'Even goede vrienden', sloot Tuur Elzinga van de FNV het gesprek af.

De volgende dag begon het reces van de Tweede Kamer. Drie dagen later zou het plenaire debat in de Eerste Kamer plaatsvinden. In het weekend ertussen hebben we als fractie gewerkt aan een ingezonden artikel in *de*

Volkscrant waarin we ons unanieme en nu definitieve standpunt pro-CETA motiveerden. Het werd zondagmiddag online gepubliceerd.⁴⁴ We wilden voorkomen dat onze achterban tijdens het debat geheel zou worden verrast, maar we realiseerden ons dat deze informatie wel erg laat kwam.

Maandagmorgen 11 juli 2022 begon het plenaire CETA-debat in de Eerste Kamer. De stellingen die door de verschillende partijen werden betrokken verrasten niet. Er waren immers al zoveel vragen gesteld en hoorzittingen en commissievergaderingen geweest. Wel verbaasde ik me over het verwijt van tegenstanders van CETA in de Kamer dat we de dag tevoren ons standpunt bekend hadden gemaakt en niet hadden gewacht tot na het plenaire debat. Een gotspe! Zelf hadden zij al tweeënehalf jaar eerder direct aangegeven tegen CETA te zijn, ongeacht de antwoorden op vragen en informatie van experts die nog moesten komen.

Er zat veel emotie in het debat. CETA was door verschillende actiegroepen neergezet als de vereenzelviging van alle kwaad: neoliberal, desastreus voor het klimaat, de democratie, de landbouw en dierenwelzijn en een knieval voor multinationals. Nu behoren politieke partijen zich sowieso niet als 'doorgeefluik van belangengroepen' op te stellen, omdat zij verschillende belangen tegen elkaar moeten afwegen.⁴⁵ Maar in de CETA-discussie zat bovendien veel ruis op de lijn, die tijdens het debat nog niet was verdwenen. Zaken die door experts en in de schriftelijke vragenrondes al lang waren weerlegd, zoals een ratel-clausule in CETA waardoor geliberaliseerde activiteiten nooit meer in publieke handen zouden kunnen komen, werden doodleuk weer naar voren gebracht.

Door ons jarenlang op de feitelijke inhoud en de context van het verdrag te concentreren was onze fractie tot de conclusie gekomen dat CETA niet ideaal was, maar wel belangrijke stappen vooruit zette, juist op terreinen die ons als sociaal-democraten dierbaar zijn. Zonder CETA zouden bijvoorbeeld klimaat en arbeids-

omstandigheden slechter af zijn. Het glas was niet half vol, maar driekwart vol. Dat maakte ik die middag in mijn inbreng duidelijk.⁴⁶

Voor Farah Karimi van GroenLinks was het allemaal niet genoeg. Zij vond het nodig mij erop te wijzen dat de Jonge Socialisten van de PvdA zich tegen CETA hadden verklaard. Dat was overbodig. Ik wist dat mijn partij verdeeld was en dat onze fracties hier tegengesteld zouden stemmen. Daarom antwoordde ik Karimi: onze doelen zijn gelijk, over de weg er naar toe maken we een andere afweging.

Die afweging pro-CETA was recentelijk ook door de Duitse sociaal-democraten en Groenen gemaakt. Met hen zouden we de internationale strijd voor een beter klimaat en betere arbeidsomstandigheden kunnen voortzetten. In mijn inbreng had ik niet voor niets in een persoonlijke noot een verwijzing naar de uitspraak van Joop den Uyl opgenomen over ‘het zondige ras der reformisten’, waarna ik opmerkte: ‘Ook ik noem mezelf een reformist: stapsgewijs naar een betere toekomst, voor de mensen, voor de planeet.’

De volgende dag vond de stemming plaats. Ik stond ook die hele dag plenair voor drie andere onderwerpen, zodat ik tussendoor slechts het staartje van de fractievergadering kon meemaken. Toen ik binnenkwam werd ik getraakteerd op een applaus van de fractie voor mijn optreden de dag ervoor en kreeg ik een fles rode wijn. Een warm onthaal. Ook de commentaren in de kranten waren zeer positief. *NRC*: ‘Steun voor CETA van PvdA-senatoren is moedig en verstandig.’⁴⁷

Minder verheffend was berichtgeving op de sociale media. Dat tegenstanders daar poogden de druk op ons te vergroten is te bil-

lijken; de bagger en insinuaties die daar nogal eens mee gepaard gingen niet. Over het CETA-standpunt bestond binnen onze fractie echter consensus, die zich — ondanks de soms grote druk van buiten af — zonder enige dwang in de loop van de tijd op basis van vele inhoudelijke notities en gesprekken had gevormd.

Aan het begin van de middag van 12 juli 2022 vond de hoofdelijke stemming over CETA plaats. Van de 75 senatoren stemden er 35 tegen en 40 voor, onder wie de zes leden van onze fractie: Ferd Crone, Mary Fiers, Hamit Karakus, Jeroen Recourt, Mei Li Vos en ikzelf. Tevoren had ik namens de fractie de volgende stemverklaring afgegeven: ‘Voorzitter! Wij hebben als PvdA-fractie een zorgvuldige afweging gemaakt. We hebben geluisterd naar voor- en tegenstanders. We begrijpen hun zorgen. We hebben gekeken naar feiten en omstandigheden en die beoordeeld met een sociaaldemocratische bril, gericht op een vreedzame, eerlijke en duurzame wereld. Dan constateren we dat CETA niet ideaal is, maar dat het bijdraagt aan een krachtig Europa in een instabiele wereld en een Europa van de Green Deal. Het verdrag zelf zet grote stappen vooruit in de bescherming van milieu, fatsoenlijk werk en onafhankelijke rechtspraak. Nu is door het nieuwe klachtenmechanisme ook nog eens de positie van vakbonden en ngo’s versterkt. We constateren dat de democratie niet wordt aangetast door CETA en dat CETA door het vasthouden aan strengere regels de strijd aanbindt met het neoliberalisme. Daarom zullen wij als fractie van de PvdA vóór CETA stemmen, voor de mensen, voor onze kinderen en kleinkinderen, voor de planeet’.

Noten

- 1 Deze bijdrage is een geannoteerde bewerking van een op 10 november 2022 gehouden inleiding op een door de PvdA-senaatsfractie georganiseerde
 - 2 bijeenkomst in de Eerste Kamer met kritische PvdA-leden. Europese Commissie, CETA chapter by chapter (europa.eu).
 - 3 Zie o.m.: Manuela Caiani en Paolo Graziano (2018). ‘Europeanisation and social move-
 - 4 ments: The case of the Stop TTIP campaign’, in: *European Journal of Political Research* vol. 57, pp. 1031–1055.
- 4 In Nederland geholpen door uitzendingen van *Zondag met Lubach* op 16 maart en 4 okto-

- ber 2015. In de laatste uitzending pleitte Lubach er voor het ISDS-systeem uit CETA ta halen, wat daarna inderdaad is gerealiseerd en vervangen door het ICS-systeem.
- 5 Gemeenschappelijk Uitleggingsinstrument, Brussel 27 oktober 2016, 13541/16.
 - 6 Tweede Kamer, 2018–2019, 35154, nr. 4, p. 6.
 - 7 Tweede Kamer, 2016–2017, 25501-02, nr. 1690.
 - 8 Tweede Kamer, 2016–2017, 21502-02, nr. 1677.
 - 9 Tweede Kamer, 2016–2017, 21501-02, nr. 1675.
 - 10 Tweede Kamer, 2016–2017, 31985, nr. 46.
 - 11 Een verbonden samenleving. Verkiezingsprogramma PvdA 2017, met name artt. 4.3 en 10.3.
 - 12 Momenteel hebben 16 van de 27 lidstaten CETA geratificeerd.
 - 13 Op 30 april 2019 oordeelde het Hof inderdaad dat het ICS-systeem in CETA verenigbaar is met EU-recht.
 - 14 Caiani en Graziano (2018), op.cit, p. 1032.
 - 15 Integendeel! De inleidende zinnen van fracties bij schriftelijke vragen zijn daarvoor – zoals gebruikelijk – indicatief. Waar de SP ‘met afkeuring’ had kennisgenomen van CETA en GroenLinks ‘met een aan ongenoegen grenzende bezorgdheid [had] kennisgenomen van het voornemen van de regering om het CETA-verdrag te ratificeren’, de PvdD ‘met grote zorg’ had kennisgenomen van de ratificatiewet, zei de PvdA-fractie ‘met interesse kennis genomen [te hebben] van de Goedkeuring van de op 30 oktober 2016 te Brussel tot stand gekomen Brede Economische en Handelsovereenkomst (CETA)’. Tweede Kamer, 2018–2019, 35154, nr 5, (Verslag vastgesteld op 4 april 2019), pp. 2-3.
 - 16 PvdA-website, 14 oktober 2019.
 - 17 NRC/Handelsblad, 21 februari 2020. Zie ook NRC/Handelsblad, 16 oktober 2019.
 - 18 Tweede Kamer, 2019-2020, nr. 53, item 7, (plenair debat 12 februari 2020).
 - 19 Om de fractie mee te nemen bij dit gevoelige onderwerp zouden er vele volgen: 10 maart 2020, 31 maart 2020, 26 mei 2020, 2 juni 2020, 6 oktober 2020, 2 juni 2020, 17 mei 2022, 5 juli 2022, 10 juli 2022. Tussendoor werd de fractie mondeling op de hoogte gehouden van ontwikkelingen als die er waren.
 - 20 Tweede Kamer, 2019-2020 (12 februari 2020), nr. 53, item 7, p. 68.
 - 21 Alex Marx et al., *Dispute Settlement in the Trade and Sustainable Development Chapters of EU Trade Agreements*, KU Leuven, 2017.
 - 22 Ploumen had als minister al eerder geconstateerd dat het onderzoek van de KU Leuven ‘laat zien dat er geen kant-en-klare oplossing bestaat voor efficiënte en effectieve geschillenbeslechting over duurzaamheidshoofdstukken in handelsakkoorden’ en dat het kabinet ‘geen aanknopingspunten [ziet] om het *Investment Court System* verder te onderzoeken als model voor geschillenbeslechting ten aanzien van duurzaamheidsbepalingen’. Brief minister Ploumen, 17 maart 2017; Tweede Kamer, 2016-2017, 31985, nr. 49, p. 4 resp. p. 5.
 - 23 Bij GroenLinks lag dat anders: 14% voor, 51% tegen en 35% wist het niet. De Hond merkte daarover op: ‘Het gebeurt niet vaak dat cijfers van GroenLinks kiezers sterk lijken op die van FVD en PVV!’
 - 24 Op 30 november 2022 zou de Rechtbank Den Haag die claims van tafel vegen, omdat het verbod te voorzien was geweest: ECLI:NL:RBDHA:2022:12628.
 - 25 Non-paper from the Netherlands and France on trade, social economic effects and sustainable development.
 - 26 *De Volkskrant*, 12 mei 2020. Mei Li Vos, die – ook over CETA – als fractievoorzitter de communicatie met de partijleiding onderhield, kreeg er van die kant vragen over. In een extra beraad over CETA kreeg ik overigens de volle steun van de Eerste Kamerfractie; niet onverwacht, omdat ik me geheel op de inhoud en binnen de afgesproken fractiebenadering had geuit. In een gesprek met partijvoorzitter Vedelaar eind mei 2020 kon ik haar die inzet van de Eerste Kamerfractie duidelijk maken.
 - 27 Prof. mr. Henri de Waele, hoogleraar Internationaal en Europees Recht (Radboud Universiteit Nijmegen) tijdens deskundigenbijeenkomst: Eerste Kamer, 2019-2020, 35154, D, p. 29.
 - 28 Prof. dr. Freya Baetens, hoogleraar Internationaal Publiekrecht (Universiteit Oslo). Eerste Kamer, 2019-2020, 35154, D, p. 27. Zie ook noot 24.
 - 29 Eerste Kamer, 2019-2020, 35154 B; Memorie van Antwoord, 8 mei 2020, antwoorden op vragen 44 en 53, p. 35 en p. 39. Dat was overigens ook al uitdrukkelijk bevestigd in het Gemeenschappelijk Uitleggingsinstrument van 2016.
 - 30 Eerste Kamer, 2019-2020, 35154 C (verslag van een deskundigenbijeenkomst op 12 mei 2020), p. 8 en p. 13.
- Zie ook de brief Eurocommissaris Dombrovskis aan minister Kaag van 11 november 2020 (bijlage bij: Eerste Kamer, 2020-2021, 35154 G): ‘I also want to build on the useful interactions of my predecessor on this issue with the Dutch Senate earlier this year, and Senator Ruud Koole’s contribution on this topic.’ Verder: de brief van minister Schreine-

- macher van 12 mei 2022 over de bijeenkomst van precies twee jaar eerder: 'In deze bijeenkomst zegde toenmalig Commissaris Hogan naar aanleiding van vragen van één van de leden van de Eerste Kamer toe om over te gaan tot de ontwikkeling van een klachtenmechanisme'. Eerste Kamer, 2021-2022, 35925 XVII, 35154 J, p. 5.
- 31 Eerste Kamer, commissie BDO, korte aantekening vergadering 13 oktober 2020.
- 32 Samengevat: 1) hulp voor kleinere of zwakkere maatschappelijke organisaties bij het indienen van een klacht; 2) een heldere tijdlijn voor afhandeling van klachten; 3) meer transparantie omtrent ingediende klachten; 4) verheldering van vereiste onderbouwing van een klacht; 5) versterking rol nationale adviesgroepen (van vakbonden en ngo's) bij handelsakkoorden; 6) evaluatie van het klachtenmechanisme.
- 33 Brief FNV, CNV, VCP aan de leden van de BDO-commissie Eerste Kamer en de BHO-commissie Tweede Kamer, 30 mei 2022.
- 34 Citaat uit hun artikel in *de Volkskrant*, 8 juni 2022.
- 35 Een beroep van sommige tegenstanders op een door het PvdA-congres aangenomen motie tegen neoliberalisme treft bij CETA dan ook geen doel. Twee congresmoties die wel expliciet over CETA gingen (één voor, één tegen) kregen in het voorjaar van 2020 te weinig steunbetuigingen om überhaupt in behandeling te worden genomen. In het verkiezingsprogramma van 2021 wordt CETA niet met name genoemd; de opstelling van de EK-fractie past goed binnen de algemene opmerkingen over handelsverdragen in dat programma.
- 36 Leidend tot nieuwe Canadese regels, die in februari 2020 in werking traden. Ook daarna kwam dierenwelzijn regelmatig in de dialoog aan de orde.
- 37 Prof.dr. P.J. Kuijper, *Het afsluiten van zgn gemengde verdragen na Lissabon*. Position paper t.b.v. hoorzitting/rondtafelgesprek CETA Tweede Kamer, d.d. 6 november 2019.
- 38 Ook wereldwijd biedt het nieuwe klachtenmechanisme mogelijkheden die al snel zichtbaar werden: in mei 2022 werd de eerste klacht door een vakbond (CNV) ingediend. De regeringen van Peru en Colombia werden door het CNV in samenwerking met vakbonden uit die landen aangeklaagd vanwege het niet nakomen van bepalingen over arbeidsomstandigheden in de EU-handelsverdragen met die landen.
- 39 Eerste Kamer, 2021-2022, 35154 L, bijlage.
- 40 Europese Commissie, *Operating guidelines for the Single Entry Point and complaints-mechanism for the enforcement of EU trade agreements and arrangements*, 22 juni 2022, p. 13-14.
- 41 EU, Cover Note, 23 juni 2022, 10649/22.
- 42 Tweede Kamer, 2021-2022, 33576, nr. 295. We hadden de Tweede Kamerfractie geadviseerd alleen al om staatsrechtelijke redenen tegen te stemmen. Immers: CETA was al goedgekeurd door de regering en de Europese Commissie informeren dat Nederland CETA formeel heeft afgewezen kan dan alleen op basis van verwerping door het parlement, waarbij dan wel beide Kamers zich over CETA hebben moeten kunnen uitspreken. Maar net als de Eerste Kamerfractie, heeft de fractie in de Tweede Kamer natuurlijk een eigen afwegingsruimte.
- 43 Donald Pols van Milieu Defensie, Tuur Elzinga van de FNV en Michiel Servaes van Oxfam/Novib.
- 44 *De Volkskrant*, 10 juli 2022.
- 45 Term ontleend aan Bart Tromp.
- 46 Zie mijn inbreng bij het plenaire debat, Eerste Kamer, 2021-2022, nr. 37, item 3 (Verslag).
- 47 NRC, 12 juli 2022. Zie ook de *Volkskrant*, 8 juli 2022.

Column

De tunnelvisie van toetsbaar taalonderwijs

Door **Willemijn Zwart**

Neerlandica, kandidaat-lid Eerste Kamer voor de PvdA

In 2014 mocht ik Drisanne (ze heet in het echt anders) verwelkomen in mijn vwo-5-klas. Ze kwam uit Zwitserland en sprak Frans, maar had Nederlandstalige ouders. Met flink blokken lukte het haar nipt voldoende voor Nederlands te staan, totdat haar cijfer voor 'begrijpend lezen' in Magister verscheen.

De toets in kwestie, een belegen eindexamentekst, ploegde ze met haar Frans-Nederlandse woordenboek woord voor woord door, op zoek naar signaalwoorden en kernzinnen. Het resultaat mocht er wezen: een vette negen. Drisanne was apetrots, en terecht. Maar sindsdien kon ik de vraag niet langer ontkennen: wat toets ik met dat eindexamen Nederlands?

Er is iets grondig mis met het leesonderwijs in Nederland, velen voor mij constateerden dat al. Elke drie jaar wordt het internationale PISA-onderzoek uitgevoerd. De uitkomsten zijn zorgwekkend. Nederlandse leerlingen scoren lager dan alle voorgaande jaren en voor het eerst ook lager dan gemiddeld in de 15 EU-landen. Ze blijven vooral achter in het kritisch kunnen lezen en evalueren van teksten.

De standaardreflex op deze ontwikkeling is: meer lestijd begrijpend lezen, meer nadruk op leesstrategieën en vooral nog meer toetsen om de voortgang van elke individuele leerling nog nauwlettender in de gaten te houden. Terwijl het mijn ervaring is dat hoe meer tijd we besteden aan 'begrijpend' lezen (een unicum in Europa), hoe minder leerlingen écht leren begrijpen wat ze lezen. Niet in de laatste plaats omdat op menig basisschool typische begripvakken als aardrijkskunde en geschiedenis het onderspit delven, omdat taalonderwijs steeds meer van de schaarse lestijd vraagt.

Probleem is dat begrijpend lezen zo betrouwbaar te toetsen lijkt: signaalwoorden, kernzinnen, ze zijn in teksten aan te wijzen. Betekenissen niet: die moet je als lezer aan teksten geven, op basis van goede redeneringen. Beleidsmakers volharden in het idee dat standaard lesmethodes, protocollen, uniforme toetsen en leerlingenvolgsadministraties automatisch leiden tot succes. Met als gevolg gefrustreerde docenten en inhoudsloos teach-to-the-test-leesonderwijs. En dus een dalende taalvaardigheid van Nederlanders.

Helaas grossiert onze complete semi-publieke sector, van zorg en welzijn tot onderwijs en kinderopvang, in het protocollair inkaderen van professionals. Tot de handelingsruimte zo beperkt is dat je verantwoordelijk voelen voor de effecten van je werk leidt tot somberheid, burn-out of zelfs een switch naar een andere sector.

Zelf verliet ook ik na drie jaar het middelbaar onderwijs. Ik werd lerarenopleider Nederlands en actief in de vakbeweging, als lid van het hoofdbestuur van Levende Talen. Werk dat er toe deed, maar waarin telkens weer de bottleneck voor échte veranderingen in Den Haag blijkt te liggen.

Uiteindelijk staat of valt de kwaliteit van ons onderwijs bij de politieke wil professionals vrijheid en verantwoordelijkheid te geven, in plaats van onderwijs als een leerfabriek met gekwantificeerde leereenheden te zien.

Onze opdracht is groter dan slechts het overeind houden van een economisch rendabel onderwijssysteem. Onze opdracht is primair om volgende generaties mee te geven hoe zij onze democratische rechtstaat aan de generaties ná hen door kunnen geven. En dat vraagt om een taalvaardige toekomst, waarin elkaar begrijpen en begrepen worden centraal staan. Dat laat zich niet vatten in signaalwoorden en kernzinnen.

Samen onze toekomst in handen nemen

De afgelopen maanden werkten de WBS en het Wetenschappelijke Bureau GroenLinks aan een nieuw politiek verhaal dat meer moet zijn dan een simpel samenvoegsel van rood-groene ideeën. Het werd een zoektocht naar wat een rechtvaardige duurzaamheids-transitie inhoudt en de garantie voor iedereen op een waardig, vrij en zeker bestaan. Het discussiestuk werd gepresenteerd op het gezamenlijke partijcongres van 4 februari.

TIM 'S JONGERS & NOORTJE THIJSEN

Directeur Wiardi Beckman Stichting respectievelijk directeur Wetenschappelijk Bureau GroenLinks

Het moge duidelijk zijn: leden van de PvdA en GroenLinks vragen in meerderheid om samenwerking tussen de twee partijen. Een samenwerking die al op veel plekken invulling en vorm krijgt. Politieke vertegenwoordigers in gemeenten, provincies, 'Den Haag' en 'Brussel' trekken dagelijks samen op.

De wetenschappelijke bureaus van beide partijen hebben de opdracht aanvaard om samen tot een discussiestuk te komen op de inhoud. Wat ons betreft vormt dit stuk de basis voor een nieuw links verhaal. Het heeft als doel om de inhoudelijke en ideologische dialoog verder te brengen, binnen en buiten de partijen.

We zien dit stuk uitdrukkelijk als een start van een langer traject. Het is dan ook geen vol-dragen visie of een gezamenlijk verkiezings-programma. Vorm en proces van de samenwerking komen hier niet aan bod. We geven in dit stuk richting aan het 'waarom' en 'wat' van linkse samenwerking.

We nodigen leden en geïnteresseerden uit om in gezamenlijkheid de 'hoe' verder uit te werken. Dat kan middels bijeenkomsten, debatavonden, werkgroepen, denktanks et cetera. Graag laten wij ons als wetenschappelijke bureaus voeden met de uitkomsten daarvan. Zo bouwen we samen aan het nieuwe linkse verhaal voor Nederland.

Groene en sociale politiek zijn inherent verweven met elkaar. We presenteren daarom het begin van een nieuwe ideologische blik op de toekomst van onze samenleving. We verleggen de focus naar wat wél kan. De kern van ons verhaal laat zich het beste samenvatten in twee boodschappen: we gaan vol voor een groene welzijnseconomie die iedereen een waardig en vrij bestaan garandeert. We erkennen dat als we de klimaat- en biodiversiteitscrisis niet op een daadkrachtige en rechtvaardige manier bestrijden, dit de bestaanszekerheid van veel mensen op het spel zet en de ongelijkheid verder zal doen toenemen.

Dit stuk start met een korte blik op de geschiedenis. Daaruit zal blijken dat linkse en groene politiek in het verleden in staat is geweest om verschil te maken. Net zoals nu het verschil gemaakt moet worden. En dat kan, als we de twee grootste opdrachten van de huidige tijd centraal stellen: een rechtvaardige duurzaamheidstransitie en de garantie voor iedereen op een vrij, waardig en zeker bestaan.

Tijdens het schrijven hebben we ons laten inspireren door externe experts uit de wetenschap en praktijk. Ook hebben we onze ideeën getoetst bij politiek vertegenwoordigers en een dwarsdoorsnede van leden. Dat maakt van dit stuk op zich al een mooi voorbeeld van samenwerking.

Wij zijn iedereen die heeft bijgedragen, en niet op zijn minst onze eigen medewerkers, dankbaar voor de geleverde inspanningen. En we wensen u een mooie inhoudelijke dialoog toe. Laten we samen onze toekomst in handen nemen.

De opkomst van links

De wortels van linkse politiek liggen in de negentiende eeuw: in de strijd om een beter bestaan én tegen een ontketend kapitalisme. Mensen uit alle lagen van de samenleving verenigden zich in vakbonden, politieke partijen en maatschappelijke organisaties. Groot was het verzet tegen een systeem dat steeds meer mensen dwong in armoede en afhankelijkheid te leven.

Terugkijkend is het een extreem succesvolle periode geweest. Het was een strijd om een waardig bestaan voor iedereen. Voor het recht om mee te tellen. Voor een overheid die ingrijpt in de samenleving als bewaker van een goed bestaan en hoeder van het algemeen belang. Tegen verdeeldheid en een kleine groep vermogenden die alle macht en welvaart naar zich toetrok.

Publieke voorzieningen die we nu als gegeven zien, kregen vorm: schoon drinkwater, riolering, elektriciteit, wegen, armenzorg. Er kwam een veertigjarige werkweek. En door de

invoering van het algemeen kiesrecht kreeg iedereen een directe politieke stem. Nu vanzelfsprekend, toen allerminst.

De uitbreiding van sociale zekerheid en publieke voorzieningen werd, mede onder verantwoordelijkheid van de nieuwe Partij van de Arbeid, vanaf eind jaren vijftig in hoog tempo doorgezet. Iedereen kreeg toegang tot huisvesting, onderwijs, openbaar vervoer en zorg. Wie om wat voor reden dan ook niet kon

Welvaart die in Nederland wordt gecreëerd moet welvaart zijn die in Nederland breed wordt gedeeld

werken, had recht op een uitkering. De verzorgingsstaat zag het daglicht. En onder grote publieke druk werd voor het eerst de vervuiling van de natuur aangepakt.

De uitbouw van de verzorgingsstaat gaf de strijd om een waardig bestaan een nieuwe impuls. In de late jaren zestig werd duidelijk dat een goed leven om meer draait dan het fundament van materiële bestaanszekerheid. Immateriële bestaanszekerheid — de vrijheid om jezelf te kunnen ontwikkelen — werd aan de linkse agenda toegevoegd. Met steun van de linkse partijen beklommen emancipatiebewegingen succesvol de barricaden voor vrouwen-, en LHBTQ+-rechten en antiracisme. Zijn wie je wilt zijn, ging ertoe doen.

Om al deze doelen te behalen richtte de linkse politiek zich in deze jaren op de fundamentele 'demokratisering' van de samenleving, zoals het werd verwoord in het beroemde gezamenlijke verkiezingsprogramma *Keerpunt '72* van PvdA, D66 en GroenLinks-voorloper PPR. De grote vervreemding tussen burger en politiek moest worden tegengegaan. Er werd beleid ingevoerd dat mensen in

alle lagen van de samenleving échte zeggenschap gaf.

In deze periode werd gezond kunnen leven zonder luchtvervuiling of de dreiging van een ecologische ramp, een onlosmakelijk onderdeel van de politieke strijd. Dat was mede dankzij het rapport *Grenzen aan de groei* van de Club van Rome. De milieubewegingen die we nu kennen, zagen toen het licht. De nadruk op economische groei en consumptie werden gerelativeerd: het bewustzijn kwam op dat voor een gezond leven ook een gezonde planeet nodig is. Verwevenheid tussen groene politiek en sociaal-democratie werd een feit. Kortom: linkse politiek heeft ons veel gebracht.

De omslag naar afnemend collectief welzijn

Toen braken de jaren tachtig aan. Die periode stond in het teken van economische mondialisering, Europeanisering van beleid en een economische crisis die zorgde voor hoge werkloosheid en een snel oplopende staatschuld. Er vond een verandering plaats in het economische en bestuurlijke denken, dat voor decennia richting gaf aan het overheidsbeleid. Er vond een afwaardering van de overheid en een opwaardering van de markt plaats.

Markten en een bedrijfsmatige manier van denken werden voorgesteld als de sleutel tot collectieve welvaart. De economie kwam op de voorgrond van alles te staan. Dit heeft de samenleving immens veranderd. Het leidde tot een dominante markt, een terugtrekkende overheid én een meer individualistische samenleving dan voordien. De overheid was niet langer de oplossing voor maatschappelijke problemen, zij was zelf het probleem.

Binnen de overheid zelf – en in haar relatie tot burgers – vond een mentaliteitsverandering plaats. Van ambtenaren en bestuurders werd verwacht dat ze zich gingen gedragen als managers, met een focus op rendement, controle en het eigenbelang van de organisatie. Relevante kennis bij de

overheid ging verloren, omdat steeds meer beleidskeuzes werden ‘geoutsourcet’ naar dure onderzoek- en adviesbureaus. De burger werd klant.

In de internationale concurrentiestrijd ging de overheid het als voornaamste taak zien om multinationals binnen de BV Nederland te bedienen. Wat goed is voor grote bedrijven zou per definitie ook goed zijn voor de samenleving als geheel. Het creëren van een zo aantrekkelijk mogelijk vestigingsklimaat voor het internationale bedrijfsleven werd daarmee een steeds belangrijker doel van overheidsbeleid. Regelgeving bedoeld om werkenden, natuur en het milieu te beschermen werd versoepeld. Terwijl aandacht voor bestaanszekerheid en de kwaliteit en toegankelijkheid van voorzieningen steeds meer op de achtergrond geraakte.

Sectoren als de zorg, kinderopvang, onderwijs, energie en openbaar vervoer brengen we weer in publieke handen

Ook introduceerde de overheid actief marktconcurrentie in de publieke sector: publieke diensten werden geheel of gedeeltelijk geprivatiseerd. Daarmee vielen essentiële voorzieningen in de sfeer van onder meer wonen, zorg, openbaar vervoer, energie en kinderopvang in handen van nationale en internationale beleggingsmaatschappijen. Hierdoor gaat belastinggeld dat wordt geïnvesteerd in dit soort essentiële voorzieningen, naar de diepe zakken van het (inter)nationale bedrijfsleven. Kortom, de toegang tot onze sociale grondrechten verschaalde.

We zien nu dat het marktdenken ons vooral crises heeft opgeleverd: de ecologische crisis, onderwijscrisis, energiecrisis, bestaanszeker-

heidscrisis, jeugdzorgcrisis, wooncrisis, asielcrisis, zorgcrisis... Overall is het crisis.

Onze verzorgingsstaat met zijn universele en ruimhartige basisvoorzieningen lijkt niet langer een recht, maar een gunst. De angst dat mensen te veel krijgen, is veelal groter dan de angst dat mensen tekortkomen. Zij die een beroep doen op de overheid, krijgen te vaak te maken met ondoorgrondelijke bureaucratie, vernedering en institutioneel racisme. De overheid draagt zo bij aan een ieder-voor-zichmentaliteit, met onderling wantrouwen en polarisatie tot gevolg. Het 'ik' staat voor het 'wij'.

Een hoopvolle toekomst

De noodzaak voor krachtige sociale en ecologische politiek is nog nooit zo groot geweest als nu. Ons huidige economische model is sterk gebaseerd op de uitputting van natuurlijke en menselijke hulpbronnen. Dat is niet langer houdbaar.

We presenteren daarom het begin van een nieuwe ideologische blik op de toekomst van onze samenleving. We willen toewerken naar een verhaal dat hoop en perspectief biedt. Daarom verleggen we de focus van wat niet kan, naar wat juist wel kan. De kern van ons verhaal laat zich samenvatten in twee boodschappen.

Ten eerste gaan we vol voor een groene welzijnseconomie. Dat wil zeggen: een economie waarin niet economische groei en zo hoog mogelijke bedrijfswinsten, maar breed gedeeld menselijke welzijn en een evenwichtige relatie met de natuur voorop staan. Uitbuiting van mens en natuur heeft daarin geen plek meer. Daarvoor moeten we de huidige dominantie van de markt verschuiven naar het samenspel van burger en overheid. Publieke voorzieningen en initiatieven vanuit de gemeenschap worden een belangrijke motor van de welzijnseconomie. Zo garanderen we een vrij, waardig en zeker bestaan voor iedereen, nu en in de toekomst.

Ten tweede erkennen we dat als we de klimaat- en biodiversiteitscrisis niet met ur-

gentie bestrijden, de bestaanszekerheid van eenieder op het spel staat. Dat vraagt om een doortastende overheid die het publiek belang vooropstelt en draagvlak creëert voor de grote maatschappelijke veranderingen waarvoor we staan. Maar ook een overheid die oog heeft voor bestaande sociale ongelijkheden en ervoor zorgt dat de verduurzaming van de economie vooral ook ten goede komt aan de armste en meest kwetsbare mensen in de samenleving. Zo gebruiken we de duurzaamheidstransitie als opstap naar een eerlijkere samenleving.

De politieke strijd voor zo'n samenleving kan alleen slagen als wij deze samen voeren met de sociale bewegingen die zich hardmaken voor bestaanszekerheid binnen de draagkracht van de aarde. Samen met de bedrijven (klein en groot) die hun verantwoordelijkheid willen nemen. En samen met al die burgers die vinden dat het zo niet langer kan.

Een vrij, waardig en zeker bestaan

Een vrij, zeker en (gelijk)waardig bestaan voor iedereen, dat is waar linkse politiek om draait. Dat begint bij materiële zekerheid in termen van werk, inkomen en toegang tot essentiële voorzieningen, maar houdt daar zeker niet mee op. Het betekent ook dat je in vrijheid en naar eigen inzicht je talenten kunt ontwikkelen. En dat je je gezien, gehoord en gerespecteerd voelt. Dit alles bereiken we alleen wanneer we samenwerken en solidair zijn met elkaar. Want wat de meritocratische- en zelfredzaamheidsdoctrines ons ook willen doen geloven, ons welzijn en succes hebben we nooit enkel en alleen aan onszelf te danken. En pech of een ongeluk kan iedereen overkomen. Of we het nu willen of niet: als mensen zijn we van elkaar afhankelijk.

De grootste kans om grip op ons leven te krijgen, is wanneer onze collectieve voorzieningen en instituties ingericht zijn op publieke rijkdom: bestaanszekerheid, culturele diversiteit, hoogwaardige publieke voorzieningen, gezonde lucht, rijke natuur, tijd voor

ontspanning en zorg voor elkaar. Publieke rijkdom weegt zwaarder dan individueel bezit.

Individuele rechten staan of vallen bij de sterkte van het collectief en de solidariteit tussen burgers. Institutioneel racisme, racisme, discriminatie (op welke gronden ook) of andersoortige sociale uitsluiting hebben dan geen plek. Deze onderdrukken de waardigheid van individuen en ondermijnen daarmee het collectief.

Collectieve voorzieningen als basis van de samenleving

Het realiseren van een vrij en waardig bestaan voor iedereen begint met kwalitatief goede en toegankelijke publieke voorzieningen. Zij geven mensen de mogelijkheid zichzelf te ontwikkelen en voorkomen dat men onder het bestaansminimum zakt. Dat zijn de basisprincipes van onze samenleving.

Nu is het nog zo dat waar en in welke omstandigheden je wordt geboren, medebepalend is voor je verdere levensloop en gezondheid. Daarom zetten we gelijkheid van kansen én uitkomsten voorop. De overheid mag dan geen geluksmachine zijn, het is haar plicht om iedereen perspectief te bieden en waar nodig te stimuleren. We moeten af van het idee dat uitgaven aan publieke voorzieningen 'collectieve lasten' zijn, die slecht zijn voor de economie. De sociale zekerheid, de zorg, het onderwijs, de volkshuisvesting; het zijn stuk voor stuk sectoren die aan de basis staan van ons nationale verdienvermogen en die veel mensen van een betekenisvolle baan en inkomen voorzien. Ze vormen de sociale basis van onze samenleving. Het zijn dus lusten in plaats van lasten.

We beteugelen de marktmacht en vergroten de grip van de overheid en de gemeenschap. We draaien een aantal privatiseringen in onze vitale sectoren en nutsvoorzieningen terug. Sectoren als de zorg, kinderopvang, onderwijs, energie en openbaar vervoer brengen we weer in publieke handen. Dat kan onder

meer door de organisatie van zeggenschap door burgers te vergroten, middels staatsdeelname of andere vormen van publiek eigendom. Op zijn minst zorgen we ervoor dat de overheid in staat is om steviger te reguleren en streng te handhaven. Het publieke belang moet vooropstaan.

Solidariteit vatten we niet langer op als individuele daad; zij moet de lijfspreuk zijn van de instituties die onze sociale grondrechten garanderen

Hoe belangrijk de toegang tot goede publieke voorzieningen is, zien we ook terug op lokaal niveau. In de regio laat de afwezigheid van de overheid zich het hardste voelen. Buslijnen wordt geschrapt, ziekenhuizen gesloten en scholen gaan dicht. Het is een bewuste keuze geweest om vooral te investeren op die plekken waar de meeste economische groei werd verwacht. De regio hoorde daar veelal niet bij. Maar ook binnen steden zien we dat selectief wordt geïnvesteerd. In de slag om 'talent' en 'kapitaal' aan de stad te binden, trekken mensen met lage en middeninkomens hier noodgedwongen weg. Het is nodig om een betere balans te vinden tussen het ondersteunen van kansrijke ontwikkelingen en de verdeling van de opbrengsten. Niemand kan achterblijven.

Aanvullend op de publieke voorzieningen en het sociale vangnet van de overheid, geven we ruim baan aan coöperaties die lokale sociale, economische of ecologische initiatieven nemen. Waar mensen daar behoefte aan hebben, krijgen zij zeggenschap over hun eigen energie, voedsel, kinderopvang of buurthuis. Zo krijgt de gemeenschap meer ruimte en ontstaat er een alternatief in het bestaande

aanbod van markt en overheid. Waar nodig is het aan de overheid om financiële, praktische en juridische ondersteuning te organiseren, zodat deelname aan dit soort initiatieven breed toegankelijk is. Ook moeten we ervoor zorgen dat de gehele gemeenschap kan profiteren van dit soort initiatieven. Dat kan bijvoorbeeld door winsten te laten terugvloeien naar een nabijgelegen buurthuis of openbaar groen.

Een zeker bestaan

Wie geconfronteerd wordt met pech en tegenslag vindt de overheid als benaderbare bondgenoot aan zijn zijde. Uitgaan van vertrouwen en rekening houden met het doenvermogen van burgers moeten de uitgangspunten van overheidssteuning zijn. Uitkeringen en het minimumloon moeten voor jong en oud toereikend zijn, zodat iedereen kan leven in plaats van overleven. Chronische ziekte mag dus niet langer gelijk staan aan chronische armoede. De bijstand moet veranderen van wielklem naar trampoline. Solidariteit vatten we niet langer op als individuele daad. Het moet de lijfspreuk zijn van de instituties die onze sociale grondrechten garanderen.

Uitgangspunt is dat bestaanszekerheid de meeste garanties biedt op een gelukkig en gezond leven. Iedereen die aan de slag kan gaan, moet de garantie op een passende baan krijgen. Vrijwilligerswerk en mantelzorg behoeven beloning in plaats van bestraffing. Theoretisch en praktisch werk verdienen dezelfde maatschappelijke waardering. De overheid moet het goede voorbeeld geven, door inclusief werkgeverschap en door een einde te maken aan elke vorm van discriminatie en institutioneel racisme. Onwillige werkgevers moeten worden aangepakt.

Investerings in mensen – in hun onderwijs, hun vermogen te werken, hun bestaanszekerheid – verdienen zich op termijn dubbel terug. Want investeren in mensen is investeren in de samenleving als geheel. We herwaarderen de publieke sector en de professionals

die daarin werken. Dat begint met een fatsoenlijke vergoeding voor publieke professionals, zeggenschap over het eigen werk en de organisatie. Simpelweg omdat grip op je werk een wezenlijk onderdeel is van grip op je leven.

Breed gedeelde welvaart

De baten van onze economische inspanningen moeten eerlijker worden verdeeld. Zowel goed werk als goed werkgeverschap moet lonen. De gemiddelde Nederlander en het MKB profiteren relatief weinig van de economische welvaart die wij gezamenlijk creëren. Een onevenredig deel van ons nationaal inkomen komt terecht bij de bestuurders en (buitenlandse) financiers van bedrijven. Wanneer men zegt dat 'onze' economie groeit, zijn het vooral de aandeelhouderswinsten die groeien.

Niemand kan nog ontkennen dat de kloof tussen arm en rijk groeit. Een grote groep mensen leeft in fundamentele bestaansonzekerheid. Zij moeten rondkomen van een laag inkomen, hebben onzekere contracten of überhaupt geen werk, staan op wachtlijsten voor een sociale woning en leven bijna tien jaar korter dan mensen bovenaan de welvaarts ladder. Het is evident dat deze groeiende ongelijkheid haaks staat op het ideaal van een vrij, zeker en waardig bestaan voor iedereen.

Werken betekent lang niet altijd rondkomen. De lonen moeten voldoende zijn om in het levensonderhoud te voorzien en toekomstperspectief te bieden. De flexibilisering van de 'onderkant' van de arbeidsmarkt herzien we grondig en compenseren we met de nodige bestaanszekerheden. Tijdelijke oproepkrachten, flexwerkers en zzp-ers verdienen mogelijkheden om zich te verenigen binnen het bedrijf waarvoor ze werken. Onbekend mag niet langer onbemind zijn.

Niet langer zijn werknemers poppetjes die moeten ondergaan wat boven hun hoofd wordt beslist. Het is hoog tijd dat werkenden meer zeggenschap krijgen op de werkvloer. Door bijvoorbeeld mede aandeelhouder te worden, krijgen zij grip op hun werkomsan-

digheden en kunnen zij meer invloed uitoefenen op de sociale én ecologische koers van de organisatie waar zij in werken. Zekerheid en zeggenschap zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

De toenemende ongelijkheid rechtvaardigt ook nieuwe vormen van herverdeling. De rijkste 10% van de bevolking bezit 61% van het totale vermogen in ons land. Inkomen uit vermogen wordt fiscaal gunstiger behandeld dan inkomen uit werk. Nederland is een verzorgingsstaat geworden voor renteniers die niet werken, maar geld voor zich laten werken. Wij herstellen de zoekgeraakte balans tussen het belasten van vermogen (in elke vorm) en arbeid. Er moet een einde komen aan de mogelijkheid voor bedrijven en vermogende particulieren om belasting te ontwijken met slimme trucs en brievenbussen op de Zuidas. Nederland als belastingparadijs is niet meer van deze tijd. Welvaart die in Nederland wordt gecreëerd moet welvaart zijn die in Nederland breed wordt gedeeld.

Tot slot temmen we de invloed van de financiële sector op onze samenleving. Publieke voorzieningen, mensen en bedrijven zijn te afhankelijk geworden van financiële diensten en producten. Denk aan risicovolle beleggingshypotheek, durfinvesteerd die kinderopvanginstellingen en volkshuisvesting financieren, energiebedrijven die risico's afdekken met dure financiële producten en pensioenbeheerders die beleggen in speculatieve financiële producten in plaats van duurzaamheid. Naast beter toezicht en regulering, is het zaak om vanuit de overheid alternatieven op te richten, zoals bijvoorbeeld een publieke beheerder voor pensioenvermogen.

Versterking en vernieuwing van onze democratie

We zien de afgelopen jaren duidelijke signalen dat bij veel burgers het vertrouwen in de overheid en onze democratie afbrokkelt. De opkomst bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen was dramatisch laag. Veel mensen

herkennen zich niet langer in de overheid en stellen zichzelf de vraag: waarom nog meedoen aan een systeem dat niet voor mij werkt? Zeker in tijden van grote maatschappelijke veranderingen, is dit problematisch.

Een goed werkende democratie geeft mensen een zekere mate van grip op de wereld om hen heen. Ze stelt ons in staat gezamenlijk onze toekomst vorm te geven. Daarom zetten we in op een verbetering van het functioneren van onze huidige indirecte, representatieve democratie. Dat begint met het stevig verankeren van ervaringskennis in de vorming, uitvoering en evaluatie van beleid.

Maar ook de ruimte die niet-gekozen (overheids)instanties krijgen om naar eigen inzicht beleid uit te werken en uit te voeren, moet worden beperkt. Het mag niet zo zijn dat technocratische instanties als centrale banken, toezichthouders, en andere zelfstandige bestuursorganen, beleid over de samenleving afkondigen dat niet wordt begrepen door grote delen van de bevolking. Er ligt zeker een belangrijk rol voor experts en hun specialistische kennis in de vorming en uitvoering van beleid. Maar daar waar macht concentreert, moet ook verantwoording zich concentreren.

Daarnaast zetten we in op meer directe en participatieve vormen van democratie, zoals (lokale) referenda en burgerberaden. De verhouding tussen burgers en overheid vraagt om een andere interactie en cultuur. Overheidssystemen zijn voor veel burgers te complex. Beleid wordt veelal gemaakt zonder dat de burger daarvan op de voorgrond bij wordt betrokken. Men herkent zich dan uiteindelijk niet in de keuzes die zijn gemaakt.

Bedrijven, en grote multinationals in het bijzonder, moeten meer worden aangesproken op hun maatschappelijke impact. Hun maatschappelijke macht en invloed op de politieke besluitvorming is momenteel te groot. Dat gaat ten koste van goede arbeidsvoorwaarden, het klimaat en biodiversiteit, en een eerlijk belastingstelsel.

De transparantie over de interacties tussen het bedrijfsleven, politici en ambtenaren

moet worden vergroot. De tijd van zelfregulering door het bedrijfsleven is voorbij. Daarvoor in de plaats komen wetten en regelgeving die vanuit een breed publiek belang worden opgesteld. Duidelijkheid en rechtszekerheid komen ook kleine en grote bedrijven ten goede.

Versterking van de democratie is ook een opdracht voor de linkse samenwerking op zich. Want als we een nieuw links verhaal voor heel Nederland willen schrijven, zullen we ook naar voor ons minder voor de hand liggende stemmen moeten luisteren. Dat kan schuren, maar ook glans opleveren. Als samenleving moeten we het samen doen. Links moet daarin het voorbeeld geven.

Een rechtvaardige duurzaamheids-transitie

Een immense uitdaging is de ecologische crisis. Door deze crisis met urgentie en een duidelijke visie aan te pakken, realiseren we bestaanszekerheid voor onszelf, onze kinderen en kleinkinderen. We nemen afscheid van economische groei als doel op zich en bouwen aan een klimaatneutrale economie, gericht op het bevorderen van menselijk welzijn. Enkel zo kunnen we de verhouding tussen mens en natuur herstellen.

We zijn ervan doordrongen dat de strijd tegen de klimaat- en biodiversiteitscrisis slechts succesvol kan zijn, als iedereen kan meekomen. De transitie moet gebruikt worden als een kans voor het vergroten van een vrij, zeker en waardig bestaan binnen de planetaire grenzen. We mogen daarbij verwachten dat de bedrijven en mensen die het meest bijdragen aan vervuiling en uitputting van schaarse hulpbronnen, de grootste bijdrage gaan leveren aan de oplossing. Dat noemen we klimaat-rechtvaardigheid.

Omdat het klimaatvraagstuk een mondiaal vraagstuk is, reikt onze blik tot ver buiten onze landsgrenzen. Sociale en politieke onrust elders heeft effect op de transitie hier. Maar evengoed zijn eerlijke handel en een circulaire

Europese economie een voorwaarde voor een succesvolle transitie elders in de wereld. Kortom: ook het klimaatvraagstuk vraagt om solidariteit.

Een groene welzijnseconomie

Als we niet snel handelen, worden planetaire grenzen verder overschreden. De aarde warmt op, oceanen verzuren, soorten sterven uit en de natuur verstikt. Daarom moeten we loskomen van economische groei als doel op zich. Want oneindige groei laat zich simpelweg niet rijmen met de eindigheid van onze natuurlijke hulpbronnen. We stoppen met het uitbuiten van de aarde. We herstellen onze verhouding tot de natuur. De mens als heerser maakt plaats voor het besef dat de mens afhankelijk is van een goed functionerend ecosysteem met rijke biodiversiteit. Welzijn van mens en natuur moeten vooropstaan in ons economische model.

Zowel goed werk als goed werkgeverschap moet lonen

Een groene welzijnseconomie vraagt om een daadkrachtige en rechtvaardige overheid die anders durft te denken en te doen. We kunnen fundamentele keuzes over de toekomst van ons land niet langer voor ons uitschuiven of overlaten aan de markt. Sterker nog, de overheid zal de rol van regisseur en mede-investeerder op zich moeten nemen om ervoor te zorgen dat duurzame producten de norm worden. Ook via groene belastingen kan de overheid sturend zijn. Vervuiling en luxeconsumptie krijgen een eerlijke prijs.

Een snelle en eerlijke duurzaamheidstransitie kan niet zonder een richtinggevende overheid. We moeten duidelijkheid geven over welke economische activiteiten we nog

kunnen en willen faciliteren in Nederland. De mate waarin activiteiten bijdragen aan de welzijnseconomie moet daarbij doorslaggevend zijn. We gaan vol voor een groene industriepolitiek. Dat betekent dat de overheid actief inzet op de opbouw van bedrijven die sociale en ecologische waarde toevoegen, op de ombouw van bedrijven die serieus gaan vergroenen én op de afbouw van bedrijven die bijdragen aan de uitputting van mens en natuur. Zo creëren we banen voor de toekomst.

Om dit te bereiken moet de overheid wortel en stok gebruiken: van subsidies en aanbestedingen, tot belastingen en wet- en regelgeving. Handhaven is net zo belangrijk. Want het is bekend dat instanties als de arbeidsinspectie en omgevingsdiensten (verantwoordelijk voor toezicht op de naleving van milieuwetgeving) momenteel niet beschikken over de middelen om relevante wetten effectief te kunnen handhaven. Met meer duidelijkheid en handhaving voorkomen we uitbuiting van mens en milieu.

Klimaatrechtvaardigheid

De ecologische transitie gaat samen met grote sociale veranderingen. Werk verandert, banen verdwijnen, lusten en lasten verschuiven, en we zullen in het verleden gemaakte ruimtelijke keuzes moeten heroverwegen. Het is zaak dat we op een rechtvaardige manier met deze veranderingen omgaan en dat we iedereen daarin meenemen. Solidariteit tussen mensen onderling en tussen mens en natuur moet daarbij leidend zijn.

Vanwege het feit dat de superrijken een exorbitant aandeel hebben in de klimaat- en biodiversiteitscrisis, is er geen plaats meer voor extreme rijkdom in Nederland. Ook is het oneerlijk dat de meest vermogenden de grootste ecologische voetafdruk hebben én de financiële mogelijkheden hebben om te investeren in warmtepompen, elektrische auto's en zonnepanelen. Anderen moeten het doen met een extra trui, tochtstrip en radiatorfolie. In tijden van hittestress zijn de armste wijken de warmste wijken. Wanneer het koud wordt,

betalen mensen in slecht geïsoleerde huizen de hoogste energierekening. Dat is onrechtvaardig en zet het maatschappelijke draagvlak voor de transitie naar een duurzame samenleving onder druk.

Investeringen in mensen – in hun onderwijs, hun vermogen te werken, hun bestaanszekerheid – verdienen zich op termijn dubbel terug

We grijpen de transitie aan om de maatschappelijke ongelijkheid te verkleinen. Ongelijk investeren in buurten waar de klimaatcrisis het meest voelbaar is, vangt twee vliegen in één klap: sociale én ecologische duurzaamheid. Daarnaast moeten de effecten van klimaatverandering goed opgevangen worden. En de lasten van adaptatie aan een veranderend klimaat zullen eerlijk moeten worden verdeeld.

Ruslands imperialistische aanval op Oekraïne heeft niet alleen oorlog in Europa gebracht, deze heeft in ons eigen land ook een energiecrisis veroorzaakt. Het laat zien dat we met urgentie moeten stoppen met onze olie- en gasverslaving en de subsidiëring ervan. We zetten in op energiebesparing en groene energie.

Een leefbare toekomst in een klein land

De transitie naar een duurzame en natuurinclusieve samenleving vergt ook een andere manier van denken over de ruimtelijke inrichting van ons land. Te lang hebben we economische overwegingen op de korte termijn doorslaggevend laten zijn voor de ruimtelijke inrichting. We gingen ervan uit dat we natuurlijke systemen van water en bodem naar onze hand konden zetten.

Steeds acuter wordende problemen rond droogte, stikstof, verzilting (van landbouwgronden in de kustgebieden), bodemdaling (in de veengebieden), en overstromingen (bijvoorbeeld die in Limburg) maken duidelijk dat de grenzen van dit maakbaarheidsdenken zijn bereikt. Willen we grote economische schade én menselijke leed in de nabije toekomst voorkomen, dan zullen we de natuur en haar systemen meer centraal moeten stellen bij de ruimtelijke inrichting van ons land. Niet langer proberen de natuur te temmen, maar anticiperen, aanpassen en meebewegen met een veranderend klimaat.

Het is daarbij onvermijdelijk dat we in het verleden gemaakte ruimtelijke keuzes moeten heroverwegen. Tegelijkertijd doen ook grote maatschappelijke opgaven rondom de energietransitie en de woningbouw een stevig beroep op de schaarse ruimte in ons kleine land. Het is zaak dat we op een rechtvaardige manier omgaan met deze conflicterende ruimteclaims. Dat mensen zich niet klemgezet, maar gehoord voelen. En hun te allen tijde perspectief wordt geboden.

Linkse politiek verlegt de focus van wat niet kan, naar wat juist wel kan. Dat vergt verbeeldingsvermogen en een langetermijnperspectief. We verschuiven onze horizon naar een verdere toekomst. Niet twintig jaar, maar honderd jaar. Want zo'n langetermijnperspectief kan zowel inspirerend als verbindend werken. Het opent nieuwe manieren van denken, brengt mensen samen en verlegt de focus van wat niet kan naar wat juist wel kan. Dat biedt mensen en regio's perspectief. Zo grijpen we de duurzaamheidstransitie aan als mogelijkheid om gezamenlijk te werken aan een leefbare toekomst. Niet alleen voor onszelf, maar ook voor de generaties na ons. Wat voor voorouders willen we zijn?

Internationale solidariteit

Klimaatrechtvaardigheid houdt niet op bij onze landsgrenzen. Ook op mondiale schaal zien we dat de rijkste landen veruit het groot-

ste aandeel hebben in de klimaat- en biodiversiteitscrisis, terwijl het mondiale Zuiden het minste bijdraagt maar wel de ergste gevolgen ondervindt. Dat leidt niet alleen tot sociale ontwrichting elders in de wereld, maar heeft ook gevolgen voor Nederland en Europa. Als we doorgaan op de huidige voet, tellen we in 2050 wereldwijd meer dan tweehonderd miljoen klimaatvluchtelingen.

Deze landen moeten gesteund worden bij de bescherming tegen klimaatverandering, tegen de vervuiling en uitbuiting van multinationals, bij het opwekken van schone energie en bij het realiseren van bestaanszekerheid voor al hun inwoners. Dat betekent ook iets voor de economische verhoudingen tussen het mondiale Noorden en Zuiden. In de huidige internationale handelsrelaties werkt het koloniale verleden tot op de dag van vandaag door: zowel mensen als grondstoffen in het Zuiden worden geëxploiteerd om de vervuilende economieën van het Noord-Westen te bedienen. Europees afval blijft maar zelden in Europa.

Landen in het Zuiden moeten zelf de kans krijgen hun grondstoffen te verwerken tot producten en hun economieën verder te ontwikkelen en verduurzamen. Dat vraagt om meer rechtvaardige handelsakkoorden en een steviger optreden tegen grootschalige belastingontwijking in die landen via Nederlandse briefbusfirma's.

Eerlijke handel en een circulaire economie zijn ook van geopolitiek belang. Op dit moment domineert China de verwerking van tal van grondstoffen die onmisbaar zijn voor de energietransitie. Autoritaire regimes zoals die van Rusland en China schrikken niet terug voor chantagepolitiek. We zien ook dat multinationals regeringen en gemeenschappen tegen elkaar uitspelen.

Een Europese Unie die streeft naar strategische autonomie, moet haar toeleveringsketens daarom diversifiëren. Samen met andere Europese lidstaten bouwen we aan een sterkere Europese maakindustrie voor recycling van grondstoffen en de productie van strategische goederen, zoals zonnepanelen en computer-

chips. We moeten inzetten op circulariteit en op een betere kwaliteit van producten die we in Europa maken en importeren. Fabrikanten die uit winstbejag opzettelijk producten maken met een beperkte houdbaarheid, kunnen de Europese afzetmarkt vergeten. Klimaat-rechtvaardigheid vraagt om internationale solidariteit.

En nu verder

Dit stuk is geschreven om de dialoog op gang te brengen over een nieuw links ideologisch verhaal voor Nederland. Wat ons betreft is dit het startschot van een mooi inhoudelijk

gesprek binnen en buiten de partijen. We roepen leden, geïnteresseerden en (ervarings) deskundigen op om over de eigen kleuren heen elkaar op te zoeken. Samen kunnen we de toekomst in handen nemen.

Tijdens de congressen van GroenLinks en de PvdA op 4 februari start de fase van open dialoog. De komende periode organiseren de partijen diverse bijeenkomsten door het land. Met elkaar van ideeën wisselen over het Nederland van morgen staat daarbij voorop. Wij blijven vanuit de wetenschappelijke bureaus actief op zoek gaan naar inspiratie voor verdere ideeënvorming. Linkse samenwerking is inclusieve samenwerking. Doe mee!

Erdogan de schaker

Door **Camiel Hamans & Jan Marinus Wiersma**

Beiden zijn research fellow bij de WBS

De Russische inval in Oekraïne heeft niet alleen oorlogsgeweld opnieuw tot een geopolitiek machtsmiddel gemaakt, ook verbaal geweld en pogingen tot het opleggen van dictaten zijn terug. Niet alleen in Moskou, Ankara probeert het eveneens.

Terwijl vrijwel alle lidstaten Zweden en Finland lid willen maken van de NAVO, staat de Turkse president Erdogan op de rem. Beide kandidaten moeten Koerdische activisten aanpakken. Daartoe zijn ze bereid, maar binnen de kaders van de rechtsstaat. Dat is voor Erdogan geen argument: rechters zijn er om zijn bevelen uit te voeren. Voorlopig laat hij beide landen daarom bungelen. Tot na de Turkse presidentsverkiezingen, is het vermoeden.

Ook een ander Brussels hoofdkwartier, dat van de EU, kan meepraten over de onvoorspelbaarheid van de Turkse president. Hij houdt zich niet aan de regels van het Brusselse spel van overleg en compromissen. In 2016 sloot hij na lang getouwtrek en vele dreigementen de befaamde vluchtelingendeal. Brussel kwam de afspraken niet volledig na waarop Erdogan herhaaldelijk dreigde de grenzen te openen maar het vervolgens toch weer niet deed.

Sinds 2004 onderhandelt de EU met Turkije over EU-lidmaatschap. De president is vaak uitgesproken kritisch over de club waarvan hij nog steeds lid wil worden. Met Moskou had hij ruzie over de oorlog in Syrië maar dat belet hem niet Russische wapens te kopen. Hij keurt de Russische invasie van Oekraïne niet goed, maar is tegen sancties. Zoals Erdogan zijn wil oplegt aan zijn eigen bevolking, pro-

beert hij dat ook aan de buitenwereld te doen. Als een moderne sultan. Uniek is hij niet. De grondlegger van het moderne Turkije, Kemal Ataturk, 'stoomde' zonder inspraak zijn land met drastische en controversiële stappen 'klaar' voor de twintigste eeuw. Dit type gedrag past in een Ottomaanse traditie. Toen de Habsburgse keizer Karel V een gezant stuurde naar Soleiman de Grote om vrede te bewerkstelligen in Hongarije, het land van zijn broer Ferdinand, bleek er niet onderhandeld te worden. Dat was beneden de waardigheid van een sultan. De gezant werd geacht zich slaafs op te stellen en blij te mogen zijn met een vage vrede die Soleiman bereid was aan zijn 'onderdaan' Ferdinand te 'schenken'. Zo ver gaat Erdogan nog niet, maar dat hij internationale politiek eerder ziet als een schaakspel om macht, dan als een dialoog aan de conferentietafel is evident.

Dit jaar zijn er presidentsverkiezingen in Turkije. Ook al wint de kandidaat van de oppositie, dan blijft het nog de vraag of Turkije een compleet andere koers gaat varen. Het Turkse nationalisme wordt breed gedragen. Er moet veel veranderen wil de elite haar autoritaire trekjes verliezen.

Voorlopig zit Erdogan er nog. We willen eigenlijk van hem af maar hem tegelijk niet te veel voor het hoofd stoten vanwege de brugfunctie van zijn land. Dat was ook de reden waarom we in 2004 instemden met onderhandelingen over EU-lidmaatschap. Ook binnen de NAVO zullen we helaas enig geduld met Erdogan moeten hebben. Hem eruit zetten, gaat niet. Brusselse diplomaten zullen daarom vergeelde handleidingen uit hun la moeten halen: niet langer 'hoe voer ik een succesvol gesprek', maar 'hoe verovert schak de wereld'.



Den Uyl-lezing 2023 met Cody Hochstenbach, op de achtergrond de woonwijk Eyldegaard in aanbouw, 1982

Collectieve oplossingen voor de wooncrisis

Den Uyl-lezing 2022

In de negenentwintigste Den Uyl-lezing illustreert Cody Hochstenbach de diepte van de wooncrisis met de schaamte van zijn moeder voor het achterstallige onderhoud aan haar huurwoning. Hochstenbach pleit voor collectieve en systemische oplossingen. Die zijn alleen mogelijk als we de macht van de bezittende klasse durven uit te dagen.

CODY HOCHSTENBACH

Stadsgeograaf Universiteit van Amsterdam

Eind jaren zeventig. Aan de oostrand van Maastricht wordt begonnen met de bouw van een nieuwe wijk. De boomgaarden van het landgoed Eyll moeten plaatsmaken voor een buurtje geheel ontworpen naar de maatstaven van die tijd. Er zou een typische bloemkoolwijk verrijzen, een wijk zoals je er zoveel in Nederland ziet. Eenvormige bakstenen rijtjeshuizen met smalle voor- en achtertuinten gepland aan rustige woonerven waar de auto slechts te gast is. De voetganger zou het ritme en de snelheid van het buurtleven gaan bepalen. Het zou bovenal een betaalbare wijk worden, met sociale huurhuizen voor zowel middengroepen als mensen met een laag inkomen.

Het moet sociaal-democraten als muziek in de oren klinken: een privaat landgoed werd opgeofferd om op diezelfde plek een sociale huurwijk uit de grond te stampen. De buurt kreeg de naam Eyldergaard mee, een herinnering aan de boomgaard die moest wijken.

Nadat de bomen waren gekapt en het zand was opgespoten, begon de lokale woningbouwvereniging Servatius met de bouw van deze sociaal-democratische droom. Begin jaren tachtig worden de eerste huizen opgeleverd en nemen de eerste huurders hun intrek in de buurt.

Het is 1997. Ik ben op dat moment acht jaar oud en verhuis met mijn moeder naar een van de vele sociale huurhuizen in de wijk. De woning is met voorrang aan ons toegewezen. Mijn moeder is net gescheiden van mijn vader en volledig arbeidsongeschikt verklaard. Als alleenstaande moeder moet zij zich zien te redden met enkel een schamele uitkering, en ook nog eens mij zien op te voeden. De rijtjeswoning in de Eyldergaard kan zij betalen dankzij een aanvullende huursubsidie die zij van de toch al lage huur af kan trekken.

Tot mijn achttiende blijf ik er wonen. Ik herinner me het als een normale, maar vooral

doodsaai arbeidersbuurt. In de Eyldergaard gebeurt nooit iets noemenswaardig, de tijd staat er ogenschijnlijk stil. Maar als ik er nu weer eens kom, ik woon inmiddels alweer ruim vijftien jaar in Amsterdam maar mijn moeder woont nog steeds op dezelfde plek, dan zie ik wel degelijk veranderingen. In mijn boek *Uitgewoond* schrijf ik er het volgende over:

‘Iedere keer als ik bij mijn moeder op bezoek ben verbaas ik mij over het achterstallige onderhoud. De verf bladdert van de kozijnen af, de schimmelvlekken in de douche worden almaar groter, de tuindeur sluit niet meer goed en de keuken is al minstens vijftientig jaar oud.’¹

Toen mijn moeder deze passage uit mijn boek las, was ze boos. Ze belde me op. Waarom moest ik zo nodig de vuile was buiten hangen? Ze schaamde zich voor deze gebreken: voor de schimmelvlekken, de afbladderende kozijnen en de nauwelijks sluitende deur. Ze hield ze daarom liever verborgen. Nu had ik het voor de hele buitenwereld opgeschreven, in een publieksboek nog wel. Ik gaf een ongewenst inkijkje in haar leven.

Ik moet toegeven: ik had hier totaal niet bij stilgestaan. Het ging wat mij betreft namelijk niet om haar individuele verhaal, maar om een verhaal dat exemplarisch is voor een veel grotere aftakeling van de volkshuisvesting.

Wat was er gebeurd? De woningcorporatie, Servatius, had zich vergalopperd aan een prestigieuze studentencampus die uiteindelijk nooit gebouwd zou worden. Wat wel overbleef was tientallen miljoenen euro’s schade. Al die miljoenen moesten worden terugverdiend met de grootschalige uitverkoop van sociale huurwoningen.²

In 2014 verkocht Servatius mijn moeders sociale huurhuis aan LaSalle – een institutionele belegger uit Duitsland. De belegger heeft vervolgens het onderhoud teruggedroefd tot het strikt noodzakelijke minimum. Uitgebreide servicecontracten zijn stopgezet en als er iets stukgaat wordt het halfslachtig gerepareerd.

LaSalle kocht honderden sociale huurhuizen op in Maastricht, waaronder veel woningen in de Eyldergaard. De belegger heeft vervolgens niet alleen het onderhoud teruggedroefd maar als de kans zich voordoet verhoogt deze ook de huren. Als er een huurder vertrekt en een woning vrijkomt, dan gaat de huur in één klap met honderden euro’s omhoog.

De woningmarkt hangt van politieke keuzes aan elkaar en die politieke keuzes kunnen persoonlijke levens maken of breken

Wat in Maastricht gebeurde, is in heel Nederland gebeurd. Woningcorporaties hebben sinds 2009 in totaal ongeveer een kwart miljoen woningen verkocht. Aan grote buitenlandse beleggers, maar ook aan kleine particulieren en gewone woningzoekenden.³

Nu lijkt de schaamte die mijn moeder ervoer misschien klein bier in vergelijking met de uitverkoop van een kwart miljoen sociale huurwoningen. Maar nadat zij mij boos had opgebeld ging ik erover nadenken en realiseerde ik mij dat haar schaamte eigenlijk cruciaal is om onze wooncrisis beter te begrijpen.

We hebben het namelijk zelden over deze geleefde ervaring van de wooncrisis. Over gevoelens van schaamte omdat je woning niet voldoet aan het geromantiseerde ideaalbeeld. Over gevoelens van minderwaardigheid omdat iedereen in je omgeving wél een luxe kookeiland heeft en jij het moet doen met een Bruynzeelkeukentje dat van ellende uit elkaar valt. Over gevoelens van angst of stress omdat je niet weet of je de huur volgende maand wel kan betalen, of omdat je weet dat dat je huurcontract afloopt en je huisbaas

staat te popelen om de huur te verhogen. Over gevoelens van frustratie en wanhoop omdat je al maanden, nee jaren op zoek bent naar een betaalbare woning. Zonder succes.

Het is eigenlijk heel gek dat we zulke gevoelens zelden bespreken, laat staan te lezen krijgen in kranten of beleidsnota's. Zulke gevoelens lijken zelden ons beleid te beïnvloeden. Het is gek, want de alledaagse beleving van wonen is cruciaal. En als dat niet op orde is, dan beheerst het ons leven, maakt het ons kapot.

We hebben een kunstmatig onderscheid aangebracht tussen de geleefde persoonlijke ervaring enerzijds en de abstracte politieke besluitvorming anderzijds. We hebben de schaamte, stress, angst en frustratie geïnternaliseerd en geïndividualiseerd. Alsof het een uitsluitend persoonlijke ervaring is die losstaat van de politieke keuzes die ten grondslag liggen aan de huidige wooncrisis.

Ten onrechte. Het persoonlijke is immers politiek – zoals de geveleugelde uitspraak uit het feminisme van de tweede golf luidt. Of, vrij naar de Franse schrijver Édouard Louis: politiek is een kwestie van leven of dood.⁴ Dat geldt zeker als we het hebben over wonen. De woningmarkt hangt van politieke keuzes aan elkaar en die politieke keuzes kunnen persoonlijke levens maken of breken.

Ideologie van onze woonpolitiek

Op de woningmarkt heeft de politiek onze levens geïndividualiseerd en gefragmenteerd. En dat heeft zij in de eerste plaats gedaan door woningbezit gigantisch aan te moedigen. Een eigen koopwoning werd het ideaal. Het zou mensen gevoelens van trots, eigenwaarde, zelfstandigheid, burgerschap en welvaart geven. Mijn collega Richard Ronald noemt het de ideologie van eigenwoningbezit.⁵

Zoveel mogelijk mensen moesten hun eigen huis gaan kopen. De VVD geloofde dat dit financieel welvarende en onafhankelijke burgers zou opleveren die geen verzorgingsstaat meer nodig zouden hebben. Het CDA geloofde dat woningbezit mensen tot goede

burgers met oog voor conservatieve familieswaarden zou maken. En de Partij van de Arbeid geloofde dat woningbezit de arbeider zou emanciperen. Het zou voor hen het ticket naar de middenklasse zijn.

Als we het hebben over de woningmarkt dan zijn we gewend te praten in dagkoersen – over huizenprijzen die stijgen of dalen, rentestanden, starters die wel of geen woning meer kunnen kopen. Waar ik het over heb, is veel structureler, en de effecten zijn uiteindelijk veel groter. Het gaat over de manier waarop ons denken, onze hele *mindset*, is veranderd.

Al in 1974 schreef Michael van der Vlis – destijds namens de PvdA raadslid in Amsterdam en later wethouder – een brief aan Jan Schaefer, op dat moment staatssecretaris Volkshuisvesting in de regering-Den Uyl. Van der Vlis was kritisch over het voornemen om woningbezit te stimuleren en stak zijn kritiek niet onder stoelen of banken. Hij sloot zijn brief af met het volgende citaat:

‘Tenslotte moet eigen-woning-bezit-voordereen verworpen worden omdat daarmee kapitalistjes gekweekt worden. En dat is een mensentype dat erg slecht past in mijn eigen gedachten over een rechtvaardige en sympathieke maatschappij.’⁶

Het was, en is nog steeds, een lopende discussie binnen de sociaal-democratie. Moet de arbeidersklasse mee kunnen profiteren van woningbezit of moeten er tegenwicht geboden worden aan dit marktdenken in de vorm van collectieve, volkshuisvestelijke oplossingen. Van der Vlis koos voor dat laatste. Hij was ervan overtuigd dat private rijkdom niet zou leiden tot collectief welzijn.⁷

Woningbezitters blijken inderdaad individualistischer. Ze zijn minder geneigd tot de herverdeling van welvaart en rijkdom. Ze staan vijandiger ten opzichte van collectieve voorzieningen. Ze zien zichzelf meer als individuele consumenten die hun vrijheid hebben verworven via de markt, en minder als burgers die onderdeel zijn van een maatschappij. Het is dan ook geen verrassing dat woningbezit rechtser stemmers kweekt.⁸

Veel huizenbezitters leven in de veronderstelling dat zij hun prettige en comfortabele koopwoning met forse overwaarde zelf hebben verdiend. Ze hebben er immers hard voor gewerkt. Zij belichamen daarmee het inmiddels diepgewortelde geloof in de meritocratie — de stellige overtuiging dat eenieder de architect is van zijn eigen succes.

Deze meritocratische gedachte vormt een van de hoekstenen van het hedendaagse liberale project, maar berust op een mythe. Sterker nog, de bedenker van de term, Michael Young, bedoelde het vooral als waarschuwing — een waarschuwing voor een nieuwe rigide klassenscheiding tussen de succesvollen en de succeslozen.⁹

Stigmatisering van huurders

Waar woningbezit wordt gevierd als individueel succes, daar komen degenen die niet kunnen kopen op almaar grotere achterstand te staan. Collectieve oplossingen zijn verdacht gemaakt. De volkshuisvesting is verdacht gemaakt. Dit punt is niet alleen van toepassing op de woningmarkt. Over de hele breedte van onze samenleving is het geloof in collectieve voorzieningen effectief ondermijnd. We moeten onze rijkdom en welzijn als strategisch calculerende individuen zien veilig te stellen.

Woningbezitters zijn minder geneigd tot de herverdeling van welvaart en rijkdom

De afgelopen decennia, maar zeker de afgelopen tien jaar, zijn allerlei maatregelen doorgevoerd om de sociale huursector te beperken en bestraffen. Woningcorporaties moesten bezuinigen en versoberen. Het heeft gezorgd voor minder woningen, slechter onderhoud en hogere huren.¹⁰

Nu gaat het niet alleen om een fysieke afbraak van de Nederlandse volkshuisvesting maar ook om een symbolische afbraak. Waar de sociale huursector voorheen plek bood aan een brede waaier van de bevolking, gelden nu strenge inkomensgrenzen. Alleen lage inkomens maken nog kans op een sociale woning. Iedereen die ook maar iets meer verdient moet zich als individu invechten op de vrije markt, of wordt anders als asociale scheefwoner afgeserveerd.

Het aandeel huurders dat leeft rond het absolute bestaansminimum is gestaag toegenomen. Net als het aandeel huurders met fysieke of mentale gezondheidsklachten, huurders die het niet op zichzelf kunnen redden. De beslissing om de toegang tot de sociale sector te beperken tot de laagste inkomens is rampzalig geweest. Een van de grondleggers van de naoorlogse Britse verzorgingsstaat, Richard Titmuss, zei ooit: 'Services for the poor are poor services.' Wie voorzieningen voor arme mensen creëert, krijgt er armoedige voorzieningen voor terug.

Doordat de politiek de sociale huursector heeft versmald tot een laatste redmiddel voor wie niet anders kan, zien we deze niet langer als een collectieve oplossing maar als individuele schandvlek. Het heeft bijgedragen aan het hardnekkige beeld dat huurders — en zeker sociale huurders — wel een vlekje moeten hebben. Zij voldoen niet aan het beeld van de volwaardige burger, die vecht zich namelijk als individu in op de vrije woningmarkt.

Sociale huurders zouden afhankelijk zijn van anderen en van de staat. Alsof huisvesting voor hen geen recht is, maar een gunst. De middenklasse wil niet langer geassocieerd worden met sociale huur. Dat is iets voor arme mensen. Een paar jaar geleden stelde een D66-politicus dat sociale huur in beginsel zelfs sociaal zou zijn.¹¹ Zijn redenering was dat sociale huur feitelijk alleen maar voor lage inkomens bedoeld was en daarmee de belangrijke middengroepen uitsloot. Asociaal dus.

En ook sociale huurders internaliseren die boodschap. Zij voelen zich tweederangs-

burgers in een systeem waar kopers allerlei privileges genieten en huurders blij zouden moeten zijn met de restjes die overblijven. De belofte van woningbezit was dat we allemaal welvarende, trotse en bezittende burgers zouden worden. Het is een valse belofte gebleken.¹² De koopwoningmarkt is juist een vlieg-wiel van ongelijkheid gebleken. Het heeft de bezittende klasse bevoordeeld en huurders op almaar grotere achterstand gezet – financieel, maar ook mentaal en qua gezondheid.

Schaamte als gemene deler van armoede

De schaamte die mijn moeder ervoer, moeten we in dat kader zien. Het ging niet zozeer om de fysieke aftakeling van haar woning als wel om de symbolische aftakeling van de volkshuisvesting als geheel. De groeiende kloof met degenen die wel meetellen. De wooncrisis is een belangrijke bron van sociale schaamte – voor mijn moeder maar ook voor zoveel anderen.

Waar armoede is, is namelijk schaamte. Zo laat grootschalig internationaal onderzoek zien dat armoede veel uiteenlopende verschijningsvormen kent, maar dat schaamte een gemene deler is.¹³ Overal ter wereld zijn armoede en schaamte nauw met elkaar verbonden.¹⁴ Armoede is niet alleen een vorm van materiële schaarste, een gebrekkige toegang tot hulpmiddelen, maar bovenal een dagelijkse ervaring.¹⁵ Het is een dagelijkse ervaring van vernedering, vervreemding en verslagenheid.

Idealiter moet je huis een thuis zijn, een veilige plek waar je ongedwongen jezelf kan zijn en waar je je zorgen voor even achter je kunt laten. Je thuis is heel persoonlijk, en juist daarom schaamt je je als dat thuis niet voldoet aan het ideaalbeeld. Als het geen droomkasteel is, maar een plek vol gebreken, onzekerheid en zorgen.

Schaamte is niet alleen een pijnlijke emotie, maar werkt bovendien onderdrukkend en verlamdend.¹⁶ Uit angst voor het negatieve oordeel van anderen blijven mensen die zich

schamen stil. Zij zullen hun problemen onbenoemd laten, hun sores wegwuiven.

Wie zich schaamt, komt niet in actie. Eerder dit jaar was ik bij een lezing van de eerdergenoemde Édouard Louis. Hij sprak in de Arminiuskerk in Rotterdam over de diepe armoede waarin hij is opgegroeid, een centraal thema in zijn boeken. Zijn vader zou de armoede echter nooit erkend hebben, zo gaf Louis aan, zou zijn sociale situatie hebben weggewuifd, zou hebben gedaan alsof het allemaal wel meeviel, ook al viel het in werkelijkheid helemaal niet mee. Alles om maar geen gezichtsverlies te lijden.¹⁷ Laat ik een andere persoonlijke ervaring delen om dit punt te illustreren.

De eenzaamheid van dakloosheid

Begin jaren 2000, toen ik net aan de middelbare school was begonnen, was mijn vader ongeveer twee jaar lang dakloos. Voordat hij op straat belandde had hij zijn eigen sieradenwinkel in het historische centrum van Maastricht. Op een gegeven moment gingen de zaken echter steeds slechter, de omzet kelderde, de schulden groeiden en hij ging failliet. Omdat hij boven de winkel woonde, verloor hij niet alleen zijn winkel maar ook zijn woning. Hij belandde op straat.

Mijn vader voelde zich in die periode onbegrepen en onzichtbaar. De kleine vrienden-groep die hij had, verloor hij. Op een goede dag was hij voor de buitenwereld onzichtbaar, op een slechte dag was hij ongewenst, iemand die weggejaagd en opgedreven moest worden. Hij belandde in een sociale isolatie.¹⁸ Mijn vader schreef over die periode: 'Ik liep en sliep buiten. Nergens een open deur die zei: kom binnen. Alle deuren en ramen gesloten. En de mensen dachten dat ze ook hun hart voor mij konden sluiten.'

Door de buitenwereld – onbekenden, kennissen en zelfs voormalige vrienden – werd hij gereduceerd tot dat ene kenmerk: een dakloze. Zijn dakloosheid werd een absolute identiteit, een die alle andere identiteiten verdrong. Daarom is het ook zo belangrijk niet

te spreken over daklozen maar over dakloze mensen of, nog beter, mensen die dakloosheid ervaren. Om te benadrukken dat het hier in de eerste plaats om mensen gaat, die menselijkheid verdienen.

Ik was in die periode niet dakloos, ik kon blijven wonen bij mijn moeder, maar toch raakte zijn dakloosheid ook mijn leven. Als dertienjarige schaam je je voor alles wat ook maar enigszins afwijkt van de sociale norm. Het dragen van de verkeerde sokken of het luisteren naar de verkeerde muziek kan al genoeg zijn. Een vader die dakloos is, is al helemaal een taboe. Daarom verzweeg ik mijn thuissituatie zo goed als ik kon, en daar bleek ik best bedreven in te zijn. Mijn leraren, klasgenoten, teamgenoten op voetbal en zelfs

Over de hele breedte van onze samenleving is het geloof in collectieve voorzieningen effectief ondermijnd

mijn beste vrienden wisten van niets. Ik hield mijn vaders dakloosheid verborgen, ook al vergde dat soms wat kunst-en-vliegwerk.

Ik kende de plekken waar mijn vader overdag wel vaker rondhing. Als ik met vriendjes door de stad fietste, ontweek ik die plekken. Ik stelde alternatieve fietsroutes voor. Het was vrij letterlijk een afleidingsmanoeuvre.¹⁹ Alles om een ongeplande en ongewenste confrontatie met mijn vader te vermijden.

Na een jaar of twee kreeg mijn vader weer een woning, een klein appartementje van de woningcorporatie. Hij moest door allerlei hoepels heen springen om te laten zien dat hij een huis verdiende. Voor hem was een woning geen onvervreemdbaar recht maar iets wat hij als individu moest zien te verdienen. De dakloosheid was tijdelijk maar de littekens waren

blijvend. De rest van zijn leven zou mijn vader zich eenzaam en onbegrepen voelen – hij was erg op zichzelf, veel meer dan voorheen. En ook bij mijzelf was de schaamte niet verdwenen. Jarenlang hield ik het nog verborgen, ik doorliep de hele middelbare school en universiteit zonder er ooit met iemand over te spreken.

Ik had de herinneringen aan die periode ver weggestopt in een hoekje van mijn brein zodat ik er zo min mogelijk over na zou hoeven te denken. Dat was eigenlijk best gek aangezien ik alweer jaren onderzoek deed naar de wooncrisis en de effecten daarvan op mensenlevens. Maar de confrontatie met de meest schrijnende uitwas, in mijn persoonlijke levenssfeer nog wel, ging ik angstvallig uit de weg. Ook in mijn geval fungeerde schaamte als disciplinerend instrument. Uit angst voor gezichtsverlies hulde ik mij in stilzwijgen. Het had een verlamrend effect.

Stilgezwegen realiteit

Regelmatig krijg ik de tegenwerping dat dakloosheid toch nauwelijks bestaat in Nederland – dat *kán* hier niet! – want het is zo onzichtbaar en je hoort er zelden iets over. Het is zeker waar dat dakloosheid hier minder ‘in your face’ is dan in bijvoorbeeld San Francisco, Londen of Berlijn. Maar toch is ook hier het aantal dakloze mensen sinds het aantreden van Mark Rutte als minister-president grofweg verdubbeld. Inmiddels telt Nederland tot wel 100.000 mensen die dak- of thuisloos zijn.²⁰

Ook andere vormen van woonarmoede blijven grotendeels onzichtbaar. Ga vanavond naar een willekeurige hippe buurt in Amsterdam en de cafés en restaurants zullen vol zitten. De rijkdom klotst tegen de plinten en eist alle aandacht op, waardoor je de armoede al snel uit het oog verliest.²¹ In diezelfde buurten, in diezelfde straten leven namelijk straatarme huishoudens. Zij wonen op kale betonnen vloeren, er is niet eens genoeg geld voor een fatsoenlijke vloer, in praktisch lege huizen zonder meubels – enkel wat losse matrassen om op te slapen.

Als ik dit beeld beschrijf, denken toehoorders regelmatig dat ik overdrijf. Alsof het een stijlfiguur betreft. Dat is niet zo. Ik beschrijf simpelweg de doorgaans stilgezwegen realiteit.²² Dit zijn de mensen die hun kinderen zonder ontbijt naar school sturen. Aan het eind van de maand moeten zij de keuze maken: zet ik de verwarming aan of zet ik een warme maaltijd voor mijn kinderen op tafel? In 2020 maakten meer dan 160.000 mensen gebruik van de voedselbank, terwijl het Rode Kruis laatst nog schatte dat er inmiddels 400.000 mensen in Nederland in 'onzichtbare voedselnood' zitten.²³

Dat onzichtbare is de crux. Aan de ene kant van de schaamte worden de schrijnende verhalen uit schaamte stilgezwegen, aan de andere kant worden ze voor onmogelijk gehouden.

De wooncrisis maakt ons ziek

De wooncrisis maakt mensen ziek – zowel fysiek als mentaal. Daar hebben we het zelden over in het publieke debat, maar de wetenschappelijke inzichten zijn er. Huurders met tijdelijke en onzekere contracten ervaren veel meer stress en angst. Ze hebben geen controle over hun eigen leven, wat hun zelfvertrouwen ondermijnt.²⁴

Mensen die hun slecht geïsoleerde woning niet warm kunnen stoken, ontwikkelen niet alleen meer fysieke gezondheidsproblemen maar hebben ook een dubbel zo grote kans op mentale klachten.²⁵ Woononzekerheid tijdens de zwangerschap leidt tot een lager gemiddeld geboortegewicht.²⁶ En ook tijdens de jongste levensjaren is het een oorzaak van een slechtere gezondheid en achterblijvende ontwikkeling.²⁷ Denk hierbij ook aan het inzicht dat 'de eerste duizend dagen' van een kinderleven – dus grofweg de eerste drie jaar – de rest van het leven bepalen.²⁸

De hoogste inkomens leven gemiddeld acht jaar langer dan de laagste inkomens, en dat verschil is zelfs twintig jaar wanneer we het hebben over gezonde levensjaren.²⁹ Dat kent uiteraard allerlei oorzaken, maar wonen

is er één van. De dagelijkse ervaring van de wooncrisis vreet tijd en energie, al het andere wordt naar de achtergrond gedrukt.³⁰ Je kunt je niet concentreren op werk, schoolprestaties verslechteren, vriendschappen en relaties gaan eraan onderdoor.

Slachtoffers van huiselijk geweld kunnen hun onveilige thuissituatie niet ontvluchten, omdat er geen betaalbare woningen beschikbaar zijn. De wooncrisis houdt hen gevangen. Zo raakt de wooncrisis ingebakken in de lichamen en levens van haar slachtoffers. De gevolgen zijn niet tijdelijk, maar laten permanente littekens achter.

Armoede is extreem duur

De beroemde Amerikaanse schrijver James Baldwin zei ooit: 'Anyone who has ever struggled with poverty knows how extremely expensive it is to be poor.'³¹ Armoede is extreem duur. Dat geldt voor het individu – voor degenen die dagelijks moeten worstelen met armoede – maar ook voor de samenleving als geheel.

Het laten voortbestaan van dakloosheid is niet alleen onmenselijk, maar uiteindelijk ook veel duurder dan deze mensen van de straat te plukken en te huisvesten. Het simpelweg kwijtschelden van schulden is vele malen goedkoper dan de hele schuldenindustrie die is opgetuigd. De gezondheidsproblemen die mensen ontwikkelen omdat ze in tochtige en vochtige woningen wonen, kosten de samenleving veel meer geld dan hen fatsoenlijk te huisvesten.

Als de kosten zo hoog zijn – en dan heb ik het over zowel de menselijke als de financiële kosten – hoe kan het dan dat oplossingen achterwege blijven? Een belangrijke reden is dat we vooral oog hebben voor de problemen van de middenklasse. We zijn de wooncrisis pas een wooncrisis gaan noemen toen het ook hen begon te raken, terwijl deze voor de mensen met de laagste inkomens een permanente realiteit vormt.

De meest existentiële en levensbedreigende uitwassen van de wooncrisis aan de onder-

kant van de samenleving blijven onzichtbaar en onbenoemd. In plaats daarvan gaat het gros van de aandacht in zowel de media als de politiek uit naar de aanzienlijk kleinere problemen van de middenklasse.³²

Het is exemplarisch dat we iedere maand opnieuw een update krijgen over de huizenprijzen waarin tot op de euro wordt becijferd wat een doorsnee-appartement in Utrecht of hoekwoning in Almere moet kosten, maar dat we tegelijkertijd nauwelijks een idee hebben hoeveel dak- en thuisloze mensen Nederland precies telt. Natuurlijk, die laatste groep laat zich lastig tellen, maar er gaat ook een totaal gebrek aan interesse van uit. De politiek, de media en het gros van de bevolking vinden huizenprijzen nu eenmaal belangrijker dan al die mensen die noodgedwongen op straat leven.

Van individueel bezit naar collectieve oplossingen

We bekijken de wooncrisis dus veel te veel vanuit een middenklasse-perspectief. Dat is misschien niet zo gek, want die middenklasse bestaat uit journalisten die stukjes schrijven, politici die moties indienen, wetenschappers die kritiek uiten en andere mondige burgers die het debat domineren. Zij kunnen hun stem laten gelden.

Die middenklasse blijft geloven in individueel bezit. Zij leeft nog steeds in de veronderstelling dat hun droomkasteel per definitie een koophuis is. Een huurwoning is hooguit een tijdelijke tussenstop, een noodzakelijk kwaad. Willen we de wooncrisis oplossen, dan moeten we veel meer luisteren naar de verhalen van extreme uitsluiting en extreme marginalisering. Dan zien we in hoe hoog de menselijke, maatschappelijke maar ook financiële kosten zijn. Hoe hard collectieve oplossingen nodig zijn die bestaande machtsverhoudingen en eigendomsstructuren doorbreken.

Die collectieve oplossingen moeten meer bieden dan alleen een dak boven het hoofd: ze moeten het 'recht op een thuis' centraal

stellen. Dat is het recht op een betaalbare, passende, veilige, zekere, gezonde en duurzame woning op de juiste plek. Hugo de Jonge lanceert als Minister van Volkshuisvesting momenteel het ene na het andere plan om de woningmarkt te temmen met nieuwe regulering. En daar zitten best wel wat goede plannen tussen. Maar om tot werkelijk collectieve oplossingen te komen, moeten we niet alleen *reguleren* maar ook weer gaan *investeren*. In echte volkshuisvesting.

Dan bedoel ik geen gereguleerde middenhuur van 900 euro per maand. Dat is voor de meeste mensen nog steeds een gigantisch bedrag. Daadwerkelijk betaalbare woonruimte moet het doel zijn.

Kraken is een moreel gerechtvaardigd antwoord op leegstand door speculatie

Dan bedoel ik ook niet het plaatsen van goedkope containerwoningen of het bouwen van sobere sociale woonkazernes. Daarmee creëer je geen fijne woningen of wijken met toekomstwaarde. Het versterkt bovendien het wijdverbreide idee, het stigma, dat sociale huur een minderwaardige noodoptie zou zijn.

De Nederlandse volkshuisvesting was in het verleden juist op haar best wanneer deze niet zozeer een goedkoper alternatief voor de markt probeerde te zijn, maar vooral een *beter* alternatief. Michel de Klerk, architect van arbeiderspaleis Het Schip, zei ruim een eeuw geleden: 'Niets is mooi genoeg voor de arbeider die al zo lang zonder schoonheid heeft moeten leven.'

De Nederlandse volkshuisvesting werd om deze reden internationaal geroemd. Zij was met recht een van de kroonjuwelen van de sociaal-democratie. Ook nu moet het doel weer zijn om een nieuwe, betere standaard te

zetten. Betere, mooiere maar vooral ook duurzamere woningen. Laat de volkshuisvesting de voorhoede vormen van het klimaatneutraal bouwen, met hout, met stro, met andere duurzame materialen. Laat het woningen zijn die meer energie opwekken dan verbruiken. Laat het natuur-inclusieve woningen zijn met plek voor insecten, vogels en andere dieren. Want we hebben ook te maken met een klimaatcrisis en een biodiversiteitscrisis, en woonrechtvaardigheid op een dode planeet is weinig waard.

Overigens zorgen investeringen in de volkshuisvesting ook voor economische stabiliteit. Van oudsher investeren woningcorporaties vooral anticyclisch. Dat wil zeggen: juist in tijden van economische onzekerheid, als de markt het laat afweten, investeren zij meer. Doordat zij wel blijven bouwen houden ze de economie draaiende. Ook vandaag de dag, nu zoveel marktpartijen twifelen over bouwprojecten, zou dit het geval kunnen zijn. Maar dan hebben woningcorporaties wel veel meer ruimte en slagkracht nodig.

Grote investeringen vragen brede steun

Deze ambities kosten geld. Maar ik heb goed nieuws: dat geld is er gewoon. We geven het op dit moment alleen anders uit. Nog steeds gaat er jaarlijks € 9 mrd naar de prijsopdrijvende en ongelijkheid-vergrotende hypotheekrenteaftrek. Of denk anders aan de € 17,5 mrd aan steun die de fossiele industrie jaarlijks ontvangt om de klimaatcrisis te verergeren.³³

Het absolute minimum zou moeten zijn dat publieke investeringen het publieke belang dienen. We kunnen lang discussiëren over de vraag wat het publieke belang precies is, maar het vergroten van de ongelijkheid en het verwoesten van onze planeet is dat zeker niet.

Investeringen in goede en aantrekkelijke volkshuisvesting zullen zichzelf bovendien terugverdienen. Denk aan al die zorgkosten die bespaard zullen worden wanneer mensen niet meer mentaal en fysiek ten ondergaan

aan de woonarmoede die zij nu ervaren. Denk aan alle interessante, creatieve en intrinsiek waardevolle dingen die mensen kunnen gaan doen als ze de zekerheid, de stabiliteit en rust van een betaalbare woning genieten.

Om deze investering te rechtvaardigen is brede publieke steun nodig. Dat gaat alleen lukken als ook de middenklasse weer het gevoel krijgt dat de volkshuisvesting er ook voor hén is. De middenklasse moet inzien dat zij veel meer belangen deelt met de onderbetaalde en slecht gehuisveste arbeider dan met de ceo in een vrijstaande villa of met de pandjesbaas.

De middenklasse staat niet aan de kant van de bezittende klasse maar van de arbeidersklasse. Pas toen we gezamenlijk protesteerden tegen de wooncrisis, bleek de politiek bereid de verhuurderheffing af te schaffen en beleggers te belasten. Als we durven denken in collectieve oplossingen en collectieve actie, blijkt opeens veel meer mogelijk.

Kraken gaat door

Volkshuisvesting is natuurlijk bij uitstek een sociaal-democratisch ideaal, ook al was dat er de afgelopen jaren niet altijd aan af te zien. Willen we de huidige machtsverhoudingen en eigendomsstructuren daadwerkelijk ontmantelen, dan moeten we verder kijken. Dan moeten we nadenken over nieuwe vormen van collectief eigendom en het *bestrijden* van het huidige individuele eigendomsrecht.

Dan valt te denken aan bijvoorbeeld wooncoöperatieven, maar ook aan kraken. De VVD en vele anderen zullen roepen dat kraken diefstal is, bij wet verboden. Je moet gewoon met je handen van andermans spullen afblijven. Maar ik denk dat we ons erdoor moeten laten inspireren.

Een groep als Mokum Kraakt voorziet de krakersbeweging van broodnodig nieuw elan. Op de Nieuwezijds Voorburgwal in Amsterdam, kraakten zij onlangs een pand. Ze gaven het de naam 'het monument'. Het gaat namelijk om een historisch rijksmonument.

SAMEN
SPELEN

SAMEN
DELEN



Midden in een ongekende wooncrisis staat dit pand, gelegen op een van de duurste plekken van Nederland, al jaren leeg. De eigenaar van het pand is berucht als het op zijn speculatiedrift aankomt.

Aan de Vossiusstraat, met uitzicht op het Vondelpark, kraakten anderen een luxe pand in bezit van de Russische kleptocraat Arkady Volozh. Deze Russische miljardair en hand-langer van Vladimir Poetin kocht het pand een paar jaar geleden voor € 3,4 mln en liet het vervolgens leegstaan. Als honderdduizenden mensen op zoek zijn naar een betaalbare woonplek, is kraken wat mij betreft een moreel meer dan gerechtvaardigd antwoord op speculatieve leegstand.

Maar het gaat niet alleen om het bestrijden van leegstand. De krakersbeweging laat ook zien dat andere sociale relaties mogelijk zijn als we niet het individu maar het collectief centraal stellen.³⁴ Niet individueel bezit maar onderlinge solidariteit voert de boventoon. Zij laat zien dat we ons niet in stilte hoeven te schamen over onze woonarmoede, over de torenhoge huren en energierekeningen. Maar dat we elkaar juist kunnen helpen.

De gekraakte panden zijn niet langer de kille speeltjes van Russische miljardairs en andere speculanten, maar levendige knooppunten. Het zijn sociale ontmoetingsplekken. De krakers organiseren er tentoonstellingen, lezingen, filmavonden, goedkope volkskeuken en weggeefwinkels waar je de spullen die je nodig hebt gratis kunt meenemen.

Gaan we wat verder terug in de tijd, dan zien we dat krakers opkwamen voor collectieve belangen waar we vandaag de dag maar wat blij mee zijn. Zo beschermden ze grote delen van de Amsterdamse binnenstad tegen de sloopkogel. En waar toch gesloopt moest worden, zorgden zij ervoor dat er betaalbare sociale huurwoningen teruggebouwd werden in plaats van dure kantoorpanden en drukke autosnelwegen.

Dankzij de krakers kunnen we een glimp opvangen van een hoopvol alternatief waarin niet de kilheid van de markt maar onderlinge

solidariteit centraal staat. Zij laten zien dat het individuele bezit van vastgoed niet heilig is, zelfs al is het stevig beschermd door het eigendomsrecht. Het basale recht op adequate huisvesting is uiteindelijk belangrijker. Ten minste, zo zou het moeten zijn. In de praktijk oordeelt de rechter meestal anders.

Willen we systeemverandering, dan moet de politiek eindelijk eens stoppen met het kiezen van de kant van de bezittende klasse

Hetzelfde gebeurde ook bij het monument aan de Nieuwezijds Voorburgwal. De rechter koos voor het eigendomsrecht. Begin december werd het pand ontruimd. Weer moest het recht op huisvesting wijken. Weer verdween er een levendige ontmoetingsplek. Weer komt er een leegstaand krot voor terug.

Willen we systeemverandering, dan moet de politiek eindelijk eens stoppen met het kiezen van de kant van de bezittende klasse. Niet het privilege van eigendom, maar essentiële mensenrechten moeten centraal staan.

Collectieve actie

We hoeven heus niet allemaal te gaan kraken. Dat kan ook helemaal niet. Waar het uiteindelijk om gaat is dat we met collectieve antwoorden komen op de verschillende crises van deze tijd in plaats van de verantwoordelijkheid af te wentelen op het individu. Maar zulke collectieve oplossingen lijken haast onvoorstelbaar. Hoopvolle alternatieven worden weggewuifd als hopeloos naïef, onrealistisch en onmogelijk. Het zou allemaal veel te duur zijn, we moeten 'de markt' namelijk wel te vriend houden. Er zijn altijd wel praktische bezwaren

die inspirerende alternatieven ogenschijnlijk onmogelijk maken.³⁵

Een progressief antwoord moet niet de scherpe randjes van dit huidige systeem willen afstompen. Het moet met wezenlijke collectieve en systemische oplossingen komen.

Dat kan alleen door de macht van de bezittende klasse uit te dagen. De geschiedenis wijst namelijk uit dat progressieve verandering niet wordt afgedwongen door het netjes te vragen. Zij vergt collectieve actie in plaats van individueel stilzwijgen.

Noten

- 1 Hochstenbach, C. (2022). *Uitgewoond. Waarom het hoog tijd is voor een nieuwe woonpolitiek*. Amsterdam: Das Mag, p. 164.
- 2 Gerrichhauzen, L., Gruis, V., Koolma, R. & Van der Schaar, J. (2014). *Van leven en lof naar schade en schande: een analyse van ontsporing van leiderschap bij zes woningcorporaties*. Roosendaal: GenP Governance.
- 3 Kadaster (2021). *Verkopen woningcorporaties: alle data op een rij*. 21 april 2021.
- 4 Louis, E. (2018). *Ze hebben mijn vader vermoord*. Amsterdam: De Bezige Bij, p. 66.
- 5 Ronald, R. (2008). *The Ideology of Home Ownership. Homeowner Societies and the Role of Housing*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- 6 Ik kwam dit citaat op het spoor dankzij stadshistoricus Tim Verlaan die de briefwisseling op Twitter deelde.
- 7 Zie ook: Mellink, B. & Oude-nampsen, M. (2022). *Neoliberalisme. Een Nederlandse geschiedenis*. Amsterdam: Boom Geschiedenis, p. 96.
- 8 André, S. (2017). *The Two Sides of Homeownership*. Proefschrift Universiteit van Tilburg.
- 9 Ansell, B. (2014). The political economy of homeownership: Housing markets and the welfare state. *American Political Science Review*, 25(3), 413-426.
- 9 Young, M. (1958). *The Rise of the Meritocracy*. Londen: Thames and Hudson.
- 10 Van Gent, W., & Hochstenbach, C. (2020). The neo-liberal politics and socio-spatial implications of Dutch post-crisis social housing policies. *International Journal of Housing Policy*, 20(1), 156-172.
- 11 Blokker, B. (2017). Radicaal breken met dit woonbeleid. NRC, 6 oktober 2017.
- 12 Arundel, R., & Ronald, R. (2021). The false promise of homeownership: Homeowner societies in an era of declining access and rising inequality. *Urban Studies*, 58(6), 1120-1140.
- 13 Walker, R., Kyomuhendo, G.B., Chase, E., Choudhry, S., Gubrium, E.K., Nicola, J.Y., Lodemel, I., Leemamol, M. Mwiine, A., Pellissery, S., Ming, Y. (2013). Poverty in global perspective: is shame a common denominator? *Journal of Social Policy*, 42(2), 215-233.
- 14 Jo, Y.N. (2013). Psycho-social dimensions of poverty: When poverty becomes shameful. *Critical Social Policy*, 33(3), 514-531.
- 15 Lister, R. (2004). *Poverty*. John Wiley & Sons.
- 16 Fischer, C. (2018). Gender and the politics of shame: A twenty-first-century feminist shame theory. *Hypatia*, 33(3), 371-383.
- 17 De socioloog Erving Goffman spreekt in dit kader over 'saving face'. Goffman, E. (1967). *Interaction Ritual: Essays in Face-to-Face Behavior*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- 18 Mijn vader was geen uitzondering. De wetenschappelijke literatuur laat zien dat buitensporig veel dakloze mensen eenzaamheid, onbegrip en sociale isolatie ervaren. Zie bijvoorbeeld: Bower, M., Conroy, E., & Perz, J. (2018). Australian homeless persons' experiences of social connectedness, isolation and loneliness. *Health & Social Care in the Community*, 26(2), e241-e248.
- 19 Deze term ontleen ik aan het essay 'Onder de sofa' van Oscar van Gelderen, verschenen in de bundel: De Bruijn, M. (2022). *Op de Sofa: Essays over therapie en het leven*. Amsterdam: Das Mag.
- 20 Zie *Uitgewoond* (pp. 39-42) voor een uitgebreide uitleg. Het is erg lastig het aantal dak- en thuisloze mensen te schatten, maar de officiële CBS cijfers (32.000 dakloze 18-65 jarigen in 2020) zijn veel te conservatief.
- 21 Dit voorbeeld komt voort uit de vraag: 'Is de situatie eigenlijk wel zo alarmerend? De restaurants zitten vol', die NRC-journalist Arjan Schreuder mij stelde naar aanleiding van mijn boek en de omvang van de wooncrisis die ik daarin schets.
- 22 Zie ook de column *Een eenzame moeder* van Emine Uğur, gepubliceerd op 26-11-2022 in *Trouw*.
- 23 Rode Kruis (2022). *Steeds meer mensen reddden het niet en wij breiden onze voedselhulp in Nederland uit*, 15 november 2022.
- 24 McKee, K., Soaita, A.M., & Hoolachan, J. (2020). 'Generation rent' and the emotions of

- private renting: self-worth, status and insecurity amongst low-income renters. *Housing Studies*, 35(8), 1468-1487.
- 25 Clair, A., & Baker, E. (2022). Cold homes and mental health harm: Evidence from the UK Household Longitudinal Study. *Social Science & Medicine*, 115461.
- 26 Zie bijvoorbeeld: Leifheit, K.M., Schwartz, G.L., Pollack, C.E., Edin, K.J., Black, M.M., Jennings, J.M., & Althoff, K.N. (2020). Severe housing insecurity during pregnancy: association with adverse birth and infant outcomes. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(22), 8659. Carrion, B.V., Earnshaw, V.A., Kershaw, T., Lewis, J.B., Stasko, E.C., Tobin, J.N., & Ickovics, J.R. (2015). Housing instability and birth weight among young urban mothers. *Journal of Urban Health*, 92(1), 1-9.
- 27 Cutts, D.B., Meyers, A.F., Black, M.M., Casey, P.H., Chilton, M., Cook, J.T. & Frank, D.A. (2011). US housing insecurity and the health of very young children. *American Journal of Public Health*, 101(8), 1508-1514.
- 28 Roseboom, T. (2018). *De Eerste Duizend Dagen*. Utrecht: De Tijdstroom.
- 29 CBS (2019). *Gezonde levensverwachting; inkomensklasse*. CBS StatLine, eigen bewerking.
- 30 Desmond, M. (2016). *Evicted: Poverty and Profit in the American City*. New York City: Crown Publishing Group.
- 31 Baldwin, J. (1961). *Nobody Knows My Name*. New York City: Dial Press.
- 32 Wat betreft media aandacht, zie: Jacobs, A.M., Matthews, J.S., Hicks, T., & Merkley, E. (2021). Whose news? Class-biased economic reporting in the United States. *American Political Science Review*, 115(3), 1016-1033; Matthews, J.S., Hicks, T. & Jacobs, A.M. (2021). The News Media and the Politics of Inequality in Advanced Democracies. *Draft paper, Unequal Democracies Seminar*. Wat betreft politieke responsiviteit, zie: Schakel, W. (2021). Unequal policy responsiveness in the Netherlands. *Socio-Economic Review*, 19(1), 37-57. Andere onderzoeken rapporteren soortgelijke bevindingen voor andere landen, zie bijvoorbeeld dit invloedrijke onderzoek uit de Verenigde Staten: Gilens, M., & Page, B.I. (2014). Testing theories of American politics: Elites, interest groups, and average citizens. *Perspectives on Politics*, 12(3), 564-581.
- 33 Metten, A. (2021). Subsidie voor fossiele brandstoffen ongekend groot. *MeJudice*, 28 januari 2021.
- 34 Sandel, M.J. (2000). What money can't buy: the moral limits of markets. *Tanner Lectures on Human Values*, 21, 87-122.
- 35 Berkhout, A. & Berkhout, J. (2022). *Anti-nihilisme. Engagemment in de 21e eeuw*. Amsterdam: Uitgeverij Pluim.

Het belang van sociale grondrechten

Sinds 1983 bevat de Grondwet ook sociale grondrechten. De overheid wordt hierin opgedragen te zorgen voor rechtsbijstand, werkgelegenheid, bestaanszekerheid, milieubescherming, volksgezondheid en onderwijs. Maar juist sinds de jaren tachtig zijn deze zaken onder druk komen te staan.

DANIËLLE DIRKSEN, RONNY DE GRAAF & JASPER KROMMENDIJK

Daniëlle Dirksen en Ronny de Graaf zijn studenten van de Onderzoeksmaster Publiekrecht, specialisatie Staats- & Bestuursrecht, Radboud Universiteit; Jasper Krommendijk is universitair hoofddocent internationaal en Europees recht bij het Onderzoekcentrum voor Staat en Recht (SteR), Radboud Universiteit.

Hoofdstuk 1 van de huidige Nederlandse Grondwet uit 1983 regelt de grondrechten.¹ Het hoofdstuk begint met de klassieke grondrechten, die zijn opgenomen in de artikelen 1 tot en met 17, daarna volgende sociale grondrechten. Onder de klassieke grondrechten vallen de vrijheidsrechten en politieke rechten,² zoals het recht van burgers op gelijke behandeling (ook wel het discriminatieverbod, artikel 1), vrijheid van godsdienst (artikel 6) of de vrijheid van meningsuiting (artikel 7).

De overheid heeft met betrekking tot deze rechten een negatieve verplichting; zij moet zich onthouden van een handeling die een aantasting van het grondrecht tot gevolg heeft.³ Zo mag de overheid niet zomaar een woning sluiten. Dit hangt samen met artikel 10 van de Grondwet, die het recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer regelt.⁴

Soms vloeit er echter uit een klassiek grondrecht ook een positieve verplichting voort.⁵ Dit wil zeggen dat de overheid mogelijkheden moet scheppen, zodat een individu daadwer-

kelijk zijn recht kan uitoefenen. Het kiesrecht vindt bijvoorbeeld geen werking zonder dat de overheid daar actief in optreedt.⁶

Na de klassieke grondrechten komen de sociale grondrechten. Dit zijn rechten die betrekking hebben op de sociaaleconomische en maatschappelijke ontplooiing van de mens.⁷ Op grond van deze bepalingen moet de overheid zorgdragen voor rechtsbijstand (artikel 18), werkgelegenheid (artikel 19), bestaanszekerheid (artikel 20), milieubescherming (artikel 21), volksgezondheid (artikel 22) en onderwijs (artikel 23).

In deze rechten staan dus publieke taken voor de overheid geformuleerd.⁸ In plaats van een plicht tot onthouding wordt hierin een plicht tot handelen aan de overheid opgelegd. Het zijn instructienormen voor de wetgevende en uitvoerende macht. Hiermee zijn de sociale grondrechten bij uitstek positieve verplichtingen.⁹ Ze verlangen dat de overheid een prestatie levert en dragen daarmee een inspanningsverplichting in zich.

Klassieke grondrechten zijn in rechte afdwingbaar; de burger ontleent er rechten aan.¹⁰ Vanwege de onthoudingsplicht die geldt bij de klassieke grondrechten kan de burger, indien nodig, deze ‘overheidsvrije sfeer’ afdwingen bij de rechter. Uiteraard is de reikwijdte van klassieke grondrechten niet absoluut en kunnen beperkingen aan de uitoefening worden gesteld.¹¹ Zo mag een demonstratie (artikel 9) worden beperkt of verboden als dat ter bescherming van de volksgezondheid noodzakelijk is. Dat gebeurde bijvoorbeeld tijdens de coronapandemie.¹²

Bij sociale grondrechten ligt dat ingewikkelder. Bij de grondwetsherziening die leidde tot de invoering van de sociale grondrechten stelde de regering zich op het standpunt dat sociale grondrechten in rechte kunnen worden ingeroepen ten opzichte van besluiten van lagere overheden. Daarbij speelde volgens de regering wel dat de sociale grondrechten zich ‘niet of nauwelijks tot toetsingscriterium lenen’.¹³ De instructienormen zouden te vaag en te algemeen geformuleerd zijn.¹⁴ Daardoor bieden zij de rechter geen nuttig toetsingskader, aldus de regering toentertijd.

Sociale grondrechten worden niet altijd goed gewaarborgd in Nederland en de burger kan hier hard door worden geraakt

Afhankelijk van de doelstelling van het recht, zoals ‘zorg voor bestaanszekerheid’, is de omvang van de inspanningsverplichting groter of kleiner, maar een minimale inspanning van de overheid is veelal voldoende. Ook kan er verschillende invulling worden gegeven aan de verplichtingen die voortvloeien uit de zorgplichten.¹⁵ De overheid heeft daar-

door veel vrijheid bij de invulling van sociale grondrechten en de rechter accepteert dat en stelt zich in beginsel terughoudend op.

De overheid zal bijvoorbeeld aan de zorg voor bestaanszekerheid hebben voldaan zolang zij het sociaal zekerheidsstelsel niet volledig afschaft.¹⁶ De algemene opvatting onder de meeste klassieke Nederlandse (staatsrecht) juristen is dat de sociale grondrechten uit de Grondwet niet in rechte inroepbaar zijn.¹⁷ Dat roept de terechte vraag op wat eigenlijk de meerwaarde is van het opnemen van de sociale grondrechten in onze Grondwet.

Maatschappelijke relevantie en juridische meerwaarde

Veel grote maatschappelijke thema’s van de laatste jaren houden rechtstreeks verband met sociale grondrechten. In de toeslagenaffaire kwam duidelijk naar voren dat de overheid jarenlang weinig oog had voor de sociale grondrechten in de sociale zekerheid. De crisis in de gezondheidszorg en de coronapandemie raken de publieke taak die de overheid heeft met betrekking tot de volksgezondheid (artikel 22, lid 1).

Het woningtekort raakt de overheidsplicht tot bevordering van voldoende woongelegenheden (artikel 22, lid 2). De klimaatcrisis treft de zorg van de overheid voor woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu (artikel 21). Al deze crises laten zien dat sociale grondrechten niet altijd goed gewaarborgd worden in ons land en dat de burger hierdoor hard geraakt kan worden.

Een principiële argument dat voor sociale grondrechten pleit, is dat deze de sociale kerntaken van de overheid aangeven. Het is duidelijk dat de overheid moet zorgen voor woongelegenheden, werkgelegenheden, bestaanszekerheid, een schoon leefmilieu et cetera. Door deze ‘publieke taken’ als sociale grondrechten te formuleren wordt extra benadrukt dat de overheid op deze terreinen een belangrijke zorgplicht heeft. Sociale grond-

rechten vormen daarmee een belangrijk fundament voor de verzorgingsstaat.¹⁸

Een ander belangrijk argument dat pleit voor sociale grondrechten is dat zij de uitoefening van klassieke grondrechten versterken.¹⁹ De zorgplicht van de overheid die bij sociale grondrechten duidelijk op de voorgrond treedt, kan ook bij de uitwerking van klassieke grondrechten meespelen. Zo behelst de drukpersvrijheid (artikel 7) – het klassieke grondrecht waaronder de vrijheid van meningsuiting valt – niet alleen de verplichting voor de overheid om zich afzijdig te houden van beperkingen van deze vrijheid. De overheid heeft ook de (zorg)plicht om vrije pers te respecteren en (actief) te bevorderen.²⁰

De wetgever moet bij nieuwe wetgeving altijd de hogere status van de Grondwet in acht nemen en daarmee ook de sociale grondrechten

Ook de vrijheid van onderwijs (artikel 23) bevat elementen van zowel klassieke als sociale grondrechten. Zo garandeert lid 2 de in rechte inroepbare vrijheid onderwijs te (doen) geven – wat een klassiek vrijheidsrecht inhoudt – maar tegelijkertijd kent de overheid een zorgplicht. Zij moet zich bekommeren om (onder andere) de kwaliteit en de bekostiging daarvan.²¹ Door in klassieke grondrechten ook positieve verplichtingen voor de overheid te lezen, is het idee dat de bescherming die men ontleent aan dergelijke rechten versterkt wordt. De klassieke en sociale grondrechten gaan in die zin hand in hand.

Door sociale grondrechten te erkennen in de Grondwet krijgen ze een belangrijke en hoge juridische status (hoger dan gewone wetgeving!) en krijgen ze een status die gelijk

staat aan die van de klassieke grondrechten.²² De wetgever moet bij nieuwe wetgeving immers altijd de hogere status van de Grondwet in acht nemen en daarmee ook de sociale grondrechten.²³ De sociale grondrechten kunnen daardoor niet zomaar opzij gezet worden.

Opname in de Grondwet heeft om die reden zeker meerwaarde gehad. Bij deze vaststelling kunnen twee kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste is onduidelijk in hoeverre de overheid haar zorgplicht sinds 1983 serieuzer is gaan nemen en of de wetgever bij nieuwe wetgeving daadwerkelijk de sociale grondrechten in acht heeft genomen. Dit betreft een empirische vraag die het bestek van dit artikel te buiten gaat.

Ten tweede zou men kunnen betogen dat sociale grondrechten juist in de periode na 1983 zijn beperkt door het op bezuinigingen en liberalisering gerichte (neoliberale) beleid. Ook anekdotische impressies van de situatie in andere landen wijzen overigens op een beperkt effect van opname van sociale grondrechten in de grondwet. Landen met een sterke sociale grondrechtentraditie, zoals Zuid-Afrika en Colombia, blinken wat dat betreft niet uit als goede voorbeelden.²⁴

Internationale ontwikkelingen en mechanismen

De tegenstelling tussen negatief geformuleerde vrijheidsrechten met een plicht tot onthouding en sociale grondrechten met een plicht tot handelen is ook zichtbaar op internationaal niveau, hoewel daar de laatste decennia het nodige is veranderd. Ondanks dat beide categorieën rechten zijn opgenomen in de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM; 1948), bleek het tegen de achtergrond van de Koude Oorlog aanvankelijk onmogelijk om tot een allesomvattend juridisch bindend mensenrechtenverdrag te komen.

Het heeft daarna bijna nog twee decennia geduurd tot er uiteindelijk twee aparte verdragen lagen: het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

(IVBPR; 1966) en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR; 1966). Voormalig minister van Onderwijs Ritzen zei over dit laatste verdrag enigszins smalend: 'Het verdrag is tot stand gekomen onder grote druk van de toenmalige communistische landen. Wij vonden dat wij daarvan, in termen van het proberen creëren van bruggen tussen landen, niet al te veel afstand konden nemen.'²⁵

Het duurde tot de VN-wereldconferentie over mensenrechten in 1993 totdat alle staten zich schaarden achter de Verklaring van Wenen dat alle mensenrechten universeel, ondeelbaar, onderling afhankelijk en nauw met elkaar vervlochten zijn. Bepaalde mensenrechten, zoals vrijheidsrechten, zijn dus niet

belangrijker dan andere rechten, zoals sociale grondrechten.

Een illustratie van deze ondeelbaarheid is dat enkele recente VN-mensenrechtenverdragen zowel vrijheidsrechten als sociale grondrechten bevatten. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (VRPH; 2006) en het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK; 1989).

Op internationaal niveau hebben verdragcomités, experts en academici gewerkt aan het concretiseren van de juridische rol van sociale grondrechten. Denk daarbij aan het identificeren van de (juridische) essentie of kern van een recht: een 'minimum core content'.²⁶ Om de ondeelbaarheid van alle mensenrechten te benadrukken worden er drie dimensies

1983: Sociale grondrechten in de Grondwet

Na de Tweede Wereldoorlog bleek steeds meer dat de Grondwet van 1848 niet meer aansloot bij de heersende opvattingen en verhoudingen. Door de komst van onder andere de media en toenemende mogelijkheden tot communicatie, werden burgers zich beter bewust van veranderingen in de maatschappij. Zij wilden hier nadrukkelijker invloed op uitoefenen. Er kwam een roep om modernisering van de verouderde termen en indeling van de Grondwet, versterking van de grondrechten en introductie van sociale grondrechten.¹

Maar de Grondwetsherziening van 1954 werd nog besloten de sociale grondrechten niet op te nemen in de Grondwet; wetstechnische werd dat als te ingewikkeld gezien. Het idee was ook dat sociale grondrechten nadere regelgeving nodig hebben om ze daadwerkelijk inhoud te geven.²

In de jaren zestig en zeventig won het idee van sociale grondrechten aan populariteit. Niet langer was het uitgangspunt dat de overheid zich volledig van inmenging in de vrijheden van burgers onthield, zoals dat bij de klassieke grondrechten gold. Er bestond een wens tot zelfontplooiing. Daarbij zou een rol voor de overheid zijn weggelegd. De overheid moet op verschillende terreinen voorwaarden scheppen op grond waarvan de mens zich in zijn individualiteit kan ontplooiën.³ Denk bijvoorbeeld aan het bieden van onderwijs, zodat een mens zich in kennis verder kan ontwikkelen. Het was ook vanwege deze maatschappelijk visie — die van de overheid een inspanning vereiste tot het scheppen van mogelijkheden tot zelfontplooiing — dat de Grondwetgever in 1983 er uiteindelijk voor koos de sociale grondrechten op te nemen.⁴

- 1 Commissie-Cals/Donner, *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet* (Rapport Ministerie van Binnenlandse Zaken), 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1971, p. 17-19.
- 2 Fleuren 2008, p. 621.
- 3 Commissie-Cals/Donner 1971, p. 17.
- 4 Kamerstukken II 1975/76, 13873, p. 3; E. Hirsch Ballin, commentaar op hoofdstuk 1 Grondrechten, in: G.J. Leenknecht & E. Hirsch Ballin (red.). (2022) *Nederland Rechtsstaat: Wetenschappelijk commentaar op de Nederlandse Grondwet*, (online), p. 1.

onderscheiden voor alle rechten: 'respect', 'protect', 'fulfill'.²⁷ De verplichting tot eerbiediging ('respect') houdt in dat staten zich moeten onthouden van inmenging in of beperking van het genot van de mensenrechten. De verplichting om te beschermen ('protect') houdt in dat staten individuen en groepen moeten beschermen tegen schendingen van de mensenrechten. De verplichting tot naleving ('fulfill') houdt in dat staten positieve actie moeten ondernemen om het genot van fundamentele mensenrechten te vergemakkelijken.

Ook klassieke vrijheidsrechten hebben een dergelijke 'fulfill'-dimensie. Denk alleen al aan de noodzakelijke handelingen (en bijbehorende kosten) om een systeem van rechtspraak op te zetten en zodoende het recht op een eerlijk proces te garanderen. Een voorbeeld van de 'respect'-dimensie van het recht op gezondheid (szorg) is de plicht voor staten om zich te onthouden van het beperken van toegang tot anticonceptiemiddelen of het vervuilen van water en lucht.

Een grotere rol van sociale grondrechten bij de rechter?

De sociale grondrechten in de Grondwet spelen geen rol bij de Nederlandse rechter. Dit hangt voor een groot deel samen met het toetsingsverbod in artikel 120 van de Grondwet: de rechter mag niet oordelen over de grondwettigheid van wetten en verdragen. Dit verbod geldt ook voor de klassieke grondrechten uit de Grondwet.

Maar de Nederlandse Grondwet staat toetsing aan sociale grondrechten in internationale verdragen niet in de weg (op grond van artikel 93 en 94 van de Grondwet). Via deze weg kan dus het toetsingsverbod enigszins worden omzeild. Ook deze rechten in verdragen zijn echter nauwelijks terug te vinden in de Nederlandse rechtspraak. Voor rechtstreekse werking van rechten (wat maakt dat de burger het in rechte kan inroepen) uit verdragen is een onvoorwaardelijke en

voldoende nauwkeurige formulering vereist. Deze ontbreekt veelal bij de (internationale) sociale grondrechten. Daardoor kunnen particulieren niet direct rechten ontleen aan deze rechten en is het voor de rechter lastiger om aan deze rechten te toetsen.

Het hoeft dus geen verbazing te wekken dat de rechter terughoudend is in het toepassen van en toetsen aan internationale sociale grondrechten. Zo oordeelde de rechtbank vorig jaar dat er geen onvoorwaardelijk recht is op toegang tot drinkwater vooral met het oog op de vage formulering van de ingeroepen internationale standaarden.²⁸

Tegelijk illustreren internationale en Europese mechanismen en ontwikkelingen dat toetsing aan sociale (grond)rechten wel degelijk gestalte kan krijgen.²⁹ Zo is in 2008 het Facultatief Protocol bij het IVESCR aangenomen. Dit protocol biedt een individuele klachtprocedure bij het comité dat toezicht houdt op dit verdrag. Sinds april 2014 is dit protocol in werking getreden en zijn er 265 klachten ingediend waarvan het comité er 89 heeft afgehandeld.³⁰ Het IVESCR-comité constateerde bijvoorbeeld een schending van het recht op adequate huisvesting (artikel 10 IVESCR) in een zaak tegen Spanje naar aanleiding van een klacht van een gezin dat ontruimd was als gevolg van een gerechtelijke procedure die was gestart door de verhuurder.³¹

Protocollen zijn ook aangenomen bij het eerder genoemde Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en het Verdrag inzake de rechten van het kind. Overigens heeft Nederland deze drie protocollen nog (steeds) niet geratificeerd vooral vanwege 'financiële en juridische gevolgen'.³²

Nederland is wél verdragspartij bij het (facultatieve) collectieve klachtenprocedure bij het Europees Sociaal Handvest. Bijvoorbeeld de klacht in de bed, bad en brood-kwestie die een aantal jaar geleden speelde, is door dit ESH-comité afgehandeld. Deze kwestie ging over vraag of uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland recht hebben op onderdak en eten. De (bijna) kabinetscrisis die hierover

ontstond, maakt duidelijk dat extern mensenrechtentoezicht juridische (en financiële) gevolgen kan hebben.

Naast deze mensenrechtencomités kan nog gewezen worden op de Europese hoven. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) kent een relatief rijke rechtspraak over sociale grondrechten, ondanks het feit dat het EVRM voornamelijk vrijheidsrechten bevat.³³ Dit komt door de door het Straatsburgse Hof ontwikkelde doctrine van positieve verplichtingen. Vrijheidsrechten zoals het recht op eigendom worden veelvuldig toegepast in sociale (zekerheids)kwesities.³⁴

In navolging van het EHRM oordeelde een van de drie hoogste Nederlandse bestuursrechters, de Centrale Raad van Beroep, onlangs nog dat voorschotten op een uitkering (of toeslag) een beschermd eigendomsrecht kunnen vormen als de betrokkene een legitieme verwachting had recht te hebben op die uitkering.³⁵ Sociale grondrechten spelen soms ook een rol in de rechtspraak van de Luxemburgse evenknie van het EHRM, namelijk het Hof van Justitie van de EU. Zo erkende dit Luxemburgse Hof dat het recht op een jaarlijkse vakantie met behoud van loon in artikel 31, tweede lid, Handvest van de grondrechten van de EU horizontale rechtstreekse werking heeft.³⁶ Dat laatste wil zeggen dat een werknemer een beroep kan doen op deze bepaling bij de rechter ten opzichte van een particuliere werkgever.

Deze ontwikkelingen maken het des te opmerkelijk dat de burger bij de Nederlandse rechter nauwelijks een beroep kan doen op de sociale grondrechten uit de Grondwet of uit internationale verdragen. Op dit moment liggen er wel plannen van het kabinet om het verbod van constitutionele toetsing te schrappen. In een brief van 1 juli 2022 spreken de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en de minister voor Rechtsbescherming een voorkeur uit voor gespreide constitutionele toetsing door alle rechters (en geen constitutioneel hof).³⁷

Het doel van het schrappen van dit verbod is het verbeteren van de rechtsbescherming,

het vergroten van de maatschappelijke betekenis van de Grondwet en het versterken van de rechtsstaat. Belangrijk voor deze bijdrage is dat dit plan tot constitutionele toetsing is beperkt tot de klassieke vrijheidsrechten in de Grondwet. Toetsing aan de sociale grondrechten in de Grondwet wordt dus nadrukkelijk uitgesloten. Dat is jammer wat ons betreft.

Dat het zo stil is rond sociale grondrechten ligt niet alleen aan de rechter

Toetsing aan de sociale grondrechten in de Grondwet, en niet alleen die in internationale verdragen, is wenselijk.³⁸ Het zou onzes inziens goed zijn als de rechter sociale grondrechten vaker toepast in concrete geschillen of in ieder geval in zijn uitspraken meer aandacht besteedt aan deze rechten. Indien de rechter duidelijker aangeeft wat het toetsingskader omtrent deze rechten is, wordt het voor burgers eenvoudiger zich erop te beroepen.

Bemoeienis van de rechter met sociale grondrechten vergroot de meerwaarde van sociale grondrechten voor de burger. De burger kan dan namelijk beter bewerkstelligen dat zijn rechten beschermd worden en de overheid zijn zorgplichten daadwerkelijk nakomt. Om die reden is het jammer dat bijvoorbeeld het Gerechtshof Den Haag in zijn uitspraak over de opvangomstandigheden in ter Apel en de (crisis)noodopvang niet inging op sociale grondrechten in internationale verdragen.

Het Gerechtshof baseerde zijn oordeel dat de opvang van asielzoekers in Nederland momenteel op essentiële punten niet voldoet aan de daarvoor geldende wettelijke normen met name op de eisen in de EU-Opvangrichtlijn (2013/33/EU) en de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005. Het Hof bespreekt de door

Vluchtelingenwerk ingeroepen normen van het EVRM en het IVRK niet afzonderlijk omdat toetsing aan deze normen niet tot een ander resultaat leidt dan op basis van deze EU-wetgeving.³⁹

Hoe zou deze toetsing aan (internationale) sociale grondrechten door de Nederlandse rechter er dan uit kunnen zien? Eerder benoemden wij al dat toetsing aan internationale rechten nu al kan, maar lastig is vanwege het ontbreken van rechtstreekse werking omdat deze rechten niet onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig geformuleerd zijn. Voor de sociale grondrechten in de Grondwet geldt hetzelfde. De vraag rijst of deze laatste rechten geen herformulering behoeven in lijn met de klassieke grondrechten ('Ieder heeft het recht...') zodat zij ook makkelijker toetsbaar zijn door een rechter.

Toetsing in de breedste zin van het woord is nu echter ook al mogelijk. Een ogenschijnlijk 'milde' variant van toetsing is verdragsconforme interpretatie. Op grond daarvan kan de rechter bij de uitleg van open geformuleerde inspanningsverplichtingen meer rekening houden met internationale standaarden en jurisprudentie. Internationale sociale grondrechten en de uitleg van deze rechten door toezichthoudende hoven of comités vormen dan een 'interpretational tool' en worden als het ware gelezen in de Nederlandse grondwetsbepalingen.

Zeker deze internationale (quasi-)jurisprudentie kan behulpzaam zijn. Zo heeft het IVES-CR-comité voor veel sociale grondrechten in 'general comments' gedefinieerd wat de 'minimum core content' is.⁴⁰ Vooral als er sprake is

van conflicterende grondrechten of belangen, waarbij interpretatie van belang is, zou de rechter kunnen komen tot een uitspraak die meer in lijn ligt met sociale grondrechten. De rechter kan de burger via andere wegen dan een rechtstreeks beroep op de sociale grondrechten beschermen, wat immers ook zijn constitutionele taak is.⁴¹

Aan het gebruik van internationale sociale grondrechten en jurisprudentie zitten natuurlijk grenzen. Het verwijt van rechterlijk activisme is snel gemaakt. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en legaliteit ligt het daarom voor de hand dat de grondwetgever het heft ook in eigen hand neemt. Dit kunnen de regering en het parlement bijvoorbeeld oppakken door de sociale grondrechten, zoals reeds genoemd, duidelijker en onvoorwaardelijk te formuleren ('Ieder heeft het recht...'). Hierdoor wordt voorkomen dat de rechter de grenzen van de rechtsvinding moet opzoeken om rechtstreekse werking van de sociale grondrechten te bewerkstelligen.

Aandacht voor sociale grondrechten vanuit het parlement en de regering is sowieso wenselijk. Dit zou kunnen door ook de sociale grondrechten actief te betrekken in de discussie over constitutionele toetsing of door bij specifieke wetgeving stil te staan bij de conformiteit met (internationale) sociale grondrechten.⁴²

Dat het zo stil is rond sociale grondrechten ligt dus niet alleen aan de rechter. Hopelijk brengt de eerder genoemde discussie over constitutionele toetsing hier verandering in.⁴³ Juist de crises illustreren dat een herwaardering van sociale grondrechten noodzakelijk is.

Noten

- 1 D.E. Bunschoten, commentaar op hoofdstuk 1 Gw, in: P.P.T. Bovend'Eert, e.a. (red.), *T&C Grondwet en Statuut*, Deventer: Wolters Kluwer (online), aant. 1.
- 2 M. Adams. (2021). *Grootboom*:

sociale grondrechten en maatschappelijke doelen ten overstaan van de rechter, AA 2021/0220, p. 220.

- 3 Bunschoten, *T&C Grondwet en Statuut*, commentaar op hoofdstuk 1 Gw, aant. 1; D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht* (diss.

Nijmegen; Serie Staat en Recht, deel 22) Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 33.

- 4 Deze negatieve verplichting is niet absoluut. Onder omstandigheden, zoals bijvoorbeeld aantreffen van bepaalde hoeveelheden drugs (artikel 13b Opiumwet) mag de overheid

- wel ingrijpen. Voor het ingrijpen in klassieke grondrechten wordt wel altijd een wettelijke grondslag vereist, zodat alleen de formele wetgever kan bepalen hoe en wanneer een dergelijk recht kan worden beperkt.
- 5 L.M.F Besselink. (2003) 'De publieke taak en de sociale grondrechten; de betrekkelijke waarde van sociale grondrechten', in: J.W. Sap, B.P. Vermeulen & C.M. Zoethout (red.), *De Publieke Taak* (Publikaties van de Staatsrechtscring Staatsrechtconferentie, deel 7), Deventer: Kluwer, par. 3.2.
 - 6 Bunschoten, in: *T&C Grondwet en Statuut*, commentaar op hoofdstuk 1 Gw, aant. 1.
 - 7 *Kamerstukken II 1975/76*, 13873, nr. 3, p. 5.
 - 8 Besselink 2003, par. 1.
 - 9 Commissie-Cals/Donner 1971, p. 12.
 - 10 C.A.J.M. Kortmann/P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 455.
 - 11 Kortmann/Bovend'Eert e.a. 2021, p. 464.
 - 12 Rb. Amsterdam 3 april 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:2126.
 - 13 *Kamerstukken II 1975/76*, 13873, nr. 3, p. 7.
 - 14 J.W.A. Fleuren. (2008). 'Toetsing van wetgeving aan de sociale grondrechten van Hoofdstuk 1 van de Grondwet' *Ars Aequi*, p. 623.
 - 15 Fleuren 2008, p. 621.
 - 16 Kortmann/Bovend'Eert e.a. 2021, p. 457-458.
 - 17 O. Brinkman & G. Vonk. (2022) 'Constitutionele toetsing? Jazeker, maar dan ook aan de sociale grondrechten', *NJB* 2022/1595, p. 1919; Bunschoten, in: *T&C Grondwet en Statuut*, commentaar op hoofdstuk 1 Gw, aant. 1.
 - 18 Brinkman & Vonk 2022, p. 1918.
 - 19 Kortmann/Bovend'Eert e.a. 2021, p. 456.
 - 20 Hirsch Ballin 2022, p. 8.
 - 21 D.E. Bunschoten, commentaar op art. 23 Gw, in: P.P.T. Bovend'Eert, e.a. (red.), *T&C Grondwet en Statuut*, Deventer: Wolters Kluwer (online).
 - 22 Commissie-Cals/Donner 1971, p. 213.
 - 23 Kortmann/Bovend'Eert e.a. 2021, p. 396.
 - 24 Om stellige uitspraken op dit punt te doen zou men moeten vaststellen hoe het overheidsbeleid was geweest zonder opname van sociale grondrechten in de Grondwet, wellicht op basis van een counterfactual-simulatie methode.
 - 25 EK 1995/96, nr. 23, 1305-1322, 1318 en 1331.
 - 26 CESCR General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1 of the Covenant), 14 december 1990, VN. Doc. E/1991/23.
 - 27 Zie bijvoorbeeld ten aanzien van het recht op gezondheid in art. 12 IVESCR, CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 11 augustus 2000, VN Doc. E/C.12/2000/4, par. 33.
 - 28 Rb. Den Haag 6 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3043.
 - 29 Zie hierover ook eerder J. Krommendijk. (2022) 'Meer rechtsbescherming, maar niet teveel. De jammerlijke uitsluiting van constitutionele toetsing aan sociale grondrechten', *NJB* 97, 26, (2022), pp. 2070-2071.
 - 30 Verenigde Naties, Individual communications, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (ohchr.org).
 - 31 IVESCR 20 juni 2017, zaaknr. 5/2015, VN Doc. E/C.12/61/D/5/2015 (*Mohamed Ben Djazia en Naouel Bellili t. Spanje*).
 - 32 *Kamerstukken II 2018-19*, 33826 nr. 27.
 - 33 Zie bijvoorbeeld over het bieden van gezondheidszorg in uitzettingszaken (art. 3 EVRM), EHRM 13 december 2016, zaaknr. 41738/10 (*Paposhvili t. België*). Vgl. HvJ 16 februari 2017, zaak C-578/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:127 (C.K.).
 - 34 Zie Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, 31 december 2021.
 - 35 CRvB 24 november 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2565.
 - 36 HvJ 6 november 2018, zaak C-684/16, ECLI:EU:C:2018:874 (*Max-Planck-Gesellschaft*).
 - 37 Rijksoverheid, Kamerbrief over hoofdlijnen constitutionele toetsing, 1 juli 2022.
 - 38 Zie uitgebreider Krommendijk 2022.
 - 39 Hof Den Haag 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429, r.o. 9.6.
 - 40 Een rechter zou kunnen concluderen dat de 'minimum core content' wél nauwkeurig en voldoende duidelijk is en daarmee rechtstreeks werkend.
 - 41 In het oordeel dat anticonceptiemiddelen niet gratis ter beschikking hoeven te worden gesteld bespreekt de rechter artikel 12 van het VN-Vrouwenverdrag terwijl het in het midden laat op deze bepaling rechtstreekse werking heeft. Dit is wat ons betreft een positieve ontwikkeling vanuit het oogpunt van de ontwikkeling van sociale grondrechten in de rechtspraak. Rb. Den Haag 6 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10737, r.o. 4.7-4.15.
 - 42 F. Vlemminx. (2003) 'Onze tandeloze sociale grondrechten in het licht van twintig jaar EVRM', *NJCM-bulletin*, 2003/28, p. 233-244., p. 243.
 - 43 Vlemminx 2003, p. 243; H. Linthorst. (2022) 'Opwaardering sociale grondrechten? Zeker, en daar we kunnen morgen al mee beginnen in het privaatrecht', *NJB* 2022/1759; Brinkman & Vonk 2022.



Den Haag, 28 januari 2023. Protest tegen fossiele subsidies waarbij 768 mensen werden gearresteerd.

Veel onbegrip rondom het demonstratierecht



Meer kennis nodig bij overheden

De ophef over protesten van Extinction Rebellion, van boeren, van anti-abortus activisten en van demonstranten in Staphorst wiens veiligheid niet meer gegarandeerd kon worden, laat zien dat het demonstratierecht een actueel vraagstuk is. Waar liggen de plichten van het bestuur als burgers willen protesteren?

MANAR EL AMRANI & HENK KUMMELING

Student-onderzoeksassistent respectievelijk hoogleraar vergelijkend constitutioneel recht Universiteit Utrecht

De vrijheid van meningsuiting staat volop ter discussie. Twee aspecten daarvan verdienen in het bijzonder uitdieping omdat er veel onduidelijkheid over bestaat, te weten het betogingsrecht en de vrijheid van meningsuiting in relatie tot academische vrijheid. Voor beide geldt dat ze in de praktijk problematisch zijn, omdat de Grondwet ze niet of nauwelijks regelt.

In dit artikel zullen we de schijnwerper richten op het betogingsrecht. Het recht op te mogen demonstreren was de afgelopen jaren voortdurend in de media, bij de demonstraties tegen coronamaatregelen, pro-zwarte piet-blokkades, boerenprotesten, klimaatdemonstraties en bij protesten rond abortusklinieken.

In een artikel dat in het volgende nummer van S&D zal verschijnen focussen we op de academische vrijheid in relatie tot de vrijheid van meningsuiting. Deze vrijheid is buitengewoon relevant, omdat de wetenschap een bijdrage kan en hoort te leveren aan de oplossing van de vraagstukken die bij uitoefening van de demonstratievrijheid aan de orde zijn.

Betogingsrecht

Het betogingsrecht is sinds 1983 neergelegd in artikel 9 van de Grondwet, vijf jaar later trad het in werking. De structuur van het artikel is simpel. Het betogingsrecht wordt in de Grondwet erkend, zonder daar een nadere invulling aan wordt gegeven. Dat wordt

overgelaten aan de wetgever, die ook nog eens volgens het tweede lid van het artikel de mogelijke beperkingen op de uitoefening dient te regelen.¹

De wetgever krijgt daarbij enkele grenzen mee: regels kunnen alleen worden gesteld ter bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De nadere regeling is te vinden in de Wet openbare manifestaties (Wom).

In feite heeft de wetgever de regelingsopdracht dus doorgegeven aan de gemeenteraad. Die moet volgens artikel 4 van de Wom de gevallen vaststellen waarin voor het houden van een betoging een voorafgaande kennisgeving nodig is. Het is dan aan de burgemeester die op basis van artikel 5 van de Wom voorschriften kan geven en beperkingen kan stellen. Bijvoorbeeld als de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan, de vereiste gegevens niet zijn verstrekt of als dit nodig is ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Als we kijken naar de praktijk met betrekking tot de Wom dan vallen een paar dingen op. Hoewel de wet nadrukkelijk spreekt van een kennisgevingsplicht, wordt toch vaak gedacht dat er voor een demonstratie 'goedkeuring' nodig is. Er zijn nogal wat situaties aan te wijzen waarin burgemeesters in feite een soort goedkeuringsrecht uitoefenen. Dat geldt zeker voor een aantal gevallen waarin eigenlijk standaard betogingen van extreemrechtse groepen worden verboden.²

Een dergelijk verbod is weliswaar mogelijk, maar slechts als laatste redmiddel. Uit een hele reeks van rechterlijke uitspraken op basis van met name het EVRM, en de uitleg die het Europese Hof voor de rechten van de mens daaraan geeft,³ blijkt dat er bij de burgemeester een zware bewijslast ligt; deze zal al het mogelijk moeten doen om een demonstratie doorgang te laten vinden,⁴ bijvoorbeeld door het inzetten van extra politiepersoneel.

Dat ook de Nederlandse rechters zo geïntereerd zijn op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens heeft trouwens alles te maken met het feit dat daaruit inhoudelijke toetsingsmaatstaven voortvloeien, die de Nederlandse Grondwet niet kent. Dit zijn namelijk proportionaliteit en subsidiariteit. Bij het eerste criterium, veruit het belangrijkste, gaat het erom dat dat de beperking op de uitoefening van het grondrecht niet verder gaat dan voor het bereiken van het doel noodzakelijk is. Op basis van het tweede criterium zal steeds beoordeeld moeten worden of er wel voor het minst ingrijpende middel is gekozen.

Uit de enorme hoeveelheid rechterlijke uitspraken die mede op basis van die criteria is ontstaan, blijkt een duidelijke lijn, namelijk dat op de overheid primair de taak rust het demonstratierecht te beschermen. Een verbod of beperking komt pas in zicht als er een reëel gevaar bestaat voor ernstige wanordelijkheden. En daarbij wordt dus ook meegewogen dat burgemeesters meer politie-inzet moeten (kunnen) bieden dan onder normale omstandigheden.⁵

Bestuurlijke praktijk

Tot zover de betrekkelijk heldere lijn in de rechtspraak. De bestuurlijke praktijk lijkt er niet helemaal mee te sporen. Bij bestuursorganen bestaat er de neiging tot risicomijdend handelen. De Nationale Ombudsman concludeerde in 2019 dat er vaak een belangenafweging voorafgaat aan goedkeuring van een demonstratie bij gemeenten, waarbij het demonstratierecht afgewogen wordt tegen de handhaving van de openbare orde en veiligheid.⁶ Dit, terwijl de jurisprudentie op basis van de grondwettelijke en verdragsrechtelijke teksten uitgaat van voorrang van het grondrecht. Amnesty International uit dezelfde kritiek in een rapport dat afgelopen november werd gepresenteerd en concludeert dat het demonstratierecht in Nederland onder druk staat.⁷

Een bijzonder punt van zorg hierbij is dat burgemeesters bij vrees voor de aanwezigheid van een vijandig publiek, al snel beperkingen aan de demonstratie opleggen of deze zelfs verbieden. Dit vraagstuk bestaat al lang en is in de literatuur bekend als de 'hostile audience'-problematiek.⁸

In deze gevallen wordt het betogers onmogelijk gemaakt te demonstreren door een gebrek aan bescherming door de autoriteiten, of wordt de demonstratie verboden met als argumentatie de kans op ernstige wanordelijkheden. Een voorbeeld hiervan is het protest van de actiegroep Kick Out Zwarte Piet (KOZP) in 2018 in Dokkum, dat verboden werd door de burgemeester nadat de activisten tegengehouden werden door een groep 'blokkeerfriezen' voordat zij de intocht konden bereiken.⁹

De sinterklaasoptocht in Staphorst in 2022 liet een nog dramatischer beeld zien. KOZP-actievoerders die op weg waren de naar de plek van de demonstratie werden op een zeer intimiderende en zelfs geweldige wijze tegemoet getreden.¹⁰ De op grote schaal aanwezige politiemacht bleek niet in staat hier tegen op te treden, waarop de burgemeester alsnog een verbod uitvaardigde op de KOZP-demonstratie. Hoewel op het moment van afsluiten van deze publicatie de exacte feitelijke toedracht nog steeds niet helder is, kan al wel geconcludeerd worden dat hier een legale demonstratie werd verboden louter vanwege het gedrag van een vijandig publiek dat niet meer door het openbaar gezag op afdoende wijze kon worden aangepakt.¹¹

De openbare manifestaties rond sinterklaasintochten zijn ook interessant om een aantal andere redenen. Allereerst omdat deze gepaard gingen met 'blokkades'. Zijn deze ook te beschouwen als uitingen die vallen onder het betogingsrecht? Daar vallen moeilijk algemene uitspraken over te doen.¹² Toch biedt de rechtspraak hier wel degelijk handvatten. Zo stelt de rechtbank in de zaak van de 'blokkeerfriezen', dat de blokkade 'niet kan worden aangemerkt als een betoging of demonstratie, omdat deze niet primair het karakter had

van een gemeenschappelijke meningsuiting, maar dat daarbij andere elementen, zoals feitelijke dwang, overheersen'.¹³ In deze zaak kwam het uiteindelijk ook tot strafrechtelijke veroordelingen. Het valt nog te bezien welke justitiële gevolgen de voornoemde sinterklaasintocht in Staphorst zal hebben.

Blokkades van wegen en snelwegen vormen ook de kern van de protesten van boeren tegen het aangekondigde stikstofbeleid. Het

Amnesty International constateert dat het demonstratierecht in Nederland onder druk staat

ging daarbij veelal niet om aangekondigde demonstraties, maar feitelijke om manifestaties van hindermacht, die tot het nodige onbegrip leidden vanwege het feit dat de politie niet ingreep en ook onduidelijk bleef over de vraag of er strafrechtelijke vervolgacties zouden komen, bijvoorbeeld vanwege de uitoefening van geweld en vernieling. Dat onbegrip werd groter toen bleek dat een aantal blokkades van klimaatactivisten die daarop volgden, wel rigoureuus werden beëindigd. In een enkel geval werden de activisten gedwongen om in bussen plaats te nemen om vervolgens naar een andere locatie te worden gebracht, hetgeen in de ogen van de rechter kon worden beschouwd als onrechtmatige vrijheidsbeneming.¹⁴ Ook tijdens de demonstratie van klimaatactivisten in Den Haag op 28 januari, waarbij onder andere de A12 werd geblokkeerd en honderden aanwezigen werden gearresteerd, is veelvuldig gewezen op dat ogenschijnlijke verschil in behandeling.

Het riep tal van vragen op: zwichten de autoriteiten te gemakkelijk voor de fysieke macht die door de boeren werd geëtaleerd?

Was er bij de politie een verschil in sympathie qua inhoud en doel van de acties?¹⁵ Deze vragen laten zich moeilijk beantwoorden, maar alleen al het feit dat ze werden gesteld, baart zorgen. Vanuit grondrechtelijk perspectief zal er in het feitelijke functioneren sprake moeten zijn van een heldere lijn: bij de uitoefening van grondrechten wordt iedereen gelijk behandeld en als er sprake is van grondrechten-uitoefening dan wordt deze zoveel mogelijk beschermd, zeker tegen vijandigheid of fysiek geweld van anderen.¹⁶

Botsing van grondrechtenuitoefening

Zeker in theorie is de afweging tussen de bescherming van een demonstratie versus vijandig tegenoptreden betrekkelijk eenvoudig; aan de eerste dient voorrang verleend te worden. Het wordt wat ingewikkelder als de tegendemonstratie ook door grondrechten wordt beschermd. Dat was bijvoorbeeld het geval bij allerlei demonstraties in de eindfase van de coronapandemie.

Demonstraties tegen coronamaatregelen werden in toenemende mate gevoerd door een bundeling van zeer verschillende groepen. Dat riep vervolgens weer tegendemonstraties op van mensen die bezwaar maakten tegen antisemitische, racistische en fascistische uitingen tijdens coronademonstraties. Dergelijke demonstraties brachten soms grote groepen mensen op de been.¹⁷ En hoe moeilijk ook, het is aan de autoriteiten om al het mogelijke te doen dergelijke demonstraties doorgang te laten vinden, omdat beide groepen zich kunnen beroepen op een legitieme grondrechtenuitoefening.

Een bijzonder vraagstuk dient zich in dat kader aan bij demonstraties tegen abortusklinieken. Om bezoekers van abortusklinieken te beschermen werden er bij het geven van voorschriften voor demonstraties bij abortusklinieken zogenaamde bufferzones ingesteld, zones waar demonstraten tegen abortus niet welkom zijn. Een enkele rechter liet de zone in stand, omdat aan abortusklinieken, vergelijk-

baar met andere plaatsen zoals parlementsgebouwen en natuurgebieden zwaardere eisen mogen worden gesteld in het kader van het houden van demonstraties.¹⁸ Het instellen van een dergelijke bufferzone in Utrecht werd weer niet acceptabel geacht, omdat de burgemeester onvoldoende duidelijk wist te maken waarom een dergelijke bufferzone nodig zou zijn in het belang van de verkeersveiligheid of de volksgezondheid.¹⁹ De burgemeester van Utrecht betoogde dat het recht van demonstratie in dit geval botste met het recht op de persoonlijke levenssfeer.²⁰

Een oplossing voor dit soort vraagstukken kan niet worden gevonden in een rangorde van grondrechten; die is er niet onder het Nederlandse grondwettelijke systeem.²¹ Steeds zal in de concrete context moeten worden beoordeeld hoe (tegengestelde) grondrechtenuitoefening mogelijk kan worden gemaakt en of gestelde beperkingen niet te ver gaan.

Rol sociale media

Voor de autoriteiten is het de laatste jaren een stuk ingewikkelder geworden om demonstraties in goede banen te leiden. Sociale media hebben de mobilisatiemogelijkheden fundamenteel veranderd. Van de Arabische lente tot aan de Black Lives Matter-demonstratie in juni 2020, sociale media hebben een cruciale rol gehad in het faciliteren van de mobilisatie van grote groepen mensen wereldwijd.²²

Waar mensen vroeger slechts traditionele media tot beschikking hadden – radio, pamfletten, boeken – is het nu tegen lage kosten mogelijk een enorm publiek te bereiken, waarin het algoritme van diverse sociale media platformen ons ook nog een handje ‘helpt’ om gelijkgestemden te vinden.²³ Vroeger was het voor kleinere protestgroepen veel moeilijker om contact te leggen en zich te organiseren, waardoor ook de kans op een geslaagde (lees: goed bezochte) demonstratie veel kleiner was.²⁴ Door de intrede van sociale media wordt als het ware een extra ontmoetingsplek gecreëerd waar gelijkgestemden elkaar op een

laagdrempelige manier van gedachten kunnen wisselen en zich kunnen organiseren. Dat geldt overigens niet alleen voor demonstranten, maar ook voor de tegendemonstranten.

Het sterk mobiliserende karakter van sociale media heeft invloed op de mogelijkheden van het bestuur om de openbare orde te handhaven. Niet alleen is het lastiger in te schatten hoe groot een (tegen)demonstratie zal worden, ook is het moeilijker eventuele escalatie te voorkomen, omdat de reactietijd en voorbereidingstijd enorm verminderd zijn. Desalniettemin mag van de autoriteiten verwacht worden dat ze anticiperen op de mogelijke acties en tegenacties bij demonstraties. Op basis van de jurisprudentie van het EHRM vloeit immers de positieve verplichting van de overheid voort om demonstraties te beschermen.²⁵ Het demonstratierecht kan worden uitgeoefend in de publieke ruimte, en de plaats waar demonstranten willen demonstreren kan als een publieke sfeer worden beschouwd.²⁶

Het probleem is vooral het gebrek aan kennis

Hoewel de voorgaande schets van de casuïstiek over het betogingsrecht bij lange na niet uitputtend is, is zij wel illustratief voor een aantal kernpunten. Allereerst dat de Grondwet zelf de praktijk niet erg tot steun is. De rechter kijkt naar de Wom primair door de lens van de Europese mensenrechtenjurisprudentie, waarbij de beantwoording van de vraag of een gestelde beperking wel proportioneel is de meest belangrijke invalshoek is. De bestuurlijke autoriteiten, in het bijzonder de burgemeesters, kijken vooral naar de bepalingen van de Wom in de hoop dat die steun biedt voor het oplossen van bepaalde vraagstukken. Dat is zeker niet altijd het geval.

De wet bevat vage begrippen zoals ‘volksgezondheid’, ‘verkeersveiligheid’ en ‘wanordelijkheden’. Dat geeft onzekerheid, maar ook ruimte – volgens Amnesty International te veel ruimte – voor inperkingen. Inperkingen die soms indruisen tegen het internationale

recht, zoals demonstraties die worden verboden of beëindigd, louter vanwege het verkeersbelang. Of een verbod op demonstraties, omdat ze niet tijdig zijn aangemeld. De kennisgevingsprocedure is in zijn algemeenheid een punt van zorg omdat deze per gemeente verschillend is en ook verschillend wordt toegepast, soms zelfs als een soort goedkeuringsprocedure.²⁷

In Staphorst werd een legale demonstratie verboden louter vanwege het gedrag van een vijandig publiek dat niet meer door het openbaar gezag op afdoende wijze kon worden aangepakt

Ongetwijfeld kan er het nodige verbeterd worden op het gebied van wet- en regelgeving, maar een belangrijke conclusie is toch wel dat de optimale bescherming van het betogingsrecht vooral een kwestie is van een goede beoordeling van praktische (on)mogelijkheden door de gemeente. Daarbij is het van groot belang dat de burgemeester het juiste vetrekpunt neemt, namelijk de bescherming van het grondrecht. Hier ligt een groot probleem, ook volgens de Nationale Ombudsman en Amnesty International; er is een gebrek aan kennis bij de overheid over het belang en de reikwijdte van het demonstratierecht.²⁸ Ten onrechte wordt het demonstratierecht vaak als onderdeel van een belangenafweging gezien.

Geconcludeerd kan worden dat dit gebeurt omdat de grondwet te weinig houvast biedt, en het noodzakelijk is om het EVRM te raadplegen, en anderzijds omdat er aan de bestuurlijke kant te weinig kennis is van het demonstratierecht.

Noten

- 1 De in de Grondwet genoemde doelcriteria gelden ook voor de wetgever, maar omdat de Nederlandse rechter geen formele wetten aan de grondwet mag toetsen (art. 120 Grondwet), en omdat ze ruim geformuleerd zijn, biedt de Grondwet de wetgever veel vrijheid.
- 2 G. Leenknecht, Artikel 9 Recht tot vergadering en betoging, in: E.M.H. Hirsch Balling, E.J. Janse de Jonge en G. Leenknecht (red.), Uitleg van de Grondwet, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 211
- 3 Zie in het bijzonder de volgende uitspraken van het EHRM: Bukta and Others v. Hungary 2007 (een protest mag niet louter op basis van het feit dat zij niet van tevoren is aangemeld, ontbonden worden); Oya Ataman v. Turkey 2006 (een protest dat niet van tevoren is aangemeld, mag niet door de politie ontbonden worden wanneer het enige bezwaar de mogelijke beperking van het verkeer is, als het gaat om een vreedzaam protest); Plattform Ärzte für das Leben (het is de verantwoordelijkheid van de overheid om voor bescherming te zorgen bij dreiging van tegen-demonstraties)
- 4 Zo ook Leenknecht 2021.
- 5 M.A.D.W. de Jong e.a., Orde in de openbare orde, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 276.
- 6 De Nationale Ombudsman, "Demonstreren, een schurend grondrecht?". 14 maart 2018.
- 7 Amnesty International 'Demonstratierecht onder druk', 2 November 2022.
- 8 De Jong e.a. 2017, p. 275 e.v.
- 9 Voor een schets van de feiten zie Rb Noord Nederland 9 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4561.
- 10 'wat er gebeurde in Staphorst: 'het is hier niet veilig', zegt de politie tegen Kick Out Zwarte Piet, en rijdt weg". M.Misérus en Iva Veneman, De Volkskrant, 25 november 2022.
- 11 Volkskrant 31 december 2022, Zaterdag&Opinie, p. 6
- 12 Leenknecht 2021, p. 210.
- 13 Zie Rb Noord Nederland 9 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4561. De rechtbank verwijst ook naar het relevante arrest van de Hoge Raad van 11 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:669.
- 14 Rechtbank Amsterdam 30 augustus 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5080.
- 15 Zie voor een uitvoerig overzicht van deze suggesties, grotendeels gedaan via de gewone media het Rapport van Amnesty International 'Demonstratierecht onder druk', Amsterdam 2022, p. 50.
- 16 Het signaal is belangrijk, we hebben echter geen zelfstandig onderzoek gedaan naar de juistheid ervan.
- 17 Zoals bijvoorbeeld in Amsterdam op 2 januari 2022. "Rust keert terug op Museumplein, duizenden op de been tegen coronamaatregelen." NOS Nieuws.
- 18 Rb. Limburg, 05-03-2019 ECLI:NL:RBLIM:2019:2138.
- 19 Rb. Midden-Nederland, 03-08-2022 ECLI:NL:RBMNE:2022:3095. Voor alle duidelijkheid: het vraagstuk van wanordelijkheden, was hier, ook volgens de burgemeester, niet aan de orde.
- 20 Binnenlands Bestuur, Redactie, 11-08-22. 'Utrecht wil toch bufferzone rond abortuskliniek' <https://www.binnenlandsbestuur.nl/juridisch/dijksma-beroep-tegen-uitspraak-abortuskliniek>.
- 21 Zie Nota Grondrechten in een pluriforme samenleving, Kamerstukken II 2003/04, 29614, nr. 2.
- 22 Howard, P. N., Duffy, A., Freelon, D., Hussain, M. M., Mari, W., & Maziad, M. (2011). Opening closed regimes: what was the role of social media during the Arab Spring? 'Hal-sema wil laten onderzoeken wat er mis ging bij de Damedemonstratie'. NRC, 9 juni 2020. Ook werd door de Gemeente Amsterdam het aantal demonstranten veel te laag ingeschat, waardoor handhaving aldus henzelf onmogelijk werd gemaakt. Waar ze enkele honderden demonstranten verwachtten, werden dit er duizenden. Waar de fysieke bijeenkomsten onmogelijk waren, was er een prominentere rol voor sociale media.
- 23 Bandy, J., & Diakopoulos, N., 'More Accounts, Fewer Links: How Algorithmic Curation Impacts Media Exposure in Twitter Timelines' (2021) 5(1) Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction 2.
- 24 Rafee, A. A., 'Polarization on Social Media Platforms Consequences for Politics and Security' (2020) The Digital Age, Cyber Space, and Social Media The Challenges of Security & Radicalization, p. 173.
- 25 EHRM 21 juni 1988, 10126/82 (Plattform Ärzte für das Leben/Austria), r.o. 32.
- 26 M. Bot, 'demonstratievrijheid en democratie, het kader van de publieke sfeer'. 'Nederlands juristenblad, 01-12-2017, p. 3060-3067, 42.
- 27 Amnesty International 'Demonstratierecht onder druk', Amsterdam 2022, p. 6 en 77. Haaks hierop staat de recent aanvaarde motie van het VVD-kamerlid Michon-Derkzen, die onderzoek wil hebben van het niet wenselijk om burgemeesters meer bevoegdheden te geven om demonstraties te beperken, bijvoorbeeld bij het niet voldaan hebben aan de kennisgevingsplicht. TK 2022/23, 36200 VI, nr. 59.
- 28 Amnesty International 'Demonstratierecht onder druk', Amsterdam 2022, p. 6.

- 3 *Redactioneel* Tachtig jaar Socialisme en Democratie
- 4 *Vrijmipo* **Bernard Dewulf** Containerpark
- 6 *Column* **Tim 'S Jongers** Samen betekent ook écht samen
- 7 **Hans Wansink** De EU maakt groen beleggen moeilijker
in plaats van makkelijker
-
- 14 **Ruud Koole** CETA-saga
- 33 *Column* **Willemijn Zwart** De tunnelvisie van toetsbaar taalonderwijs
- 34 **Tim 'S Jongers & Noortje Thijssen** Samen onze toekomst in handen nemen
- 45 *Column* **Camiel Hamans & Jan Marinus** Erdogan de schaker
-
- 46 **Cody Hochstenbach** Collectieve oplossingen voor de wooncrisis
- 60 **Daniëlle Dirksen, Ronny de Graaf & Jasper Krommendijk** Het belang van
sociale grondrechten
- 68 **Manar el Amrani & Henk Kummeling** Veel onbegrip rondom
het demonstratierecht



9 789461 645791



vannenep



Over het minimumloon,
personeelstekorten en deeltijdwerk als
klassenprobleem

AGNES JONGERIUS
PAUL DE BEER
WIEMER SALVERDA
PIET FORTUIN
ANJA MEULENBELT

Jaargang 80, nummer 2, 2023

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

Verschijnt zes maal per jaar

Redactie

Paul de Beer

Nik de Boer

Meike Bokhorst

Wimar Bolhuis

Josette Daemen

Janneke Holman

Ruud Koole

Marijke Linthorst

Kiza Magendane

Annemarieke Nierop (*hoofdredactie*)

Tim 'S Jongers

Bram van Welie

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

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

Abonnementen

Bel 06 206 12 852,

mail info@vangennep-boeken.nl

voor een abonnement of kennis-

makingsnummer of meldt u zich

aan via het formulier op

www.vangennep-boeken.nl.

Uitgever

Uitgeverij Van Genneep

A-Lab, Overhoeksplein 2

1031 KS Amsterdam

info@vangennep-boeken.nl

06 206 12 852

Abonnementsprijzen per jaargang

- ▶ Student/aio/oio/Jong WBS/Jonge Socialisten: € 25
- ▶ Particulier Nederland: eerste jaar € 40,50, daarna € 84,50
- ▶ Instelling Nederland: € 164,50
- ▶ Proefabbonementen: € 15 voor 3 nummers
- ▶ Particulier buitenland: € 147,50
- ▶ Instelling buitenland: € 175,50
- ▶ Losse nummers € 17,50

S&D online

Gratis voor abonnees

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

Aanmelden via send@wbs.nl

© 2023 Uitgeverij Van Genneep

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

Foto cover: Eveline van Elk

Redactioneel

Over werken

‘Wil je meer werken? Laat het merken!’ Overheidscampagnes die erop gericht zijn ons gedrag te sturen zijn vaak irritant door hun betuttelende toon – en door hun slechte metrum. Maar bij deze campagne die vrouwen tussen de dertig en zestig aanspoort meer te gaan werken, zijn er ook andere redenen voor irritatie.

Veel vrouwen die in deeltijd werken, kunnen namelijk helemaal niet meer uren maken. Ook als ze dat zouden willen verdienen ze te weinig om hun huishoud- en zorgtaken uit te besteden. Of als ze meer gaan werken verliezen ze hun toeslagen en gaan ze er netto op achteruit. Sommig werk – vooral in de zorg- en schoonmaaksector – is ook helemaal niet fulltime beschikbaar. Ander werk – denk aan het onderwijs – is voor velen te zwaar om fulltime te doen. Maar het grootste struikelblok: degenen die het zich wél kunnen veroorloven meer te werken zijn over het algemeen niet van dat extra loon afhankelijk om rond te kunnen komen. Deeltijdwerk is voor een groot deel een klassenprobleem, terwijl de overheidscampagne doet alsof het een keuzeprobleem is.

Ook de voltijdsbonus als middel om personeelstekorten op te lossen is nogal wereldvreemd. De beste remedie tegen het personeelstekort is het vasthouden van werknemers en dat doe je vooral door inhoudelijk leuk werk te bieden waarbij ze zeggenschap hebben over hoe ze hun werk uitvoeren. Niet door meer geld te bieden aan alleen de groep voltijd-werkenden.

Over het minimumloon, personeelstekorten, de waarde van werk en deeltijdwerk als klassenprobleem schrijven in dit nummer van S&D Agnes Jongerius, Paul de Beer, Wiemer Salverda, Piet Fortuin en Anja Meulenbelt.

Verder dit nummer: Tom van der Meer verklaart de opkomst van BBB uit twaalf jaar kabinetten Rutte. Kees Verhoeven waarschuwt dat we in Nederland in een digitale controlestaat leven. Eefje Steenvoorden deed onderzoek naar politiek vertrouwen onder vier groepen Amsterdammers. Joop van den Berg bekeek de rol van de Koning in de Grondwet en Manar el Amrani en Henk Kummeling willen dat academische vrijheid een aparte plek krijg in de Grondwet. Dit nummer sluit af met een brief van de op 17 maart overleden Adri Duivesteijn aan de PvdA.

Annemarieke Nierop, hoofdredacteur

Vrijmipo

Beknopte beschouwing over exactheid

Vissen
trekken altijd exact daar heen en exact dan,
zo hebben ook
vogels een ingebouwd exact tijds- en
plaatsbesef.

Maar mensen,
beroofd van hun instinct, behelpen zich
met wetenschappelijk onderzoek. Ziehier de kern
van dit verhaal.

Een zekere soldaat
moest een kanon afvuren elke avond klokslag zes.
Dat deed hij zoals 't een soldaat betaamt. Toen zijn
exactheid werd getest, meldde hij:

Ik richt me
naar de volstrekt exacte chronometer in de etalage
van de klokkenmaker in de stad. Elke dag om zeventien
vijfenvertig zet ik mijn horloge ermee gelijk en
klim de heuvel op waar het kanon klaarstaat.
Om zeventien negenenvijftig exact bereik ik het kanon
en om achttien uur exact vuur ik af.

Gebleken is
dat deze wijze van afvuren volstrekt exact is.
Alleen de chronometer moest nog worden onderzocht.
Dus vroeg men de klokkenmaker in de stad naar de exactheid
van dat uurwerk.

O, zei de klokkenmaker,
dit uurwerk is het allereexactst. Stelt u voor,
al jaren wordt hier exact om zes uur een kanon afgevuurd.
En elke dag kijk ik naar de chronometer
en die wijst altijd exact op zes.

Zoveel over exactheid.
En vissen trekken door het water en uit de hemel klinkt
geruis van vleugels, terwijl

Chronometers tikken en kanonnen bulderen.

Miroslav Holub (1923 – 1998)

Vertaling: *Jana Beranová*

Uit: *De geboorte van Sisyphus (1998), De Bezige Bij*

Hermen Hoek en Marc van Osch zijn werkzaam als docent Nederlands op de OSG Hugo de Groot in Rotterdam. Met Vrijmipo bezorgen zij poëzie op bijzondere en onvermoede plekken.

De gedichten van Miroslav Holub tonen ons dat poëzie en wetenschap veel met elkaar gemeen hebben, omdat ze beide – in de woorden van Holub – geen leugens verdragen. De Tsjechische dichter en immunoloog wordt gezien als een van de grote Oost-Europese dichters. Leven en werken onder een totalitair bewind lieten hun sporen in Holubs oeuvre na: zijn poëzie werd tussen 1970 en 1980 in zijn vaderland niet gepubliceerd. Hij bleef werken als immunoloog en publiceerde zijn gedichten ondergronds. Hoewel hij zichzelf niet beschouwde als dissident, zijn in Holubs poëzie de speldenprikken jegens het communistische systeem niet mis te verstaan.

Holubs wetenschappelijke blik levert namelijk trefzekere observaties op: in zijn beknopte beschouwingen uit het begin van de jaren tachtig laat Holub zien hoe ideologiën met absurde logica hun bestaansrecht verdedigen door elke individuele en kritische stem uit te bannen. In het gedicht 'Beknopte beschouwing over kaarten' schrijft Holub over een groep soldaten die tijdens noodweer hopeloos verdwaalt in de Alpen. Wachtend op het onvermijdelijke einde vindt een van de soldaten een kaart in zijn rugzak. Met behulp van die kaart lukt het ze om dagen later terug te keren in het basiskamp. Een officier bestudeert de kaart, die een kaart van de Pyreneeën blijkt te zijn.

Op de vraag tot welk genre zijn beknopte beschouwingen behoren, gaf de dichter overigens een antwoord dat aan exactheid niets te wensen overlaat: beknopte beschouwingen, zo verklaarde Holub, 'zijn geen poëzie en geen proza; het zijn beschouwingen'.

Zonder keuze valt er weinig te kiezen

Twaalf jaar van kabinetten-Rutte met deelname van de middenpartijen heeft niet alleen tot verdere politieke fragmentatie geleid, maar ook tot murw geslagen kiezers. Wat de uitslag van de verkiezingen ook was, het beleid bleef min of meer hetzelfde. De doorbraak van de BBB moet in dit licht worden gezien.

TOM VAN DER MEER

Hoogleraar Politicologie aan de Universiteit van Amsterdam

Wie de uitslag van de Provinciale Statenverkiezingen van 2023 wil begrijpen, moet terug naar 2012. Sinds 2012 wordt Nederland onafgebroken bestuurd door brede middencoalities. Met name onder Rutte II kon een brede waaier van middenpartijen – CDA, CU, D66, GL, PvdA, SGP, VVD – zich in meer of mindere mate herkennen in de compromissen van het regeerakkoord. Voor de partijen die deze brede middencoalities steunen, is het moeilijk geweest om zich inhoudelijk te profileren. Maar twaalf jaar middencoalities maakte ook de vorming van een herkenbare oppositie onmogelijk.

Vanuit tegengestelde flanken kon van een verenigde oppositie, als alternatief voor de coalitie, geen sprake zijn. De Nederlandse politiek raakte gestructureerd volgens de tegenstelling tussen de macht en de uitdagers, het centrum en de flanken. En werd daarmee alternatiefloos.

Dat was een probleem. Een kern van politiek is de formulering van alternatieven en de vorming van alternatieve meerderheden. Kiezers hebben behoefte aan keuze, want zonder keuze valt er weinig te kiezen. Weliswaar kent

Nederland bijzonder veel politieke partijen, maar dat betekent niet dat er ook daadwerkelijk voldoende keuze bestaat.

Juist in een versplinterd partijlandschap vereist keuze ook een uitzicht op rivaliserende, alternerende meerderheden. Daar ontbreekt het aan. Partijen maken voor de verkiezingen niet duidelijk welke alternatieve meerderheidscoalities op tafel liggen. Er is geen dominant conflict dat structuur biedt aan de verkiezingen, geen uitzicht op een realistisch alternatief voor de zittende coalitie. Daardoor heeft de kiezer uiteindelijk weinig te kiezen.

Dit probleem is na elf jaar van middencoalities steeds groter geworden. Het heeft bovendien bijgedragen aan twee belangwekkende gevolgen, die in 2023 samenvielen: een breuk in het partijstelsel, en laag vertrouwen in de politiek.

De breuk in het partijstelsel

Decennialang werd het Nederlandse partijstelsel gedomineerd door twee electorale blokken: een links blok (PvdA, GroenLinks, SP,

PvdD) en een rechts blok (VVD, CDA, LPF, PVV, FVD). Veel kiezers waren trouw aan een van de twee blokken; zwevende kiezers landden bijna altijd in hetzelfde blok. Electorale verschuivingen en electorale versplintering vond goedgevoel plaats binnen deze blokken. Alleen D66 was aantrekkelijk voor kiezers uit beide blokken. Hoewel D66 voor kiezers niet functioneert als brug tussen links en rechts, kon de partij die rol wel vervullen in de Tweede Kamer.

Het is niet evident dat een fusie tussen PvdA en Groen-Links de kans op een alternatieve meerderheid vergroot

Maar in recente jaren is die structuur veranderd. Het rechterblok is in tweeën gescheurd tussen een centrumrechts blok dat bestuurt (VVD, CDA) en een radicaal-rechts blok (PVV, FVD) dat dat niet doet. Waar kiezers van VVD en CDA voorheen ook in groten getale PVV en FVD overwogen — en vice versa — is die uitwisseling goedgevoel opgedroogd. Met deze breuk ontstond ruimte voor een partij die meer uitgesproken is dan centrumrechts en die meer aanspraak maakt op bestuursdeelname dan radicaalrechts. In Vlaanderen is die partij de N-VA. In 2019 was die partij in Nederland de FVD, althans voordat Forum herhaaldelijk imploedeerde en ongehoord radicaliseerde.

In 2023 kon dit gat gevuld worden door de BBB. (JA21 leek zich in 2021 en 2023 eveneens te richten op deze positie, maar was in 2023 minder succesvol dan BBB.) De positie tussen centrumrechts en radicaal-rechts sluit aan op de eerste onderzoeken naar het profiel van de BBB-kiezer door onder andere Ipsos en Peil.nl. Die kiezer komt vooral van centrumrechtse en

radicaal-rechtse partijen, en plaatst zichzelf vooral in het politieke midden en rechts daarvan, en nauwelijks links van het midden.

Daarmee vervult de BBB voor kiezers op rechts de rol die D66 op links vervult: als een partij tussen twee blokken in. Het wordt interessant of de BBB — anders dan D66 — in staat zal zijn om de twee blokken weer aan elkaar te lijmen of om de andere partijen in de twee rechtse blokken structureel te verzwakken.

Laag vertrouwen in de politiek

Er was in 2023 dus ruimte voor de opkomst van een partij als de BBB, net als er ruimte was voor FVD in 2019. Toch trok de BBB in 2023 een aanzienlijk grotere groep kiezers dan FVD in 2019. Dat valt niet los te zien van het lage vertrouwen in de politiek. In 2019 lag dat vertrouwen nog op een voor Nederlandse begrippen hoog niveau; in 2023 was het ver weggezakt. Die daling zette vooral in het jaar 2021 door. Hoewel commentatoren vaak spreken over een vertrouwenscrisis, is het beter om dit een betrouwbaarheidscrisis te noemen. Het vertrouwen in de politiek daalde immers als reactie op een falen van de politiek op meerdere fronten.

Structureel is politiek vertrouwen hoog (1) wanneer de overheid onpartijdig is, (2) wanneer burgers zich goed vertegenwoordigd weten, (3) wanneer de economie goed presteert, (4) wanneer er geen endemische schandalen zijn, en (5) wanneer er verkiezingen zijn. In 2021 ging de politiek op meerdere aspecten onderuit.

Het beeld van een onpartijdige overheid kwam zwaar onder druk te staan onder invloed van grote schandalen (toeslagen; Groninger gas). De politiek bleek niet bij machte om deze endemische schandalen op te lossen. Sterker, 2021 werd een jaar van politiek solipsisme dat de inhoudelijke vertegenwoordiging van burgers in de weg zat. Na het beruchte 1 april-debat (over de positie van Mark Rutte na de ophef over 'Omtzigt functie elders') worstelde het politieke midden maan-

denlang met zichzelf om de vraag wie überhaupt aan tafel mocht zitten om te overleggen over de nieuwe coalitie. Uiteindelijk werd in het alternatiefloze midden een nieuwe coalitie gevormd uit exact dezelfde partijen die was afgetreden om het toeslagenschandaal.

Het zou pas vreemd zijn geweest als deze politiek *niet* zou hebben geleid tot een daling van het vertrouwen in deze generatie politici. Normaliter zijn verkiezingen een manier waarop kiezers de samenstelling van de Tweede Kamer weer in overeenstemming kunnen brengen met hun eigen voorkeuren. Een aanvullend probleem was echter dat de verkiezingen net twee weken achter ons lagen toen het midden met zichzelf in de knoop raakte. Nieuwe verkiezingen zouden dus nog lang op zich laten wachten.

In die omstandigheid was en bleef het vertrouwen in de politiek lange tijd laag. De potentie voor uitdagers, flankenpartijen en nieuwe partijen was daardoor in 2023 groter dan in 2019. Door het lage vertrouwen kon de BBB meer kiezers wegplukken van centrum-rechtse partijen (met name CDA en VVD) dan FVD in 2019. Ziehier het recept voor de doorbraak van de BBB.

Tweestrijd en issue-eigenaarschap

In de nieuwe structuur van drie electorale blokken is het voeren van een tweestrijd om de macht bijzonder lastig. Nu was poging tot een tweestrijd om de macht tussen de VVD en PvdA/GroenLinks toch al een moeilijk verhaal. Het ging immers om Statenverkiezingen, waarin de vraag welke partij de grootste is nog betekenislozer is dan anders. Bovendien wezen de peilingen voor de verkiezingen op wel drie partijen die een gooi zouden kunnen doen naar de grootste. En tot slotte hielp het niet dat de drie partijen (met omroep BNN/VARA en producent Jeroen Pauw) kozen voor een valse tegenstelling — *Linksom of rechtsom* — waarvan op voorhand duidelijk was dat de verkiezingsuitslag die nimmer waar zou kunnen maken.

Waarom koos de VVD dan toch voor een tweestrijd? In voorgaande jaren kon de VVD nog een beleidsarme leiderschapscampagne voeren, zoals met de bordkartonnen pop van premier Rutte in 2021. De VVD werd in die campagnes geholpen door andere partijen in het politieke midden die hun lijsttrekkers lanceerden als premierskandidaat, op het thema leiderschap dus. Ook populistische partijen probeerden het onderwerp leiderschap te adresseren, om zo hun retoriek over een gecorrumpeerde politieke elite uit te kunnen venten. Die focus op leiderschap als campagne-thema werkte vooral in het voordeel van de VVD (die op het thema leiderschap door de ervaring van Rutte de beste papieren op tafel kon leggen) en van de oppositiepartijen aan de flanken (die wantrouwende kiezers konden mobiliseren). Andere partijen in het politieke midden hadden er weinig baat bij. Alleen D66 kon in de laatste dagen van de campagne strategische stemmers van links verleiden, met het uitzicht op regeringsdeelname

In 2023 was een dergelijke campagne niet goed mogelijk, door de aantasting van Rutes leiderschap na het 1 april-debat en door de verhoudingen in de peilingen. De VVD lekte kiezers aan de rechterkant. De VVD mikte op een tweestrijd om een uitweg te bieden. Bij een succesvolle tweestrijd lukt het twee partijen uit verschillende electorale blokken om de onderlinge verschillen zo op te kloppen dat het aandacht wegneemt van de andere partijen, dat de eigen thema's centraal komen te staan in de campagne, en dat strategische stemmers naar jouw partij overstappen. Dat lukte Balkenende en Bos in 2003, en Rutte en Samsom in 2012. Maar zo'n tweestrijd vereist een geschikte tegenstander op een geschikt thema.

Een tweestrijd met de PVV zou een groot risico zijn voor de VVD, omdat de PVV en niet de VVD in het beeld van kiezers eigenaar is van het thema immigratie. Een tweestrijd met de BBB zou een nog groter risico zijn. Niet alleen is de BBB eigenaar van het saillante thema stikstof, ook zouden de VVD en de BBB gedeels

strijden om dezelfde kiezers waardoor van een aanzuigende werking naar strategische kiezers nauwelijks sprake kon zijn.

De combinatie PvdA/GroenLinks was nog de meest aantrekkelijke tegenstander. In die tweestrijd zou de VVD een eigen kernthema – een sterke economie – kunnen uitspelen. En als de economie het hoofdthema zou worden van de verkiezingen, zou dat strategische kiezers weg kunnen trekken van rechtse rivalen die juist op dat thema geen eenduidig verhaal hebben.

De tactiek was de juiste, maar de strategie werkte niet. De aanzuigende kracht van de tweestrijd viel stil bij het ontbreken van werkelijke alternatieve meerderheden. In de structuur van drie blokken heeft geen van de blokken in zijn eentje uitzicht op een meerderheid.

Structurele uitdaging

Het uiteenvallen van het partijlandschap in drie electorale blokken stelt het politieke midden voor nieuwe uitdagingen. Kernvraag voor de komende jaren zal zijn hoe uit deze drie blokken rivaliserende meerderheden zijn te vormen, zodat er voor de kiezer ook binnen het systeem een reëel alternatief bestaat. Een systeem dat primair is opgebouwd uit twee blokken, zoals in Denemarken, is op dit mo-

ment moeilijk denkbaar. Een systeem waarin afwisselend twee van de drie blokken samenwerken (zoals de grote partijen in Nederland elkaar in de jaren tachtig en negentig afwisselden) vereist een enorme coördinatie binnen en tussen blokken.

Het is dus niet vanzelfsprekend dat die alternatieven gevonden worden. Toch is het een risico dat Nederland inmiddels al twaalf jaar geregeerd wordt door brede middencoalities waar nauwelijks een uniforme, door waarden gedreven oppositie tegen mogelijk is. Democratische politiek vereist alternatieven. Als het politieke midden die alternatieven niet vorm kan geven, dreigt verdere fragmentatie.

In dat licht moet ook gekeken worden naar de mogelijke fusie tussen PvdA en GroenLinks. Het is niet evident dat die fusie de kans op een alternatieve meerderheid vergroot. Dat vereist samenwerking met andere partijen; zeker ook (centrum-)rechtse partijen, aangezien het electorale zwaartepunt in Nederland al lange tijd rechts van het midden ligt. Met drie blokken is het alleen maar moeilijker geworden voor links om coherente meerderheden te vinden. Een partijfusie kan de coördinatie binnen het linkerblok vergemakkelijken, maar verandert op langere termijn weinig aan de noodzaak tot het vinden van een potentiële meerderheid die een alternatief kan bieden voor de stagnerende status quo.

Krapte op de arbeidsmarkt

Maak werk aantrekkelijker

De enorme krapte op de arbeidsmarkt komt niet door vergrijzing maar doordat meer werknemers van baan veranderen. In plaats van mobiliteit op de arbeidsmarkt bevorderen, moet de regering werkgevers stimuleren zittend personeel aan zich te binden en vooral nieuw personeel te werven onder degenen die nu niet werken.

PAUL DE BEER

Redacteur S&D, hoogleraar arbeidsverhoudingen aan de UvA, verbonden aan AIAS-HSI en directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

De stemming rond de arbeidsmarkt kan snel omslaan.¹ Twee jaar geleden maakten we ons nog zorgen over de mensen die hun baan dreigden te verliezen door de coronacrisis. Momenteel is echter de grootste zorg de krapte op de arbeidsmarkt en het tekort aan personeel. Alsof we na de coronacrisis plotse-ling overvallen zijn door een nieuw fenomeen, dat we niet hadden zien aankomen en dat nu ook nog eens structureel lijkt te zijn. Wat is er veranderd na de coronacrisis?

In dit artikel onderzoek ik wat de oorzaken zijn van de huidige arbeidsmarktkrapte en wat hiervoor de beste aanpak is. Ik verhelder eerst de begrippen arbeidsmarktkrapte en personeelstekorten, die veelal in één adem worden genoemd, maar toch op wezenlijk verschillende fenomenen duiden. Ik laat zien dat er van echte personeelstekorten feitelijk geen sprake is, maar dat de arbeidsmarkt wel krapper is geworden, doordat na de coronacrisis zoveel werknemers in beweging zijn gekomen en zijn overgestapt naar een andere baan.

De beste aanpak van de krapte op de arbeidsmarkt is dan ook om — geheel tegen het dominante denken in — de baan-baanmobiliteit af te remmen. Dat vraagt vooral van werkgevers dat zij het werk in kwalitatief opzicht aantrekkelijker maken — want werknemers vertrekken vooral omdat hun huidige werk in dat opzicht tekortschiet. Hoewel de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij werkgevers ligt, kan de overheid dit wel ondersteunen door in het beleid meer de nadruk te leggen op duurzame arbeidsrelaties in plaats van op bevordering van mobiliteit.

Allereerst is het belangrijk scherper in beeld te krijgen wat er precies aan de hand is. De huidige krapte op de arbeidsmarkt wordt het helderst in beeld gebracht met de zogenaamde spanningsindicator van het CBS (zie figuur 1).² Deze indicator geeft aan hoeveel openstaande vacatures er zijn voor iedere werkloze.

Midden in de eurocrisis in 2013 was er gemiddeld slechts 0,12 vacature per werkloze.

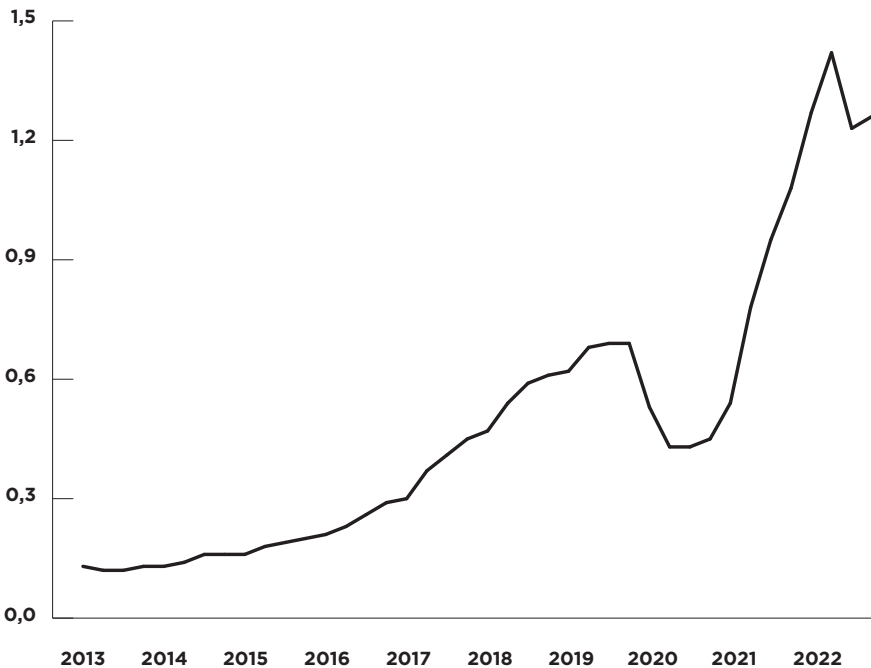
Anders gezegd: voor iedere vacature waren acht werklozen beschikbaar. Na de crisisperiode liep het aantal vacatures per werkloze geleidelijk op totdat er eind 2019 0,7 vacatures per werkloze waren. Er werd toen al van een krappe arbeidsmarkt gesproken, omdat er per twee vacatures maar zo'n drie werklozen beschikbaar waren.

Aan het begin van de coronacrisis in 2020 viel het aantal openstaande vacatures terug, maar in de loop van 2021 nam het aantal vacatures weer sterk toe. In het derde kwartaal van 2021 waren er voor het eerst evenveel openstaande vacatures als werklozen en in het tweede kwartaal van 2022 zelfs 1,4 vacature per werkloze. In de tweede helft van 2022 is dit weer iets teruggelopen tot ruim 1,2, maar het gaat nog steeds om een historisch groot aantal vacatures.

De cijfers van figuur 1 tonen inderdaad dat de arbeidsmarkt na de coronacrisis veel 'krapper' is geworden, maar zeggen nog niets over een personeelstekort. De verhouding tussen het aantal vacatures en het aantal werklozen kan de indruk wekken dat er te weinig mensen beschikbaar zijn om de openstaande vacatures te vervullen. Maar naast de werklozen zijn er ook nog bijna een half miljoen niet-werkenden tot 65 jaar die wel willen werken, maar niet als werkloos worden meegeteld omdat zij niet onmiddellijk beschikbaar zijn (bijvoorbeeld omdat zij eerst een opleiding willen afronden) of niet actief naar werk zoeken.

Bovendien worden vacatures natuurlijk niet alleen door werklozen vervuld. Sterker nog, op slechts een op de vijf vacatures wordt een werkloze aangenomen. Bijna de helft van de vacatures wordt vervuld door kandidaten

Figuur 1 *Spanning op de arbeidsmarkt (aantal openstaande vacatures per werkloze)*
(kwartaalcijfers, 2013-2022)



die al werk hadden en de rest door nieuwkomers op de arbeidsmarkt, zoals schoolverlaters, herintreders (zoals jonge moeders die tijdelijk gestopt zijn met werken of langdurig zieken die hersteld zijn) en arbeidsmigranten. Als we het aantal openstaande vacatures afzetten tegen het totale aantal personen dat deze zouden kunnen vervullen, dan ontstaat een geheel ander beeld en is er van een 'personeelstekort' in kwantitatieve zin geen sprake (op kwalitatieve tekorten ga ik later in).

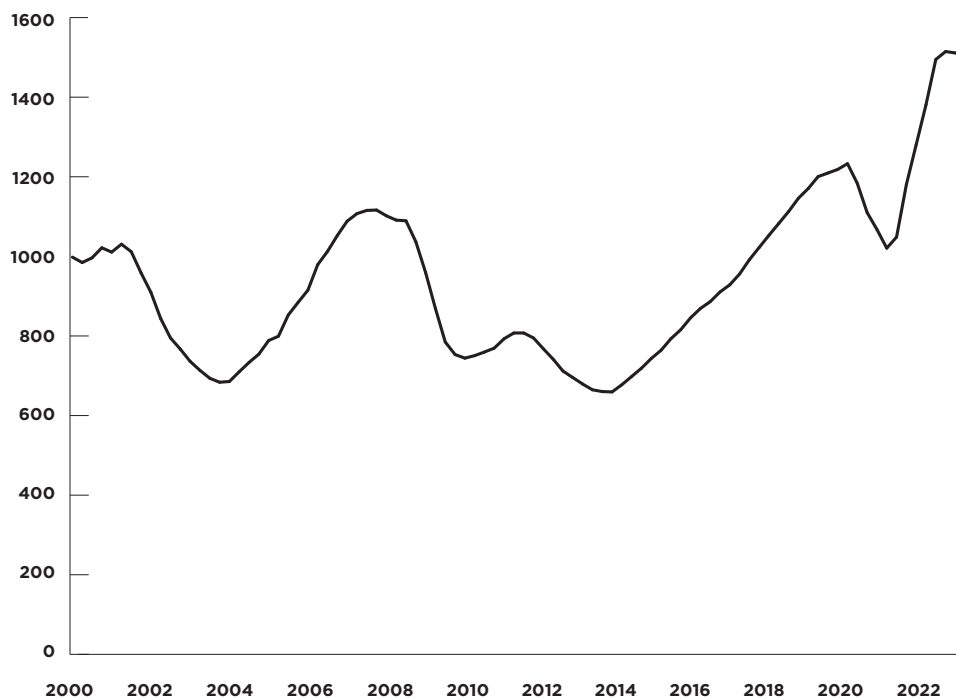
Wat veroorzaakt die krappe arbeidsmarkt? In plaats van naar het aantal openstaande vacatures op een bepaald moment, is het nuttiger om te kijken naar het aantal vacatures dat in een periode van een jaar ontstaat. Dit geeft meer inzicht in de dynamiek op de arbeidsmarkt. Sinds het begin van deze eeuw schommelde dat aantal tussen zeshonderd duizend en

1,1 miljoen, maar het afgelopen jaar schoot dit omhoog naar bijna 1,6 miljoen (figuur 2). Dit betekent dat er op iedere vijf of zes banen één vacature is ontstaan, een ongekend hoog aantal.

De beste aanpak van de krapte op de arbeidsmarkt is om te zorgen dat minder mensen van baan wisselen

Wat verklaart dit grote aantal? Laten we een paar veel gehoorde verklaringen langslopen. De vergrijzing wordt meestal als eerste

Figuur 2 Aantal ontstane vacatures op jaarbasis (x 1.000) (kwartaalcijfers, 2000-2022)



genoemd. 'Het is vooral de vergrijzing die de arbeidsmarkt parten speelt', stelt bijvoorbeeld UWV-arbeidsmarktexpert Rob Witjes: 'In de tweede helft van dit decennium zullen we de gevolgen daarvan nog meer gaan voelen.'³

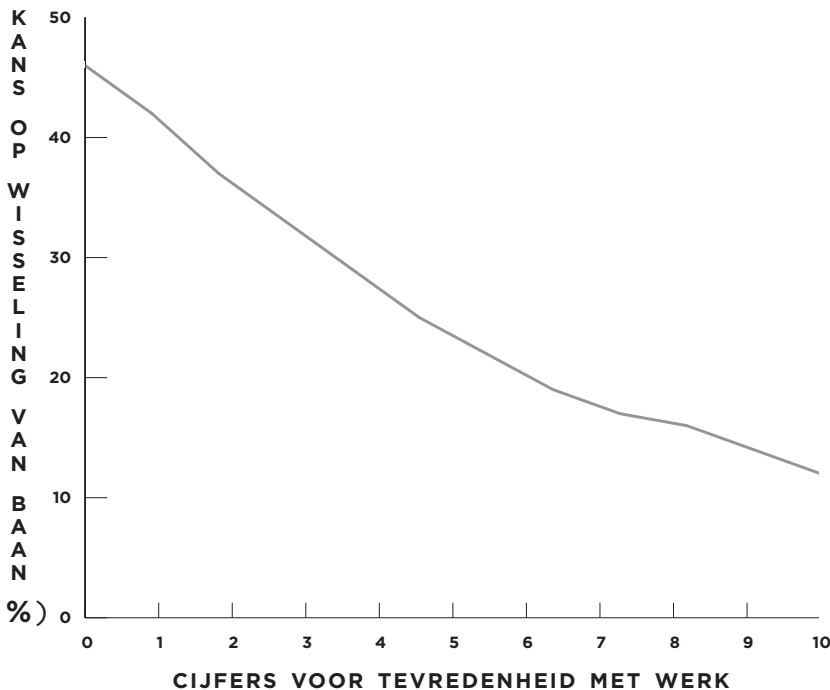
Maar dat is natuurlijk geen nieuw fenomeen. In 2008 waarschuwde de commissie-Bakker al voor een structureel tekort aan arbeidskrachten als gevolg van de vergrijzing. Deze commissie werd echter binnen een paar maanden ingehaald door de kredietcrisis, waardoor het voorspelde tekort aan mensen razendsnel omsloeg in een tekort aan banen. Krijgt de commissie-Bakker vijftien jaar later alsnog gelijk?

Jaarlijks stoppen zo'n 150.000 mensen (van 55 jaar en ouder) met werken vanwege pensioenering of arbeidsongeschiktheid. Dat is inderdaad zo'n 50.000 meer dan ten tijde van de commissie-Bakker. Maar als we dit getal afzet-

ten tegen de 1,6 miljoen vacatures die het afgelopen jaar zijn ontstaan, blijkt dat ouderen die de arbeidsmarkt verlaten minder dan 10% daarvan verklaren. Ook het feit dat het aantal vacatures na de coronacrisis pijlsnel omhoog is geschoten duidt erop dat de vergrijzing niet de belangrijkste oorzaak is, want dat is een veel geleidelijker proces.

Wordt het grote aantal vacatures dan verklaard door het feit dat er na de coronacrisis zoveel nieuwe banen zijn bijgekomen? Inderdaad kende het afgelopen jaar een recordgroei van ruim 400.000 banen van werknemers. Dat is meer dan we ooit eerder hebben meegemaakt, maar ongeveer de helft hiervan was een inhaalslag na het banenverlies tijdens de coronacrisis. Niettemin verklaren die nieuwe banen toch niet meer dan een kwart van het totale aantal ontstane vacatures.

Figuur 3 Relatie tussen de tevredenheid met het werk in 2019 en de kans dat iemand in 2021 van baan is veranderd



Een miljoen vacatures die het afgelopen jaar zijn ontstaan, twee derde van het totaal, betreft vervangingsvraag. Deze vacatures zijn ontstaan doordat werknemers hun baan hebben verruild voor een andere baan. Ongeveer een op de acht werknemers heeft het afgelopen jaar een andere baan gevonden.⁴

Dat in een aantrekkende economie meer werknemers van baan veranderen, is een bekend fenomeen. Dit kan een zichzelf versterkend effect hebben. Als de werkgelegenheid groeit, zoals na de coronacrisis, zien meer mensen kans hun positie te verbeteren door een andere baan te zoeken. Iedere werknemer die van baan wisselt, vervult weliswaar een vacature, maar creëert in beginsel ook weer een nieuwe vacature bij zijn of haar oude werkgever. Zo kan er een keten van nieuwe vacatures ontstaan, waar pas een einde aan komt als een werkgever een sollicitant zonder werk aanneemt, zodat er niet elders een nieuwe vacature ontstaat, of besluit een vertrekkende werknemer niet te vervangen.

Aangezien het gemiddeld zo'n drie maanden duurt voordat een vacature wordt vervuld, leidt een keten van vier werknemers die van baan veranderen ertoe, dat er op jaarbasis één openstaande vacature bijkomt. Het lijkt erop dat na de coronacrisis veel werknemers in beweging zijn gekomen, waardoor er opvallend lange vacatureketens zijn ontstaan en het aantal openstaande vacatures sterk is gegroeid.

Uit deze analyse volgt onmiddellijk hoe het aantal openstaande vacatures en daarmee de 'spanning' op de arbeidsmarkt kunnen worden verminderd: minder werknemers moeten van baan veranderen en werkgevers moeten meer mensen aannemen die (nog) niet (in Nederland) werken. In beide gevallen zullen er minder nieuwe vacatures ontstaan en zal ook het aantal openstaande vacatures kleiner worden. Ik richt me hierna vooral op de eerste factor, het verminderen van de baanbaanmobiliteit, maar ga daarna ook in op het aannemen van niet-werkenden.

Vertrekkende werknemers zijn minder tevreden

Het aantal werknemers dat van baan verandert, wordt niet alleen beïnvloed door het aantal vacatures dat wordt opengesteld (de 'pull'-factor), maar ook door de mate van (on)tevredenheid van werknemers met hun huidige baan (de 'push'-factor). Die laatste factor krijgt doorgaans minder aandacht, maar vormt waarschijnlijk een belangrijke verklaring voor het grote aantal vacatures.

Ongeveer een op de acht werknemers heeft het afgelopen jaar een andere baan gevonden

Met behulp van de *Waarde van Werk Monitor*⁵ van de Universiteit van Amsterdam kunnen we werknemers die tussen 2019 en 2021 van baan zijn veranderd, vergelijken met werknemers die in beide jaren dezelfde baan hadden.⁶ Wat blijkt? De baanwisselaars waren in 2019 minder tevreden met hun baan dan degenen die niet van baan zijn veranderd. De eersten gaven voor de tevredenheid met hun baan gemiddeld het cijfer 7,3, de laatsten het cijfer 7,7.

Van de werknemers die in 2019 een 6 of lager aan hun werk gaven (15% van alle werknemers) was in 2021 26% van baan veranderd, van degenen die in 2019 een 9 of 10 aan hun werk gaven (20% van de werknemers) was dit slechts 13%. Figuur 3 geeft het geschatte verband weer tussen de tevredenheid met het werk in 2019 en de kans dat men in 2021 van baan is veranderd.

Medewerkers binden met leuk werk

De meest effectieve strategie om het aantal vacatures te beperken, is dus dat bedrijven en

instellingen zittende werknemers aan zich binden door te zorgen dat zij meer tevreden zijn met hun werk. Wat bepaalt nu die (on)tevredenheid met het werk?

Economen stellen vaak dat mensen van werkkring veranderen om er financieel beter van te worden. Als dat juist zou zijn, is het voor werkgevers vooral van belang om niet

minder en liefst iets meer te betalen dan concurrenten. Dit gaat echter uit van de klassieke economische veronderstelling dat werken een last is en dat mensen alleen bereid zijn te werken als zij daarvoor financieel gecompenseerd worden.

Natuurlijk is de beloning niet onbelangrijk. Het overgrote deel van de werkenden heeft

Lindi over werken in de horeca



Ben je wel eens met een baan gestopt omdat je ontevreden was?

'Tijdens corona werkte ik bij een restaurant in Amsterdam waar ik het niet naar mijn zin had. Het was een van de weinige horeca-plekken die toen mensen zochten, maar toch ben ik weggegaan. De collega's waren heel gezellig, maar ik was helemaal niet blij met het management en de eigenaar. Er werd heel veel druk op de werknemers gezet, en er werd misbruik van gemaakt dat iedereen heel jong was. We moeten veel uren achter elkaar maken. De manager en de eigenaren waren altijd aanwezig, en zaten dan aan de bar ons een beetje te commanderen. Dat was niet heel relaxed.'

Vind je je werk leuk?

'De horeca vind ik een leuke branche. Als barista leer ik nu veel over het product, over koffie zetten dus. Ik kan daar echt in groeien. En bij het koffietentje waar ik werk zijn veel vaste klanten, dat is gezellig.'

En je collega's?

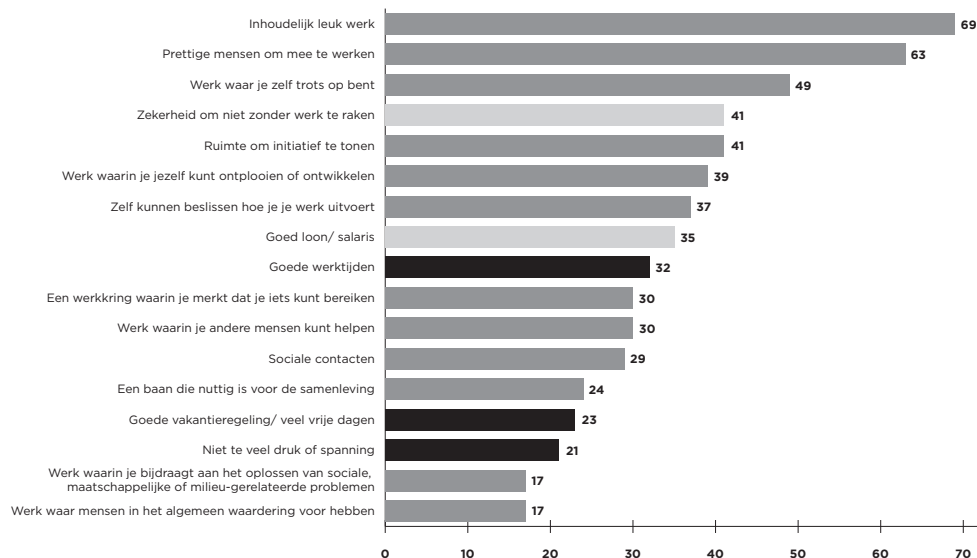
'Mijn collega's zijn super. Dat is wel heel erg belangrijk. Ons filiaal is pas open sinds augustus. We zijn een vaste en hechte groep. We hebben al drie bedrijfsuitjes gehad en sommige collega's spreek ik ook wel buiten werk.'

Ben je trots op je werk?

'Ik vind het leuk om te zien dat mensen kunnen genieten van de koffie die ik voor ze maak. En ik ben trots op wat ik allemaal bijleer. Uiteindelijk is het wel belangrijk om trots te kunnen zijn op wat je doet. Je moet er wel achter staan, en er tevreden over zijn.'

Wat zou je werk (nog) leuker maken?

'Laatst had ik een cursus voor vormpjes maken in het schuim op de koffie. Ik hoop dat we binnenkort weer zoiets gaan doen. Klanten waarderen het. Ik vertel graag over de soorten koffies die we hebben en het is fijn om cursussen te krijgen over ons vak.'

Figuur 4 Percentage van de werkkenden dat verschillende werkaspecten ‘zeer belangrijk’ vindt, 2021

het loon immers nodig om in het levensonderhoud te voorzien. Maar dat betekent allerm minst dat het loon de belangrijkste drijfveer is om van baan te veranderen. De *Waarde van Werk Monitor* biedt meer inzicht in de vraag wat mensen van belang vinden in hun werk en wat hun motieven zijn om van baan te veranderen.

Als werkkenden wordt gevraagd welke aspecten van het werk zij het belangrijkste vinden, dan scoren ‘inhoudelijk leuk werk’, ‘prettige mensen om mee te werken’ en ‘werk waar je zelf trots op bent’ het hoogst. Dit worden wel intrinsieke aspecten van werk genoemd, omdat zij betrekking hebben op de aard van het werk zelf. Deze worden in Figuur 4 met donkergrijze balken aangegeven.

Hiernaast zijn er de extrinsieke aspecten, de lichtgrijze balken, die betrekking hebben op de opbrengst van het werk in termen van loon en werkzekerheid. Werkzekerheid komt op de vierde plaats, maar het loon of salaris pas op de achtste plek, achter de intrinsieke aspecten ‘ruimte om initiatief te tonen’, ‘werk waarin je jezelf kunt ontplooiën of ontwik-

kelen’ en ‘zelf kunnen bepalen hoe je je werk uitvoert’. Nog lager scoort een aantal aspecten die betrekking hebben op de werktijd en werkdruk, aangegeven met zwarte balken, namelijk ‘goede werktijden’, ‘een goede vakantieregeling of veel vrije dagen’ en ‘niet te veel druk of spanning’.

Nu kan worden tegengeworpen dat werkkenden in dit onderzoek mogelijk sociaal wenselijke antwoorden geven. Het is misschien ‘not done’ om te zeggen dat je je loon heel belangrijk vindt. We kunnen echter ook meer indirect meten hoe belangrijk deze aspecten zijn, namelijk door na te gaan hoe zij samenhangen met de tevredenheid met het werk.

We hebben onderzocht in welke mate de vraag of de verschillende werkaspecten van toepassing zijn op het huidige werk, van invloed is op het cijfer dat men geeft aan de tevredenheid met het werk. Wat blijkt? De drie intrinsieke aspecten die de werkkenden als belangrijkste aanmerken, hebben ook veruit het grootste effect op de tevredenheid met het werk: ‘inhoudelijk leuk werk’, ‘prettige men-

sen om mee te werken' en 'werk waar je zelf trots op bent'.

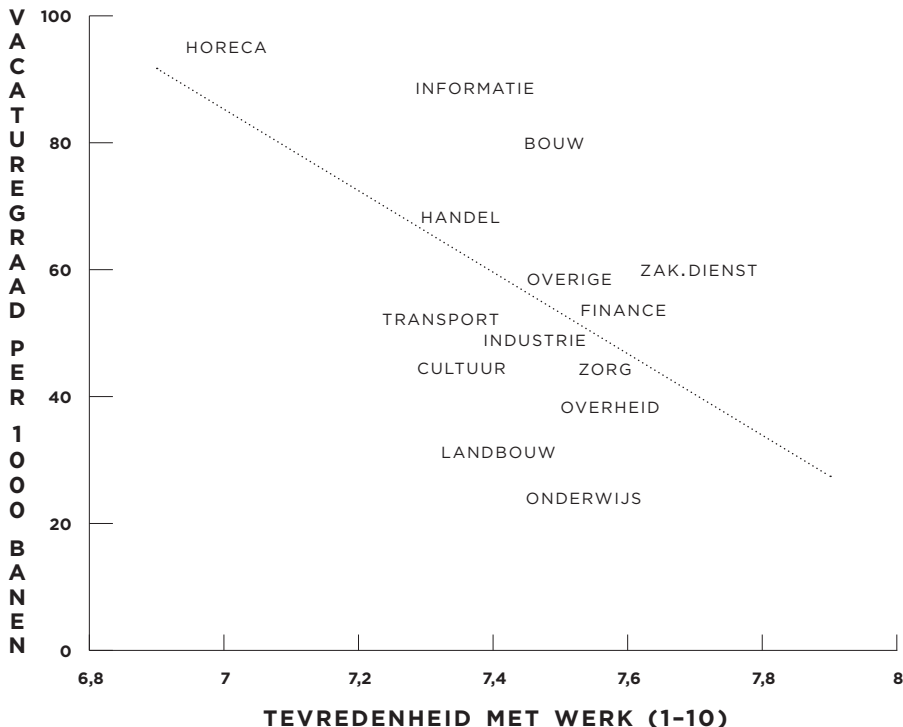
Daarna heeft ook 'niet te veel druk of spanning', ondanks het feit dat niet veel werknemers dit erg belangrijk noemen, een substantieel effect op de werktevredenheid. Een goed loon of salaris volgt pas op de zesde plaats. De werktevredenheid wordt ook sterk beïnvloed door de mate waarin men het werk als zinvol beschouwt⁷ en de mate waarin men op het werk bevlogen is.⁸

We vinden nog iets anders interessants. In veel gevallen heeft de afwezigheid van een werkaspect een veel sterker negatief effect op de werktevredenheid dan de aanwezigheid ervan een positief effect heeft. Meer concreet: wie het er (helemaal) mee oneens is dat het as-

pect 'inhoudelijk leuk werk' van toepassing is op het huidige werk, scoort anderhalve punt lager op tevredenheid met het werk dan wie antwoordt 'niet mee eens, niet mee oneens'. Wie het er (helemaal) mee eens is, is echter niet méér tevreden dan de laatste groep.

Hebben de werkaspecten die de tevredenheid het sterkst beïnvloeden ook het grootste effect op de kans dat een werknemer van baan verandert? Dit geldt inderdaad voor 'inhoudelijk leuk werk' en 'werk waar je zelf trots op bent'. Daarnaast verkleinen ook 'werkzekerheid' en 'ik kan in mijn baan zelfstandig werken' de kans dat iemand van baan verandert. Bij werkzekerheid kan dit overigens komen doordat werknemers met een minder zekere baan vaker gedwongen zijn van baan te ver-

Figuur 5 Relatie tussen de gemiddelde werktevredenheid in 2021 en de vacaturegraad (het aantal openstaande vacatures per 1.000 werknemers) in het tweede kwartaal van 2022



anderen, bijvoorbeeld doordat hun tijdelijke contract afloopt.

We concluderen dat een werkgever om personeel aan zich te binden, niet zozeer méér moet betalen — al is een redelijke beloning zeker gewenst — maar de werktevredenheid van zijn medewerkers moet proberen te vergroten door te bevorderen dat zij inhoudelijk leuk werk hebben, trots kunnen zijn op hun werk en zelfstandig kunnen werken.

Sectoren met minst tevreden werknemers hebben grootste personeelstekort

Nu zijn dit analyses op het niveau van individuen. Zijn die werkaspecten ook echt van belang om de arbeidsmarktkrapte te verminderen? In Figuur 5 laten we de samenhang zien tussen de gemiddelde tevredenheid met het werk in veertien bedrijfstakken (op basis van de *Waarde van Werk Monitor*) en de vacaturegraad in die bedrijfstakken (per 1000 werknemers) in het tweede kwartaal van 2022.

Inderdaad blijkt er een statistisch significante relatie te zijn. Een 0,5 punt lagere score op tevredenheid met het werk gaat samen met zo'n 35 punten hogere vacaturegraad. Helaas kunnen we alleen heel brede sectoren onderscheiden; zo omvat de zakelijke dienstverlening een breed scala aan verschillende activiteiten. Het is aannemelijk dat de samenhang bij een fijnmaziger indeling van sectoren nog sterker zou zijn.

Kijken we naar de afzonderlijke werkaspecten dan blijkt de vacaturegraad vooral samen te hangen met de mate waarin mensen vinden dat zij nuttig werk doen. Een hoge gemiddelde score op 'een baan die nuttig is voor de samenleving', 'werk waarin men bijdraagt aan het oplossen van sociale, maatschappelijke of milieu-gerelateerde problemen' en 'werk waarin men andere mensen kan helpen' hangen sterk negatief samen met de vacaturegraad. Dat is opmerkelijk, omdat deze werkaspecten vrij laag scoren op het lijstje van de belangrijkste werkaspecten. Het belang dat mensen aan maatschappelijk nuttig werk hechten, blijkt

sinds de coronacrisis echter duidelijk te zijn toegenomen. Het lijkt er dus op dat het bieden van maatschappelijk nuttig en zinvol werk steeds belangrijker wordt, zowel om werknemers te binden als om nieuwe medewerkers aan te trekken.

Een kwalitatieve mismatch?

Het binden van zittend personeel biedt uiteraard niet altijd een oplossing voor de personeelsbehoefte van een bedrijf of instelling. Als het personeelsbestand wordt uitgebreid of medewerkers met pensioen gaan, zal een werkgever op de externe arbeidsmarkt nieuw personeel moeten aantrekken. Als er minder werknemers van andere bedrijven op zoek gaan naar een andere baan, zullen die werkgevers vaker uit de pool van niet-werkenden moeten putten. Zoals we hebben gezien gaat het daarbij om aanzienlijk meer mensen dan alleen de officiële werklozen.

Loon is ondergeschikt bij het behoud van personeel; het gaat primair om de kwaliteit van het werk

Vaak werpen werkgevers tegen dat veel van die niet-werkenden niet over de juiste kwalificaties beschikken om hun vacatures te vervullen. Er zou sprake zijn van een kwalitatieve 'mismatch'. Werkgevers lijken echter wat snel te concluderen dat vraag en aanbod in kwalitatief opzicht slecht op elkaar aansluiten als zich geen kandidaat meldt die precies over de gevraagde kwalificaties beschikt. Veelal kan men immers ook de vacature-eisen aanpassen.

Een alternatieve oplossing is om de vacature intern door een zittende medewerker te la-

ten vervullen, eventueel na enige bijscholing. Die medewerker zal dan veelal weer door een andere collega moeten worden vervangen. Zo ontstaat er een interne keten van vacante functies, die eindigt als er een functie vrijkomt waarvoor een geschikte externe kandidaat kan worden gevonden. Het voordeel van zo'n interne vacatureketen binnen een organisatie boven een externe vacatureketen is dat het management zelf kan bepalen op welk moment een medewerker doorschuift naar een andere functie, zodat er geen verstoring van het productieproces optreedt. Een ander belangrijk voordeel is dat veel medewerkers zich graag in hun werk verder ontwikkelen en hierdoor minder geneigd zullen zijn op zoek te gaan naar een andere baan.

Er is nog een andere reden om de geluiden over een kwalitatieve mismatch te relativeren. Met enige regelmaat valt te horen dat er met name in (semi-)publieke sectoren als het onderwijs en de zorg een groot tekort aan gekwalificeerd personeel dreigt. Er zouden

simpelweg te weinig gekwalificeerde docenten en verpleegkundigen zijn. Het werkelijke probleem is echter dat veel professionals niet (meer) werken in de sector waarvoor zij zijn opgeleid. Zo werkt zo'n 40% van degenen die een opleiding voor het onderwijs hebben gevolgd niet (meer) in het onderwijs en een derde van de werkenden die zijn opgeleid voor gezondheidszorg of welzijn werkt niet (meer) in die sector.

In de sector zorg en welzijn stroomden in het tweede kwartaal van 2022 ruim 72.000 medewerkers jonger dan 35 jaar uit.⁹ Dat is 15% van alle werknemers in deze leeftijdsgroep. Zij gingen niet in een andere zorg- of welzijnsinstelling werken, maar buiten de sector. Dit aantal uitstromers in een kwartaal is groter dan het totale aantal van 66.000 openstaande vacatures in zorg en welzijn. Als de sector er dus in zou slagen om gedurende één kwartaal alle jongere medewerkers vast te houden, zouden er in beginsel geen vacatures meer zijn. Voor zover er al een kwalitatieve 'mismatch' is, zou die dus

Fiona over werken in de ouderenzorg

Ben je trots op je werk?

'Het helpen van mensen zit in me. Als dat lukt, ben ik trots. De aandacht die je aan mensen kunt geven, en de regie die je ze toch nog kunt geven ook als ze dement zijn, maken het werk leuk.'

Ben je wel eens van baan veranderd omdat je je werk niet leuk vond?

'Ja. Een paar jaar geleden werkte ik als verzorgende-IG in een grote zorginstelling. Er was steeds minder geld voor de zorg en het was echt heel hard werken. Als ik naar huis ging na mijn werk, kon ik vaak wel huilen.

Het was een afdeling met gesloten deuren, mensen die heel zware zorg nodig hadden en eigenlijk met alles geholpen moesten worden. Met z'n tweeën haalden we alle twaalf bewoners uit bed.

Douchen gebeurde een keer per week, of soms ook een keer per twee weken. Vaker lukte niet, behalve als iemand zichzelf bevuild had, dan deden we dat natuurlijk wel.

Er was voor alles vreselijk weinig tijd. Als iemand naar het toilet moest, kon je die soms niet helpen.

Als iemand boos was, was er geen tijd even rustig met diegene te gaan zitten.

En als een van ons ziek was, stond de ander er alleen voor.

Je kunt mensen dan niet goed helpen. Soms moest ik achter iemand aan, en moest ik de groep even alleen laten. Maar deze mensen moet je niet alleen laten met elkaar. Soms is iemand agressief.

Boosheid zorgt voor veel onrust in de hele groep. Ik had daar stress van en het frustreerde me. Ik nam dat mee naar huis. Sommige collega's hadden dezelfde frustratie als ik. Er zijn daar wel meer medewerkers weggegaan.'

aanzienlijk worden gereduceerd als bedrijven en instellingen er beter in zouden slagen het zittende personeel aan zich te binden.

Naast het binden van zittende medewerkers en werven onder de grote groep niet-werkenden zijn er natuurlijk nog andere manieren om de krapte op de arbeidsmarkt te verminderen. Zo kan men deeltijders proberen te verleiden om meer uren te gaan werken (al is het twijfelachtig of een voltijdbonus, die veronderstelt dat geld het belangrijkste motief is, zal werken) en men kan werkzaamheden (versneld) automatiseren. Maar zolang werkgevers zich niet meer inspannen om zittend personeel aan zich te binden en niet-werkenden te werven, zijn andere benaderingen feitelijk dweilen met de kraan open.

Beter luisteren naar medewerkers

Ik concludeer dat de krapte op de arbeidsmarkt maar zeer ten dele voortkomt uit de vergrijzing en de sterke banengroei. De belangrijkste oorzaak is dat veel werknemers na de coronacrisis in beweging zijn gekomen en van baan zijn veranderd. Het meest effectief om de krapte aan te pakken is dan ook dat werkgevers hun zittende personeel meer aan zich weten te binden. Ik heb laten zien dat de beloning daarvoor niet het belangrijkste instrument is.

Werknemers veranderen vooral van baan als zij minder tevreden zijn met hun huidige werk en die (on)tevredenheid hangt meestal samen met kwalitatieve aspecten van het werk, zoals inhoudelijk leuk werk, trots kunnen zijn op je werk en zelfstandig kunnen werken. Daarnaast is in toenemende mate van belang dat medewerkers hun werk als zinvol en maatschappelijk nuttig ervaren.

Het is primair aan werkgevers zelf om het werk aantrekkelijker te maken. Hoe zij dit kunnen realiseren hangt natuurlijk sterk af van de aard van het bedrijf of de instelling en van de werkzaamheden. Maar de sleutel zou wel eens kunnen zijn dat werkgevers beter luisteren naar wat hun medewerkers willen en hen meer mogelijkheden bieden om zelf

te beslissen hoe zij hun werk uitvoeren en hoe het werk in het bedrijf of de instelling wordt georganiseerd.

De rol van de overheid is – afgezien van haar rol als werkgever – beperkt. Het belangrijkste is dat zij werkgevers niet de verkeerde signalen geeft. In de brief ‘Aanpak arbeidsmarktcrapte’ die het kabinet op 24 juni 2022 aan de Tweede Kamer zond,¹⁰ wordt de *lage* baanmobiliteit tijdens de coronacrisis als een van de oorzaken van de arbeidsmarktcrapte genoemd en worden verschillende instrumenten genoemd om de mobiliteit op de arbeidsmarkt te bevorderen.

Tevreden werknemers hebben vaak ‘inhoudelijk leuk werk’, ‘prettige mensen om mee te werken’ en ‘werk waar ze zelf trots op zijn’

Zoals ik in dit artikel heb betoogd, zal een dergelijke aanpak de krapte eerder vergroten dan verkleinen. Daarnaast wijst de brief wel op de wenselijkheid om meer niet-werkenden te werven. Maar er wordt bijna met geen woord gerept over het behouden van medewerkers en het voorkomen van uitstroom, met uitzondering van werknemers die zich dicht bij de AOW-leeftijd bevinden. Eenmaal wordt opgemerkt dat loonsverhogingen een rol spelen ‘om mensen aan te trekken en te behouden’ (p.10). Maar zoals ik heb laten zien, speelt het loon juist een ondergeschikte rol bij het behoud van personeel en gaat het primair om de kwaliteit van het werk.

Scholing en training, als onderdeel van een ‘leven lang ontwikkelen’, worden vooral gestimuleerd om mobiliteit naar een andere baan (bij voorkeur in een ‘kraptesector’) te bevorderen, maar nauwelijks om werkne-

mers te laten doorgroeien in hun huidige werk. Bovendien ligt de nadruk sterk op formele scholing en training, terwijl het meer zou moeten gaan om mogelijkheden voor werknemers om zich in hun werk zelf verder te ontwikkelen, doordat zij nieuwe taken krijgen die zij al doende, bijvoorbeeld met hulp van collega's, leren.

In plaats van een individueel scholingsbudget, zoals soms wordt bepleit, zouden werknemers een individueel recht moeten krijgen om zich binnen de organisatie verder te ontwikkelen door de functie te verrijken met nieuwe taken. Leidinggevenden zouden periodiek met hun medewerkers de wenselijkheid en

mogelijkheid voor verdere ontwikkeling moeten bespreken. Het mes snijdt dan aan twee kanten: het bedrijf heeft minder behoefte om extern personeel aan te trekken doordat het openvallende functies intern kan vervullen en de medewerkers zullen meer gemotiveerd zijn om bij het bedrijf te blijven werken.

In dit artikel zijn enkele citaten opgenomen uit twee interviews: een met Fiona, als verzorgende met een vast contract voor 24 uur per week werkzaam voor een particuliere zorginstelling voor dementerende ouderen, het andere met Lindi die als barista voor een variërend aantal uren werkt bij een koffiebar.

Noten

- 1 Dit artikel is een bewerking van de presentatie die de auteur op 2 december 2022 gaf op de conferentie 'Waardevol werk'.
- 2 Het UWV berekent ook een spanningsindicator, maar die is op andere gegevens gebaseerd dan die van het CBS. In grote lijnen laten zij echter hetzelfde beeld zien.
- 3 UWV Kennisbrief, Krapte op de arbeidsmarkt vergt gezamenlijke aanpak.
- 4 Volgens de meest recente CBS-cijfers gaat het zelfs om ruim 1,4 miljoen werknemers die van werkgever zijn gewisseld, maar deze cijfers zijn door een nieuwe meetmethode niet vergelijkbaar met oudere cijfers.
- 5 Onderdeel van het *Waarde van Werk*-onderzoek dat onderzoeksinstituut AIAS-HSI (Universiteit van Amsterdam) uitvoert. Zie www.waardevanwerk.eu voor meer informatie.
- 6 Het gaat om 152 respondenten die van baan zijn veranderd en 722 die niet van baan zijn veranderd.
- 7 Dit wordt gemeten met de uitspraken: 'Het werk dat ik doe is belangrijk', 'Mijn werk doet er toe', 'Ik vind het werk dat ik doe de moeite waard' en 'Mijn werk is zinvol'.
- 8 Dit wordt gemeten met de uitspraken: 'Op het werk zit ik vol energie', 'Ik ben enthousiast over mijn baan' en 'De tijd vliegt voorbij als ik aan het werk ben'.
- 9 De cijfers voor de sector zorg en welzijn zijn ontleend aan <https://azwstatline.cbs.nl/#/AZW/nl/>.
- 10 C.E.G. van Gennip, C.J. Schouten, M.A.M. Adriaansens et al. (2022). Aanpak arbeidsmarkt-krapte. Brief van 24 juni 2022 aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

The only way is up

Zomer vorig jaar werd de Richtlijn voor Toereikende Minimumlonen in het Europees Parlement aangenomen. Nederland en de andere lidstaten werken nu aan de vertaling hiervan in hun nationale wet- en regelgeving. Minder loonongelijkheid en hogere minimumlonen zullen het gevolg zijn.

AGNES JONGERIUS

Delegatieleider PvdA in het Europees Parlement

Het was 16 juli 2019: Ursula von der Leyen presenteerde zich als de kandidaat voor het voorzitterschap van de Europese Commissie. Zij was niet een van de zogenaamde Spitzenkandidaten, die campagne hadden gevoerd tijdens de verkiezingen voor het Europees Parlement. Voorgedragen door de combi van Merkel en Macron probeerde zij achterdochtige Europarlementariërs voor zich te winnen.

In haar allereerste speech voor het Europees Parlement hengelde zij nadrukkelijk ook naar de steun van de linkerkant van het parlement. In de speech noemde zij de plannen voor een *Green Deal* voor Europa en voor eerlijke belasting voor de Techgiganten. Mijn oren spitsten zich bij de passage over het benutten van ons aller potentieel: de mensen, in al hun diversiteit, met al hun talenten.

‘Hardwerkende families in Europa hebben het moeilijk om de eindjes aan elkaar te knopen. Ik wil dat werken loont’, zei Von der Leyen. ‘Iedereen die voltijds werkt, moet een minimumloon verdienen waarvan je een fatsoenlijk leven kunt leiden.’ Zij stelde daarom als commissievoorzitter voor met een voorstel te komen voor toereikende minimumlonen.

Natuurlijk riepen de woorden van de kandidaat-commissievoorzitter scepsis op. Bijvoorbeeld bij de werkgeversorganisaties in Eu-

ropa. Europa dat zich met loonontwikkeling zou gaan bemoeien? Dat was toch ongekend. Ook de rechtervleugel in het parlement was gewend slechts op de interne markt en concurrentiekracht te tamboereren. Verhoging van de lonen, wat zou dat wel niet betekenen voor het midden- en kleinbedrijf? Of voor de grote bedrijven die op de wereldmarkt actief zijn?

Voor mij was de aankondiging van Ursula von der Leyen een zeer welkome erkenning van het feit dat het minimumloon in bijna alle Europese lidstaten ontoereikend is. In de nasleep van de bankencrisis van 2008 waren de Europese instituties streng geweest: landen als Griekenland, Portugal en Ierland kregen de dwingende aanbeveling om bij de opschoning van hun overheidsfinanciën de minimumlonen te verlagen. In veel Midden- en Oost-Europese landen hadden regeringen ingezet op lage lonen als antwoord op sterke concurrentie voor hun eigen bedrijven op de Europese interne markt.

Maar ook in Nederland was het minimumloon achtergebleven. Hoe was dat nou mogelijk? Wij kennen in Nederland toch de wettelijke koppeling van de minimumlonen – evenals de AOW en andere uitkeringen – aan de gemiddelde loonontwikkeling? Rechtste

partijen hebben in de afgelopen decennia wel vaak pogingen ondernomen om deze koppeling af te schaffen. Vaak met het argument dat een te hoog minimumloon ten koste gaat van de werkgelegenheid. Onder druk van de enorme jeugdwerkloosheid in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw werd met name het minimumjeugdloon behoorlijk hard aangepakt.

Terecht heeft de vakbond FNV het initiatief genomen voor een campagne voor een hoger minimumloon: de #voor14-campagne, pleitend voor een minimumuurloon van € 14. Een fikse verhoging van het minimumuurloon (in 2022) van € 10,21 bij een 38-urige werkweek. In het materiaal van deze campagne wijst de FNV op het feit dat mensen met een minimumloon misschien nog net genoeg verdienen om de huur, de zorgverzekering en de boodschappen te betalen, maar niet voldoende om onverwachte kosten als een kapotte wasmachine of het schoolreisje van de kinderen te kunnen opvangen.

Hoe het komt dat het minimumloon niet toereikend is, wordt nu zeer helder onderbouwd in het artikel hierna, door Wiemer Salverda, emeritus-hoogleraar Arbeidsmarkt en Ongelijkheid aan de Universiteit van Amsterdam. Hij beschrijft dat ondanks de bestaande koppeling, ondanks de extra verhoging van 10% per januari van dit jaar om de gestegen inflatie bij te houden en ondanks de extra aanpassing in januari 2024 door de invoering van een minimumuurloon, het minimumloon geen garantie biedt op een toereikend huishoudinkomen. En precies dat was paradoxaal genoeg het streven bij invoering in 1969 van het wettelijk minimumloon in Nederland: een toereikend huishoudinkomen waarvan je kunt rondkomen en dat meebeweegt met de ontwikkeling van de welvaart.

Salverda toont aan dat de koppeling van het minimumloon aan louter de stijging van de cao-lonen niet echt leidt tot de welvaarts-vaste minimumlonen. Want de stijging van de cao-lonen bepalen volgens Salverda slechts 40% van de loonontwikkeling van de werkne-

mers in ons land. De werknemers ontvangen ook extra periodieken of toeslagen voor bijzondere prestaties en dergelijke. Zo stijgt de koopkracht van de echt verdiende lonen, maar daalt de koopkracht van het minimumloon.

Daarnaast is de werkende populatie veranderd sinds 1969: minder éénverdieners en meer huishoudens met anderhalf- of tweeverdieners. Terwijl het argument tegen de extra verhoging van het minimumloon steeds hetzelfde bleef – verhoging van de minimumlonen leidt tot een afbraak van werkgelegenheid – is het bewijs voor deze stelling volgens Salverda nooit geleverd. Sterker nog, toen Duits-

Toen Duitsland in 2015 voor de eerste maal een algemeen wettelijk minimumloon invoerde, groeide de werkgelegenheid in plaats van dat deze daalde

land in 2015 voor de eerste maal een algemeen wettelijk minimumloon invoerde, groeide de werkgelegenheid in plaats van dat deze daalde.

Vol overtuiging heb ik in de afgelopen jaren in het Europees Parlement gewerkt aan de Richtlijn voor Toereikende Minimumlonen. Met deze richtlijn streven wij naar minder loonongelijkheid en naar hogere minimumlonen. Wij dragen de lidstaten op om in kaart te brengen of de koopkracht van het minimumloon voldoende is voor huur, boodschappen, kleding enzovoorts voor henzelf en hun familie. Wij suggereren om gebruik te maken van een zogenaamd mandje van goederen en diensten: kun je van het minimumloon een fatsoenlijk leven leiden? Dat is de leidende vraag.

Daarnaast vragen wij de lidstaten om de toereikendheid van het minimumloon te onderzoeken. De norm die de OECD (de Or-



September 2022, Agnes Jongerius juicht nadat in het Europees Parlement de Richtlijn voor Toereikende Minimumlonen is aangenomen.

ganisatie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling) hiervoor hanteert, legt de lat op 60% van het bruto mediaanloon of 50% van het bruto gemiddelde loon. Het cijfer dat hier uitkomt, bepaalt de hoogte van het minimumloon.

En ja, Salverda heeft gelijk: de richtlijn schrijft de uitkomst van de toepassing van de genoemde index niet verplichtend voor. Niet omdat ik dat niet gewild had, maar omdat het huidige verdrag van Europa verplichtende loonzetting op Europees niveau verhindert.

Maar de richting is duidelijk: aanbevelingen tot een verlaging van het minimumloon behoren tot het verleden. In het vervolg is het credo: 'the only way is up'. De voorstellen van Wiemer Salverda voor een rechtvaardig loon én een rechtvaardig huishoudinkomen, kunnen allemaal prima onderbouwd worden met de tekst van de richtlijn. De Nederlandse regering is aan zet. Laten wij ervoor zorgen dat minister Karien van Gennip van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het artikel onder ogen krijgt.

Het minimumloon moet nog (veel) meer stijgen

Het minimumloon is decennialang niet meegestegen met de groei van de welvaart. Geen wonder dat het onvoldoende is om fatsoenlijk van te kunnen leven. De oplossing: verhoog het minimumloon met 28% tot € 15,80, zorg dat de belasting op lage inkomens flink daalt en stel voor deeltijdbanen een minimumaantal van 25 uur per week in.

WIEMER SALVERDA

Wiemer Salverda is emeritus-hoogleraar Arbeidsmarkt en Ongelijkheid, Universiteit van Amsterdam

Vanaf 1 januari 2024 krijgen veel werknemers¹ die het minimumloon verdienen een forse loonsverhoging want dan gaat voor iedereen hetzelfde minimumuurloon gelden. Nu is het minimumuurloon nog afgeleid van het minimumloon per week, gedeeld door een werkweek van 40, 38 of 36 uur zoals afgesproken in de cao.² Wie nu 38 uur werkt, krijgt er volgend jaar voor de twee uur extra boven de 36 uur 5,5% loon bij, wie 40 uur werkt 11%. Het kabinet-Rutte IV adopteert hiermee het initiatiefwetsvoorstel dat Gijs van Dijk (PvdA) en Senna Maatoug (GroenLinks) vier jaar geleden indienden in de Tweede Kamer.

Deze verhoging van het minimumloon komt bovenop die van 10% per januari 2023. Een dergelijke verhoging is in geen 47 jaar vertoond.³ Het blijkt maar weer eens dat onder druk alles vloeibaar wordt, ook wat politiek al lange tijd bevroren is. Het minimumloon ligt nu duidelijk als probleem op tafel, want ook na deze twee substantiële verhogingen levert het minimumloon mensen nog steeds geen redelijke beloning voor hun werk op.

Het minimumloon biedt evenmin een garantie op een toereikend huishoudinkomen waarvan je kunt rondkomen en dat meeweegt met de ontwikkeling van de welvaart. En dat zou wel het streven moeten zijn; het was ook het doel van het minimumloon toen het werd ingesteld in 1969.

Europese Richtlijn voor Toereikende Minimumlonen

In de strijd om het minimumloon structureel te verbeteren kan de onlangs aangenomen Europese Richtlijn voor Toereikende Minimumlonen steun bieden. Deze werd in oktober vorig jaar afgekondigd door de Europese Unie. Nederland moet uiterlijk 15 november 2024 voldoen aan de Richtlijn. Doel van de Richtlijn is om alle werknemers een billijke beloning te verschaffen voor een behoorlijke levensstandaard van hen en hun gezin en om armoede onder werkenden te voorkomen.

Belangrijk is ook dat naast de Richtlijn een Europese Aanbeveling voor een Toereikend

Minimuminkomen in aantocht is die beoogt de armoede zo veel mogelijk relatief te definiëren, liefst op een niveau van 60% van het mediane gestandaardiseerde huishoudinkomen. (De mediaan betreft het middelste inkomen of loon als je alle inkomens of lonen van laag naar hoog op een rij zet.) Ook het coalitieakkoord van VVD, D66, CDA en ChristenUnie *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst* stelt een relatieve definitie van armoede in het vooruitzicht (p. 24).

De Richtlijn verplicht lidstaten een procedure in te voeren voor het niveau en de indexatie van een toereikend minimumloon, die rekening houdt met kosten van levensonderhoud, het niveau en de ontwikkeling van lonen en loonverdeling en van productiviteit. Aanbevelen *maar niet verplicht* worden hiervoor als houvast geboden de ‘indicatieve referentiewaarden die gewoonlijk op internationaal niveau worden gebruikt zoals 60% van het mediane brutoloon en 50% van het gemiddelde brutoloon’.

In de politieke werkelijkheid zou het dus anders kunnen uitvallen omdat de Richtlijn niet in deze details verplichtend is. De uitdaging is om dat te voorkomen en de minimumloondiscussie juist verder te voeren geïnspireerd door de Europese benadering, omdat die minimumloon én minimuminkomen weer een rechtvaardige plaats kan geven in de verdeling en ontwikkeling van de welvaart.

De Europese Richtlijn ziet het minimumloon dus het liefst gesteld op het niveau van hetzij 60% van het mediane loon, hetzij 50% van het gemiddelde loon. Ons huidige minimumloon ligt daar aanzienlijk onder. Het

Om te voldoen aan de Europese Richtlijn zou het Nederlandse minimumloon opgetrokken moeten worden met ten minste 28% tot € 15,80 per uur

bedroeg in 2021 46% van het mediane loon en 39% van het gemiddelde.⁴ Om te voldoen aan de Richtlijn moet het Nederlandse minimumloon opgetrokken worden met 28% (gemiddeld loon) of 29% (mediaan loon). Dat impliceerde anno 2021 het veelgenoemde minimumuurloon van € 14, en voor 2023 betekent het een minimumuurloon van ruwweg € 15,80 (in plaats van de huidige € 12,40).⁵

De Richtlijn beoogt voor de indexatie koppeling van het minimumloon aan het *verdiende* loon. Traditioneel is het Nederlandse mini-

Maatregelen voor een rechtvaardig loon én huishoudinkomen

- ▶ Verhoog het Nederlandse minimumloon tot het niveau van de Europese Richtlijn. Dit betekent een verhoging van het bruto minimumloon met 28%.
- ▶ Baseer indexatie van het minimumloon voortaan niet op het cao-loon maar op het verdiende loon.
- ▶ Verhoog de belasting voor rijkere tweeverdieners ter compensatie van de voordelen van een hoger minimumloon voor tweeverdienershuishoudens.
- ▶ Verlaag de belasting op het nieuwe, hogere minimumloon zodanig dat het netto voldoende is om de armoede weg te nemen.
- ▶ Stel voor deeltijdbanen een minimaal aantal van 25 uur per week in.

mumloon gekoppeld aan de ontwikkeling van de *cao-lonen*, die werkgevers en vakbeweging met elkaar overeenkomen. Die zijn echter sterk achtergebleven bij de verdiende lonen en daarmee bij de welvaartsontwikkeling.

Van 1979 tot 2021 steeg de koopkracht van verdiende lonen met 22%, maar daalde die van *cao-lonen* met 6%.⁶ Het minimumloon verloor in deze periode 18% aan koopkracht omdat die koppeling aan *cao-lonen* ook nog eens vaak buiten werking is gesteld.

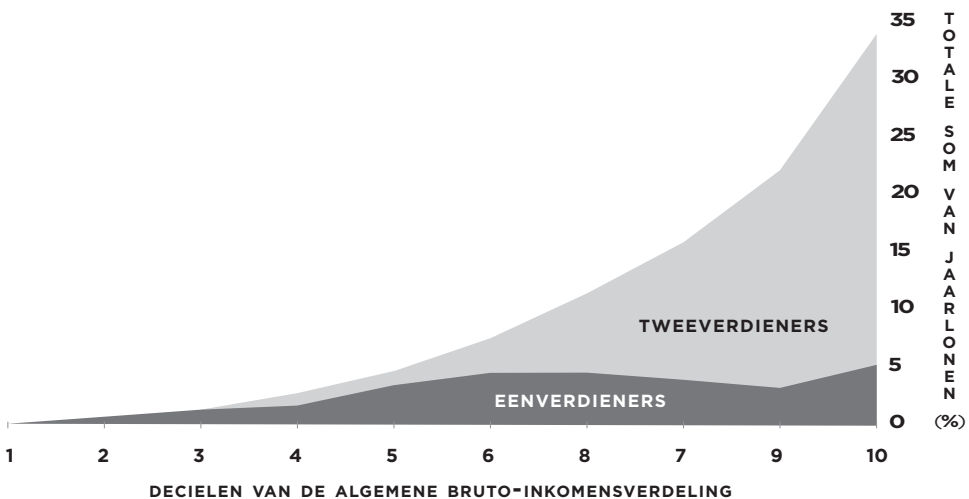
De *cao-lonen* zijn dus niet geschikt gebleven om de ontwikkeling van het minimumloon aan te koppelen. Hun economische betekenis is ook onvoldoende om het hele bouwwerk van sociale uitkeringen te schragen dat op het minimumloon berust. *Cao-lonen* bepalen slechts 40% van de loonontwikkeling. Dat komt door incomplete *cao-dekking*, verplichtingen van buiten de *cao's* – zoals belasting en (pensioen)premies – en ook loondrift: bijvoorbeeld extra periodieken, toe-

slagen voor bijzondere prestaties, schaarste op de arbeidsmarkt en dergelijke.⁷

De financiële sector illustreert dat treffend: van 1995 tot 2021 stegen de *cao-lonen* hier met 8%, exact het nationale gemiddelde, maar de verdiende lonen groeiden explosief met 24%.⁸ Afgenomen vakbondsmacht – een lagere organisatiegraad en geen vakbonds aanwezigheid op de werkvloer die individuele werkgevers aan centraal gemaakte afspraken kan houden⁹ – eist zijn tol.

Cao's die algemeen verbindend verklaard worden dankzij de organisatiegraad van werkgevers, bergen het gevaar in zich dat de uitkomst van onderhandelingen steeds meer in hun voordeel uitvalt. Met onderling gecoördineerde *cao-onderhandelingen* ontstaat er potentieel één nationale werkgever (monopsonie). Dit alles wordt versterkt door 'regulatory capture': de vakbeweging is meegegaan in het dominante denkraam dat loonmatiging goed is voor de werkgelegenheid

Figuur 1 Jaarlonen van huishoudens over de inkomensverdeling (2014)



Decielen bevatten telkens 10% van alle huishoudens gerangschikt van een laag inkomen (deciel 1 links) naar een hoog (deciel 10 rechts).

Leeswijzer: in inkomensdeciel 10 ontvangen eenverdieners 5,4% van de totale loonsom en tweeverdieners 33,8%.

aan de onderkant. Eeuwig durende matiging van cao-lonen is het gevolg wat tegelijk begrijpelijk maakt dat de verdiende lonen zoveel sterker zijn gestegen.

Ook toen het minimumloon werd ingesteld, werd al gediscussieerd over indexering op basis van verdiende lonen in plaats van cao-lonen. Dat is toen afgewezen bij gebrek aan adequate statistieken. Vijftig jaar later moet dat beter kunnen.¹⁰ Omdat verdiende lonen de grondslag vormen voor belasting- en premieheffing correspondeert dit ook beter met de financiering van uitkeringen.

Het is kortom van groot belang niet alleen de verhoging van het minimumloon maar ook de indexatie ervan serieus te nemen als middel om in de toekomst de positie van het Nederlandse minimumloon in de welvaartsverdeling zeker te stellen.

De overrompelende groei van tweeverdieners

Een andere ontwikkeling waar serieus naar gekeken moet worden is de opkomst van de tweeverdieners.¹¹ Die ontwikkeling heeft grote gevolgen gehad, omdat het loon dat iemand verdient en het inkomen waar de betreffende huishouding over beschikt niet langer met elkaar samenvallen.

Vergeleken met het jaar 1969 waarin de Wet minimumloon van start ging, is de structuur van de Nederlandse arbeidsmarkt drastisch veranderd. Dat geldt uiteraard voor de aard van de bedrijvigheid maar zeker ook voor de samenstelling van de betaald werkende bevolking. Sinds het begin van de jaren zeventig, toen de belasting op inkomsten uit arbeid werd geïndividualiseerd, is het vooral voor vrouwen lonend geworden om een eigen inkomen te verdienen en is de arbeidsparticipatie in ons land continu gegroeid.

Daarmee groeide vooral het aantal huishoudens met twee of meer verdienende werknemers,¹² en ook hun bijdrage aan de top-10% van de inkomensverdeling.¹³ Het aantal eenverdieners daarentegen groeide de

afgelopen decennia slechts licht, en vooral aan de onderkant van de inkomensverdeling.

Een- en tweeverdieners zijn te vinden op heel verschillende posities in de algemene inkomensverdeling, ingedeeld in decielen (figuur 1).¹⁴ Eenverdieners tonen nog het beeld

Indexeer het minimumloon voortaan op basis van de ontwikkeling van verdiende lonen, niet op die van de cao-lonen

zoals het vroeger algemeen was in de eenverdienersmaatschappij: de loonverdeling is haast identiek aan de inkomensverdeling. Een laag/hog uurloon betekende een laag/hog jaarloon — deeltijdwerk bestond niet — en dat betekende weer een laag/hog huishoudinkomen — één verdienster immers.

Dit beeld is volledig ingehaald door de tweeverdieners die meerdere lonen opstapelen tot hogere huishoudinkomens. Het merendeel van de tweeverdienershuishoudens bevindt zich in de bovenste helft van de inkomensverdeling. Om de top van de inkomensverdeling te bereiken moeten eenverdieners des te meer verdienen om de gecombineerde looninkomens van tweeverdieners te overtreffen.

Eenverdieners ontvangen 30% van alle loon, tweeverdieners 70%. Van de eenverdieners bevindt een kwart zich in de onderste helft van de inkomensverdeling (decielen 1 tot 5); van de tweeverdieners is bijna 100% in de bovenste helft te vinden.

Lonen in de top-10%, de hoogste deciel, tellen op tot 34% van alle loon. Tweeverdienershuishoudens zijn als een aardschol omhoog geschoven over eenverdieners heen met schokkende gevolgen voor de inkomensver-

deling.¹⁵ De dominantie van tweeverdieners heeft ook grote gevolgen voor de werkgelegenheid van laagbetaald werk en voor de armoede onder werkenden.¹⁶

Gevolgen van tweeverdieners voor de werkgelegenheid

Het meest gehanteerde argument sinds 1983 om het minimumloon relatief laag te houden was dat dit zou zorgen voor meer werkgelegenheid. Meer mensen zouden op die manier een baan kunnen vinden. Het verband tussen een lager minimumloon en meer werkgelegenheid is echter nooit bewezen (zie kader op pagina 33).

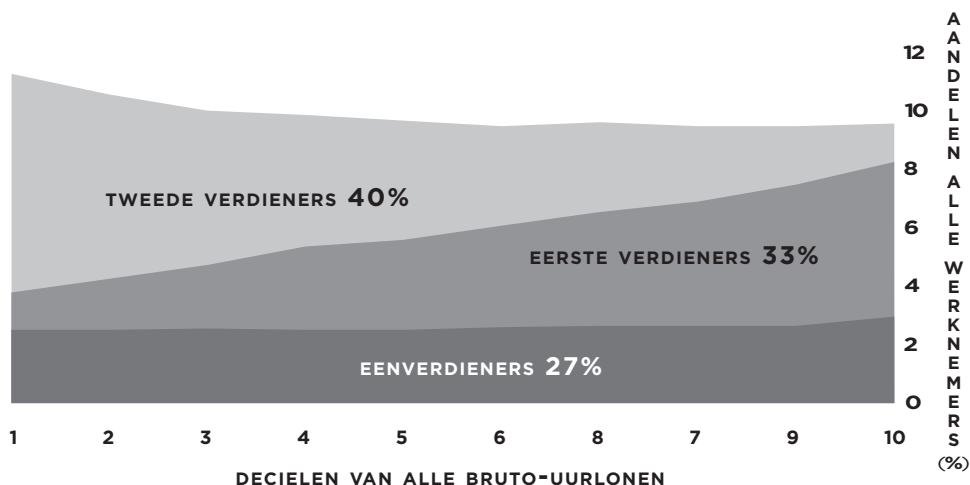
De wisselwerking tussen minimumloon en werkgelegenheid is door de opkomst van de tweeverdieners veel complexer geworden, maar in het beleid is daar nooit rekening mee gehouden. Om dat duidelijk te maken is

het nuttig onderscheid te maken tussen drie verschillende soorten ‘verdieners’ in huishoudens:

- ▶ de eenverdieners (27%)
- ▶ de tweeverdieners die in het huishouden het *meest* verdienen: eerste verdieners (33%);
- ▶ de tweede en eventuele overige verdieners in het huishouden die *minder* verdienen: tweede verdieners (40%).

De tweede en derde groep zijn vaak partners van elkaar maar niet in alle gevallen – denk aan eenoudergezinnen, kinderen en overige volwassenen. Die twee groepen tellen op tot bijna driekwart (73%) van de werknemers. Pure tweeverdieners vormen daarvan de hoofdmoot (50%). Drie- of meerverdieners vormen de rest: 7% eerste verdieners plus 16% overige verdieners, gemiddeld ruim twee per

Figuur 2 Uurlonen van individuele werknemers over de uurloonverdeling (2014)



Decielen bevatten hier telkens de werknemers die samen 10% van alle gewerkte uren leveren, gerangschikt van een laag bruto uurloon (deciel 1 links) naar een hoog bruto uurloon (deciel 10 rechts). Voor deeltijders is het benodigde aantal groter dan voor voltijders, wat meer dan 10% verklaart in decielen 1 tot 3.

Leeswijzer: in uurloondeciel 10 vormen eenverdieners 3% van alle werknemers, eerste verdieners 5,2% en tweede verdieners 1,4%.

eerste verdiener. Zij maken tweede verdieners tot de grootste categorie werknemers (40%). Het is verrassend hoe weinig aandacht die krijgt in arbeidsmarktanalyses.

De dominantie van tweeverdieners heeft grote gevolgen voor de werkgelegenheid van laagbetaald werk

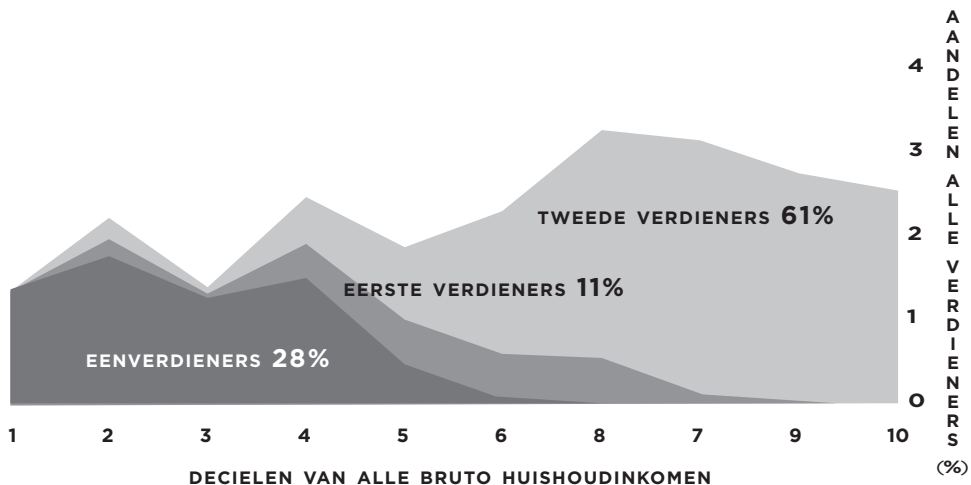
De uurloonverdeling van werknemers (figuur 2) toont een volkomen ander beeld dan de inkomensverdeling (figuur 1). Eenverdieners zijn in gelijke mate op alle tien deciel niveaus te vinden, zoals dat vroeger voor iedereen gold

in de eenverdienersmaatschappij. De loonverdelingen van eerste en tweede verdieners verschillen echter van elkaar als dag en nacht.

Tweede verdieners zijn geconcentreerd in het linkerdeel, de onderkant van de loonverdeling. Zij hebben dus vaak een laag uurloon. Voor eerste verdieners geldt het omgekeerde, zij verdienen overwegend hogere uurlonen. Gemiddeld ligt hun uurloon 60% hoger dan van hun tweede verdieners, en 25% hoger dan van eenverdieners. Omdat ze bovendien meer uren werken valt hun jaarloon 125% hoger uit vergeleken met tweede verdieners en 31% vergeleken met eenverdieners.

In figuur 3 is te zien dat de lage uurlonen van tweede verdieners over de hele breedte van de inkomensverdeling zijn uitgesmeerd. Onder de hoogste inkomens zijn er zelfs meer lage uurlonen te vinden dan onder de laagste. Die situatie heeft belangrijk gevolgen voor de laagbetaalde werkgelegenheid, de circa 23%

Figuur 3 Verdeling laagbetaalde verdienertypen over huishoudinkomens (2014)



Decielen bevatten telkens 10% van alle huishoudens gerangschikt van laag inkomen (deciel 1 links) naar hoog (deciel 10 rechts).

Leeswijzer: inkomensdeciel 10 omvat vrijwel uitsluitend tweede verdieners: 2,5% van alle werknemers (meer dan een tiende van de 23% laagbetaalde werknemers).

van alle werknemers die minder verdienen dan twee-derde van het mediane uurloon conform de internationale definitie van de OESO.¹⁷

Tweede verdieners zijn sterk oververtegenwoordigd bij laagbetaalde arbeid; zij vormen 61% van alle laagbetaalden (figuur 3) tegenover 40% van alle werknemers. Tegelijk maakt 90% van die tweede verdieners deel uit van een huishouden met een inkomen in de bovenste helft van de verdeling. Eerste verdieners zijn sterk ondervertegenwoordigd bij laagbetaald werk (11%) vergeleken met alle werknemers (33%). Eenverdieners zijn vrijwel gelijkmatig

Ook als het minimumloon met 28% stijgt, lost dat de armoede onder werkenden niet op, vanwege toeslagen, belastingen en premies

vertegenwoordigd. Logischerwijs heeft van hen 98% een huishoudinkomen in de onderste helft van de inkomensverdeling.

In de tweeverdienersmaatschappij kan een laag inkomen dus gelinkt zijn aan huishoudinkomens op elk niveau. Loonhoogte en inkomensniveau hangen nauwelijks meer met elkaar samen. Dat beïnvloedt de manier waarop werkenden met elkaar concurreren om banen in het laagbetaalde segment, en werkt sterk in het nadeel van de eenverdieners.

Tweede verdieners doen laagbetaald werk massaal in deeltijd. Ze hebben er belang bij om hun betaalde werk te kunnen combineren met huishoudelijk werk of het volgen van onderwijs, en ze kunnen zich dat ook permitteren vanwege het hogere huishoudinkomen. Voor hen is deeltijdwerk bovendien aantrekkelijk omdat het netto relatief meer opbrengt aangezien belasting en premies worden geheven over het loon op jaarbasis. Voeg daar nog

aan toe dat tweederde van de laagbetaalde tweede verdieners middelbaar of hoger opgeleid is.

Deze verhoudingen zetten vanuit het arbeidsaanbod een stempel op laagbetaalde banen en beantwoorden ook vaak aan de wensen van werkgevers aan de vraagkant. In de concurrentie om laagbetaald werk trekken (laagopgeleide) eenverdieners zo aan het kortste eind: hun huishouden kan niet leven van een laag loon in deeltijd. Een parttime bestaansminimum is geen bestaansminimum.

Omdat tweede verdieners mogelijk ook moeilijker zijn te porren voor collectieve actie voor loonsverhoging kan deze situatie er ook aan bijdragen dat de laagste lonen steeds verder achterblijven.

Gevolgen tweeverdieners voor armoede onder werkenden

Een laag loon betekent dus niet meer per definitie een laag huishoudinkomen met armoede als gevolg. En andersom komt verhoging van het minimumloon in meerderheid terecht bij huishoudens met hogere inkomens. Een relatieve verbetering van het minimumloon leidt potentieel zo wel tot vermindering van de loonongelijkheid,¹⁸ maar niet van de inkomensongelijkheid onder huishoudens.

De relatief hoge uur- en jaarlonen van eerste verdieners bieden echter perspectief om met hogere belastingtarieven dit ongelijkheidseffect te compenseren op huishoudniveau zonder geweld te doen aan het principe van individuele belasting. De andere verhouding tussen tweede en eerste verdieners die hierdoor ontstaat, kan bovendien een andere taakverdeling in huishouden en betaald werk stimuleren. Minder uren betaald werken wordt voor eerste verdieners relatief aantrekkelijker en meer uren werken wordt aantrekkelijker voor tweede verdieners.

Het is de vraag in hoeverre de verhoging van het minimumloon de armoede zal ver-

minderen. Van alle werknemers is in totaal 6,4% arm.¹⁹ Van hen is tweederde eenverdiener, de rest bijna fifty-fifty eerste of tweede verdiener. Onder eenverdieners is de armoede dan ook drastisch groter (15,8%), vergeleken met eerste verdiemers (3,1%) en tweede verdiemers (2,8%). Als het lukt de armoede onder laagbetaalde eenverdieners te verminderen

door een hoger minimumloon, is dat op zich dus al van grote betekenis.

Armoede betekent dat het netto-inkomen onvoldoende is voor een huishouden om van rond te komen rekening houdend met de behoeften van het huishouden gegeven omvang (aantal personen) en samenstelling (volwassene of kind). Twee personen die sa-

Hoe de welvaart verdween uit het minimumloon

De Wet minimumloon (WML) dateert uit 1969. Het uitgangspunt van de wet was uitdrukkelijk tweeledig: een rechtvaardig loon én een rechtvaardig huishoudinkomen. Minimumloon en welvaart werden gezien als onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het eerste typisch op individueel niveau, het tweede op huishoudniveau. Niet voor niets zijn de sociale uitkeringen gekoppeld aan de hoogte van het minimumloon: verhoging van het minimumloon volgens indexering leidt ook tot verhoging van de uitkeringen.

Maar al decennialang bewegen het minimumloon en minimuminkomen niet meer mee met de groei van de welvaart in ons land. In de jaren tachtig en negentig is de indexering als het ware omgedraaid: niet langer volgde het minimumloon de cao-ontwikkeling, maar de laagste loonschalen in de cao's moesten zich aanpassen aan het minimumloon.¹ De vakbeweging als sociale partner is daarin meegegaan. Dat heeft bijgedragen aan de bijna volledige stilstand van de koopkracht van de lagere cao-lonen, waardoor vanzelf ook het minimumloon stil bleef staan, terwijl de karavaan van hogere verdiende lonen verder trok. De facto werd en wordt zo van de laagste lonen de meeste solidariteit verlangd met de laagste inkomens.

Van juli 1983 tot juli 1989 werd het minimumloon bevroren en onderwijl nog met 3% verlaagd in 1984. Een terugkerend argument hiervoor was dat een lager minimumloon zou helpen om de hoge werkloosheid onder laaggeschoolden te verlagen en om de last van overheidsuitgaven ten behoeve van sociale uitkeringen te verminderen.

Volgens het boekje zou verlaging van het minimumloon, reëel ten opzichte van de prijsontwikkeling en relatief ten opzichte van andere lonen, gunstig moeten uitwerken op de werkgelegenheid van minimumloners. De werkelijkheid is omgekeerd. Die minimumloonwerkgelegenheid verslechterde met elke nieuwe statistiek van het CBS ook al bleef het minimumloon steeds verder achter bij het mediane loon — eerst geleidelijk tussen 1976 en 1984, dan heel sterk tussen 1985 en 1994, en opnieuw geleidelijk tussen 1996 en 2005 en tot slot, na aanvankelijke stijging, in de meest recente jaren.

De verhoging van het minimumloon per 1 januari 2023 is de eerste bijzondere verhoging sinds de jaren zeventig. De belangrijkste motivatie is 'om de bestaanszekerheid te verstevigen'. Hiermee worden in zekere zin de rollen omgedraaid: niet de sociale partners maar de regering neemt de verantwoordelijkheid voor een hoger minimumloon dat geldt als waardering voor de arbeidsprestatie. De FNV bepleit al langere tijd verhoging tot €14 per uur.² Ze doet dat echter vooral via de band van de overheid en niet in de sociale dialoog met werkgevers en in de SER.

1 Beer, P. de, W. Been en W. Salverda (2017). *The interplay between the minimum wage and collective bargaining in the Netherlands. An overview and a case study of three sectors*. AIAS (uva-aias.net).

2 Boumans, S. red. *Denkend aan 14 euro. Over het minimumloon en de lage lonenindustrie*, p. 63-80. Van Genneep.

men een huishouden voeren hebben volgens het CBS 1,4 maal zoveel inkomen nodig als een alleenstaande om op een equivalente manier hun behoeften te kunnen bevredigen, en 1,91 maal met nog twee kinderen erbij jonger dan 18 jaar.²⁰ De EU hanteert als armoedegrens 60% van het mediane gestandaardiseerde huishouddinkomen: circa € 17.900 in 2021.

Deze grens ligt op het eerste gezicht dicht in de buurt van de Nederlandse bijstand (€ 18.500), maar het grote verschil is dat de eerste geldt voor een alleenstaande en de laatste

Tweede verdieners verrichten massaal laagbetaald werk in deeltijd

voor een paar. De Europese grens ligt dan ook 38% boven de huidige Nederlandse individuele bijstand. Niet verwonderlijk telde de EU in 2021 ruim zesmaal zoveel werkende armen in Nederland (267.000) als het CBS mensen telde die van het sociaal minimum moeten rondkomen (42.000). De Europese cijfers schommelen fors met de conjunctuur rond een redelijk stabiel aantal, de CBS-cijfers dalen sterk (in 2013 waren er nog 90.000 armen).²¹

Stel nu dat in navolging van de Europese Richtlijn het Nederlandse bruto minimumloon met 28% wordt opgetrokken, van € 21.900 tot € 28.200, betekent dat dan het einde van de armoede onder werkenden? Helaas niet zonder meer. Simulatie door de Europese Commissie van de netto inkomenseffecten van het hogere bruto minimumloon, toont voor ons land verreweg de kleinste netto vooruitgang van alle 27 EU-landen: een derde deel van de bruto verhoging zou opgaan aan het wegvallen van toeslagen en meer dan de helft zou worden afgedragen aan hogere belasting en premies.²² Vermoedelijk heeft ons land in de loop van de tijd het meest ingewik-

kelde samenstel van belastingen, premies en toeslagen opgebouwd in een poging de sterk achterblijvende indexatie van het bruto minimumloon te compenseren.

Niet verwonderlijk daalt in de Europese simulatie het aantal arme werknemers dan ook met slechts 10%. Die simulatie gaat uit van de bestaande belastingen, premies en toeslagen in ons land. Die moeten dus worden aangepast als we met het hogere minimumloon een einde willen maken aan de armoede onder werknemers, zoals de EU beoogt. Handhaven we de koppeling tussen het netto minimumloon en de netto bijstand volgens de verhouding 70% voor alleenstaanden en 100% voor samenwonenden, dan moet het nieuwe minimumloon netto € 25.500 opleveren in plaats van de huidige € 18.500. Het verschil tussen bruto en netto minimumloon moet daartoe krimpen naar 9% in plaats van de huidige 16%.²³

Net als nu zal een eenverdienende minimumloner dan netto het bedrag voor een paar ontvangen, voldoende om ook met een volwassen huisgenoot of kind niet alsnog in armoede te belanden. Paren en drieverdieners die allen het minimumloon verdienen, ontvangen op dezelfde manier voldoende voor meerdere volwassenen en/of kinderen in het huishouden. Aldus zou armoede grotendeels verdwijnen onder werknemers.²⁴

Echter, omdat een voltijds minimumloon de voorwaarde is die dit mogelijk maakt, vormt de hoge mate van deeltijdwerk onder laagbetaald werk een belangrijke bottleneck die zelfstandig aandacht verdient.²⁵ Bij 25 uur per week levert het minimumloon het sociale minimum voor een alleenstaande op. Dat neemt tenminste de armoede weg onder alleenstaanden en twee- en meerverdieners zonder andere huisgenoten. Deeltijd vormt een probleem dat de facto door sociale partners moet worden opgelost, wellicht met steun van wetgeving die voor een baan een minimaal aantal uren voorschrijft.²⁶ Het urencriterium voor zzp-ers (1225 uur/jaar) wijst de weg.

Doorpakken

Het is absoluut gerechtvaardigd om met het minimumloon zowel een fair loon als een fair huishoudinkomen te willen bereiken. Per saldo heeft het minimumloon over de ruim vijftig jaar van zijn bestaan geen recht gedaan aan die oorspronkelijk doelstelling. Stapsgewijs is het steeds verder achtergebleven bij de algemene welvaart van werknemers en van de natie.

De snelle verhoging van het minimumloon met 10% dit jaar heeft nu onverwacht de ramen opengezet voor een wind die het stelsel van minimumloon en -uitkeringen op kan frissen, na decennia van politieke kramp en neergang van lonen en inkomens aan de

onderkant. Je kunt er vergif op innemen dat snel geprobeerd zal worden de ramen weer te sluiten.

Echter het blote feit dat dergelijk beleid ineens mogelijk is gebleken plus de invoering van de Europese Richtlijn van Toereikende Minimumlonen en het Europese voorstel voor een toereikend minimuminkomen, moeten dat tezamen kunnen voorkomen zodat de frisse wind alle hoeken en gaten van het stelsel kan bereiken. Een fors hoger minimumloon en vermindering van deeltijdwerk in de laagbetaalde werkgelegenheid zullen ook de sociale partners weer medeverantwoordelijk maken voor de bestrijding van armoede onder werknemers.

Noten

- 1 Omdat het minimumloon alleen geldt voor werknemers, blijven zzp-ers in deze bijdrage buiten beschouwing.
- 2 Van de werknemers onder cao's heeft 58% een langere werkweek dan 36 uur: 12% 40 uur, 36% 38 uur en 9% 37 uur (SZW, cao-afspraken 2021, juni 2022, grafiek 6.1). Het aantal personen dat het minimumloon verdient is niet bekend, wel hun banen of gewerkte uren: 5 respectievelijk 4% van het totaal. De uren per baan zijn gemiddeld 60% van vol-tijd.
- 3 In 1976 steeg het minimumloon met 12%, maar dan in drie stappen: januari, juli en november. Voorafgaand aan de verhoging per 1 januari 2023 daalde de koopkracht in 2022 met 6,4%.
- 4 Minimumloon op jaarbasis inclusief 8% vakantiebijslag (€ 21.940) vergeleken met het jaarloon van voltijdwerknemers volgens de OESO: € 47.330 mediaan of 56.270 gemiddeld.
- 5 Zie ook Grote steun voor Europees minimumloon (binnen-

- landsbestuur.nl). Uiteraard voor zover mediaan en gemiddelde onder invloed hiervan zelf niet stijgen.
- 6 De arbeidsproductiviteit, die de welvaartsontwikkeling representeert, is met 56% veel sterker gestegen. Het verschil met verdiende lonen is beland bij de factor kapitaal.
- 7 Salverda, W. (2009/2014). *The Bite and Effects of Wage Bargaining in the Netherlands 1995-2005*. In: M. Keune and B. Galgóczi, editors. *Wages and Wage Bargaining in Europe; Developments since the mid-1990s*.
- 8 Als illustratie van wegwijnende vakbondsmacht daalde hier de cao-dekking van 68% naar 47% en valt meer dan de helft van de hoog betaalden niet langer onder een cao.
- 9 Zie over de explosie van flexibele contracten door ongehinderd handelen van individuele werkgevers: Salverda, W. (2021a). *Maak van uitzendbureaus poortwachters die de flexibiliteit inperken. Economisch-Statistische Berichten*, 144-147, 18 maart 2021.
- 10 De Nederlandse statistiek van

- de loonverdeling is nog altijd problematisch. Althans de publicatie ervan. De mediaan moeten we zoeken bij de OECD, die verzint de gegevens echter niet zelf maar ontvangt ze van het CBS.
- 11 Ik noem ze hier voor het gemak allemaal tweeverdieners ook als er drie of meer verdieners zijn.
- 12 Tussen 1977 en 2014 groeide hun aantal van 2,9 naar 4,9 miljoen en dat van eenverdieners van 1,7 naar 2,3 miljoen. Onderliggend materiaal van Salverda, W., en S. Thewissen (2018). *How has the middle fared in the Netherlands? A tale of stagnation and population shifts*. In: Brian Nolan, ed., *Inequality and Inclusive Growth in Rich Countries: Shared Challenges and Contrasting Fortunes*. 221-249. Oxford UP. Zie ook No. 2017-14 – *How has the middle fared in the Netherlands? A tale of...* (ox.ac.uk)
- 13 Salverda, W. (2019) *Top Incomes, Income and Wealth Inequality in the Netherlands: The first 100 Years 1914-2014 – what's next?* World Inequality Database WID.World Working

- paper 2019/02, figuur 9.
- 14 Deze analyse van één- en twee-verdieners berust op gegevens van het European Survey of Income and Living Conditions (SILC) over het jaar 2014. Ze betreft uitsluitend 'loonhuishoudens', dat zijn huishoudens die het merendeel van hun inkomen verwerven uit arbeidsloon. Zij vormen 54% van alle huishoudens en ontvangen 71% van alle inkomens en 95% van alle lonen. Zie: Salverda, W., en V. Rook (2019). De innige verstrengeling van arbeidsmarkt- en inkomensongelijkheid. In: M. Keune, F. Tros and W. Been, eds. *Hoe goed werkt Nederland? Uitdagingen rond arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen en ongelijkheid*. Hoofdstuk 7, 201-249. B+B Vakmedianet, Alphen aan den Rijn; Salverda, W., en V. Rook (2023). The vicious entanglement of labour-market and income inequalities in Europe. *Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB)*, University of Antwerp. Working Paper No. 23/02. Februari 2023; Salverda, W. (2020). Armoedebestrijding en lage lonen. Minimumloon: schaken op vier borden met de handen op de rug. In: S. Boumans, red. *Denkend aan 14 euro. Over het minimumloon en de lage lonen-industrie*, p. 63-80. Van Gennep.
- 15 Salverda, W. (2014). De tektoniek van de inkomensongelijkheid in Nederland. In M. Kremer, M. Bovens, E. Schrijvers en R. Went, red. *Hoe ongelijk is Nederland?* p. 39-58. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid / Amsterdam UP; Salverda, W. (2022). Aantal verdieners in huishouden bepaalt inkomens- én arbeidsmarktpositie. *Economisch-Statistische Berichten*, 370-373, 25 augustus 2022. Aantal verdieners in huishouden bepaalt inkomens- én arbeidsmarktpositie.
- 16 Salverda, W. (2018). Low earnings and their drivers in relation to in-work poverty. In H. Lohmann & I. Marx, eds. *Handbook of Research on In-Work Poverty*. Chapter 3, 26-49. Edward Elgar.
- 17 De OESO vindt een veel lager percentage (7% in 2014) omdat ze zich beperken tot voltijders en zich baseren op data van Eurostat waarin o.a. kleine bedrijven ontbreken – waar juist veel laagbetaalden werken.
- 18 Europese Commissie verwacht dat de afstand tussen het 1e loondecil en het mediane loon 10% kleiner wordt. Zie: Europese Commissie (2020). *Commission Staff Working Document Analytical Document Accompanying the document Consultation document*. 3.6.2020 SWD(2020) 105 final.
- 19 Gegevens van SILC 2014, zie voetnoot 16.
- 20 Bijlagen – Materiële welvaart in Nederland 2022 | CBS. Dergelijke 'equivalentiefactoren' verschillen tussen statistische instanties en zijn tot op zekere hoogte resultaat van een politieke keuze. De EU hanteert 1,5 en 2,1 in plaats van 1,4 en 1,91.
- 21 Voor verschillen tussen de (relatieve) Europese en (absolute) Nederlandse benadering van armoede zie Salverda, W. (2021). Absolute armoedestatistiek is ver over haar houdbaarheidsdatum heen, 4 juni 2021.
- 22 Europese Commissie (2020). *Commission Staff Working Document Analytical Document Accompanying the document Consultation document*. 3.6.2020 SWD(2020) 105 final, grafiek 26. Zie ook: Holst, B. van (2021). Hoger minimumloon spekt vooral de staatskas, niet de portemonnee van de minimumloner. *Me Justice*.
- 23 Nieuw: $25.500/28.200 = 91\%$, bestaand $18.500/21.900 = 84\%$. Directe toepassing van de Richtlijn zou het netto minimum voor een paar leggen op € 26.800, vanwege een iets groter verschil met alleenstaanden. Dat komt overeen met 95% van het nieuwe bruto minimumloon.
- 24 Zou de netto-netto-koppeling gericht worden op het nieuwe minimuminkomen van een alleenstaande (ca 18 mille) in plaats van een paar – nu ruim 18 mille – dan hoeft er misschien minder aan het belastingstelsel te veranderen. Echter, het beperkt het effect op armoede tot alleenstaanden en betekent dat minimuminkomens voor niet-alleenstaanden alsnog apart geregeld moeten worden. Wellicht biedt volledige individualisering van uitkeringsrechten dan de oplossing: alle personen die om wettelijk vastgelegde redenen niet in staat zijn om (voltijds) betaald te werken, krijgen een eigen uitkeringsrecht waarmee dan de armoede van het huishouden, en dus van de verdieners, wordt weggenomen.
- 25 Salverda, W. (2010). The Dutch Minimum Wage: Minimum Wage Fall shifts Focus to Part-time Jobs. In: D. Vaughan-Whitehead, editor. *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU: Issues and Challenges*, 299-339. Edward Elgar and International Labour Organisation, Geneva/Cheltenham.
- 26 In Frankrijk is een minimum van 24 uren wettelijk verplicht sinds 2014.

In wat voor samenleving willen we leven?

Vooraf hoger opgeleide vrouwen en vrouwen met een goed verdienende partner, kunnen het zich veroorloven om fulltime te werken. Zij kunnen andere vrouwen inhuren om een deel van het huishouden of de zorg voor kinderen over te nemen. Het tegengaan van deze klassenongelijkheid vergt meer dan een alleen een flink hoger minimumloon of een bijstandsuitkering waarvan je kunt rondkomen.

ANJA MEULENBELT

Feministe, activiste, schrijfster

De regering heeft het onzalige plan opgevat een campagne te beginnen om vrouwen onder druk te zetten meer te gaan werken. Er wordt al op gezette tijden over geklaagd dat Nederlandse vrouwen te vaak een parttime baan hebben. Het argument tot op heden was dat als we gelijkheid tussen mannen en vrouwen willen, vrouwen zich aan moeten passen en af moeten van die deeltijdbanen.

Let wel: gelijkheid komt er dus op neer dat vrouwen het model overnemen dat voor mannen normaal wordt gevonden. Niet omgekeerd. Of gelijk oversteken. Daarbij wordt een belangrijk feit over het hoofd gezien: de meeste mannen die een volle baan hebben kunnen dat omdat ze een partner hebben die het thuisfront regelt, tegenwoordig niet meer als fulltime huisvrouw, maar als moderne vrouw die probeert om betaald werk en de zorg thuis te combineren. Want dit wenst ook de overheid niet onder ogen te zien: iemand moet het huishouden doen, iemand moet er

zijn voor de kinderen, en dan hebben we het nog niet over wat zo lief ‘mantelzorg’ heet.

Dit is wat het tweede golf feminisme aan de orde stelde: dat de traditionele rolverdeling van een kostwinner en een huisvrouw annex moeder ten koste ging van vrouwen. Een rolverdeling die niet zo traditioneel was, overigens, maar pas ontstond toen door de industrialisatie al het betaalde werk uit huis verdween en het niet betaalde werk – de zorg – daar achterbleef. Vóór die industrialisatie werkten vrouwen zowel voor het gezin als om brood op de plank te verdienen, zoals ik al schreef in mijn boek *Alle moeders werken al*.

Het is gelukt om het kostwinnerschap dat voorbehouden was aan mannen op te heffen. Waarmee werden ook een aantal privileges voor mannen minder vanzelfsprekend: dat er voor hen gezorgd werd, dat het eten klaarstond, de kinderen waren verzorgd, dat de kleren schoon in de kast hingen als ze thuis kwamen. Wij jonge feministes dachten nog

naïef dat wanneer vrouwen meer buitenshuis zouden gaan werken, mannen vanzelf (of met een zetje) de taken thuis zouden delen. Daarin hebben we ons dus vergist.

Veel mannen geven de status en het inkomen van een volle baan niet op, en stellen er ook nog steeds prijs op dat de zorg thuis de hoofdverantwoordelijkheid blijft van vrouwen. Ondanks het feit dat we er in Nederland prat op gaan dat vrouwen bij ons gelijke rechten hebben, blijkt er in de praktijk nog weinig van die gelijkwaardigheid. Veertig procent van de jonge stellen zegt de wens te hebben om de zorg binnenshuis eerlijk te delen. In de werkelijkheid komt dat er slechts bij tien procent van. (Annemarie Sterk in *NRC*, 3 december 2022.)

Hoe denkt de overheid nu dat vrouwen ertoe gebracht kunnen worden meer buitenshuis te gaan werken? Welke vrouwen kunnen zich een voltijds baan permitteren? Dat zijn met name de hoger opgeleide vrouwen, of die met een goed verdienende partner, want zij hebben de mogelijkheid andere vrouwen in te huren om een deel van het huishouden of de kinderopvang over te nemen. Maar die massa vrouwen die schoon komen maken, minder hoog opgeleid, vaker met een migrantenachtergrond, en niet te vergeten ongedocumenteerden die zwart werken om toch te kunnen leven, zullen van hun leven niet voldoende verdienen om zelf hulp in te huren. Is dit wat we willen? Kunnen we onder ogen zien dat het niet alleen gaat om ongelijkheid tussen de seksen, maar dat klassenongelijkheid ook tussen vrouwen hier een grote rol in speelt?

We hebben tegenwoordig dus een ander model, dat van de tweeverdieners, waarbij de 'eerste verdieners', door Wiemer Salverda fraai genderneutraal zo genoemd, de hoofdmoet van het gezinsinkomen voor hun rekening nemen, de mannen dus meestal, en de 'tweede verdieners', voornamelijk vrouwen, aanzienlijk minder verdienen. Wat geen probleem hoeft te zijn zolang een stel bij elkaar blijft, maar wat met name voor vrouwen een enorme achteruitgang in levensstandaard kan

betekenen als het op een scheiding aankomt. Wat in veertig procent van de huwelijken het geval is.

Salverda noemt terloops de eenoudergezinnen, maar laat ook daar de gender achterwege. Ik werk als vrijwilliger voor een organisatie voor alleenstaande moeders, Single Supermom. Het mag duidelijk zijn dat het voor alleenstaande moeders nog veel moeilijker is om aan de moderne eis te voldoen om in eigen

Dat er in een rijk land zoveel mensen arm zijn is een regelrechte schande

levensonderhoud te voorzien, en dat van hun kinderen, en tegelijk voor kinderen en huishouden te zorgen. Veel van de vrouwen die ik heb leren kennen zouden buitenshuis willen werken maar vinden geen werk dat te combineren valt met kleine kinderen, en dat als deeltijdbaan voldoende verdient om van rond te komen. Dat wordt dus meestal bijstand. Maar ook daar valt moeilijk van te leven, en we weten wat een ellende het kan zijn om aan bijkomende toeslagen te komen.

In Nederland heeft bijna een kwart van de gezinnen maar één ouder. Voor 87% zijn dat moeders. De groep vrouwen die om uiteenlopende redenen een kind zonder partner opvoeden groeit volgens de cijfers het van CBS. In 2019 betrof het al 16% van de kinderen. De consequentie is dat één op de vijf minderjarige kinderen in armoede leeft. En dat één op de vier bijstandsgerechtigden alleenstaande moeders zijn. Zij horen in Nederland bij de groep met de grootste kans op langdurige armoede.

In de *Emancipatienota* van dit jaar wordt deze grote groep vrouwen met hun kinderen eenvoudig overgeslagen. Ook bij de pogingen om vrouwen meer te laten werken, wordt

niet aan hen gedacht. Niet alleen zouden alleenverdieners met kinderen moeten kunnen rekenen op werk dat ook als deeltijdbaar voldoende verdient om van te leven, ook is het noodzakelijk het minimumloon omhoog te halen én de uitkeringen voor wat heet niet-werkenden.

Het tweede argument dat nu uit de hoogte wordt getoverd om vrouwen onder druk te zetten om meer uren buitenshuis te gaan werken is het personeelstekort, vooral in de zorgberoepen. Maar hoe komen we aan dat probleem? Onder andere omdat er een enorm ziekteverzuim is – de arbeidsomstandigheden zijn vaak slecht. Als typisch vrouwenberoep wordt het bovendien over het algemeen beroerd betaald. Het is niet voor niets dat de ziekenverzorgers opnieuw hebben gedreigd met een staking, en dat ze gelijk hebben gekregen.

Neem de thuiszorg – belangrijker dan ooit, juist omdat hulpbehoevende ouderen minder snel worden opgenomen. Dat is grotendeels werk dat je helemaal niet fulltime kunt doen, omdat het enorm tijdsgebonden is. De piekuren zijn tussen 7 en 11 uur 's ochtends en tussen 7 en 11 uur 's avonds. Mensen moeten 's ochtends opstaan, douchen, aangekleed worden, en 's avonds nog eens maar dan omgekeerd. Er is geen manier waarop je zorg kunt automatiseren of 'indicke', je kunt mensen niet een week vooruit te eten geven of ze 's ochtends alvast hun pyjama aandoen. Ze mogen niet hun pillen voor de hele week in één keer naar binnen werken. Je kunt ze ook niet tot in de middag laten wachten tot ze gewassen worden.

Het is mooi werk maar ook werk dat veel van de mensen vraagt, zeker nu ze steeds meer onder curatele staan en exact zoveel minuten krijgen om iemand steunkousen aan te doen. Voor een praatje, even rust met een kopje koffie, is vaak geen tijd terwijl dat precies maakt dat de zorg ook werkelijk zorg is. Vaak zijn de zorgwerkers de enigen die zien dat het met iemand niet goed gaat, dat die niet eet, of zachtjes aan het dementeren is.

Een vriendin die als wijkverpleegster dagelijks op de fiets haar klanten langsging, vertelde me hoe ze het niet kon laten om bij de mensen even in de ijskast te kijken of er wel voldoende voedsel in huis was. En dat ze ook niet altijd meteen weer weg kon lopen, wetende dat ze voor veel mensen de enige aanspreekbare persoon was die ze die dag tegen zouden komen. Ze werkte dus over, onbetaald, en raakte uiteindelijk overspannen. Weer iemand met langdurige ziekteverlof.

Het heeft dus niet veel zin om, zoals Salverda voorstelt, een minimumaantal uren, 25 uur, vast te stellen voor parttime werk. Voor veel werk is dat al te veel. Het is ook te veel voor alleenstaande moeders. Wie in andere huishoudens schoonmaakt, moet dan al behoorlijk wat adressen opstapelen. Waar over de gehele bevolking ongeveer de helft parttime werkt, is dat in de zorg 82% en in de kinderopvang 86% schrijft Marieke de Ruiter (*de Volkskrant*, 21 maart 2023) Daar zijn dus goede redenen voor. Niet alleen dat de werktijden meestal niet in te passen zijn in het schema van een 'normale' 9 tot 5 baan, het vraagt ook mentaal veel van de verzorgende en het is voor hen niet gezond om dat voltijds te doen.

Willen we die problemen oplossen, dan moet ervoor gezorgd worden dat de arbeidsomstandigheden van zorgwerkers beter worden, dat de betaling goed genoeg is zodat werk dat je beter juist niet fulltime kunt doen toch voldoende oplevert om er in principe van te kunnen leven. En ik ben het eens met Paul de Beer, die in dit nummer wijst op het belang dat mensen voldoening vinden in hun werk. Niet alleen houden mensen het beter vol als ze hun werk nuttig en zinvol vinden, maar juist in de zorg is het zo van belang dat de werkenden voldoende tijd en ruimte hebben om aan hun eigen normen van wat goede zorg is te kunnen voldoen. Wedden dat er meer mensen solliciteren, en minder mensen ander werk zoeken wanneer die zorgberoepen meer worden gewaardeerd en vriendelijker zijn georganiseerd? En zou het niet helpen als meer mannen zich om zouden

scholen en meer dienstverlenend werk gingen doen?

En dan hebben we het nog niet over voldoende kwalitatieve en gratis of betaalbare kinderopvang, en geen gedonder meer met toeslagen als je te weinig betaald krijgt om van te kunnen leven. Is dit voor onze regering en onze overheid echt zo moeilijk om te snappen?

Voor mij is duidelijk dat het om veel meer gaat dan de vraag hoever het minimumloon omhoog zou moeten. De vraag is in wat voor samenleving we willen leven. Ik zou zeggen: een samenleving waarbij 'making profit' niet belangrijker is dan 'making life'. Waarbij vrouwen die kinderen grootbrengen daarvoor ook gewaardeerd worden. Waarbij we vrouwen niet opjuttten om naast hun mannen ook een

volle baan te hebben, en de zorg voor een groot deel door andere vrouwen te laten doen, de minder fortuinlijke vrouwen. Waarbij het vanzelfsprekend wordt dat ook mannen hun ouderschap serieus nemen en daar betaald werk voor in willen leveren. Waarin we kinderen belangrijk genoeg vinden om daar voldoende tijd voor vrij te houden. Waarin iedereen het recht heeft op genoeg inkomen voor een dak boven het hoofd en voldoende te eten, ook de mensen die te jong of te oud zijn om nog te werken, of die dat niet kunnen. Waarin het niet voor kan komen dat we te horen krijgen dat het goed gaat met de economie en tegelijk dat we binnenkort in Nederland een miljoen mensen hebben die in armoede moeten leven. Dat er in een rijk land zoveel mensen arm zijn is een regelrechte schande.

Dertigurige werkweek met behoud van salaris

De vakbond CNV pleit voor een 30-urige werkweek. In het pleidooi van Wiemer Salverda om een minimumaantal van 25 uur in te stellen voor deeltijdwerk, ziet de bond geen heil. En de minimumlonen moeten volgens de CNV gekoppeld blijven aan de cao-lonen.

PIET FORTUIN

Voorzitter CNV

Wiemer Salverda pleit in dit nummer van S&D onder andere voor een extra verhoging van het minimumloon. Ook stelt hij voor om de ontwikkeling van het wettelijk minimumloon te koppelen aan de verdiende lonen. En hij stelt voor om minimumcontracten op te hogen naar minimaal 25 uur. Salverda belicht met name de situatie in de lager betaalde regionen van de arbeidsmarkt. De extra aandacht die hiervoor wordt gevraagd is terecht. Ook CNV krijgt in toenemende mate signalen van onze werkende leden dat het ingewikkeld is om een fatsoenlijk bestaan op te bouwen van een minimuminkomen. Langs drie lijnen geef ik een reflectie van CNV op dit vraagstuk.

Inkomen

De verhoging van het minimumloon van 1 januari 2023 en de vaststelling van een vast minimumuurloon per 1 januari 2024 juichen wij natuurlijk toe. De overgrote meerderheid van de werknemers valt echter onder de invloed van een cao. Dit is onzes inziens ook de plek waar primair de loonvorming van werkne-

mers plaatsvindt. In de meeste cao's geldt nog steeds dat de laagste loonschalen boven het minimumloon zitten – vooral in de industrie, diensten en bedrijfs-cao's is dit het geval.

Voor een aantal sectoren geldt dat de afstand tussen het wettelijk minimumloon en het instapniveau van de laagste schalen wel is verkleind met de recente verhogingen, of soms zelf verdwijnt. In deze cao's wordt nu gewerkt aan het (inrichten) van het loongebouw om de afstand tot het minimumloon te borgen. Wij zijn geen voorstander van een 'verstatelijking' van de loonvorming – dus dat de overheid gaat bepalen of en hoe de lonen stijgen – en beschouwen het minimumloon dan ook als een vangnet. Om die reden denken wij dat het koppelen van het wettelijke minimumloon aan de ontwikkeling van de contractlonen wenselijk blijft. De bonden moeten over de loonvorming gaan, niet de overheid. En daarom is koppeling van het minimumloon aan de cao-lonen het meest logisch.

Naast het verbeteren van de loongebouwen leggen wij – in deze tijden – meer nadruk op het nivelleren binnen cao's met name

om de onderkant van de loongebouwen op te krikken. In een sterk stijgend aantal cao's worden nominale verhogingen afgesproken — een eenmalig vast bedrag dat werknemers erbij krijgen — in plaats van een loonsverhoging in een percentage.

CNV vindt koppeling van het minimumloon aan de cao-lonen het meest logisch

In algemene zin delen wij de analyse van Salverda dat ook de cao-lonen meer een reflectie dienen te zijn van de gestegen welvaart. Onze loonvraag is immers gebaseerd op inflatie plus de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Feit is dat over de laatste decennia gemeten de contractlonen ongeveer gelijk stijgen met de inflatie. Aanwezigheid van de bond op de werkvloeren is essentieel om deze ruimte ook te kunnen claimen. Deze extra ruimte voor werknemers kan sectoraal wel sterk verschillen, evenals de relatie tussen loonontwikkeling en werkgelegenheid. Vandaar ook dat we binnen CNV kiezen voor een gedifferentieerde loonvraag in het cao-beleid.

Deeltijd en 30 uur

CNV is voorstander van een 30-urige werkweek *met behoud van het huidige salaris*. Wij gaan ervan uit, gesteund door meerdere internationale onderzoeken, dat 30 uur werken met behoud van salaris goed mogelijk is. Die overgang naar een 30-urige werkweek doen we niet in één klap, maar over een aantal jaren. Uit een Engels voorbeeld blijkt dat de arbeidsproductiviteit dan zelfs toeneemt.

De achtergrond van dit voorstel ligt in een gelijkere verdeling van het werk tussen man en vrouw. Daarnaast draagt het ook bij aan een meer ontspannen samenleving. Voor mensen

die nu kleinere contracten hebben kan het ook een verbetering van hun inkomenspositie betekenen. Als de collectieve norm een volledige werkweek van 30 uur wordt, dan is een contract van 20 uur substantieel van een grotere omvang dan bij een collectieve norm van 40 uur.

Als CNV zijn wij geen voorstander van alle maatregelen die nu worden genomen om het aantal deeltijduren op te plussen met het oog op de heersende krapte. Ook pleiten wij niet voor een wettelijke normering voor het opplussen van deeltijd, zoals Salverda voorstelt.

Dat is niet wenselijk omdat het de keuzevrijheid van huishoudens aantast en omdat het ook geen recht doet aan de gedifferentieerde arbeidsmarkten in de praktijk. Wij streven er wel naar om op sectoraal niveau werknemers met relatief laag betaald werk de mogelijkheid te bieden om hun contractomvang te vergroten. Als voorbeeld noemen we de schoonmaak, waarbij wordt gezocht naar het vergroten van de omvang van banen voor schoonmakers doordat zij ook breder in de facilitaire dienstverlening aan het werk kunnen. Hiermee kunnen de relatief kleine contracten in de sector worden opgeplust.

Contractonzekerheid

Als derde element in het verbeteren van de positie van werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt willen wij wijzen op contractonzekerheid. Al langere tijd wordt geconstateerd dat de contractonzekerheid in Nederland zeer groot is en zich ook concentreert bij groepen die juist de meeste zekerheid nodig hebben. Naast de onzekerheid van het inkomen speelt deze contractonzekerheid nog op andere manieren door. Doordat een aanzienlijk deel van de werknemers vaak van baan en contract wisselt, blijven zij 'hangen' in de onderste schalen van de loongebouwen en krijgen ze weinig kans om binnen de schalen te groeien. Daarnaast belemmeren de contractonzekerheid en vele wisselingen de mogelijkheden voor bonden om werknemers te mobiliseren.

Blijf met het gebruik van data binnen de grenzen van onze rechtsstaat

We lijken het (nog) niet goed door te hebben, maar we leven in Nederland in een digitale controlestaat. De regering maar ook gemeenten en uitvoeringsinstanties zetten regelmatig digitale technologieën en data in die onze democratische rechtsstaat ondermijnen.

KEES VERHOEVEN

Voormalig Tweede Kamerlid voor D66, eigenaar van Bureau Digitale Zaken en auteur van 'De democratie crasht' (Business Contact, 2023)

Het contrast tussen het internetoptimisme uit de jaren negentig en de digitale uitdagingen waar we nu voor staan, is groot. Eind jaren tachtig leek het nog of de economie altijd zou blijven groeien en de liberale democratie de wereld zou veroveren.¹ Maar vanaf het begin van deze eeuw keerde het tij op verschillende fronten.

Naast de dotcomcrisis in 2000, die de eerste generatie internetbedrijven dwong tot het genereren van daadwerkelijke inkomsten en zo leidde tot het huidige (data)verdienmodel van hedendaagse techreuzen, was er een tweede cruciale gebeurtenis die nog steeds doorwerkt in ons digitale tijdperk: ruim een jaar na het instorten van de Amerikaanse internetbeurs boorden twee zelfmoordvliegtuigen zich op 9/11 in de Twin Towers. In reactie op deze terreuraanslag riep de Amerikaanse president George W. Bush de 'war on terror' uit die uiteindelijk zou leiden tot de ongefun-

deerde inval in Irak waar ook Nederland aan meedeed.

Veel minder zichtbaar was dat westerse overheden in die jaren begonnen met het grootschalig verzamelen van digitale gegevens over hun burgers. In de decennia die volgden heeft dit dusdanige vormen aangenomen dat we nu kunnen spreken van de transformatie naar digitale surveillancestaten. Nederland vormt op deze trend helaas geen uitzondering.

Niet alle digitale gegevensverwerking is slecht

Voor ik deze scherpe stelling verder onderbouw, wil ik drie zaken onderstrepen. Te beginnen met de vaststelling dat digitale instrumenten op vele gebieden een positieve bijdrage (kunnen) leveren aan de kwaliteit van ons leven. Zo zijn zelflerende algoritmes

beter dan mensen in staat om bepaalde kankertumoren te herkennen en kan AI-technologie kankerbehandelingen helpen verbeteren.²

Een ander mooi voorbeeld zijn overheidsalgoritmes waarmee het in de nabije toekomst mogelijk wordt om niet gedane AOW-aanvragen in kaart te brengen of om mensen aanvullende inkomensondersteuning te bieden. Of neem de vooraf ingevulde online-formulieren zoals de loonaangifte van de Belastingdienst, die burgers veel invulwerk besparen. Denk verder aan alle systemen waarmee het weg-, water-, en luchtverkeer wordt gemonitord of satellietdata die het mogelijk maken ontbosing vroegtijdig in kaart te brengen.

Heel actueel is de mogelijkheid om aan de hand van data-analyses de huisvesting van vluchtelingen beter te laten aansluiten bij hun achtergrond, opleiding en werkervaring. Deze 'matching' vergroot de kans op goede integratie en actieve deelname aan de samenleving. Kunstmatige intelligentie kan de samenleving dus verbeteren, vooral als toepassingen ontworpen en ingezet worden om mensen te helpen in plaats van ze te straffen.³

Op de tweede plaats wil ik benadrukken dat ik uitga van een overheid die handelt op basis van goede intenties en die de bevolking probeert te beschermen. Dat bij het nastreven van dit doel gebruikgemaakt wordt van moderne technieken en digitale technologie is – ook gezien het bovenstaande – logisch. In het navolgende zal ik laten zien dat dit geregeld misloopt waardoor de goede intenties uitmonden in slechte interventies. Maar ik ga hierbij dus niet uit van kwade opzet.

Mijn derde punt sluit hierop aan. De inzet van (digitale) beleidsmiddelen is onderhevig aan psychologische invloeden. Ieder mens heeft behoefte aan grip op zijn omgeving en ieder mens lijdt aan *verliesaversie*: de cognitieve vertekening waarbij we verlies beduidend zwaarder laten wegen dan winst.⁴ Een gevolg hiervan is dat vooral welvarende samenlevingen (die veel te verliezen hebben) pech, tegenslagen en ongelukken slecht kunnen verdragen en dus sterk gericht zijn op het verkleinen van risico's.

Zeker nu online media en sociale media 24/7 de publieke opinie aanjagen en angst of onrecht uitvergroten, willen politici – van alle partijen – er alles aan doen om de bevolking te vrijwaren van ellende. Het is deze maakbaarheidsdrang die de nationale veiligheid tot een obsessie maakt, die criminaliteitsbestrijding boven rechtsstatelijke principes stelt en die de fraudeaanpak van de overheid in de toeslagenaffaire liet doorslaan naar valse beschuldigingen.

Dit mechanisme was er in de vorige eeuw ook al maar wordt in het digitale tijdperk flink versterkt door de beschikbaarheid van digitale instrumenten zoals databestanden, gezichtsherkenningcamera's, sensoren en algoritmes, waarmee op ongekend grote schaal en met enorme snelheid informatie over mensen verzameld kan worden.

Wat de situatie nog bemoeilijkt is het fenomeen dat we ons oordeel baseren op wat we zien – een denkfout die de beroemde psycholoog Daniel Kahneman ooit doopte als 'What you see is all there is'.⁵ Met als gevolg dat we de invloed van digitale componenten en instrumenten schromelijk onderschatten.

Terug naar de kern van mijn betoog, namelijk dat onze overheid in de greep is geraakt van wat ik 'datagedreven controle-zucht' noem. Dit beschadigt de fundamenteën van onze rechtsstaat. Onze samenleving krijgt de trekjes van een surveillancestaat en vooral kwetsbare groepen burgers worden hierdoor geraakt. Die ontwikkeling richting een digitale surveillancestaat verloopt via twee parallelle hoofdroutes: via onhoudbare wetgeving én via onwettig overheidshandelen.

Doodlopende weg 1: onhoudbare wetgeving

Een belangrijke bron van de problemen ligt bij het aannemen van wetgeving die in strijd is met internationale verdragen (zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens), Europese wetgeving (zoals de Alge-

mene Verordening Gegevensbescherming) of de Nederlandse Grondwet (waarin klassieke grondrechten zoals het recht op een persoonlijke levenssfeer zijn opgenomen).

Twee voorbeelden hiervan uit de recente politieke geschiedenis zijn het toeslagenschandaal en het Systeem Risico Indicatie (SyRI). Het eerste is door alle publiciteit algemeen bekend: mede op basis van – in 2014 door de voltallige Tweede Kamer gesteunde

In de nabije toekomst wordt het mogelijk om via overheidsalgoritmes niet gedane AOW-aanvragen op te sporen

– keiharde antifraude-wetgeving legde de Belastingdienst een zwarte lijst aan van mensen met een verhoogd risico op het frauderen met kinderopvangtoeslag. Veel huishoudens op deze lijst moesten onterecht en zonder pardon forse bedragen terugbetalen en kwamen in grote problemen.

Uiteindelijk moest het ministerie van Financiën toegeven dat bij het toezicht van de Belastingdienst (door middel van de fraude signalering voorziening, FSV, waarmee Belastingmedewerkers konden registeren of een aangifte onjuist was en handmatige controle behoefde) sprake was geweest van institutioneel racisme.⁶

Het tweede voorbeeld is SyRI, een data-methode die veel gemeenten gebruikten om bijstandsfraude op te sporen. Dit antifraude-systeem werd in 2020 verboden omdat het onvoldoende inzichtelijk en controleerbaar was, waardoor stigmatiserende en discriminerende effecten zouden kunnen optreden. Zo werden kwetsbare groepen in kwetsbare wijken bijvoorbeeld veel vaker gecontroleerd, hetgeen de kans op onterechte verdenking doet stijgen.

De rechtbank oordeelde dan ook dat de wetgeving die de inzet van SyRI regelde in strijd was met hoger recht, zijnde artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dat het recht op respect voor het privé-leven beschermt. Ook deze onhoudbare wetgeving was door de Tweede Kamer goedgekeurd – in 2014 als hamerstuk.

Naast de al benoemde controledrift van het kabinet speelde in beide gevallen overigens ook de scoringsdrang van het parlement een rol. Gedreven door talkshows, Twitter en TikTok zijn Kamerleden namelijk steeds meer bezig met beeldvorming en steeds minder met de inhoud van wetgeving. Zo kon het gebeuren dat er in de hoogtijdagen van het fraudespook veel politiek haantjesgedrag was, maar er geen haan kraaide naar de precieze inhoud van de doorgeslagen controlewetten van het kabinet. Naast de vaak gepredikte nieuwe bestuurscultuur is ook een nieuwe debatcultuur nodig waarbij de wetsinhoud weer centraal komt te staan. Zodat Kamerleden niet alleen unaniem roepen dat er moet worden ingegrepen maar de Kamer ook collectief werk maakt van het controleren van de inhoud van de maatregelen.

Helaas zijn deze harde historische lessen ondanks alle journalistieke en parlementaire aandacht nog onvoldoende doorgedrongen in de handelswijze van kabinet en Tweede Kamer. Zo werkt het kabinet onverminderd door aan wetgeving die overheidsinstanties vergaande databevoegdheden moet geven om burgers in de gaten te mogen houden, zoals de spoedwet die de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid het mandaat biedt burgers meer te controleren, of de witwaswet om elke transactie boven de € 100 te kunnen volgen.

Te vaak komt de Tweede Kamer hier onvoldoende tegen in het geweer. Dat gold ook bij de behandeling van de Wet Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden (WGS), die allerlei overheidsinstanties haast onbeperkt data laat uitwisselen binnen speciale samenwerkingsverbanden zoals de

Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV), en de Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH's), en voor de wijziging van de Sleepwet, die vergaande dataoperaties mogelijk maakt en tegelijk het onafhankelijke toezicht ver-

Een menselijke samenleving in het digitale tijdperk is niet haalbaar zonder politici die technologie bijsturen en begrenzen

soepelt. Nadat het risico op het ongerichte verzamelen van data naar aanleiding van de referendumuitslag was ingeperkt, dreigen de diensten nu alsnog veel speelruimte tegen weinig democratische controle te krijgen.

Doodlopende weg 2: onwettig overheids-handelen

De tweede route wordt gebaad door overheidsorganisaties die zich bij de uitoefening van hun taak zelf niet aan de wet houden. Naast de eerder aangehaalde Belastingdienst geldt dit voor de inlichtingendiensten, die door toezichthouder CTIVD op de vingers werd getikt vanwege het onrechtmatig bewaren van bulkdatasets.

Maar het speelt ook bij de politie, die in strijd met de hackwet uit 2016 gebruikmaakt van commerciële hacksoftware of bij het leger, dat tijdens de coronapandemie een data-unit optuigde om grote schaal informatie te verzamelen over de Nederlandse samenleving. Daarnaast is ook sprake van een wildgroei aan algoritmes en gezichtsherkenningcamera's die gemeenten inzetten bij de uitvoering van hun beleid. Zo werd de gemeente Rotterdam teruggefloten door haar lokale rekenkamer die het project 'analytics uitkeringsfraude'

betitelde als 'gekleurde technologie' omdat de eerlijkheid en de transparantie van het controlesysteem ondermaats waren en uitkeringsbehoefte daar de dupe van werden.⁷ Opnieuw omdat mensen die afhankelijk zijn van overheidsregelingen vaker in de systemen zitten maar ook omdat de algoritmes zo zijn ingericht dat bepaalde persoonskenmerken tot veel hogere 'risicowaarden' leiden.⁸

Vertrouwen, tegenmacht en de rechtsstaat

Wat moeten we doen om beide routes om te buigen en weer terug te keren naar een democratische rechtsstaat? Het tij keren zal hoe dan ook een lange adem vergen, en inzet van veel partijen: van bestuurders, politici, ambtenaren en journalisten. Al deze betrokkenen zullen andere keuzes moeten maken dan ze nu doen om gezamenlijk verandering tot stand te kunnen brengen. In mijn boek *De democratie crasht*, dat begin dit jaar uitkwam, doe ik een groot aantal verbetervoorstellen voor herstel van de democratie in het digitale tijdperk. Op basis hiervan doe ik hier drie aanbevelingen.

Durf allereerst de burger te vertrouwen. Vertrouwen is de belangrijkste grondstof voor een economie.⁹ 'High trust societies' zoals Denemarken en Noorwegen zijn zonder uitzondering de meest veilige, vrije en welvarende landen ter wereld. Concreet vraagt dit een overheid die zich bij het ontwerpen en uitvoeren van beleid niet langer baseert op de sombere mensbeelden van Machiavelli en Hobbes maar op het idee dat de meeste mensen deugen.¹⁰

Een overheid die dit als uitgangspunt neemt, zal minder geneigd zijn allerlei vergaande wetten op te tuigen om meer controle te kunnen uitoefenen. Overigens moet controle op het gedrag en gebruik van voorzieningen mogelijk blijven maar enkel steekproefsgewijs of op basis van concrete verdenkingen. Gemeenten, uitvoeringsinstanties en ministeries moeten dus wegblijven van preventieve databases en zwarte lijsten.

Op de tweede plaats: versterk de politieke tegenmacht. Het verleden heeft uitgewezen dat slechte wetten tot echte ellende leiden. De Tweede Kamer zal haar wetgevende taak daarom veel meer gewicht moeten geven. Dit betekent dat ons parlement moet worden uitgebreid naar tweehonderd Kamerleden, die veel betere ondersteuning krijgen. Deze vaak bepleitte maatregel zal alleen werken als de extra menskracht niet wordt ingezet voor nog meer beeldvorming. Om te bewerkstelligen dat Kamerleden meer tijd besteden aan het controleren van wetgeving en uitvoering zullen politieke partijen en parlementair journalisten dit werk hoger moeten gaan waarderen en zullen tevens het Bureau Wetgeving en de Dienst Afdeling Onderzoek van de Tweede Kamer worden uitgebreid.

Ook dienen wethouders, gedeputeerden en ministers beter te luisteren naar de kritische tegenspraak en onafhankelijke adviezen van wetenschappers, journalisten, adviesorganen en toezichthouders. Hiertoe moeten ambtenaren niet gestraft maar beloond worden voor interne kritiek en moet de Kamer het kabinet dwingen om externe kritiek serieus te wegen.

Ten slotte moet de overheid met data binnen de grenzen van de rechtsstaat blijven. De

inzet van data wordt vaak gerechtvaardigd met de bewering dat het efficiënt, doelmatig en objectief is. Echter, vaak is het tegendeel waar en worden onnodige grote hoeveelheden data verzameld, worden achteraf nieuwe toepassingen bedacht en blijken kwetsbare groepen vaak benadeeld te worden. Om te voorkomen dat technische biases maatschappelijke schade berokkenen, is het zaak terug te keren naar rechtstatelijke principes als de onschuldpresumptie en het legaliteitsbeginsel, dat voorschrijft dat overheidshandelen een wettelijke basis moet hebben.

Tevens moeten dataminimalisatie en doelbinding bij elke data-toepassing het uitgangspunt vormen: verzamel als gemeente, uitvoeringsinstantie of samenwerkingsverband zo weinig mogelijk data en gebruik de gegevens enkel voor het oorspronkelijke verzameldoel. Tot slot moet er altijd een vorm van menselijke tussenkomst zijn om de computer terug te kunnen fluiten. In navolging van de regeringscommissaris informatiehuishouding zou de aanstelling van een regeringscommissaris dataverantwoordelijkheid een betekenisvolle stap zijn. Een menselijke samenleving in het digitale tijdperk is namelijk niet haalbaar zonder politici die technologie bijsturen en begrenzen.

Noten

- 1 Francis Fukuyama sprak bijvoorbeeld van 'Het einde van de geschiedenis', als metafoor voor het idee dat iedereen zou komen te leven in een vrije markt democratie.
- 2 UvA, Verbeterde kankerbehandelingen met AI-technologie, 23 september 2020.
- 3 Bessems, Kustaw. De jonge generatie zal digitale systemen veiliger maken. *De Volkskrant*, 30 september 2022.
- 4 Kahneman, Daniel. *Ons feilbare denken*. Vert. Peter van Huizen & Jonas de Vries. Amsterdam: Uitgeverij Business Contact, 2011, p. 302.
- 5 Kahneman, Daniel. *Ons feilbare denken*. Vert. Peter van Huizen & Jonas de Vries. Amsterdam: Uitgeverij Business Contact, 2011, p. 93.
- 6 NOS, Kabinet erkent institutioneel racisme bij deel fiscus: 'Heeft velen pijn gedaan', 30 mei 2022.
- 7 Rekenkamer Rotterdam, Ge-
- kleurde technologie, 15 april 2021.
- 8 Follow the Money, Zo leerde een Rotterdams fraudealgoritme kwetsbare groepen te verdenken, 6 maart 2023.
- 9 Svendsen, Gert Tinggaard. *Trust*. Aarhus University Press, 2019.
- 10 Bregman, Rutger. Dit idee kan alles veranderen: de meeste mensen deugen. *De Correspondent*, 20 augustus 2019.

Onderhandelen of doorvechten

Door **Camiel Hamans** & **Jan M. Wiersma**

Beiden zijn research fellow bij de WBS

Geweld, daar is ieder weldenkend mens natuurlijk tegen. Maar dat betekent niet automatisch dat alle geweld verboden is. Noodweer mag volgens het strafrecht en ook in internationale conflicten hoeft een aangevallene zich niet over te leveren aan de overvaller. Artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties laat daar geen twijfel over bestaan: zelfverdediging is een recht. Toch roepen nationaal en internationaal bekende linkse opinieliders president Zelensky nu op tot onderhandelingen en worden de Oekraïense bondgenoten gemaand de wapenleveranties te staken.

Na maanden van voortdurend geweld is het besef doorgedrongen dat de oorlog lang kan gaan duren. Daarom startte de Golfgroep, een linksgerichte discussiegroep over internationale politiek, een petitie om Oekraïne en Rusland aan de onderhandelingstafel te krijgen. Tot de ondertekenaars behoren bekende namen als Harry van Bommel, Ewald Engelen, Jan Bezemer en Anja Meulenbelt. In Berlijn organiseerde 'Linke'-politica Sahra Wagenknecht een massale demonstratie tegen de oorlog. De begeleidende petitie werd getekend door bekende Duitse sociaal-democratische oud-politici. Hun argument is dat Oekraïne de oorlog toch nooit volledig kan winnen en dat men daarom beter mensenlevens kan sparen.

Toch is het, hoe respectabel het sparen van mensenlevens ook is, te gemakkelijk om een handtekening te zetten en vanuit het veilige Westen de aangevallen Oekraïners voor te schrijven wat te doen. Er is er maar één verantwoordelijk voor de oorlog en dat is Poetin, voor wiens optreden geen enkele volkenrechtelijke rechtvaardiging bestaat. Hoezeer hij ook probeert de schuld bij de NAVO en de VS te leggen, iets waar hij blijkens de toelichting

van Wagenknecht en anderen gedeeltelijk in slaagt. In plaats van een oproep tot onderhandelingen verdient een krachtig appel op Poetin om de oorlog te stoppen de voorkeur. Oekraïne heeft het volste recht zichzelf te verdedigen, de terugkeer van gedeporteerde families en kinderen te eisen en de teruggave van bezet gebied.

Op welke inhoudelijke basis onderhandelingen moeten plaatsvinden, laat het Duitse appel in het midden. President Zelensky heeft drie eisen: de Russische militairen zijn land uit, herstelbetalingen en vervolging wegens oorlogsmisdaden. Het Internationaal Strafhof heeft met dat laatste al een begin gemaakt door de Russische president aan te klagen wegens kinderroof. Poetin spreekt de laatste tijd wat minder over het denazificeren van Kiev maar hij wil nog steeds volledige controle over het – inmiddels formeel geannexeerde maar nog niet helemaal bezette – Donbasgebied. De partijen liggen mijlenver uit elkaar.

Onderhandelen zonder neutrale voorzitter lukt niet, maar wie kan die rol spelen? China, dat zich opwerpt, in elk geval niet, want de Chinezen die op zeggen te komen voor de soevereiniteit van staten, weigeren de Russische schending ervan te veroordelen. Theoretisch zou een interventie door de OVSE of de VN, instellingen die in Duitsland op grote steun kunnen rekenen, mogelijk zijn omdat door het Russische optreden de internationale (Europese) veiligheid in het geding is. Maar beide organisaties zijn door Russisch toedoen lamgelegd. Bovendien zouden de Russen een dergelijke impliciete veroordeling onmiddellijk vetoën.

Wagenknecht en vrienden willen dat de wapenleveranties worden stopgezet, want Oekraïne kan de oorlog toch niet winnen. De omgekeerde redenering verdient meer steun: omdat Oekraïne de oorlog niet mag verliezen, moet de militaire hulp doorgaan.

Politiek vertrouwen of niet?

Met het vertrouwen in de politiek lijkt het in Nederland relatief mee te vallen. Maar als je dieper kijkt, blijkt dat vooral onder mensen met praktisch werk het vertrouwen laag is. Omdat politici zo ver van hen afstaan, zijn ze extra kwetsbaar voor de grillen van de overheid. Beleid kan voor hen onvoorzien slecht uitvallen, en daar zijn ze zich van bewust.

EEFJE STEENVOORDEN

Politiek socioloog en gespecialiseerd in publieke opinie en politiek gedrag, tot voor kort universitair docent aan de Universiteit van Amsterdam en sinds kort programmamanager proactieve publieke dienstverlening bij het Ministerie van BZK

Politiek vertrouwen heeft sinds jaar en dag de aandacht, niet alleen van politicologen, maar ook van politici en journalisten.¹ Enerzijds stelt al dat onderzoek naar politiek vertrouwen gerust: ondanks het heersende beeld in de media is er geen structurele daling in politiek vertrouwen.² Nederland scoort internationaal gezien ook relatief hoog, namelijk in de Europese subtop.³ Anderzijds lijken deze cijfers niet te matchen met de aandacht voor en berichten over de boze burger.⁴

Bovendien zijn alleen de gemiddelde trends geruststellend, uitgesplitst naar verschillende groepen zijn de cijfers dat niet. Zo geeft van de groep burgers met een vmbo-opleiding 50% aan voldoende vertrouwen te hebben in de politiek, terwijl dat onder wetenschappelijk opgeleiden 71% is. En partijvoorkeur laat nog grotere verschillen zien: van 83% met voldoende vertrouwen onder kiezers van de coalitie-partijen (VVD, D66, CDA, CU) tot 21% onder kiezers van rechtse oppositiepartijen.⁵

Er zijn aanwijzingen dat deze verschillen in vertrouwen zijn ingebed in heel andere belevingswerelden die groepen burgers heb-

ben, met heel andere perspectieven op de politiek.⁶ Zo toont het recent verschenen SCP-rapport *Eigentijdse Ongelijkheid*⁷ aanzienlijke verschillen aan in maatschappelijke visie tussen de zeven onderscheiden klassen.⁸

Politiek vertrouwen voor vier groepen in Amsterdam

In onderzoek voor het ministerie van Binnenlandse Zaken heb ik daarom onderzocht wat vertrouwen in *politici* betekent voor verschillende groepen burgers.⁹ Daarvoor heb ik focusgroep-gesprekken gevoerd met vier Amsterdamse groepen: advocaten van de Zuidas, ROC-studenten, marktkooplieden en senioren van een bridgeclub. Elke groep sprak ik drie keer, tweemaal najaar 2021, eenmaal najaar 2022.¹⁰ Deze groepen mensen zijn bekenden van elkaar. Ik heb deze groepen gekozen omdat die verschillend zijn op drie belangrijke scheidslijnen: opleidingsniveau, leeftijd en mondialisering van de sector.

De resultaten wijzen erop dat deze groepen er fundamenteel verschillende politieke

belevingswerelden op nahouden. Bovendien zijn er, naast overlap, ook zorgwekkende verschillen tussen de groepen in de betekenis die politiek vertrouwen voor hen heeft. Dat deze verschillen er al zijn in de regio Amsterdam, maakt het waarschijnlijk dat er in Nederland nog andere betekenissen van vertrouwen van belang zijn.

Criteria voor (gebrek) aan vertrouwen

Sommige redenen om vertrouwen in politici te hebben, worden in alle groepen genoemd. Men heeft vertrouwen in politici die het kabinet kritisch volgen, bevlogen zijn, eerlijk zijn, consequent zijn of goede beleidskeuzes maken. Opvallend is het verschil dat zowel de advocaten als de ROC-studenten maken tussen vertrouwen omdat politici consequent zijn, en het met standpunten eens zijn.

De PvdA kan brede groepen burgers aanspreken door de maatschappelijke oorzaken van ongelijkheid en bestaansonzekerheid voorop te stellen

Advocaat1 *'Ik vind Wilders echt een goed voorbeeld daarvan. Die is volgens mij echt heel goed als politicus. Ik denk dat hij echt te vertrouwen is, ja en ook goed is in zijn werk, maar ik zou niet op hem willen stemmen.'*

[...]'Ik denk echt dat als hij 76 zetels heeft, dat hij alles gaat doen wat hij belooft.'

Ook bij weinig vertrouwen zien we overeenkomsten tussen de groepen. Men heeft weinig vertrouwen in politici die gericht zijn op hun eigen carrière, die niet eerlijk zijn, die zich niet aan hun beloftes houden en die niet weten wat leeft. Opvallend is dat alle groepen

de manier van aandacht vragen en politiek bedrijven (met cabaretseke of schofferende taal) negatief ervaren.

ROC-student *'Kijk, ik geloof ook wel dat er wel politici tussen zitten die echt menen wat ze zeggen. Maar bij de meeste denk ik meer van ja... ze zeggen van alle shit om stemmen te krijgen.'*

Markt6 *'Elkaar schofferen, uitmaken voor wat dan ook. Dan denk ik: ja jongens, als dat ons voorbeeld is... Dat is geen fatsoen!'*

Markt3 *'Dat noemen ze politiek.'*

Markt6 *'Ja verschrikkelijk.'*

Verschillen tussen de groepen zijn er ook. Onder de praktisch opgeleide burgers (groepen Markt en ROC) horen we regelmatig dat men weinig vertrouwen heeft in politici vanwege de traagheid en inefficiëntie van de politiek, de misleiding bij verkiezingen en de taaltrucjes waarmee politici de waarheid ontwijken. Deze burgers vinden de manier waarop de politiek werkt veel problematischer dan de theoretisch opgeleiden. Het politieke bedrijf, met (schier) eindeloze debatten en loze beloftes, staat ver af van de praktisch opgeleiden. Ze vinden ook veel stilliger dat politici misleidend zijn.

Markt2 *'Ik vind ook dat ze zich wel allemaal, omdat ze zo goed kunnen lullen, dat ze zich overal gauw weer uit lullen. Dat ze er geen actieve herinnering aan hebben, of weet ik veel wat. En ze gebruiken allerlei woorden dat ik denk: waar gaat dit eigenlijk over?'*

[...]

Markt5 *'Dat is toch ook een sport als je... gewoon daar 24 uur kan vergaderen en dan constant praten maar niks zeggen. Dat doen ze.'*

ROC-student *'Het enige wat ik wil toevoegen is: veel misleiding. Tijdens de campagnes is er ook zo veel beloofd en ook voor alle mensen die zijn getroffen, zeg maar voor, die zeg maar betaald hadden voor de kinderopvang en dat soort dingen. Ze zeggen letterlijk al een jaar van we zetten geld aan de kant voor dat soort mensen, maar er gebeurt niks. Dus hetzelfde als vorige keer eigenlijk, geen vertrouwen in de politiek.'*

Maar ook voelen de praktisch opgeleiden zich slecht gerepresenteerd. Bij de Marktgroep zorgt dat ervoor dat deze zelfbenoemde ‘onderlaag’ zich kwetsbaar acht voor de grillen van de overheid. Sommige regelingen die uit de lucht komen vallen, treffen hen hard. En omdat politici zo ver afstaan van hun wereld kan beleid (onvoorzien) slecht voor deze groep uitpakken. Dit komt omdat politici niet snappen hoe het is om in armoede te leven.

Moderator *‘Oké, [Markt4] zei ja ze luisteren wel naar de bovenlaag, maar ze weten niet wat er leeft bij de onderlaag. En toen zei jij [Markt3], oh ze weten het wel, maar ze doen er niks mee. Wie deelt die mening van [Markt3]? Want dat is eigenlijk nog een graadje erger natuurlijk.’*

Markt7 *‘Ja, zou kunnen.’*

Markt4 *‘Ja ik denk dat het wel, ze weten bijvoor-*

beeld wel van dat die onderlaag maar, hoeveel hadden we gezegd, 1200, 1400 euro in de maand verdienen en dat een beetje huur al gauw op 600 euro zit. Dus dat weten ze wel, maar het lijkt niet alsof de situatie doordringt als je daarin moet leven. Dat is hetzelfde als je weet dat er een kind van drie op een kruispunt speelt en dat je denkt van ja, maar ik moet eerst even dat andere stoplicht regelen.’

Bij de ROC-studenten overheerst een beleving van politiek buitenspel staan en geen invloed hebben. Een duidelijke rol daarbij spelen ongelijkheid in het onderwijssysteem en discriminatie in de samenleving. Sommigen lijken al afgehaakt van het politieke systeem.

ROC2 *‘Ik ben er los van.’*

Moderator *‘Je bent er los van?’*

Figuur 1 Politieke belevingswereld advocaten



ROC2 'Ja, gewoon zo, ik ben er los van. Ik hou me er niet van bezig.'

ROC4 'Boeit je niet echt...'

ROC2 'Nee, niet dat het me niet boeit maar... ik hou me er gewoon niet mee bezig. Sowieso, kijk ik heb helemaal geen vertrouwen bij alles ingevuld, dus ik hou me er niet mee bezig dus ik hoef ze ook niet te vertrouwen. Ik stem niet, mocht ook niet eigenlijk toen dat kon. Ik heb nog nooit te maken gehad met de politiek, met de politie en rechtbank... Ik hoef me er niet mee bezig te houden.'

ROC11 'Ik zelf vind dat ze doen alsof we een keuze hebben terwijl we dat niet hebben. Ze doen alsof we wat te zeggen hebben terwijl we dat niet hebben eigenlijk. Net zoals, we mogen gaan stemmen maar uiteindelijk hebben we zo te zeggen niets te zeggen. Je stemt misschien op iemand, maar ja...'

Onder de theoretisch opgeleide burgers horen we daarentegen vaak dat politici goede intenties hebben. Zij wijzen er ook op dat het (met de politiek) in Nederland vergeleken met het buitenland goed gaat. Voor theoretisch opgeleiden is eerder het politieke systeem, met te veel eenmansfracties en aandachtstrekkers in het parlement, een reden voor weinig vertrouwen.

Politieke belevingswerelden van sociale groepen

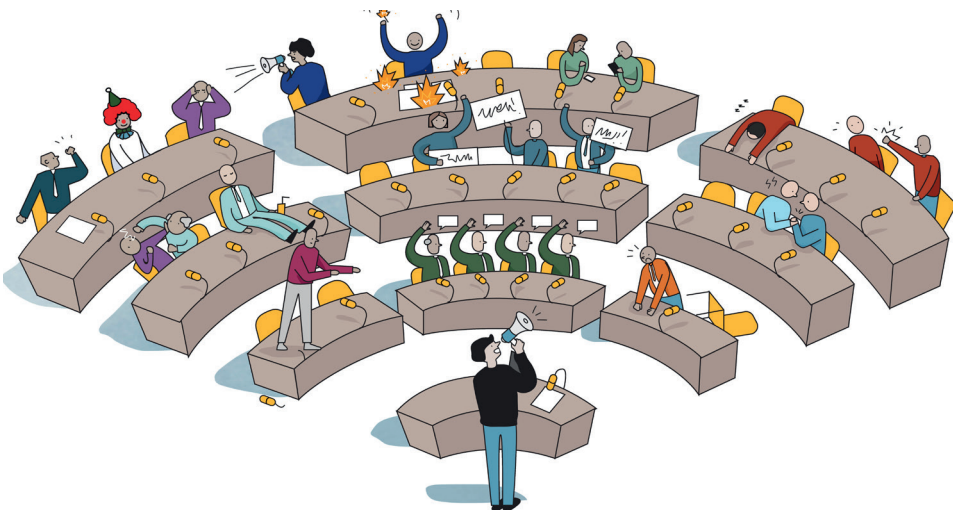
Het onderzoek brengt ook de politieke belevingswerelden van de vier groepen in kaart. Public Cinema heeft hier cartoons bij gemaakt. We zien dat achter kleine verschillen in cijfers fundamenteel andere politieke belevingswerelden schuilgaan.

Karakteristiek voor de Advocaten is hun hoge vertrouwen in politici, hun procedurele opvatting van vertrouwen en hun internati-

Het politieke bedrijf staat ver af van praktisch opgeleiden

onale blik. In figuur 1 zien we daarom Nederland als een klein eilandje van voorspoed en rustig politiek debat. In de rest van de wereld gaat het een stuk minder goed toont de cartoon. Dit internationale perspectief is wat we ook bij deze groep theoretisch opgeleide

Figuur 2 politieke belevingswereld bridgers





Figuur 3 politieke belevingswereld marktpersoneel

winnaars van de mondialisering zouden verwachten. Dit komen we bovendien niet in de andere groepen tegen. Desgevraagd geven de ROC- en Marktgroep aan het niet eens te zijn met deze cartoon. Dat het elders nog slechter gaat, mag geen excuus zijn om problemen in Nederland niet aan te pakken.

De Bridgers zijn kritischer over de politiek dan de Advocaten, maar hebben duidelijk meer vertrouwen dan de praktisch opgeleiden. Ze hebben vooral systeemkritiek. Het aantal partijen is te groot, de lawaaipapegaaien eisen te veel media-aandacht en de politiek heeft te weinig empathie met kwetsbare groepen. Tegelijkertijd staan zij zelf ook ver van die groepen af.

De cartoon over de Bridgegroep in figuur 2 toont het parlement. We zien daar veel ver-

schillende fracties, ja-knikkers, veel strijd en geroep om aandacht en zelfs een clown. De andere groepen kunnen zich vaak vinden in deze cartoon, al is het wel overdreven horen we. Sommigen in de ROC-groep en de Marktgroep vinden het ook niet overdreven. 'Ze zijn vaak wel meer bezig met zichzelf omhoog te werken en anderen omlaag dan iets anders', klinkt het in de Marktgroep.

De cartoon over de Marktgroep (Figuur 3) laat hen zien in een overstroming. De politici in de cartoon hebben geen last van het water want bij hen is het droog. Op hulpgeroep reageren de politici niet of alleen met een paraplu. De Marktgroep voelt zich roepende om meer bestaanszekerheid (al nemen ze zelf die term niet in de mond). Ze zien dat de politiek mij-

lenver van hen afstaat. Politici hebben geen idee wat ‘de gewone man’, ‘de onderlaag van de samenleving’, meemaakt en nodig heeft. De ROC-groep herkent de cartoon over de marktgroep wel maar ziet zichzelf minder als financieel kwetsbaar omdat ze nog studeert.

De Bridgegroep en de Advocaten reageren uitgesproken en tegenovergesteld op de cartoon van de Marktgroep. De Bridgers vinden het ‘heel triest’ en menen dat er machteloosheid vanaf straalt. Zij ervaren die zelf niet maar kunnen zich er wel in verplaatsen, ‘Zeg maar de mensen die in onze democratie niet aan bod komen.’ De Advocaten vinden echter dat vooral de Marktgroep te veel klaagt. Ze kunnen en moeten zelf meer aan hun eigen positie doen. En niet anderen of de politiek de schuld geven. Ook benadrukken de Advocaten dat je het in Nederland eigenlijk niet slecht kan hebben.

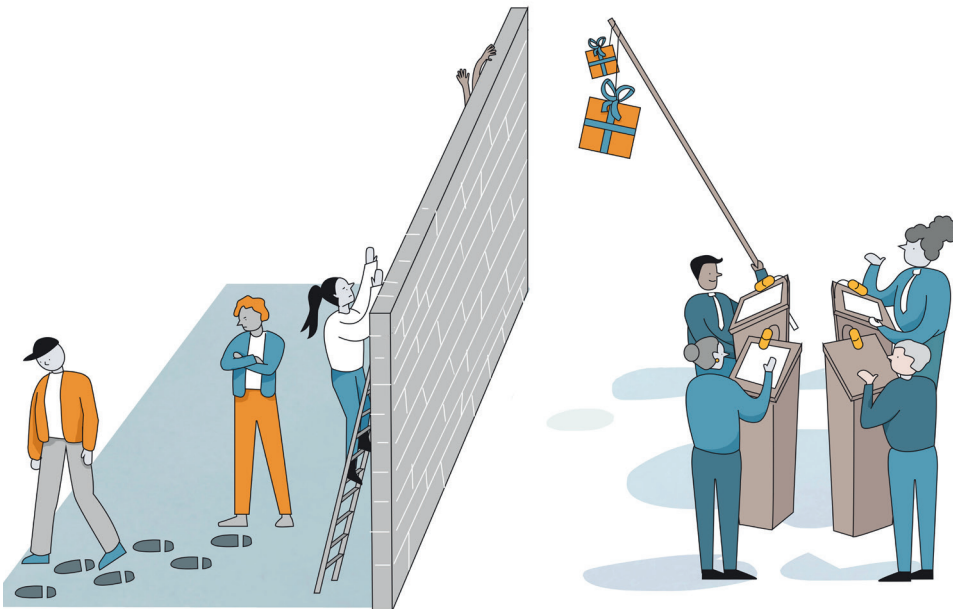
In de cartoon over de ROC-studenten (figuur 4) zien we de politiek achter een muur waar de studenten niet overheen kunnen. Sommigen

proberen het wel, anderen niet meer, die keren zich af van de politiek. Bovendien worden ze misleid met een cadeautje. Een voorbeeld dat ze noemden is een belofte van GroenLinks in de verkiezingscampagne van 2021: € 10.000 voor alle 18-jarigen. Dat daar niks van terecht is gekomen, rekenen ze deze partij aan.

De ROC-studenten zien zichzelf als achtergesteld in het systeem: het onderwijssysteem, dat hen te weinig kansen geeft en niet op waarde schat, het politieke systeem, waarin hun stem niet wordt gehoord en waarin ze worden misleid, en de samenleving, waar ze vaak discriminatie ervaren. De Marktgroep herkent de moeilijke doorstroom in het onderwijs als probleem, de Bridgers en Advocaten vinden deze cartoon schrijnend.

Als we de cartoons vergelijken kunnen we concluderen dat de praktisch opgeleiden – de Marktgroep en de ROC-studenten – ongelijkheid ervaren in het politieke systeem, waarin zij zich misleid en niet gerepresenteerd voelen. Dit komt overeen met de bevindingen in

Figuur 4 politieke belevingswereld ROC-studenten



het onlangs verschenen rapport naar de lage opkomst in sommige Amsterdamse wijken.¹¹ Het illustreert ook wederom dat de standpunten van hogere inkomensgroepen beter vertegenwoordigd zijn in de Nederlandse politiek.¹²

Implicaties

De bevindingen hebben implicaties voor hoe we cijfers over politiek vertrouwen interpreteren en voor de politiek. Ten eerste blijkt achter de gemiddelde cijfers van politiek vertrouwen een scala aan redenen schuil te gaan om wel of geen vertrouwen te hebben. Daarnaast

den er goed aan doen de verbinding met deze groepen op te zoeken.

Positief is dat er in alle groepen mensen zijn die zeggen dat ze graag vertrouwen willen hebben, soms tegen beter weten in. Omdat dat prettiger is, of omdat ze dat zien als hun burgerplicht. Daarnaast geven de respondenten aan dat ze ook vertrouwen (kunnen) hebben in politici waar ze nooit op zouden stemmen. Hierbij is het belangrijkste dat politici trouw blijven aan hun principes en hun beloftes. Vertrouwen is dus een veelkoppig verschijnsel, en niet één-op-één gekoppeld aan de politieke inhoud.

Implicaties voor politieke partijen

Ten slotte rijst de vraag welke implicaties deze verschillende wereldbeelden hebben voor politieke partijen. Twee punten zijn hierbij van belang. Ten eerste vormen de uiteenlopende politieke belevingswerelden een belangrijk probleem voor elke brede politieke partij die ambieert burgers uit alle hoeken en lagen van de samenleving bij elkaar te brengen.

De PvdA ziet zich zo geconfronteerd met uiteenlopende ervaringen, verwachtingen en beoordelingscriteria van de groepen die zij graag allemaal vertegenwoordigt. Vooral het verbinden en vertegenwoordigen van zowel praktisch als theoretisch opgeleiden blijkt op basis van dit onderzoek een uitdaging. Uit dit onderzoek blijkt dat het politieke bedrijf aanzienlijk verder afstaat van praktisch dan van de theoretisch geschoolden, dat de eerste groep zich vaker en sterker stoort aan (taal) trucjes en (campagne)beloftes. Bovendienervaart de eerste groep (financiële) onzekerheid ten gevolge van de politieke besluitvorming, maar de tweede niet.

Ten tweede is er weliswaar ook een thema waarop sommige theoretisch opgeleiden en praktisch opgeleiden elkaar vinden, namelijk als het gaat om oorzaken van ongelijkheid, maar hierbij zien we twee tegenovergestelde perspectieven. Enerzijds wijzen sommigen bij ongelijkheid op de rol van sociale structuren

Respondenten zeggen vertrouwen te kunnen hebben in politici waar ze nooit op zouden stemmen

verschillen deze vertrouwenscriteria tussen groepen burgers. Bovendien laten de politieke belevingswerelden van sommige groepen een sombere blik op de politiek zien die moeilijk te veranderen lijkt.

Directe implicaties voor de politiek zijn er ook. Politici zouden er goed aan doen cabaretesk en schofferend gedrag te vermijden. Daarnaast is het zorgelijk dat het politieke bedrijf ver af staat van de praktisch opgeleiden. Zij zien lange debatten en taaltrucjes als tekenen van inefficiëntie en oneerlijkheid. Ook rekenen ze het politieke partijen aan als zogenaamde proefballonnen niet ten uitvoer worden gebracht. Daarnaast worden praktisch opgeleiden onzeker van de ervaren afstand tot de politiek. Omdat politici hun wereld niet begrijpen, heeft marktpersoneel zorgen over mogelijke nieuwe maatregelen. Politici snappen namelijk niet hoe beleid in hun leven uitwerkt, geven ze aan. Politici zou-

en instituties, zoals ongelijkheid in het onderwijs en in de politieke vertegenwoordiging. Daarmee zien ze maatschappelijke structuren als oorzaak voor individuele problemen. Dit treffen we aan in beide groepen praktisch opgeleiden, en bij de bridgende senioren die in de meerderheid uitgesproken links georiënteerd zijn.

Anderzijds wijzen de advocaten op de eigen verantwoordelijkheid van burgers, die niet bij alle tegenslag kunnen verwachten dat Den Haag dat voor hen oplost. Dit van oudsher centrum-rechtse uitgangspunt legt de nadruk op individuele verantwoordelijkheid en persoonlijke kansen.

Dit zijn twee manieren om naar ongelijkheid te kijken, die we kunnen associëren met sociaaleconomisch linkse versus rechtse

standpunten, en die allesbehalve nieuw zijn. Het herkennen van sociologische oorzaken achter individuele omstandigheden beschreef Mills als 'sociologische verbeelding'.¹³ Het gebrek aan deze verbeelding was ook een centrale uitkomst in het boek van de beroemde socioloog Abraham de Swaan *Een boterham met tevredenheid* (1972). Hierin beschreef hij hoe de (fabrieks)arbeiders in zijn ogen onterecht tevreden waren met hun leven en werk, omdat ze zichzelf de verantwoordelijkheid toedichtten van hun moeilijke omstandigheden.

Voor een partij als de PvdA biedt dit aanknopingspunten om brede groepen burgers aan te spreken, namelijk door het vooropzetten van de maatschappelijke oorzaken van ongelijkheid en bestaansonzekerheid.

Noten

- 1 Deze tekst is een bewerking van een blog dat 10 februari 2023 verscheen op stukrood-vlees.nl.
- 2 van Ham, C., et al. (Reds.) (2017). *Myth and reality of the legitimacy crisis: Explaining trends and cross-national differences in established democracies*. Oxford University Press.
- 3 Torcal, M. (2017). *Political trust in western and southern Europe*. In: Zmerli, S. en van der Meer, T. (Reds.) *Handbook on political trust* (pp. 418-439). Edward Elgar Publishing.
- 4 De Lange, S., & Zuure, J. (2018). *# Woest: de kracht van verontwaardiging*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 5 Miltenburg, E. et al. (2022). *Burgerperspectieven 2022*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 6 Cramer, K.J. (2016). *The politics of resentment: Rural Consciousness in Wisconsin and the Rise of Scott Walker*. Chicago: University of Chicago Press; Hochschild, A.R. (2016). *Strangers in their own land: Anger and mourning on the American right*. New York: The New Press.
- 7 SCP (2023). *Eigentijdse ongelijkheid*. Den Haag.
- 8 Niet alleen zien we veel minder vertrouwen in medeburgers als de politiek naarmate men tot een lagere sociale klasse kan worden gerekend, ook zien we meer steun voor toenemende immigratie of Europese eenwording naarmate men tot een hogere sociale klasse kan worden gerekend.
- 9 Ministerie van BZK/UvA (2022). *Eefje Steenvoorden. Woorden zeggen meer dan cijfers*.
- 10 Het doen van meerdere rondes gesprekken heeft verschillende voordelen. Het de vertrouwelijkheid in de groep en naar de moderator en het biedt de mogelijkheid de groepen elkaars standpunten voor te leggen om zo verschillen en overeenkomsten tussen de groepen vast te stellen. Bovendien biedt het de mogelijkheid om de resultaten te valideren, dat wil zeggen te checken of de conclusies van de onderzoeker herkenbaar zijn voor de mensen zelf.
- 11 Vermeulen, F., Kaulingfreks, F. & Redan, S. (2023). *Lage lokale betrokkenheid en grote ongelijkheid. Onderzoek naar opkomst bij Amsterdamse gemeenteraadsverkiezingen*. <https://openresearch.amsterdam/nl/page/91442/rapport-lage-betrokkenheid-en-grote-ongelijkheid>
- 12 Hakhverdian, A., & Schakel, W. (2017). *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken*. Amsterdam University Press.
- 13 Mills, C. W. (1971[1959]). *The Sociological Imagination*. Londen: Oxford University Press.

De Koning in de Grondwet

Het is hoog tijd voor een herziening van onze Grondwet in het algemeen, en voor heroverweging van wat de Grondwet bepaalt over de Koning in het bijzonder. De Grondwet kan wel met een paar onsjes minder ‘koning’ toe.

JOOP VAN DEN BERG

Prof.dr. J.Th.J. van den Berg, oud-directeur van de Wiardi Beckman Stichting, emeritus hoogleraar in Leiden (parlementaire geschiedenis) en Maastricht (parlementair stelsel), voormalig lid van de Eerste Kamer en fellow van het Montesquieu Instituut

Sociaal-democraten voelen vaak ongemak als zij het moeten hebben over het koningschap, a fortiori als het gaat om wat de Grondwet daarover zegt. Velen zijn in hun hart waarschijnlijk republikein, maar hun verstand zegt hen het koningschap welgezind te blijven. Het overgrote deel van de Nederlandse bevolking onderschrijft immers het koningschap, zelfs als het optreden van de concrete koning(in) af en toe irriteert.¹ Het is trouwens raadzaam het aantal leden van de PvdA niet te onderschatten wier verstand zegt dat zij misschien republikein zouden moeten zijn maar wier hart ronduit koningsgezind is.

Tobben met het koningschap

Kortom, het is in onze kring een beetje tobben met het koningschap, maar als wij over de Grondwet spreken, moeten wij het ook daarover hebben. Daarbij mogen wij in de PvdA wel het oog houden op onze Beginselverklaring, waar wij onze voorkeur tonen voor verkiezing in het publieke ambt en het leveren van verantwoording, maar het is wijs



rekening te houden met de voorkeur van de bevolking. Dan gaat het erom aan het erfelijk ambt geen politieke macht toe te kennen en de uitoefening van het koningschap naar vermogen te laten bijdragen aan behoud en versterking van de democratische rechtsstaat.

Waarschijnlijk daarom heeft een tijd lang in de partij nogal wat sympathie bestaan voor de constitutionele status van het Zweedse koningschap.² Dat kent immers de koning geen lidmaatschap van de regering toe en ook ontbreekt er de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van de koning. Al veel langer dan in Nederland heeft de koning er geen rol bij de regeringsvorming, noch bij de wetgeving. Het lijkt zo een volledig ceremonieel koningschap.

Bij nader toezien liggen de zaken ingewikkelder. Het verschil tussen Nederland en

Joop van den Berg *De Koning in de Grondwet*

Zweden blijkt materieel kleiner dan gedacht. Misschien dat daarom de belangstelling voor het Zweedse voorbeeld in onze kring weer is weggekijnd. Het Nederlandse koningschap is bijna even ceremonieel van karakter, ook al suggereert de Grondwet iets anders. Het laat onbesproken dat zorgvuldig uitgeoefend ceremonieel – denk aan de werkbezoeken van koning en koninklijke familie – stilzwijgend en impliciet politieke betekenis kan hebben.

Het belangrijkste overgebleven politieke element in het Nederlandse koningschap is de grondwettelijke bepaling die de Koning (met hoofdletter, want het gaat over het ambt en niet over de persoon) bevoegd maakt wetten en wetsvoorstellen alsmede algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) te ondertekenen.³ Vraag is dan steeds weer: wat als de koning deze handtekening weigert, bijvoorbeeld als hij ondertekening niet in overeenstemming kan brengen met zijn geweten?⁴

Daarop heeft minister-president Wim Kok in 2001 glashelder antwoord gegeven tijdens het debat in de Tweede Kamer naar aanleiding van een door zijn kabinet geleverde notitie over het koningschap.⁵ Hij zei toen dat de Koning geraadpleegd behoort te worden in de fase waarin een (voorstel van) wet of AMvB in het kabinet nog ter discussie staat en hij in staat is zijn opvatting erover te geven. Het gaat om wat Walter Bagehot noemde 'the right to be consulted'.

De ministerraad is niet gehouden dat advies ook op te volgen: de raad beraadslaagt en *besluit* krachtens artikel 45, lid 3 over het regeringsbeleid. Daarna is er geen ruimte meer voor de Koning zijn handtekening te weigeren, al was het maar omdat de vraag of hij het met het besluit eens is niet relevant is. 's Konings handtekening betekent slechts dat het wetsvoorstel of de wet, respectievelijk de AMvB, volgens de voorgeschreven procedures tot stand is gekomen. Wat Kok daarover zei, is later door zowel (toen nog) koningin Beatrix als door koning Willem-Alexander met zoveel woorden bevestigd.⁶

Alleen indien kabinet of ministers handelen in flagrante strijd met de constitutionele normen zou er ruimte kunnen zijn medewerking door ondertekening te weigeren. Maar, dat zou dan een weigering zijn in het belang van de democratische rechtsorde. Tot zover is er dus geen ernstig conflict tussen constitutie en PvdA-beginselverklaring.

De commissie modernisering koningschap 2012

In 2011 heb ik een partijcommissie mogen voorzitten die zich beraadde op het koningschap en de vraag of daarin vernieuwingen noodzakelijk waren en zo ja, welke. Van die commissie maakten onder anderen de toenmalige partijvoorzitter Lilianne Ploumen en fractievoorzitter in de Tweede Kamer, Job Cohen deel uit. Aan het begin van haar werkzaamheden sprak Cohen de sterke wens uit geen veranderingen voor te stellen die wijziging zouden vergen van de Grondwet. Die zouden immers geen schijn van kans maken in de Staten-Generaal en in het ongunstigste geval tot politiek 'gedoe' aanleiding geven. De commissie nam die lijn van denken over.⁷

Cohens verlangen getuigde van politieke wijsheid. Slechts op één punt bleek de commissie hem later niet helemaal te volgen en dat betrof het voorzitterschap van de Koning van de Raad van State. De commissie bepleitte beëindiging daarvan. Er is na verschijning van het commissierapport nooit meer iets van vernomen. De Kamerfractie nam het rapport over, evenals het partijbestuur maar deed daarop dit onderdeel niets mee. Terecht eigenlijk, want de belangstelling voor de kwestie was nihil; Cohen kreeg dus gelijk dat je de Grondwet beter ongemoeid kon laten. De partij mocht nog blij zijn dat het gedoe achterwege bleef.

Wel was het rapport stellig in zijn verlangen de kabinetsformatie uit handen van de Koning te halen en geheel tot de verantwoordelijkheid te maken van de Tweede Kamer. Daarvoor leverde de commissie een proce-

Joop van den Berg *De Koning in de Grondwet*

ture, waarmee overigens ook niets is gedaan. Jammer, want de wijziging van artikel 139a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, op initiatief van D66, waarin de formatie voortaan werd geregeld was, vriendelijk gezegd, nogal slonzig.⁸ Dat heeft te maken met een formulering die veel meer aan het toeval overlaat dan bij een kabinetsformatie wenselijk is.

Het verlangen van Job Cohen moge van wijsheid hebben getuigd, een open discussie in de PvdA over Grondwet en koningschap werd er wel door onmogelijk gemaakt. De partijcommissie was misschien niet de meest aangewezen plek om zo'n discussie te begin-

Koning en ministers worden in Nederland nog steeds belangrijker geacht dan de Staten-Generaal

nen, maar elders gebeurde er ook weinig. Dat is jammer, want de huidige bepalingen over de Koning en de erfopvolging zijn vrucht van discussie die is begonnen met de 'Proeve van een nieuwe Grondwet' uit 1966 en de daaropvolgende beraadslagingen van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet en de Kieswet, in de wandeling de Staatscommissie Cals-Donner (1967-1971).

Vast staat dat de bepalingen over het koningschap hoofdzakelijk het werk zijn geweest van de Anti-Revolutionaire staatsrechtgeleerde André Donner (vader van Piet-Hein Donner), die ook al veel invloed had gehad bij de totstandkoming van de Proeve. Wij spreken dan over constitutioneel denken van meer dan een halve eeuw geleden. Dat is in het algemeen een tijdsbestek dat lang genoeg is om opnieuw na te denken over een algehele

herziening van de Grondwet. In het kader daarvan past ook een herwaardering van de artikelen over het koningschap. Die vindt daarin zijn 'natuurlijke' inbedding.

Het zou dus niet vreemd zijn als de Partij van de Arbeid, liefst tezamen met politieke bondgenoten in de Tweede Kamer zo'n algehele herziening van de Grondwet zou bepleiten. Als ik hierna verder inga op de bepalingen over de Koning in de Grondwet, dient dit ertoe om een discussie te bevorderen die is ingebed in het bredere kader van een algemene herziening van de Grondwet. Waarvoor het hoog tijd is, geloof ik.

De Koning uit de regering

Eerder heb ik al eens een pleidooi gehouden voor het scheiden van Koning en regering.⁹ Nu bepaalt artikel 42, lid 1 van de Grondwet dat Koning en ministers tezamen de regering vormen. Internationaal is dat een unieke bepaling, want elders wordt de Koning juist doelbewust buiten de regering gehouden. Dat wil niet zeggen dat hij daarmee ook onmiddellijk aan de ministeriële verantwoordelijkheid wordt onttrokken. Zowel in de Belgische als in de Spaanse Grondwet bijvoorbeeld, blijft de Koning daaraan onderworpen, ter bescherming van zijn onschendbaarheid.

Het onttrekken van het koningschap aan de regering is, wat mij betreft, bestemd om de indruk weg te nemen dat de Koning nauw betrokken is bij het dagelijkse beleid van de regering, terwijl dat nu juist in de praktijk wordt vermeden. De Koning vormt in zijn rol als staatshoofd een afzonderlijk ambt, bij voorkeur met nauw omschreven eigen taken. Dat moet – net als bij het presidentschap elders – niet worden verward met het dagelijks bestuur van het land. Zo omschrijft de Spaanse grondwet zijn functie en zijn taken dan ook in een afzonderlijk grondwetsartikel.¹⁰ Daar staan overigens taken bij die je een Nederlandse staatshoofd liever niet toevertrouwt, zoals het opperbevel van de krijgsmacht, maar dat

Joop van den Berg *De Koning in de Grondwet*

pleit nog niet tegen zo'n artikel als zodanig.

Zou de Koning geen deel meer uitmaken van de regering, dan ligt het ook niet meer in de rede dat hij wordt betrokken bij de indiening van wetsvoorstellen en bij de vaststelling van algemene maatregelen van bestuur.¹¹ Wel zou de ondertekening van de formele wet bij de Koning moeten blijven. De Koning kan in deze constellatie degene blijven die de ministers beëdigt, zoals in de landen om ons heen ook de president doet. Er zou wel veel voor te zeggen zijn zulke beëdiging vooraf te doen gaan door een parlementaire investituur, zoals ook de Belgen kennen.

Bij een parlementaire investituur heeft een nieuwe regering de formele steun nodig – door een motie van vertrouwen – van de Tweede Kamer. Dat maakt de beëdiging tot een zuiver ceremoniële handeling. Als een regering ontslag neemt, doet zij dat bij de Koning, maar deze volstaat met de mededeling aan de voorzitter van de Tweede Kamer van dat ontslag. Daarna kan de Kamer werken aan een nieuwe regering of aan een mogelijke terugkeer ervan.

Naar de goede volgorde in de Grondwet

Als je niet beter wist, zou je kunnen denken dat de soevereiniteit in Nederland nog steeds is opgedragen aan de Koning, zoals dit daadwerkelijk het geval was in 1814 en 1815. Dat was een tijd waarin de koning daadwerkelijk regeerde en leiding gaf aan de dagelijkse gang van politieke zaken. Dat maakte begrijpelijk dat in de Grondwet aan Koning en regering voorrang werd gegeven boven de vertegenwoordigende Staten-Generaal. Die had bovendien maar een beperkte zeggenschap¹². Geleidelijk zijn in onze constitutionele geschiedenis de rollen omgedraaid en dus past zo'n voorrangspositie niet meer.

Gelukkig begint sinds 1983 de Grondwet met een opsomming van de grondrechten vanaf artikel 1 tot en met artikel 23. Je zou zeggen dat daarna toch allereerst gesproken zou

moeten worden over de volksvertegenwoordiging. Daaraan ontleent elk ander instituut van de staat uiteindelijk zijn legitimatie. Pas daarna zouden wij het moeten hebben over de regering en staatshoofd, zoals dat bijvoorbeeld ook geldt voor het Duitse Grundgesetz.

Een Grondwet is geen descriptief werkstukje maar een document dat de norm stelt

Maar nee, Koning en ministers worden blijkbaar nog steeds belangrijker geacht dan de Staten-Generaal. Nog een geluk dat sinds zeer kort een ongenummerd algemeen artikel dat aan alle andere voorafgaat bepaalt dat Nederland een 'democratische rechtsstaat' is. Formeel is het in Nederland nooit erkend en aanvaard, maar onze parlementaire democratie gaat naar haar aard uit van de materiële soevereiniteit van het volk. Die vindt haar uitwerking in een vertegenwoordigende democratie en maakt dus ook de Staten-Generaal tot hoogste orgaan in de democratie en niet de Koning, noch de regering.

Het blijft intussen een voorwerp van politieke twist of kan worden gesproken van soevereiniteit van het volk, zoals onlangs nog bleek in een debatje erover van Eerste Kamerlid Ruud Koole en minister Bruins Slot van BZK. De laatste wil er nog steeds niet aan dat je een koning kan hebben zonder dat aan hem de soevereiniteit is opgedragen, alsof 1814 nog steeds niet helemaal voorbij is. Het heeft ongetwijfeld iets te maken met Bruins Slots afkomst uit de Anti-Revolutionaire partij, die de waarden van de Franse Revolutie altijd heeft afgewezen.¹³

In de Grondwet wordt intussen wijselijk niet meer over soevereiniteit gesproken, hoog-

Joop van den Berg *De Koning in de Grondwet*

uit impliciet kun je er de soevereiniteit van de grondwetgever uit afleiden. Zo heet het dan ook in het staatsrecht. Wat betekent, dat in de Grondwet regering en Staten-Generaal samen het hoogste orgaan vormen. Dat blijft raar, al valt er mee te leven mits de Koning geen onderdeel van dit hoogste orgaan meer is.

Hoe dan ook, de volgorde zou moeten worden omgekeerd. Zowel de 'Proeve' uit 1966 als de staatscommissie Cals-Donner hield vast aan de voorrang voor Koning en regering, omdat die laatste moest worden gezien als de 'motor van het staatsbestel' en dus beter voorop kon staan.¹⁴ Ik heb dat altijd een vreemde gedachtenconstructie gevonden. Natuurlijk is de regering de motor in de praktische werkelijkheid; dat is zo ongeveer altijd en overal zo. Juist daarom moet voorrang worden gegeven aan de volksvertegenwoordiging, in het algemeen de wetgever. Een Grondwet is immers geen descriptief werkstukje maar een document dat de norm stelt.

Een forse sanering is wenselijk

Er is trouwens nog iets vreemds aan de hand. Het onderdeel van de Grondwet dat spreekt over de persoon van de Koning omvat maar liefst zeventien artikelen en daarna nog zeven over Koning en ministers en hun onderlinge verhouding. De laatste zeven zijn de relevante teksten. De zeventien gaan over koning, huwelijk van de koning en zijn erfopvolger, vererving en wat te doen als er geen erfgenaam is. Allemaal artikelen die enerzijds zijn geschreven uit historische eerbied voor de soeverein en anderzijds om van opvolgingskwesaties en eventueel bijbehorende successieoorlogen bevrijd te zijn.

In de vroege negentiende eeuw, met een koning die nog macht uitoefende en dus kon rivaliseren met een ander vorstenhuis, was het begrijpelijk zulke bepalingen goed dicht te spijkeren. Vandaag heeft dat alles zijn oorspronkelijke betekenis verloren. De meeste artikelen kunnen dus veilig uit de Grondwet

worden verwijderd en voor zover nodig worden ondergebracht in een 'Wet op het koningschap'.

Er zijn een paar artikelen die, alleen al om symbolische redenen, in de Grondwet thuis horen: artikel 24 dat bepaalt dat het koningschap erfelijk wordt vervuld, artikel 30 dat zegt wat er moet gebeuren als er geen erfopvolger is, misschien artikel 37 over het regentschap en artikel 38 dat zegt dat de Raad van State het koninklijk gezag uitoefent zo lang er geen regent benoemd is. De laatste twee zouden eventueel ook heel goed in de wet kunnen worden opgenomen.

Artikel 40 over uitkeringen aan de Koning en de bijbehorende belastingvrijdom kan ook aan de gewone wetgever worden overgelaten. Misschien dat er dan ook een einde komt aan de starre belastingvrijdom van de koning en zijn familie. De inkomensvoorzieningen worden dan uitsluitend geregeld in de Wet financieel statuut Koninklijk Huis. Zo nodig, kan de bescherming van de Koning, zijn familie en zijn inkomen worden gewaarborgd door de bepaling dat wetswijzigingen een meerderheid vergen van twee derden van de stemmen in beide Kamers van de Staten-Generaal.

Wat trouwens ook moet worden beëindigd, is de lichtelijke gênante grondwetsbepaling dat voor het huwelijk van Koning of erfopvolger de goedkeuring is vereist van de Staten-Generaal in Verenigde Vergadering (artikel 28). Hier zou het Belgische voorbeeld moeten worden gevolgd, waarbij het de regering is die met een voorgenomen huwelijk al dan niet instemt.¹⁵ Zoals onze zuiderburen beseffen: die regering doet dat in de wetenschap dat zij over haar beslissingen verantwoording is verschuldigd aan het parlement.

Wat helemaal weg kan, zowel uit de Grondwet als uit de wet, is de bepaling over het lidmaatschap van het Koninklijk Huis (artikel 39), die geen enkele reële betekenis heeft, alsmede de bepaling (artikel 41) dat de Koning 'zijn Huis inricht, met inachtneming van het openbaar belang'. Natuurlijk heeft de Koning de

Joop van den Berg *De Koning in de Grondwet*

mogelijkheid zijn hofbedrijf te organiseren en natuurlijk hoort hij daarbij rekening te houden met wat de regering aanvaardbaar vindt, gegeven de ministeriële verantwoordelijkheid. Maar er is geen enkele zinnige reden om dat met zoveel woorden in de Grondwet te schrijven. Dat wekt alleen maar de onjuiste suggestie dat er van een grondwettelijke bevoegdheid van de Koning met reële betekenis sprake is.

De handtekening van de koning betekent geen instemming met de inhoud, maar slechts dat een wet volgens de voorgeschreven procedures tot stand is gekomen

Zo blijven er van de zeventien grondwetsartikelen over de persoon van de Koning twee of hooguit vier artikelen over. Wie denkt dat dit neerkomt op de slopersarbeid van een

stiekeme linkse republikein, vergist zich. Er bestaan al langer proeven van een nieuwe en moderne Grondwet, die in het geheel niet afkomstig zijn van vervaarlijk linkse types en die de bepalingen van de Grondwet over het constitutionele koningschap beperken tot één artikel of een paar daarvan.

De liberale oud-burgemeester van Arnhem, Paul Scholten, beperkt zich in zijn *Schets van een korte Grondwet*¹⁶ tot zeven artikelen (nog rijkelijk veel dus), maar hij zet ook de bepalingen omtrent Koning en regering achter die over de volksvertegenwoordiging. Wijlen Tijn Kortmann, bij leven hoogleraar staatsrecht in Nijmegen en niet direct een 'rooie rakker', beperkte zich in zijn proeve uit 2008 tot één artikel, waarin wel een klein aantal bepalingen zijn bijeengebracht.¹⁷ Op hoofdzaken komt zijn formulering op hetzelfde neer als ik hiervoor heb bepleit. Overigens geeft hij aan de Koning weer voorrang boven de volksvertegenwoordiging.

Het kan dus wel een aantal onsjes minder in de Grondwet, als het over het koningschap gaat, zonder dat daarmee het beginsel van het erfelijk koningschap uit onze constitutie verdwijnt. Zo ontstaat er ook een beter evenwicht tussen wat het koningschap in de kern behelst en wat plaats en belang is van de politieke organen.

Noten

- 1 Peilingen die suggereren dat de steun voor de constitutionele monarchie afneemt zeggen eerder iets over de irritaties op dat moment dan dat ze van betekenis zijn voor de principiële houding jegens het koningschap. Wat niet wil zeggen dat het hof zich daar geen zorg over moet maken.
- 2 J.Th.J. van den Berg, 'Wat lost het Zweedse koningschap eigenlijk op?', in: *NRC Handelsblad*, 7 januari 2004; ook in:
 - 3 Idem, *Macht verloren, gezag versterkt. Historische en staatsrechtelijke opmerkingen over het koningschap in Nederland*, Amsterdam: Elsevier Boeken 2016, 68 – 72.
 - 4 Relevante grondwetsartikelen: art. 82 (voorstellen van wet); art. 87 (bekrachtiging van wetten); art. 89 (algemene maatregelen van bestuur, die ook Koninklijke Besluiten worden genoemd).
 - 5 J.J. Vis, 'De staatsrechtelijke ruimte van koningin Beatrix', in: C.A. Tamse (red.), *De stijl van Beatrix. De vrouw en het ambt*, Amersfoort: Balans 2005, 27 – 52.
 - 6 Beschouwing over het koningschap, Kamerstukken II 2000 – 2001, 27 409, nr. 1; premier Kok tijdens Kamerdebat, Handelingen II 2000 – 2001, 9580.
 - 7 Koningin Beatrix, 'Maar vooral denk ik dat je je verkijs op hoe eenzaam het is.' Interview Dorien Pessers voor de NOS, 28 april 2005, in: *In gesprek met de Oranjes*, Amsterdam: Fontaine/NOS/EW 2018, 352 – 377; Prins Willem-Alexander en

Joop van den Berg *De Koning in de Grondwet*

- prinses Máxima, 'Ik denk dat ik er nu echt klaar voor ben om het nu over te nemen van mijn moeder.' Interview Mariëtte Tweebeke en Rick Nieman voor de NOS, 17 april 2013', in: *In gesprek met de Oranjes*, 410 – 438.
- 7 *Verbindend koningschap in de Republiek*. Advies van de commissie ad hoc 'Actualisatie toekomst Koninklijk Huis' van de Partij van de Arbeid, Amsterdam: PvdA 2011.
 - 8 J.Th.J. van den Berg, 'Epiloog: het nieuwe artikel 139a', in: Idem (red.), *Koning, Kamers, Kabinetsformatie*, Montesquieu Reeks no. 2, Den Haag: Montesquieu Instituut 2012.
 - 9 J.Th.J. van den Berg, 'Le roi règne mais il ne gouverne pas', in: C.C. van Baalen e.a. (red.), *Jaarboek parlementaire geschiedenis 2001*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2001, 56 – 69; ook in: Idem, *Macht verloren, gezag versterkt*, 43 – 67. Merkwaardig is dat 42.1 Grw. spreekt van Koning en *ministers*, terwijl 45.3 Grw. het, meer correct, heeft over *minister-raad*.
 - 10 Spaanse Grondwet, art. 62. (Ik gebruikte de officiële Engelse vertaling.)
 - 11 Dat betekent dan ook dat niet meer zou kunnen worden gesproken van Koninklijke Besluiten maar van Regeringsbesluiten, wat sowieso correcter zou zijn. De regering hield bij de grondwetsherziening 1983 om onduidelijke redenen vast aan de titel 'koninklijk'. Eigenaardig is dat de PVV in 2011 met een eigen voorstel tot grondwetsherziening kwam dat zich concentreerde op het koningschap. Zij wenste de Koning uit de regering te halen, maar regeringsbesluiten moesten toch maar koninklijke besluiten blijven heten.
 - 12 J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796 – 1946*, Amsterdam: Bert Bakker/Prometheus 2013, 196–218.
 - 13 Handelingen Eerste Kamer, 2021-2022, 28 juni 2022, behandeling van wv. 35786 tot opname van een algemene bepaling in de Grondwet, nr. 35, item 9.
 - 14 Kamerstukken II 1979 – 1980, 16 034 (R 1138), nr. 3, 1.
 - 15 Belgische grondwet, Art. 60; Jean Stengers, *De Koningen der Belgen. Van Leopold I tot Albert II*, Leuven: Davidsfonds 1997, 125 – 131.
 - 16 Paul Scholten, *Schets van een Korte Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden. Nederlands democratie versterkt, haar Grondwet vernieuwd en verkort*, Deventer: Kluwer 2016, 49 – 50.
 - 17 C.A.J.M. Kortmann, 'Wegwerprecht, oude dame of frisse juf', in: *De Grondwet herzien. 25jaar later 1983 – 2008*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving 2008, 21.

Academische vrijheid verdient een plek in de Grondwet



Mag een wetenschapper uitspraken doen die als discriminerend worden ervaren? De Grondwet zegt niets over academische vrijheid. Daardoor kan het misverstand ontstaan dat deze gewoon valt onder de vrijheid van meningsuiting. Maar wetenschap is meer dan ‘ook maar een mening’.

MANAR EL AMRANI & HENK KUMMELING

Student-onderzoeksassistent respectievelijk hoogleraar vergelijkend constitutioneel recht Universiteit Utrecht

De vrijheid van meningsuiting staat ter discussie. Dat geldt de laatste jaren in het bijzonder voor de academische vrijheid. Net als bij het betogingsrecht, waar we in het vorige nummer van S&D over schreven, geldt voor academische vrijheid dat de Grondwet deze niet of nauwelijks regelt.

Als er iets is gebleken in de afgelopen jaren, dan is het wel dat overheden graag een beroep doen op wetenschappelijk kennis om met enig of extra gezag tot besluiten te kunnen komen.¹ Tegelijkertijd wordt diezelfde wetenschappelijke kennis dan soms een steen des aanstoets, zoals bleek bij een aantal demonstraties de afgelopen jaren. Denk aan de betogingen tegen het coronabeleid en het stikstofbeleid.

Dat kan vervolgens leiden tot bedreigingen aan het adres van wetenschappers, zeker vanuit sociale media waarop de laatste tijd veel

zeer verontrustende uitingen zijn te vinden richting vermeend linkse wetenschappers (Vizier op Links), richting Covid-19-wetenschappers of überhaupt richting wetenschappers.² Dit heeft zelfs aanleiding gegeven tot een heus meldpunt: wetenschapveilig.nl.

Wetenschappelijke standaard

Wetenschappelijke kennis wordt gegenereerd binnen de context van academische vrijheid.³ Deze vrijheid is essentieel voor kwalitatief hoogwaardig onderwijs en onderzoek en is de aanjager van innovatie, versterkt de capaciteit van academici en studenten om kennis te verwerven en te genereren, en beschermt ook het vermogen van de samenleving tot zelfreflectie.⁴ Ook de Nederlandse wetgever acht de academische vrijheid een noodzakelijke voorwaarde voor het bloeien van de wetenschap;

Manar el Amrani & Henk Kummeling *Academische vrijheid verdient een plek in de Grondwet*

daardoor kan zelfstandig en kritisch denken worden ontwikkeld.⁵

Opvallend is dan weer wel dat de academische vrijheid in Nederland alleen op het niveau van de wet, om precies te zijn in artikel 1.6 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, is geregeld, en niet in de Grondwet is verankerd. Nu wordt deze vrijheid wel steeds in verband gebracht met teksten van een hoge(re) juridische rangorde zoals artikel 13 van het EU-Handvest voor de grondrechten en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESC). Meestal wordt echter aansluiting gezocht met teksten die de vrijheid van menings-

Wetenschappers moeten duidelijk en eerlijk zijn over de beperkingen van hun expertise

uiting beschermen, zoals artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), artikel 19 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en artikel 7 van onze eigen Grondwet (Vrijheid van meningsuiting; censuurverbod).⁶

Dat is op zich begrijpelijk, maar het kan ook tot misverstanden leiden. De vrijheid van meningsuiting komt iedere burger toe, ook de academicus. Academische vrijheid gaat echter over aanmerkelijk meer dan het uiten van meningen. Zoals gezegd gaat het over onderzoeken en onderwijzen naar eigen inzicht, mits wetenschappelijk verantwoord, en om daarover verslag te doen. Academische vrijheid omvat dus meer dan de vrijheid van meningsuiting, maar zij impliceert ook een bijzondere verantwoordelijkheid, namelijk om het werk te doen volgens wetenschappelijke standaarden.

De Leuvense rector Luc Sels heeft dat helder neergezet in zijn rede bij de opening van het academische jaar 2021-2022:⁷ professionele normen en waarden moeten worden geëerbiedigd. Daarbij kan in Nederland vooral worden gedacht aan de Gedragscode wetenschappelijke integriteit 2018. Van die code is de kern van norm 53 cruciaal: wees helder en eerlijk over de beperkingen van de eigen expertise.

Daarin is meteen ook een belangrijke grens tussen uitoefening van de academische vrijheid en de vrijheid van meningsuiting vervat; een academicus mag van alles vinden en uiten, en kan zich in dat verband zelfs breeduit als publieke intellectueel manifesteren, maar mag alleen wetenschappelijke autoriteit aan opvattingen geven als deze gevoed worden door eigen deskundigheid of deskundigheid van andere wetenschappers.

Natuurlijk moeten wetenschappers mee kunnen blijven doen in het publieke debat, onder andere door opiniërende stukken te schrijven, maar het zou goed zijn dat men zich meer rekenschap geeft van de titel waarop dat gebeurt. Als men zich als wetenschapper afficheert en dan vervolgens opvattingen debiteert die niet gebaseerd zijn op de eigen wetenschappelijke deskundigheid, dan is dat ondermijnend voor de geloofwaardigheid van wetenschap en wetenschappers.

Voor het gezag van de wetenschap zou het goed zijn als ook voor de bijdragen van wetenschappers aan het publieke debat vormen van ‘peer review’ en intervisie worden ontwikkeld en toegepast. Dat zou de rol van wetenschappers in het publieke debat enorm kunnen verhelderen; welke conclusies presenteren zij op gezag van de wetenschap (van dat moment) en welke door hen verkondigde opvattingen zijn ‘ook maar een mening’?

Rol van universiteiten

Dat universiteiten geacht worden de academische vrijheid te beschermen blijkt ook uit de formulering van artikel 1.6. WHW: ‘Aan de

instellingen wordt de academische vrijheid in acht genomen.' Dit impliceert dat er alle ruimte moet zijn om standpunten uit te dragen die gebaseerd zijn op wetenschappelijke inzichten en dat de wetenschapper daarin niet alleen extern, in het publieke debat, beschermd wordt,⁸ maar zeker en vooral ook binnen de instelling.

Sterker nog, hoogwaardige wetenschapsbeoefening is enorm gebaat bij een voortdurende discussie op basis wetenschappelijke standaarden. Studenten spelen daarbij vanzelfsprekend ook een belangrijke rol. Immers, universiteiten hebben tot taak hun zelfstandige en kritische denken te ontwikkelen en mogen zich dan ook niet schuldig maken aan indoctrinatie.⁹ Vervolgens hebben universiteiten ook nog eens op grond van artikel 1.3, lid 5 WHW tot taak te werken aan de persoonlijke ontplooiing van studenten en aan de bevordering van hun maatschappelijke verantwoordelijkheidsbesef.

In dat licht bezien zijn veel van discussies die door de 'woke-beweging' zijn aangezwengeld toe te juichen.¹⁰ Bewustzijn en een kritische blik op het gebied van inclusiviteit van onderzoek (Getuigt de vraagstelling van objectiviteit? Hebben we alle relevante doelgroepen in beeld? Zijn er andere verklaringen?) en onderwijs (Komen alle relevante gezichtspunten aan bod?) kunnen zeker bijdragen aan de verdere kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Dat geldt niet alleen in de alfa/gamma-hoek, waar het woke-debat tot dusver vooral lijkt te worden gevoerd,¹¹ maar zeker ook voor de STEM-wetenschappen (science, technology, engineering en mathematics).¹²

Het is dan wel zaak dat het debat met respect van de academische vrijheid voor iedereen gevoerd wordt, én met inachtneming van wettelijke verankerde bevoegdheden, verantwoordelijkheden en procedures. Een cultuur waarin personen of opvattingen worden geboycot, is niet in lijn met de academische vrijheid en past niet binnen de universiteit.

Vanzelfsprekend heeft ook de overheid een rol te vervullen bij de bescherming van wetenschappelijke kennis. Niet alleen zal de overheid voldoende capaciteit moeten vrijmaken voor de opsporing en vervolging van personen die wetenschappers bedreigen. Ook is het wenselijk dat de context waarbinnen wetenschappelijke kennis wordt ontwikkeld, de academische vrijheid, een grondwettelijke bescherming gaat genieten.

Herziening van de Grondwet: veel commissies, weinig verandering

Grondwetten worden vaak verschillende functies toegedicht. Dat geldt ook voor de Nederlandse Grondwet. Een zeer belangrijke functie is de beschermingsfunctie. De Grondwet beschermt verworvenheden op het gebied van democratie en rechtsstaat, waaronder de bescherming van de grondrechten van burgers. Maar op dat punt is de Grondwet incompleet. Belangrijke elementen van grondrechtenbescherming van Nederlandse burgers zijn niet in de Nederlandse Grondwet te vinden, maar moeten gevonden worden in internationale verdragen.

De Nederlandse Grondwet vervult daarvoor maar een zeer beperkte didactische functie,¹³ en mede als gevolg daarvan hebben we in Nederland een zwak ontwikkelde constitutionele cultuur. Hierdoor is de Grondwet zelden behulpzaam bij het bespreken en oplossen van politieke en maatschappelijke kwesties.¹⁴ Vanwege die gebreken is de Grondwet ook na de aanpassingen van 1983 op het gebied van de grondrechten geen 'rustig bezit' gebleken. Integendeel, in grondwettelijke termen was er sprake van een 'voorwerp van aanhoudende zorg'.

Naast allerlei andere initiatieven zijn er op zijn minst drie, door de regering ingestelde gewichtige commissies geweest, die met wisselend succes probeerden de Grondwet bij de tijd te brengen. Zo was er de commissie-Franken, die tot oogmerk had de grondrechten aan

Manar el Amrani & Henk Kummeling *Academische vrijheid verdient een plek in de Grondwet*

te passen aan het digitale tijdperk. Zij kwam in 2000 met voorstellen om de formulering van de uitingsvrijheid aanmerkelijk te moderniseren.¹⁵ Afgezien van veel debatten heeft dit niet tot veel veranderingen geleid.

In 2010 was er de staatscommissie-Thomassen. Ook zij kwam met voorstellen om de formulering van de uitingsvrijheid te moderniseren, met name om af te stappen van de gedateerde 'drukkersvrijheid', maar de commissie had verder nog geen oog voor de risico's van de sociale media.¹⁶ Wel kwam deze staatscommissie met een aantal andere belangrijke voorstellen. Zo adviseerde ze in feite ook de uit het internationale recht bekende proportionaliteitstoets bij de beperking van grondrechten op te nemen in de Grondwet alsook om toetsing van formele wetten mogelijk te maken. Gevoegd bij de door de commissie voorgestelde preambule op de Grondwet waarin zou moeten worden verklaard dat Nederland een democratische rechtsstaat is waar menselijke waardigheid, grondrechten en fundamentele rechtsbeginselen worden geëerbiedigd, zou dit zeker de normatieve werking van de Grondwet hebben versterkt.

Vervolgens was er ook nog de staatscommissie-Remkes die in 2018 de invoering van constitutionele toetsing bepleitte.¹⁷ Constitutionele toetsing houdt in dat de rechter toetst (of mag toetsen) of wetten al dan niet in overeenstemming zijn met de Grondwet.

De door de staatscommissie-Thomassen voorgestelde preambule gaat binnenkort een plek krijgen in de Grondwet.¹⁸ De invoering van constitutionele toetsing is nog steeds zeer onzeker en van de invoering van een grondwettelijke proportionaliteitstoets zal, zoals het er nu naar uitziet, voorlopig niets terechtkomen.¹⁹

Dat brengt ons tot de tamelijk teleurstellende conclusie dat Nederlandse burgers, bestuurders en rechters voor het kennen van de reikwijdte en beperkingsmogelijkheden van

uitingsvrijheden nog steeds vooral zijn aangevoerd op internationale verdragen, en nauwelijks handvatten vinden in de eigen Grondwet. Het lijkt tijd voor een fundamentele herbezinning op deze situatie.

Om de constitutionele cultuur in Nederland te bevorderen is het gewenst dat Nederlandse burgers hun grondrechten in hun eigen Grondwet kunnen vinden, en dat

Een kritische blik op het gebied van inclusiviteit van onderzoek kan de kwaliteit van onderwijs en onderzoek verbeteren

daarin – ook voor overheden – meer helderheid wordt geboden over de criteria die van toepassing zijn bij het stellen van beperkingen. De hiervoor genoemde voorstellen van de Staatscommissie Thomassen lijken ons daarbij nog steeds een goed uitgangspunt.

Op één punt willen we nog een stap verder gaan. De betekenis van wetenschappelijke kennis staat in het digitale tijdperk onder druk, tegelijkertijd is wetenschappelijke kennis cruciaal voor het maatschappelijke en politieke debat en daarop gebaseerde besluitvorming. Wetenschappelijk gefundeerde uitingen zijn niet 'ook maar een mening'. Doordat de Grondwet zwijgt over de academische vrijheid, kan gemakkelijk het misverstand ontstaan dat deze gewoon valt onder de vrijheid van meningsuiting. Grondwettelijke erkenning van de academische vrijheid, en de daarbij behorende verantwoordelijkheid, kan helpen om dat misverstand uit de wereld te helpen.

Noten

- 1 Kummeling, H. R. B. M., Onafhankelijk onderzoek en openbaar bestuur. In: B.-J. van Ettekooven e.a. (red.), *Rechtsorde en bestuur*, Den Haag: Boom 2018, p. 209 e.v.
- 2 VSNU *Handreiking Aanpak bedreigde wetenschappers 2021*, p. 19; Zie ook de indrukwekkende Leidse Diesrede van de toenmalige president va de KNAW, Ineke Sluiter.
- 3 Voor een beperkt deel is deze beschouwing terug te vinden in H. Kummeling, (2022). *Academische vrijheid in tijden van wakkerte en cancelcultuur*. Nederland Rechtsstaat.
- 4 Kinzelbach et al, Putting the Academic Freedom Index into Action, GPPi, Scholars at Risk Network 2021, p. 4.
- 5 Aldus de MvT bij de WHW, 16802, nr. 3, p. 49-50.
- 6 J.R. Groen, *Academische vrijheid*. Een juridische verkenning, proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam 2017, p. 245; Van Gestel 2021, p. 336.
- 7 *Academische vrijheid en de vrijheid van meningsuiting*, 27 september 2021.
- 8 Zie VSNU *Handreiking Aanpak bedreiging wetenschappers 2021*, par. 3.3.1.
- 9 Zie de eerder vermelde MvT bij de WHW.
- 10 De woke-beweging is moeilijk te definiëren. In dit artikel, en wat de bredere consensus lijkt te zijn in het maatschappelijke debat, wordt woke beschouwd als een los bij elkaar geraapte (en daarvoor niet een collectieve of holistische) groep, bestaand uit veelal progressieve ideeën/standpunten/ideologieën. Wat 'woke' is, en wat niet, blijkt soms makkelijker te vinden door naar tegenstanders van 'woke' te kijken, en wat zij definiëren als woke, dan op zoek te gaan naar zelf identificatie van (politiek gemotiveerde) actoren als woke.
- 11 R. Tombs, 'Wokeness' and the collapse of intellectual freedom in the West, *The Spectator* 28 augustus 2021.
- 12 J.R. Posselt, *Equity in Science. Representation, Culture and the Dynamics of Change in Graduate Education*, Stanford University Press 2020.
- 13 Voor verschillende functies van de Grondwet zie L.F.M. Besse-link e.a., *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Groningen: Europa Law Publishing 2002, p. 9 e.v.
- 14 Uitvoerig: A. Ellian & B. Rijkema, Constitutionele cultuur in Nederland, in: Ellian/Rijkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022, p.17 e.v.
- 15 Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, Den Haag 2000.
- 16 Staatscommissie Grondwet, Den Haag 2010, p. 67 e.v.
- 17 Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, Hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, Amsterdam: Boom 2018.
- 18 Claes, M., Heringa, A. W., van der Sluis, M., & Stremmer, M. (2021). *Rechtsvergelijkend onderzoek constitutionele toetsing*. Maastricht University.
- 19 Staatscommissie Grondwet, Den Haag, November 2010

Column

Treintje

Door **Marijke Linthorst**

Redactielid S&D, voormalig lid Eerste Kamer voor de PvdA

De verkiezingen voor de Provinciale Staten wekken regelmatig mijn ergernis op. Niet de verkiezingen als zodanig, maar de manier waarop deze gebruikt worden in een in een strategisch 'spel'. Op de eerste plaats zijn deze verkiezingen bedoeld om via de Provinciale Staten provinciaal beleid te ontwikkelen en vorm te geven. Maar daarnaast kiezen de leden van Provinciale Staten ook de Eerste Kamer. En dat laatste dreigt soms de overhand te krijgen.

Onmiddellijk na de verkiezingen voor de Provinciale Staten gaan de rekenmeesters van verschillende politieke partijen aan de slag. De coalitiepartijen zoeken uit hoe zij het kabinet in de senaat van een zo comfortabel mogelijke positie kunnen verzekeren. Bijvoorbeeld door met eigen stemmen een restzetel voor een coalitiegenoot te realiseren. Of, als dat niet lukt, door het vormen van een treintje. Een lid of leden van partij A stemmen op iemand van partij B, die vervolgens op partij C stemt. Enzovoorts. Alleen de SP doet niet mee aan deze carousel.

Dat is niet alleen kiezersbedrog (als ik bewust op een bepaalde partij stem verwacht ik dat mijn stem daar ook heen gaat), maar het legt ook de bijl aan de wortel van ons staatsbestel. Want de Eerste Kamer is helemaal niet bedoeld om het een kabinet of de Tweede Kamer gemakkelijk te maken. Integendeel. De senaat is een waakhond die het land moet behoeden voor uitglijders van de Tweede Kamer.

Dat gebeurt gelukkig niet heel vaak, maar het is een geruststellende gedachte dat er een noodrem is.

Om die noodremfunctie te bewaken is het van belang dat de senaat haar eigenstandige rol zonder last of ruggespraak van Tweede Kamer of kabinet kan vervullen. De huidige bemoeienis van de toppen van politieke partijen met de uit te brengen stem van Provinciale Statenleden staat daar haaks op. Die bemoeienis wordt mogelijk gemaakt door de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer.

De onafhankelijkheid van de Eerste Kamer zou versterkt worden als de senaat rechtstreeks verkozen zou worden. En ik zie eigenlijk het bezwaar tegen rechtstreekse verkiezingen niet. De senaat zou dan qua samenstelling te veel op de Tweede Kamer gaan lijken? Op het moment dat, zoals nu gebeurt, de partijpolitieke toppen proberen de samenstelling van de senaat te regisseren snijdt dat argument geen hout meer, lijkt me.

Een tweede voordeel van rechtstreekse verkiezingen is dat de opkomst vermoedelijk hoger zal zijn dan bij die voor de provinciale staten, waarvan de leden nu de Eerste Kamer kiezen. De Provinciale Statenverkiezingen kennen een relatief lage opkomst. En ten slotte is er een laatste voordeel. De Provinciale Statenverkiezingen gaan weer over waar ze over zouden moeten gaan: provinciaal beleid en bestuur. Het is denkbaar dat het beleid dat de kiezer wenselijk acht in de provincie en de toetsende rol van de Eerste Kamer niet door dezelfde politieke partij worden verwoord. Kortom, hoog tijd voor rechtstreekse verkiezingen.

Bevrijd het wonen

Toen Adri Duivesteijn in december het co-referaat hield bij de Den Uyl-lezing maakte hij duidelijk dat het waarschijnlijk zijn laatste publieke optreden zou zijn in PvdA-verband. Hij goot zijn bijdrage in de vorm van een brief.

ADRI DUIVESTEIJN

Adri Duivesteijn overleed op 17 maart 2023, hij is namens de PvdA lid geweest van de Eerste Kamer, Tweede Kamer, en wethouder in Den Haag en in Almere

Een brief voor de PvdA,
Voor mij is dit, en ik bedoel het niet teatraal, misschien wel de laatste keer dat ik mij voor de PvdA zo publiekelijk zal uitspreken over het onderwerp wonen. En ik markeer dat, omdat ik daarmee een periode afsluit van vijftig jaar politiek actief zijn op het terrein van de woon- en leefomgeving.

Bij mij is de magie van het onderwerp wonen heel eenvoudig begonnen. Ik groeide op in de Schilderswijk. Mijn vader had een schoenmakerij in het Statenkwartier. Als kind brachten wij de gerepareerde schoenen terug. En er is in Den Haag geen grotere tegenstelling denkbaar dan wonen en leven in de Schilderswijk of in het Statenkwartier. Letterlijk was dit arm en rijk. Mijn vader keek op tegen zijn burens. Naast zijn schoenmakerij woonde in een statig pand de wethouder van Onderwijs, de heer Wilzen. 'Dat is een belangrijke functie', vertelde mijn vader mij.

Ik heb nooit het gevoel gehad dat, wij in de Schilderswijk zielig waren. Arbeiders zijn trots op hun eigen kunnen. Maar gaandeweg gingen mij de enorme verschillen in de kwaliteit van het wonen dwarszitten. Ik zou een reeks verschillen kunnen opsommen. Maar laat ik volstaan met één illustratie. In de Schilderswijk woonden in mijn tijd 45.000

inwoners op 45 ha, waarvan slechts 4 ha open ruimte was. In het Statenkwartier en het Geuzenkwartier woonden 17.000 inwoners op 135 ha. U kunt zich de verschillen in kwaliteit voorstellen.

Het is deze tegenstelling, die bij mij een klassenbewustzijn opriep. Ik voelde een onrechtvaardigheid in de kwaliteit van het wonen; een verschil hoe mensen met lage inkomens leefden en waar hun kinderen opgroeiden. Dit was het moment, waarop ik in 1968 lid werd van de Jongeren Actiegroep Schilderswijk (JAS). Verbetering van ons wonen stond bovenaan onze actielijst. Mij werd al snel duidelijk dat de verbinding met de politiek noodzakelijk was om echt tot resultaten te komen. In 1970 werd ik lid van de PvdA. Het was de tijd dat de PvdA nog ingebed was in het volk en met overtuiging de grootste partij was in alle arbeiderswijken.

Maar ik had nog een reden om lid te willen zijn van de PvdA. Ik voelde mij verbonden met de verheffingsidealen van de SDAP. Deze sociaal-democraten hadden een aansprekende traditie in het wonen. Het was de tijd dat de publicatie *Krotten en sloppen* van Louis M. Hermans in 1901 de doorslag gaf tot de invoering van de Woningwet 1901. Daarin kregen de verenigingen van de afzonderlijke Zuilen het pri-

maat om als ‘toegelaten instelling’ met rijks-subsidies het wonen betaalbaar te maken. In de praktijk kwam dat neer op de huisvesting voor de leden van de eigen parochie. Andere burgerinitiatieven, zoals wooncoöporaties, kregen geen toegang tot de subsidiekraan. Het heeft ons woonstelsel tot aan de dag van vandaag gedefinieerd.

Wonen werd een mogelijkheid om je te onderscheiden. Sociaal-democraten grepen de kans aan om een voorbeeld te stellen van wat gezond wonen is in een menswaardige samenleving. Het mooiste voorbeeld daarvan is ongetwijfeld het volkswoningbouwcomplex Het Schip van 1919 van de architect Michel de Klerk. Hier was de opdrachtgever de sociaal-democratische – toen nog – woningbouwvereniging Eigen Haard. Dit was de beschaving in de meest superieure vorm.

Terug naar de Schilderswijk. Voor mij als kind was het wonen een avontuur. In iedere straat zat wel een steeg die de toegang verschaftte naar een binnenterrein. Hier was het altijd spannend. Soms waren er hofjes, die verpauperd of dichtgespijkerd waren. Vaker waren het werkplaatsen geworden, zoals timmerbedrijven, loodgieters, metaalbewerkers, maar ook autosloperijen. Ik vond het een feest. Alleen al door het kijken naar deze ambachtslieden, leerde ik mijzelf hoe ik mijn handen moest gebruiken. Zelden heb ik zo’n ontspannen leerschool gehad.

Wij woonde in de Bakhuizenstraat, waar ook de broodfabriek Coöperatie de Volharding zat. Als jongetje mocht ik mee met de broodbezorgers. Zo leerde ik de nieuwe naoorlogse wijken kennen. De sereniteit van wijken als Morgenstond, Vrederust en Mariahoeve hadden voor mij iets kils. De keurige flats stonden parmantig gedrapeerd tussen het groen, met hier en daar een speeltoestel. In vergelijking met de dynamiek van de wijk waarin ik woonde, kon ik een gevoel van medelijden met mijn leeftijdsgenoten aldaar niet onderdrukken.

Om goed te begrijpen waarom het verschil tussen de oude wijken en de wederopbouwijken zo groot is, moet je teruggaan naar de

planningsidealen erachter. De wederopbouwijken waren een reactie op de onleefbare woon- en leefsituatie van de centra en de oude wijken. Het waren de idealisten van de CIAM, een internationaal gezelschap van architecten en stedenbouwers, die in het isolement van hun conferenties het ideaal van ‘De functionele stad’ ontwikkelden. In de nieuwe stad, zou de scheiding van de functies zoals wonen, werken en recreëren, een einde maken aan de onleefbaarheid in de steden.

In essentie is dit gedachtegoed de basis geworden van vrijwel alle naoorlogse wijken. Deze konden zonder enige invloed van burgers gebouwd worden door een goed georganiseerd samenspel van ontwerpers, bouwers en woningcorporaties. Het was de tijd dat de politiek volgend was aan de autoriteit van de stedenbouwers. Functiescheiding, grootschaligheid, standaardisatie en nieuwe materialen waren de hoofdingrediënten. Wijken als de Bijlmer, dan wel meer gematigde varianten, kwamen als paddenstoelen uit de grond. Het is in die tijd dat, wat ik de bouwmaschine noem, als coalitie van professionals en zij die daar belang bij hebben, ontstaat. Ook dit bepaalt tot aan de dag van vandaag de uitvoering van ons wonen.

Waar de naoorlogse wijk voor de stedenbouwers nog een proefgebied was, keken zij uit naar de herontwikkeling van de centra en de oude wijken. Ook hier werden de plannen zonder enige invloed van de burgers gemaakt. Ik zie nog voor mij de presentatie van het plan *Van Grijs naar Groen* in 1968. En ik voel nog medelijden met de wethouder Hylkema, die dit plan in de Schilderswijk mocht verdedigen. Het plan, een variant op de Bijlmer, hield sloop in van de wijk en de nieuwe woningen zouden onbetaalbaar zijn voor de zittende bewoners.

Maar hier was buiten de waard gerekend. In de oude wijken woonden mensen, gezinnen die met elkaar een samenleving vormden. Zij accepteerden niet dat zij voor de bezem van de sanering uit zouden gaan. De hel brak los en het werd het begin van een opstand, die

een einde maakte aan het gedachtegoed van de CIAM. Vanaf dat moment ging de politieke strijd om 'betaalbare huren' en 'bouwen voor de buurt'.

En net als aan het begin van de twintigste eeuw, waren het de sociaal-democraten die een verandering in het woonbeleid politiek mogelijk maakten. In het eerste en enige progressieve kabinet-Den Uyl (11 mei 1973 – 19 december 1977) werd staatssecretaris Jan Schaefer het boegbeeld van het stadsvernieuwingbeleid. De steden zouden al snel volgen en een waar wethouderssocialisme ontwikkelde zich. Jan van der Ploeg in Rotterdam, Jan Schaefer in Amsterdam, ondergetekende in Den Haag, Fons Asselberg in Amersfoort, John Wevers in Maastricht en Ypke Gietema in Groningen.

De PvdA veroverde met de zittende bewoners het 'bouwen voor de buurt'. De bouwmachine werd gestopt, om vervolgens gedisciplineerd te worden naar de wensen van de bewoners. De woningcorporaties waren formeel onze bondgenoten, maar materieel hadden zij de toegang tot de exploitatiesubsidies van de rijksoverheid. En dat garandeerde: betaalbare huren! Dus een vrije keus was er niet. Toch durf ik echt met trots te zeggen dat ik deel mocht uitmaken van deze vernieuwingsbeweging in het wonen. Het heeft de organisch gegroeide stad gered.

Door een wat merkwaardige speling van het lot binnen het gewestelijk bestuur van de Haagse PvdA, mocht ik eind 1989 mijn werkzaamheden als wethouder beëindigen. Het was de uitkomst van een richtingenstrijd binnen de PvdA, die langs de lijn van de totstandkoming van een stadshuis/bibliotheekcombinatie werd uitgevochten. Hoe het ook zij, deze uitstap bracht mij vijf bijzondere jaren waarin ik als directeur van het Nederlands Architectuurinstituut in Rotterdam mij bezig mocht houden met de bouw van het nieuwe architectuurmuseum. Je kan je een grotere straf voorstellen.

Met de revolutie van Felix Rottenberg binnen de PvdA, keerde ik in 1994 terug in de

landelijke politiek, nu als lid van de Tweede Kamerfractie van de PvdA. Ik kreeg, zoals verwacht, de portefeuille Wonen. En voor mij stond vast dat ik de draad zou oppakken waar ik gebleven was. Bouwen voor de buurt en daarmee burgerinvloed was daarin de kern. Maar tot mijn stomme verbazing was in Den Haag de tijdgeest veranderd en ik had het niet opgemerkt.

Twee ontwikkelingen zouden een fundamentele verandering in ons woonstelsel veroorzaken, te weten de 'verzelfstandiging van corporatieland' en het feit dat de projectontwikkeling in het wonen winstgevend werd. Zoals gezegd: sinds de woningwet in 1901 hebben de vroegere Zuilen het recht bedongen om als 'toegelaten instellingen' het monopolie te hebben op de huisvesting van lagere inkomens. Zij kregen toegang tot exploitatiesubsidies. Corporatieland is hiervan het gevolg.

Zowel in de wederopbouw als in de stadsvernieuwing waren de nog niet geprofessionaliseerde woningcorporaties uitvoerders van het rijks- en gemeentelijk beleid. Dat lieten ze overigens graag gebeuren. Met zo'n 2,4 miljoen huurwoningen groeiden de corporaties uit tot de grootste grond- en vastgoedeigenaren. En met een groeiend zelfbewustzijn ontstond er binnen de vroegere brancheorganisaties NWR en de NCIV (tegenwoordig Aedes) het concept van de zelfregulering. Ook het Rijk wilde af van de overregulering en dus werden de verplichtingen en schulden van corporaties tegen elkaar weggestreept. Het toekomstige risico werd door het Rijk met zo'n € 13 miljard afgekocht.

Vanaf dat moment waren de woningcorporaties zelfstandig en ontstond ons corporatieland. Voortaan zouden de corporaties via het systeem van onderlinge solidariteit de woonvraagstukken ter hand nemen. Het is de tijd van 'wonen, dat zijn wij'. En om daar niet al te zeer over uit te wijden: het werd een debacle dat eindigde in grote financiële drama's (Vestia) en een heuse parlementaire enquête met een straffe onder curatelestelling in de Woningwet 2015.

In diezelfde periode is er een tweede ontwikkeling en dat is het gegeven dat het wonen een verdienmodel wordt voor projectontwikkelaars. Het is het begin van de VINEX-operatie, die zo'n miljoen woningen zou gaan opleveren in de nabijheid van de steden. Tot dan toe werden deze locaties met veel rijksgeld (locaties) mogelijk gemaakt. Maar wat niemand voor mogelijk had gehouden gebeurde toch, het wonen werd profijtelijk. Vooral de koopwoningen werden profijtelijk om te bouwen en te verkopen. Ja, het wonen werd een winstmachine.

Toen dat besef doorbrak, is er in ons land een slag om de grond begonnen. Projectontwikkelaars, vaak direct gelieerd aan bouwmaatschappijen, kochten grond in. Zowel de commerciële projectontwikkelaars als de woningcorporaties hebben voor miljarden euro's gronden aangekocht, met als doel dit later te kunnen omzetten in forse winsten. Met het beginsel van de zelfrealisatie, konden de grondbezitters de gehele bouwkolom beheersen. En door de woningproductie zoveel mogelijk te standaardiseren – 80% van de nieuwe woningen zijn dezelfde eengezinswoningen in een rij – is er ook nog eens sprake van winstoptimalisatie. Architecten zeggen het liever niet hardop, maar zij krijgen van hun opdrachtgevers de plattegronden mee en mogen vaak alleen de gevels ontwerpen. Vaak klassiek, soms modern.

Het zijn twee ontwikkelingen, die ons woonstelsel domineren. Hoe je er ook tegenaan kijkt, de burger heeft in ieder geval geen enkele invloed op zijn eigen wonen. Hij of zij wordt of verzorgd door een woningcorporatie en is voor de betaalbaarheid afhankelijk van een huurtoeslag of hij of zij kan kiezen op de markt van vraag en aanbod. Daarin is de burger slechts een woonconsument.

Het hele idee van het zijn van woonproducent bestaat niet in ons woonstelsel. Niet bij de huurder, die democratisch niet bestaat in corporatieland, niet bij de koper die verplicht is om zijn woning te kopen tegen de marktprijs op een ernstige gestuurde aanbiedersmarkt. Wonen in ons land is naar mijn idee

eendimensionaal geworden. Onze wethouders zijn vaak trots op de productie, maar niet of nauwelijks is het wonen nog de vertegenwoordiging van een idee.

De nieuwe woningbouwproductie genereert hele volksverhuizingen. En meer en meer, is ons wonen ook het concept van een gestimuleerde wooncarrière geworden. Zo zien wij bijvoorbeeld dat gentrificatie in het centrum en de oude wijken de oorspronkelijke bewoners heeft doen verplaatsen. Dat de doorstroming in de Schilderswijk, van oorsprong een witte arbeiderswijk, de wijk heeft veranderd in een wijk met zo'n 93% inwoners met een migratieachtergrond. Dit alles is niet het resultaat van beleid, maar van een marktconforme woningbouw. Ook eigenaren van koopwoningen. De gedachte dat wonen ook nog een vorm van samenlevingsopbouw is, bestaat in Nederland niet meer.

Moet dat anders? Het mag duidelijk zijn dat ik betreur, dat wij de grip op ons wonen zijn kwijtgeraakt. Wonen in ons land is niet van de burger, maar van professionals voor wie het ook profijtelijk is. Dat kan anders. En voor mij begint dat door de burger weer centraal te stellen. En dan is het alternatief niet al te ingewikkeld. Kijk naar de landen om ons heen. Of het nu Duitsland, België, Zwitserland, Engeland of de Scandinavische landen zijn, allen bezitten alternatieven in de opbouw van hun woonstelsel. Dat varieert in intensiteit, maar de varianten zijn overzichtelijk. Zelfbouw, wooncoöperaties, sociale koopsector. Democratiseer ook de sociale huursector en geef huurders echte zeggenschap. En creëer, net als in Engeland, een voorkeursrecht op de grond voor zelfbouwers.

In Almere mocht ik bewijzen dat het kon. Massaal kozen burgers voor zelfbouw. Zowel in de hoogste, als de lagere inkomenscategorie werd zelfbouw populair. Sinds de Woningwet 2015 is het, door mijn interventie, in de Eerste Kamer mogelijk voor burgers om een wooncoöperatie te vormen. Doel was om deze burgers te steunen in het bouwen van hun eigen organisaties.

Tot nog toe is er weinig van terecht gekomen. De meest fervente tegenstanders van een zelfstandige rol van burgers zijn de woningcorporaties en de projectontwikkelaars die een grondpositie hebben. Wat mij betreft zit daar een nieuwe sociaal-democratische opgave. Bevrijd het wonen, door burgers het recht te geven om zelfstandig te zijn binnen een nieuw sociaal woonstelsel. Er is werk te doen voor de wethouders van de PvdA.

Adri Duivesteijn

Den Haag, 14 december 2022

Eerdere artikelen van Adri Duivesteijn in S&D:

- ▶ *Geen woningcorporaties maar wooncoöperaties, S&D 2013/4*
- ▶ *Pleidooi voor een radicale stelselherziening, S&D 2010 5/6*
- ▶ *De Rotterdamwet deugt niet, S&D 2005/10*

S&D online lezen

Abonnees van S&D kunnen zich aanmelden voor de digitale versie van S&D via send@wbs.nl.
Een los digitaal abonnement kost € 2 per maand.

- 3 *Redactioneel* Over werken
- 4 *Vrijmip* **Miroslav Holub** Beknopte beschouwing over exactheid
- 7 **Tom van der Meer** Zonder keuze valt er weinig te kiezen
-
- 11 **Paul de Beer** Krapte op de arbeidsmarkt
- 23 **Agnes Jongerius** The only way is up
- 26 **Wiemer Salverda** Het minimumloon moet nog (veel) meer stijgen
- 37 **Anja Meulenbelt** In wat voor samenleving willen we leven?
- 41 **Piet Fortuin** Dertigurige werkweek met behoud van salaris
- 43 **Kees Verhoeven** Blijf met het gebruik van data binnen de grenzen van onze rechtsstaat
-
- 48 *Column* **Camiel Hamans & Jan M. Wiersma** Onderhandelen of doorvechten
- 49 **Eefje Steenvoorden** Politiek vertrouwen of niet?
- 57 **Joop van den Berg** De Koning in de Grondwet
- 64 **Manar el Amrani & Henk Kummeling** Academische vrijheid verdient een plek in de Grondwet
- 69 *Column* **Marijke Linthorst** Treintje
- 70 **Adri Duivesteijn** Bevrijd het wonen



9 789461 645814



vannenep

SPECIAL

Naar een groene welzijnseconomie

BOTSENDE BELANGEN
BETAALBAARHEID
BESTUURLIJK ONVERMOGEN
ROL OVERHEID, BURGER EN MARKT
WAT ZIJN COMMONS?
BOEKESAY OVER DEGROWTH

De onaantastbaarheid van het lichaam herzien?



Jaargang 80, nummer 3, 2023

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

Versijnt zes maal per jaar

Redactie

Paul de Beer

Nik de Boer

Meike Bokhorst

Wimar Bolhuis

Josette Daemen

Janneke Holman

Ruud Koole

Marijke Linthorst

Kiza Magendane

Annemarieke Nierop (*hoofdredactie*)

Tim 'S Jongers

Bram van Welie

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

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

Abonnementen

Bel 06 206 12 852,

mail info@vangennep-boeken.nl

voor een abonnement of kennis-

makingsnummer of meldt u zich

aan via het formulier op

www.vangennep-boeken.nl.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennepe

A-Lab, Overhoeksplein 2

1031 KS Amsterdam

info@vangennep-boeken.nl

06 206 12 852

Abonnementsprijzen per jaargang

- ▶ Student/aio/oio/Jong WBS/Jonge Socialisten: € 25
- ▶ Particulier Nederland: eerste jaar € 40,50, daarna € 84,50
- ▶ Instelling Nederland: € 164,50
- ▶ Proefabbonementen: € 15 voor 3 nummers
- ▶ Particulier buitenland: € 147,50
- ▶ Instelling buitenland: € 175,50
- ▶ Losse nummers € 17,50

S&D online

Gratis voor abonnees

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

Aanmelden via send@wbs.nl

© 2023 Uitgeverij Van Gennepe

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

Hoe sociaal-democratisch is een groene welzijnseconomie?

Wat betekent die ‘groene welzijnseconomie’ die de Wiardi Beckman Stichting en het wetenschappelijk bureau GroenLinks als gezamenlijk ideaal formuleren nu eigenlijk precies? Hoe vullen sociaal-democraten dit ideaal in? En wat is de rol hierbij van de overheid en van burgers, en niet te vergeten de markt?

We gebruiken dit nummer van *S&D* om antwoorden te zoeken op deze vragen. Willem van der Deijl & Dick Timmer laten zien hoe binnen dit ideaal belangen kunnen botsen, en dat een politieke partij ook moet aangeven hoe deze zal kiezen tussen het sociale doel, het ecologische doel en het democratische doel die hierin zitten vervat. Paul de Beer bespreekt in een boekessay de – vooral in GroenLinks-hoek gehoorde – roep om een einde te maken aan economische groei en om afscheid te nemen van het kapitalisme. Tine de Moor legt in een interview uit wat ‘commons’ zijn – ook wel ‘meenten’ genoemd, maar beter is het om gewoon te spreken van burgercollectieven. Socialisten hebben veel te weinig waardering voor alle kennis, kunde en kracht die burgers kunnen organiseren, vindt ze. Het zou om te beginnen goed zijn burgercollectieven juridisch te erkennen als sociale ondernemingen.

Bernard ter Haar wijst op de kwetsbaarheid van de overheid; het toewerken naar een groene welzijnseconomie begint met het organiseren van het herstel daarvan. Michel Scholte & Werner Schouten schrijven over het belang van ‘echte’ prijzen om de economie te veranderen. Dat zijn prijzen waarin sociale kosten en milieukosten van producten en diensten zijn meegerekend. Rens van Tilburg maakt zich zorgen over terugkeer van het tekortfetisjisme bij de overheid als de rekening van de groene welzijnseconomie oploopt. Want er zal veel geld nodig zijn: een rechtvaardig klimaatbeleid begint immers bij het financieren van de transitie voor de laagste inkomens.

Arjan Reurink & Tim ’S Jongers reflecteren op al deze opmerkingen en suggesties. Ze trekken onder andere de conclusie dat een sterke en sturende overheid het voortouw zal moeten nemen in de groene welzijnseconomie.

Tot slot vindt u dit nummer een afgewogen essay van Aart Hendriks over de onaanstikbaarheid van het lichaam. In de *S&D*-serie over de Grondwet pleit hij ervoor dit recht te herschrijven en veel sterker te koppelen aan ontwikkelingen in de gezondheidszorg, niet alleen naar aanleiding van onrust over covid-vaccinaties, maar ook in het licht van de transgenderzorg voor minderjarigen.

Veel leesplezier!

Annemarieke Nierop, hoofdredacteur

Vrijmipo

Hermen Hoek en Marc van Osch zijn werkzaam als docent Nederlands op de OSG Hugo de Groot in Rotterdam. Met Vrijmipo bezorgen zij poëzie op bijzondere en onvermoede plekken.

De dood van een dier kan aangrijpend zijn, of dat nu je hond is (waar Lars Gustafsson en Jan Hanlo prachtige gedichten aan wijdden), je favoriete gorilla in de dierentuin of een koe.

Koos Geerds (1948) bracht een groot deel van zijn jeugd door in Rouveen, een dorp in Overijssel met een sterk boerenkarakter, en schreef een bundel over het beroemde aanpalende plaatsje Staphorst. Op een integere en beschouwende manier beschrijft hij het bestaan op het platteland en de levens van de godsvruchtige Staphorsters. Zijn toon is mild, soms ironisch – maar wordt nooit gekleurd door het dedain dat zo vaak te horen is wanneer Staphorst in de Randstad ter sprake komt.

Neem nu dit gedicht. Het is zó helder van opzet en woordkeus, dat het tegelijk heel veel en heel weinig aan de verbeelding overlaat. Naarmate het gedicht vordert en het voor de beschouwer en de boer duidelijk wordt dat het niet goed afloopt voor de koe en haar kalf, wordt de toon gejaagder en volgen we de heen en weer schietende blikken van de boer – tot hij uit verdriet zijn vuisten balt en Koos Geerds ons met dit beeld achterlaat.

De koe moest baren en de koe was moe,
er staken poten achter uit haar lijf
en daaraan zaten touwen en daaraan hingen wij;
maar 't kalf bleef halverwege steken en de koe
keek telkens achterom naar dat gedoe en loeide zacht;
het was nog maar een jonge koe, het was haar eerste keer
en daarom moest ze kreunen en wij trokken weer
en met veel bloed kwam toen het kalf eruit,
dood, en ook de koe was stervende en de boer,
hij keek van koe naar kalf, van kalf naar koe
en stond daar met gebalde vuisten, en alles vloekte,
maar hij vloekte niet.

Koos Geerds

Uit: *Staphorst (1998), De Arbeiderspers*

Ongefundeerd betrokken

Door **Bram van Welie**

Redactielid S&D en rector aan het Edith Stein College in Den Haag

Over de omgangsvormen van onderwijsminister Wiersma is veel te doen geweest. Op zijn inhoudelijke koers is echter nog nauwelijks kritiek geuit. Daar is wel aanleiding toe.

In een tijdperk van scorebordpolitiek is het niet verrassend dat een jonge en ambitieuze minister voor funderend onderwijs ferm met zijn vuist op tafel slaat wanneer verschillende rapporten wederom stellen dat de onderwijskwaliteit achteruit hobbelt. Opdat ieder kind goed onderwijs krijgt wil de minister zich gaan inzetten voor een meer betrokken overheid, een meerjarig perspectief met heldere doelen voor basisvaardigheden en kansengelijkheid en goed toegeruste professionals.

Niet verkeerd zou je zeggen, dat een liberale minister zo openlijk een schijnbaar klassiek sociaal-democratische koers uitzet door met een sterke overheid de regie te nemen in een sector die essentieel is voor onze maatschappij. Het moge duidelijk zijn dat het markdenken van de afgelopen decennia ook het funderend onderwijs geen goed heeft gedaan: schoolbesturen zagen zich — bewust of onbewust — te vaak genoodzaakt zich te gedragen als ondernemers in plaats van hoeders van het algemeen maatschappelijk belang. Maar wie de voorstellen van de minister onder de loep neemt kan best ongerust worden van de beleidsafslag die hij neemt. Een ongerustheid die ik bij de Kamerleden van de oppositie nog niet heb waargenomen.

Het eerste probleem is Wiersma's schrale opvatting van onderwijskwaliteit waardoor zijn analyse onvolledig is. Hij heeft in de drang naar meetbaarheid en evidence-based werken vooral aandacht voor kennis en vaardigheden. Hij besteedt, hoe belangrijk kennisoverdracht

natuurlijk ook is, nauwelijks aandacht aan de lastig meetbare pedagogische opdracht van ons funderend onderwijs: de functie van de school als ontmoetingsplaats en als plek waar de leerling oefent met de prachtige en lastige kanten van vrijheid. Dit alles onder de pedagogische begeleiding van de leraar.

Daarnaast blijft Wiersma's analyse van onderwijskwaliteit weg van het feit dat onze scholen inmiddels sterk gesegregeerd zijn, niet alleen op onderwijssoort maar ook op sociaaleconomisch en sociaal-cultureel gebied: een hardnekkige tekortkoming van ons stelsel dat zowel de pedagogische opdracht van ons onderwijs als het streven naar gelijkere kansen in de weg staat.

Een ander risico is dat de interventies die de hij voorstelt, doorspekt zijn met de overtuiging dat de overheid zich nadrukkelijk dient te bemoeien met de inhoud van het onderwijs. Hoewel de minister zegt dat hij de schoolleider en leraar weer centraal wil stellen, moeten diezelfde schoolleider en leraar wel strakker aan de lijn gehouden worden van ministerie en inspectie. De leraar als uitvoerder in plaats van regisseur: het zal het beroep verder uithollen.

De minister zou zichzelf een stuk effectiever maken door zijn scoringsdrang in te ruilen voor geduldig beleid. Wat ons onderwijs nodig heeft zijn investeringen in een onderwijsklimaat waarin de leraar kan floreren en waarin bestuurders zich kunnen ontpoppen tot hoeders van het algemeen maatschappelijk belang. Wat ons onderwijs nodig heeft is een betrokken, geduldige en betrouwbare overheid die met genuanceerd toezicht en een slim en structureel bekostigingsmodel op gepaste afstand de regie voert. Wat we niet nodig hebben is een betrokken overheid die zwicht voor de ongeduldige samenleving, haar impulsen achternaloopt en met meer toezicht en ongefundeerde bemoeizucht het edele ambt van leraar om zeep helpt.

De vrienden van Moskou

Door **Jan Marinus Wiersma** & **Camiel Hamans**

Beiden zijn research fellow bij de WBS

De beelden van het totaal verwoeste Bachmoet en van het overstroomde gebied Cherson na de dambreuk zouden de hele wereld de ogen hebben moeten openen en elk land ertoe moeten brengen zich resoluut tegen Moskou te keren. Maar dat gebeurt niet. Met verbijstering en verantwoordiging vragen wij ons in het Westen of hoe het Poetin nog steeds lukt staten ervan te weerhouden hem openlijk te veroordelen.

Het stemgedrag bij de laatste aangenomen VN-resolutie, waarin de inval wordt afgekeurd, laat zien dat Moskou weinig echte vrienden heeft. Er waren slechts zeven tegenstemmers. Maar 32 staten, waaronder India en China, onthielden zich van stemming. En weliswaar stemde de grote meerderheid voor de resolutie, alleen de Westerse landen zijn tot strafmaatregelen overgegaan.

Opvallend veel Afrikaanse landen onthielden zich van stemming of steunden Moskou. In landen waar de antikoloniale bevrijdingsbeweging tijdens de Koude Oorlog kon rekenen op steun van de Sovjet-Unie komt dit voort uit historisch sentiment. Zuid-Afrika is daarvan een goed voorbeeld. Oude banden van de Russen met het ANC zijn een belangrijk motief om zich niet uit te spreken.

Rusland is de afgelopen decennia in het gat gesprongen dat de voormalige koloniale mogendheden hebben achtergelaten. Waar veel EU-lidstaten huiverig zijn voor intensieve samenwerking met autocratische regimes op dat continent, kent Moskou dergelijke aarzelingen niet. De regering van Mali stemde bijvoorbeeld tegen omdat het regime voor zijn eigen veiligheid afhankelijk is geworden van de Russen – in de strijd tegen lokale rebellen.

Opvallend is de rol van India. Uit angst voor buurland China leunde India in het verleden zwaar op de Russen die het van wapens voorzagen. Maar er speelt nog iets anders wat bijvoorbeeld ook voor Brazilië geldt. Deze relatieve grootmachten wedden op meerdere paarden tegelijk en willen niet kiezen tussen de VS (het Westen), China of Rusland, zoals blijkt uit het niet willen veroordelen van Rusland maar wel tegelijk willen deelnemen aan de G7-top in Japan met Biden cs.

De westerse bondgenoten van Kyiv blijven de diplomatieke kanalen bewandelen om er in ieder geval voor te zorgen dat de meerderheid zich blijft uitspreken tegen de invasie. Druk op met name China om neutraal te blijven is daarnaast van groot belang.

De EU heeft – terecht – een grote rol opgeëist en de steun aan Oekraïne is ongeëvenaard. Hetzelfde geldt voor de NAVO – zij het indirect. Maar de houding van partners Hongarije en Turkije veroorzaakt een gevoel van schaamte. Orban – ‘Oekraïne kan de oorlog niet winnen’ – ligt telkens dwars bij nieuwe sanctiepakketten. President Erdogan wil, zoals gebruikelijk, van meerdere geopolitieke walletjes eten. Brussel moet deze ‘vrienden’ harder aanspreken. En dat geldt ook voor kandidaat-EU-lid Servië dat onder leiding van de pro-Russische president Vucic EU-sancties ondermijnt.

Poetin lijkt dan wel weinig echte vrienden te hebben, een aantal belangrijke landen houdt wel degelijk rekening met Rusland. Enkele zoals China en Brazilië claimen daardoor in een positie te zijn om te bemiddelen. Maar zolang zij weigeren de Russische agressie te veroordelen, zullen ze terecht geen gehoor vinden in Kyiv. Machtspolitiek cynisme speelt zo de Russen – en hun gok op een lange oorlog – in de kaart.



Varkens in een modderpoel, Herenboeren Duinstreek in Bergen

IDEAAL: EEN GROENE WELZIJNSECONOMIE

Begin dit jaar presenteerde de Wiardi Beckman Stichting samen met het wetenschappelijk bureau GroenLinks de notitie *Samen onze toekomst in handen nemen*. Het moet het begin zijn van een nieuw links verhaal. Geen verkiezingsprogramma (dus zonder beleidsvoorstellen), maar een verkenning naar gezamenlijke idealen die een antwoord bieden op de meest prangende problemen van deze tijd.

Twee onderwerpen springen eruit: het ideaal van een groene welzijnseconomie en de gevoelde noodzaak tot versterking en vernieuwing van onze democratie.

In dit nummer van S&D wagen we een poging die groene welzijnseconomie verder uit te tekenen. Hoe ziet een sociaal-democratische invulling daarvan eruit? Het volgende nummer van S&D staat in het teken van verbetering van onze democratie.

Op weg naar een groene welzijnseconomie

In dit nummer van S&D denken Willem van der Deijl & Dick Timmer, Paul de Beer, Tine de Moor, Bernard ter Haar, Rens van Tilburg, Michel Scholte & Werner Schouten na over de groene welzijnseconomie. Wat is dat precies en hoe komen we daar? Zonder een sterke, sturende overheid zal het niet lukken.

ARJAN REURINK & TIM 'S JONGERS

Onderzoeker bij respectievelijk directeur van de Wiardi Beckman Stichting

In *Samen onze toekomst in handen nemen* – het discussiestuk dat de Wiardi Beckman Stichting schreef samen met het wetenschappelijk bureau van GroenLinks – wordt gepleit voor een groene welzijnseconomie. Dat wil zeggen: een economie waarin breed gedeeld menselijk welzijn en een evenwichtige relatie met de natuur vooropstaan. Dus niet per se fixatie op economische groei en hoge bedrijfswinsten zoals nu het geval is. Logischerwijs roept dat veel vragen op. Want het uitspreken van een ideaal is één ding. Het uitdenken van een politieke strategie om dit ideaal te verwezenlijken is een ander.

Bij de Wiardi Beckman Stichting zijn we hard bezig met het uitdenken van zo'n strategie. In dit essay reflecteren wij op de verschillende artikelen over dit onderwerp in dit nummer van S&D en trekken we lessen uit de aangeboden perspectieven. Aan de hand daarvan zullen we ingaan op de weg die volgens ons het beste te bewandelen is voor de realisatie van een groene welvaartseconomie – verkerend in het besef dat voorstellen ook hiermee lang niet 'af' zullen zijn.

Het ideaal van een groene welzijns-economie

Bernard ter Haar stelt in zijn bijdrage dat een groene welzijnseconomie er concreet op neerkomt dat we een economie nastreven waarin iedereen op zijn minst kan rekenen op huisvesting, een passende opleiding, menswaardig werk, goede gezondheidszorg en een veilige en gezonde leefomgeving. Met andere woorden: een economie die onze sociale grondrechten garandeert.

In zo'n economie is vanzelfsprekend geen ruimte voor uitbuiting, onderdrukking, armoede, stress of verwaarlozing. Ten behoeve van het eigen welzijn moet iedereen in vrijheid en op een waardige manier kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven. Ten behoeve van het collectieve welzijn moet dit alles gerealiseerd worden binnen de ecologische grenzen van de planeet. Wie zou daar tegen kunnen zijn?

Volgens Willem van der Deijl en Dick Timmer is dat echter te makkelijk gedacht. Zij ma-

Arjan Reurink & Tim 'S Jongers *Op weg naar een groene welzijnseconomie*

ken onderscheid tussen drie centrale doelen van een groene welzijnseconomie: het sociale doel (een vrij, waardig en zeker bestaan voor iedereen), het ecologische doel (een economie die de planetaire grenzen respecteert) en het democratische doel (binnen een systeem dat mensen grip geeft). De auteurs merken terecht op dat deze doelen soms op gespannen voet staan met elkaar.

Kate Raworth vergelijkt de term degrowth met een rookbom: gooi het in een conversatie en je hebt verwarring alom

Zo betwijfelen Van der Deijl en Timmer of het ecologische doel van de groene welzijnseconomie zich op korte termijn kan verenigen met het democratische doel. Veel Nederlanders zouden de klimaattransitie op zich wel zien zitten, maar het 'van bovenaf opgelegde gehalte' ervan roept regelmatig weerstand op. Burgers ondervinden procedurele onrechtvaardigheid: de snelheid waarmee men het ecologische doel wil bereiken, verdringt de mogelijkheid tot inspraak en het mee mogen beslissen over het hoe. Vroeg begonnen (burgers van bij aanvang van plannen betrekken) is dan half gewonnen.

De grootste zorg van Van der Deijl en Timmer lijkt te zitten bij de spanning tussen het ecologische doel en het sociale doel. Zij struikelen over de in hun ogen ruime invulling die we in het discussiestuk geven aan het begrip bestaanszekerheid (meer dan bad brood bed, ook voor mensen buiten Nederland). 'Dit betekent dus dat de transitie naar een groene welzijnseconomie voor het leven van vrijwel iedereen gevolgen zal hebben. Tegelijkertijd is

het waarschijnlijk dat de transitie niet iedereen in gelijke mate zal treffen. [...] Wie zowel een ruime invulling van bestaanszekerheid wil garanderen als ecologische grenzen wil respecteren, zal dus belangrijke afwegingen moeten maken.' Point well taken.

Toch kunnen we ons niet aan de indruk onttrekken dat hier sprake is van een traditionele economische blik: er is productie, er is consumptie en daartussen zit niets. Dan conflicteert het ecologische doel, dat forse investeringen vergt om het te bereiken, al snel met een ruimhartig – en dus duur – beleid omtrent bestaanszekerheid. De auteurs gaan hiermee voorbij aan de mogelijkheden die een op publieke investeringen gebaseerde transitie te bieden heeft. Investeringen in openbaar vervoer, windmolenparken, de verduurzaming van huizen en vergroening en verblauwing van de leefomgeving dragen óók bij aan bestaanszekerheid. En dat in termen van meer banen (ook voor nieuwkomers), minder energiekosten en een betere gezondheid.

Rookbom

Bij het uitwerken van het idee van een groene welzijnseconomie kan een debat over de aard en wenselijkheid van economische groei niet ontbreken. Het bruto binnenlands product (bbp) is nu nog de voornaamste graadmeter voor het succes van de economie, en daarmee ook het doel van economisch beleid. Het afgelopen decennium is dit groeiparadigma in toenemende mate onderwerp van kritiek.

Het bbp verwacht kwalitatieve en kwantitatieve groei met elkaar. Het meet weliswaar de monetaire waarde van productie en consumptie van goederen en diensten, maar negeert andere minstens zo belangrijke aspecten van menselijk welzijn. Daarom verschuift in sommige landen, waaronder Nederland, de focus naar het concept van *brede welvaart*, dat naast het bbp ook kwalitatieve factoren (gezondheid, veiligheid, sociale relaties en een schone leefomgeving) inzichtelijk maakt.

Arjan Reurink & Tim 'S Jongers *Op weg naar een groene welzijnseconomie*

Voor sommige (milieu)economen en ecologen gaat brede welvaart echter niet ver genoeg. Zij pleiten ervoor om krimp van het bbp expliciet tot doel te maken voor het economische beleid. In zijn boekessay in dit nummer van S&D weegt Paul de Beer de in zijn ogen sterke en zwakke kanten van dit ontgroeidenken tegen elkaar af.

De centrale stelling van ontgroeiers, legt de Beer uit, is dat verduurzaming en economische groei onverenigbaar zijn. Daarmee staan zij lijnrecht tegenover de aanhangers van het groene groei paradigma. Die menen dat sociale en technische innovaties gericht op het efficiënter en circulair maken van productieprocessen, in combinatie met een overgang van fossiele naar hernieuwbare energiebronnen, het mogelijk maken om economische groei en verduurzaming te doen samengaan. Sterker nog, volgens de 'groene groeiers' is economische groei een voorwaarde om de benodigde innovaties en investeringen voor verduurzaming te mobiliseren.

De Beer merkt op dat er onduidelijkheid bestaat over wat ontgroeiers precies bedoelen wanneer zij het hebben over 'groei'. Enerzijds stellen ontgroeiers te doelen op een toename van het energie- en grondstoffengebruik. Anderzijds richten zij hun pijlen juist op de ontwikkeling van de waarde van op de markt verhandelde goederen en diensten (het bbp). Kate Raworth, prominente stem in het groei-versus ontgroeidebat en auteur van *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*, vergelijkt de term 'degrowth' dan ook met een rookbom: gooi het in een conversatie en je hebt verwarring alom.

Volgens ons ligt de weg uit deze tijdrovende discussie voor de hand: ga aan de slag met hervormingen die het bestaande economische systeem zo snel mogelijk binnen de planetaire en sociale grenzen brengen. Zet dus in op hervormingen die economische activiteiten die gericht zijn op verduurzaming doen groeien en die activiteiten die verbonden zijn aan vervuiling doen krimpen. Dan ontdekken

we op termijn vanzelf wel wie zijn gelijk mag halen in het groeidebat.

Daarmee is de kous echter niet af. De doelstelling van economische groei zit diep in de systemen van onze economie. Of de totale waarde van op de markt verhandelde diensten en goederen (het bbp) groeit of krimpt maakt een wereld van verschil voor overheden, de financiële sector en bedrijven. Wat ons betreft hoeft krimp van het bbp geen doel op zich te zijn. Wel doen we er goed aan om ons voor te bereiden op scenario's waarbij krimp een gegeven is.

De onzichtbare hand van de markt

Over de noodzaak van een transitie naar een nieuw economisch systeem bestaat consensus. Ook over het uitgangspunt dat die transitie op een rechtvaardige manier moet plaatsvinden, lijkt iedereen het eens te zijn. Het is bij de vraag naar het *hoe* dat ideologische scheidslijnen aan de oppervlakte komen.

Voor veel economen is het voornaamste probleem van het huidige economische systeem dat bedrijven en consumenten niet hoeven op te draaien voor maatschappelijke en ecologische schade. Kosten van mensenrechtenschendingen, klimaatverandering en milieuvervuiling worden afgewenteld. Economisch gewin gaat boven het welzijn van mensen en planeet.

Een logische oplossing is die kosten wél in rekening te brengen. Zogenaamde maatschappelijke en ecologische 'externaliteiten' beprijzen, kan producenten ertoe bewegen op een meer duurzame en sociaal verantwoorde manier te produceren. Want als men het dan nog steeds nalaat de productieprocessen te verduurzamen, zullen de producten duurder worden. De gedachte is dat de onzichtbare hand van de markt ons zo de weg wijst naar een groene welzijnseconomie.

Michel Scholte en Werner Schouten betogen in hun bijdrage dat de overgang naar een groene welzijnseconomie alleen kan middels

Arjan Reurink & Tim 'S Jongers *Op weg naar een groene welzijnseconomie*

'true pricing'. Dat is het beprijzen van producten en diensten inclusief de kosten van de schade aan mens en milieu.

Het idee om bepaalde externaliteiten te beprijzen is op zichzelf niet nieuw en wordt breed toegepast in het huidige klimaatbeleid. Maar laten we waken voor al te veel optimisme over dit instrument. Ervaringen met bijvoorbeeld het beprijzen van CO₂-emissies laten

Krimp van het bbp hoeft geen doel op zich te zijn maar we doen er wel goed aan ons voor te bereiden op scenario's waarbij krimp een gegeven is

zien dat de effecten gering zijn. Ook verhoudt beprijzen zich moeizaam tot het sociale doel van een groene welzijnseconomie. Terwijl het juist de kapitaalkrachtigen zijn die de grootste verantwoordelijkheid dragen voor de ecologische en sociale crisis waar we ons in bevinden, zullen burgers met een smalle beurs relatief gezien het meest last hebben van deze maatregelen.

Scholte en Schouten stellen dat de overheid met beleid dan maar moet compenseren, zodat lage inkomensgroepen worden ontzien. Maar gezien de nu al grote (en stijgende) ongelijkheid in onze samenleving is dit geen simpele opgave. Bovendien laat beprijzing de ongelijke machts- en bezitsverhoudingen die ten grondslag liggen aan de uitwassen van het huidige economische systeem (armoede, ongelijkheid, uitbuiting en onzekerheid) grotendeels ongemoeid.¹

Dat wil niet zeggen dat het beprijzen van externaliteiten geen rol kan spelen in de transitie naar een groene welzijnseconomie. In onze ogen kan het echter niet de kern vormen

van een effectieve en sociaal-democratische politiek gericht op het realiseren van een groene welzijnseconomie. We zullen veel breder moeten kijken dan een marktgedreven klimaatpolitiek die de verantwoordelijkheid bij het individu legt.

De sturende visie van de Big Green State

Zou een assertieve overheid met een duidelijke visie niet beter aan het roer van de transitie naar een groene welzijnseconomie staan? In plaats van private investeerders en bedrijven via het prijsmechanisme proberen te prikkelen om de transitie te verwezenlijken, bepaalt de overheid dan zelf het tempo en de richting van de transitie. Dat kan zij doen door zich actief te mengen in het economische proces, en op basis van democratische besluitvorming keuzes te maken over hoe kapitaal en arbeid worden ingezet. Politiek-economen Isabella Weber en Daniela Gabor noemen dat de 'Big Green State'.²

Een transitie in handen van zo'n grote groene overheid vergt een fundamentele herziening van heersende opvattingen over wat de overheid kan en moet doen in de economie. Het op dit moment dominante frame reduceert de overheid feitelijk tot marktmeester en verdeelschijf. Enerzijds moet de overheid efficiënte werking van de markt garanderen. Anderzijds wordt zij geacht de ongelijkheden die de markt genereert te verzachten via belastingen, toeslagen en allerhande uitkeringen en compensaties.

Deze beperkte opvatting van hoe de overheid zich verhoudt tot de economie laat zich moeilijk rijmen met het idee van de sterke groene overheid. Daarin wordt de overheid namelijk een veel actievere rol toebedeeld in het vormgeven van de economie. Concreet betekent het dat winst en vermogen zwaarder belast worden teneinde grootschalige publieke investeringen in groene infrastructuur en collectieve voorzieningen mogelijk te maken. Het betekent een assertief industriebeleid

Arjan Reurink & Tim 'S Jongers *Op weg naar een groene welzijnseconomie*

waarin de overheid proactief bijdraagt aan de ombouw van bestaande industrieën, de opbouw van nieuwe groene industrieën én een sociaal rechtvaardige afbouw van vervuilende industrieën waar niet langer plek voor is.

Daarbij gaat met publiek geld gefinancierde steun aan het bedrijfsleven consequent samen met duidelijke groene en sociale voorwaarden. En het betekent ook een veel ambitieuzer arbeidsmarktbeleid dan we nu kennen. De overheid gaat zich bezighouden met de kwaliteit van werk, zorgt voor een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en maakt het voor iedereen (dus niet alleen universitair geschoolden) mogelijk zich gedurende zijn loopbaan te blijven ontwikkelen.

Hiervoor moet de overheid wel beschikken over de benodigde middelen én het noodzakelijke gezag. Bernard ter Haar maakt zich daar zorgen om. De verschraving van de voorzieningen van de verzorgingsstaat en de kloof tussen beleid en uitvoering hebben het vertrouwen van de samenleving in de overheid ernstig aangetast. De route naar een groene welzijnseconomie kan dan nergens anders beginnen dan bij het herstel van de verzorgingsstaat.

Veel van de beleidsinstrumenten waar de naoorlogse staat haar sturend vermogen aan ontleende, zijn de afgelopen decennia bij het grofvuil gezet. Staatsdeelnemingen in de economie zijn afgestoten of verzelfstandigd³, maatregelen om internationale kapitaalstromen te temperen zijn afgeschaft en inspecties en handhavingsorganen (arbeidsinspectie, omgevingsdiensten) kampen met zware onderbezetting. Ook dat instrumentarium zal opnieuw moeten worden opgebouwd.

Rens van Tilburg stelt in zijn bijdrage dat een groene welzijnseconomie vereist dat er dure lessen uit het verleden getrokken worden. Daarmee doelt hij op de door Europese begrotingsregels gebaseerde bezuinigingen van Rutte II. Nu het bezuinigingsspook alweer in de gangen van het Binnenhof dwaalt (zie de Voorjaarsnota) moeten die regels van destijds herzien worden. Want zowel sociaal beleid als

industriebeleid staat of valt bij de begrotingsruimte. Dat geldt zeker in economisch onzekere tijden waarin een extra groot beroep wordt gedaan op overheidsbestedingen.

In Brussel wordt momenteel gesproken over hervorming van die regels. Eén ding, zo vindt Van Tilburg, staat de noodzakelijke hervormingen echter in de weg: de hardnekkige en mankgaande metafoor van het 'huishoudboekje' die de overheidsfinanciën zouden zijn. Een overheid is geen huishouden dat op enig moment alle schulden weer afbetaald moet hebben. Een overheid moet investeren in haar burgers en hun toekomst. Om dat mogelijk te maken moeten het fiscale en monetaire beleid weer dienend worden aan het publieke belang.

Het zelforganiserend vermogen van burgercollectieven

Naast markt en overheid kan ook de burger een rol spelen in de transitie naar een groene welzijnseconomie. Veel pleitbezorgers van burgercollectieven, zo vertelt Tine de Moor in haar tweegesprek met Annemariëke Nierop in dit nummer, hebben een welhaast religieus geloof in het potentieel van burgercollectieven als oplossing voor de kwalen van ons huidige kapitalistische systeem.

Sommige burgercollectieven, zo legt De Moor uit, zijn ontstaan vanuit bittere noodzaak. Broodfondsen, bijvoorbeeld, vullen het gat dat de overheid heeft laten vallen door de verplichte, collectieve arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen af te schaffen, waardoor zij geen vangnet meer hebben om op terug te vallen. Dergelijke burgercollectieven leveren dan een positieve bijdrage aan de bestaanszekerheid van deelnemers, maar je kunt je afvragen of een door de overheid georganiseerde collectieve verzekering niet veel beter is. Wij delen alvast het scepticisme van De Moor en Nierop.

Andere burgercollectieven ontstaan meer vanuit een behoefte aan controle. Mensen wil-

Arjan Reurink & Tim 'S Jongers *Op weg naar een groene welzijnseconomie*

len een zekere mate van grip, bijvoorbeeld op waar hun voeding vandaan komt. Maar hier speelt een paradox: zij met de minste grip op hun leven zijn het meeste gebaat bij zulke burgercollectieven. En daar wringt de schoen. Nierop noemt het voorbeeld van de Herenboeren, een coöperatief dat alleen toegankelijk is voor mensen die kapitaalkrachtig genoeg zijn om zich in te kopen. Op die wijze grip bekomen wordt dan een lastig verhaal voor de minderbedeelden onder ons. De Moor stelt daar het voorbeeld tegenover van de schoonmaaksector waar mensen zonder opleiding samen een werknemerscoöperatie runnen en daar veel voldoening uit halen.

De route naar een groene welzijnseconomie kan nergens anders beginnen dan bij het herstel van de verzorgingsstaat

Wat betreft het zelf op poten zetten van energievoorzieningen kunnen collectieven een nuttige bijdrage leveren aan verduurzaming. Maar ook hier geldt dat lang niet iedereen kan bijdragen en dat het met name de mensen in de meest kwetsbare wijken aan organisatiekracht ontbreekt. Het ecologische doel van de groene welzijnseconomie kan hier dus op gespannen voet staan met het democratische doel. Daarbij moet ook erkend worden dat lokale energiesystemen maar in beperkte mate onafhankelijk kunnen zijn van de bredere energiemarkt.

Alles overziend lijken burgercollectieven onder bepaalde voorwaarden een positieve bij-

drage te kunnen leveren aan het realiseren van een groene welzijnseconomie. Die voorwaarden zijn dat de overheid deze initiatieven niet dwarsboomt met onnodige of bureaucratische wet- en regelgeving en dat de netelige kwesties met betrekking tot de inclusiviteit van burgercollectieven serieus genomen worden.

We moeten ervoor waken dat we onze hoop niet te veel vestigen op het zelforganiserend vermogen van burgers. Want een dergelijke strategie voor het verwezenlijken van de transitie gaat de noodzakelijke confrontatie met de Shells, Blackrocks en Blackstones van deze wereld te veel uit de weg. Het vat de koe die we 'klassenstrijd' noemen niet bij de horens.

Sturende overheid

Het redden van de planeet en de samenleving uitbesteden aan de markt, lijkt een doodlopende weg. De onzichtbare hand van de markt is te onzichtbaar en werkt bovendien verdere ongelijkheid in de hand. De verantwoordelijkheid voor de transitie neerleggen bij burgercollectieven lijkt evenmin een geschikte weg om te bewandelen. Niet dat we er tegen zijn, integendeel. Maar een transitieagenda die te zwaar leunt op de kracht van burgercollectieven is onvoldoende in staat bestaande machtsstructuren te doorbreken en zal er niet in slagen de grootschalige investeringen te mobiliseren die nodig zijn voor het verduurzamen van de economie.

De overgang naar een groene welzijnseconomie kan daarom niet anders lopen dan via een sturende overheid. Die zal hiervoor heringericht moeten worden tot een krachtige, groene overheid, die er naast het realiseren van duurzaamheidsdoelen niet voor terugdeinst de noodzakelijk klassenstrijd aan te gaan.

Dit is waar we nu staan in ons denken over de groene welzijnseconomie, wetende dat we er hiermee nog lang niet zijn.

Arjan Reurink & Tim 'S Jongers *Op weg naar een groene welzijnseconomie*

Noten

- 1 Voor een diepgravende kritiek op het prijsmechanisme zie: Adrienne Buller (2022). *The Value of a Whale. On the Illusions of Green Capitalism*. Manchester University Press.
- 2 Financial Times (2021). COP26 should distance itself from carbon shock therapy. Zie ook: Gabor (2023). The (European) Derisking State.
- 3 Vorig jaar schreef Vinzenz Bäumer Escobar in *S&D* over het havenbedrijf van Rotterdam. Dat werd in 2004 verzelfstandigd, waarna publieke belangen niet langer geborgd waren in de statuten van het havenbedrijf, met grote gevolgen voor de verduurzamingsplannen van de haven. Vinzenz Bäumer Escobar, Het fossiele drama van Rotterdam? In: *S&D* 2022/5; p. 20-27.

Kiezen tussen botsende belangen

Het ideaal van een groene welzijnseconomie is mooi, maar het krijgt pas echt betekenis als hierbij ook prioriteiten worden aangegeven. Ecologische, sociale en democratische doelen zullen elkaar onherroepelijk soms in de weg zitten. Politieke partijen moeten daarom niet alleen het ideaal schetsen, maar ook aangeven hoe zij zullen kiezen als deze belangen botsen.

WILLEM VAN DER DEIJL & DICK TIMMER

Willem van der Deijl is universitair docent aan de Universiteit van Tilburg. Zijn onderzoek richt zich op ethische vragen in de economie, en filosofische vragen over waarde. Dick Timmer is universitair docent morele en politieke filosofie aan de Technische Universität Dortmund. Zijn onderzoek bevindt zich op het snijvlak van filosofie, economie en maatschappij.

In het discussiestuk *Samen onze toekomst in handen nemen*¹ presenteren Tim 'S Jongers en Noortje Thijssen de basis voor een nieuw links verhaal.² In dit artikel bespreken wij drie centrale waarden uit het discussiestuk en hoe deze waarden met elkaar in conflict kunnen komen. Zo willen we bijdragen aan het gesprek over de vraag hoe we onze gezamenlijke toekomst zouden moeten vormgeven.

De kern van het discussiestuk is als volgt. Allereerst wordt gepleit voor een *groene welzijnseconomie*. 'Groen' omdat ze beoogt om planetaire grenzen niet te overschrijden. En ze is gericht op 'welzijn' omdat het welzijn van de mens en diens relatie met de natuur vooropstaat, in plaats van bijvoorbeeld economische groei of koopkracht. Wij noemen dit het *ecologische doel* van de welzijnseconomie.

Daarnaast wordt sterke nadruk gelegd op het beschermen van *bestaanszekerheid*, wat

de meeste garanties biedt 'op een gelukkig en gezond leven' (p. 6). Hiervoor zijn materiële zaken als betrouwbare toegang tot sociale voorzieningen nodig, maar ook immateriële zaken als de vrijheid om jezelf te kunnen ontwikkelen. Wij noemen dit het *sociale doel* van de welzijnseconomie.

Ten slotte wordt gepleit voor een versterking en herwaardering van onze democratie. Het streven is naar een democratie die ons in staat stelt 'gezamenlijk onze toekomst vorm te geven' en die 'een zekere mate van grip op de wereld om [ons] heen' geeft. Zo'n democratie is noodzakelijk voor de transitie richting een groene welzijnseconomie en het beschermen van bestaanszekerheid.

Terecht wordt in het discussiestuk opgemerkt dat groene en sociale politiek niet zonder elkaar kunnen. Als de klimaat- en biodiversiteitscrisis bijvoorbeeld geen belangrijke

Willem van der Deijl & Dick Timmer *Kiezen tussen botsende belangen*

maatstaf voor politiek en sociaal beleid wordt, brengt dit de bestaanszekerheid in zowel het heden als de toekomst in gevaar. Groene economie en bestaanszekerheid zijn dus met elkaar verweven.

Soms zullen deze doelen dus samen gerealiseerd kunnen worden. Maar de politieke en economische realiteit maakt dat dit niet altijd mogelijk is. Hierdoor kunnen juist idealen die met elkaar verweven zijn spanning opleveren. Wij bespreken drie van die spanningen. Niet om te beargumenteren dat we de doelen moeten heroverwegen, wel om het ideaal van de groene welzijnseconomie te verscherpen en voorbereid te zijn op moeilijke politieke keuzes.

Ten eerste: het ecologische doel planetaire grenzen te beschermen kan een spanning opleveren met het democratische doel mensen een zekere mate van grip op de wereld om hen heen te geven. Ten tweede: in het streven naar een groene welzijnseconomie kan een spanning ontstaan tussen het genoemde ecologische doel en het sociale doel van bestaanszekerheid. Ten derde: het vergroenen en socialer maken van *onze* economie kan conflicteren met het socialer en groener maken van de wereld elders of in de toekomst.

Het ecologische doel en de democratie

We beginnen met het ecologische doel planetaire grenzen te beschermen en het democratische doel mensen een zekere mate van grip op de wereld om hen heen te geven. De Amerikaanse hoogleraar Kyle Whyte argumenteert dat vanwege de urgentie van het klimaatprobleem er spanning ontstaat tussen twee belangrijke grenzen ('tipping points').³ Enerzijds zijn er *planetaire grenzen* die, wanneer zij overschreden worden, voor onomkeerbare en gevaarlijke klimaatverandering zorgen. Daarnaast zijn er *relationele grenzen* die, wanneer zij overschreden worden, voor onherstelbare schade tussen mensen en groepen zorgen. Deze grenzen worden overschreden wanneer

er een langdurig gebrek aan consent, vertrouwen, verantwoordelijkheid en wederkerigheid bestaat, bijvoorbeeld tussen de overheid, bedrijven, of bepaalde groepen binnen de samenleving.

Het is twijfelachtig of het ecologische doel van de groene welzijnseconomie zich op korte termijn met het democratische doel laat verenigen

Het discussiestuk heeft beide grenzen in het vizier. Zij corresponderen ongeveer met het ecologische en democratische doel van de groene welzijnseconomie. Volgens Whyte stelt de urgentie van het klimaatprobleem ons voor een dilemma. Óf we richten ons op een geleidelijke, breed gedragen transitie maar accepteren dat die transitie te laat komt om een vuist te maken tegen gevaarlijke klimaatverandering. Óf we beschermen ecologische grenzen maar zetten daarmee groepen binnen en buiten de samenleving tegenover elkaar op.

Anders gezegd, als het ecologische doel voorrang krijgt, dan zal dat ten koste gaan van langdurige en duurzame relaties tussen bijvoorbeeld burgers, overheden en bedrijven. Maar als deze relaties voorrang krijgen, dan wordt een snelle, gecoördineerde en effectieve aanpak van klimaatverandering onmogelijk. Het is, aldus Whyte, niet en-en, maar of-of.

Misschien is niet iedereen het daarmee eens. Men kan bijvoorbeeld tegenwerpen dat deze spanning tussen ecologie en democratie alleen ontstaat als er geen draagvlak is of als een meerderheid van de kiezers de ecologische doelstelling niet onderschrijft. Hoe be-

Willem van der Deijl & Dick Timmer *Kiezen tussen botsende belangen*

leid tot stand komt, maakt nogal uit voor het draagvlak ervoor. Klimaatwetenschappers wijzen niet voor niks op het belang van procedurele rechtvaardigheid in de totstandkoming van klimaatbeleid.

Wijzelf denken dat voor democratische inclusie meer nodig is dan het volgen van de meerderheid. Maar belangrijker is dat deze tegenwerping Whyte's analyse juist kracht bijzet. De urgentie van het klimaatprobleem maakt snel en daadkrachtig handelen noodzakelijk, zoals ook het meest recente IPCC-rapport opnieuw duidelijk maakt.⁴ Voor het soort relaties en procedures dat voor het democratische doel nodig is, zal in de klimaattransitie niet altijd ruimte zijn. Het is daarom dus twijfelachtig of het ecologische doel van de groene welzijnseconomie zich op korte termijn met het democratische doel laat verenigen.

Men zou ook kunnen tegenwerpen dat als het ecologische doel en het sociale doel, namelijk het beschermen van bestaanszekerheid, tegelijkertijd worden gerealiseerd, brede maatschappelijke steun voor het ecologische doel mogelijk is. Wellicht gaan wij er te veel vanuit dat particuliere belangen of ideeën tegengesteld zijn aan het gemeenschappelijke belang van verduurzaming. Die belangen kunnen hand in hand gaan. De isolatie van huizen zorgt voor bijvoorbeeld wooncomfort en een lagere energierekening, terwijl zij tegelijkertijd de uitstoot vermindert. Een ander voorbeeld is de vergroening van Tata Steel. Die wordt onder andere gedreven door werknemers en vakbonden, die inzien dat verduurzaming van het bedrijf hun particuliere belang dient. Daar gaan versnelde vergroening en democratisering dus hand in hand.

De vraag is echter hoe deze specifieke voorbeelden zich laten veralgemeniseren tot grootschalige klimaatadaptatie- en mitigatie. Bovendien valt het te betwijfelen of vragen over draagvlak zich altijd tot verdelingsvragen laten reduceren, waarbij de hoeveelheid draagvlak groeit (of daalt) naarmate er meer of minder wordt herverdeeld. Een ruime uit-

koopregeling bij boeren is bijvoorbeeld geen garantie op draagvlak voor de uitkoopregeling. In plaats daarvan zullen, zoals Whyte ook argumenteert, juist ook *relaties* een belangrijke rol spelen. Maar precies die relaties hebben tijd nodig; tijd die voor het realiseren van het ecologische doel er niet altijd is.

Toch verschaffen deze voorbeelden een belangrijk inzicht; zij dienen als 'proof of concept' van het samengaan van ecologische en democratische doelen. Een ideaal dat deze twee doelen centraal stelt – zoals de wetenschappelijke bureaus van PvdA en GroenLinks dat in de notitie formuleren – zal deze spanning continu moeten monitoren en soms moeilijke afwegingen moeten maken.

Het ecologische doel en het sociale doel

In het streven naar een groene welzijnseconomie kan ook een spanning ontstaan tussen het ecologische doel planetaire grenzen te beschermen en het sociale doel bestaanszekerheid te bieden. Ondanks dat bestaanszekerheid in het discussiestuk een centrale rol speelt, wordt nergens exact duidelijk wat het precies betekent, terwijl juist dit voor het nadenken over planetaire grenzen cruciaal is.

Het discussiestuk lijkt een veeleisende invulling van bestaanszekerheid in gedachten te hebben, bijvoorbeeld wanneer het zegt dat bestaanszekerheid 'de meeste garanties biedt op een gelukkig en gezond leven' (p. 6). Daarin krijgen naast materiële zaken ook 'immateriële' aspecten, zoals onderwijs, gezondheid, leefomgeving, veiligheid e.d. een rol.

Ter contrast, een klassieke en minimale invulling van bestaanszekerheid zou bijvoorbeeld iets als 'bed, bad, en brood' kunnen betekenen. Misschien genoeg voor een minimale levensstandaard, maar zeker niet meer dan dat. Een andere mogelijkheid is een armoedegrens, die in Nederland in 2023 rond de € 1508 ligt.⁵

Volgens ons laat het discussiestuk zich eerder als een pleidooi voor een bredere wel-

Willem van der Deijl & Dick Timmer *Kiezen tussen botsende belangen*

vaartsnotie lezen dan als een pleidooi voor het garanderen van bestaanszekerheid in de klassieke zin. Precies daarin schuilt de spanning tussen het sociale doel en het ecologische doel. Vrijwel iedereen in Nederland heeft op dit moment een ecologische voetafdruk die onhoudbaar is wanneer we planetaire grenzen willen respecteren.⁶ Dit betekent dus dat de transitie naar een groene welzijns-economie voor het leven van vrijwel iedereen gevolgen zal hebben. Tegelijkertijd is het waarschijnlijk dat de transitie niet iedereen in gelijke mate zal treffen.

Vrijwel iedereen in Nederland heeft op dit moment een ecologische voetafdruk die onhoudbaar is wanneer we planetaire grenzen willen respecteren

Wanneer omwille van planetaire grenzen de mogelijkheid om uit te stoten beperkt is, moet het uitstootbudget zo verdeeld worden dat bestaanszekerheid beschermd wordt en bestaande ongelijkheid niet verder wordt vergroot.⁷ Maar hoe omvangrijker en veeleisender het ideaal van bestaanszekerheid is, hoe groter het deel van het uitstootbudget dat daarvoor nodig is.

Het discussiestuk adresseert deze verdelingsvraag deels door te zeggen waar zwaardere belastingen te rechtvaardigen zijn. Zo mag juist van vermogende huishoudens meer gevraagd worden in de klimaattransitie. Hiervoor zijn verschillende ethische principes aan te dragen, zoals dat wie verhoudingsgewijs meer vervuult daarom ook meer moet bijdragen, en dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen. Datzelfde geldt voor

vervuilende industrieën en grote ondernemingen; ook bij hen ligt een grote verantwoordelijkheid in de transitie naar een groene welzijns-economie.

Maar juist als bestaanszekerheid om méér gaat dan materiële basisbehoeften, moeten we nagaan hoe de transitie verschillende aspecten van het leven van individuen beïnvloedt. Dat betreft zowel hun individuele consumptie als hun toegang tot publieke voorzieningen. De transitie betekent bijvoorbeeld dat we vervuilende consumptie moeten verminderen. We moeten dus onderzoeken en expliciet maken welke levensstandaard en welk consumptiepatroon verenigbaar zijn met de groene welzijns-economie. Wat voor een leven zullen individuen daarin leiden? Welke individuele consumptie hoort daarbij, en welke publieke voorzieningen?

Vanuit het perspectief van sociale rechtvaardigheid bestaat hierin het risico dat huishoudens onevenredig geraakt worden, ook wat betreft hun bestaanszekerheid. Zo zal een ontmoedigingsbeleid (bijvoorbeeld via belastingen) op zaken als autorijden, vliegen, vlees- en zuivelconsumptie, of kleding kopen, economisch kwetsbaardere huishoudens onevenredig hard raken.⁸ Dat is niet omdat deze mensen meer gebruikmaken van deze zaken, maar omdat deze een groter deel van hun budget innemen en omdat ze minder speelruimte hebben om kostenstijgingen op te vangen. Wie zowel een ruime invulling van bestaanszekerheid wil garanderen als ecologische grenzen wil respecteren, zal dus belangrijke afwegingen moeten maken.

Ons doel hier is niet om deze afwegingen zelf te maken. Maar om de transitie naar een groene welzijns-economie handen en voeten te geven, moeten de volgende fundamentele ethische en politieke vragen worden beantwoord: welke vrijheden en mogelijkheden zouden mensen moeten hebben in een groene welzijns-economie? En welke ecologische grenzen en beperkingen kunnen daarmee gerechtvaardigd worden?

Willem van der Deijl & Dick Timmer *Kiezen tussen botsende belangen*

Het sociale doel en de reikwijdte van de groene welzijnseconomie

Ten slotte de laatste spanning: het vergroenen en socialer maken van onze economie kan conflicteren met het socialer en groener maken van de wereld elders of in de toekomst. Zowel het ecologische doel, het sociale doel, als het democratische doel roept vragen op over hoe Nederland zich moet verhouden tot de rest van de wereld. De eerste vraag die wij hier bespreken is *tussen wie* de groene welzijnseconomie gerealiseerd moet worden; de tweede vraag is hoe we onze plek moeten zien in het vergroenen van de wereldeconomie.

Wie is lid van de groene welzijnseconomie? Een belangrijke vraag voor de groene welzijnseconomie gaat over de reikwijdte ervan. Heel concreet gaat dit bijvoorbeeld over de grenzen van het sociale doel van het garanderen van bestaanszekerheid, of over het democratische doel van invloed over je eigen leefomgeving. Over wiens bestaanszekerheid hebben we het precies, en wie mag er precies meebeslissen?⁹

Er zijn wereldwijd honderden miljoenen mensen die geen bestaanszekerheid hebben, zelfs niet in de klassieke, minimale zin van dat woord.¹⁰ Ook solidariteit met mensen buiten de Nederlandse landsgrenzen die niet in hun minimale behoeften kunnen voorzien, zou daarom een speerpunt moeten zijn voor links-progressief beleid. Een pleidooi voor een groene economie getuigt bovendien van solidariteit met toekomstige generaties. Bestaanszekerheid in de toekomst is ook *onze* verantwoordelijkheid.

Ook hier kan een spanning ontstaan: de groene welzijnseconomie lijkt zowel een veel-eisende bestaanszekerheidsgrens te vereisen als een grote groep waarvoor deze bestaanszekerheid moet worden gerealiseerd. Dit heeft grote gevolgen. Om een voorbeeld te geven: in Nigeria is de huidige levensverwachting 52,5 jaar; dat is 27,3 jaar lager dan in Nederland.¹¹ Dit komt door slechte leefomstandigheden en beperkte gezondheidszorg. Deze zaken

hangen sterk samen met de kwetsbare economie, maar het verbeteren van de Nigeriaanse economie zal leiden tot een sterke stijging in uitstootgassen.

Tegelijkertijd is Nederland een van de meest welvarende landen ter wereld. Dit geeft Nederland niet alleen een belangrijke verantwoordelijkheid om het voortouw te nemen op het gebied van vergroening, maar het geeft Nederland ook een belangrijke verantwoordelijkheid in het realiseren van internationale sociale rechtvaardigheid.¹² Het is onacceptabel om de economische ontwikkeling van de armste mensen voor ons uit te schuiven, als een probleem dat pas aan de orde kan komen wanneer klimaatverandering is opgelost. Maar dat betekent wel dat Nederland juist ook buiten de eigen landsgrenzen moet investeren.

Daarnaast heeft de vraag met wie we sociaal moeten zijn niet alleen betrekking op mensen in andere landen, maar ook op dieren. Op een enkele verwijzing naar de biodiversiteitscrisis na spelen dieren geen rol in het discussiestuk. Maar de neurologische en ethische literatuur rondom dierenethiek laat ons zien dat er eigenlijk geen moreel verdedigbare grens bestaat tussen dieren en mensen die de afwezigheid van dierenbelangen in de groene welzijnseconomie kan rechtvaardigen.¹³ We weten bijvoorbeeld dat dieren pijn en stress kunnen ervaren en emotionele banden kunnen vormen. Een groene en sociale politiek kan daarom niet ophouden bij de grens van de biologische soort.

Gelukkig is de spanning met de groene energietransitie er hier juist niet. De veeteelt draagt in grote mate bij aan klimaatverandering en het verminderen van vleesconsumptie is een belangrijke stap in het verminderen van onze ecologische voetafdruk. Een groene economie vereist daarom een grote vermindering van de veeteelt. Voor veel mensen zal dit een lastige boodschap zijn, maar progressieve politieke partijen hebben een verantwoordelijkheid om hierin het voortouw te nemen.

De transitie naar een groene welzijnseconomie stelt ons voor twee belangrijke vragen

Willem van der Deijl & Dick Timmer *Kiezen tussen botsende belangen*

over de Nederlandse rol in het omgaan met klimaatverandering. Hoe kan Nederland optimaal bijdragen aan het tegengaan van klimaatverandering? En hoe kan de Nederlandse economie zo snel mogelijk vergroenen?

Een groene economie vereist een grote vermindering van de veeteelt

Het is waarschijnlijk dat het antwoord op die eerste vraag verschilt van het antwoord op die tweede vraag. Aanpassingen aan klimaatverandering zullen urgenter zijn in gebieden die nu al zeer kwetsbaar zijn als gevolg van klimaatverandering. En om schadelijke uitstoot te beperken maakt het niet uit of we uitstoot verminderen (of opvangen) in Nederland of elders.

Wat het ecologische doel betreft, moeten dus belangrijke keuzes worden gemaakt tussen het verduurzamen van de Nederlandse samenleving en klimaatadaptatie en -mitiga-

tie in andere landen. Maar hier gelden harde economische wetten: investeringen die elders worden gedaan, betalen zich niet direct en soms zelfs ook niet op termijn terug voor inwoners van Nederland. In welke mate zet het streven naar een groene welvaartseconomie het vergroenen van de eigen economie op de eerste plek, zelfs als dit niet de meest effectieve manier is om klimaatverandering tegen te gaan?

Hoe verder?

Ons doel met dit artikel is niet om fundamentele vraagtekens te stellen bij het discussiestuk. In plaats daarvan hopen we ruimte te scheppen om het ideaal van een rechtvaardige en duurzame toekomst scherp te krijgen.

Deels kunnen ecologische, sociale, en democratische waarden samen gerealiseerd worden, maar er kunnen ook spanningen ontstaan tussen deze waarden. Dit betekent niet dat we de waarden zelf moeten herzien, maar wel dat we na moeten denken over wat we prioriteit geven. Die afweging, of het schetsen van de contouren daarvan, kan in geen enkel verhaal over de toekomst van ons land ontbreken.

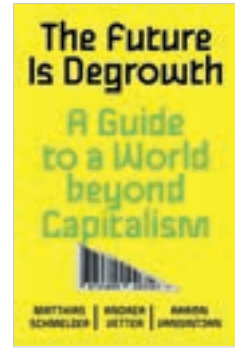
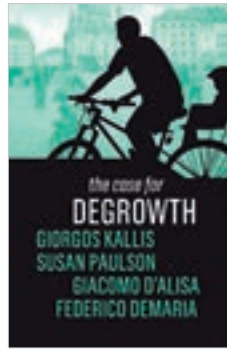
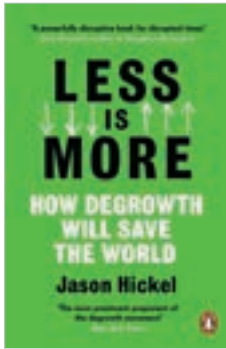
Noten

- 1 Tim 'S Jongers en Noortje Thijssen (2023). *Samen onze toekomst in handen nemen*. Wiardi Beckman Stichting/Wetenschappelijk bureau Groen-Links, Den Haag/Utrecht.
- 2 Voor waardevol commentaar op eerdere versies van dit artikelen danken wij Josette Daemen en de andere leden van de redactie van *Socialisme & Democratie*.
- 3 Zie Kyle Whyte (2020). Too Late for Indigenous Climate Justice: Ecological and Relational Tippling Points. *WIREs Climate Change* 11, no. 1: e603. Whyte's analyse richt zich op de relatie tussen overheden, NGO's en bedrijven enerzijds, en 'indigenous peoples' anderzijds. Zijn verhaal is ingebed in een kritische analyse van de gevolgen van kolonialisme, kapitalisme en industrialisatie voor indigenous peoples. We kunnen dit argument dus niet één op één vertalen naar de Nederlandse context (al is het de vraag of de groene welzijnseconomie zich tot die context zou beperken). Toch is onzes inziens zijn analyse ook op de Nederlandse context van toepassing.
- 4 IPCC AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023.
- 5 Voor verdere discussie, zie bijvoorbeeld Jonathan Wolff (2019). Poverty. *Philosophy Compass* 14: e12635; Liam Shields (2020). Sufficientarianism. *Philosophy Compass* 15: e12704.
- 6 Als we een goede kans willen houden om onder de 1,5° opwarming te blijven laat dat ons een persoonlijke CO₂-budget van ongeveer 2,3 ton per jaar, zie bijvoorbeeld Oxfam International (2021). Carbon emissions of richest 1% set to be 30 times the 1.5°C limit in

Willem van der Deijl & Dick Timmer *Kiezen tussen botsende belangen*

2030. Het gemiddelde CO₂-verbruik is in Nederland veel hoger: CBS. Wat is onze broeikasgasvoetafdruk?
- 7 Voor een verdiepende analyse over zulke verdelingsvraagstukken in de context van klimaatbeleid, zie Marc Davidson (2021). *Verdelende rechtvaardigheid in het klimaatbeleid*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Den Haag.
 - 8 Voor een ethische reflectie op individueel welzijn en de ethiek van vliegen, zie Dick Timmer en Willem Van der Deijl (Forthcoming). Why Fly? Prudential value, climate change, and the ethics of long-distance leisure travel, *Ethical Theory and Moral Practice*.
 - 9 Zie ook Tim Meijers (2023). Rechtvaardigheid Voorbij Het Hier En Nu. In: *Reflecteren Op Rechtvaardigheid. Over de Betekenis van Rechtvaardigheid in de Relatie Tussen Overheid, Ambtenaar En Samenleving*. Redactie door Ardaan Van Ravenzwaaij en Olivier Fajgenblat, 99-115. Amsterdam: Boom.
 - 10 Oxfam International (2022). “Terrifying prospect” of over a quarter of a billion more people crashing into extreme levels of poverty and suffering this year.
 - 11 WorldData.info. Life expectancy.
 - 12 Over verantwoordelijkheid in het realiseren van rechtvaardigheid, zie ook Colin Hickey, Tim Meijers, Ingrid Robeyns, en Dick Timmer. The agents of justice. *Philosophy Compass* 16 (2021): e12770.
 - 13 GREEA. Montreal declaration on animal exploitation.

Duurzamer en gelukkiger zonder groei?



- ▶ **Jason Hickel** *Less is more. How degrowth will save the world*, Penguin Random House 2020 (Nederlandse vertaling: *Minder is meer. Hoe degrowth de wereld zal redden*. Epo)
- ▶ **Giorgos Kallis, Susan Paulson, Giacomo D'Alisa & Federico Demaria** *The case for degrowth*, Polity Press 2020
- ▶ **Paul Schenderling** *Er is leven na de groei*, Bot uitgevers 2022
- ▶ **Matthias Schmelzer, Aaron Vansintjan & Andrea Vetter** *The future is degrowth — A guide to a world beyond capitalism*, Verso Books 2022

PAUL DE BEER

Redacteur S&D, hoogleraar arbeidsverhoudingen aan de UvA, verbonden aan AIAS-HSI en directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

Met ieder nieuw rapport over de stijging van de temperatuur op aarde wordt het duidelijker dat er drastische maatregelen nodig zijn om een verandering van het klimaat die voor een groot deel van de wereldbevolking rampzalige gevolgen zal hebben, af te wenden. Een temperatuurstijging van anderhalve graad is volgens het laatste rapport van het internationale klimaatpanel IPCC alleen nog mogelijk als de wereldwijde uitstoot van CO₂ in 2050 tot nul zal zijn gereduceerd¹ en ook voor een

stijging van twee graden zullen ingrijpende maatregelen nodig zijn. Deze alarmerende berichten roepen steeds meer de vraag op of de noodzakelijke veranderingen nog te realiseren zijn zonder een radicale verandering in de wijze waarop de economie functioneert.

Aanhangers van de gedachte van 'groene groei' stellen dat technische maatregelen, zoals energiebesparing en alternatieve energiebronnen, het mogelijk maken economische groei en uitstoot van broeikasgassen te 'ontkoppelen'.

Paul de Beer

Hierdoor zou de klimaatdoelstelling kunnen worden gerealiseerd binnen de bestaande, op groei gerichte economische orde.

Het laatste decennium gaan echter steeds meer stemmen op dat dit een illusie is: de enige manier om een wereldwijde ramp te voorkomen is dat we afscheid nemen van economische groei. We moeten een overgang realiseren naar 'degrowth' of 'postgroei'. Jason Hickel, een van de bekendste voorvechters van dit idee, trok begin dit jaar veel aandacht met een tournee door Nederland, waaronder een gesprek met de Tweede Kamer. Zijn boek *Less is more* ('Minder is meer') uit 2020 geldt inmiddels als de bijbel voor de degrowth-beweging² en is onder meer een inspiratiebron voor actiegroep Extinction Rebellion.

Aanhangers van degrowth – ik zal ze hierna, enigszins oneerbiedig, 'ontgroeiers' noemen – stellen niet alleen dat we afscheid moeten nemen van economische groei om de wereld te redden (*How degrowth will save the world* luidt de ondertitel van *Less is more*), maar ook om een betere en eerlijker wereld te creëren, met gelukkiger mensen en minder ongelijkheid.

Afscheid nemen van groei is volgens de ontgroeiers dus niet een onvermijdelijk pijnlijk offer dat we moeten brengen om te overleven, maar een wenkend perspectief waardoor we uiteindelijk allemaal beter af zullen zijn. Dat vereist echter niet alleen dat we stoppen met groeien, maar ook dat we onze economie en de samenleving in bredere zin op een geheel andere manier inrichten. Het betekent ook dat we afscheid moeten nemen van het kapitalisme.

Hiermee pretendeert degrowth veel meer dan alleen een ecologisch perspectief te bieden. Het is een theorie over een alternatief voor het kapitalisme. Misschien kunnen we zelfs stellen dat het het eerste omvattende en coherente concept is voor een andere wereldorde sinds de val van het communistische systeem in Oost-Europa. Wie op zoek is naar een nieuw 'groot verhaal' voor de sociaal-democratie doet er dan ook goed aan om zich

in het idee van degrowth te verdiepen en de sterke en zwakke kanten serieus tegen elkaar af te wegen.

In dit boekessay doe ik dit aan de hand van vier boeken: allereerst *Less is more* van Hickel. Daarnaast het boek *The future is degrowth – A guide to a world beyond capitalism* van Matthias Schmelzer, Aaron Vansintjan en Andrea Vetter, dat dezelfde boodschap verkondigt als *Less is more*, maar het concept degrowth verder uitdiept en preciseert, en ook kritisch tegen het licht houdt. Dit boek heeft meer diepgang dan *Less is more*, maar mist daardoor wel de toegankelijkheid en leesbaarheid van Hickels bestseller.

Degrowth zou betekenen dat we afscheid moeten nemen van het kapitalisme

Leesbaarder is het derde boek, *The case for degrowth* van Giorgos Kallis, Susan Paulson, Giacomo D'Alisa en Federico Demaria, dat een beknopt pleidooi (van 140 pagina's) voor degrowth biedt. Ten slotte bespreek ik een Nederlandse bijdrage aan het debat, *Er is leven na de groei* van Paul Schenderling. Daarin probeert deze Berenschot-econoom aan te geven hoe 'postgroei' – de term waaraan hij in het Nederlands de voorkeur geeft boven 'ontgroei' – in ons land concreet vorm zou kunnen krijgen.

Ik concentreer mij in dit essay op drie thema's die in elk van de vier boeken aan de orde komen. Allereerst de stelling dat een duurzame economie alleen mogelijk is door afscheid te nemen van economische groei. Ten tweede de stelling dat een economie die niet groeit, mensen toch (of juist!) meer welzijn en geluk zal brengen. Ten derde de stelling dat degrowth een realistisch alternatief is voor het kapitalisme.

Paul de Beer

Duurzaamheid en groei gaan niet samen

De centrale stelling van ontgroeiers is dat een duurzame economie en groei niet samengaan. De opvatting van techno-optimisten dat toepassing van nieuwe technologieën het mogelijk zal maken te blijven groeien en tegelijkertijd de uitstoot van broeikasgassen en het gebruik van grondstoffen en energie afdoende te verminderen, wordt door hen als niet-realistisch van de hand gewezen.

Daarbij verwijzen Hickel, Schmelzer c.s. en Schenderling naar de Jevons-paradox. Die is genoemd naar de negentiende-eeuwse econoom William Stanley Jevons, die constateerde dat meer efficiënt steenkoolgebruik de totale vraag naar steenkool niet deed afnemen maar juist deed toenemen. Immers, door een efficiënter gebruik van steenkool — of een andere energiebron — in het productieproces, worden producten goedkoper en neemt de vraag ernaar toe. Op grond van recente gegevens stellen Hickel en Schmelzer c.s. dat er misschien wel sprake is van relatieve ont koppeling — het energiegebruik of de uitstoot van broeikasgassen neemt minder sterk toe dan de productie — maar niet van absolute ont koppeling, wat zou inhouden dat energiegebruik en uitstoot zouden dalen.

Het verschil tussen relatieve en absolute ont koppeling is cruciaal: de klimaatdoelen zijn alleen te verzoenen met economische groei als er sprake is van absolute ont koppeling. Dat er tot nog toe geen sprake is van absolute ont koppeling lijkt geen twijfel: de CO₂-uitstoot neemt wereldwijd nog steeds toe.³ Alleen in 2020 was er sprake van een afname — maar dat was dan ook een jaar waarin de wereldeconomie als gevolg van de coronapandemie kromp.

Of er in de toekomst wel sprake zal zijn van absolute ont koppeling valt niet met zekerheid te zeggen. Hier staan de ontgroeiers, die zich beroepen op de historische ontwikkeling, lijnrecht tegenover de 'groene groeiers' die optimistisch zijn over de toekomstige tech-

nische mogelijkheden in combinatie met het 'beprijzen' van vervuilende en niet-duurzame productie en consumptie.

Om de wereldwijde temperatuurstijging beneden de twee graden te houden, zal de CO₂-uitstoot in 2050 ten opzichte van het niveau van 2019 met 73% moeten worden gereduceerd.⁴ Dat komt neer op een jaarlijkse reductie met zo'n 4%. Bij een groei van het mondiale bbp (bruto binnenlands product) met 3% per jaar (het gemiddelde van de afgelopen tien jaar), zal de uitstoot per eenheid product jaarlijks met liefst 7% moeten worden teruggebracht. Dat lijkt inderdaad een welhaast onmogelijke opgave.

Toch valt er een kanttekening te plaatsen bij de stelling van de ontgroeiers. Dat heeft te maken met hun interpretatie van 'groei'. Gezien de stelligheid waarmee zij zich verzetten tegen de groeiverslaving van de huidige economie ('growthism' noemt Hickel dit), zijn de ontgroeiers nogal vaag over wat zij precies bedoelen met 'groei'. Economische groei wordt doorgaans gemeten als de (procentuele) toename van het bbp, de waarde van de jaarlijkse productie (feitelijk: toegevoegde waarde) van op de markt verhandelde goederen en diensten. Maar de mate waarin die productie gepaard gaat met CO₂-uitstoot en gebruik van energie en grondstoffen varieert sterk.

Onderwijs, theater en thuiszorg dragen net zo goed bij aan het bbp als de productie van plastic zakjes, het fokken van varkens of het vrachtvervoer over de weg. Maar de laatstgenoemde vormen van productie veroorzaken natuurlijk een veelvoud aan uitstoot en energie- en grondstoffengebruik van de eerstgenoemde. Anders gezegd: als de groei van het bbp geheel zou bestaan uit een toename van de eerstgenoemde diensten, dan zou deze genoeg klimaatneutraal zijn.

Zoals we hierna zullen zien, pleiten de ontgroeiers juist voor een uitbreiding van dergelijke duurzame diensten. Ook het circulair maken van de economie — door grondstoffen en afval maximaal te hergebruiken — zou de

Paul de Beer

spanning tussen bbp-groei en duurzaamheid kunnen verminderen. Het is dus niet zo zinvol om het degrowth-streven te koppelen aan de groei van het bbp. Dat doen de ontgroeiers meestal dan ook niet, maar ze zijn tamelijk vaag op welke groei zij dan wel doelen.

Schenderling pleit voor kwalitatieve groei in plaats van kwantitatieve groei, maar daarmee duidt hij vooral op groei in termen van welzijn, geluk, creativiteit en burgerparticipatie-aspecten die doorgaans niet tot het economische domein worden gerekend. Hickel stelt: 'bij ontgroeien gaat het niet om het verlagen van het bbp. Het gaat om het verminderen van het materiaal- en energiegebruik in de economie' (p. 180 in de Nederlandse editie).

Kallis c.s. hebben het over 'materiële groei', die zij omschrijven als de 'toename van de hoeveelheid materie en energie die door menselijke samenlevingen wordt getransformeerd'. Deze interpretaties sluiten inderdaad aan bij het doel van minder uitstoot, minder grondstoffengebruik en minder afval. Maar ze impliceren ook dat lang niet alle vormen van (economische) groei ongewenst zijn. Dan is het dus evenmin zinvol de pijlen op 'economische groei' te richten. Daarmee lijkt de tegenstelling tussen groene groei en degrowth toch minder groot dan de ontgroeiers stellen.

Gelukkiger zonder groei

Een van de meest krasse stellingen van de ontgroeiers is dat afzien van groei geen opoffering is om te overleven, maar dat dit het leven van de meeste mensen juist beter zal maken. Hickel drukt dit het meest compact uit met de titel van zijn boek: minder is meer. Als ontgroeiers hierin het gelijk aan hun zijde hebben, maakt dat hun zaak natuurlijk veel sterker. Dan hoeven we immers ecologische duurzaamheid (of sterker nog: overleven) niet af te wegen tegen welzijn of geluk, maar kunnen we beide tegelijkertijd realiseren. Het zou ook heel wat gemakkelijker zijn de bevolking – en uiteindelijk de politiek – mee te krijgen

in het streven naar degrowth als er feitelijk geen offer voor hoeft te worden gebracht.

Maar hoe overtuigend is dit argument? In het traditionele (neoklassieke) economische denken is het onmogelijk dat minder groei meer welzijn oplevert – tenzij men veronderstelt dat de preferenties van burgers veranderen. Immers, meer groei betekent een hoger inkomen en dus meer bestedingsmogelijkheden, zodat je alles kunt realiseren wat je ook met minder groei had kunnen doen, plus nog wat extra.

In plaats van zich tegen 'groei' als zodanig te verzetten, kunnen ontgroeiers beter pleiten voor een drastische reductie van alle vormen van niet-duurzame productie

Schmelzer c.s. en Schenderling suggereren dan ook dat de voorkeuren van burgers zouden moeten veranderen. We zouden ons minder moeten laten meeslepen door modes en trends, minder moeten kijken naar wat de burens doen ('Keeping up with the Joneses'), onze apparaten niet om de twee jaar moeten vervuilen voor de nieuwste versie, meer de waarde van sociale relaties moeten inzien, en zo meer.

Maar als degrowth een verandering van preferenties vooronderstelt om in een hoger welzijn te resulteren, staan de ontgroeiers wel voor een levensgroot probleem. Immers, op basis van hun *huidige* preferenties zullen mensen minder groei (laat staan nulgroei of krimp) wel degelijk als een opoffering zien en dit alleen steunen als zij de ecologische duurzaamheid zwaarder vinden wegen. Het is de vraag of er dan een meerderheid voor te vin-

Paul de Beer

den zal zijn vóórdat het water ons letterlijk aan de lippen staat. Het alternatief is dat je mensen nu al ervan overtuigt dat zij hun preferenties moeten veranderen. Maar gezien de geringe navolging van eerdere pleidooien voor ‘consuminderen’ lijkt dat weinig kansrijk.

Stel dat er toch een politieke meerderheid voor degrowth komt voordat de bevolking van de noodzaak ervan overtuigd is. Hoe zeker kunnen we er dan van zijn, dat de preferenties van mensen alsnog veranderen als ze eraan gewend raken dat het tijdperk van de grenzeloze groei voorbij is? Daarvoor kunnen de ontgroeiers zich wel op praktijkervaringen beroepen. Het is immers bekend dat het geluk van de bevolking van rijke landen geen samenhang vertoont met de hoogte van het bbp per hoofd van de bevolking.

Tot een gemiddeld inkomensniveau van zo'n \$ 40.000 per hoofd, neemt het geluk van bevolkingen nog toe, maar daarboven niet meer.⁵ Dit is de zogenaamde Easterlinparadox, waarnaar alle auteurs behalve Kallis c.s. verwijzen. Dit lijkt te betekenen dat een stabilisatie of zelfs (beperkte) afname van het gemiddelde inkomen geen negatief effect op het geluk van de bevolking zou hebben. Dit wordt bevestigd door een recent onderzoek in Japan, waar het bbp per hoofd van de bevolking sinds 1995 niet meer groeit en het gemiddelde huishoudinkomen is gedaald. De eerste tien jaar werden Japanners weliswaar minder tevreden met het leven, maar vanaf 2005 nam hun tevredenheid weer toe en sinds 2017 overtreft de tevredenheid die van 1995.⁶

Dit lijkt erop te duiden dat mensen zich na een gewenningsperiode van zo'n tien jaar steeds prettiger gaan voelen in een niet-groeiende economie en uiteindelijk – maar wel pas na ruim twee decennia – zelfs meer tevreden worden dan daarvoor. Als degrowth een land niet ‘overkomt’ – zoals bij Japan het geval was – maar een bewuste politieke keuze is – zoals de ontgroeiers bepleiten – is het de vraag of een dergelijk politiek besluit die twintig jaar zal overleven.

Nu pleiten de ontgroeiers voor een reeks aan maatregelen die het welbevinden van de bevolking zouden moeten vergroten en die in Japan waarschijnlijk ontbraken. De genoemde maatregelen lopen sterk uiteen, maar de meeste komen erop neer dat er meer collectieve of publieke voorzieningen komen. Ik herhaal nog maar dat *groei* van die diensten volgens de ontgroeiers niet op gespannen voet staat met het streven naar degrowth, maar er juist integraal onderdeel van uitmaakt. Het kan hierbij gaan om ‘klassieke’ publieke voorzieningen als onderwijs, gezondheidszorg en openbaar vervoer. Schenderling wil overigens de uitgaven aan gezondheidszorg wel afremmen en stelt dat dit ook kan doordat de (vooral mentale) gezondheid in een postgroei-samenleving beter zal zijn.

Ontgroeiers hebben echter een zwak voor ‘bottom-up’ initiatieven van burgers zelf die buiten de markteconomie plaatsvinden. Het meest geliefd zijn de ‘commons’ (‘meenten’ in het Nederlands, maar dat is een term die waarschijnlijk nog maar weinig mensen kennen), gemeenschappelijke hulpbronnen waar mensen vrij over kunnen beschikken. Vroeger ging het daarbij voornamelijk om (weide) grond, maar het kan bijvoorbeeld ook gaan om gemeenschappelijk bezit van gereedschap of andere apparatuur die mensen maar incidenteel nodig hebben. Hickel beschrijft uitvoerig hoe de ‘commoners’ na de neergang van het feodalisme een tijd lang de economie domineerden, tot zij letterlijk met geweld door de kapitalisten van hun land werden verdreven en gedwongen werden in fabrieken te gaan werken.

Ontgroeiers lijken ervan uit te gaan dat activiteiten die buiten de sfeer van de markt en niet tegen betaling worden verricht, ook niet tot groei leiden. Als we groei meten aan de hand van het bbp is dat correct. Maar zoals ik eerder aangaf, gaat het bij degrowth juist niet om bbp-groei. Of kleinschalige ‘informele’ activiteiten ecologisch altijd duurzamer zijn dan grootschaliger formele activiteiten, wordt als

Paul de Beer

vanzelfsprekend aangenomen, maar lijkt mij toch in de eerste plaats een empirische kwestie.

Verder hebben ontgroeiers wel erg veel vrouwen dat dergelijke ‘commons’ spontaan zullen ontstaan als mensen zich minder op geld verdienen en op de markt gaan richten. Ze gaan ook voorbij aan het risico dat dergelijke ‘commons’ toch vaak weer samengaan met vormen van uitsluiting, al is het maar om te voorkomen dat er rooibouw op wordt gepleegd. Alleen Kallis c.s. stippen dit risico kort aan.

Gezien de stelligheid waarmee ontgroeiers het kapitalisme verwerpen, doen zij opmerkelijk weinig voorstellen om het kapitalisme daadwerkelijk af te schaffen

Een belangrijke component van degrowth-pleidooien is ook dat we korter gaan werken. Dat is in zekere zin onvermijdelijk, want zolang de productiviteit per gewerkt uur niet daalt, kan de economie alleen krimpen als we minder uren gaan werken. Omgekeerd is minder uren werken waarschijnlijk de simpelste manier om degrowth te bewerkstelligen. Kortere werken creëert bovendien extra tijd om aan andere activiteiten te besteden, zoals in de ‘commons’, die meer zouden bijdragen aan ons welbevinden dan wat we nu in de markteconomie produceren.

De vraag is natuurlijk waarom we dit dan niet nu al doen. Zelfs in Nederland, zoals bekend wereldkampioen parttimewerk, is het gemiddelde aantal uren dat de bevolking tussen de 20 en 64 jaar werkt, sinds 1995 met 18% toegenomen van 21,5 uur naar 25,3 uur per week.⁷

Overigens maken de ontgroeiers een uitzondering voor de armsten – zowel in onze

eigen samenleving als wereldwijd. Door nivelerende maatregelen zou er voor hen nog wel ruimte moeten zijn voor groei van materiële consumptie.

Voorbij het kapitalisme

Ontgroeiers benadrukken met klem dat degrowth iets anders is dan een recessie. Bij degrowth gaat het om een welbewuste keuze om niet meer te groeien, terwijl een recessie een onbedoelde en ongewenste krimp van de economie is. Maar kan zo’n besluit om niet meer te groeien in praktijk worden gebracht?

Hickel, Schmelzer c.s. en Kallis c.s. zijn over één ding klip en klaar: degrowth betekent afscheid nemen van het kapitalisme. De reden daarvoor is volgens hen simpel: het kapitalisme kan alleen voortbestaan als er sprake is van groei – daarom is een recessie ook iets negatiefs. Dat kapitalisme groei vooronderstelt, wordt beargumenteerd met de stelling van Marx dat kapitalisten maar één doel hebben, namelijk kapitaal accumuleren: ‘Akkumuliert, Akkumuliert! Das ist Moses und die Propheten!’ En dat is alleen mogelijk als de economie groeit. Dit ligt ook ten grondslag aan de expansiedrift van het kapitalisme, die zowel tot imperialisme en kolonialisme als tot uitputting van de aarde heeft geleid.

Mijns inziens maken ze hierbij wat te gemakkelijk de overstap van de drijfveer van individuele kapitalisten naar de economie als geheel. Ook als individuele kapitalisten – het blijft overigens erg vaag wie dit zijn en waarom zij verschillen van andere burgers – kapitaal willen accumuleren, betekent dit nog niet noodzakelijkerwijze dat de klasse van kapitalisten gezamenlijk steeds rijker wordt. Het aantal kapitalisten in de bevolking zou immers kunnen afnemen. En het is denkbaar dat de winst van een deel van de kapitalisten ten koste gaat van andere kapitalisten die minder succesvol zijn met het beleggen van hun kapitaal. (Alleen Kallis c.s. erkennen dat dit mogelijk is, maar stellen dat dit ‘niet wen-

Paul de Beer

selijk' is — alsof dat er werkelijk toe doet.) Wel zal het gemiddelde rendement op kapitaal in een niet-groeiende economie lager zijn, want anders zou het kapitaalinkomen op den duur het volledige bbp beslaan.

In het licht van de stelligheid waarmee ontgroeiers het kapitalisme verwerpen, doen zij opmerkelijk weinig voorstellen om het kapitalisme daadwerkelijk af te schaffen. Geen voorstellen voor onteigening van de kapitaalbezitters, nationalisatie van de productiemiddelen, laat staan een revolutie waarna de arbeiders bezitnemen van het productiekapitaal.

De maatregelen die worden bepleit omvatten enerzijds het stimuleren van activiteiten buiten de sfeer van de markt — zoals genoemde 'commons' — en beogen anderzijds het leven van kapitalisten zo zuur mogelijk te maken, met name door extreem hoge belastingen op niet-duurzame activiteiten. Alleen bij de 'nutsvoorzieningen', die in het verleden vaak een staatstaak waren, zoals energie- en watervoorziening en de zorg, wordt renationalisatie bepleit.

De ontgroeiers besteden teleurstellend weinig aandacht aan de vraag hoe de postgroeieconomie bestuurd moet worden. Er wordt wel erg veel verwacht van de spontane activiteiten van burgers in de 'commons'. Maar waarom gebeurt dit nu dan al niet op veel grotere schaal, aangezien 'commons' in beginsel ook naast een kapitalistische markteconomie kunnen bestaan?

Schenderling kijkt op dit punt af van de andere ontgroeiers. Hij verzet zich niet expliciet tegen het kapitalisme — wellicht omdat hij voor zijn boek een groep meedenkers heeft verzameld uit bijna de gehele breedte van het Nederlandse politieke spectrum, inclusief de VVD. Dat verklaart misschien ook waarom hij zich veel meer op de consumptiezijde van de economie richt dan op de productiezijde.

Hij begint zijn boek zelfs met een aan Piketty ontleend voorstel voor een progressieve CO₂-belasting op consumptie. Op jaarbasis zou het belastingtarief moeten toenemen met

de uitstoot van CO₂ die het gevolg is van de consumptie van een burger. Consumenten die veel uitstoot van broeikasgassen veroorzaken betalen dan niet alleen in absolute zin, maar ook in verhouding tot hun consumptieve uitgaven de meeste belasting. Daarvoor is het overigens wel nodig dat bij *iedere* aankoop je bank automatisch informatie over de CO₂-uitstoot aan de Belastingdienst doorgeeft, zodat deze aan het eind van het jaar de totale verschuldigde CO₂-belasting kan vaststellen.

Ik zal niet ingaan op alle praktische en principiële bezwaren die aan een dergelijk

Groei van diensten staat volgens de ontgroeiers niet op gespannen voet met het streven naar degrowth

voorstel kleven — zoals dat de Belastingdienst ieders consumptiepatroon tot in de kleinste details kent en dat men slechts één keer per jaar de rekening gepresenteerd krijgt voor de vervuilende consumptie gedurende een geheel jaar — maar wil er vooral op wijzen dat Schenderling de realisatie van 'postgroeï' in handen legt van de consumenten. Zij zullen hun consumptiepatroon zodanig moeten aanpassen, dat hun ecologische voetafdruk sterk wordt gereduceerd.

Als een dergelijke consumptiebelasting alleen in Nederland wordt ingevoerd, betekent dit echter dat op export gerichte bedrijven gewoon kunnen doorgaan met hun vervuilende productie. Schenderling wil de opbrengst van de consumptiebelasting gebruiken om de belasting op arbeid te verlagen. Dat zou echter betekenen dat de totale bestedingsmogelijkheden van consumenten gelijk blijven — al zal hun consumptiepatroon verschuiven naar

Paul de Beer

meer duurzame consumptie — zodat het zeer de vraag is of de economische groei daardoor zal worden afgeremd.

Schmelzer c.s. gaan uitvoerig in op de vraag welke concrete acties moeten worden ondernomen om het degrowth-doel te realiseren. Zij bepleiten een strategie langs drie wegen: lokale initiatieven waarin op kleine schaal met degrowth wordt geëxperimenteerd (zoals duurzame energieopwekking in eigen beheer), veranderingen in het overheidsbeleid (in het bijzonder het fiscale beleid) en acties (zoals die van Extinction Rebellion) om meer aandacht op het probleem te vestigen. Maar zij vermijden angstvallig de vraag hoe je daarmee alle mensen meekrijgt die zich nu nog aan economische groei vastklampen in de hoop op een beter leven.

Kallis c.s. gaan daar wel op in, maar erkennen dat ze zelf ook twijfels hebben of het zal lukken voldoende steun voor degrowth te mobiliseren. Zij stellen zelfs: 'Het is eenvoudiger om je het einde van de wereld, of zelfs het einde van het kapitalisme voor te stellen, dan het einde van groei.' Zij hebben hun hoop vooral gevestigd op allianties met andere maatschappelijke bewegingen, zoals feministische, anti-kapitalistische en ontwikkelingsorganisaties. Maar zij maken niet echt duidelijk waarom die het degrowth-streven — dat weinig of niets met hun hoofddoel te maken heeft — zouden ondersteunen.

Groene welzijnseconomie

Ondanks mijn kritische kanttekeningen meen ik dat degrowth het belangrijkste en meest inspirerende alternatief is voor de huidige economische orde. Als er één kandidaat is om het neoliberalisme op te volgen als dominante ideologie, dan is dat mijns inziens degrowth. Maar toch maken de ontgroeiers het zich enerzijds te gemakkelijk en anderzijds te moeilijk.

Te gemakkelijk omdat zij zonder enige aarzeling stellen dat een wereld zonder groei voor vrijwel iedereen beter zou zijn. Zoals

ik heb betoogd is dat alleen overtuigend als we veronderstellen dat de preferenties van mensen veranderen. Het is als tegen een verlaafde zeggen dat zijn leven beter zal worden als hij is afgekickt. Dat mag in het algemeen zo zijn, maar het maakt het afkicken er niet eenvoudiger op. Zo is het ook twijfelachtig of de ontgroeiers erin zullen slagen de aan groei verlaafde meerderheid van hun gelijk te overtuigen.

Ontgroeiers maken het zich anderzijds te moeilijk door (economische) groei categoriaal af te wijzen en zich daarom scherp af te zetten tegen pleitbezorgers van 'groene groei'. De 'groene groeiers' zouden de overgang naar een duurzame economie niet echt serieus nemen, maar vooral een excuus zoeken om te kunnen blijven groeien. Ik heb echter laten zien dat de ontgroeiers feitelijk, als zij nauwkeuriger aangeven wat zij bedoelen, alleen de groei van niet-duurzame productie (of consumptie) willen beëindigen. Dat de postgroei-samenleving beter zou zijn dan de huidige, komt juist doordat zij allerlei andere activiteiten wel willen laten groeien en bloeien. Of de totale economie (van niet-duurzame en duurzame productie samen) dan zal groeien of krimpen is een open vraag — en eigenlijk ook niet relevant, aangezien er geen reden is om aan 'de' economische groei of de groei van het bbp bijzondere waarde te hechten.

Dat is ook de reden waarom er recent brede steun is voor het concept van 'brede welvaart', waarvan bbp-groei slechts een van de vele componenten is. In plaats van zich tegen 'groei' als zodanig te verzetten, zouden ontgroeiers beter kunnen pleiten voor een drastische reductie van alle vormen van niet-duurzame productie — al valt daar misschien lastiger een aansprekend etiket als degrowth op te plakken. Daarmee zouden zij ook een mooie concretisering bieden voor de 'groene welzijnseconomie' uit het discussiestuk *Samen onze toekomst in handen nemen* van de wetenschappelijke bureaus van PvdA en GroenLinks.

Paul de Beer

Noten

- 1 IPCC, Synthesis report of the IPCC sixth assessment report, p.22.
- 2 Al zijn er diverse invloedrijke boeken aan voorafgegaan, zoals *Prosperity without growth* van Tim Jackson en tot op zekere hoogte ook *Doughnut economics* van Kate Raworth.
- 3 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Wereldwijde uitstoot van CO₂ is nog niet aan het dalen (7 december 2022). In Nederland is de CO₂-uitstoot sinds 1990 wel gedaald, maar ontgroeiers wijzen erop dat daarin niet de uitstoot van de productie van geïmporteerde goederen wordt meegenomen.
- 4 IPCC, Synthesis report of the IPCC sixth assessment report, p.22.
- 5 In Nederland bedraagt het bbp per capita zo'n \$ 58.000.
- 6 Komatsu, H., Rappleye, J., & Uchida, Y. (2022). Is happiness possible in a degrowth society? *Futures* 144 (103156).
- 7 CBS, Statline.

Commons voor dummies

PvdA'ers en GroenLinkers mogen zich dan nog zo verbonden voelen met elkaar, soms spreken ze echt een andere taal. Nieuw voor veel PvdA'ers is bijvoorbeeld het praten over commons. Wat zijn dat? (Spoiler: burgercollectieven.) En waarom worden die vanuit GroenLinks-hoek als oplossing voor veel problemen in onze samenleving gezien?

ANNEMARIEKE NIEROP

Hoofdredacteur S&D

De PvdA is een partij die al snel naar de overheid kijkt als er idealen verwezenlijkt moeten worden. GroenLinkers, zo heb ik ervaren nu de wetenschappelijke bureaus van beide partijen intensiever samenwerken, praten veel over 'commons' als de plek waar verandering vandaan moet komen. Ze gebruiken dat zelfs in werkwoordsvorm: commoning.

In de notitie *Samen onze toekomst in handen nemen* die de wetenschappelijke bureaus van beide partijen afgelopen februari presenteerden, komt het woord 'common' niet voor. Dat ligt er waarschijnlijk aan dat de medewerkers van de Wiardi Beckman Stichting niet goed met de term uit de voeten konden. Wel wordt in de notitie gesproken van 'initiatieven vanuit de gemeenschap' die een belangrijke motor moeten vormen van de groene welzijnseconomie.

Is dit dan wat met de commons bedoeld wordt? Het blijft gissen. Voor een spoedcursus 'commons' ging ik daarom te rade bij Tine de Moor, hoogleraar Social Enterprise & Institutions for Collective Action aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en gepromoveerd op de 'commons'. Van haar leer ik dat er een heel

wetenschappelijk onderzoeksveld over de commons is (grotendeels Engelstalig uiteraard), maar dat je als Nederlandse politieke partij beter van burgercollectieven kunt spreken in plaats van commons, althans als je het over hedendaagse activiteiten hebt van Broodfondsen en energiecoöperaties, en niet over landbouwactiviteiten uit de middeleeuwen.

Het wordt me ook duidelijk waarom PvdA'ers vaak als irritant bevoogdend worden gezien als zij weer eens weigeren het algemeen belang te erkennen van al die initiatieven die burgers buiten de overheid om ondernemen. Vooral als je bedenkt dat de overheid het op veel vlakken keihard laat afweten en dat burgers zich vaak simpelweg gedwongen voelen onderling een noodzakelijk sociaal vangnet te vormen of om voor verduurzaming van hun leefomgeving te zorgen.

Aan de andere kant kom ik niet van het beeld af dat burgercollectieven in de praktijk vooral een privilege zijn van welvarende en mondige burgers. Neem de Herenboeren in Bergen, waar ik op bezoek ging om te kijken hoe dit burgercollectief werkt (zie p. 37). Het is een prachtig duurzaam alternatief voor de in-

Annemarieke Nierop *Commons voor dummies*

tensieve landbouw. In plaats van lelies en maïs worden in dit duingebied nu op kleinschalige manier groenten verbouwd en rollen varkens zich nog eens knorrend om in de modder. Maar de coöperatie is alleen toegankelijk voor mensen die zich inkopen. Het is meer een onderneming gerund door gelijkgezinden, dan een collectief van de plaatselijke gemeenschap.

Is dat erg? Niet als je er niet meer van verwacht dan van andere ondernemingen. Maar je komt van een koude kermis thuis als je verwacht dat dit soort burgerinitiatieven een manier zijn om in een gemeenschap gezamenlijk duurzamer te leven op zo'n manier dat iedereen uit de buurt mee kan doen. Als het erop aankomt, is toch weer de overheid nodig om het algemeen belang te bewaken, de zwaksten te beschermen en erbij te betrekken, en te zorgen dat onze samenleving niet nog verder gespleten raakt.

In gesprek met Tine de Moor

Annemarieke Nierop: Wat zijn commons?

Tine de Moor: Een common begint met een groep van mensen die samen iets nodig heeft, bijvoorbeeld energie, arbeid, gezonde voeding of zorg en die daarin wil investeren. Dat kan geld zijn of een bijdrage in natura, en wat je erin stopt kan variëren per lid. In een common komen leden samen tot regels waarmee de keuze tussen het eigen individuele kortetermijnbelang van de leden en het gemeenschappelijke langetermijnbelang van de hele groep wordt gereguleerd en bewaakt. De commons gaan historisch heel ver terug, zeker tot de late middeleeuwen.¹

Het begrip is een eigen leven gaan leiden waardoor mensen het tegenwoordig op van alles en nog wat toepassen. In linkse hoek heeft men het begrip commons extreem doorgetrokken door te stellen dat commons over alles gaan wat wij samen hebben. Het feit dat de term zelf iets gemeenschappelijks suggereert, zorgt ervoor dat het echt alle kanten uitgaat.

Ik gebruik de term commons voornamelijk als ik het heb over de landbouwgebonden collectieven uit de historische periode.

AN: Hoe noem je dan wat mijn GroenLinks-collega's 'commons' noemen?

TdM: Als ik het heb over het geheel aan vormen van geïnstitutionaliseerde collectieve actie, dan spreek ik over instituties voor collectieve actie. Ik spreek in het Nederlands meestal over burgercollectieven. 'Instituties voor collectie-



Tine de Moor

ve actie' is de term die Elinor Ostrom gebruikt, die de Nobelprijs heeft gekregen voor haar werk rond commons. Zij is degene die vanaf de jaren negentig met een gestrekt been tegen de 'tragedy of the commons' ingegaan is.

AN: Tragedy of the commons?

TdM: Dit is echt je doop in de commons he?

AN: Ja, ik vrees het wel

TdM: De 'tragedy of the commons' is een metafoor die op papier gezet werd door Garrett Hardin in 1968 in een veelbesproken artikel in *Science*. Hij stelde dat als je een weideland hebt waar iedereen zijn koeien op mag zetten (volgens hem een 'common'), dat weiland uitein-

Annemarieke Nierop *Commons voor dummies*

delijk overbeweid zal worden. Iedereen zal er steeds meer koeien op willen zetten om zoveel mogelijk voordeel te behalen. Met als gevolg overexploitatie en een weiland dat voor iedereen onbruikbaar wordt.

Maar commons zijn iets heel anders. Wat Hardin beschreef is een open acces-situatie waarbij iedereen toegang heeft tot een 'resource' – in dit geval de natuurlijke rijkdommen die het weideland te bieden had – waarbij er geen regels zijn en niet beschreven is wie welke rechten heeft op dat stuk grond. Ook ging hij compleet voorbij aan het feit dat de historische commoners met elkaar in gesprekken gingen over wat wel en niet kon.

Elinor Ostrom heeft bewezen dat mensen via een systeem van collectieve actie wel degelijk kunnen komen tot veerkracht, tot een organisatie die met crises kan omgaan. Bij hedendaagse 'commons' gaat het bijna altijd over coöperaties van natuurlijke personen die vertrekken vanuit hun rol als consument, maar ook als burger. Wat zij in de pot gooien als lid is eigenlijk hun burgerschap. Ze investeren bijvoorbeeld in een lidmaatschap van de Herenboeren, omdat ze directe controle willen hebben over hun voeding en omdat ze de korte voedselketen steunen. Die leden hebben zichzelf geselecteerd op basis van gedeelde normen en waarden.

AN: Dus voor het hedendaagse debat over burgercollectieven zou je nooit het woord 'commons' gebruiken?

TdM: Je hebt binnen de literatuur rond commons twee stromingen: een groep die empirisch werkt, op basis van data-verzamelingen, de Ostrom-groep. Daar reken ik mezelf ook bij. En je hebt de meer ideologische groep onder wetenschappers, daar vind je mensen als Massimo De Angelis, Pierre Dardot, Christian Laval – bij hen is het bijna tot een geloof verheven, ze denken heel marxistisch. Marx heeft binnen het verhaal over de klassenstrijd natuurlijk over de commons geschreven, maar zij willen dat verhaal van Marx nog een stap

verder nemen en zeggen: commons zijn ook de oplossing voor de klassenstrijd.

AN: PvdA'ers hebben meestal niet zo'n oog voor burgercollectieven. Is dat bezwaarlijk?

TdM: De organisatie van dit soort coöperaties staat haaks op de vaak bevoogdende attitude die je bij het socialisme vaak vindt. 'Wij zullen het wel oplossen voor de bevolking want wij weten het beter'; maar burgers die actief zijn in burgercollectieven zijn net op zoek naar manieren om het zelf en beter te doen.

In linkse hoek heeft men het begrip commons extreem doorgetrokken door te stellen dat commons over alles gaan wat wij samen hebben

Wat je vaak ziet is dat die burgercollectieven geschaard worden onder burgerparticipatie, als een manier om burgers te betrekken bij beleid. Maar burgercollectieven zijn geen vorm van burgerparticipatie, zij zijn een vorm van sociaal ondernemen. Want de mensen die de handen uit de mouwen steken om een energiecoöperatie op te richten, die zijn heel ondernemend, die zijn bezig met iets nieuws bouwen, met oog voor hun eigen energievoorziening én de samenleving. Die moet je de ruimte geven om dat te ontwikkelen.

Veel burgercollectieven, waaronder veel energiecoöperaties, willen onafhankelijk van de overheid werken omdat ze op die manier meer vrijheid hebben en hun verantwoordingsplicht naar de overheid toe beperkt houden. Ze doen dan misschien geen recht op subsidies, maar ze beslissen wel zelf hoe ze met het geld omgaan. Ik roep heel vaak dat dit een begrijpelijke ontwikkeling is, zeker als je ziet

Annemarieke Nierop *Commons voor dummies*

hoe moeilijk het is voor burgercollectieven om samen te werken met overheden. Maar het is ook een bedenkelijke ontwikkeling. Omdat je als overheid dan geen enkele invloed meer hebt op hoe de burgercollectieven zich verder ontwikkelen, hoe inclusief ze zijn of hoe ze met winst omgaan.

In de praktijk stellen veel van die burgercollectieven uit zichzelf limieten, bijvoorbeeld op winstbejag voor de leden, en ze denken vaak van tevoren al goed na over wat te doen met de eventuele winsten die ze creëren. Bij veel burgercollectieven is er ook de automatische reflex om inclusief proberen te zijn, maar dat lukt niet altijd.

AN: Moet je daar als overheid dan niet toch invloed op willen uitoefenen?

TdM: Als een burgercollectief een coöperatie heeft opgericht die zorgt voor 80% van de energie in een gemeente, dan is het van belang om je als gemeentebestuur daarmee te bemoeien. Dat kan door als gemeente een gelijkwaardige partner te worden in die coöperatie, door er financieel in te participeren of door er in natura in te participeren. Dat is echt iets wezenlijk anders dan er alleen subsidies aan verlenen.

Als de gemeente financieel participeert moet een delegatie vanuit de gemeente mee gaan denken in bijvoorbeeld de raad van bestuur of in de algemene vergadering. Dat hoeft geen meerderheidsparticipatie te zijn, maar het is wel belangrijk dat je als overheid erkent dat je een aandeel in de coöperatie hebt omdat je het algemeen belang hiervan wilt bewaken.

Dat geldt niet alleen voor energiecoöperaties, maar bijvoorbeeld ook voor zorgcoöperaties. Heel veel gemeenten in Nederland hebben geen degelijke zorginfrastructuur meer. En er zijn heel wat dorpen – Austerlitz bijvoorbeeld – waar een solide zorgcoöperatie zit die zich volledig op zichzelf vanuit een collectief van burgers heeft ontwikkeld voor iets wat wij als samenleving als een publiek goed

beschouwen: zorg. Als overheid moet je kijken hoe je deze zorgstructuur die van onderop is ontstaan, gaat steunen. Je ziet soms dat hiervoor gemeentelijk eigendom ter beschikking wordt gesteld.

AN: Wat voor problemen kunnen burgercollectieven oplossen die de overheid en de markt laten liggen?

TdM: Aan de ene kant ontstaan burgercollectieven vanuit ellende – de overheid laat het afweten – aan de andere kant ontstaan ze vanuit opportuniteit. Een voorbeeld van de eerste zijn bijvoorbeeld de zorgcoöperaties, opgericht omdat er niets meer is aan zorginfrastructuur in een dorp. Voor de Broodfondsen geldt hetzelfde verhaal: door de afschaffing van de collectieve arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen biedt de overheid zelfstandigen geen vangnet meer bij ziekte en organiseren zelfstandigen dat zelf.

Aan de andere kant staan de voedselcoöperaties zoals de Herenboeren en de energiecoöperaties. Die laatste twee ontstaan niet omdat je in de supermarkt geen biologische voeding kunt krijgen, want dat kan wel, niet omdat er geen duurzame energie te krijgen zou zijn via een commerciële partij, maar omdat mensen controle willen over die producten en diensten én omdat ze een opportuniteit zien. Bij energie is dat soms gewoon een investeringsmogelijkheid, helemaal geen domme investering ook. Bij de Herenboeren is de opportuniteit bijvoorbeeld dat er lokaal een stuk grond vrijkomt en dat er buurtbewoners zijn die dit een zinvolle investering vinden. Afgaande op het aantal nieuw opgerichte Herenboerderij – en gelijkaardige initiatieven – zijn dat er best veel.

Herenboeren zijn niet alleen ontstaan uit idealisme, maar voor een groot deel ook uit behoefte aan controle: mensen willen grip hebben op waar hun voeding vandaan komt. Maar er zijn ook heel goede (geo-)politieke redenen: hoe korter de keten hoe minder afhankelijkheid van import.

Annemarieke Nierop *Commons voor dummies*

FOTO ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM



Maarten Schiphorst in de koude kas van Herenboeren Duinstreek.

Coöperatie Herenboeren Duinstreek (Bergen, Noord-Holland)

Gesprek met Maarten Schiphorst, lid van het bestuur van de coöperatie

'Onze 250 leden runnen gezamenlijk de coöperatie. We hebben zo'n 20 hectaren landbouwgrond. Er zijn twee boeren in dienst en verder wordt iedereen geacht mee te werken op het land, bijvoorbeeld onkruid wieden of aardbeien planten. We hebben het werk opgedeeld in teams.

Ik ben hieraan begonnen omdat ik vind dat het anders moet en kan. Als ik deze week weer het nieuws hoor van die stal met drieduizend varkens die is afgebrand, dat kan ik niet aanzien. Dat wil ik niet meer. Met onze coöperatie verzetten we ons niet tegen de traditionele boeren, maar we zetten er een ander systeem van landbouw bedrijven naast, waarin we bewuster omgaan met dierenwelzijn en de natuur. Het gaat om meer dan alleen het voedsel dat direct van het land komt, ik doe het ook om het goede gevoel. En we hebben een heel gezellige gemeenschap. We runnen echt samen een bedrijf. Het moet zichzelf financieren, want we krijgen en willen geen subsidie; we zijn onafhankelijk. Een winst-oogmerkt hebben we niet.

Dit is ons tweede jaar. Het voorjaar was erg koud, dus we hebben nog niet zoveel aanbod nu. Gelukkig hebben we ook een koude kas. Vorig jaar was de bonenoogst mislukt, maar hadden we een grote opbrengst van kolen, aardappelen en pompoen. Zo dein je mee op de omstandigheden.

Het was een heel gedoe om de aanvraag voor de coöperatie goedgekeurd te krijgen. Het perceel ligt net buiten de gemeente Bergen, dus we hadden met de provincie te maken. Op een gegeven moment moesten we met wel 14 verschillende ambtenaren overleggen, enorm onoverzichtelijk en bureaucra-tisch. Maar het is gelukt; er is ook brede steun voor wat wij doen.

We werken natuurgedreven, onder meer met strokenteelt. Met onze komst op dit land is de bodem-kwaliteit nu al enorm verbeterd; eerst werden hier bloemen verbouwd en maïs, heel eenzijdig. De grond was zo goed als dood. Maar ons Team Monitoring ziet dat de biodiversiteit in korte tijd al zicht-baar is toegenomen.

Elk lid moet zich inkopen: € 2000 per huishouden, of € 1000 voor een eenpersoonshuishouden. Je betaalt daarnaast per week contributie, circa € 10 (alleen groenten) of € 13 (ook vlees) per 'mond' die je wilt voeden. Elke zaterdag halen de leden hun producten op. We hebben het er wel over of en hoe we de coöperatie ook toegankelijk kunnen maken voor mensen met een smalle beurs. Die toe-gankelijkheid regelen is in de praktijk best lastig. We zijn ook gewoon een onderneming. Er zijn wel leden die het lidmaatschap voor een ander betalen.'

Annemarieke Nierop *Commons voor dummies*

AN: Prachtig dat er Broodfondsen zijn natuurlijk maar mijn ideaal is toch gewoon een collectieve arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, zoals die tot 2007 bestond (de Waz).

TdM: Helemaal mee eens. Mij zul je nooit horen zeggen dat die burgercollectieven voor alles een oplossing gaan bieden. Bij Broodfondsen is dat heel duidelijk: die bieden een verzekering aan tot twee jaar vanaf ziekte. Maar mensen zijn soms wel langer dan twee jaar ziek natuurlijk. Voor hen is een Broodfonds slechts een tijdelijke oplossing. Je ziet vaak dat mensen een Broodfonds combineren met een commerciële verzekering. Je ziet ook dat heel veel mensen nog steeds niet verzekerd zijn. Ik geloof dat 80% van de zzp'ers niet verzekerd is.

De Broodfondsen verschillen qua structuur nauwelijks van de vroegere onderlinge verzekeringen die aan het begin van de negentiende eeuw bestonden. Ook de reden dat ze zijn ontstaan verschilt eigenlijk niet; ze vullen een vacuüm dat de overheid en markt laten liggen. De overheid was destijds gewoon niet sterk genoeg, had ook niet bedacht dat dat een van haar rollen was om voor werkloosheidsuitkeringen e.d. te zorgen.

AN: Op wat voor manier kunnen burgercollectieven bijdragen aan de groene welzijnseconomie?

TdM: Als we een andere economie nastreven, dan moeten we burgercollectieven ook juist binnen de economische sfeer zien. Ook de ambtenaren van Economische Zaken moeten met burgercollectieven bezig gaan. Zij moeten zich afvragen: gaan we de goederen en diensten die onze samenleving nodig heeft als overheid organiseren of gaan we kijken wat burgers zelf kunnen doen en gaan we daarin faciliteren? Er moet beleid komen dat de ruimte creëert voor burgers om het initiatief te nemen.

Sinds 2019 is er wetgeving op Europees niveau die bepaalt dat 50% van de duurzame energie in handen van de community, van de burgers, moet zijn. Maar ja, het is wetgeving op Europees niveau. Wat doe je ermee als lo-

kale overheid? Die Europese wetgeving moet op nationaal niveau nog worden geïmplementeerd en gefaciliteerd.

AN: Zijn het vooral de hoogopgeleide, mondige burgers die meedoen aan burgercollectieven?

TdM: We hebben ooit eens onderzoek gedaan naar de Broodfondsen, en daarbij viel dat nog wel mee, maar er zit wel een bias in. We moeten dat weer eens onderzoeken.

AN: Maakt het uit als een burgercollectief vooral uit welvarende en hoogopgeleide burgers bestaat?

TdM: De belangen van burgers die niet meedoen kunnen ook ingebracht worden door een lokale overheid die in het burgercollectief participeert, bijvoorbeeld in een energiecoöperatie, en die op die manier een oogje in het zeil houdt of het publieke belang goed behartigd wordt. Zoals de welvaartsstaat nu in elkaar zit, hebben de zwaksten in de samenleving in elk geval niet het meeste baat bij de overheidsvoorzieningen, terwijl zij deze het hardste nodig hebben. Bij die burgercollectieven is er evenmin een garantie dat dat gaat gebeuren. Maar het overlaten aan de markt geeft evenmin die garantie. Energiecoöperaties konden tijdens de energiecrisis profiteren van de eigen productie en beperktere afhankelijkheid van de wereldmarkt voor energie. Als je niet bij zo'n zelfvoorzienende coöperatie zit, en afhankelijk bent van een commerciële leverancier, dan heb je helemaal geen keuze.

Maar de vraag is ook: hoe krijg je mensen het snelste mee in de duurzaamheidstransitie? Ik ben ervan overtuigd dat dat voor een groot deel toch zal moeten door het alternatief op lokaal niveau zichtbaar te maken. We moeten echt omschakelen naar een haalbaar alternatief. En haalbaar gaat zeker niet alleen over financiën, maar gaat ook over toegankelijkheid.

Sommige mensen sluiten zich aan bij een burgercollectief omdat ze dan controle hebben. Mensen die aan de onderkant van de sa-

Annemarieke Nierop *Commons voor dummies*

menleving zitten hebben vaak over niets meer controle, maar kunnen wel juist door dit soort lokale initiatieven dichter bij bepaalde heel essentiële voorzieningen komen te staan. Ze kunnen weer controle krijgen, letterlijk zicht krijgen op lokale voorzieningen.

AN: Maar is het niet zo dat mensen aan de onderkant vaak aan het overleven zijn en helemaal geen tijd en mentale ruimte hebben in hun leven om aan een burgercollectief mee te doen?

TdM: Het lijkt nu alsof je bij zo'n burgercollectief voortdurend aan het vergaderen bent, maar dat hoeft helemaal niet zo te zijn. In sommige sectoren, zoals energie, wordt veel interactie tussen leden en collectief via technologie gereguleerd, dat scheelt. Er zijn

Burgercollectieven zijn geen vorm van burgerparticipatie, zij zijn een vorm van sociaal ondernemen

ook mooie voorbeelden uit bijvoorbeeld de schoonmaaksector waar mensen zonder opleiding samen hun werknemerscoöperatie runnen en daar veel voldoening voor terugkrijgen.

AN: Hoe kunnen we burgercollectieven steunen?

TdM: Het is belangrijk dat burgercollectieven juridisch erkend worden als sociale ondernemingen. Coöperatieve sociale ondernemingen zijn in veel Europese landen, maar niet in Nederland, een erkende vorm van sociale onderneming.

Op dit moment ligt er een ontwerp van de BvM – de maatschappelijke BV. Een wetsvoorstel hiervoor gaat in de loop van 2023 naar de Tweede Kamer. Dat is prachtig voor die sociale ondernemingen in de bv-vorm, maar het is een ramp voor al die andere sociale initiatieven. Want dit zal de mogelijkheid om bijvoorbeeld financiering te ontvangen zonder zo'n label bemoeilijken. Voor lokale gemeenschappen ligt het niet voor de hand dat de bv-vorm de geschikte governance-vorm is. Er zijn meer mogelijkheden dan dat.

AN: Wat dan wel?

TdM: Er zijn genoeg landen in Europa die een degelijk juridisch kader hebben voor sociale ondernemingen dat alle governance-vormen erkent. In België is de wetgeving compleet omgekeerd van Nederland, daar heb je een heel strak gedefinieerde coöperatieve wetgeving, waar ook allerlei normen en waarden in verwerkt zijn. Als je in België een sociale onderneming wil zijn dan moet je een coöperatieve vorm kiezen. Dat gaat wel weer heel ver. Er moet ook ruimte zijn voor de sociale ondernemingen die de bv-vorm kiezen. Als een sociale onderneming geen zin heeft om een coöperatie te zijn, en wel in staat is kapitaal via een andere manier dan via burgers binnen te krijgen, dan is dat prima. Van mij mag Tony's Chocolonely een bv zijn. Daar heb ik geen enkel probleem mee. Mogelijk krijg je andere resultaten als je een andere vorm van governance kiest, maar die keuze moet er zijn.

Maar wanneer het gaat over publieke dienstverlening van heel basale goederen waarbij burgers betrokken zijn en waarbij er regels zijn vastgelegd bijvoorbeeld over winstdeling, dan is een coöperatieve vorm beter. En als een energiecoöperatie zegt: nee wij zijn er voor de winst, nou dan kiezen ze maar geen sociale ondernemingsvorm.

Noot

1 Zie voor meer informatie de

inaugurale rede van Tine de Moor aan de EUR, *Shakeholder Society? Social enterprises, citi-*

zens and collective action in the community economy.

De kwetsbare overheid

De weg naar een groene welzijnseconomie begint met het eerlijk erkennen van de kwetsbaarheid van het huidige openbaar bestuur en het organiseren van het herstel daarvan. Het bestuurlijk onvermogen om de uitdagingen van deze eeuw ferm in de ogen te kijken en daarnaar te handelen heeft tot een vertrouwensbreuk tussen burger en overheid geleid, met een steeds slechter functionerende democratie tot gevolg.

BERNARD TER HAAR

Voormalig topambtenaar, adviseur en bestuurder

Waarom praat iedereen tegenwoordig over brede welvaart? Hebben we met elkaar het licht gezien dat welzijn meer is dan alleen maar economische groei? Of groeit bewust of onbewust het besef dat in ons land het welzijn langzaam maar zeker aan het wegzakken is, en zoeken we in het begrip 'brede welvaart' een houvast om de trend transparant te krijgen, om hem hopelijk daarna ook te kunnen keren?

Er is voldoende aanleiding om van het laatste uit te gaan. Het CBS publiceert nu al enkele jaren de Monitor Brede Welvaart, maar laat daarmee vooral zien hoe ingewikkeld het is om een werkelijk inzicht te verschaffen. Wat de Monitor onvoldoende laat zien zijn de wooncrisis, de maatschappelijke effecten van de Covid-pandemie en de dreiging van een volgende pandemie, de overbelasting van de fysieke leefomgeving, het totaal vastgelopen zijn van de agrarische sector, de verschraling van ongeveer alle publieke diensten, de toegenomen kansenongelijkheid in het onderwijs en in de werkomstandigheden, de autocrati-

sche tendensen op het wereldtoneel. Er zijn dus meer dan genoeg redenen om zorgen te hebben over de ontwikkeling van het welzijn in Nederland.

Langetermijnbeleid

Naast de roep om meer aandacht voor de brede welvaart wordt ook de roep om langetermijnbeleid steeds sterker. Om weer naar het CBS te verwijzen: de Monitor stelt in de trendanalyse de ontwikkeling van het menselijk kapitaal, het natuurlijk kapitaal, het economisch kapitaal en het sociaal kapitaal centraal. Kapitaalvermogen ontwikkelt zich geleidelijk, dus logisch dat er langetermijnbeleid voor nodig is om die kapitaalontwikkelingen de goede kant uit te leiden. Maar ook zonder de achterliggende gedachte van de brede welvaart is de roep om een langetermijnaanpak wel te begrijpen. Die heeft namelijk de afgelopen decennia volledig ontbroken, en steeds duidelijker valt het bestuurlijk onvermogen op om op de lange termijn te kunnen sturen.

Bernard ter Haar *De kwetsbare overheid*

Het politieke bedrijf laat zich vooral kennen door zijn incidentalisme. Extreem kortetermijnoplossingen die reageren op incidenten voeren de boventoon. Van de weeromstuit zijn allerlei denktanks, adviesraden, wetenschappelijke bureaus en ad-hoc commissies begonnen na te denken over de uitdagingen voor de lange termijn van Nederland en het bijbehorende beleid. *Samen onze toekomst in handen nemen* is in dat kader de aftrap van de wetenschappelijke bureaus van GroenLinks en PvdA.

2050 als stip op de horizon

Om ergens op de horizon een stip te kunnen plaatsen wordt vaak 2050 uitgekozen, op de helft van deze eeuw met zijn unieke uitdagingen. Ik heb zelf het Expertteam Energiesysteem 2050 mogen voorzitten, dat een beschrijving moest geven van één van deze uitdagingen, namelijk het organiseren van de klimaatneutraliteit van het energiesysteem in de eerste helft van deze eeuw.

Het Expertteam heeft in zijn verhaal gekozen voor een positieve boodschap. We moeten niet blijven hangen in de somberheid van negatieve trends, maar beseffen dat we systemen moeten verbouwen tot nieuwe en aantrekkelijke bouwwerken. Dat kan, zeker voor het energiesysteem. Het fossielvrije energiesysteem is comfortabel, schoner, stiller en wellicht goedkoper dan het huidige systeem. Maar de verbouwing zal een intensief proces zijn, waarbij de rechtvaardige inrichting van dat proces een essentiële voorwaarde is, minstens zo belangrijk als robuustheid en duurzaamheid.

Robuust, duurzaam en rechtvaardig

Robuust, duurzaam en rechtvaardig zijn sleutelbegrippen die in elk langetermijnbeleid gehanteerd kunnen worden. Het zijn ook sleutelbegrippen in de welzijnseconomie van 2050. Maar wat is een welzijnseconomie eigenlijk? Welzijn is duidelijk iets anders dan zo veel mo-

gelijk consumeren. Ik denk dat de omschrijving die er dicht bij komt is: welzijn is voor alles en iedereen de kans op een betekenisvol leven. Dus in elk geval geen levens die kapot gaan aan onderdrukking, armoede, stress of verwaarlozing. En dan gaat het niet alleen om menselijk, maar ook om dierlijk leven en het overige leven in de natuur.

Dat elk mens behoefte heeft aan een betekenisvol leven is wel een belangrijk gegeven in de balans tussen menselijke autonomie en de welzijnsborging, die in de publieke systemen

Welzijn is duidelijk iets anders dan zo veel mogelijk consumeren

vorm heeft gekregen. Mensen willen kunnen groeien en bloeien, en ook kunnen vechten om iets tot stand te kunnen brengen. Dat moet tot uitdrukking kunnen komen in het functioneren van de economie.

Wat het begrip 'economie' is in de 'welzijnseconomie' is misschien ook wel nieuw. Ik probeer een definitie: de economie is het systeem dat idealiter verstandige keuzes begeleidt om met de inzet van schaarse kapitaalmiddelen tot een gezonde dynamiek van de samenleving te komen. Schaarste leidt onafwendbaar tot verdelingsvraagstukken, dus het gaat mede om keuzes in de verdeling. Hoe verstandige keuzes moeten worden gemaakt is het onderwerp van de traditionele economische wetenschap, die erg gefocust is op financiële stromen, en te weinig het onderwerp van een breed maatschappelijke wetenschap, die zich zoals hierboven gesteld richt op de gezonde dynamiek van de samenleving.

Veel economen denken dat een gezonde economie niet zonder groei kan. Dat verdelen gemakkelijker is bij groei, is logisch, maar de

Bernard ter Haar *De kwetsbare overheid*

uitdaging voor de komende decennia is vooral om tot een gezonde dynamiek te komen zonder groei van gebruik van materialen, grondstoffen en ander natuurlijk kapitaal.

Groei en verschraling

Dit is allemaal wel heel abstract. Het is veel eenvoudiger om te zeggen dat we in 2050 huisvesting voor iedereen geregeld willen hebben, een passende opleiding voor iedereen, menswaardig werk, geen financiële stress, een goede gezondheidszorg, een veilige leefomgeving, een gezonde natuur en een mondiale samenleving die past binnen de grenzen van wat onze planeet te bieden heeft. Dat valt allemaal inderdaad onder een betekenisvol leven voor alles en iedereen.

Als dat de komende dertig jaar geregeld moet worden, is het ook passend om eens te kijken wat er op al deze terreinen in de afgelopen vijfenzeventig jaar is gedaan en bereikt. Na de Tweede Wereldoorlog hebben we in Nederland een indrukwekkende verzorgingsstaat opgebouwd. En deze hebben we in de eerste decennia van deze eeuw weer aanzienlijk laten verschrallen. Dat heeft alles te maken met het functioneren en het uitoefenen van het gezag van de overheid. Daarin zijn zeker niet alleen maar verstandige keuzes gemaakt.

Er is veel ongemak bij de keuze aan het einde van de vorige eeuw om de overheid veel bedrijfsmatiger te laten opereren, maar dat was wel een reactie op een steeds stroever draaiende bureaucratische uitvoering die veel geld kostte en steeds minder opleverde. Die bedrijfsmatigheid heeft alleen ook weinig opgeleverd. De kloof tussen beleid en uitvoering is steeds groter geworden, de herkenbaarheid van de overheid als regisseur van de maatschappelijke toekomst steeds minder en daarmee is ook het vertrouwen in en het gezag van de overheid geslonken. Ondertussen leverde de markt van alles en nog wat, maar met geen enkel oog voor de kwetsbaarheid van veel mensen met minder persoonlijk en sociaal kapitaal.

Overheid

Gelet op de situatie waarin de overheid is beland, is het erg kort door de bocht om voor de route naar de welzijnseconomie van 2050 naar de overheid te verwijzen als de grote verantwoordelijke voor de sturing en de regie. Natuurlijk moet de overheid een belangrijke rol hebben. En zeker kunnen we wereldwijd zien dat het maatschappelijke welzijn in alle landen sterk afhankelijk is van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Maar die kwaliteit is juist zo kwetsbaar geworden.

Het bestuurlijk onvermogen om de uitdagingen van deze eeuw ferm in de ogen te kijken en ernaar te handelen heeft tot een vertrouwensbreuk tussen burger en overheid geleid, met een steeds slechter functionerende democratie tot gevolg. Dat geldt niet alleen voor Nederland, het geldt voor alle landen die juist de vorige eeuw zo succesvol zijn geweest.

De route naar een aantrekkelijke welzijnseconomie kan dus niet anders beginnen dan bij het eerlijk erkennen van de kwetsbaarheid van het huidige openbaar bestuur en het organiseren van het herstel daarvan. Enerzijds betekent dat een zoektocht naar nieuwe vormen van democratie, anderzijds betekent dat het herstel van het gezag van de overheid.

Veel om voor te vechten

Een goed functionerende welzijnseconomie in 2050 is een aantrekkelijk perspectief. En het is goed om zo'n perspectief voor ogen te hebben, dat robuust, duurzaam en rechtvaardig is. Maar dan moeten er de komende decennia nog wel heel veel problemen overwonnen worden. De vergrijzing van Nederland, en trouwens van heel de EU, zal een groot beslag leggen op de publieke middelen en kan gemakkelijk leiden tot een verdere verschraling van de publieke diensten. Terwijl beter onderwijs en een betere sociale ondersteuning essentieel zijn. De arbeidsmarkt zal schreeuwen

Bernard ter Haar *De kwetsbare overheid*

om meer menskracht, en zal die vooral uit het verre buitenland moeten halen, met alle sociale effecten van dien. De agrarische sector zal in balans gebracht moeten worden met de fysieke mogelijkheden en beperkingen van Nederland. De energie slurpende industrie zal zich moeten conformeren aan een fossielvrije samenleving. De hele samenleving zal een nieuwe balans moeten vinden in digitale en

menselijke verbinding. Klimaatrampen moeten worden overwonnen, en Nederland moet zich herinrichten om op dat vlak aan robuustheid te winnen.

Dat worden de gevechten van de komende decennia, en laten we meteen maar beseffen: die gevechten zijn echt niet allemaal voorbij in 2050. Het is best een smal pad op weg naar de gezonde welzijnseconomie van 2050.

Zonder echte prijzen geen duurzame economie

Zolang we geen idee hebben van de sociale kosten en milieu-kosten van de goederen en diensten die we gebruiken, blijft een duurzame economie bij wensdenken. Duurzaam geproduceerde producten kunnen dan nooit concurreren op de markt. Op de korte termijn is allereerst transparantie over de echte prijzen noodzakelijk. Daarna pas zullen mensen wellicht bereid zijn meer te betalen voor duurzame producten en kan de overheid maatregelen invoeren zoals beprijzing van niet-duurzame productiemethoden.

MICHEL SCHOLTE & WERNER SCHOUTEN

Michel Scholte is directeur en mede-oprichter van True Price, Werner Schouten is directeur van de Impact Economy Foundation

De verduurzaming van onze economie komt maar moeizaam van de grond. Dat komt doordat duurzame producten en diensten vaak duurder zijn om te produceren dan minder duurzame alternatieven. En dat komt weer doordat bij niet-duurzame productie de prijs voor milieuvervuiling, klimaatverandering en onderbetaling van werknemers elders in de wereld niet hoeft te worden meegenomen.

Toch komen er steeds meer impactondernemingen die een duurzame economie als doel hebben – denk aan Fairphone, Seepje, Lightyear, Tony's Chocolonely. En er zijn ook steeds meer grote ondernemingen die hun bedrijfsmodel proberen aan te passen, zelfs als dit ten koste gaat van winst op korte termijn. Zo stapte ABP uit Shell, BP en Total Energies,

terwijl deze bedrijven recordwinsten maakten. Maar het blijft bij veranderingen in de marge.

Een omslag naar een duurzame economie zal er alleen komen als consumenten de echte prijs van producten en diensten gaan betalen, inclusief de herstellkosten voor vervuiling en uitbuiting – zoals ernstige onderbetaling of gedwongen arbeid. Een spijkerbroek uit India of Bangladesh kost dan geen € 70 maar € 103. Een kilo bananen kost geen € 1,99 maar € 2,35. En een vliegticket naar Portugal geen € 115 maar € 246.

Transparantie over die 'echte' prijzen is een eerste stap op de weg naar een duurzame economie. In dit artikel pleiten we ervoor dat de overheid deze transparantie afdwingt. Dat

Michel Scholte & Werner Schouten *Zonder echte prijzen geen duurzame economie*

is een noodzakelijke voorwaarde om te transformeren van een primair financieel gedreven economie naar een economie die leidt tot brede welvaart voor iedereen.

Vervuiling en uitbuiting als verdienmodel

Voor bedrijven is het momenteel voordeliger om te vervuilen en arbeidskrachten uit te buiten dan te investeren in fundamenteel duurzamere producten of diensten. De kosten van klimaatverandering, milieuvervuiling, onwaardige banen, mensenrechtenschendingen en gezondheidsschade worden nauwelijks meegerekend bij de productiekosten van een product of dienst. Geen prijssticker in de Action, de Gamma of op Bol.com laat de werkelijke prijs zien van een product.

Bedrijven die wel afrekenen voor deze kosten, prijzen zichzelf uit het schap. Het eerlijke verhaal is dat wereldwijd geen van de industrieën winstgevend zou zijn als ze zouden afrekenen voor alleen al de \$ 7,3 biljoen aan klimaatschade, water- en landgebruik, luchtvervuiling en afval. Voor de voedingsindustrie is berekend dat de wereldwijde kosten aan natuur, samenleving en gezondheid 200% van de voedselomzet bedraagt.¹

Nederland is een vlees-, gas- en olieland en de Nederlandse economie is verantwoordelijk voor bijna € 40 mrd aan alleen al schade aan de biodiversiteit. Dat komt overeenkomt met ongeveer 5% van ons bbp. Olie- en gasbedrijven behalen in deze tijd van energiearmoede en klimaatcrisis recordwinsten.

Maar niet alleen de prijs voor vervuiling die niet betaald hoeft te worden maakt dat vervuilend produceren financieel voordeliger is dan duurzaam produceren, industrieën die veel bijdragen aan klimaatverandering of milieuvervuiling ontvangen jaarlijks ook nog eens duizenden miljarden aan subsidies, belastingvoordelen en staatssteun. De Belastingdienst biedt in sommige jaren tot wel € 30 mrd voordeel voor de winning en het gebruik van kolen, gas en olie.² Bedrijven die investeren in

duurzaamheid en deze voordelen niet ontvangen, betalen relatief meer belasting, waardoor ze hogere prijzen moeten rekenen en lagere rendementen bieden aan investeerders.

Duurzaamheidsbeleid is contra-productief

Wat ook niet helpt, is dat het beleid om onze landbouw en industrie te verduurzamen over het algemeen als uitgangspunt heeft om de concurrentiepositie van de bestaande industrieën niet te ondermijnen. Met betrekking tot het klimaat- en energieakkoord concludeerde TNO in een recent rapport dat de gevestigde bedrijfsbelangen centraal staan. Voor het (geplande) landbouwakkoord dreigt nu hetzelfde te gebeuren. Ingezet wordt op investeringen van tientallen miljarden voor relatief kleine aanpassingen op deelgebieden: de reductie van CO₂-uitstoot van fabrieken of de stikstofreductie van veehouderij.

Maar is klimaatneutraal staal duurzaam als bij de productie daarvan biodiversiteit wordt vernietigd? Of zijn elektrische SUV's die de toch al schaarse grondstoffen exorbitant uitputten en zorgen voor biodiversiteitsverlies duurzaam? En wat te denken van 'één ster beter leven' varkensvlees dat het grootschalige lijden van miljoenen dieren en de daarbij behorende natuur- en gezondheidsschade in stand houdt? Is iets doen beter dan niets doen?

Het wrange is dat grotere stappen richting verduurzaming geblokkeerd kunnen worden, omdat bedrijven met vervuilende en uitbuitende producten zeggen al te werken aan verduurzaming. Veelal staan de positieve claims in geen verhouding tot de negatieve impact en is er sprake van greenwashing. Ook wrang: bedrijven die wel verder willen gaan dan het minimale beleid kunnen zich minder makkelijk onderscheiden, omdat alle bedrijven kunnen claimen dat ze verduurzamen en het lastiger is om echte voorlopers te onderscheiden.

Koffie voor onderweg.

Welke kies jij?

		True Price
Ristretto	1.75	1.81
Espresso	1.75	1.81
Dubbele espresso	2.25	2.33
Espresso macchiato	2.00	2.10
Espresso macchiato havermelk	2.00	2.07
Koffie	2.00	2.08
Flat white	2.25	2.46
Flat white havermelk	2.25	2.37
Koffie verkeerd	2.25	2.61
Koffie verkeerd havermelk	2.25	2.36
Cappuccino	2.00	2.28
Cappuccino havermelk	2.00	2.11
Cappuccino extra sterk	2.25	2.53
Cappuccino extra sterk havermelk	2.25	2.38
Thee	2.00	



True Price.

Met dit extra bodje steunen wij samen met Rainforest Alliance projecten om de koffiesteek te verbeteren. Bestel de echte prijs en maak samen een verschil voor mens en natuur.



Sinds april 2023 experimenteert Albert Heijn op drie vestigingen van AH to go met het vermelden van 'echte' prijzen.

Michel Scholte & Werner Schouten *Zonder echte prijzen geen duurzame economie*

Echte prijzen als oplossing

De echte prijs van een product is de winkel-prijs inclusief de onbetaalde sociale kosten en milieukosten. De methodologie die gebruikt wordt om echte prijzen te berekenen is nog niet perfect of gestandaardiseerd, maar organisaties zijn al jaren bezig met praktische toepassingen. True Price werkt met partners aan de mondiale open source, de True Price Standaard.³ Voor voedsel doet ze dit onder andere samen met Wageningen Universiteit, Rabobank en ABN AMRO.

Het berekenen van een echte prijs wordt gedaan door de complete waardeketen van een product uit te tekenen, afwijkingen van mens-, klimaat-, en natuurrechten in kaart te brengen en kosten voor eventuele afwijkingen te remediëren of regenereren, in lijn met de Guiding Principles for Business and Human Rights. Zo wordt er voor bananen uit de Dominicaanse Republiek gekeken hoeveel een plantageme-dewerker verdient en wat deze nodig heeft om een gezin te onderhouden. Eventuele onderbetaling wordt dan bij de kostprijs van de banaan opgeteld. En met watermetingen wordt vastgesteld of er gifstoffen in het oppervlaktewater komen vanuit de plantage. Er wordt vervolgens bekeken wat het kost om dit water te zuiveren.

In Nederland zijn er wel al boeren, producenten, verwerkers, groothandels, winkels, cafés, restaurants en supermarkten met echte prijzen bezig. Zo startte de supermarkt De Aanzet in Amsterdam met het aanbieden van producten met echte prijzen. Klanten betalen hier standaard de echte prijs voor de producten die ze kopen. De opbrengst wordt gebruikt als investering om de productieketens te verduurzamen. Er zijn al meer dan 100.000 transacties geweest. MVO Nederland werkt met meer dan dertig MKB bedrijven aan True Pricing in de koffieketen – denk aan bedrijven als Moyee en Wakuli – en schaal dit op naar andere ketens.

De steun onder de bevolking om de echte prijs in de producten en diensten terug te laten komen, is groot. Onderzoek laat zien

dat het merendeel van de Nederlanders hier voor is, mits de boeren een eerlijke prijs krijgen voor hun producten en groenten en fruit goedkoper worden.⁴

In het klimaat- en energie-akkoord staan de gevestigde bedrijfsbelangen centraal

Ook de overheid erkent de noodzaak voor echte prijzen. Met het investeringsprogramma Topsectoren van het ministerie van Economische Zaken wordt de mondiale True Price Standaard ondersteund en binnen het ministerie van Landbouw is ‘true pricing’ omarmd als instrument voor verduurzaming van het voedselsysteem, met onder andere een Experimenteel Programma. Hierin krijgen MKB-bedrijven en onderwijsinstellingen de mogelijkheid om echte prijzen in de praktijk te brengen. Ook toezichthouder ACM stelt dat het ‘voor gangbare producten belangrijk is dat de gevolgen van de productie op het milieu in de prijs worden verwerkt, zodat consumenten de “echte prijs” betalen.’⁵

De overheid en echte prijzen

Om in Nederland werk te maken van echte prijzen, is een overgangspad nodig. In één keer overstappen op een economie waarin de echte prijzen worden gerekend zal vanwege de transitiekosten niet gaan – in Nederland en zeker ook elders in de wereld zal de koopkracht voor miljarden mensen dan onaanvaardbaar sterk terugvallen. Er zijn drie fases waarin de overgang naar true pricing zich kan voltrekken: 1) transparantie over echte prijzen realiseren, 2) als markspelers (vrijwillig) meer gaan betalen om de echte prijs af te rekenen en 3) door verrekening.

Michel Scholte & Werner Schouten *Zonder echte prijzen geen duurzame economie*

De eerste fase — informatie over echte prijzen — leidt tot meer inzicht bij consumenten over hoe duurzaam een product is. Aanbieders kunnen deze informatie gebruiken om producten en diensten te produceren tegen een zo laag mogelijke echte prijs. Dit betekent onder andere minder CO₂-uitstoot, minder watervervuiling en minder arbeidsongevallen.

De tweede fase maakt het mogelijk om vrijwillige remediëringsmarkten te creëren. Een remediëringsmarkt bestaat uit vraag aan aanbod naar oplossingen om sociale kosten en milieukosten te herstellen, te compenseren, te voorkomen en/of te beboeten. Denk aan het zuiveren van water, herstellen van land, een monitorings- en remediesysteem voor vormen van arbeidsuitbuiting of compensatie voor onderbetaling.

In een remediëringsmarkt betalen markspelers de waarde van de resterende externe kosten. Deze middelen kunnen gebruikt worden voor verduurzaming. In het geval van broeikasgasemissies kunnen deze maatregelen de vorm aannemen van herbebossing of directe opvang van CO₂ op grote schaal.

De derde fase creëert een gelijk speelveld, via verrekening. Hier wordt de hele economie gestimuleerd om te transformeren naar een duurzamere economie, vooral door overheidsmaatregelen. Overheden kunnen de markt veranderen door (slimme, budget-neutrale) prikkels te introduceren zoals CO₂-beprijzing, beprijzing van biodiversiteitsafbraak en beprijzing van andere maatschappelijke kosten. De stimulansen worden hier voor alle marktpartijen toegepast, waardoor een gelijk speelveld voor duurzaamheid wordt gecreëerd. Hoeveel extra stimulansen van de overheid hierbij nodig zijn, hangt af van de kracht van de in fase 1 en 2 gecreëerde marktprikkels.

Zijn echte prijzen betaalbaar?

Critici claimen dat echte prijzen voedsel en andere basisproducten onaanvaardbaar veel

duurder maken. In de eerste fase draagt true pricing bij aan transparantie en helpt consumenten op die manier om een duurzame keuze te kunnen maken. De prijzen zelf veranderen nog niet. Ook als alleen de echte prijs zichtbaar is, maar niet afgerekend hoeft te worden, is transparantie over de echte prijs een essentiële stap naar een duurzame economie.

Dan maar geen sperzieboontjes in de winter, maar winterpeen en pompoen

Een grote groep winkelbezoekers wil en kan echter wel (vrijwillig) de echte prijs betalen. Uiteindelijk moet het bedrag dat zij meer betalen voor hun producten dan wel ook daadwerkelijk besteed worden aan bijvoorbeeld het weer schoon maken van vervuild water, of een beter inkomen van een boer. Hiervoor zijn openheid, traceerbaarheid en effectiviteit van belang. Op termijn kan hiervoor gebruikgemaakt worden van bestaande boekhoudcontroles.

Als in deze tweede fase producten voor het eerste levensonderhoud voor nog meer mensen te duur worden, is beleid nodig om deze lagere inkomensgroepen te ontzien en te compenseren. Voeding, woningen, energie, zorg, onderwijs en mobiliteit moet betaalbaarder worden gemaakt, door beleid. Tegelijkertijd zullen door 'true pricing' meer mensen een leefbaar loon krijgen wat betekent dat meer mensen een voldoende inkomen zullen hebben voor onderdak, voedsel en andere primaire behoeften voor het huishouden.

Een inschatting van de Sociaal Economische Raad laat zien dat er nu ten minste zo'n 220.000 werkende armen in Nederland zijn. Dit is een conservatieve schatting en van voor de gestegen energieprijzen en inflatie. Hier

Michel Scholte & Werner Schouten *Zonder echte prijzen geen duurzame economie*

komt nog een derde van de boeren bij, die minder dan het minimumloon verdienen.⁶

Daarnaast zijn er honderdduizenden migratiemedewerkers, waarvan een deel blootgesteld is aan fysieke belasting, gevaarlijk werk, gevaarlijke stoffen en psychosociale arbeidsbelasting.⁷ Met een leefbaar loon en leefbaar inkomen zijn deze personen minder afhankelijk van kunstmatig laaggeprijsde producten, waar nog armere mensen hier en elders de rekening voor betalen.

Het is trouwens een misverstand dat een duurzamer winkelmandje per se duurder moet zijn. Bijvoorbeeld plantaardige alternatieven voor vlees zijn gemiddeld genomen al minder duur dan dierlijk vlees.⁸ En consumenten worden met true pricing niet per definitie gestimuleerd om meer uit te geven, maar om andere keuzes te maken. Dan dus maar geen sperzieboontjes in de winter, maar winterpeen en pompoen.

True pricing is simpelweg het eerlijkste: de belastingbetaler, de allerarmsten ter wereld en toekomstige generaties betalen nu het grootste deel van de rekening van de huidige vervuiling en uitbuiting, terwijl deze groepen een relatief kleinere voetprint hebben. Met andere woorden: de echte prijs wordt al betaald, alleen dan door meest kwetsbaren. Als de echte prijs betaald wordt voor de grotere auto's, huizen, luxe spullen, verdere vakanties – komt de rekening daar te liggen waar deze thuishoort.

Tot slot is het voorkomen van schade goedkoper dan het achteraf herstellen hiervan. Elke dag dat we wachten met het betalen van de externe kosten, groeit de totale rekening. Intussen kunnen we al wel zelf actie ondernemen. Kom eens langs bij supermarkt De Aanzet in Amsterdam en koop een brood met een echte prijs. Zonder echte prijzen geen duurzame economie!

Noten

- 1 UNFSS (2021). The True Cost and True Price of Food.
- 2 Metten, A. (2023). Belastingvoordelen voor fossiele brandstoffen nóg veel groter. *Mejudice* 23 maart 2023.
- 3 Zie trueprice.org voor de True Price Standaard.
- 4 TAPPC (2019). Meerderheid Nederlanders kiest voor eerlijke vleesprijs met opbrengst voor boeren en voor goedkopere groenten en fruit; AD

- (2019). Meer betalen voor vlees? Prima, als groenten dan goedkoper worden, 3 november 2019.
- 5 ACM (2022). Brief aan minister van LNV over Agro-Nutri Monitor 2022.
- 6 Rekenkamer 2019. <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2019/05/15/een-op-drie-boeren-heeft-minder-dan-minimumloon>
- 7 Arbeidsinspectie 2021 <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/binaries/nlarbeidsinspectie/>

- documenten/rapporten/2021/01/14/rapporten-overwerken-tijdens-de-coronapandemie/Rapport+arbeidsmigranten.pdf ; en 'Inspectie SZW. (2019, 7 oktober). Staat van eerlijk werk 2019. 'risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt'.
- 8 Proveg (2022). Vleesvervangers nu goedkoper dan vlees, dankzij inflatie.

Wie gaat het betalen?

Vergezichten over een groene welzijnseconomie zijn mooi maar worden alleen werkelijkheid als deze financieel ook haalbaar zijn. Die financiering hoeft geen probleem te zijn, mits de dure lessen van het tekortfetisjisme uit de tijd van de eurocrisis geleerd zijn en ook de centrale bank bij tegenwind overheidsuitgaven mogelijk blijft maken.

RENS VAN TILBURG

Directeur Sustainable Finance Lab aan de Universiteit Utrecht

De wetenschappelijk bureaus van de PvdA en GroenLinks 'gaan vol voor een groene welzijnseconomie'. Dat is de hoofdboodschap van het stuk *Samen onze toekomst in handen nemen*. Beide partijen verklaren dat in het huidige tijdsgewricht arbeid en natuur, links en groen, onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, omdat: 'als we de klimaat- en biodiversiteitscrisis niet op een daadkrachtige en rechtvaardige manier bestrijden, dit de bestaanszekerheid van veel mensen op het spel zet en de ongelijkheid verder zal doen toenemen'. Over de doelen zijn beide partijen het dus eens. Mooi, dan kunnen we het gaan hebben over de middelen.

Daarover is in het stuk zelf weinig te vinden. De woorden schatkist of overheidsbegroting komen er niet in voor. Het dunne stuk is dan ook vooral bedoeld om richting te geven aan het 'waarom' en 'wat' van de samenwerking. Een startschot dus om in een breder verband het 'hoe' verder uit te werken.

Maar toch, aan 'een rechtvaardige duurzaamheidstransitie en de garantie voor iedereen op een vrij, waardig en zeker bestaan' hangt natuurlijk wel een prijskaartje. Om de Parijse klimaatdoelen te behalen moeten al-

leen al in Europa de jaarlijkse klimaatinvesteringen met meer dan € 500 mrd omhoog.

Dat hoeft lang niet allemaal ten koste te gaan van de overheidsbegroting. CO₂-heffingen leveren juist geld op en zetten aan tot private investeringen. De door economen zo begeerde CO₂-heffingen zullen echter maar in beperkte mate hun werk kunnen doen. Juist vanwege de eis van rechtvaardigheid. Terecht stellen de economische theorieboeken dat de lage inkomens meer dan gecompenseerd kunnen worden voor de stijging van prijzen door deze heffingen. In Europa stoot de rijkste 10% van de bevolking jaarlijks per persoon bijna 30 ton CO₂ uit, tegenover 10 ton voor de volgende 40% en slechts 5 ton uitstoot per persoon voor de 50% laagste inkomens.¹

Helaas is de praktijk dat een piepend en krakende Belastingdienst deze compensatie niet lijkt te kunnen organiseren. Daarbij blijkt het een politiek lastig te verkopen verhaal: mensen zien de extra kosten direct op de kas-sabon, de bijkomende lagere lasten zijn veel minder zichtbaar. Politici zetten daarom liever subsidies in, getuige het Klimaatfonds van € 35 mrd van het kabinet Rutte IV.

Rens van Tilburg *Wie gaat het betalen?*

De komende jaren moet ook een dure draai gemaakt worden van een doelmatig naar een rechtvaardig klimaatbeleid. Tot op heden was de kunst om met zo min mogelijk publiek geld zoveel mogelijk private klimaatuitgaven uit te lokken. Dan werken beperkte subsidies voor hogere inkomens het beste, zoals de Tesla-subsidie om elektrisch rijden te bevorderen en woningisolatiesubsidies. Het probleem is dat deze instrumenten de minst vermogenden niet bereiken, die hebben immers geen privaat kapitaal om het publieke kapitaal te matchen.

Een rechtvaardig klimaatbeleid begint bij het financieren van de transitie voor de laagste inkomens

Het zijn echter wel deze laagste inkomens die in de tochtigste huizen wonen, zonder zonnepanelen en wiens dieseltje fors duurder wordt. Een rechtvaardig klimaatbeleid begint juist bij het financieren van hun transitie. Dat is noodzakelijk om draagvlak voor de energietransitie te behouden, maar is ook aanzienlijk kostbaarder omdat de overheid veel meer zal moeten voorschieten. Kosten die overigens toch ooit eens gemaakt zullen moeten worden.²

En dan hebben we het nog niet over alle extra uitgaven die de komende jaren nodig zijn om Nederland en Europa productief te houden, met een eigen industrie, voldoende defensie en in staat de stijgende zorgkosten vanwege de vergrijzing te dragen.

De wens tot een groene welzijnseconomie zal daarom niet voldoende zijn. Nodig is ook budget. Dat de PvdA en GroenLinks bereid zijn de daarvoor benodigde stappen te nemen is

niet vanzelfsprekend. Want de vorige keer dat het erom spande, tijdens de eurocrisis, traptten beiden hard op de begrotingsrem. Zo een toch al sterk afkoelende economie nog verder in het slop draaiend, met alle rampzalige gevolgen van dien voor de duurzaamheidstransitie en het bestaan voor velen in Nederland en in de rest van Europa.

De PvdA deed dat als coalitiepartner in Rutte II, als beheerder van de schatkist en zelfs als voorzitter van de eurogroep in de persoon van Jeroen Dijsselbloem. Maar ook GroenLinks gaat niet vrij uit. Deze partij tekende in 2012 vanuit de oppositie voor € 12 mrd aan extra bezuinigingen met het zogenaamde Kunduz-akkoord.

Nieuwe begrotingsregels

Misschien dachten de auteurs van de notitie *Samen onze toekomst in handen nemen* dat aan het geld geen aandacht besteed hoeft te worden omdat dat inmiddels wel het minste probleem blijkt te zijn. De akelige wereld van bezuinigingen, oplopende werkloosheid en eurocrisis hebben we immers achter ons gelaten. Sinds 2014 groeide de economie onafgebroken. En toen in 2020 de coronacrisis uitbrak gingen de publieke geldsluizen open. Net als afgelopen winter (2022-23) toen de overheid de stijgende energieprijzen voor iedereen compenseerde. De overheid heeft nieuwe diepe zakken ontdekt.

Maar is dit werkelijk een blijvende, want doordachte en doorleefde, verandering van beleid? Of is dit het gevolg van een toevallige samenloop van omstandigheden: een combinatie van externe crises en een in doodnood verkerend politiek midden dat de kiezer niet meer met harde boodschappen durft te confronteren? Wat dan als er geen unieke dreigingen van buiten meer zijn zoals een coronavirus of oorlog aan de oostgrens van de Europese Unie? Een echt debat met een duidelijk conclusie is er niet geweest. Kan bij gebrek aan een externe dreiging, en bij maatschappelijke of financiële onrust over oplopende

Rens van Tilburg *Wie gaat het betalen?*

begrotingstekorten en prijzen, de slinger niet ook weer heel snel de andere kant opgaan?

Dat de coronasteun en energie-compensatie niet alleen gebaseerd waren op een doorwrocht economisch denken, maar eerder op politiek paniekvoetbal, kan worden afgeleid uit de veel te ruime groep die gecompenseerd is. De coronasteun heeft een acute economische ineenstorting voorkomen. Maar dat had ook, en beter, gekund met veel minder geld. Nu is de economie twee jaar lang bevroren. Een economie die juist een versnelde en eerlijker aanpassing behoeft op de energie- en circulaire transitie. Daar hadden de tientallen miljarden aan coronasteun ook voor gebruikt kunnen worden.

Helaas, net als tijdens de eurocrisis kwam er geen Green Deal. Ook niet toen vanwege de invasie van Rusland in Oekraïne de energieprijzen omhoogschoten. Eindelijk was er een effectieve prijsprikkel voor hogere inkomens om aan energiebesparing te doen. Nu was het zelfs op initiatief van PvdA en GroenLinks dat deze voor een belangrijk deel teniet werd gedaan door de compensatieregeling ook voor de rijksten open te stellen.

Geld was de afgelopen jaren geen probleem, maar dreigt dat wel weer te worden. De groene welzijnseconomie vereist daarom dat de dure lessen die we tijdens de eurocrisis hebben geleerd worden verankerd in nieuwe Europese begrotingsregels. Dat overheden in de coronatijd de geldsluizen konden opengooien was namelijk in de eerste plaats te danken aan het buiten werking stellen van de Europese begrotingsregels: de welbekende normen van 3% als maximum voor het tekort op de overheidsbegroting en 60% voor de staatsschuld.

Met name die laatste norm was ook voor corona al buiten zicht geraakt voor landen als Griekenland (170%) en Italië (140%). Maar ook Spanje, Frankrijk, Portugal en België zitten (ruim) boven de 100%. Overigens is de overheidsschuld in de VS (130%) en Japan (260%) nog veel hoger dan het gemiddelde van de EU en eurozone.

De grens van 60% is niet alleen onhaalbaar, deze is ook arbitrair en volgens vrijwel de meeste economen onzinnig; 90% wordt eerder als een grenswaarde gezien.³ Een ruime meerderheid van de Nederlandse economen denkt zelfs dat de staatsschuld zonder problemen zou kunnen verdubbelen naar 120% van het bbp.⁴

Gegeven de grote publieke uitdagingen en grote vermogensongelijkheid ligt het voor de hand dat vooral de vermogenden de komende jaren worden aangeslagen

De les van de eurocrisis is dat bezuinigen geen wondermiddel is dat onbepert kan worden ingezet tegen stijgende overheidsstekorten en staatsschulden. De befaamde multiplier van Keynes, die laat zien met hoeveel een economie meer groeit als de overheid extra geld uitgeeft, blijkt ook in de omgekeerde richting te werken. Wat de overheid bespaart door lagere uitgaven, kan ze vervolgens in nog veel grotere mate missen aan belastinginkomsten of vanwege hogere uitgaven aan bijvoorbeeld uitkeringen.⁵

En dan hebben we het nog niet over de sociale gevolgen en die voor de productiviteit. In Griekenland kwamen schoolkinderen thuis te zitten omdat hun leerkracht was ontslagen. De leerkracht die vanwege de hoge werkloosheid zelf ook thuis kwam te zitten met een uitkering. Ondertussen steeg de staatsschuld als percentage van de almaar verder slinkende economie.

In het denken over de rol van de overheid in de economie moeten we afstand nemen van het huishoudboekje als metafoor voor de overheidsfinanciën. Een overheid is geen huis-

Rens van Tilburg *Wie gaat het betalen?*

houden dat op enig moment alle schulden weer afbetaald moet hebben. Het is prima als de overheidsschuld meegroeit met de economie. Net als een bedrijf moet de overheid investeren in de toekomst. Nu geld uitgeven, aan onderwijs, onderzoek en ondersteuning, om het in de toekomst dubbel en dwars terug te kunnen verdienen met beter opgeleide productievere burgers. Nu geld uitgeven om veel hogere kosten in de toekomst te voorkomen, zoals door klimaatverandering tegen te gaan en de grondstoffenketens te sluiten.

Die les lijkt in ieder geval te zijn geleerd door de Europese Commissie. In april presenteerde deze haar voorstel voor nieuwe begrotingsregels.⁶ Landen krijgen meer tijd om hun schuld naar beneden te brengen. En nog meer ruimte als ze hervormen en investeren in 'Europese prioriteiten' als duurzaamheid, defensie en digitalisering. De voor veel lidstaten onmogelijke eis om in twintig jaar de staatschuld terug te brengen tot 60% is geschrapt. Wel is er, om Duitsland te behagen, op het laatste moment een verplichting ingekomen voor landen met tekorten groter dan de 3%. Deze moeten in het Commissievoorstel jaarlijks met 0,5% worden afgebouwd.⁷

Daarmee is de liberale minister van Financiën Christiaan Lindner overigens zeker nog niet tevreden gesteld. Hij eist een hogere verplichte afbouw. Deze Duitse reactie laat zien dat het harde bezuinigingsdenken nog altijd aanwezig is. Zelfs in een coalitie zonder de Conservatieven, wiens Financiën-minister Wolfgang Schauble tijdens de eurocrisis de toon zette. De Duitse Groenen en sociaal-democraten, beide een stuk groter in de coalitie, staan weliswaar een mildere koers voor, maar hebben het financiële stuur aan een havik in handen gegeven.

Over de noodzaak van nieuwe gemeenschappelijke Europese fondsen om in heel Europa de benodigde investeringen te kunnen doen wil Duitsland al helemaal niet denken. Toch zijn deze hard nodig als het tijdelijke coronaherstelfonds eind 2026 afloopt.

Anders dan tijdens de eurocrisisjaren schaarft Nederland zich nu niet aan Duitse zijde, met dank aan D66. Toch is ook in Nederland het bezuinigingsspook weer terug. In de voorjaarsnota haalde het kabinet de kaasschaaf over de ministeries; onder andere het populaire START-opleidingsbudget verdween.

De financieel woordvoerder van de VVD meldde opgewekt dat dit nog maar het begin was: 'Het tijdperk van gratis geld is voorbij.' De komende jaren zijn volgens hem nog eens € 10 tot 15 mrd aan extra bezuinigingen nodig. Wat de VVD betreft mogen dat geen belastingverhogingen zijn.

Dat terwijl er inmiddels, tien jaar nadat Thomas Piketty de Kamer toesprak, een uitgebreid ambtelijk rapport ligt dat nog eens vaststelt dat de vermogensongelijkheid in Nederland ongekend groot is, dat de rijksten minder belasting betalen dan de rest van het land en dat 56 voorstellen op tafel legt om daar iets aan te doen.⁸ Iets wat PvdA en GroenLinks in een gezamenlijke motie ook hebben voorgesteld.

Op deze manier is het niet alleen mogelijk geld op te halen om het tekort van de overheid te reduceren. Belangrijker is dat zo de uitgaven van de meest vermogenden afgeremd kunnen worden. Dat creëert ruimte, maakt arbeidskrachten vrij, voor het realiseren van de publieke uitgaven die nodig zijn voor de groene welzijnseconomie.

De geld creërende overheid

Vanwege de lage staatsschuld en sterke economie kan de Nederlandse overheid nog in menig crisis de economie draaiende houden en zo versneld publieke doelen realiseren. Verenigd staat ook Europa er nog steeds behoorlijk goed voor. Maar dat kan veranderen in de onzekere en dure jaren die we tegemoet gaan. Jaren waarin investeringen nodig zijn om groene en sociale doelen te realiseren. Investeren om de veel hogere kosten te voorkomen waar de ontwrichting van klimaatverandering toe zal

Rens van Tilburg *Wie gaat het betalen?*

leiden. Want wie denkt dat de energietransitie duur is, die weet niet wat de kosten zullen zijn van een veranderend klimaat.

Gelukkig zijn de financiële mogelijkheden van de Europese regeringen tezamen ongekend. Zeker als deze kunnen rekenen op de

Een overheid is geen huis- houden dat op enig moment alle schulden weer afbetaald moet hebben

steun van de Europese Centrale Bank (ECB) als een schild tegen de financiële markten. Markten die namelijk in geval van nood de rente verhogen en zo de investeringsmogelijkheden van de overheid juist dan verminderen. Het is in die situatie dat overheden historisch gezien altijd op hun centrale bank hebben kunnen steunen.⁹

Dat gebeurt nog steeds. Heel direct zoals in het Verenigd Koninkrijk waar de Bank of England de rekening van het ministerie van Financiën spekt. Maar meer ook indirect doordat de centrale bank de beleidsrente laag houdt en aangeeft overheidsschuld op te willen kopen. In de jaren dertig van de vorige eeuw heeft Roosevelt zo zijn New Deal gefinancierd. Europa betaalde op deze manier na de Tweede Wereldoorlog de wederopbouw en Aziatische landen betaalden zo hun industrialisatie.

De eurolanden hebben de pech dat de ECB-statuten zijn opgesteld tijdens de hoogtijdagen van het private marktdenken begin jaren negentig. Daardoor bevatten deze een vrij uniek verbod op het direct financieren van de overheidsbegroting door de ECB (monetaire financiering).

De afgelopen jaren heeft de ECB echter laten zien dat dit artikel 123 uit het EU Verdrag

geen belemmering hoeft te vormen. Dat bleek in de crisisjaren na 2008. Overigens wel pas nadat de combinatie van een toch terughoudende centrale bank en bezuinigende overheden de economie flink in de soep had laten draaien. In de VS was het herstel na 2008 vele malen krachtiger, omdat de overheid met volle steun van de Amerikaanse centrale bank, de Fed, wel geld bleef uitgeven. In de EU traptten overheden echter vol op de rem, ondanks verzoeken van ook de ECB om wel geld uit te blijven geven.

Op het dieptepunt van de eurocrisis, in 2012, nam de ECB het heft in handen. ECB-president Mario Draghi bracht rust op de financiële markten, die de rente voor zuidelijke eurolanden door het dak lieten gaan, door te beloven 'to do whatever it takes to save the euro'. Alleen al die belofte kalmeerde de markten.

Ook bij de coronacrisis gaf de ECB aan de overheidsuitgaven te steunen en mogelijk te zullen blijven maken. Ondanks het verbod op monetaire financiering blijkt met een beroep op het voortbestaan van de euro dus veel mogelijk. De beperkende factor in de eurocrisisjaren was daarom niet zozeer de ECB alswel de begrotingsregels.

Maar een acterende ECB is geen rustig bezit. Met name vanuit wederom Duitsland is het verzet nog altijd groot. Nodig is een nieuw monetair denken. Of beter: een terugkeer naar de rol die centrale banken het grootste deel van de twintigste eeuw gespeeld hebben: desnoods via geldcreatie ervoor zorgen dat de overheid genoeg middelen heeft om de publieke prioriteiten te realiseren.

Anders dan velen, werkgevers voorop, graag beweren, hoeft het geld namelijk niet eerst 'verdiend' te worden in de markt. Overheden kunnen zelf geld creëren en uitgeven. Zeker overheden van grote monetaire blokken als die van de Amerikaanse dollar, de Japanse yen, Chinese yuan en de Europese euro. Dit is het inzicht dat de afgelopen jaren onder de noemer van 'functional finance' en 'modern

Rens van Tilburg *Wie gaat het betalen?*

monetary theory' is opgekomen.¹⁰ De hieraan gelieerde auteurs hebben een oude waarheid afgestoft: dat overheden zelf geld kunnen maken en uitgeven.

Daar zitten weliswaar grenzen aan, maar juist in tijden van crisis worden die grenzen niet snel bereikt. Die grens is namelijk het maximale productieve vermogen van een samenleving. Zolang die niet volledig wordt benut, is er ruimte voor de overheid om met uit het niets gecreëerd geld uitgaven te doen om publieke doelen te realiseren.

Die ruimte was er tijdens de eurocrisis volop in de hele Europese Unie. En in de jaren daarna nog steeds in grote delen van Zuid-Europa. Daar had met Europees geld gewerkt kunnen worden aan een duurzame energievoorziening. Investerings die zich dubbel en dwars zouden hebben terugverdiend toen vanwege de Russische agressie de fossiele energieprijzen in 2022 de pan uit rezen.

Omgekeerd geldt ook dat als de productieve grens is bereikt, er ergens wat van af zal moeten. Zoals nu in Nederland, waar de handen en hoofden ontbreken om bijvoorbeeld de energietransitie uit te voeren. De overheid krijgt het hiervoor gereserveerde geld niet uitgegeven.

Ondertussen is de inflatie te hoog, net als het begrotingstekort. De overheid kan dan twee dingen doen: zelf minder uitgeven of

private uitgaven doen slinken door belastingheffing. Gegeven de grote publieke uitdagingen en grote vermogensongelijkheid ligt het voor de hand dat vooral de vermogenden de komende jaren worden aangeslagen. Te beginnen met die activiteiten die tot veel CO₂-uitstoot leiden, zoals de koop van zware auto's (SUV's) en vliegreizen.

Laatste kans om lessen te trekken

De groene welzijnseconomie is betaalbaar. Sterker, het is op termijn het enige betaalbare scenario. Maar om daar te komen zullen de komende jaren nog wel enkele economische leerstellingen uit de jaren tachtig en negentig op de schop moeten en zullen begrotingsregels en monetair beleid die in de crisisjaren onwerkbaar bleken, aangepast moeten worden. Een les die we tegen heel hoge sociale kosten en milieukosten hebben geleerd. Lessen die ook zeker nog niet door alle betrokkenen openlijk zijn getrokken.

Het gevaar is groot dat de oude economische leerstellingen de komende jaren weer de kop opsteken als 'het huishoudboekje moet op orde' en 'de centrale bank is er niet om overheidsuitgaven mogelijk te maken'. En dat gebeurt dan precies in de jaren dat we de laatste kans hebben om klimaatverandering te beperken en zo de sociale vrede te bewaren.

Noten

- | | | |
|--|---|---|
| <p>1 Chancel, Bothe, Voituriez (2023). Climate Inequality Report 2023, World Inequality Lab.</p> <p>2 Milieudefensie, FNV et al. (2021). Eerlijke Klimaat Agenda.</p> <p>3 ESB (2021). Met verstandige regels is er tot vijftig miljard extra begrotingsruimte.</p> <p>4 ESB (2020). Voor Nederlandse economen gaat bij investeren</p> | <p>5 Blanchard en Leigh (2013). Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, IMF Working Paper Research.</p> <p>6 Europese Commissie (2023). Commission proposes new economic governance rules fit for the future.</p> <p>7 Zie voor een uitgebreidere bespreking: Sustainable Finance Lab (2023). Een duurzaam begrotingspact voor</p> | <p>Europa; Sustainable Finance Lab (2022). A sustainable fiscal pact for Europe.</p> <p>8 https://open.overheid.nl/documenten/ronl-72b3fd4d769f-6384fte9a4ed5e77d3afae-84ca8d/pdf</p> <p>9 Zie: Van Tilburg en Simic (2021). Every Avenue Available, Sustainable Finance Lab.</p> <p>10 CUSP (2022). Beyond the Debt Controversy; Stephanie Kelton, The Deficit Myth, 2020.</p> |
|--|---|---|



Kleinschalige landbouw, Herenboeren Duinstreek in Bergen.

Onaantastbaarheid van het lichaam en de Grondwet

Het recht op onaantastbaarheid van het lichaam is sinds 1983 opgenomen in de Grondwet. Toch ontstond tijdens de coronapandemie grote onenigheid over de vraag of mensen wel of niet verplicht gevaccineerd moesten kunnen worden tegen het virus. Ook spelen er rond dit grondwetsartikel lastige vragen rond de behandeling van minderjarige transgenders. Is het tijd dit grondwetsartikel te herzien?

AART HENDRIKS

Hoogleraar gezondheidsrecht, Universiteit Leiden

Tot 1993 maakte het recht op onaantastbaarheid van het lichaam geen onderdeel uit van de Nederlandse Grondwet. En het was aanvankelijk ook niet de bedoeling van de opstellers van de herziene Grondwet om daar verandering in te brengen. Er was reeds voorzien in een bepaling ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een ieder, ook wel het recht op privacy genoemd.¹ Dat volstond volgens de regering, ook om de onaantastbaarheid van het lichaam te respecteren.

Niettemin werd in 1976, via een amendement van het VVD-lid Kappeyne van de Coppello, voorgesteld een apart bepaling over de onaantastbaarheid van het lichaam op te nemen in de Grondwet. Zij wilde waarborgen dat iedereen, in de klassiek liberale traditie, het recht had om te beschikken over het eigen lijf. Tegen het advies van de regering in werd dit voorstel in 1979 door de Tweede Kamer aangenomen², gevolgd door de instemming van de



Senaat in 1980. Sindsdien kent de Grondwet een aparte bepaling inzake het recht op onaantastbaarheid van het lichaam (artikel 11).

Die onaantastbaarheid van het lichaam is een belangrijk goed, maar moet, zo zal ik betogen, meer in samenhang met andere grondrechten en belangen worden gezien dan nu gebeurt. De ervaringen die zijn opgedaan tijdens de coronapandemie, en die nu worden opgedaan met de transgenderzorg, bevestigen dat lichamelijke integriteit en privacy vanuit een breder perspectief moeten

worden gezien dan alleen een recht om nee te zeggen tegen ongewenste bemoeienissen met het lichaam. Er is meer aandacht nodig voor het gezondheidsbelang van de aangeboden zorg.

Betekenis van de onaantastbaarheid van het lichaam

Het recht op onaantastbaarheid van het lichaam waarborgt de lichamelijke integriteit. Dit afweerrecht biedt een individu de mogelijkheid invloeden van buitenaf op het lichaam te voorkomen. Anders gezegd: de overheid mag zich alleen inlaten met de lichamelijke integriteit van iemand als diegene daar toestemming voor heeft gegeven of als daarvoor een wettelijke basis bestaat.

Deze waarborgfunctie bestaat bovenop de grondwettelijke bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals die is bepaald in artikel 10 van de Grondwet. Door deze overlap wordt de meerwaarde van artikel 11 niet door iedereen onderscheiden. Dat geldt temeer omdat artikel 8 van het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM) over het recht op privéleven ook de lichamelijke en morele integriteit van een persoon omvat. Dit volgt uit een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in 1985 in een zaak tegen Nederland, inzake de bescherming tegen seksueel geweld.³

De rechtspraak van het EHRM over het begrip van privéleven is sinds de uitspraak in 1985 alleen maar uitgebreid. Zo ziet het recht op privéleven van het EVRM op meerdere aspecten van de fysieke en sociale identiteit van mensen.⁴ Bovendien bevat het recht op privéleven volgens het EHRM niet alleen een afweerrecht (een negatieve verplichting) voor de overheid, maar moet de overheid individuen ook de mogelijkheid bieden bepaalde keuzes te maken met betrekking tot hun privéleven, waaronder hun eigen lichaam. Dit keuzerecht wordt aangemerkt als positieve verplichtingen voor de overheid.

Al voor de uitspraak in 1985 oordeelde het EHRM, in een klacht van een transgender die zijn geslachtsaanduiding in het Belgische geboorteregister niet kon laten wijzigen, dat het recht op privéleven met zich brengt dat de nationale autoriteiten het mogelijk moeten maken dat het geboorteregister wordt aangepast.⁵

Artikel 11: negatief zelfbeschikkingsrecht

Artikel 11 van de Grondwet speelt in de wetgeving en rechtspraak sinds 1983 enigszins een rol van ondergeschikte betekenis. We kennen dat recht bovenal als afweerrecht. Er wordt voornamelijk aan deze bepaling gerefereerd bij gezondheidsrechtelijke aangelegenheden, en het gaat dan met name om het recht om bemoeienissen met de lichamelijke zelfbeschikking af te kunnen weren.

De onaantastbaarheid van het lichaam is het recht van individuen om zelf te bepalen wie inbreuk mag maken op hun lichamelijke integriteit, waaronder geneeskundig onderzoek of een medische behandeling. Dat mag, behoudens bijzondere gevallen, alleen zolang de betrokkene voor deze ingrepen geïnformeerde toestemming heeft gegeven.

Zo is dat geregeld in de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO), een regeling opgenomen in boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW).⁶ De eis van geïnformeerde toestemming geldt niet alleen in geval van zaken als abortus of een tandheelkundige ingreep, maar ook bij het maken van een CT-scan, het verdoven van patiënten en het inbrengen van bijvoorbeeld een heupimplantaat.

Het uitgangspunt dat individuen zelf bepalen wat er met hun lichaam gebeurt, geldt ook met betrekking tot de dood, zoals euthanasie en palliatieve sedatie, en de periode daarna, zoals het uitnemen van organen, het ontleden van het lichaam en het verrichten van een lichaamsschouw. Voor al deze handelingen geldt dat het alleen mag op basis van geïn-

Aart Hendriks *Onaantastbaarheid van het lichaam en de Grondwet*

formeerde toestemming van de betrokkene, behoudens noodsituaties of wettelijke uitzonderingen.

Toch kan niet anders worden gesteld dan dat de belangstelling van de wetgever voor het recht op onaantastbaarheid van het lichaam sinds de invoering van artikel 11 beperkt bleef, enkele specifieke gezondheidsrechtelijke aangelegenheden daar gelaten. De invoering van het actief donorregistratiesysteem in het kader van de Wet op de orgaandonatie⁷ en het voorstel van de Wet zeggenschap op het lichaamsmateriaal, om de rechtspositie van de donor te verduidelijken⁸, zijn voorbeelden daarvan. Deze beperkte belangstelling spreekt

Als ouders hun kind een behandeling voor transgenderzorg onthouden door een beroep te doen op de lichamelijke integriteit, dan kan dat de gezondheid van dat kind ernstig ondermijnen

ook uit de rechtspraak, waar naast enkele gezondheidsrechtelijke vragen enkel vragen rond grensoverschrijdend seksueel gedrag en de behandeling van vreemdelingen aan de rechter zijn voorgelegd.

Op grond van de WGBO, of meer in het algemeen het recht op onaantastbaarheid van het lichaam, komt het individu geen recht toe op zorg: je kunt op grond hiervan wel zorg weigeren maar niet zorg claimen. Mensen kunnen wel bepaalde zorg eisen op grond van de Zorgverzekeringswet. Uiteindelijk moet de zorgverzekeraar dan bepaalde typen van zorg vergoeden. Deze tweeslag, het kunnen afhouden van zorg en het aanspraak kunnen

maken op zorg, heeft dus een andersoortige juridische grondslag. Individuen kunnen zorg weigeren op grond van artikel 11 van de Grondwet, maar hebben juridisch aldus alleen recht op zorg via de Zorgverzekeringswet, een wet die verband houdt met het recht op gezondheid zoals verwoord in artikel 22 van de Grondwet.

Corona

De Covid-19-pandemie zorgde voor een opbloei van de discussie over het recht op onaantastbaarheid van het lichaam. Met de komst van de pandemie, en in het bijzonder de beschikbaarheid van vaccins ter voorkoming van besmetting tegen het coronavirus, ontstond er een verhit debat over de vraag of die vaccinaties verplicht kunnen worden toegediend aan mensen. Een groep mensen die twijfels had over de geneeskundige voordelen van een vaccinatie of die om politieke, religieuze of andere redenen bezwaar maakte tegen een vaccinatie, meende dat dwang en drang bij vaccinaties strijdig zijn met artikel 11 van de Grondwet.

Verplicht vaccineren is niet toegestaan in Nederland, met uitzondering van militairen. Mensen kunnen in Nederland alleen worden gevaccineerd op basis van geïnformeerde toestemming. En toestemming betekent ook dat die toestemming volkomen vrijwillig moet zijn, zonder dat mensen tot een keuze worden gedwongen.

Tijdens de Covid-19-pandemie was deze keuzevrijheid niet altijd vanzelfsprekend. Dit had alles te maken met de onbekendheid met het virus en de onduidelijkheid over de langetermijneffecten van een infectie én van een vaccinatie. Zo bleek enerzijds dat gevaccineerde mensen doorgaans minder snel Covid-19 kregen dan niet-gevaccineerden. In het verlengde daarvan waren de gezondheidsgevolgen voor gevaccineerden die alsnog Covid-19 kregen doorgaans minder ernstig dan voor niet-gevaccineerden die Covid-19 kregen.

Anderzijds bleef en blijft een groep mensen bezwaar maken tegen vaccinatie. Deze groep was van mening dat de vrijheid om een vaccinatie te weigeren minder vrij was dan werd voorgespiegeld. Niet alleen was het voor niet-gevaccineerden vrijwel onmogelijk om te reizen naar een ander land, in eigen land waren veel plaatsen alleen toegankelijk voor gevaccineerden, mensen die onlangs Covid-19 hadden gehad of mensen die de afgelopen 24 uur aantoonbaar geen Covid-19 hadden. Dit alles moest blijken uit de zogeheten coronapas. Niet-gevaccineerden en sommige anderen ervaarden dit beleid als drang om zich te laten vaccineren.

Het ervaren gebrek aan keuzevrijheid of onvrede met andere Covid-19-maatregelen leidde in Nederland tot debatten in de media en tot – soms gewelddadige – protesten. De meerderheid van de bevolking stemde evenwel met het kabinetsbeleid in. En tegenover de bezwaren en twijfels van niet-gevaccineerden over de veiligheid van het vaccin, groeide de wanhoop onder de medische beroepsgroep. Zij zagen dat een disproportioneel deel van het aantal bedden op de intensive care in beslag werd genomen door niet-gevaccineerde personen met Covid-19. Het gevolg hiervan was dat patiënten met andere hulpvragen, zoals een heupoperatie, langer moesten wachten op een behandeling dan wenselijk. Dat veroorzaakte onbegrip onder artsen, verpleegkundigen en andere behandelaren, en zorgde uiteindelijk ook voor onvrede onder andere patiënten die hun behandeling uitgesteld zagen worden.⁹

Niet onbelangrijk is dat de Grote Kamer van het EHRM in een uitspraak uit 2021 tegen Tsjechië wel ruimte liet zien om vaccinaties zo nodig verplicht toe te dienen.¹⁰ Strikt genomen ging deze zaak niet over het vaccineren tegen Covid-19, maar over het vaccineren van minderjarigen tegen kinderziekten. Dat deze vaccinaties veilig en effectief waren stond feitelijk niet ter discussie, al waren sommige ouders daar niet van overtuigd. In Tsjechië

kregen ouders die weigerden hun kinderen te laten vaccineren een boete opgelegd en mochten de betreffende kinderen niet naar de voorschoolse opvang. Het EHRM stemde met dit beleid in.

Natuurlijk moeten deze boetes en andere maatregelen volgens het EHRM wel aan allerlei voorwaarden voldoen, en moet er goed worden gekeken naar het belang van het kind. Maar vaccineren is volgens het EHRM bovenal in het algemeen volksgezondheidsbelang en geeft uitdrukking aan de sociale solidariteit. Het individuele recht op zelfbeschikking van de patiënt, waaronder de lichamelijke integriteit, moet volgens het EHRM soms wijken van deze solidariteit. Dat is een belangrijke nuance ten opzichte van de eerdere jurisprudentielijn van het Hof, zeker omdat het solidariteit en recht op gezondheid niet worden genoemd in het EVRM.

Moelijk valt aan de indruk te ontkomen dat het EHRM bij deze uitspraak ook dacht aan het verplicht kunnen uitvoeren van Covid-19-vaccinaties. Wat mij betreft is de nieuwe lijn van het Hof een belangrijke verbetering ten opzichte van eerdere uitspraken. Dat komt omdat het EHRM duidelijk aangeeft dat aan volksgezondheidsbelang van velen soms meer gewicht toekomt dan aan het individuele vrijheidsrecht om een inbreuk op de lichamelijke integriteit te weigeren.¹¹

Ontwikkelingen rond transgenderzorg

De afgelopen jaren is er in Nederland, en daarbuiten, sprake van een toename van de zorg aan personen met genderdysforie. Vaak betreft het minderjarigen. Om het geboortegeslacht meer in overeenstemming te brengen met de ervaren genderidentiteit zoeken veel van hen, doorgaans met hun ouders, toegang tot zorg. Deze zorg kan bestaan uit psychologische ondersteuning en uit allerlei vormen van op het lichaam inbreuk makende behandelingen, zoals geslachtsveranderende ingrepen door het verstrekken van puber-

Aart Hendriks *Onaantastbaarheid van het lichaam en de Grondwet*

teitsblokkers bij jongeren, het voorschrijven van cross-seksehormonen, het invriezen van geslachtscellen en het veranderen van de geslachtsorganen.

Voor deze ingrepen hebben minderjaren tot zestien jaar volgens de WGBO toestemming nodig van hun ouders. Die toestemming kan tegelijkertijd niet te lang op zich laten wachten omdat de groei van het lichaam, inclusief van de geslachtsorganen, bij minderjarigen snel gaat. Zo nodig moet bij dit alles ook worden geanticipeerd op de keuze voor minderjarigen of ze later kinderen willen krijgen, bijvoorbeeld door het invriezen van geslachtscellen.

De onschendbaarheid van het lichaam speelt bij dit soort vragen uiteraard een rol. Bij deze vormen van zorg moet worden voorkomen dat oneigenlijke druk wordt gelegd op de ouders om toestemming te verlenen voor het verlenen van de zorg. Maar er kan niet exclusief aandacht aan dit recht worden gegeven omdat er meer rechten en zaken in het geding zijn. Het is ook van belang om goed te letten op de wensen en noden van het kind in de breedte en de kwaliteit van de zorg.

Het onthouden van een behandeling vanwege een beroep op de lichamelijke integriteit door een ouder kan de gezondheid van het kind in ernstige mate ondermijnen. Zo moet een kind dan onder meer langer dan wenselijk wachten op een genderveranderende ingreep en kan het wellicht nooit meer genetisch eigen kinderen krijgen.

Sanering van recht op onaantastbaarheid van het lichaam

Duidelijk is dat de onaantastbaarheid van het lichaam in 2023 een groot goed is. Dit recht is te belangrijk om daaraan de grondwettelijke bescherming te ontnemen. Dit recht zou evenwel beter geen zelfstandige plek meer in de Grondwet kunnen hebben, maar moet meer in samenhang met het recht op privacy worden herschreven. Het recht op de onaantastbaarheid van het lichaam is geen ‘stand alone’ recht en is, om in termen van het gezondheidsrecht te spreken, toe aan sanering.

De betekenis van het recht op de onaantastbaarheid van het lichaam hangt nauw samen met de ontwikkelingen in de gezondheidszorg, de waarde die toekomt aan ieders gezondheid en de omstandigheid dat mensen zorg pas kunnen weigeren als er een aanbod van zorg is. Schaarste aan bedden op de intensive care-afdelingen voor Covid-19-zorg en een

beperkt aanbod van transgenderzorg, zorgen voor veel schade aan de lichamelijke en geestelijke gezondheid van individuen en gezinnen. Respect voor de lichamelijke integriteit hangt aldus ook samen met het recht op gezondheid.

Aan het volksgezondheidsbelang van velen komt soms meer gewicht toe dan het individuele vrijheidsrecht om een inbreuk op de lichamelijke integriteit te weigeren

Gezondheidszorg is net als veel andere grondrechten gebaseerd op maatschappelijke solidariteit, een van de fundamenteën van de sociaal-democratie. Wat mij betreft zou deze twee-eenheid – gezondheidszorg & solidariteit – meer tot uitdrukking moeten komen in de grondrechtelijke formulering van het recht op de lichamelijke integriteit, en dus bij voorkeur in het recht op privacy.

Bij het bepalen van de omvang van en inperkingen op de lichamelijke integriteit dient rekening te worden gehouden met daaraan gekoppelde rechten en belangen, waaronder die van anderen. In dat kader hoeft het recht op lichamelijke integriteit niet apart te worden gezien van artikel 10 van de Grondwet,

Aart Hendriks *Onaantastbaarheid van het lichaam en de Grondwet*

dat handelt over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, maar kan dat heel goed in een grondwetsbepaling over het recht op privacy worden geïntegreerd.

Daarbij stel ik me voor dat een ieder volgens de grondwet het recht heeft op eerbiediging van de informationele, lichamelijke

en geestelijke privacy – een recht dat zich uitstrekt tot na het intreden van de dood. Daarbij wordt rekening gehouden met ieders rol in de samenleving en de maatschappelijk te betrachten solidariteit jegens anderen. De wet kan de omvang van dit recht uitbreiden of beperken.

Noten

- | | | |
|--|--|--|
| <p>1 Kamerstukken II 1976/77, 13872, nr. 11.</p> <p>2 Handelingen II 1979/80, p. 5678.</p> <p>3 EHRM 26 maart 1985, X en Y t. Nederland, nr. 8978/80, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880, NJ 1985/525, m.nt. E.A. Alkema.</p> <p>4 EHRM 4 december 2008, S. en Marper t. het Verenigd Koninkrijk (GC), nr. 30562/04 en 30566/04, ECLI:CE:ECHR:2008:1</p> | <p>204JUD003056204, NJ 2009/140, m.nt. E.A. Alkema, par. 66 en EHRM 25 september 2018, Denisov t. Oekraïne (GC), 76639/11, ECLI:CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, par. 95.</p> <p>5 EHRM 6 november 1980, Van Oosterwijck t. België, nr. 7654/76, ECLI:CE:ECHR:1980:1106JUD000765476.</p> <p>6 Art. 7:448 en 7:450 BW.</p> <p>7 Stb. 2018/95.</p> <p>8 Kamerstukken nr. 35844.</p> <p>9 A.C. Hendriks e.a., 'Hebben mensen met uitgestelde zorg</p> | <p>recht op schadevergoeding?', NJB 2023/542.</p> <p>10 EHRM 8 april 2021, Vavříčka e.a. t. Tsjechië (GC), nr. 47621/13, ECLI:CE:ECHR:2021:0408JUD004762113, EHRC 2021/109, m.nt. A.C. Hendriks en P.B.C. van Sasse van Ysselt.</p> <p>11 Interessant genoeg doet het Hof hiermee een uitspraak die niet helemaal past bij de systematiek van art. 8 van het EVRM, maar die inhoudelijk volstrekt verdedigbaar is.</p> |
|--|--|--|

S&D online lezen

Abonnees van S&D kunnen zich aanmelden voor de digitale versie van S&D via send@wbs.nl.
Een los digitaal abonnement kost € 2 per maand.

- 3 *Redactioneel* Hoe sociaal-democratisch is een groene welzijnseconomie?
- 4 *Vrijmip* **Koos Geerds** De koe moest baren ...
- 6 *Column* **Bram van Welie** Ongefundeerd betrokken
- 7 *Column* **Jan Marinus Wiersma & Camiel Hamans** De vrienden van Moskou
-
- 8 **Ideaal: een groene welzijnseconomie**
- 10 **Arjan Reurink & Tim 'S Jongers** Op weg naar een groene welzijnseconomie
- 17 **Willem van der Deijl & Dick Timmer** Kiezen tussen botsende belangen
- 24 *Boekessay* **Paul de Beer** Duurzamer en gelukkiger zonder groei?
- 33 **Annemarieke Nierop** Commons voor dummies
- 40 **Bernard ter Haar** De kwetsbare overheid
- 44 **Michel Scholte & Werner Schouten** Zonder echte prijzen geen duurzame economie
- 50 **Rens van Tilburg** Wie gaat het betalen?
-
- 57 **Aart Hendriks** Onaantastbaarheid van het lichaam en de Grondwet



9 789461 645876



vannenep

Democratische vernieuwing



Kunnen we ons Koninkrijk ontdoen
van zijn koloniale context?



Jaargang 80, nummer 4, 2023

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

Versijnt zes maal per jaar

Redactie

Paul de Beer

Nik de Boer

Meike Bokhorst

Wimar Bolhuis

Josette Daemen

Janneke Holman

Ruud Koole

Marijke Linthorst

Kiza Magendane

Annemarieke Nierop (*hoofredactie*)

Tim 'S Jongers

Bram van Welie

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

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

Abonnementen

Bel 06 206 12 852,

mail info@vangennep-boeken.nl

voor een abonnement of kennis-

makingsnummer of meldt u zich

aan via het formulier op

www.vangennep-boeken.nl.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennepe

A-Lab, Overhoeksplein 2

1031 KS Amsterdam

info@vangennep-boeken.nl

06 206 12 852

Abonnementsprijzen per jaargang

- ▶ Student/aio/oio/Jong WBS/Jonge Socialisten: € 25
- ▶ Particulier Nederland: eerste jaar € 40,50, daarna € 84,50
- ▶ Instelling Nederland: € 164,50
- ▶ Proefabbonementen: € 15 voor 3 nummers
- ▶ Particulier buitenland: € 147,50
- ▶ Instelling buitenland: € 175,50
- ▶ Losse nummers € 17,50

S&D online

Gratis voor abonnees

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

Aanmelden via send@wbs.nl

© 2023 Uitgeverij Van Gennepe

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

Redactioneel

Voor onze democratie

Sinds het vorige nummer van *S&D* is het politieke speelveld gekanteld. Het kabinet viel, Mark Rutte kondigde zijn vertrek aan en PvdA en GroenLinks gaan samen met één lijst en één verkiezingsprogramma de verkiezingen in.

De wetenschappelijke bureaus van beide partijen werkten het afgelopen jaar al intensief samen en publiceerden het startschot voor een nieuw links verhaal in de notitie *Samen onze toekomst in handen nemen*. In het vorige nummer van *S&D* hebben we dit verhaal uitgewerkt wat betreft het ideaal van een groene welzijnseconomie. In dit nummer vragen we auteurs wat er volgens hen nodig is om onze democratie te vernieuwen en te versterken.

Tim 'S Jongers maakt onderscheid tussen de hardware en de software van onze democratie. Over dat eerste is al best veel gezegd – dat gaat over burgerberaden en referenda – maar het tweede is minstens zo belangrijk: dat gaat over hoe we willen samenleven en hoe ruimte te maken zodat onze democratie weer voor iedereen werkt.

Wim Meijer schrijft – terugkijkend op zijn periode in het kabinet-Den Uyl – over pogingen in het verleden democratische zeggenschap te organiseren. Sarah de Lange pleit ervoor zestienjarigen te laten stemmen. Niesco Dubbelboer, Kido Koenig en Tim 'S Jongers pleiten voor een bewindspersoon voor democratie. Janneke Holman blikt terug op experimenten met een burgerberaad voor het klimaat in Den Haag. Hans Volgaard geeft een analyse van de lokale democratie, die volgens inwoners helemaal niet in verval is. Meike Bokhorst illustreert dat als politieke partijen zich focussen op wijken waar de opkomst hoog is en er electoraal dus veel te halen valt, de inwoners van sommige andere wijken nooit iets van de politiek horen. Pieter Maessen en Paul Andriessen verklaren waarom steeds meer burgers zich beter vertegenwoordigd voelen door lokale partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen. Vincent Bijlo laat zien dat ook linkse partijen daarvan kunnen profiteren als ze lokaal de krachten bundelen. En Menno Hurenkamp waarschuwt dat we niet in de val moeten trappen ons te zeer te richten op innovatieve vormen van inspraak.

Andere bijdragen in dit nummer zijn van de hand van Maurits Meijers, die stelt dat PvdA en GroenLinks zich geen rechtse agenda over migratie moeten laten opleggen. Sofie Kuilman en Jacqueline Kalk geven de resultaten van hun onderzoek naar de uitvoering van minimaregelingen: de verschillen tussen gemeenten zijn groot. En in de serie over 175 jaar Grondwet pleit Jeroen Recourt ervoor de ongelijke machtsbalans binnen het Koninkrijk tussen Nederland, Aruba Curaçao en Sint Maarten nu eindelijk eens recht te trekken.

Annemarieke Nierop, hoofdredacteur

Vrijmipo

Niemand weet wat gaat gebeuren!

Het hangt al buiten
Allemaal zijn bezig met andere dingen
Niet allemaal zijn plezierig, dat zie ik
Baby's hebben een glimlach
Kinderen spelen buiten
Vogels beginnen te zingen

Elke dag is een nieuwe uitdaging voor je
Elke dag is speciaal voor je
Je kan een aantrekkelijk dag van maken
Zorg goed voor jezelf
Niet geneigd naar andere te luisteren

Verander jezelf niet
Hoe je van binnen bent
Wordt dat ook van buiten
Vergeet alles wat maakt je nijdig

Kijk naar de bomen, dieren,
Naar de lucht, naar de vogels
Dat zijn kleine momenten maar wel leuke momenten
Naar buiten gaan is leuk maar niet altijd

Ga rijden ga met je vriendinnen
Doe deze kleine momenten leuk
Je kan nieuwe dingen van leren, door naar buiten te gaan,
Goede en slechte dingen
Dat weet niemand alleen jij!

Niemand weet wat gaat gebeuren!

Salam al Ismael

Hermen Hoek en Marc van Osch zijn werkzaam als docent Nederlands op de OSG Hugo de Groot in Rotterdam. Met Vrijmipo bezorgen zij poëzie op bijzondere en onvermoede plekken.

Niemand weet wat er gaat gebeuren! Een waarheid als een koe én de titel van het gedicht waarmee onze leerling Salam al Ismael werd genomineerd voor een schrijfprijs voor NT2-leerlingen in Nederland en België.

Wat maakt dit tot een goed gedicht? Salams taalgebruik is weliswaar nog niet perfect op orde, maar dat deert niet: het is immers een gedicht van een leerling die nog volop bezig is de taal onder de knie te krijgen. De aantrekkelijkheid zit 'm vooral in de enthousiaste manier waarop de dichter aan de slag is gegaan met het thema van de wedstrijd: *Naar buiten!* Salam komt met een aanstekelijke mix van wijsheden (*niemand weet wat er gaat gebeuren!*), adviezen (*ga rijzen met je vriendinnen*) en raadselachtige zinnen (*het hangt al buiten*).

Die prijs won ze uiteindelijk niet, maar dat deze leerling na anderhalf jaar Nederland in staat is om zo'n pakkende tekst te schrijven, maakt haar voor ons al tot een winnaar. We zitten middenin de zomer, de natuur bloeit en lonkt, dus luister naar Salam en trek eropuit!

Democratie en de grenzen van het recht

Door **Nik de Boer**

Redacteur S&D, UD/onderzoeker constitutioneel recht

Hoe bescherm je een democratische rechtsstaat tegen verval? Die vraag heeft hernieuwde urgentie. Dit jaar concludeerde het V-dem instituut dat het aantal democratieën wereldwijd is teruggevallen tot het niveau van 1986. Dat het niet goed gaat met de democratie is op veel plekken zichtbaar.

Afgelopen mei nam de Poolse wetgever een wet aan die het mogelijk maakt om politici uit te sluiten van deelname aan verkiezingen. De wet komt bovenop tal van eerdere maatregelen waarmee de Poolse regering sinds haar aantreden in 2015 de instituties van de democratische rechtsstaat in rap tempo afbrak. Een soortgelijk proces vond eerder plaats in Hongarije. Dat land wordt door het Europees Parlement inmiddels niet langer beschouwd als een volwaardige democratie, maar als een 'electorale autocratie'.

Het presidentschap van Trump liet zien dat ook een gevestigde democratie als de Verenigde Staten niet immuun is voor terugval. Maar ook in Nederland zijn een afnemend vertrouwen in de politiek, populariteit van rechts-populistische partijen en complottheorieën indicaties dat de democratische rechtsstaat kwetsbaar is.

Hoe te voorkomen dat de democratische rechtsstaat ophoudt te bestaan? In het denken over die vraag staan traditioneel twee visies tegenover elkaar. Een eerste visie is dat juridische begrenzing van de democratie cruciaal is. Democratie is belangrijk, maar potentieel ook gevaarlijk. Democratische meerderheden kunnen de rechten van minderheden inperken en zelfs de democratie afschaffen. Essentieel is daarom dat er een geschreven grondwet bestaat die grenzen stelt aan democratische

besluitvorming en dat er rechters zijn die democratisch vastgestelde wetten kunnen toetsen aan de grondwet.

Daartegenover staat de gedachte dat rechterlijke controle van democratische besluitvorming een ongerechtvaardigde beperking van de democratie kan opleveren. We moeten met elkaar samenleven, maar hoe precies, daarover zijn we het oneens. Democratie geeft een oplossing voor dat probleem. Het geeft burgers gelijke zeggenschap over de besluiten die hen binden en laat ze via hun vertegenwoordigers bepalen wat het beste besluit is. Het onderwerpen van democratische besluitvorming aan rechterlijke toetsing is in dat licht problematisch. Dat geeft aan rechters het laatste woord om te beslissen. De veerkracht van de democratie moet gezocht worden in het democratische proces zelf.

Deze tweede visie veronderstelt echter dat het democratische proces *redelijk* is: dat burgers en gekozen politici elkaar respecteren, bereid zijn te luisteren naar elkaars argumenten, te goeder trouw op zoek zijn naar het algemene belang en besluiten na een zorgvuldige afweging van argumenten.

In het licht van de wereldwijde democratische teruggang lijkt deze tweede visie soms hopeloos naïef. Maar de praktijk bewijst dat ook juridische instrumenten onvoldoende zijn om de democratie te redden. Hongarije en Polen hadden allebei een onafhankelijk constitutioneel hof. De VS was het eerste land ter wereld dat constitutionele toetsing introduceerde. Het blijkt geen garantie tegen democratisch verval.

Belangrijker is een breed gedeelde acceptatie van democratische normen onder burgers en politici. Om met de befaamde Amerikaanse rechter Learned Hand te spreken: 'Vrijheid ligt in de harten van mannen en vrouwen; als ze daar sterft, kan geen grondwet, geen wet, geen rechtbank veel doen om haar te helpen.'

Economisch links, groen en progressief

De tijd van verkiezingen is ook de tijd van electorale analyses. En al kunnen deze voor een politieke partij die ideologisch gedreven is natuurlijk nooit leidend zijn bij het opstellen van het programma, er kunnen wel degelijk nuttige waarschuwingen uit volgen. Bijvoorbeeld over hoe niet om te gaan met het onderwerp migratie en integratie.

MAURITS MEIJERS

Universitair docent Politicologie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Van februari tot en met augustus 2023 is hij gastprofessor aan de Université de Montréal in Canada

Door de val van kabinet Rutte IV en het vertrek van Mark Rutte worden de kaarten in de Nederlandse politiek opnieuw geschud. De PvdA en GroenLinks hebben op het moment dat ik dit schrijf net via ledenreferenda besloten de Tweede Kamerverkiezingen in te gaan met een gemeenschappelijke lijst. Met de keuze voor samenwerking met GroenLinks gaan voor de PvdA ideologische keuzes gepaard.

Waar sommige sociaal-democratische partijen in Europa voor een rechtse koers kiezen, kiest de PvdA door linkse samenwerking aan te gaan voor een progressief programma. In een rondgang langs recent sociaal-wetenschappelijk onderzoek bespreek ik waarom er met de keuze voor een economisch links en cultureel progressief programma in potentie winst te behalen valt.

Herbezinning

Sociaal-democratische partijen in Europa verkeren de laatste twintig jaar in zwaar weer.

Waar ze in Europa ooit rond de 40% van de stemmen haalden, zijn uitslagen onder de 10% niet langer een uitzondering. In Nederland was de PvdA elf jaar geleden nog goed voor ongeveer 25% van de stemmen. In 2021 behaalde ze nog geen 6%. Zulke cijfers vragen om herbezinning.

Die sociaal-democratische herbezinning valt overal anders uit. In Denemarken heeft Socialdemokratiet gekozen voor een ruk naar rechts. Onder partijleider Mette Frederiksen koos de partij voor een conservatiever geluid op het gebied van immigratie.

Terwijl Vlaamse Belang inmiddels de grootste partij in de peilingen is, probeert de onlangs herkozen partijleider van het Vlaamse Vooruit, Conner Rousseau, rechtser kiezders voor zich te winnen met controversiële uitspraken. Zo stelde hij vorig jaar dat hij 'zich niet in België voelt' als hij door Molenbeek rijdt, een buurt bij uitstek gekenmerkt door migratie.¹

In de veelbesproken strijd om het partijleiderschap van de Sozialdemokratische Partei

Österreichs (SPÖ), belichaamden Hans-Peter Doskozil en Andreas Babler respectievelijk een rechtse en een linkse koers. Babler en zijn linkse koers wonnen de strijd uiteindelijk, overigens na verbijsterende blunders van de verkiezingscommissie van de SPÖ die de stemresultaten van de twee kandidaten had verwisseld.²

Linkse samenwerking

Door zich te committeren aan vergaande samenwerking met GroenLinks kiest de PvdA voor een duidelijke ideologische richting. Noortje Thijssen, directeur van het Wetenschappelijk Bureau GroenLinks, en Tim 'S Jongers, directeur van de Wiardi Beckman Stichting, stellen dan ook in hun gezamenlijk discussiestuk *Samen onze toekomst in handen nemen* dat 'groene en sociale politiek inherent met elkaar verweven zijn'.³

Maar zet deze strategie zowel op de korte als de langere termijn 'links' weer op de kaart in Nederland? Als we kijken naar het succes van de rechtse koers van de Deense sociaal-democraten en de stijging van Vooruit in de Vlaamse peilingen (van ca 11% naar 17%) dan rijst de vraag of de links-progressieve koers die noodzakelijk verbonden is met linkse samenwerking wel de juiste keuze is.

Waar sociaal-democratische partijen in het verleden in het duister tastten wat in electoraal opzicht de beste strategie voor succes is, kan er nu geput worden uit steeds meer politologisch onderzoek. Matthijs Rooduijn vatte al in 2021 in *S&D* goed samen waar de kansen voor de PvdA liggen.⁴ Hij stelde dat de PvdA er goed aan doet om oud-linkse politiek te combineren met een nieuw-linkse strategie.

Oud-linkse politiek legt de nadruk op links sociaaleconomisch beleid: herverdeling, sociale zekerheid, eerlijke zorg en woningmarkt. Voor nieuw-linkse politiek staan progressieve culturele standpunten op het gebied van immigratie en integratie centraal, net als het nastreven van duurzaamheid en natuurbehoud.

Tarik Abou-Chadi en collega's vinden in een recente studie dat potentiële sociaal-democratische kiezers een sterke voorkeur hebben voor een economisch links en cultureel progressief beleid.⁵ Met behulp van survey experimenten tonen ze aan dat potentiële sociaal-democratische kiezers veel eerder voor een sociaal-democratische partij zouden stemmen wanneer deze een links-economisch

Waar jongere kiezers een uitgesproken voorkeur hebben voor cultureel progressieve posities, zijn oudere kiezers iets rechtser, zowel op het gebied van immigratie en integratie als op duurzaamheidskwesties

beleid nastreeft op het gebied van de woningmarkt, sociale zekerheid, pensioenen en kinderopvang en een progressief cultureel beleid op het gebied van immigratie, integratie, gendergelijkheid en klimaatbeleid. Daarop aansluitend toont Matthew Polacko aan dat wanneer sociaal-democratische partijen naar rechts rukken op het gebied van economische en culturele vraagstukken, ze aanzienlijk in stemmen verliezen.⁶

In zijn nieuwe boek laat Björn Bremer zien dat de bezuinigingspolitiek van sociaal-democratische partijen electoraal gezien veel schade heeft gebracht.⁷ Terwijl sommigen de Europese financiële schulden crisis als een uitgelezen kans zagen om te investeren, streefden sociaal-democratische partijen juist bezuinigen na uit vrees om als niet 'competent' gezien te worden door de kiezer. Bremer laat echter zien dat de strategie niet opgaat voor sociaal-democratische partijen. Voor sociaal-

democratische partijen heeft bezuinigingspolitiek desastreuse verkiezingsuitslagen tot gevolg.

De toekomst voor links is economisch links, groen en progressief

Waar de 'Deense koers' op het eerste gezicht misschien verlokkelijk lijkt, toont onderzoek van Frederik Hjorth en Martin Vinæs Larsen aan dat een ruk naar rechts van Socialdemokratiet tot gevolg heeft dat ze weliswaar rechtse kiezers voor zich weten te winnen, maar progressieve kiezers aan andere linkse partijen verliezen.⁸

Als je vervolgens als links blok een linkse regering kunt vormen, zoals het kabinet-Frederiksen I (2019 – 2022), dan zorgt dat voor nettowinst voor links. Als dit echter leidt tot een kabinet met centrumrechtse partijen, zoals de huidige Deense coalitie onder leiding van Frederiksen, dan is het allicht slechter gesteld met het realiseren van de sociaal-democratische idealen.

Bovendien, wanneer sociaal-democraten van (anti-)migratiepolitiek hun speerpunt maken, kan dit rechtse partijen juist in de kaarten spelen. Onderzoek toont aan dat wanneer gevestigde partijen anti-migratie retoriek beginnen te verkondigen, veel kiezers eerder voor het (radicaal)rechtse 'origineel' kiezen in plaats van de 'kopie'.⁹ Dat belooft alvast weinig goeds voor Rousseau's Vooruit in Vlaanderen, dat met een conservatievere koers de strijd met de twee (uiterst) rechtse koplopers, Vlaams Belang en N-VA, probeert aan te gaan.

Natuurlijk laat dat onverlet dat de PvdA – met GroenLinks – met een eigen verhaal over het migratievraagstuk moet komen, zeker gezien het feit dat het debat over migratie gedomineerd wordt door rechts. Om successen bij de aankomende verkiezingen te boeken lijkt het echter succesvoller dat verhaal duidelijk vanuit een cultureel-progressief uitgangspunt te vertellen. Zo'n ideologisch profiel weet bovendien zeer verschillende kiezers te trekken. Onderzoek van Abou-Chadi en collega's

laat zien dat zowel praktisch geschoolde als academisch geschoolde kiezers een duidelijke voorkeur hebben voor sociaaleconomische posities en gematigd progressieve posities.

Wat betreft leeftijd zijn er wel verschillen te zien onder potentiële sociaal-democratische kiezers. Waar jongere kiezers een uitgesproken voorkeur hebben voor cultureel progressieve posities, zijn ouders kiezers iets 'rechtser', zowel op het gebied van immigratie en integratie als op duurzaamheidskwesties. Desalniettemin toont onderzoek ook aan dat die oudere kiezers net zo zeer geneigd zijn op een sociaal-democratische partij met een cul-

Links moet zich niet een rechtse agenda over migratie laten opleggen

tureel-progressief programma te stemmen, als deze op sociaaleconomische thema's maar uitgesproken links blijft. Jongere en oudere generaties van potentiële sociaal-democratische kiezers vinden elkaar dus in hun steun voor een uitgesproken links-economisch programma.

Van een rechts naar een links speelveld

Recent sociaalwetenschappelijk onderzoek suggereert dus dat de ideologische koers, die de PvdA gekozen heeft door met GroenLinks in zee te gaan, veel potentieel biedt. Om een grote slag te kunnen slaan bij de volgende verkiezingen moet links zich niet een rechtse agenda over migratie laten opleggen. Vanuit strategisch oogpunt is het daarnaast verstandig om in de aankomende campagne de nadruk te leggen op de sociale en groene thematiek.

Het is een oude wijsheid uit de politologie dat een verkiezingsstrijd niet alleen

over politieke tegenstellingen gaat, maar ook over welke problemen er überhaupt op de agenda komen te staan.¹⁰ Als de verkiezingen over migratie gaan, dan is dat in het voordeel van rechtse partijen. Het is aan links om de aandacht te richten op problematiek

rondom sociaaleconomische vraagstukken en duurzaamheidsthema's. Met een progressief verhaal op deze onderwerpen kunnen de PvdA en GroenLinks een duidelijk alternatief zijn in een politiek speelveld waar rechts al te graag domineert.

Noten

- 1 VRT Nieuws (2022). Vooruitvoorzitter Conner Rousseau "voelt zich niet in België als hij door Molenbeek rijdt", uitspraak lokt kritiek uit.
- 2 WZ (2023). SPÖ-voorzitterschap na VAR-besluit.
- 3 'S Jongers, T., & Thijssen, N. (2023). Samen onze toekomst in handen nemen. Den Haag / Utrecht: Wiardi Beckman Stichting / Wetenschappelijk Bureau GroenLinks.
- 4 Matthijs Rooduijn (2021). Something old, something new, nothing borrowed, nothing blue. *S&D* 2021/3.
- 5 Abou-Chadi, T., Häusermann, S., Mitteregger, R. Mosimann, N., and Wagner, M., (2023). Trade-offs of social democratic party strategies in a pluralized issue space: a conjoint analysis, Unpublished Manuscript.
- 6 Polacko, M. (2022). The rightward shift and electoral decline of social democratic parties under increasing inequality. *West European Politics*, 45(4), 665-692.
- 7 Bremer, B. (2023). Austerity from the Left: Social Democratic Parties in the Shadow of the Great Recession. Oxford University Press.
- 8 Hjorth, F., & Larsen, M. V. (2022). When does accommodation work? Electoral effects of mainstream left position taking on immigration. *British Journal of Political Science*, 52(2), 949-957.
- 9 Krause, W., Cohen, D., & Abou-Chadi, T. (2023). Does accommodation work? Mainstream party strategies and the success of radical right parties. *Political Science Research and Methods*, 11(1), 172-179. Link; Meijers, M. J., & Williams, C. J. (2020). When shifting backfires: the electoral consequences of responding to niche party EU positions. *Journal of European Public Policy*, 27(10), 1506-1525.
- 10 Schattschneider EE (1960) *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale: The Dryden Press.



Plezierjacht in de Lingesluis.

VOOR ONZE DEMOCRATIE

De notitie *Samen onze toekomst in handen nemen* die de Wiardi Beckman Stichting schreef samen met het Wetenschappelijk Bureau GroenLinks spreekt van de opdracht onze democratie te versterken en te vernieuwen.

Genoemd worden het verankeren van ervaringskennis in beleid, het beperken van de ruimte die niet-gekozen overheidsinstanties krijgen om naar eigen inzicht beleid uit te voeren, het halt toeroepen aan de zelfregulering van het bedrijfsleven én meer directe en participatieve vormen van democratie (lokale referenda en burgerberaden).

Dit nummer van S&D verkent de democratische opgave waar we voor staan verder. Onze democratie werkt nu in het voordeel van degenen die veel kennis, macht en inkomen hebben en in het nadeel van degenen die dat in minder mate hebben. Dat keren vergt meer dan het aanpassen van regels en procedures. Het lukt alleen als degenen die hier nu de vruchten van plukken daaraan meewerken. Voor velen van ons geldt dat we dit zelf zijn.

‘Den Haag doet maar wat’

Onze samenleving wordt gedomineerd door hoogopgeleide, gezonde én tevreden burgers. Zij nemen de beslissingen die de leefomstandigheden van de rest van Nederland direct raken. We zullen de homogeniteit van de groep mensen die het voor het zeggen heeft moeten doorbreken. En dat lukt alleen als iedereen ook kritisch naar zichzelf kijkt: ‘Behoor ook ik tot een homogene groep en sluit ik daarmee – wellicht onbedoeld – anderen uit?’

TIM 'S JONGERS

Directeur Wiardi Beckman Stichting

In het discussiestuk *Samen onze toekomst in handen nemen*¹, dat de WBS schreef in samenwerking met het wetenschappelijke bureau van GroenLinks, gaan we in op versterking en vernieuwing van onze democratie. Uitgangspunt is dat onze democratie spaak loopt: de macht is ongelijk verdeeld en grote groepen herkennen zich niet langer in de overheid én politiek. Een vaststelling die leidt tot een toenemende aandacht voor burgerberaden, referenda en andersoortige vernieuwingen van het democratische proces. Het zijn aanpassingen op de hardware van onze democratie.

Van veel uitdagingen waar we als samenleving voor staan – klimaatverandering en een minder vanzelfsprekende welvaartsgroei voorop – zullen de risico's onevenwichtig over de samenleving verspreid worden. Hoe kwetsbaarder een gebied nu al is, des te kwetsbaarder het morgen zal zijn. Hoe kwetsbaarder een persoon nu al is, des te kwetsbaarder die morgen zal zijn. Dat maatschappelijk onbehagen kan toenemen is dan bijna te voorspellen.

Nadenken over onze democratie kan voor mij bijgevolg niet zonder de vraag naar hoe we samenleven. Zeg maar de software van de democratie: hoe verhouden we ons tot elkaar? Daarover nadenken is voor een gezonde democratie van groot belang. Want democratie is geen exclusieve taak voor politici of instituties. Voor een goed functionerende democratie zijn we allemaal aan zet. Daar moeten we elkaar ruimte voor bieden.

Ijsberg van het ongenoegen

Nederland behoort nog steeds tot de meest welvarende² en gelukkige landen³ ter wereld. Algemeen genomen zijn we tevreden over onze democratie en ook ons vertrouwen in instituties is relatief groot. Het vertrouwen dat we in elkaar hebben behoort evenzeer tot zowat het hoogste niveau ter wereld.⁴ Je zou denken: met onze democratie zit het wel goed.

Toch waarschuwt de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de instantie die dreigingen tegen de nationale veiligheid

Tim 'S Jongers *'Den Haag doet maar wat'*

in kaart brengt, voor de gevolgen van verdeeldheid en verharding in de samenleving. Volgens de dienst is er een reëel risico dat het vertrouwen in de democratische rechtsorde langzaam wordt ondermijnd en mensen zich afkeren van de maatschappij.⁵

De AIVD richt zich daarbij op de extremen: het anti-overheidsprotest dat radicaliseert en de toename van het aantal bedreigingen

Ongeveer de helft van de Nederlanders heeft het gevoel dat 'mensen zoals zij' geen invloed hebben op wat de regering allemaal uitspookt

aan het adres van politici, politieagenten en journalisten. Het zijn bij wijze van spreken de toppen van de veel grotere ijsbergen van het ongenoegen. Een derde van de bevolking is namelijk van mening dat de democratie en de instituties er niet voor haar zijn. Een sentiment dat hoofdzakelijk leeft onder laagopgeleiden.⁶

Wat betreft het vertrouwen in regering en het parlement is er veel meer van de spreekwoordelijke ijsberg te zien. Onlangs nog maakte zowel het Centraal Bureau voor de Statistiek⁷ als het Sociaal en Cultureel Planbureau⁸ inzichtelijk dat het vertrouwen in de overheid en politiek op een dieptepunt zit. Slechts de helft van de bevolking is positief over het functioneren ervan. Mensen zijn klaar met het politieke geruzie en het ontbreken van daadkracht om problemen aan te pakken.⁹

Ook ervaart men een grote afstand tussen politici en de bevolking.¹⁰ Ongeveer de helft van de Nederlanders heeft het gevoel dat 'mensen zoals zij' geen invloed hebben op wat de regering allemaal uitspookt: Den Haag doet maar wat.¹¹ Tevens blijkt dat 42% van de bur-

gers het idee deelt dat beslissingen worden genomen door een kleine elite die enkel naar zichzelf omkijkt.¹² Het hoeft dan niet te verrassen dat er nog weinig geloof bestaat in het probleemoplossende vermogen van regering en parlement.¹³

Dat uit zich naast gevoelens van onvrede ook in 'democratische actie'. Een deel van de bevolking neemt niet langer de moeite om te gaan stemmen. Of ze stemmen op partijen aan de flanken, die veelal populistisch van aard zijn.¹⁴ Deze groep wordt liefkozend de *afgehaakten* genoemd. Diegenen die niet meer meedoen of zich verzetten tegen de status quo. Zelf heb ik enige moeite met die term. Afgehaakt zijn veronderstelt namelijk een actieve op zichzelf staande houding van het individu: 'Hoi, ik ben Tim en ik haak af.'

Dat kan natuurlijk maar een deel van het verhaal zijn.

Even over onszelf

In hun *Atlas van afgehaakt Nederland* laten Josse de Voogd en René Cuperus zien dat zowel feitelijke achterstanden als gevoelde achterstanden¹⁵ ertoe leiden dat mensen afhaken.¹⁶ Lijkt me logisch. Wanneer mensen lange tijd ongelijkheid ervaren in gezondheidskansen, participatiemogelijkheden, arbeidskansen en inkomensverdeling, kun je het ze moeilijk kwalijk nemen dat ze niet deelnemen aan een systeem waarvan ze het idee hebben dat het niet voor hen werkt. Maar het gaat over meer dan dat.

Sinds begin 2023 spreekt het Sociaal en Cultureel Planbureau over Nederland als een klassensamenleving. Een derde van de bevolking kan structureel niet meedoen in de samenleving. Zij hebben onvoldoende economische middelen ter beschikken en missen de vaardigheden en competenties om zich in turbulente maatschappelijke tijden staande te houden.¹⁷ Ook hier geldt: het gaat er niet alleen over dat ze minder hebben, het gaat er evengoed over dat ze zich minder voelen.¹⁸

Tim 'S Jongers *'Den Haag doet maar wat'*

Het roept bij mij de vraag op: is men afgehaakt, of hebben we hen weggeduwd? Een onherkenbare en op afstand staande overheid in combinatie met hardnekkige en gelaagde ongelijkheid¹⁹, hardvochtig beleid (denk aan het toeslagenschandaal)²⁰ en ongelijke (economische) toekomstkansen²¹ helpen een samenleving niet vooruit. En zeker niet dat deel van de samenleving dat aan de verkeerde kant van die kloven staat.

Maar het zit breder. Veel Nederlanders ervaren de wijze hoe er in Nederland met elkaar samengeleefd wordt als een belangrijk maatschappelijk probleem. Ongeveer drie kwart van de bevolking meent dat meningsverschillen over maatschappelijke kwesties alleen maar groter en scherper worden. Men is onverdraagzaam, de kunst van het naar elkaar luisteren wordt niet langer beheerst, er is te weinig onderling respect en regelmatig staan groepen rechtlijnig en luidruchtig tegenover elkaar.²²

Daarbij komt dat onze samenleving de komende jaren ingrijpend zal veranderen. De opkomst van artificiële intelligentie, een minder vanzelfsprekende welvaartsgroei, toenemende diversiteit, opkomende vergrijzing en de klimaattransitie zullen vragen met zich meebrengen over de opbouw van de samenleving. Vanzelfsprekend zal onze samenleving — het hoe ervan — onder druk komen te staan. Verandering is per definitie moeilijk en doet onzekerheden toenemen.

Zeker met de snelheid waarmee die uitdagingen op ons afkomen, vormen ze zo een toverformule voor breed gedeeld maatschappelijk onbehagen. Want daar waar individuele onzekerheid toeneemt, groeit het maatschappelijke onbehagen over de samenleving als geheel.²³ Maar evengoed, zoals Maxim Februari in het bewonderenswaardige essay *Doe zelf normaal*²⁴ stelt, zullen de nodige haast en dwang die voortvloeien uit deze ingrijpende veranderingen ook democratische processen onder ruk zetten. Het is niet ondenkbaar dat groepen burgers tegen elkaar uitgespeeld zul-

len worden, of dat tegenstellingen tussen burgers groter, hardnekkiger én anders worden. Dat vraagt om een breed maatschappelijk én democratisch gesprek.

Eerst spraken we van de zogenaamde 'haves and have nots'; verwijzend naar de afbraak van de verzorgingsstaat die voor een tweedeling tussen arm en rijk zorgde. De ene groep heeft voldoende om voor zichzelf te zorgen, de andere niet. Nadien was er sprake van de 'cans and the can nots'. In 2013 zou Nederland de transitie moeten maken richting participatiesamenleving²⁵: van iedereen die dat kon, werd verwacht om zorg voor zichzelf en de naasten te dragen. Niet iedereen bleek dat te kunnen. En dus vielen veel burgers tussen schip en wal van de overheidsambities.²⁶

De burger is veelzijdig, de overheid relatief homogeen

Volgens mij moeten we alles op alles zetten om te voorkomen dat de volgende breuklijn die tussen de 'wants and the want nots' wordt. Samengevat: velen zullen de middelen niet hebben om mee te doen aan de veranderingen, anderen zullen het simpelweg niet kunnen en daardoor zullen er in toenemende mate mensen zijn die niet langer mee willen doen. En helemaal niet wanneer dat betekent dat men daardoor minder zal hebben én zich minder zal voelen. Erger nog is dat men in grote aantallen actief gaat tegenwerken; dat is waarvoor de AIVD waarschuwt. Dat kunnen we missen als kiespijn, want laten we wel wezen: voor de toekomstige uitdagingen zullen alle handjes, hoofdjes en hartjes in dit land hard nodig zijn.

Dat maakt van democratisering meer dan een herziening van het proces dat democratie is. Natuurlijk, als we dat proces kunnen optimaliseren — en dat is hoognodig — moeten

Tim 'S Jongers *'Den Haag doet maar wat'*

we dat vooral doen. Maar de uitdagingen zijn niet enkel hardware-technisch van aard. De software — hoe we samenleven — is ook aan herziening toe.

Democratisering moet volgens mij evengoed gaan over de vertegenwoordiging van de ervaringen van burgers in beleid, organisaties, bedrijven en andersoortige maatschappelijke structuren. Die plekken waar maatschappelijke gesprekken idealiter plaatsvinden. Door verschillende perspectieven mee te nemen, kun je verschillende perspectieven bij elkaar brengen en verenigen.

Dominantie van hoogopgeleide, gezonde én tevreden burgers

Als we kijken naar de manier waarop burgerperspectieven zijn vertegenwoordigd in beleid, zullen we ten eerste moeten erkennen dat tegenover een veelzijdige burger er een tamelijk eenzijdige overheid is komen te staan. De meeste overheidsvoeten staan in dezelfde wereld.²⁷ Een gevolg van selectie: voor het invullen van beleids- en adviesfuncties bij ministeries en het gemeentelijke ambtenarenapparaat wordt er gevist uit een redelijk kleine vijver.²⁸ Voorwaarde één om toegang te krijgen tot die functies: hoogopgeleid zijn. Of u komt er simpelweg niet in.

Het is een doorwerking van wat Mark Bovens de diplomademocratie noemt. Binnen de politieke vertegenwoordiging maken hoogopgeleiden de dans uit, en dat is evengoed het geval binnen onze instituties. De ongemakkelijkheden daarvan zijn moeilijk te negeren. Hoogopgeleiden vormen namelijk een homogene sociale groep. Hun sociale netwerk bestaat vooral uit mensen die op hen lijken, ze bewonen dezelfde buurten, consumeren dezelfde media en hebben dominante opvattingen over maatschappelijk gevoelige thema's als immigratie, klimaat en zorg.²⁹

Er zijn evenwel ook andere kenmerken die aandacht genieten. Zo bevinden hoogopgeleiden zich meestal niet aan de verkeerde kant

van de gezondheidskloof.³⁰ Terwijl we weten dat de gezondheidskloof en de vertrouwens-kloof (in de overheid) nagenoeg gelijklopen. Dat is niet omdat bij ziekte het vertrouwen verdampt, maar omdat contacten met de uitvoerende overheidsinstanties — die niet leveren — bij ziekte toenemen.³¹ In hun *Atlas* stellen Josse de Voogd en René Cuperus dan ook dat er naast een diplomademocratie sprake is van een gezondheidsdemocratie.³² Als in: gezonde burgers haken minder af.

Tot slot is er volgens mij naast de diplomademocratie en de gezondheidsdemocratie evengoed sprake van een tevredenheidsdemocratie. Hoogopgeleide burgers zijn over het algemeen beschouwd bovengemiddeld tevreden over hun leven. Wat betreft zorg, onderwijs, arbeidsvoorwaarden, inkomenspositie en leefomgeving vinden ze het allemaal best. Wat nog interessanter is: ze zijn ook politiek actiever, hebben een bovengemiddeld vertrouwen in de democratie én beleidsuitkomsten lijken veelal op hun instemming te kunnen rekenen.³³ Het behoeft weinig fantasie om je in te beelden dat dit haaks staat op de beleving van de doorsnee bewoner van een willekeurige achterstandswijk.

Democratisering betekent in deze optiek veel meer dan mensen verleiden om naar een stembokje te gaan. Als we willen dat uitkomsten van de democratie en van beleid recht doen aan iedere burger, zal de ervaring van al die burgers meegenomen moeten worden. Bij dit soort constatering wordt vaak al snel geopperd dat we burgerberaden nodig hebben. Burgerberaden kunnen volgens mij een mooie aanvulling zijn op het besluitvormingsproces, mits de uitkomsten van deze beraden een gedegen politieke opvolging en uitwerking kennen.³⁴ Wat zij echter niet kunnen bewerkstelligen is de verwevenheid van ervaringen binnen organisatiestructuren. Daarvoor is meer nodig.

Als we het anders willen doen, zullen we het vooral anders moeten doen. En daar hoort de ongemakkelijke vraag bij: kan dat met dezelfde actoren?

Tim 'S Jongers *'Den Haag doet maar wat'*

Meepraatstructuren

Unilever had in de jaren negentig miljoenen gestopt in de ontwikkeling van het nieuwe wasproduct Omo Power. Ondanks een op volle toeren gebrachte marketingmachine flopte het middel: het werd binnen afzienbare tijd uit de productieketen gehaald. Toenmalig Unilever-bestuurder Niall FitzGerald, verantwoordelijk voor de wasmiddelen, verzamelde de 31 betrokken managers in de Londense boardroom. Samen waren zij goed voor zo'n kleine 1000 jaar aan marketing- en R&D-ervaring. FitzGerald zou niemand toestemming geven om de kamer

Als homogene groepen mogen beslissen, krijg je homogene oplossingen gebaseerd op homogene mensbeelden

te verlaten tot duidelijk werd wat er fout was gegaan. Na uren praten en discussiëren zonder vooruitgang stelt FitzGerald een relatief eenvoudige vraag: wie hier in de boardroom wast zelf kleren? Antwoord: niemand.

Ziehier hoe onbewuste onbekwaamheid van slimme koppen kan leiden tot een blunder van jewelste. Een boardroom gevuld met excellent opgeleide managers die in het hele ontwikkelproces van een nieuw wasmiddel dachten dat het goed zou komen zonder het raadplegen van de belangrijkste actor: de potentiële klant. Tel daarbij op dat ze zelf geen ervaring hebben met het wassen van kleren en op het eerste zicht goed bedachte plannen kennen dan al snel een averechtse uitwerking. Nu kan een bedrijf zijn wonden likken in de vorm van verlies, so be it.

Waar het mij hier om gaat is het proces: mensen worden geselecteerd op basis van

bepaalde kwaliteiten die bepaalde doelen moeten dienen. Als die doelen niet in het verlengde liggen van de wensen van de doelgroep, bedien je niemand buiten jezelf. Zo is het ook met beleid, vertegenwoordiging in medezeggenschapsraden en andere meepraatstructuren.

Als hoogopgeleide, gezonde én tevreden burgers vanuit hun eigen wereldbeeld en logica beslissingen maken die ook mensen raken met een andere sociale context, een ander wereldbeeld en een andere logica, kan het snel misgaan. Een pijnlijk voorbeeld hiervan zijn de decentralisaties in het sociale domein uit 2015. Zonder het geringste bewijs dat het überhaupt zou kunnen werken, werd de uitvoering van hele wetten en miljarden aan geld op het gemeentelijke bordje gegooid. De belofte was destijds dat niemand tussen schip en wal zou vallen.³⁵ En gezien gemeenten dichterbij de burger stonden, wisten zij het beste wat nodig was.³⁶ Ze moesten dat wel even doen met fors minder budget dan het Rijk voorheen ter beschikking had, maar dat terzijde.³⁷

Ondertussen weten we dat van die belofte niet al te veel is uitgekomen. Het sociale domein zit in een stagnatiefase en veel kwetsbare burgers zijn er niet echt op vooruitgegaan.³⁸ Het hoeft niet te verwonderen dat in het licht van zulke gebeurtenissen er steeds vaker geroepen wordt dat de burger betrokken moet worden. Want het gaat over ongelijkheden op verschillende niveaus: in sociaaleconomische positie (minder hebben), maar evengoed in macht en beslisvermogen (minder voelen).³⁹

Veelal wordt dit vertaald in de uitgesproken wens om de burger centraal te zetten, de bewoner centraal te zetten, de (digitale) gebruiker centraal te zetten en als het nog even kan ook de patiënt centraal te zetten. Dat roept bij mij twee vragen op. Ten eerste: wie zou je anders centraal zetten? Ten tweede: wie stond al die tijd dan centraal?

Het betreft hier in mijn ogen een bijzondere evolutie. Namelijk dat we niet de burger

Tim 'S Jongers *'Den Haag doet maar wat'*

leidend hebben laten zijn bij de opbouw van systemen, maar dat we de systemen centraal hebben gezet in het belang van het systeem zelf. En dat volgens een homogene logica die is uitgegaan van ontoereikende mensbeelden. Ongetwijfeld goed bedoeld, maar toch.

Democratisering is het doorbreken van homogeniteit

Als homogene groepen mogen beslissen, krijg je homogene oplossingen gebaseerd op homogene mensbeelden. En als mensbeelden eenmaal vervat zitten in beleid en in systemen, krijg je ze er nog maar moeilijk uit.⁴⁰ Het toeslagenschandaal heeft als geen ander aangetoond wat de gevolgen kunnen zijn wanneer systemen gebaseerd zijn op het mensbeeld van de frauderende burger. Maar het zit natuurlijk allemaal dieper dan dat.

Ik ben van mening dat we de samenleving zijn gaan bouwen rond een kostenpostmensbeeld.⁴¹ Daarmee bedoel ik dat wanneer we een brug over een rivier bouwen we spreken van een investering. Maar wanneer u zorg nodig hebt, spreken we van zorgkosten. Terwijl het volgens mij gaat over een gezondheidsinvestering.⁴² Of lees op de website van de Rijksoverheid het volgende: 'Elke leerling op de middelbare school kost de overheid ongeveer € 7300 per jaar.'⁴³

Het gevolg van het kostenpostmensbeeld is dat gedrag dat afwijkt van de geldende norm, en dat de belastingbetaler dus geld kan kosten (zoals bijvoorbeeld een jaartje zittenblijven op de universiteit of een ongezonde leefstijl), veroordeeld wordt en aan de solidariteit knaagt. Want waarom zouden we met z'n allen bijdragen aan de zorg voor mensen met een ongezonde leefstijl? Het individualiseren van risico's door bijvoorbeeld een duurdere zorgverzekering is dan het antwoord.⁴⁴ Daarmee worden de kwetsbare groepen het meest geraakt. Oftewel: die groepen die niet tot de hoogopgeleide, gezonde en tevreden burger behoren.

En dat brengt mij terug bij het begin. Ongeveer een derde van de burgers herkent zich niet in de overheid en heeft het gevoel dat het systeem niet voor hen werkt. Ik heb me hier impliciet maar hardop afgevraagd of de overheid zich nog wel in de burger kan herkennen. Want zoals eerder gesteld, de burger is veelzijdig, de overheid relatief homogeen.

Een overheid die er wil zijn voor alle burgers en zich zorgen maakt over de democratie en het vertrouwen in de overheid, zal dan vooral eerst zichzelf stevig onder de loep moeten nemen. Een simpele vraag kan daarbij helpen: kunnen wij gegeven onze homogeniteit nog wel het goede doen voor de burgers waar we zo ver van af zijn komen te staan?

We zullen moeten erkennen dat democratisering een taak is die verder reikt dan de politieke verantwoordelijkheid of ingrijpen in de processen. Democratisering moet overal zijn en dat betekent dat we in allerlei maatschappelijke structuren de onbewuste onbekwaamheid moeten blootleggen: Den Haag doet maar wat, maar wat doen we zelf?

Ieder burger kan zichzelf kritisch bevragen in hoeverre hij zelf tot een homogene groep behoort en daarmee – wellicht onbedoeld – anderen uitsluit. Of dat nou binnen beleid, wetenschap, bedrijfs wereld of andersoortige structuren is. Als mensen systematisch niet mee mogen denken en niet mee mogen doen omwille van een diploma dat ze niet bezitten, zijn het de bezitters van die diploma's die aan uitsluiting doen. Terwijl dat meestal ook diegenen zijn die de mond vol hebben van inclusie.

Wat rest is de 'en wat nu vraag'. Een goed voorbeeld vinden wij bij het ministerie VWS. Voor het eerst hebben zij een traineeship opgesteld voor nieuwe ambtenaren die geselecteerd werden op basis van levenservaring in plaats van mooie diploma's en een cum laude vermelding.⁴⁵

Of neem de Spreidstandburger-beweging die ikzelf samen met anderen heb opgezet. Een verzameling burgers die zowel de sys-

Tim 'S Jongers *'Den Haag doet maar wat'*

teemwereld als de leefwereld kent. Omwille van hun doorleefde vroegere ervaringen hebben ze het gevoel met elke voet in een andere wereld te staan. Denk aan iemand die voorheen dakloos was en die nu in de beleids-torens rondloopt, of directeur bij een groot bedrijf is. Het zijn collega's die, naast profes-sionele en beleidskennis, ervaringskennis als derde kennisbron bezitten.⁴⁶

Met name die notie van kennisbron is van belang. Ambtenaren moeten neutraal zijn en al snel klinkt het dat dit niet kan bij beleid waarin eigen ervaringen worden meegenomen. Maar hoe neutraal kan een overheid zijn wanneer elk ambtenaar zich beroept op de kennis die ze in dezelfde opleiding (veelal bestuurskunde en economie) hebben opge-

daan? En hoe neutraal is een toeloop van con-sultants en zelfbenoemde experts? Volgens mij is geen enkele selectieprocedure neutraal en waardenvrij. Kijk maar naar de toenemen-de eis voor politiek-bestuurlijke sensitiviteit bij de overheid. Waarom geen burgerlijke sensitiviteit?

Met de uitdagingen die op ons afkomen, is de roep voor meer democratisering aan de hardware of het centraal willen zetten van de burger onvoldoende. Tenzij we voorkomen dat de groep die niet meer mee wil doen alleen maar groter en groter wordt, zal de ijsberg van het ongenoegen alleen maar zichtbaarder worden. Dat betekent meer polarisatie, meer geschreeuw en meer kans op breed gedragen maatschappelijk onbehagen.

Noten

- 1 Wiardi Beckman Stichting/Wetenschappelijk bureau GroenLinks (2023). *Samen onze toekomst in handen nemen*.
- 2 IMF (2023). *Datamapper. Real GDP Growth*.
- 3 World Happiness Report. *Data Dashboard*.
- 4 CBS (2023). *Minste vertrouwen in Tweede Kamer in 10 jaar tijd*.
- 5 AIVD (2022). *Jaarverslag 2021. Zorgen over verdeeldheid en verharding in de samenleving*.
- 6 Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*.
- 7 CBS (2023). *Minste vertrouwen in Tweede Kamer in 10 jaar tijd*.
- 8 SCP (2023). *Zes op de tien Nederlanders ontevreden over politiek*.
- 9 Idem.
- 10 SCP (2022). *Burgerperspectieven bericht 2 2022*.
- 11 Idem.
- 12 Transparency International (2021). *Corruption Barometer 2021*, p. 29.
- 13 Verwey Jonker Instituut (2021). *Democratie in Nederland onder druk*.
- 14 Josse de Voogd en René Cupe-rus (2021). *Atlas van afgehaakt Nederland*.
- 15 Ministerie BZK (2022). *Kabi-netsreactie op Atlas van afge-haakt Nederland*. Kenmerk 2022-0000550200.
- 16 Josse de Voogd en René Cupe-rus (2021). *Atlas van afgehaakt Nederland*.
- 17 SCP (2023). *Eigentijdse ongelijk-heid*.
- 18 Tim 'S Jongers (2023). *Eindelijk valt in Nederland weer het k-woord*. De Correspondent, 17 maart 2023.
- 19 Kim Putters (). *Het einde van de BV Nederland. Over de noodzaak van een verhaal voor onze samen-leving*. Prometheus, Amsterdam.
- 20 Pieter Omtzigt (2021). *Nieuw sociaal contract*, via pieteromt-zigt.nl.
- 21 Sander Schimmelpenninck (2023). *Sander en de Brug*. De Correspondent.
- 22 SCP (2022). *Burgerperspectieven bericht 2 2022*.
- 23 WRR. Will Tiemeijer en Anne Greet Keizer (2023). *Onzekerheid, maatschappelijk onbeha-gen en persoonlijke controle. Een conceptuele en empirische analyse*.
- 24 Maxim Februari (2023). *Doe zelf normaal*. Prometheus, Am-sterdam.
- 25 Troonrede 2013.
- 26 SCP (2020). *Sociaal domein stagneert. Vijf jaar na decentra-lisatie is de ondersteuning van kwetsbare burgers nog niet op orde*.
- 27 Tim 'S Jongers (2022). *Hoog tijd dat ook anderen in overheids-land zich uitspreken tegen het 'wie-verzint-dit-nou-beleid'*. De Volkskrant, 6 juni 2022.
- 28 Tim 'S Jongers (2023). *De ge-zondheidskloof tussen arm en rijk dicht je niet met broccoli en een stappenteller*. De Corres-pondent, 6 februari 2023.
- 29 Mark Bovens (2012). *Is oplei-ding de nieuwe verzuiling? Soci-ale Vraagstukken* 3 juli 2012.
- 30 Pharos (2022). *Factsheet. Soci-aal economische Gezondheids-verschillen (SEGV)*.

Tim 'S Jongers *'Den Haag doet maar wat'*

- 31 Tim 'S Jongers (2023). *De gezondheidskloof tussen arm en rijk dicht je niet met broccoli en een stappenteller*. De Correspondent, 6 februari 2023.
- 32 Josse de Voogd en René Cupepus (2021). *Atlas van afgehaakt Nederland*.
- 33 Tim 'S Jongers (2023). *De gezondheidskloof tussen arm en rijk dicht je niet met broccoli en een stappenteller*. De Correspondent, 6 februari 2023.
- 34 Eva Rovers (2022). *De politiek is te veel met de politiek bezig en te weinig met de samenleving*. Filosofie Magazine, 20 april 2022.
- 35 Troonrede 2013.
- 36 I&O Research (2019). *Decentralisatie Sociaal Domein*. Binnenlands Bestuur, november 2019.
- 37 Binnenlands Bestuur (2008). *Decentralisatie is bezuiniging*.
- 38 SCP (2020). *Sociaal domein stagneert. Vijf jaar na decentralisatie is de ondersteuning van kwetsbare burgers nog niet op orde*.
- 39 SCP (2023). *Eigentijdse ongelijkheid*.
- 40 Raad Volksgezondheid & Samenleving (2021). *Machtige mensbeelden*.
- 41 Tim 'S Jongers (2023). *Arm of rijk: iedereen doet domme dingen*. De Correspondent, 25 april 2023.
- 42 Jan Blommaert (2013). *Een mensbeeld dat armoede scheidt*.
- 43 Rijksoverheid.nl. *Wat zijn de kosten voor mijn kind in het voortgezet onderwijs*, geraadpleegd op 14 juli 2023.
- 44 Gert van Dijk (2023). *Hogere zorgpremie bij een ongezonde leefstijl?* KNMG, 3 juni 2022.
- 45 Elfanie toe Laer (2023). *Voor ambtenaar-nieuwe-stijl telt levenservaring zwaarder dan diploma's*. Het Financieele Dagblad, 30 maart 2023.
- 46 Tim 'S Jongers (2023). *Ontsluit het organisatiekapitaal van 'spreidstandburgers'*. Sociale Vraagstukken, 8 maart 2023.

‘U bent persoonlijk uitgenodigd om de Haagse politiek te adviseren!’

In Den Haag is in twee wijken geëxperimenteerd met een burgerberaad voor het klimaat. Wat er precies met de uitkomsten gebeurt is nog onzeker, maar toch was het zinvol.

JANNEKE HOLMAN

Raadslid in Den Haag en medewerker van de Wiardi Beckman Stichting

Het is het voorjaar van 2022 als er bij meer dan achtduizend bewoners van het chique Statenkwartier en in ‘aandachtswijk’ Laak een brief op de mat valt: ‘U bent persoonlijk uitgenodigd om de Haagse politiek te adviseren!’ Het doel: wijkbewoners komen in meerdere sessies tot een gezamenlijk advies aan de gemeenteraad over maatregelen tegen klimaatverandering en de overstap op schone energie. Tegen het einde van het jaar lagen er twee adviesrapporten, en een evaluatierapport van de Haagse Hogeschool die de burgerberaden intensief volgde.

Die duizenden brieven vielen niet willekeurig op de mat. De kracht van het burgerberaad is juist dat niet alleen de ‘participatie-elite’ die toch al de inspraakavonden van de gemeente afloopt opnieuw zijn zegje komt doen. Daarom werd er geloot. Om tot een representatieve groep te komen, werden de uitnodigingen verstuurd op basis van leeftijd, geslacht, woonsituatie (koop- of huurwoning) en spreiding over postcodegebieden. Na meerdere selectierondes waarin mensen in konden gaan

op de uitnodiging, waren er in beide wijken rond de twintig actieve deelnemers die samen tot een advies kwamen.

De burgerberaden waren al van start gegaan toen ik als Haags raadslid met de energietransitie in mijn portefeuille, het boekje *Nu is het aan ons* (2022) van Daan Rovers las. Meteen hield ik mijn hart vast of we met deze opzet wel voldeden aan de door Rovers geschetste randvoorwaarden van een succesvol burgerberaad. Loting is een goed middel om tot een representatieve groep te komen, maar is er genoeg geregeld om ervoor te zorgen dat mensen met een druk gezinsleven of laag inkomen ook mee kunnen doen, bijvoorbeeld door het organiseren van kinderopvang en een vergoeding? Is de vraagstelling helder genoeg? Hebben we ons als stadsbestuur voldoende gecommitteerd aan de uitkomsten, zodat er daadwerkelijk iets met de adviezen gebeurt?

De evaluatie van de Haagse Hogeschool en de werkbepreking die de gemeenteraad hier afgelopen april over hield, geven een

Janneke Holman *'U bent persoonlijk uitgenodigd om de Haagse politiek te adviseren!'*

gemengd beeld. Ondanks de zorgvuldige loting bleek dat mensen met een praktische opleiding en jongeren ondervertegenwoordigd zijn bij de uiteindelijke deelnemers. Veel deelnemers hadden al interesse in verduurzaming: van de hoop dat via een burgerberaad het hele politiek-maatschappelijke spectrum – van duurzaamheidsvoorlopers tot klimaatsceptici – aan tafel komt, kwam nog weinig terecht. De gemeente zorgde wel voor kinderopvang (waar geen gebruik van werd gemaakt), maar er was geen vergoeding beschikbaar voor de deelnemers, behalve een cadeaubon.

Bovendien was de vraagstelling 'breed en vaag', zoals een van de deelnemers het zei, namelijk: 'Help de gemeente door maatregelen te bedenken die helpen om klimaatverandering te verminderen.' Het resultaat is twee adviesrapporten met voorstellen over het verplicht stellen van dubbel glas en isolatie, tot meer parkeerplekken voor deelauto's tot het uitdelen van gratis regentonnen.

Daarnaast waren er ook zorgen of er iets gedaan zou worden met de adviezen: 'Als dit verder gewoon maar in de grote massa verdwijnt en niks te kwaden, want de gemeenteraad is natuurlijk hartstikke druk, maar als er verder niks mee gebeurt, dan zou de cynische houding weer terug kunnen komen.'

Dat is waar we nu ongeveer staan in Den Haag. De adviesrapporten werden eind 2022 opgeleverd. De gemeenteraad heeft om een reactie van het college gevraagd om uiteen te zetten welke adviezen op de korte en lange termijn wel of niet overgenomen kunnen worden. Voor de start van de burgerberaden is er nooit een goed debat geweest over hoe we ons als stadsbestuur aan de uitkomsten committeren, laat staan dat hier helderheid over is gegeven aan de deelnemers. Op z'n

vroegst spreken we hier eind 2023 opnieuw over in de gemeenteraad, een jaar nadat de burgerberaden eindigden. Dat verdient geen schoonheidsprijs.

Is er dan niets positiefs te melden over het burgerberaad? Zeker wel. Deelnemers voelden zich welkom, gehoord en serieus genomen. En hoewel de beraden niet helemaal representatief waren, waren er veel deelnemers die voor het eerst betrokken waren bij beleid van de gemeente. In een tijd waarin de kloof tussen de overheid en burgers groeit, moeten we op dat vlak ook onze zegeningen tellen.

De adviezen uit het Statenkwartier en Laak laten ook een aantal interessante gemeen delers zien: uit beide wijken komt een heldere roep voor een fysiek informatiepunt in de wijk voor vragen over verduurzaming. Hoewel de behoefte in het Statenkwartier (hogere inkomens, veel koopwoningen) anders zal zijn dan in Laak (lagere inkomens, veel huurwoningen), zwemt het advies tegen een stroom in van digitalisering, online aanvraagformulieren en interactieve websites. Het lijkt een open deur, maar wel één die in de snelheid van de energietransitie vaak op de achtergrond raakt. Dat zijn waardevolle inzichten.

Als gemeenteraad zullen we moeten besluiten of we doorgaan met de burgerberaden in andere wijken. Wat mij betreft wel. Natuurlijk moet er eerst het een en ander bijgeschaafd worden voordat opnieuw uitnodigingen op de mat vallen. Ook daarna moeten we er niet te hoogdravend over doen: nee, het burgerberaad is geen ei van Columbus, maar het is zeker een interessante en nieuwe vorm van participatie en het betrekken van bewoners bij besluitvorming. Zie het als een mooie nieuwe hamer in de gereedschapskist der democratisering: handig, maar om de klus te klaren hebben we toch echt alle tools nodig.

Directe participatie is logisch, maar werkt beperkt

Niet de lage opkomst bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen was een probleem, maar de ongelijke opkomst. Ook bij allerlei vormen van directe participatie zijn sommige groepen inwoners oververtegenwoordigd en andere afwezig. Deze ongelijkheid rechtekken lukt vooralsnog niet. Het is daarom vooral aan de volksvertegenwoordigers zelf om op te komen voor *alle* inwoners.

HANS VOLLAARD

Politicooloog aan de Universiteit Utrecht; de democratische kwaliteit van gemeenten, provincies en waterschappen is een kernthema in zijn onderzoek.

De laagste opkomst ooit – iets meer dan vijftig procent – bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 was aanleiding voor allerlei sombere bespiegelingen over de staat van onze lokale democratie. Mensen zouden zijn afgehaakt en geen vertrouwen meer hebben in politiek en bestuur. In reactie daarop bevatten de nodige coalitieakkoorden afspraken om nog meer in te zetten op allerlei vormen van directe participatie, zoals via burgerberaden en via het uitdaagrecht.

En ook al was de opkomst bij de provinciale en waterschapsverkiezingen in maart 2023 wat hoger – 58,8% – ook daar was het gebrek aan politiek vertrouwen een belangrijk thema. Heel wat coalities in waterschappen en provincies hebben vervolgens afgesproken hun burgers beter te betrekken bij bestuur en beleid. Dat roept als vanzelf de vragen op a) of het daadwerkelijk zo erg is gesteld met de

democratische kwaliteit van het decentraal bestuur; b) in hoeverre directe vormen van participatie die kwaliteit kunnen bevorderen en c) welke andere maatregelen daarbij van belang zijn.

Volgens inwoners is lokale democratie niet in verval

De sombere reflecties op de lage opkomst bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen gaven het idee dat de lokale democratie onvermijdelijk in verval is met steeds meer afhakende inwoners die hun vertrouwen verloren hebben in hun gemeentebestuur. Dat idee klopt in ieder geval niet in de ogen van inwoners zelf. Hun interesse in lokale politiek is in de afgelopen veertig jaar namelijk niet gedaald.¹

Bovendien is politiek cynisme afgenomen. In ieder geval zijn er sinds 1986 nog nooit

Hans Vollaard *Directe participatie is logisch, maar werkt beperkt*

zo weinig inwoners geweest die vinden dat gemeenteraadsleden zich niets aantrekken van hun mening. Daarnaast zeggen sinds de jaren tachtig ook steeds meer kiezers dat ze zich laten leiden door lokale overwegingen bij gemeenteraadsverkiezingen. Dat betekent dat kiezers gemeentebesturen meer met een lokale boodschap op pad sturen.

Door de ongelijke opkomst klinken de stemmen van bepaalde groepen inwoners beter door dan die van andere

Verder is over het algemeen in de afgelopen vijftien jaar meer dan 70% tevreden over het gemeentebestuur. En anno 2022 hadden inwoners eerder geen mening of waren ze positief over het gemeentebestuur, dan dat ze daarover negatief waren. Al met al is in de ogen van inwoners de lokale democratie dus niet in verval.

Voor provincies en waterschappen is zo'n langjarig perspectief niet te geven bij gebrek aan gegevens. Uit het kiezersonderzoek van 2020 bleek wel dat provincies en waterschappen vooral onbekend zijn onder inwoners. Voor zover inwoners wel een mening hadden, bleken ze minder positief over provincies en waterschappen dan over gemeenten.²

Afhakers is geen juiste omschrijving

De lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 is vaak gelezen als teken van dalend politiek vertrouwen, maar dat is een veel te beperkte lezing. Het vertrouwen in lokale politieke instellingen is amper gedaald sinds 2016 en is hoger dan in regering en parlement.³

Lokaal niet-stemmen is lang niet altijd een kwestie van afhaken, de term die vaak in dit verband werd gebruikt. Er zijn allerlei inwoners die niet stemmen omdat ze juist tevreden zijn, gewoon geen interesse in lokale politiek hebben of tegen praktische belemmeringen zoals ziekte en vakantie aanlopen.⁴ Verder gaan veel lokale niet-stemmers wel naar de stembus bij de Tweede Kamerverkiezingen. En zo'n 40% van de niet-stemmers besloot naar eigen zeggen pas enkele dagen voor de verkiezingen om niet te gaan stemmen. Zij zaten er helemaal niet zo geharnast in.

Afhaken is dus niet de goede term om de lage(re) opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen te duiden. Bovendien ervoeren allerlei niet-stemmers 'afhakers' als een onjuiste omschrijving. Zij kunnen namelijk nog wel maatschappelijk aangehaakt zijn, bijvoorbeeld als vrijwilliger bij de voedselbank.⁵

Vertrouwen varieert

Zoals gezegd: de lagere opkomst is vaak gezien als verminderd politiek vertrouwen. Inwoners die minder vertrouwen hebben in politiek en bestuur, landelijk of lokaal, stemmen inderdaad minder dan inwoners met meer vertrouwen.⁶ Niettemin is het van belang om te onderstrepen dat er ook onder een deel van de stemmers gebrek aan politiek vertrouwen is. Dat maakt het lastig om het opkomstcijfer te gebruiken als indicator van de mate van politiek vertrouwen onder inwoners.

Bovendien hangt politiek vertrouwen ook deels af van het bestuursniveau. Inwoners in meer landelijke gemeenten zijn bijvoorbeeld positiever over de lokale politiek maar negatiever over de nationale politiek dan inwoners in stedelijke gemeenten.⁷ Als mensen al zouden afhaken van de landelijke politiek, dan hoeft dat dus niet op lokaal niveau het geval te zijn.

Politiek vertrouwen varieert in tijd. Het vertrouwen was hoger in het begin van de covid-19-pandemie en lager tijdens de moeizame

Hans Vollaard *Directe participatie is logisch, maar werkt beperkt*

kabinetsformatie van 2021. De veranderingen in politiek vertrouwen zijn echter niet slechts een reactie op het handelen van politiek en bestuur, maar hangen ook af van andere factoren (zoals opleiding, economische groei en een noodsituatie).

Dat neemt overigens niet weg dat politici en bestuurders vertrouwen kunnen versterken door betrouwbaar op te treden. Dat kunnen ze doen door eerlijk en transparant te handelen (bijvoorbeeld niet de ene bewonersgroep of wijk voortrekken), concrete resultaten te boeken (door een effectieve aanpak van onveiligheid en het gebrek aan betaalbare woningen) en door responsief te zijn.⁸

Responsief betekent dat decentrale bestuurders (ambtenaren, volksvertegenwoordigers en bestuurders) zich ook tussen verkiezingen in blijven informeren wat inwoners met hun waterschap, provincie of gemeente willen, en ook terugkoppelen wat ze met de inbreng van die inwoners hebben gedaan. Dat betekent niet domweg volgen wat inwoners willen, maar wel uitleggen hoe ze verschillende belangen en waarden tegen elkaar hebben afgewogen. Ook al is de lagere opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 niet zozeer het resultaat van *verminderd* politiek vertrouwen, lokale politici en bestuurders kunnen op deze manier wel werken om het lokaal politiek vertrouwen te versterken dat onder een deel van de niet-stemmers én van de stemmers al langer laag is.

Gebrek aan kennis

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 speelden ook nog twee andere, hardnekkige problemen die met alle aandacht voor afhaken en wantrouwen wat zijn ondergesneeuwd. Dat is om te beginnen het gebrek aan kennis over de rechten en plichten als lokaal burger. Bij een deel van de niet-stemmers speelden bijvoorbeeld een gebrek aan kennis of een taalbarrière om de lokale politiek te leren begrijpen mee.

Maar naast niet-stemmers weten ook de nodige stemmers weinig over de lokale politiek, of dat er nu om gaat wie de (kandidaat-)raadsleden zijn, welke standpunten partijen innemen en hoe die van elkaar verschillen of om de vraag waarover gemeenten bevoegd zijn te beslissen. Stemmers lieten zich in 2022, net als in het verleden, eerder leiden door een gevoel van burgerplicht.⁹ Het gebrek aan kennis over provincie en waterschap is nog schrijnender dan op lokaal niveau.¹⁰

Een lid van een democratische gemeenschap zou toch op zijn minst in staat moeten zijn om een weloverwogen afweging te kunnen maken wel of niet te gaan stemmen, of diegene nu een Scharwoudse makelaar, Indiase expat, Warnsvelder wijkverpleegkundige, Spaanse student, Poolse arbeidsmigrant of Eerselse vuilnisman is? De Onderwijsraad heeft in 2021 al aangegeven het 'zeer verontwaardigd' te vinden hoe weinig jongeren weten over onze democratie en rechtsstaat.¹¹ Dat zal bij andere groepen in de maatschappij waarschijnlijk niet veel anders zijn, zeker op decentraal niveau. Het is daarom te hopen dat via versterkt burgerschapsonderwijs, maar ook via allerlei andere kanalen (bibliotheken, lokale kranten, buurthuizen et cetera) alle inwoners uitleg krijgen wat hun rechten en plichten zijn als lid van een gemeente, provincie en waterschap — en dat niet alleen in de week voor de verkiezingen.

Niet de lage opkomst, maar de ongelijke opkomst is het probleem

Een ander probleem dat de verkiezingen van gemeenteraden, Provinciale Staten en waterschappen laten zien is dat bepaalde groepen inwoners structureel minder opkomen, zoals inwoners met een lagere opleiding en jongeren.¹² Dat kan problematisch zijn omdat niet-stemmers deels andere standpunten hebben over lokale, provinciale en waterschapskwesties dan stemmers. Sommige standpunten van decentrale volksvertegenwoordigers blij-

Hans Vollaard *Directe participatie is logisch, maar werkt beperkt*

ken bijvoorbeeld af te wijken van die van de gemiddelde inwoner.¹³ Gemiddeld genomen wilden in 2020 bijvoorbeeld Statenleden en algemeen bestuursleden meer milieumaatregelen nemen dan inwoners.

Daarnaast kunnen politieke partijen – al dan niet geholpen met digitale tools om hun potentiële kiezers te vinden – hun spaarzame campagnemiddelen vooral gaan richten op de groepen inwoners die meer geneigd zijn om te stemmen. Dat kan een vicieuze cirkel in gang zetten, waarbij niet-stemmende groepen en wijken steeds meer het gevoel krijgen te worden vergeten door politiek en bestuur.¹⁴

In reactie op de lage opkomst bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen zijn er in heel wat gemeenten initiatieven genomen om opkomstbevorderende maatregelen te bestuderen. Wat dat betreft hebben de inwoners die doelbewust een politiek signaal afgaven door niet te gaan stemmen, dan toch eindelijk enig effect gesorteerd: het thema opkomst is niet zoals gebruikelijk vergeten na een aantal bezorgde uitspraken op de verkiezingsavond.

Directe participatie kan leiden tot grotere ongelijkheid, waarbij vooral bepaalde groepen inwoners nog een keer extra hun stem kunnen laten horen

Maatregelen van gemeentebesturen die specifiek gericht zijn op groepen inwoners die minder stemmen, zoals jongeren, praktisch opgeleiden en mensen met een migrante-nachtergrond, komen echter vaak niet van de grond, omdat bepaalde zittende politieke partijen vrezen dat dat hun electoraal kan benadelen.¹⁵ Daarom blijft het vooral bij algemene opkomstbevordering, zoals verkiezings-

festivals. Die vergen echter vaak veel geld en inspanning, maar hebben niet of nauwelijks effect.¹⁶

En in het gefragmenteerde partijlandschap hebben veel zittende partijen te weinig middelen en wervingskracht om die specifieke groepen niet-stemmers aan zich te binden. Als niettemin de inspanningen van gemeentebesturen en partijen de opkomst een paar procentpunt omhoog krikken, dan is de kans nog steeds groot dat ongelijkheid in opkomst blijft bestaan, omdat de bereidheid om te stemmen nu eenmaal groter is onder bepaalde groepen inwoners dan onder andere groepen. Zonder nationale paardenmiddelen zoals een opkomstplicht blijft het dus behelpen om via decentrale verkiezingen tot gelijke vertegenwoordiging via verkiezingen te komen.

Directe participatie is vrijblijvend

Ondertussen klinkt vaak de roep om meer directe participatie als antwoord op de lage opkomst. Dat is op zich logisch. Verkiezingen geven immers een beperkt beeld van wat inwoners willen met hun gemeente, provincie of waterschap. Grofweg de helft van de stemmers komt immers al niet op, en een deel van inwoners die wel opkomt, wil (ook) een signaal aan de nationale politiek geven.

En dan speelt nog het gebrek aan kennis over lokale, provinciale en waterschapskwesties. Veel inwoners kunnen niet eens het belangrijkste probleem noemen dat in hun gemeente (58%), provincie (49%) en waterschap (70%) speelt, zo blijkt uit kiezersonderzoek. Dat zal deels een reflectie zijn van het gebrek aan interesse in decentrale politiek zijn, maar ook van het soms beperkte nieuwsaanbod over lokale, provinciale en waterschapspolitiek.

Directe participatie kan in dit licht goed helpen om alsnog te weten te komen wat inwoners van de aanpak van een bepaalde kwestie vinden. Bovendien kan directe participatie in welke vorm dan ook bijdragen aan de ontwikkeling van burgersvaardigheden (zoals

Hans Vollaard *Directe participatie is logisch, maar werkt beperkt*

het afwegen van belangen) en het creëren van draagvlak voor een specifieke kwestie. Probleematisch is echter dat vaak gehoopt wordt dat directe participatie de legitimatie van het hele bestuur versterkt. Dat gebeurt op zich wel, maar dan alleen bij de degenen die meedoen aan de participatie.¹⁷ En dat blijft een beperkte groep.

De kwaliteit van de democratie hangt er ook van af of wethouders en ambtenaren zich iets aantrekken van de gemeenteraden

Inwoners die op enigerlei wijze zich laten horen, via petities of inspraakavonden, vormen 24% (gemeenten), 15% (provincies) en 7% (waterschappen) van de bevolking. En daarbij zijn mensen oververtegenwoordigd die zich ook via verkiezingen al hebben laten horen. Directe participatie kan dus snel leiden tot blijvende of zelfs grotere ongelijkheid, waarbij vooral bepaalde groepen inwoners (nog een keer extra) hun stem kunnen laten horen.

Hoe directe participatie van inwoners en andere belanghebbenden tot dusver in (decentraal) Nederland vormt krijgt, is bovendien nogal vrijblijvend. Politiek en bestuur kunnen zelf besluiten bij welke kwesties ze directe participatie inzetten en ze bepalen zelf ook wat met de inbreng van inwoners en andere belanghebbenden wordt gedaan. Dat strookt in zekere zin met wat inwoners zelf ook willen: een krappe meerderheid van 52% wil nog steeds dat de gemeenteraad de uiteindelijke beslissingen neemt, ook als inwoners meepraten over beleid.¹⁸

Niettemin betekent die vrijblijvendheid ook dat ongelijkheid door verkiezingen en di-

recte participatie in stand kan blijven, hoe inspirerend bijvoorbeeld een burgerberaad ook is geweest. Een bindend corrigerend referendum, dus een niet-vrijblijvend referendum op verzoek van inwoners zelf, zou wat dat betreft een welkome aanvulling zijn, zoals ook de staatscommissie parlementair stelsel al heeft bepleit.¹⁹ Het is immers een instrument dat juist ook onder inwoners die minder politiek vertrouwen hebben, op steun kan rekenen.

De druk op raden, Staten en algemene besturen

Zolang de ongelijkheid die ontstaat via verkiezingen en participatie niet is recht te trekken via een bindend referendum, is het vooral aan de volksvertegenwoordigingen zelf om op te komen voor alle inwoners van gemeenten, provincies en waterschappen. Inwoners geven echter een mager cijfer voor de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden (5,5), Statenleden (5,0) en algemeen bestuursleden (5,1).²⁰ Hoe zouden decentrale volksvertegenwoordigers hiervan beter invulling kunnen geven?

Ze zouden zich allereerst zichtbaar kunnen laten informeren over wat er speelt onder alle inwoners, door allerlei organisaties en personen heel gericht uit te nodigen, die weten wat er speelt onder de inwoners, juist ook onder hen die zich minder (kunnen) laten horen. Denk daarbij aan huisartsen, leraren op basis-, middelbare en mbo-scholen, wijkverpleegkundigen, leden van dorpsraden en buurthuismedewerkers. Zo'n 30% van de inwoners ziet dat dit soort organisaties en personen lokaal voor hen opkomen; die krijgen bovendien heel wat meer waardering dan de gemeenteraadsleden (gemiddeld een 7,0).²¹

Daarnaast zouden de gemeenteraadsleden zich meer kunnen opstellen als democratische procesbewakers, die zich inzetten om de besluitvorming zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de belangen en wensen van betrokken inwoners. Juist lager opgeleiden, die vaak minder politiek vertrouwen hebben, zouden

Hans Vollaard *Directe participatie is logisch, maar werkt beperkt*

dat waarderen. Op zich zou het kunnen zijn dat decentrale volksvertegenwoordigers nu al alle belangen in beeld krijgen en tegen elkaar afwegen, maar ze zouden dat ook zichtbaar moeten maken in hun gemeente, waterschap of provincie. Dat betekent wel extra werk, terwijl fracties en partijbesturen al vaak niet zo groot zijn.

En het werk van de decentrale volksvertegenwoordiging is ondertussen al zwaarder geworden. Door herindeling, schaalvergroting en bevolkingsgroei hebben de leden van gemeenteraden, Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen per vertegenwoordiger steeds meer inwoners te vertegenwoordigen. Zeker in 200.000+-gemeenten is dat een kwestie, want sinds 1897 (!) is het maximaal aantal raadsleden van 45 niet meer verhoogd.

Daarnaast is zeker bij raadsleden het takenpakket aanzienlijk verzaamd door decentralisaties, terwijl het rijk daar gemeenten niet afdoende voor heeft gecompenseerd. Dat maakt(e) van de decentralisaties gelijk een extra ingewikkelde klus. Bovendien is de aansturing van beleidskwesties in het decentraal bestuur bestuurlijk ingewikkelder geworden door het toegenomen aantal spelers met de verzelfstandiging en privatisering van dienstverlening in het decentrale bestuur, de wirwar aan regionale samenwerkingsverbanden en de groei in het aantal Europese en internationale instellingen en verdragen. Dat maakt het moeilijker voor volksvertegenwoordigers om invloed uit te oefenen en de verantwoordelijke speler(s) te kunnen aanspreken.

Er zijn allerlei pleidooien om de raden, Staten en algemene besturen te versterken met rekenkamers, grotere griffies, een uitgebreider kennispunt lokale partijen en zo verder. Hoe nuttig dat soort ondersteuning ook is, er kleven wel drie nadelen aan. Ten eerste kan dergelijke ondersteuning niet een inhoudelijke visie op decentrale beleidskwesties leveren, want dan zou die ondersteuning zich expliciet in de afweging van waarden en belangen

moeten begeven – wat nu juist bij uitstek het terrein is van politici en bestuurders.

Evenmin kan via dit soort ondersteuning een politicus strategisch advies krijgen hoe die handig een punt kan binnenhalen. Daar zijn juist politieke partijen het aangewezen gremium voor. In het gefragmenteerde en gelokaliseerde partijlandschap zijn er echter nog weinig denktanks en bestuurdersverenigingen van wezenlijke omvang die visie en strategisch advies kunnen leveren.

Met de hogere omloopsnelheid van decentrale volksvertegenwoordigers en de steeds kleinere fracties zijn er verder minder ervaren politici voorhanden om die nieuwe volksvertegenwoordigers het politieke ambacht te leren en hun instrumenten (zoals schriftelijke vragen, moties et cetera) slim in te zetten. Tegen de continue informatiestroom van het college in, is het dan voor het forse aandeel onervaren volksvertegenwoordigers lastig om zelf nog de inhoudelijke en financiële lijnen te bepalen, het college scherp te houden en zichtbaar voor inwoners op te komen.

Ten tweede hangt de kwaliteit van de democratie er niet alleen vanaf hoe sterk het optreden van volksvertegenwoordigers is, ondersteund of niet. Het is ook de vraag of wethouders, burgemeesters, dagelijks bestuurders, dijk/watergraven, gedeputeerden en Commissarissen van de Koning en ambtenaren zich iets (willen) aantrekken van de gemeenteraden, algemene besturen en Staten. Gek genoeg is over dit cruciale aspect van decentrale democratie nauwelijks inzicht.²²

Bekend is dat het verlenen van ambtelijke bijstand aan raadsleden vaak op problemen stuit.²³ Daarnaast zijn colleges van B&W nog altijd dominant ten opzichte van de raad, en burgemeesters (ook al zijn ze raadsvoorzitters) veranderen daar over het algemeen weinig aan.²⁴

Op provinciaal niveau is over de bereidheid van de uitvoerende macht om de Staten in positie te brengen, nauwelijks wat bekend. In de recente studie naar de kwaliteit van

Hans Vollaard *Directe participatie is logisch, maar werkt beperkt*

de waterschapsdemocratie kwam het onderwerp wel aan bod: dagelijks bestuurders wezen op de moeite die algemene bestuursleden hebben om greep te krijgen op de soms complexe materie, waardoor dagelijks bestuursleden, als ze zouden willen, een tijd lang hun eigen gang zouden kunnen gaan. Ambtenaren met expertise snaptten daarnaast niet altijd wat de toegevoegde waarde van algemene besturen is.²⁵

Meer inzicht in de manier waarop de uitvoerende macht zich wat aantrekt van de inwoners en hun vertegenwoordigers in raden, Staten en algemene besturen is dus gevraagd. Daarbij is niet alleen van belang om colleges en ambtenaren in beeld te brengen, maar ook al die andere spelers die een (grote) rol spelen in de uitvoering van decentraal beleid, zoals jeugdzorginstellingen, vastgoedondernemers en landschapsorganisaties. Trekken die zich

wat aan wat inwoners en hun vertegenwoordigers willen? Om op die vraag een positief antwoord te krijgen, zal niet alleen een betere ondersteuning van volksvertegenwoordigers nodig zijn.

Er is nog een derde reden waarom meer ondersteuning aan volksvertegenwoordiging niet afdoende is om de democratische kwaliteit van het decentraal bestuur te versterken. En die reden betreft het rijk. In de rapporten van de Raad van State²⁶ over de interbestuurlijke verhoudingen wordt keer op keer duidelijk dat allerlei vakdepartementen zich bij het laten uitvoeren van taken op decentraal niveau (in RES-regio's, veiligheidsregio's et cetera) er weinig aan gelegen laten liggen of de democratie in gemeenten, provincies en waterschappen daarmee gediend is.²⁷ Of decentrale volksvertegenwoordigers ook daadwerkelijk effectief voor alle inwoners *kunnen*

De democratische kwaliteit van het decentraal bestuur

Gebrek aan invloed van burgers tussen verkiezingen in, en dalende opkomsten bij gemeenteraadsverkiezingen, vormden belangrijke aanleidingen voor allerlei initiatieven sinds de jaren zestig van de vorige eeuw om burgers nauwer te betrekken bij beleid en bestuur, bijvoorbeeld via inspraak, interactieve beleidsvorming en referenda.¹ Naar dat soort initiatieven op gemeentelijk niveau zijn de nodige studies verricht, maar analyses van gemeentelijke democratie in de volle breedte bleven beperkt. Daar is recent mede met steun van het ministerie van Binnenlandse Zaken verandering in gekomen, met de lancering van kiezersonderzoeken op lokaal (sinds 2016) en provinciaal en waterschapsniveau (sinds 2020) en met enquêtes onder de bestuurders en volksvertegenwoordigers in de drie decentrale besturen (de zogeheten Basismonitor Politieke Ambtsdragers, sinds 2019). Aangevuld met studies over het functioneren van gemeenteraden, Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen kunnen zo de eerste onderbouwde indrukken van de democratische kwaliteit van het decentrale bestuur worden gegeven.²

- 1 Michels, A. (2018). 'Burgerparticipatie in het beleid, bewonersinitiatieven en de rol van de gemeenteraad', in H. Vollaard et al. (red.), *De gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*. Amsterdam: Boom. 191-206.
- 2 Zie B. Denters en M. Boogers (2016). 'Lokale democratie doorgelicht: een inleiding', *Bestuurswetenschappen*, 4, 18-26; H. Vollaard et al., (red.) (2018), *De gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*. Amsterdam: Boom; H. Binnema en H. Vollaard (red.) (2019), *Provinciale politiek: De provincies democratisch getoetst*. Amsterdam: Boom; H. Vollaard en H. Binnema (2023), *Waterschappen: Democratie in een onbekend bestuur*. Amsterdam: Boom.

Hans Vollaard *Directe participatie is logisch, maar werkt beperkt*

opkomen, is zo ook een grote verantwoordelijkheid voor de decentrale uitvoerende macht en het rijk.

De bal ligt bij politiek en bestuur

De lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen was aanleiding voor allerlei sombere bespiegelingen over het vertrouwen van inwoners in de lokale democratie. Ook de provinciale en waterschapsverkiezingen vormden daar reden toe. De beschikbare gegevens

Lokale niet-stemmers zijn lang niet altijd ‘afhakers’, en die term is sowieso ongeschikt

relativeren dat gesomber. Inwoners hebben zich op een aantal wezenlijke punten in de afgelopen veertig jaar niet negatiever opgesteld ten opzichte van lokale democratie. Lokale niet-stemmers zijn bovendien lang niet altijd afhakers.

Niettemin zijn er wel nadrukkelijk zorgen over de democratische kwaliteit van het centraal bestuur. Allereerst koestert een deel

van de stemmers en niet-stemmers weinig vertrouwen in het (decentrale) bestuur. Zoals aangegeven is versterking van vertrouwen een zaak van het gehele decentrale bestuur. Alle politici, bestuurders en ambtenaren zijn immers nodig om rechtvaardig, resultaatgericht en responsief te handelen. Daarnaast weten veel niet-stemmers én stemmers weinig over hun rechten en plichten als lokaal, provinciaal en waterschapsburger. Dat vergt niet alleen inzet van het decentrale bestuur, maar ook van het rijk, onderwijs, bibliotheken en buurtwerk.

Een grote zorg is tot slot de ongelijke opkomst, waardoor de stemmen van bepaalde groepen inwoners beter door kunnen klinken dan van andere. Dat kan tot ongelijke vertegenwoordiging leiden. Allerlei vormen van directe participatie kan dat nu niet goed verhelpen, mede vanwege hun weinig representatieve en vrijblijvende karakter. Het zal dus vooral van de decentrale volksvertegenwoordigingen moeten komen om zichtbaar en effectief voor alle inwoners op te komen. Juist omdat De leden van gemeenteraden, Staten en algemene besturen hun democratisch ambt naast (vrijwilligers)werk, mantelzorg of studie vervullen, rust er een grote verantwoordelijkheid bij de regering en het parlement, en de uitvoerende macht in provincies, waterschappen en gemeenten, om decentrale volksvertegenwoordiging in staat te stellen effectief op te komen voor alle inwoners.

Noten

- 1 G. Jansen en H. Vollaard (2023). *‘De staat van de lokale democratie in de ogen van inwoners’*, in H. Vollaard en G. Jansen (red.), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022*. 51-67.
- 2 H. Binnema en H. Vollaard (2021). *‘Onbekend maakt onbemind?’*, in H. Vollaard et al.

- (red.), *Meer zicht op het democratisch middenbestuur: Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2020*. 11-23.
- 3 L. de Blok, J. den Ridder en M. Boogers (2022). *‘Bijzondere omstandigheden in 2022’*, in H. Vollaard et al. (red.), *De lokale niet-stemmer: Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*. 52-68.

- 4 De Blok et al (2022); M. van Bochove en H. Moors (2022). *‘Kwalitatief onderzoek naar motieven van niet-stemmers’*, in Vollaard et al. (red.), *De lokale niet-stemmer*. 69-77.
- 5 Van Bochove en Moors (2022).
- 6 M. Boogers en L. de Blok (2022). *‘Gebruikelijke verklaringen voor niet-stemmen en de gemeenteraadsverkiezingen van 2022’*, in Vollaard et al. (red.),

Hans Vollaard *Directe participatie is logisch, maar werkt beperkt*

- De lokale niet-stemmer. 29-40.
- 7 T. Huijsmans (2022). 'Geografische verschillen in opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen', in H. Vollaard et al. (red.), *De lokale niet-stemmer*. 47-49.
 - 8 J. den Ridder, E. Miltenburg, S. Kunst, L. van 't Hul en A. van den Broek (2022). *Burgerperspectieven 1/2022*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
 - 9 De Blok et al., (2022).
 - 10 Binnema en Vollaard (2021). 'Onbekend maakt onbemind?'
 - 11 Onderwijsraad (2021), *Grenzen stellen, ruimte laten: artikel 23 van de Grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat*.
 - 12 Boogers en De Blok (2022).
 - 13 B. Denters en G. Jansen (2021). 'Vertegenwoordiging en representativiteit: Opvattingen van kiesgerechtigden, kiezers en politieke ambtsdragers', in Vollaard et al. (red.), *Meer zicht op het democratisch middenbestuur*. 36-52.
 - 14 M. van Bochove et al., (nog te verschijnen), *Opkomst en vertegenwoordiging van Rotterdammers: Een kwalitatief onderzoek naar de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*. Den Haag: EMMA.
 - 15 J. van Ostaaijen (2022). 'Het antwoord op een lage opkomst: Naar een grotere betrokkenheid van politici en kiezers', in H. Vollaard et al. (red.), *De lokale niet-stemmer*. 82-87; F. Vermeulen et al., (2022), *Lage lokale betrokkenheid en grote ongelijkheid: Onderzoek naar de opkomst bij Amsterdamse gemeenteraadsverkiezingen*.
 - 16 Van Ostaaijen (2022).
 - 17 A. Michels (2011). 'De democratische waarde van burgerparticipatie: Interactief bestuur en deliberatieve fora', *Bestuurskunde*, 2, 75-84.
 - 18 J. den Ridder en P. Dekker (2022). 'Lokale betrokkenheid en participatie(bereidheid)', in Vollaard en Jansen (red.), *Democratie in de gemeente*. 31-45.
 - 19 Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken*. Boom. Amsterdam.
 - 20 Jansen en Vollaard (2023), 'Democratie in de ogen van inwoners'; Binnema en Vollaard (2021), 'Onbekend maakt onbemind?'
 - 21 B. Denters, H. Vollaard, H. van de Bovenkamp en F. Meijerink, (2019). 'Gekozen en niet-gekozen vertegenwoordigers op lokaal niveau', in G. Jansen en B. Denters (red.), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2018*. 18-27.
 - 22 K. Peters en P. Castenmiller (2020). 'Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave', *Bestuurswetenschappen* 74(2), 10-33.
 - 23 Vgl. J. Hessels (2018). *Raad zonder raadgevers? Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur* (diss.). Nijmegen: RUN.
 - 24 M. Boogers et al. (2021). *Teveel van het van goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*; Castenmiller en Peters, 2020)
 - 25 H. Vollaard en W. Wensink (2023). 'De democratische kwaliteit van het algemeen bestuur', in Vollaard en Binnema (red.), *Waterschappen*. 163-206.
 - 26 Zie o.m. Raad van State (2016), *Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag: Raad van State.
 - 27 Zie ook K. Peters (2021). 'De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de positie van de gemeenteraad', in *Impuls voor een sterke lokale democratie? Reflecties na vier jaar Democratie in Actie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 18-27.

Politieke participatie in vergeten wijken

De opkomst bij verkiezingen in bepaalde wijken in Den Haag is veel lager dan elders. Het gevolg: politieke partijen komen daar nauwelijks meer, want er is voor hen minder te halen. Het gevoel van de niet-stemmers dat politici ze niet zien staan klopt dus, letterlijk. En dan komen andere barrières om te gaan stemmen — de stress van het dagelijks bestaan en taal — daar nog eens bij.

MEIKE BOKHORST

Redacteur S&D, senior wetenschappelijk medewerker WRR

In de centrale winkelstraat van het Haagse Bezuidenhout lopen tientallen kandidaat-gemeenteraadsleden en campagnemedewerkers van alle politieke partijen de winkels in en uit om met de bezorgde mensen van de bewonersorganisatie te discussiëren over de hoogbouwplannen aan de randen van de wijk. Er zijn veel meer politici dan burgers.

Tien kilometer verderop in de flatwijk Bouwlust liggen er in het gunstigste geval flyers van twee politieke partijen in de bus.¹ Ook daar wil de gemeente gaan bouwen en slopen, maar het bewonersprotest zal pas jaren later van de grond komen als de schep in de grond gaat. Gemeenteraadsverkiezingen 2018. De opkomst in Bezuidenhout is 54%. In Bouwlust 34%.

Bij verkiezingen komen bepaalde groepen inwoners uit bepaalde wijken structureel minder op, zoals degenen met een lagere opleiding, jongeren en mensen uit achterstandswijken. Met behulp van data-analyse onderzoeken politieke partijen waar hun potentiële kiezers zitten, zodat ze hun beperkte

campagnemiddelen vooral richten op de groepen inwoners die meer geneigd zijn om op hen te stemmen. Hans Vollaard laat in dit nummer van S&D zien dat dat een vicieuze cirkel in gang kan zetten, waarbij niet-stemmen de groepen en wijken steeds meer het gevoel krijgen te worden vergeten door politiek en bestuur.

De politieke ongelijkheid komt niet zozeer doordat mensen afgehaakt zouden zijn. De kansen om ‘in te haken’ zijn al ongelijk verdeeld. Mensen die in financiële bestaansonzekerheid verkeren, hebben weinig tijd en mentale ruimte om zich met de langetermijnplannen van hun omgeving bezig te houden. Will Tiemeijer laat zien dat financiële problemen samengaan met een gebrekkige doenvermogen en dat de stress en geldzorgen drempels opwerpen voor maatschappelijke en politieke participatie.² Er is een bestaansminimum aan middelen en zekerheid nodig om te voorkomen dat men de hele dag alleen maar op ‘overlevingsstand’ staat. Een partici-

Meike Bokhorst *Politieke participatie in vergeten wijken*

patiëntminimum kan volgens Tiemeijer zorgen dat er ook een zekere rust en ruimte ontstaat om zich in te zetten voor alle andere dingen die van verantwoordelijke burgers worden verwacht.

Het gaat om grote groepen mensen die dusdanig door hun financiële problemen in beslag genomen worden dat ze weinig mentale ruimte hebben zich met politiek bezig te houden, laat staan te gaan stemmen. Ook taalbarrières zoals anders- en laaggeletterdheid helpen daarbij niet. Het is dus niet

vreemd dat vooral protestpartijen die heldere taal spreken nog enig kans op succes hebben onder kiezersgroepen met een grote afstand tot de politiek.

Het is een publiek belang om de laagdrempelige toegang tot politieke participatie te vergroten. Dus laten gemeenten meer werk maken van opkomst-bevorderende maatregelen en laten politici niet alleen debatteren in Bezuidenhout, maar ook in gesprek gaan in Bouwlust. Ook als dat ze niet meteen heel veel extra stemmen oplevert.

Noten

- 1 Meike Bokhorst (2018). *Van Bezuidenhout tot Bouwlust*. S&D 2018/2.
- 2 Tiemeijer, W. (2023). *De rol van grenzen aan doenvermogen bij rondkomen, financiële zorgen en problemen*.

Leren van lokale partijen

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 zijn lokale partijen ook doorgebroken in veel middelgrote gemeenten. Blijkbaar voelen veel burgers zich door deze partijen beter vertegenwoordigd dan door de landelijke partijen.

PIETER MAESSEN & PAUL ANDRIESSEN

Pieter Maessen werkte bij Het Parool en NRC Handelsblad en schreef o.a. een proefschrift over politieke besluitvorming in de verzorgingsstaat. Paul Andriessen is zelfstandig tekstschrijver.

Na de gemeenteraadverkiezingen van maart 2022 rees de vraag hoe het komt dat lokale politieke partijen erin zijn geslaagd ook door te breken in middelgrote gemeenten. In onze zoektocht naar een antwoord hierop hebben we een selectie gemaakt uit de 82 gemeenten met tussen de 45.000 en 110.000 inwoners. In deze groep gemeenten waren er 39 (48%) waar de lokale politieke partijen meer dan twee vijfde van de raadszetels wisten binnen te halen. En in 16 van die 39 gemeenten hadden de lokale lijsten samen zelfs meer dan 50% van de stemmen.

In veertien van die gemeenten hebben we de uitslagen nader bekeken en in tien van die gemeenten hebben we ons verder verdiept door gesprekken met lokale politici, journalisten en andere betrokkenen. Die tien gemeenten zijn Medemblik, De Ronde Venen, Het Hogeland, Barendrecht, Waalwijk, West Betuwe, Rijswijk (Z-H), Bergen op Zoom, Roermond en Sittard-Geleen. De gevalsstudies over deze gemeenten zijn opgenomen in het boek *Van barricade naar bestuur*.¹

Wat we hieronder aan observaties en voorzichtige conclusies opschrijven, is dus gebaseerd op de uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen van vorig jaar en een reeks

interviews in een beredeneerde steekproef van gemeenten.

Lokale herkenbaarheid

Door de golf van schaalvergrotingen in gemeenteland in de afgelopen decennia zijn kleinere steden en dorpen opgegaan in grotere gemeenten. Daarbij is vaak de lokale politiek als het ware meeverhuisd naar het nieuwe gemeentehuis en zo zien we lokale partijen nu ook in middelgrote gemeenten een hoofdrol spelen. In bijvoorbeeld Bergen op Zoom en Sittard-Geleen zijn kleine partijen uit de randgemeenten uitgegroeid tot lokale machtscentra.

In andere gemeenten hebben kleine lokale partijen uit diverse kernen zich verenigd in één grote partij. De nieuwe gemeenten bestaan vaak uit tientallen dorpen en kernen die wel dertig kilometer uit elkaar kunnen liggen.

De mensen hebben misschien wel een band met familie of vrienden in een buurdorp, maar helemaal niet met mensen die aan het andere eind van de gemeente wonen. In veel gevallen hebben de lokale partijen hun achterban sterk geconcentreerd in enkele van die voorheen zelfstandige dorpen of stadjes of

in (dichtbevolkte) stadsdelen. Maar soms is de grootste lokale partij zo goed georganiseerd dat zij uit alle kernen stemmen weet te verzamelen.

Het motief om te gaan stemmen – en daarmee de opkomst – is heel belangrijk voor de uitslag van de raadsverkiezingen. Veel mensen die bij Kamerverkiezingen wel de moeite nemen om op PvdA, CDA, VVD of PVV te gaan stemmen omdat het om de ‘grote’ Haagse politiek gaat, blijven bij gemeenteraadsverkiezingen thuis. De sympathisanten van lokale partijen zijn daarentegen wél gemotiveerd om naar het stembureau te gaan.

Met een stem op een lokale partij geven mensen uiting aan hun verbondenheid met de stad, het dorp of de buurt

Waar komt die motivatie om lokaal te stemmen vandaan? Wij zien dat mensen met een stem op een lokale partij uiting kunnen geven aan een thuisgevoel, aan de verbondenheid die men voelt met de stad, het dorp of de buurt.

Kiezers zijn tegenwoordig via hun werk en de media nauw verbonden met wat in Nederland en ver daarbuiten gebeurt. Hun invloed daarop is echter praktisch nihil. Dan is het fijn als er in je directe omgeving een herkenbare groep is die de belofte geeft dat je wel enige invloed op het *lokale* bestuur kunt hebben.

Dat lokale sentiment heeft vaak een stevige prikkel gekregen door de gemeentelijke herindeling, waardoor het raadhuis verder weg staat en je bent opgenomen in een grootschaligere gemeente. Door een stem op een lokale partij uit te brengen, kun je dat vertrouwde kader van je voormalige, overzichtelijke gemeente in leven houden.

We zouden dit lokalisme of chauvinisme kunnen noemen. Het is in elk geval een uiting van betrokkenheid bij de eigen woonkern. Dat kan positief gemotiveerd zijn: ik stem bewust op iemand van een lokale partij omdat ik erop vertrouw dat die weet waar hij of zij het over heeft. Het kan ook negatief gemotiveerd zijn: ik stem in iedere geval niet op een van de klassieke nationale partijen, want die zijn onderdeel van de Haagse politiek en daar verwacht ik weinig van voor mijn gemeente.

Veel lokale partijen in de onderzochte gemeenten staan expliciet vijandig tegenover de ideologisch geladen nationale politiek en stoken dat vuurtje graag op. Er waren bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen enkele ‘nationale’ onderwerpen die zich daar goed voor leenden. De belangrijkste was het verzet tegen het plaatsen van windturbines en in mindere mate was er het verzet tegen het huisvesten van asielzoekers.

De grote lokale partijen zeggen uitdrukkelijk geen voorkeur voor linkse of rechtse politiek te hebben, maar hun voorliden doen vaak weinig moeite hun afkeer van links, vooral van het randstedelijke D66, te verbergen. CDA, PvdA en VVD zijn in deze gemeenten getalsmatig al marginale partijen die behoren tot het oude, versleten establishment. In Waalwijk bijvoorbeeld verdween de PvdA uit de gemeenteraad.

Persoonlijke relaties

Een andere succesfactor van lokale partijen is het inzetten van ‘lokale helden’ op de kieslijsten. Alle lokale partijen zorgen ervoor dat de eerste kandidaten op hun lijst (soms een tiental, maar soms wel dertig) grote persoonlijke netwerken of lokale bekendheid hebben. Zij stellen de lijsten zo samen dat iedere kiezer iemand uit zijn eigen dorp, stadsdeel of culturele minderheid bovenaan de kandidatenlijst tegenkomt. De lange kandidatenlijsten zijn gevarieerd gevuld met mensen uit alle gele-

Pieter Maessen & Paul Andriessen *Leren van lokale partijen*

dingen. Zo kan – bij wijze van spreken – elke kiezer stemmen op iemand die hij persoonlijk kent.

De succesvolle lokale partijen beginnen ook ruim op tijd om mensen over te halen op hun kandidatenlijst te gaan staan. Mensen die benaderd werden antwoordden in eerste instantie vaak dat ze geen zin hadden ‘mee te doen in de politiek’. Waarop de reactie van de lokale partij meestal in de trant was van: ‘Het gaat niet om politiek bedrijven, maar gewoon om het belang van je eigen dorp, waar jij zoveel energie in steekt.’

De lokale partijen houden de politiek licht, ze geven deze geen ideologische lading, althans niet expliciet. Ze presenteren de lokale politiek gewoon als een vorm van plaatselijke en praktische belangenbehartiging.

De leider

Steeds is in de onderzochte gemeenten een grote rol weggelegd voor één persoon, een duidelijke leider. In enkele gevallen zit die al (heel) lang in het bestuur (Sittard-Geleen, Rijswijk, Het Hogeland, Roermond, Bergen op Zoom, West Betuwe). In andere gevallen zijn het jonge mannen (nog geen vrouwen) die zich nog niet zo lang geleden hebben afscheiden van de VVD (Medemblik, De Ronde Venen, ook Bergen op Zoom) en die in 2022 als een avonturier de lokale arena zijn binnengetreden, maar wel met een uitgekiend strijdplan.

Die avonturiers bereikten verrassend goede resultaten, waar ze zelf ook van staan te kijken. In De Ronde Venen, Barendrecht en Medemblik zagen we hoe deze ‘barricadepartijen’ het establishment bestormden. Met een kleine kern van actieve jonge leden voerden zij flitsende campagnes. Met vaardige inzet van sociale media wisten zij veel mensen te bereiken en de stemming onder de lokale kiezers, soms op een demagogische manier, naar hun hand te zetten. De combinatie van nieuw én jong én lokaal is blijkbaar een gouden

formule. De klassieke partijen hadden daarop geen antwoord.

Samenvattend is het succes van de lokale partijen in de tien gemeenten waar we verdiepende gesprekken hebben gevoerd, te verklaren met sterke leiders, scherpe campagnes met handig gebruik van sociale media, kandidatenlijsten die meer dan ooit aansluiten bij het weefsel van de lokale samenleving, het inspelen op de behoefte van kiezers aan nabijheid en kleinschaligheid en het profileren van de lokale partij-identiteit door zich af te zetten tegen de klassieke partijen.

Progressieve machtsvorming

Zouden we uit deze steun voor lokale partijen iets kunnen leren over progressieve machtsvorming in middelgrote gemeenten? Kiezers neigen in deze gemeenten naar partijen die nabijheid bieden, die door hun lijstsamenstelling laten zien dat ze een band met de lokale gemeenschap hebben.

Wij twijfelen er niet aan dat de kandidaten van progressieve partijen in die gemeenten ook die lokale verbondenheid hebben, maar ze slagen er niet in dat overtuigend over te brengen. Kiezers denken bij de klassieke partijen toch veel meer aan politiek Den Haag met al het gedoe in de media, dan aan die aardige, bekwame lijsttrekker van GroenLinks, de PvdA of de SP in de eigen gemeente.

Er zijn natuurlijk uitzonderingen van wethouders van klassieke partijen met een heel duidelijk lokaal profiel: zie de succesvolle GroenLinks-wethouder Smitsmans in Roermond en het mooie resultaat van de jonge VVD-leider Hopmans in Bergen op Zoom. Maar dat zijn uitzonderingen en die hebben – vermoeden wij – meer te maken met die lokale herkenbaarheid van deze personen dan met hun partijpolitieke identiteit. Het succes van wethouder Schmitz in Sittard-Geleen heeft misschien wél te maken met haar uitgesproken GroenLinks-opstelling tégen een omstreden nieuw vakantiepark aan de rand van de stad.

Pieter Maessen & Paul Andriessen *Leren van lokale partijen*

Inspirerend is het voorbeeld van Bunnik dat Vincent Bijlo beschrijft in dit nummer van S&D. De progressieve krachten in die gemeente — de leden van PvdA en GroenLinks en een aantal ongebonden inwoners — hebben zich daar 25 jaar geleden al gebundeld in een ‘overkoepelende’ lokale partij *Perspektief21*, die ‘Groen en Sociaal’ als motto heeft.

Zo’n speciale partij toont lokale betrokkenheid en neemt daarmee afstand van Haagse politiek, met zijn gedoe en polarisatie. Gezien

De lokale partijen houden het licht; ze presenteren de lokale politiek als een vorm van plaatselijke en praktische belangenbehartiging

ons onderzoek vinden wij dit een verstandig model. Een dergelijke lokale partij is ook aantrekkelijk voor mensen die progressief denken en handelen, maar zich niet willen aansluiten bij een van de landelijke politieke partijen.

In Bunnik doen ze er niet geheimzinnig over dat P21 (de tegenwoordige naam) voortkomt uit PvdA en GroenLinks. Het gaat er vooral om dat P21 een lokale identiteit heeft en vanuit progressieve, sociale en groene idealen politiek wil bedrijven. Ook zijn ze op deze manier verlost van de verdenking dat ze als lokale groepering ondergeschikt zouden zijn aan instructies van nationale partijbonzen.²

Door het model van een aparte lokale progressieve partij zullen plaatselijk bekende mensen eerder bereid zijn hun sympathie hiervoor uit te spreken. De partij kan voor gemeenteraadsverkiezingen steun zoeken bij bekende inwoners zoals een sportvrouw, een schooldirecteur, een kunstenaar of een

bestuurder van een woningcorporatie. En natuurlijk kunnen de succesvolle wethouders van PvdA en GroenLinks gewoon op de kandidatenlijst staan.

Met zo’n lokale politieke vereniging toon je nabijheid en bereidheid om te zoeken naar lokale, linkse oplossingen. De ‘oude’ lokale PvdA, GroenLinks of SP hoeven zich niet op te heffen. Zij kunnen gewoon doorgaan als afdelingen van de landelijke organisatie. De leden van die afdelingen hebben als het ware een dubbele identiteit: ze zijn lid van de lokale progressieve partij én van hun eigen landelijke partij. Mensen kunnen daar in de praktijk goed mee omgaan. Iedereen heeft meerdere identiteiten: men is inwoner van zijn eigen stad en tegelijk Nederlander en Europeaan.

Machtsvorming

Een eerste indicatie dat samenwerken in een aparte lokale partij positief kan uitpakken, is de uitslag van de raadsverkiezingen van 2022.³ In enkele Nederlandse gemeenten waren er gezamenlijke lijsten van PvdA en GroenLinks. In 2018 kregen die lijsten samen 65.655 stemmen en in 2022 waren dat er 99.472. Dat is een flinke toename met bijna 34.000 stemmen. Ter vergelijking: het aantal stemmen op de PvdA groeide van 2018 tot 2022 van 510.527 naar 541.140 stemmen (+30.613). Het aantal stemmen op GroenLinks daalde van 602.157 naar 585.673 (-16.484).⁴

Een ander positief resultaat van samenwerking op lokaal niveau volgt uit de sterkere positie die deze partijen gezamenlijk hebben in de raad. In de ene gemeente is de PvdA groter dan GroenLinks, in de andere gemeente is het andersom, maar als we de stemmen op die partijen bij elkaar optellen, stijgen ze flink in de rangorde in de gemeenteraad. Als we de SP daar ook bij optellen, verandert dat plaatje niet.

In Sittard-Geleen, Bergen op Zoom, West Betuwe, Barendrecht, Medemblik en Hollands Kroon zou de gezamenlijke progressieve frac-

Pieter Maessen & Paul Andriessen *Leren van lokale partijen*

tie niet langer zesde, vijfde, vierde of derde zijn, maar wordt zij de op één na grootste in de gemeenteraad. In Rijswijk en Het Hogeland zou een dergelijke fractie zelfs de grootste in de raad worden. Dit biedt een veel betere uitgangspositie bij de gesprekken over collegevorming en daarmee de mogelijkheid om meer tegenspel te bieden aan de behoudende, soms populistische krachten in de gemeente.

Het belang van de samenwerking voor een positie in het college van b&w is evident. In Sittard-Geleen en in West Betuwe had GroenLinks een goede uitslag gemaakt, maar te weinig zetels om onmisbaar te zijn in een meerderheidscollege. Wat dan blijkt te helpen is als de fracties van GroenLinks en de PvdA een bondje sluiten, zoals in Roermond en Bergen op Zoom is gebeurd. In Roermond kon de PvdA zo in het college de positie van GroenLinks versterken en het CDA uit de college houden. In Bergen op Zoom hebben ze een gezamenlijke wethouder kunnen binnenhalen en de grootste lokale partij naar de oppositie verbannen.

Beweging

Uit het succes van lokale partijen in middelgrote gemeenten kunnen landelijke partijen die lokaal actief zijn veel leren. Het is mis-

schien een beetje onwennig voor gevestigde partijen als PvdA, GroenLinks en SP, maar het is belangrijk oog te hebben voor de behoefte die bij veel kiezers leeft om een lokaal gemotiveerde stem uit te brengen.

Bovendien willen kiezers op de kandidatenlijsten namen zien van mensen die ze kennen uit hun omgeving. En veel kiezers willen ook – misschien een beetje balorig – lekker niet stemmen op die partijen uit de Haagse wereld.

Een kiezer die zich sterk verbonden voelt met haar of zijn gemeente en zich vooral daarvoor wil laten leiden, komt nu haast vanzelf uit bij de meestal nogal rechts georiënteerde lokale partijen uit. Een progressief alternatief ontbreekt vaak of is gemarginaliseerd. Maar als de klassieke progressieve partijen zich bundelen in een overkoepelende progressief-lokale lijst die ook onderdak biedt aan mensen die geen lid van een partij zijn, ontstaat er een serieuze nieuwe speler in de gemeentepolitiek.

De partijlogo's van PvdA, GroenLinks en de SP zullen plaatselijk minder in beeld komen, maar het lijkt ons belangrijker in de gemeenteraden succesvol vorm te geven aan een brede, progressieve, groene, linkse beweging dan vast te houden aan etiketten en namen waar mensen zich, zeker op lokaal niveau, steeds minder bij betrokken voelen.

Noten

- 1 Joan Smithuis, Paul Andriessen, Joop van den Berg, Lianne van Kalken, Pieter Maessen en Hugo van de Parre (2003). *Van barricade naar bestuur. De doorbraak van de lokale partij*. Boom Juridisch.
- 2 Zie ook: Jantine Kriens, *Lokale partijen zijn geen bedreiging maar een kans*, S&D 2022|2.
- 3 Bron: verkiezingsuitslagen.nl
- 4 Zie ook: Simon Otjes, *Stabiliteit en versplintering in het progressieve blok*, S&D 2022|2.

Column

Al 26 jaar RoodGroen in Bunnik

Door **Vincent Bijlo**

Cabaretier, schrijver en podcastmaker; sinds de oprichting lid van GroenLinks, sinds januari 2023 ook lid van de PvdA

Hoi, hier is Vincent Bijlo, vanuit Bunnik. Ik geef je even een beeld. Ik zit nu in de achtertuin, op de achtergrond zoemt de A12. Het schemert, het is kwart over 10, en het is nog 28 graden. Ik hoor de ransuilen in een boom hier vlakbij. Een mug, een drone der natuur, dreint om mijn hoofd. De geur van mest rolt de veranda op, er zitten hier op 400 meter afstand twee boeren. Op welke partij ze gestemd hebben bij de Provinciale Statenverkiezingen heb ik ze niet gevraagd. Ik hoop natuurlijk op ons! Wij zijn Perspectief 21, RoodGroen aangevuld met onafhankelijken.

De gemeente Bunnik, bestaande uit de dorpen Bunnik, Odijk en Werkhoven, was altijd al lekker links bezig. Al in de jaren zeventig werkten PvdA, PPR en D66 samen in het PAK, het Progressief AKkoord. In pannenkoekenrestaurant De Vork in Odijk werden politieke cafés gehouden die Glaasje Rood heetten. Daar werd natuurlijk flink ingenomen, de gemoederen raakten verhit, er werd met vuisten op tafel geslagen en het kon dus zomaar gebeuren dat na een aantal Glaasjes Rood de linkse samenwerking voor even ten einde was.

Zo kun je geen stabiele linkse politiek voeren, bedachten een paar verstandige PvdA'ers en GroenLinkers. Want eigenlijk, vonden ze, lopen onze standpunten op lokaal niveau niet ver uiteen. Dus waarom zouden we niet één progressieve partij gaan vormen? Dat scheelt een hoop geruzie en scherpstlijperij. D66 dacht er het zijne van en haakte af.

En zo werd in 1997, een jaar voordat ik hier kwam wonen, Perspectief 21 opgericht, RoodGroen, aangevuld met onafhankelijken die een progressieve politiek voorstaan. Bij de eerste verkiezingen waar de partij aan meedeed, in 1998, werden 4 van de 15 zetels binnengehaald.

In 2000 kwamen CDA, D66 en VVD met het onzalige plan om keihard te bezuinigen waardoor de bibliotheek, het zwembad en de muziekschool met sluiting bedreigd werden. Ik, net een beetje in Bunnik gesetteld, schrok wakker uit mijn apolitieke gelanterfant en sloot me aan bij een comité van woedende burgers. Ik toog met een geluidswagen de dorpen in om het volk aan te zetten tot demonstratie. We kregen meer dan duizend, de politie hield het op vierhonderd, mensen op de been.

Ik realiseerde me toen hoe belangrijk lokale progressieve politiek is en werd actief in Perspectief 21. Ik was al lid, iedereen die lid is van één van de moederpartijen wordt dat vanzelf. Ik werd fractieassistent, zat in diverse commissies en was acht jaar lid van het partijbestuur.

Sinds 2002 zit Perspectief 21, tegenwoordig spreken we van P21, constant in het College van B&W. We zijn nog steeds groen en sociaal. Ook al vindt groen soms dat het veel groener en sociaal juist dat het veel roder moet, we komen er vrijwel altijd uit. We kunnen glaasjes rood drinken, met de vuist op tafel slaan, maar P21 is een stevig links huis, dat overigens nog steeds niet overal 30% sociale huur weet te realiseren, maar dat terzijde. We vertegenwoordigen zo'n 30% van de Bunnikse bevolking en wij stellen ons graag ten voorbeeld.

Burgers in Niemandland

Het verbeteren van de democratische zeggenschap van burgers over het onderwijs, de zorg en welzijnsvoorzieningen was een belangrijk streven van de PvdA in de jaren zeventig.

Democratiseringsvoorstellen in het parlement haalden het destijds helaas niet. Dat in de decennia daarna de verzorgingsstaat steeds verder op de marktprincipes van het neoliberalisme werd gestoeld, heeft het zeggenschap-probleem er niet eenvoudiger op gemaakt.

WIM MEIJER

Van 1971-1973 en 1977-1989 Tweede Kamerlid voor de PvdA en staatssecretaris van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk tijdens het kabinet-Den Uyl

Kort na de Tweede Wereldoorlog werd een begin gemaakt met de opbouw van de moderne verzorgingsstaat. Een kwart eeuw later, halverwege de jaren zeventig, besteedden we jaarlijks veertig miljard gulden aan collectieve voorzieningen. Er werkten toen een half miljoen mensen in sectoren als onderwijs, zorg en welzijn.

In de Nederlandse variant van de verzorgingsstaat was er aanvankelijk veel ruimte voor het particuliere initiatief. Levensbeschouwelijk verscheidenheid op terreinen van onderwijs, zorg en welzijn is altijd een belangrijke rechtvaardiging geweest voor het recht van bestaan en de financiering met publiek geld van de uitvoerende organisaties.

Maar dat particuliere initiatief verloor na verloop van tijd in toenemende mate de levensbeschouwelijke grondslag als richtinggevend beginsel. Daarmee ging ook de relatie met de oorspronkelijke achterban verloren. De ontzuiling heeft uiteindelijk in veel secto-

ren de legitimatie van uitvoeringsorganisaties ondergraven en hun bestaansrecht ter discussie gesteld.

Stijgende vraag naar voorzieningen

Tegelijk deed de aloude wet 'aanbod scheidt vraag' zich gelden. Met de sterke groei van de welzijnssectoren was ook de vraag naar voorzieningen sterk toegenomen. Elke sector in het brede welzijnsterrein kende afzonderlijke wetgeving of een aparte financiële regeling.

Er waren verschillende subsidieregelingen voor onderdelen van de zorg en maatschappelijke dienstverlening en de buurthuizen; voor de bibliotheken bestond een eigen wettelijke regeling. Kortom, het was een lappendeken. De democratische legitimatie van de afzonderlijke voorzieningen was ondertussen ver te zoeken. De burger als gebruiker had maar weinig in te brengen over het beheer van de voorzieningen.

Wim Meijer *Burgers in Niemandland*

Al deze factoren leidden begin jaren zeventig van de vorige eeuw tot forse kritiek op het functioneren van het welzijnsbeleid. En de overheid werd daarop vanuit de samenleving in toenemende mate aangesproken. Bij de komst van het kabinet-Den Uyl in 1973 lag er dan ook de omvangrijke opgave: de inrichting van een samenhangende structuur voor de welzijnssector. Maar vooral: transparante vormen van bestuur, waarbij de betrokken burgers meer zeggenschap over hun voorzieningen zouden krijgen.

Democratische zeggenschap is een grondrecht

Tot die tijd had de PvdA weinig belangstelling getoond voor de private instellingen voor onderwijs, welzijn en zorg. De partij had een duidelijke voorkeur voor algemene publieke voorzieningen. En bovendien bestond er, op grond van het principe van rechtvaardige verdeling, een voorkeur voor centraal beleid. De keuze voor decentralisatie was nog niet in beeld.

In de jaren zeventig volgde dus een omslag. De toegenomen vraag, de vervlechting van publieke en private belangen en de toename van betrokkenheid van de overheid zette het thema welzijnsbeleid hoog op de politieke agenda. De PvdA-fractie in de Tweede Kamer nam een stevige positie in met het uitgangspunt dat democratische zeggenschap een grondrecht is. Dat betekent dat burgers zeggenschap moeten hebben en verantwoordelijkheid moeten kunnen dragen over voorzieningen die specifiek voor hen bestemd zijn.

Voorstellen in het parlement

Onder de regie van het toenmalige departement van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk werden twee opvallende beleidsdocumenten aan het parlement voorgelegd. De Kaderwet Specifiek Welzijn en de Nota democratisch en doelmatig functioneren van

gesubsidieerde instellingen. De Kaderwet bepaalde dat de besluitvorming over welzijnsvoorzieningen samen met de burgers op lokaal niveau moest plaatsvinden. De Nota bevatte voorstellen voor meer zeggenschap van de burger in het beheer van hun voorzieningen.

Net als vijftig jaar geleden heeft onze samenleving het nodig de gemeenschappelijkheid en solidariteit te versterken en betekenis te geven aan burgerschap

Beide voorstellen hadden als doel het initiatief aan de basis van de samenleving te leggen. Want alleen daar kan samenhang worden bewerkstelligd en kan democratisch beheer tot stand worden gebracht. De voorstellen hadden zowel betrekking op het onderwijs, de zorgvoorzieningen, het sociaal-cultureel werk, zoals buurthuizen en bibliotheken, maar ook op de corporaties voor de sociale woningbouw. Het ging dus over om breed terrein van gemeenschapsvoorzieningen.

Helaas: de behandeling van deze beleidsdocumenten werd tijdens de kabinetscrisis van 1977 stilgelegd en de inhoud ervan werd onder het kabinet-Van Agt ingrijpend veranderd.

Zeggenschap in besturen

In een wet Algemene bepalingen democratisering hadden nadere criteria moeten worden uitgewerkt voor de samenstelling van besturen, de wijze van benoemen, de werkwijze en bevoegdheden en verantwoordelijkheden, de beginselen van openbaarheid en verantwoording en de bescherming van de belangen

Wim Meijer *Burgers in Niemandland*

van cliënten. Het was een grote opgave, maar passend in de geest van de jaren zestig, waarin veel aandacht was voor thema's als openheid en openbaarheid, bewustwording en democratisering.

Het liep anders. De parlementaire behandeling van de plannen vond plaats onder het kabinet-Van Agt/Wiegel (1978-1981) en daarin kwam het initiatief bij het CDA te liggen. En daarmee werd opnieuw voorrang gegeven aan de bescherming van de identiteit van de maatschappelijke organisaties. Het uitgangspunt werd dat bestuurders, medewerkers en vrijwilligers de identiteit van instellingen moesten onderschrijven, dan wel respecteren. Het was een poging vanuit het CDA tot gedeeltelijke herzuiling.

De vernieuwingsbeweging uit de jaren zestig, wat vooral een democratiseringsbeweging was, heeft niet doorgezet. Met de ideeën over de staatkundige vernieuwing is de democratisering van maatschappelijke instituties in latere jaren een stille dood gestorven. En toen moesten de jaren van het markt georiënteerde liberalisme nog komen.

Terugtrekkende overheid

Vanaf het kabinet-Van Agt/Wiegel voerde het verbond van neoliberalen en conservatieven de druk op, om door middel van deregulering, privatisering en marktwerking van de zorgtaken, de verantwoordelijkheid van de overheid te verminderen. De VVD zocht de oplossing via de markt, het CDA koos voor het concept van de zorgzame samenleving. Beide vloeiden uiteindelijk samen in het idee van de participatiesamenleving, waarin de burger zo weinig mogelijk een beroep doet op de publieke middelen.

De financiële kortingen in de jaren tachtig hebben de brede welzijnssector hard getroffen. Maar ook de opkomende professionalisering en de schaalvergroting in de uitvoeringsorganisatie hadden ingrijpende gevolgen. Vrijwilligers maakten gaandeweg plaats voor

de beroepskrachten, met name gespecialiseerde, hooggekwalificeerde professionals. Deze claimden een grotere zelfstandigheid en zeggenschap. Niet alleen op het eigen vakgebied, maar ook op het niveau van het beheer van de instellingen. Het 'lekenbestuur' werd vervangen.

Er kwamen wel vormen van klachtenregelingen en hier en daar ontstonden cliëntenraden, maar de kern van het besturen bleef buiten beeld van degenen die van de welzijnsvoorzieningen gebruikmaakten. De besturen van de instellingen bestonden steeds meer uit professionele managers. En waar de professionaliteit toeneemt zullen professionele inzichten en normen een stempel drukken op de cultuur en werkwijze van een instelling. Dat is de wereld van de rationaliteit en zakelijkheid, de wereld van specialistische kennis, technologie en cijfers.

Aan de andere kant staat de wereld van de burger, de gebruiker. Die wereld wordt gedomineerd door elementen als kleinschaligheid, elementair, eenduidig en gevoelsmatig. De burger ervaart de wereld overwegend subjectief. De wereld van de professional verschilt soms dus hemelsbreed van de wereld van de mensen waarom het allemaal begonnen is.

De grote claim van de professional op het institutionele besturingsproces heeft de direct belanghebbenden — de klant, het lid, de burger — op steeds grotere afstand gezet door hun de mogelijkheid te ontnemen op essentiële momenten en onderwerpen mee te beslissen. De elementaire behoefte in het leven van de hedendaagse burger tot zelfbeschikking en het feit dat deze daarvoor erkenning zoekt, wordt genegeerd.

Hoe verder?

Is dit een pleidooi tegen de professionalisering? Allerm minst. Burgers kunnen in veel situaties niet zonder professionele deskundigheid. Professionalisering is onvermijdelijk maar daar waar de aansluiting wegvalt met

Wim Meijer *Burgers in Niemandsland*

degenen voor wie al die professionele deskundigheid bedoeld is, loopt het vast. Waar die aansluiting ontbreekt staat het vertrouwen op het spel en groeit de afstand.

Een soortgelijk proces zien we in het verlies aan vertrouwen tussen diensten van de overheid en de burger in den breedte. De kloof tussen professional en burger is alleen te dichten als we een brug weten te slaan tussen beide werelden. En over die brug zal een druk verkeer moeten komen.

De kloof die overbrugd moet worden is het gebrek aan elementaire invloed en zeggen-

De voorstellen uit de jaren zeventig kunnen tot inspiratie dienen voor versterking van de democratie nu

schap van de burger en gebruiker. Het gebrek aan invloed op de eigen leefomgeving en voorzieningen en op de instituties die vergaand bepalen hoe onze directe leefomgeving en ons persoonlijk leven eruitzien.

Wat staat ons te doen? Het begint met een aanscherping van de analyse van het effect van de neoliberale visie, waarin zeggenschap gelijkstaat aan eigen verantwoordelijkheid als een oplossing van maatschappelijke problemen. Het begint ook met de sociaal-democratische stellingname dat sociale cohesie, de kracht van mensen om zich in groepen en gemeenschappen te verbinden, centraal moet staan.

De neoliberale visie draait om consumentisme, zelfregulering, marktwerking en concurrentie. De welzijnssector is in die opvatting een markt en moet worden bestuurd volgens de principes van de markt. Het heeft in de praktijk niet geleid tot meer zeggenschap van de burger, integendeel.

De sociaal-democratische visie wordt gedreven door de idealen van gemeenschapszin. Hierin wordt aan burgerschap een actieve inhoud gegeven en wordt geappelleerd aan de sociale verantwoordelijkheid van individuele burgers. De elementaire behoefte aan individuele zelfbeschikking en erkenning vraagt om een sociale context, waarin dit gerealiseerd kan worden.

De twintigste eeuw ging over de beteugeling van staatsmacht en grondrechten voor burgers. De eenentwintigste eeuw gaat over de beteugeling van de instituties, om lokale autonomie en het recht van mensen op invloed en zeggenschap over hun eigen omgeving, hun eigen bestuur, hun eigen omstandigheden en hun eigen ontwikkeling.

Dat betekent het overdragen van verantwoordelijkheden en afbouwen van onnodige hiërarchie in de grote instituties. Het betekent ook ruimte maken voor eigentijdse vormen van zelfbeheer en zelfbestuur, waarin burgers samen met de beroepskrachten hun doelen kunnen bepalen en werken aan oplossen.

De essentie van de democratiseringsvoorstellen uit de jaren zeventig van de vorige eeuw was om de burger in het planningsproces op lokaal niveau invloed te geven op de aard en omvang van de voorzieningen. En vervolgens op het beheren en besturen van de instituties die die voorzieningen verzorgen. De voorstellen van toen kunnen tot inspiratie dienen voor versterking van de democratie nu.

Professionalisering en schaalvergroting zijn zelfsturende krachten geworden en hebben ons weggevoerd van de elementaire vraag voor wie en wiens belang we bezig zijn. Net als vijftig jaar geleden heeft onze samenleving het nodig de gemeenschappelijkheid en solidariteit te versterken en betekenis te geven aan burgerschap. Daarin past geen dominantie van de professional over de gebruiker, client of deelnemer.

Daarbij hoort dat we ook kijken naar de omvang van de schaal waarop we denken en

Wim Meijer *Burgers in Niemandland*

handelen. Zeggenschap laat zich moeilijk combineren met het grote technocratische project, de schaalvergroting, zoals dat in het onderwijs en de zorg heeft vorm gekregen.

Op een enkele uitzondering na is in de laatste decennia helaas ook in eigen kring de

urgentie van de democratisering van de maatschappelijke instituties uit beeld geraakt. Het is hoog tijd om het heilige vuur van de gelijke verdeling van zeggenschap en democratisering aan de basis van de samenleving weer nieuw leven in te blazen.

Column

Laat zestienjarigen stemmen

Door **Sarah de Lange**

Hoogleraar Politiek Pluralisme aan de UvA

Ruim honderd jaar geleden liepen de SDB en SDAP voorop in de strijd voor het algemeen kiesrecht. In 1883 bracht Domela Nieuwenhuis mensenmassa's op de been om op Prinsjesdag uitbreiding van het kiesrecht te bepleiten en in het beginselprogramma van de SDAP uit 1895 stond het algemeen kiesrecht prominent vermeld. Voor sociaal-democraten uit die tijd was het algemeen kiesrecht niet alleen een wapen in de strijd tegen de heersende klasse, maar ook een middel om de arbeidersklasse te verheffen. Deelname aan besluitvorming vormde voor hen een belangrijke leerschool, waarin maatschappelijke en politieke talenten ontwikkeld konden worden.

Inmiddels is het algemeen kiesrecht al ruim een eeuw een gegeven. Daardoor wordt verondersteld dat het kiesrecht niet meer ter discussie staat. Niets is echter minder waar, de vraag wie recht heeft om onze Kamer- of gemeenteraadsleden te verkiezen is nog altijd actueel. In veel landen is inmiddels het inzicht doorgedrongen dat 16- en 17-jarigen ook recht hebben om te stemmen. Zo mogen zij stemmen bij nationale verkiezingen in Malta en Oostenrijk en bij Europese, lokale en regionale verkiezingen in België, Duitsland, Estland, Schotland, Wales en Zwitserland. In Nederland echter, wil de discussie over dit belangrijke democratische vraagstuk maar niet van de grond komen.

Een eerste argument voor verlaging is dat deze hoort bij een inclusieve democratie waarin gelijke politieke rechten het fundament vormen. Als burgers elkaars gelijken zijn, vergroot dit hun waardigheid. Het kiesrecht is een belangrijke manier om deze inclusiviteit tot stand te brengen. Het verlagen van de leeftijd naar 16 jaar ervoor zorgt dat 16- en 17-jari-

gen kunnen mee besluiten over belangrijke thema's die hen in de toekomst raken, zoals de klimaatcrisis, het pensioenstelsel en de betaalbaarheid van de gezondheidszorg.

Een tweede argument voor verlaging is dat deze bijdraagt aan de verkleining van de (politieke) ongelijkheid tussen jongeren en ouderen. Een aantal belangrijke maatschappelijke vraagstukken heeft belangrijke lange termijn implicaties, denk aan de toekomst van de arbeids- en woningmarkt, waarbij we van hedendaagse jongeren meer onzekerheid en flexibiliteit vragen dan van voorgaande generaties. Jongeren hebben voorlopig minder mogelijkheden om over deze thema's mee te praten, terwijl zij vaak andere opvattingen over deze vraagstukken hebben dan oudere generaties.

Een derde argument voor verlaging is dat deze bijdraagt aan het bevorderen van de politieke interesse, kennis en participatie van jongeren. Jongeren tussen de 16 en 18 jaar zijn ontvankelijk voor socialisatie tot democratisch burger. Onderzoek laat zien dat de democratische overtuigingen van jongeren zich voor een belangrijk deel vormen tijdens deze levensfase. Bijkomend voordeel is dat jongeren tijdens deze fase vaak nog in een context zitten die het makkelijker maakt om hen politiek bewust te maken: vaak wonen zij nog thuis en gaan zij nog naar school. Opvoeders en docenten kunnen hen begeleiden, zodat zij geïnformeerd kunnen deelnemen aan de verkiezingen. Uit onderzoek blijkt dat het verlagen van de stemleeftijd een positief effect heeft op de politieke kennis, interesse en participatie van jongeren.

Hopelijk betekent 'Samen onze Toekomst in Handen Nemen', ook echt samen. En maken GroenLinks en de PvdA een speerpunt van verlaging van de kiesgerechte leeftijd. De jeugd heeft immers de toekomst.

Column

De weg omhoog uit het democratische dal

Door **Niesco Dubbelboer, Kido Koenig**
& **Tim 'S Jongers**

Respectievelijk directeur Stichting Meer Democratie,
directeur Foundation Max van der Stoep en directeur
Wiardi Beckman Stichting

Velen zullen het niet weten: Nederland was dit voorjaar Europees gastland van de tweede wereldwijde Summit for Democracy. Een initiatief van de Amerikaanse president Joe Biden, naar aanleiding van de bedenkelijke staat van de democratie wereldwijd. Doelstelling van deze topconferentie voor regeringsleiders is het onder de aandacht brengen en versterken van democratische waarden.

Wat velen onder ons wél zullen weten: ook in Nederland staat de democratie al jaren onder druk. Zo'n 30% van de bevolking voelt zich politiek niet vertegenwoordigd, het vertrouwen in de overheid staat op een historisch laag pitje, anti-democratische krachten klinken luid en Nederlanders hebben weinig geloof in het probleemoplossende vermogen van regering en parlement.¹ Ook blijkt dat 42% van de Nederlanders het gevoel heeft dat beslissingen worden genomen door een kleine elite die enkel naar zichzelf omkijkt.² Allemaal seinen op rood die duiden op achterstallig democratisch onderhoud.

Nederland sprak als gastland van de Summit for Democracy met urgentie over de noodzaak van democratisch herstel. Helaas zien we deze urgentie nauwelijks terug in de politieke prioriteiten en beschikbare middelen. Verassend, want sinds vorig jaar luidt de aanhef in onze Grondwet: *De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat*. Dat maakt van democratie een overheidstaak. Iets wat je moet *doen*. En iets waaraan we ons hebben gecommitteerd in diverse VN-verdragen: zij verplichten Nederland om aan

het fundament van de democratie te werken. Maar hoe doen we dat? Als organisaties die zich inzetten voor democratie, in binnenland en buitenland, bepleiten wij een extra inzet langs drie lijnen.

In de turbulente periode waarin Nederland zich bevindt, is het koesteren van onze democratie met enkel woorden onvoldoende. Daarom pleiten wij voor een bewindspersoon voor democratie en een adequaat gevuld en onafhankelijk democratiefonds. Want het herstel van onze democratie dat zo hard nodig is, vraagt om centrale coördinatie, doorzettingsmacht en een apart budget.

De eerste taak voor de bewindspersoon moet *verdediging* van de democratie zijn. Dat begint al met de bekende roep om meer ondersteuning van Kamerleden, die zodanig in de minderheid zijn tegenover het kabinet dat zich gesteund weet door de ministeries, dat ze nauwelijks aan hun controlerende taak toekomen. Ook is er de — bekende — kritiek op de huidige bestuurscultuur wat betreft transparantie, verantwoording, anti-corruptiemaatregelen, responsiviteit en betrouwbaarheid. Een overheid die de democratie ziet als iets dat je moet *doen*, organiseert geïnstitutionaliseerde democratische tegenspraak: waakhonden die tegenwicht bieden op de eigen acties en die de instituties permanent kritisch bevragen op hun democratische houding.

De tweede taak vatten we samen als *verbetering* van de democratie. Beleidsuitkomsten dragen steeds vaker de voorkeur uit van de theoretisch opgeleide en politiek actieve burger, en de afkeur van haar tegenpool.³ Het substantieel verbeteren van medezeggenschap in alle overheidslagen door middel van bijvoorbeeld gelote burgerberaden, heeft daarom prioriteit. Wat daar ook voor pleit is dat mensen die zich niet vertegenwoordigd voelen, vaak voorstander zijn van meer directe democratie,

zoals volksraadplegingen. De groep dus die we voor de democratische legitimiteit terug aan boord moeten krijgen. Ook de digitalisering – ooit een democratische belofte – manifesteert zich momenteel vooral als een bedreiging voor onze rechten en vrijheden, zo maakt ook Maxim Februari duidelijk in zijn noemenswaardig essay *Doe zelf normaal*.⁴

Een bewindspersoon voor democratie moet – los van het politieke gekibbel – de verschillende vernieuwende vormen van democratisering onderzoeken, pilots starten en de consequenties voor wetgeving in kaart brengen. Niet als vervanging van het klassieke democratisch proces, maar als legitimerende aanvulling.

Ten derde is het aan de bewindspersoon om onze democratie te *verbinden* met de rest van de wereld en het streven naar wereldwijde democratisering. Dit is hard nodig in een wereld waarin het aantal autoritaire regimes toeneemt, desinformatie steeds wijder en effectiever wordt verspreid en mensenrechten op grote schaal worden geschonden. Veel landen respecteren de verdragen die ze hierover hebben getekend niet, en de moedige mensen die

hun leven wagen voor democratie en rechtsstaat verdienen onze steun. We moeten hen blijven ondersteunen. De manieren waarop we dat nu doen, moeten we zelf ook kritisch bekijken. Democratisering kan vorm krijgen langs vele lijnen en voor een duurzaam positief resultaat is het van belang dat burgers en overheden daarin zelf de regie houden.

Democratisch verval snijdt dieper dan enkel in het vlees op de eigen botten. Nederland gedijt het beste in een brede internationale democratische rechtsorde. De bal ligt niet alleen bij de overheid. Ook wij, burgers en maatschappelijke organisaties, hebben een verantwoordelijkheid – om zelf onze inzet op democratie te versterken en om actieve samenwerking met onze nationale en lokale overheden te zoeken. Er is werk aan de winkel!

Geschreven in samenwerking met de coalitie 'Democratie onder Druk', een samenwerkingsverband van maatschappelijke organisaties die zich zorgen maken over de staat van de democratie en zich inzetten voor verbetering daarvan in binnen- en buitenland.

Noten

- 1 Verweij-Jonker Instituut (2021). *Democratie in Nederland onder druk*.
- 2 Corruption Barometer 2021.
- 3 https://files.transparencycdn.org/images/TT_GCB_EU_2021_web_2021-06-14-151758.pdf p.(29)
- 3 NRC (2023). *Hoogopgeleide maakt in Nederland de dienst uit*.
- 4 Maxim Februari (2023). *Doe zelf normaal. Menselijk recht in tijden van datasturing en natuurgeweld*. Prometheus.

Baas over het eigen leven

Het gesprek over democratie kan wat gravitas gebruiken. Burgers tot hun recht laten komen gaat op meer manieren dan via innovatieve vormen van inspraak.

MENNO HURENKAMP

Hoogleraar democratie aan de Universiteit voor Humanistiek en lid van het curatorium van de Wiardi Beckman Stichting

Politiek maken op het thema democratie is geen sinecure. De demissionaire regering zette eerder dit jaar in op een zogenaamd 'burgerraad voor klimaat'. In een brief aan de Tweede Kamer schreef Rob Jetten daarover:

'Het doel van het burgerforum is om de invloed en zeggenschap van burgers op grote maatschappelijke veranderingen, zoals de klimaatopgave, te vergroten door hen om advies te vragen. Daarnaast willen we de representatieve democratie versterken door meer mensen beter te betrekken bij politieke besluitvorming die hen raakt.'¹

De regering wil dat de burgers meer te zeggen krijgen door hen meer adviesruimte richting de politiek te geven, maar wil tegelijkertijd (en met goede redenen) niet de bestaande machtsverhoudingen veranderen. De opvatting daarachter wordt niet bestreden door de oppositionele tandem Groen-Links-PvdA, gekeken naar de tekst *Samen de toekomst in handen nemen*. Daaruit spreekt een verlangen naar een sterk optredende representatieve democratie, die meer stuurt in termen van vergroening en eerlijk delen. 'Op zijn minst zorgen we ervoor dat de overheid in staat is om steviger te reguleren en streng te handhaven. Het publieke belang moet vooropstaan' (p.5).

Maar ook is het zaak dat de burgers zelf meer te zeggen krijgen. Volgens de wetenschappelijke bureaus moet er meer ruimte zijn voor ervaringskennis en inperking van technocratie, door 'directe en participatieve vormen van democratie, zoals (lokale) referenda en burgerberaden' (p.7). En even verderop geeft de tekst ook ruimte aan zelforganisatie:

'Aanvullend op de publieke voorzieningen en het sociale vangnet van de overheid, geven we ruim baan aan coöperaties die lokale sociale, economische of ecologische initiatieven nemen. Waar mensen daar behoefte aan hebben, krijgen zij zeggenschap over hun eigen energie, voedsel, kinderopvang of buurthuis. Zo krijgt de gemeenschap meer ruimte en ontstaat er een alternatief in het bestaande aanbod van markt en overheid. Waar nodig is het aan de overheid om financiële, praktische en juridische ondersteuning te organiseren, zodat deelname aan dit soort initiatieven breed toegankelijk is. Ook moeten we ervoor zorgen dat de gehele gemeenschap kan profiteren van dit soort initiatieven. Dat kan bijvoorbeeld door winsten te laten terugvloeiën naar een nabijgelegen buurthuis of openbaar groen.' (p.6)

Hier is ook enige overeenkomst te zien met de tekst uit de eerste paragraaf van het

Menno Hurenkamp *Baas over het eigen leven*

coalitieakkoord van het inmiddels gevallen kabinet-Rutte IV, van december 2021:

‘We stimuleren op lokaal niveau mogelijkheden voor burgerparticipatie en burgerinitiatieven, zoals een uitdaagrecht waarbij mensen de mogelijkheid hebben om publieke taken over te nemen van de gemeenten, met de publieke middelen die hiervoor nodig zijn.’²

Het is niet per se erg dat oppositie en regering overlappende ambities hebben, misschien is dat in een tijd waarin de meeste meningsverschillen nogal worden gedramatiseerd zelfs wel goed. Misschien past het ook wel bij het verschijnsel dat mensen over het algemeen behoorlijk wat vertrouwen in democratie hebben; een heel stuk meer in elk geval dan vertrouwen in de politiek.

Maar wat bij het burgerforum zoals de regering erover sprak indringend is, is ook een risico bij de manier waarop de wetenschappelijke bureaus van GroenLinks en PvdA nu over democratie spreken: dat de vernieuwingspogingen blijven steken in een manier van politici, ambtenaren of sociale ondernemers om het contact met burgers te verbeteren. (Niet helemaal, ook Extinction Rebellion pleit voor burgerberaden.) En waar ze dat niet zijn, zijn het veelal manieren om weinig in de weg te leggen van mensen die zich aardig redden en voor wie ‘decentralisatie’ een levensstijl is, die lol hebben in het zelf uitzoeken van bijvoorbeeld energievoorzieningen.

Het is in dit perspectief niet zonder betekenis dat een recente special van het onvolprezen *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* gewijd aan participatie gepresenteerd wordt onder de kop ‘Nieuw denken over invloed voor burgers’. Invloed vóór – en dus niet dóór of ván – burgers, het wekt per ongeluk toch de suggestie dat sprake is van een cadeautje, dat de burgers iets krijgen. Maar willen ze het ook hebben?

Het zijn nu veelal de politici zelf en hun uitgesproken critici uit intellectuele hoek die constateren dat het tijd wordt voor vernieu-

wing. En geef ze eens ongelijk, ze voelen de hete adem van boze kiezers in de nek. Maar een SCP-studie uit 2021 naar het draagvlak voor burgerraden onder de bevolking laat ambivalenties zien.³ Nadat mensen uitgelegd hebben gekregen wat een burgerraad is of kan zijn, steunt 63% het idee. Dat is toch wat vergelijkbaar met mensen vragen of ze wellicht een zomerhuisje in Frankrijk willen, dan zal een eerste reactie ook iets zijn als ‘waarom niet?’

Gekeken naar de resultaten rond natuur en biodiversiteit heeft al dat polderen tot de stilstand geleid waar met name conservatieve krachten heel blij van worden

Praktische tegenvragen als ‘hoever is het rijden?’ of ‘is er stromend water en elektriciteit?’ zullen ze bewaren voor later.

In tweede instantie geeft minder dan de helft aan dat ze er misschien aan mee zouden doen, en onder de mensen die dat niet zouden doen zijn praktisch opgeleiden sterker vertegenwoordigd. Tenzij er héél stevig werk gemaakt wordt van gewogen loting lijkt daarmee de kans op een representatieve deelname niet zo groot.

Getunneld denken

Wat regelmatig dreigt is getunneld denken over hoe burgers in democratisch opzicht het beste tot hun recht komen, namelijk ten opzichte van (bijna) bestaand beleid. Hierdoor roepen de pleidooien voor nieuwe vormen van inspraak soms het beeld op van die mooie, bijzondere hamer die van alles in het zicht van de eigenaar een spijker maakt. Onbehagen?

Menno Hurenkamp *Baas over het eigen leven*

Inspraak. Lastige beleidskeuze? Inspraak. Impasse? Inspraak.

Deze manier van redeneren biedt weinig ruimte voor andere mensbeelden dan de mens die zich graag bemoeit met beleid ('de actieve burger'), de mens die het verdient dat het beleid meer rekening met hem of haar houdt ('de ervaringsdeskundige') of de mens die zich tekortgedaan voelt ('de boze burger'). Voor zover daar een alternatief tegenover wordt gezet, is dat veelal 'de gemeenschap' of 'the commons', en dan gaat het veelal om goedbedoelende initiatieven van mensen die het beste met de wereld voorhebben ('de brave burger').

Er is ook weinig ruimte voor de analyse dat een flink deel van de politiek zich op een andere manier verplaatst heeft, dat de bal niet alleen kaatst tussen burgers en een generieke 'overheid', maar ook tussen varianten van de overheid (nationaal-internationaal, nationaal-regionaal, interbestuurlijk) en tussen burger en rechter, tussen consumenten en ondernemers.

De wetsovertredende burgers bepalen bijvoorbeeld een flink deel van het maatschappelijk debat. Zo hebben we nogal een landbouwgeschiedenis in de buitengewesten, van Noord-Brabant tot Bantam. De interpretatie daarvan werd en wordt stevig uitgevochten, in de rechtszaal, op het Malieveld, op de A12.

Dan zijn er de waakzame burgers ('monitorial citizens' in de analyse van John Keane of Pierre Rosanvallon), druk met werken, zorgen of televisiekijken. Ze komen soms in actie, wanneer er voor hun gevoel iets op het spel staat en maken de overgrote meerderheid van de bevolking uit. Beide groepen verdwijnen in bovengenoemde innovaties wat uit beeld.

Het is alsof een flink deel van de samenleving niet of amper benoemd wordt wanneer we nu tegen elkaar opbieden met deliberatie, referenda, burgerraden of de combinatie daarvan.

Twee verklaringen dringen zich op. Het contact met de samenleving verloopt minder

makkelijk dan voorheen. En we hebben ons lang laten inspireren door vraagsturing. De (zeg) afgelopen honderd of honderdvijftig jaar werd het contact met de maatschappij vanzelfsprekend gelegd in de verschillende politieke partijen en hun verwante organisaties. Nu is dat anders. Op het terrein van bijvoorbeeld asiel of klimaat gonst het van de actieve burgers, vrijwilligers en ondersteunende organisaties. Ze zien de politiek alleen vaker als tegenstander dan als medestander, zoals bijvoorbeeld in het geval van Urgenda.

Bij de professionele middenveldorganisaties is het nagenoeg andersom. De opeenvolgende kabinetten-Rutte bestuurden veel via algemene maatregelen van bestuur of maatschappelijke akkoorden met het gewillige deel van het middenveld, en zette dus het parlement buiten spel. Men koestert daar de politiek dusdanig dat ze door de vele 'overlegtafels' die er zijn in Den Haag inmiddels amper nog te onderscheiden zijn van regering en parlement. Niet voor niets herkennen veel boeren zich nog amper in LTO of vergelijkbare organisaties, en zeker gekeken naar de resultaten rond natuur en biodiversiteit heeft al dat polderen tot het soort stilstand geleid waar met name conservatieve krachten heel blij van worden.

Als nu iets misgaat bij of door de overheid, wordt dat veelal ontdekt via de rechter, via instituties als de Ombudsman en de rekenkamer, via de media, via protest, en vooral ook via de onstuitbare opkomst van populistische partijen die kapitaliseren op het falen van beleid. Het zijn allemaal *indirecte* manieren: burgers zoeken hun heil eerst elders, de overheid moet vooral reageren op overlast of kritiek. Het parlement worstelt, reageert het liefst van dag tot dag op de onrust en komt aan visie en debat te weinig toe. Niet gek dat dit het denken ietwat tunnelt richting manieren om direct contact met de burger te leggen.

De andere verklaring waarom een flink deel van de samenleving buiten beeld lijkt te blijven wanneer we over democratie praten

Menno Hurenkamp *Baas over het eigen leven*

is vermoedelijk dat uit een tijd komen waarin het nutsdenken sterk was. ‘Public choice’- en ‘new public management’-denkers hebben ons lang en succesvol voorgehouden dat gedrag van mensen in de samenleving niet wezenlijk zou moeten verschillen van gedrag van mensen in de supermarkt. Een paar decennia lang is beleid gemaakt met het idee dat het zakelijk moest, marktgericht en vraag-gestuurd. We hebben onze burgers opgevoed met een nadruk op consumentisme en individualisme waar het de overheid uitkwam, en plichtsbechtning waar de overheid er niet uitkwam.

Met die bril op is het logisch om legitimiteitsproblemen van de overheid te lijf te gaan door ontevreden in plaats van een ‘exit’ een ‘voice’ te bieden. Waar in allerlei gevallen ook veel voor te zeggen is. Natuurlijk moeten bijvoorbeeld bewoners greep hebben op hoe hun omgeving eruit gaat zien. Het kan ook bijna niet anders dan dat we vraagstukken rond energie mét de bewoners te lijf gaan, de vervanging van de infrastructuur van gas en elektriciteit of het isoleren van huizen lijkt anders ondenkbaar. Maar inspraak – mits zinvol vormgegeven, dat wil zeggen, met ruimte voor evaluatie achteraf van wat er terecht is gekomen van de bijdrage van burgers of ervaringsdeskundigen – is maar een van de vele manieren om onbehagen (vroeger zei men: ‘vervreemding’) te dempen.

Dat democratie bijna onvermijdelijk een elitair kantje heeft, komt zo amper nog uit de verf. Iedereen is bevreesd voor de diplomademocratie en de greep van theoretisch opgeleiden op de politiek – en terecht. Maar competent bestuur is niet goed denkbaar zonder een of andere vorm van selectie en is wel nodig voor overheidslegitimiteit. En Nederland staat ook niet massaal te trappelen om uit inspreken te gaan – de ‘initiatiefnemers’, ‘kartrekkers’, ‘voorlopers’ en ‘ruimtemakers’ zijn mooie uitzonderingen op de regel.

Het verlangen naar een normatief sturende overheid is veel groter, zie een andere recente SCP-studie.⁴ Zonder steviger te erkennen dat

de dienstverlening op allerlei fronten belabberd is én dat participatie niet makkelijk voor verbetering gaat zorgen, blijft het chagrijn over zowel de dienstverlening als de representatieve politiek zich reproduceren.

De Duitse filosoof Hartmut Rosa maakt in dit verband een mooie opmerking over de verhouding tussen burgers en bestuur. Het is een misverstand om te denken dat iedereen hardop mee wil denken of overal zijn mening over kwijt wil, dat ‘input’ betekent dat iedereen wil spreken.⁵ Daarop gerichte ‘innovaties’ zijn vanuit het perspectief van mensen die het leven net bijbenen zelden een belofte. Misschien eerder een bevestiging dat óók in het domein waar ze hun hoop op vestigen – de verzorgingsstaat – de teneur van vernieuwen, haasten, versnellen, groeien, heeft toegeslagen.

Mensen willen opgenomen zijn in het proces van permanente aanpassing van de orde om ons heen. Hoé, dat is ondergeschikt. Ze ervaren vervreemding of onbehagen wanneer de veranderingen zich buiten hen om voltrekken. Wijken of buurten waar het sociale leven niet vanzelf van de grond komt, kunnen gebaat zijn bij wat Rosa ‘resonantie’ noemt, waarbij het niet gaat om politici die dwangmatig ‘luisteren’ of burgers die alsmaar ‘inspreken’, maar mensen in het beleid terug horen (zien, voelen) dat dit ook voor hen gemaakt wordt.

Uit de tunnel

Plannen van een nieuwe regering kunnen gebaat hebben bij een wat explicieter ‘democratisch ethos’, bij het koesteren van het mechanisme dat pluralisme met al zijn tekortkomingen mogelijk maakt. Dat helpt loskomen van de nu nogal dominante koppeling tussen burgers met commentaar en beleid wanneer we het over democratie hebben. Wat staat er nu in de weg?

De Amerikaanse filosoof Mark Warren betreft een stelling die helpt deze vraag te

Menno Hurenkamp *Baas over het eigen leven*

beantwoorden, namelijk dat zolang een systeem maar drie problemen oplost, het een democratie kan heten. De eerste eis van Warren is dat in zo'n stelsel sprake moet zijn van inclusie ('input' legitimiteit): wie iets te maken heeft met een beslissing moet er wat over te zeggen hebben. Dit raakt rechtstreeks aan de tegenwoordig zo populaire zelforganisatie. Voor burgers met opleiding of in goede wijken is op die manier politiek gehoord worden

Een paar decennia lang is er beleid gemaakt met het idee dat het zakelijk moest, marktgericht en vraag-gestuurd

vaak niet zo'n punt. Maar initiatief in wijken waar het met de meeste mensen niet zo goed gaat heeft veelal hulp van de gemeente en het sociaal werk nodig, op de voorgrond of op de achtergrond.

Samen de toekomst in handen nemen gaat dit klassieke probleem intelligent te lijf, door te wijzen op de noodzaak van overheidsondersteuning voor burgerinitiatief en door eventuele verdiensten van succesvol lokaal initiatief terug te willen laten vloeien in de gemeenschapskas. Tegelijkertijd betekent dat natuurlijk dat succesvolle buurten zowel meer opbrengsten als meer spreekruimte hebben. Het probleem van de politieke ongelijkheid wordt dan niet per se kleiner, eerder anders. Het is niet verwerpelijk, het is misschien onvermijdelijk. Maar het maar moet wel hardop benoemd worden, want het falen van de belofte van meer ruimte voor burgers leidt tot gemopper op de gemeenteraad of de Tweede Kamer wegens rechtstatelijk tekort.

De tweede eis van Warren is dat sprake moet zijn van collectieve wilsvorming

('throughput' legitimiteit): de verschillende voorkeuren moeten via goed overleg tot beleidsplannen leiden. In dat licht dringt in ieder geval de vraag zich op hoe het héle middenveld er nu uit ziet en wie daar de macht heeft, wiens belangen er precies behartigd worden.

Wat te denken van het agro-industrieel complex (de al genoemde boeren met hun trekkers), van de verzakelijkte media en natuurlijk Elon Musk & Mark Zuckerberg, of van de overheidsdeals met de enorme reeks informatietechnologische bedrijven druk met communicatie, websites en QR-codes?

Zowel Maxim Februari⁶ als Kees Verhoeven⁷ maakte daar recent een groot en terecht punt van. Als de commercie de kerk en de kegelclub heeft vervangen als spil van het middenveld, wat is daar dan de opvatting over? Regulering van de publieke ruimte is geen overdreven eis, want ook hier geldt: het chagrijn over publiek gescheld op Twitter of falende dienstverlening door een vermarkt zorgbedrijf landt bij de representatieve politiek.

De derde eis van Warren gaat over de uitvoering ('output' legitimiteit): hoe de dingen collectief gedaan worden. Hier is nogal veel over te zeggen, want de over elkaar tuimelende reorganisaties, verzelfstandigingen, bezuinigingen en 'IT-operaties' maken dat de staat de burgers regelmatig een lelijk gezicht toont. In het licht van het hier besproken verlangen om vooral gewone burgers de ruimte te geven springt echter de vraag in het oog wat voor geloof nog gehecht wordt aan professionals, 'experts' of – om een nog erger woord te gebruiken – aan technocratie, aan slimme mensen die de beste oplossing bedenken. We denken die kwestie liever weg, maar het idee dat 'verkiezingen' niet altijd de oplossing zijn spreekt levendig uit de afstand tussen de (Europese) Centrale Bank en de politiek. Inflatie beteugelen doe je beter zonder de kiezer, zou men in Duitsland zeggen met de jaren dertig van de vorige eeuw in het achterhoofd. Hoe zit dat met het klimaat?

Menno Hurenkamp *Baas over het eigen leven*

Is er een ecodictatuur nodig om nog iets van de klimaatdoelen te realiseren? ('Hallo, hier de gemeente, u gaat van het gas en we hebben de sleutel, dus u hoeft niet thuis te blijven.') Nee, schreef Jelmer Mommers in de *Correspondent*⁸, de weg naar rechtvaardig klimaatbeleid loopt via zeggenschap en solidariteit, niet via hard beleid van bovenaf. Natuurlijk via de rechter (en dan moeten klimaatontkenners weer uitgelegd krijgen dat zo'n uitspraak geen 'dwang' is maar de consequentie van een wet.) Maar ook via deliberatie en inspraak, constateren vergelijkende literatuurstudies voorzichtig – voorwaarde is vooral dat de juist al genoemde 'civil society' goed functioneert.⁹

Bovendien vergt het dus flink wat voorbereiding wanneer je met burgers over moeilijke onderwerpen beslissingen wilt nemen. Daar is toch echt ook weer expertise voor nodig, zowel om burgers voor te lichten over de keuzen die voorliggen, als om ze te begeleiden bij het gesprek daarover. Het gezagsprobleem van de overheid, onlangs nog mooi beschreven door de Raad voor het Openbaar Bestuur, wordt immers niet vanzelfsprekend opgelost door burgerinspraak. Het staat immers bepaald niet vast dat burgers aan het roer spontaan het gezag krijgen toebedeeld, dat aan de onderzoekers van het RIVM of het CPB allang niet meer gegund wordt.¹⁰ Mogelijk is het verstandiger zorg te dragen voor zoveel mogelijk diversiteit in kennis én erkenning daarvan, in plaats van de populistische ambiguïteit over bestaande expertise over te nemen.

Republikeins burgerschap

De breed gedeelde, sterke hang naar burgerparticipatie is begrijpelijk, gezien de veelal verachterkamerde besluitvorming en het onbepaald dat daarover leeft onder de burgers. Wat er te vinden is aan kennis en kunde onder burgers krijgt te weinig plek in politiek en bestuur, afgemeten aan bijvoorbeeld de zendtijd die lobbyisten krijgen. Maar de par-

ticipatie wordt vaak nogal aan de voorkant van de plannen gedacht en is daardoor zelden in staat de ondraaglijke homogeniteit onder volksvertegenwoordigers en beleidsmakers te doorbreken. Op ieder falend(e) plan(regel) volgt dan gewoon een nieuw(e) plan(regel). Democratie heeft meer maatschappelijke inbedding nodig in een land dat vastgedraaid is in probleem dossiers, van de 'decentralisatie' van de verzorgingsstaat tot stikstof en 'Groningen'.

Het gezagsprobleem van de overheid wordt niet vanzelfsprekend opgelost door burgerinspraak

Om 'S Jongers' systeemkritiek op de falende overheid – die staat voor ongelijkheid in inkomen, gezondheid, levensgeluk – goed uit de verf te laten komen is een diep stekend idee van burgerschap nodig. In ieder geval door zoals hierboven beschreven expliciet werk te maken van politieke gelijkheid om de rechtsstaat niet uit het oog te verliezen, en inspreken dus ondergeschikt laten zijn aan stemmen.

Door zorg te dragen voor een daadwerkelijk onafhankelijke 'civil society' om de meningsvorming niet in handen van bedrijven te geven, en dus commercie en lobbyisten rond het publieke debat in te dammen. Door het aanzien van kennis en kennisinstellingen overeind te houden en te zorgen voor meer variatie aan gedegen advies (óók maar niet alleen van burgers), om de bestuurbaarheid te verbeteren. Zoiets zou de inzet moeten zijn van de pogingen om wat Tjeenk Willink noemt 'de sluipende uitholling van onze democratische rechtsorde' te keren, zelf positie kiezen als burgers en professionals.¹¹

Menno Hurenkamp *Baas over het eigen leven*

Met als vertrekpunt de definitie van Robert Dahl als het gaat om democratie: open competitie om ideeën, met gelijke participatie in de openbare prioritering van die ideeën door alle belanghebbenden.¹² Via verkiezingen komen de meest populaire partijen aan de macht en regels voorkomen machtsmisbruik of onmondige kiezers. Als dat mechanisme werkt, kunnen we van democratie spreken, in de moderne variant allicht, waarbij delegatie van macht en gezag centraal staat. Die nadruk op het mechanisme, op de meningsverschillen en de meningsverandering die het produceert, is wat ‘republikeins’ – dat is dus in contrast met een liberaal ethos dat vooral zal leunen op de noodzaak elkaar met rust te laten en een communitaristisch of cultureel

ethos dat de nadruk zal leggen op gedeelde waarden.

Democratie is niet voor bange mensen, is de titel van een recente mooie bundeling Volkskrant-columns van Marcia Luyten.¹³ Maar het is de vraag of dat klopt, misschien is democratie er ook om bange mensen minder bang te maken? De ambitie is dat burgers het gevoel hebben dat ze wetgever over hun eigen leven zijn, in staat zijn de structuren en instituten om hen heen zo nu en dan te zien als verlengstuk van of springplank voor de eigen ambities. Meer focus op de uitvoering (van bijvoorbeeld Jeugdwet of Wmo, maar ook van de energietransitie) en minder op de planvorming, zou zo maar kunnen helpen: luisteren is goed, leveren is beter.

Noten

- 1 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). *Aanpak burgerparticipatie en burgerfora*, 17 maart 2023, (kenmerk: 2023-0000147849); Ministerie van Economische Zaken (2023). *Burgerforum over duurzame consumptie, circulariteit en reizen. Kabinetsreactie op de brief van de Tweede Kamer d.d. 31 mei jl* (Kenmerk: DGKE-K / 27539966).
- 2 Coalitieakkoord 2021 – 2025. *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 15 december 2021, p. 1.
- 3 SCP. J. den Ridder, T. Fiselier & C. van Ham (2021). *Draagvlak voor het burgerforum. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*. SCP: Den Haag.
- 4 SCP. Y. de Kluizenaar, A. Steenbekkers, K. Muiderman, A. Mangnus & W. Blijleven (2022). *Burgers, overheid of bedrijven: wie is aan zet? Burgervisies en beleidsvisies op verantwoorde-lijkheidsverdeling bij lokale energieopwekking*. SCP: Den Haag.
- 5 Rosa, H. (2019). *Resonance: A sociology of our relationship to the world*. New York: John Wiley & Sons, p. 214 e.v.
- 6 Februari, M (2023). *Doe zelf normaal. Menselijk recht in tijden van datasturing en natuurgeweld*. Amsterdam: Prometheus.
- 7 Verhoeven, K (2023). *De democratie crasht. Politieke onmacht in het digitale tijdperk*. Den Haag: Business Contact.
- 8 Mommers, Jelmer (2022). *Op een ecodictatuur zit niemand te wachten. Zo maken we de klimaataanpak echt democratisch*.
- 9 Dryzek, J., Q. Bowman, J. Kuyper, J. Pickering, J. Sass & H. Stevenson (2019). *Deliberative global governance Elements in Earth System Governance*. Cambridge: Cambridge University Press; Pickering, T., Hickman, Bäckstrand, Kalfagianni & Bloomfield (2022). *Democratizing sustainability transformations: Assessing the transformative potential of democratic practices in environmental governance*. *Earth System Governance Volume 11*.
- 10 Raad voor het Openbaar Bestuur (2022) *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het Openbaar Bestuur*. Den Haag; Hurenkamp, M. & E. Tonkens (2023) ‘Burgerberaad heeft niet zomaar gezag’, NRC Handelsblad, 13 april
- 11 Tjeenk Willink, H. (2023). *Het tijt tegen. De democratische rechtsorde als fundament*. Amsterdam: Prometheus.
- 12 Dahl, R. A. (2020). *On Democracy*. Yale: Yale University Press
- 13 Luyten, M. (2023). *Democratie is niet voor bange mensen*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Van niets te verbergen naar niets te kiezen

Door **Willemijn Zwart**
Neerlandica

Sociaal geograaf Kees Verhoeven (D66) is een van de zeldzame (oud-)kamerleden met verstand van AI en overheidsbeleid. In *S&D* bepleit hij onlangs waarom wetgeving rondom artificial intelligence (AI) NU noodzakelijk is. In het artikel noemt hij ook voorbeelden van wenselijke AI-toepassingen. Het passender toewijzen van woningen aan nieuwkomers bijvoorbeeld, op basis van extrapolatie van data uit het verleden, om de kans op 'geslaagde integratie' te bevorderen.

Het klinkt utopisch: de computer laten kiezen waar nieuwkomers komen te wonen om zo voor iedereen een gespreid, integratie-ready bedje te selecteren. Deze utilitaire benadering van integratie-statistieken lijkt mij echter absoluut onwenselijk.

Asielprocedures kennen een omgekeerde bewijslast: als nieuwkomer dien je álles met de IND te delen, om zo je asielaanvraag kracht bij te zetten. Na je verblijfsvergunning volgt – uitzonderingen daargelaten – een sociale huurwoning, een uitkering en een educatietraject richting het inburgeringsexamen. Nieuwkomers mogen in principe de aan hen toegewezen woning niet weigeren.

We weten uit eerdere datasets dat het gemiddeld genomen goed is voor je integratie om in de buurt van mensen die op je lijken te gaan wonen. Hoe meer mensen met eenzelfde achtergrond (taal, cultuur, religie) in je nieuwe omgeving, hoe groter de kans snel je sociale netwerk op te bouwen, werk op niveau te vinden en wijs te worden in deze kafkaëske polder. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de geslaagde

integratie van de 30.000 mensen tellende Suryoye-diaspora in Nederland, die zich voor het overgrote deel in Twente gevestigd heeft en daar volwaardig geïntegreerd is.

To zover het goede nieuws. Maar beeld je nu een AI-uitvoeringsinstantie in, die jou probeert te huisvesten in een postcodegebied waarin de inwoners op jou lijken. Waar je als een kwartetkaart over het bord geschoven wordt, richting jouw 'gelijken'. Dit kan niet anders dan leiden tot segregatie.

Ook los van dit kwartet-aspect schuilt er gevaar in zelflerende algoritmes, vooral waar deze toegepast worden op nieuwe, individuele gevallen en persoonlijke data. Bijvoorbeeld: stel dat dit AI-model uit data leert dat mensen met huidskleur koffieboon meer of minder goed integreren in Limburg dan mensen met huidskleur koffie verkeerd. (NB: ook als de huidskleur-RAL-nummers an sich geen onderdeel van de dataset uitmaken, wegen deze mee, bijvoorbeeld via het land van herkomst.) Zwemt zo'n datasysteem dan niet (alweer! Net als met de fraude-risicoprofielen...) in een zichzelf versterkende bias? Concluderen we dan over tien jaar dat we onder onze ogen etnische scheidslijnen in huisvesting tot een automatisme hebben gemaakt?

Het gebruik van artificial intelligence voor het 'passend' toewijzen van sociale huurwoningen verspreid door het land aan nieuwkomers is wat mij betreft dus noch wenselijk noch acceptabel te noemen. Dan maar behelpen met het oude systeem van de eerstvolgende passende woning naar de eerstvolgende in de rij. Of geef nieuwkomers zelf wat te kiezen: de parameters voor hun woonvoorkeuren bijvoorbeeld.

Ondersteuning aan minima: een woud van regels vol ongelijkheid

Zet je alle maatregelen die gemeenten gebruiken om inwoners met een laag inkomen te ondersteunen op een rij, dan zie je een wirwar aan regelingen. De bedragen waar mensen aanspraak op kunnen maken verschillen bovendien enorm; in de ene gemeente kun je makkelijk duizend euro meer krijgen dan in de buurgemeente.

SOFIE KUILMAN & JACQUELINE KALK

Medewerker en directeur van het Centrum voor Lokaal Bestuur van de PvdA

Al ver voordat de energieprijzen de pan uit rezen en de inflatie in de dubbele cijfers belandde was er in Nederland sprake van een bestaanszekerheids crisis. De ongelijkheid wordt steeds groter en het fenomeen werkende armen is helaas allang niet meer iets van ergens ver weg. Steeds meer mensen kunnen de eindjes niet meer aan elkaar knopen.

Om deze burgers te helpen het hoofd boven water te houden bestaan er tal van ondersteunende maatregelen. Een voorbeeld daarvan is de energietoeslag. Toegegeven: er waren enkele aanmoedigingen van de linkse oppositie voor nodig, maar voordat het prijsplafond in werking trad, compenseerde het kabinet de plotseling stijgende gasprijzen met een energietoeslag van € 1300 voor mensen met een inkomen tot 120% van de bijstandsnorm. Gemeenten werden verantwoordelijk voor de uitkering. Bovendien konden de lokale overheden naar eigen inzicht de doelgroep voor

de toeslag verbreden, en dat deden sommige dan ook.

De regeling was een groot succes, vanwege de snelheid én vanwege het bereik. Ongeveer 90% van de doelgroep kreeg het bedrag op de rekening. En dat is bijzonder, want veel andere inkomensondersteunende regelingen van gemeenten bereiken hun doelgroep(en) maar zeer beperkt.

Sinds 2015 is de toekenning van inkomensondersteunende maatregelen volledig bij de gemeenten terechtgekomen. Met een beperkte beleidsvrijheid en zonder voldoende budget. Immers, ook op dit deel van de decentralisaties, de Participatiewet, werd gekort.

Gevreesd werd voor grote lokale verschillen. Alle redenen voor het Centrum voor Lokaal Bestuur (CLB) om de uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen beter te bekijken en te inventariseren welke verschillen er zijn en of, en zo ja hoe, deze verklaard

kunnen worden. De belangrijkste conclusies: er zijn zeer grote verschillen tussen gemeenten en we hebben het allemaal zo ingewikkeld gemaakt dat mensen ontmoedigd worden gebruik te maken van de regelingen.

Eigen beleid gemeenten

Het Centrum voor Lokaal Bestuur heeft het afgelopen halfjaar informatie verzameld over de bijzondere bijstand, de individuele inkomensvoet, de participatieregelingen 18- en 18+, de energietoeslag en de collectieve zorgverzekering. Op deze onderwerpen kunnen gemeenten hun eigen beleid voeren. De ondergrens is de bijstandsuitkering, gemeenten zijn verplicht deze regeling uit te voeren. Voor de andere regelingen hebben gemeenten beleidsvrijheid.

Deze regelingen hebben we bekeken in 131 gemeenten, verdeeld de grote steden, de middelgrote steden en de grootste plattelandsgemeenten. Daaraan toegevoegd is nog een beperkt aantal gemeenten die bijzonder zijn, bijvoorbeeld omdat ze al jaren de verkeerde lijstjes aanvoeren of juist als zeer vermogend gelden.

We hebben allereerst gekeken per gemeente wie de doelgroepen zijn voor deze regelingen, hoe deze worden gedefinieerd, wat

de hoogte van de inkomensondersteunende maatregel zelf is en welke bijzonderheden er gelden om daarvoor in aanmerking te komen. Bij de omschrijving van de doelgroep kan een leeftijdscriterium worden gehanteerd of een minimumaantal jaren dat iemand in armoede moet leven om er aanspraak op te kunnen maken. Daarnaast wordt vaak als criterium voor toelating (of uitsluiting) gebruikt of iemand perspectief heeft op verbetering in zijn of haar inkomenssituatie. Verder zijn er beperkingen met betrekking tot hoeveel spaargeld je mag hebben en de waarde van een eventuele auto, motor of caravan.

De hoogte van een regeling is vaak gebaseerd op een percentage van de wettelijke bijstandsnorm, bijvoorbeeld 110% of 130%. Meerdere gemeenten kiezen voor een ander type omschrijving zoals een 'laag inkomen' of hanteren de term 'maatwerk' om de doelgroep af te bakenen, al dan niet in samenhang met termen als 'langdurig' of 'meerjarig'.

Deze verzamelde gegevens hebben we afgezet tegen het inwoneraantal van de onderzochte gemeenten, tegen het gemiddeld inkomen in de verschillende gemeenten en tot slot is er gekeken of er een verband valt te ontdekken met de politieke samenstelling en de deelname aan het bestuur in deze gemeen-

Bijzondere bijstand: een uitkering waarmee inwoners noodzakelijke extra en bijzondere kosten kunnen betalen, die niet uit inkomen of vermogen betaald kunnen worden.

Individuele inkomensvoet: een jaarlijkse toeslag voor inwoners die al langere tijd een laag inkomen en weinig vermogen hebben.

Participatieregelingen 18- en 18+: een vergoeding, uitkering of kortingsregeling waarmee inwoners met een laag inkomen en weinig vermogen mee kunnen doen aan bijvoorbeeld sport of cultuur.

Energietoeslag: een toeslag voor inwoners met een minimuminkomen, om de hoge energiekosten te betalen.

Collectieve zorgverzekering: een (aanvullende) zorgverzekering voor inwoners met een laag inkomen en weinig vermogen. Soms betaalt de gemeente een deel van de premie of wordt er korting gegeven op de premie.

ten. Als vindplaats voor deze gegevens hebben we de gemeentelijke websites gebruikt. De keuze om alleen de gemeentelijke website te gebruiken als vindplaats voor informatie over de regelingen is gebaseerd op de veronderstelling dat inwoners en intermediairs ook op deze wijze zoeken. Dit heeft een nadeel: de informatie kan achterhaald zijn of niet in overeenstemming zijn met de beleidsregels van de gemeente.

Twintig minimaregelingen is heel normaal

Wat opvalt is dat we de wereld van de inkomensondersteunende maatregelen ongelooflijk ingewikkeld hebben gemaakt, de regelingen buitelen over elkaar heen. Een gemeente met meer dan twintig minimaregelingen is geen uitzondering en vaak worden voor deze regelingen ook verschillende inkomensnormen gehanteerd. Het kan bijvoorbeeld goed voorkomen dat een gemeente voor toegang tot de bijzondere bijstand 110% van de bijstandsnorm hanteert en voor de toegang tot de individuele inkomensvoet 130%.

De verschillen tussen gemeenten kunnen bovendien groot zijn, zowel wat betreft de definiëring van de doelgroep als in de bedragen of vergoedingen waar inwoners recht op hebben. Zo kan het zijn dat in gemeente A een regeling niet of beperkt wordt toegepast maar in gemeente B hetzelfde huishouden hiervoor € 1100 per jaar krijgt. Een gezin met een inkomen tot 130% van de bijstandsnorm heeft in Tilburg of Pekela bijvoorbeeld geen recht op de 'meedoen regeling 18-', terwijl het gezin in Gorinchem € 185 (0 t/m 3 jaar), € 333 (4 t/m 11 jaar) of € 579 (12 t/m 17 jaar) per kind per jaar krijgt.

Er is niet één verklaring waarom gemeenten verschillende normen stellen en regelingen hanteren. De financiële positie van de gemeente, eerdere overschrijdingen op deelbudgetten, wel of geen nadeelgemeente, een verkeerd beeld van de budgettaire gevolgen, mensbeelden, goedbedoelde moties, sa-

menstellingen van colleges, de omvang van de doelgroepen — alles kan meespelen als factor waarom iets wel of niet wordt gedaan. Maar alle verklaringen ten spijt: voor inwoners kan dit niet anders overkomen dan willekeur, want in welke gemeente je woont heeft grote invloed op de bestaanszekerheid.

Voor iedereen complex

Gemeenten zijn ook trots op de verschillende regelingen, die zich uitstrekken van de omruilregeling voor duurzaam witgoed en kledingbonnen tot deelname aan (sport) verenigingen of de reparatie aan de auto. Voor de bijzondere bijstand geldt daarbij overigens dat de kosten (mits dit de goedkoopste oplossing is) onvermijdbaar moeten zijn en niet ergens anders in aanmerking kunnen komen voor een vergoeding.

Meer dan twintig minimaregelingen in één gemeente is geen uitzondering

Dit alles leidt echter wel tot een woud aan regelingen waarin de inwoners én hun hulpverleners met regelmaat verdwalen, net als de bestuurders en raadsleden. In de klankbordgesprekken die we hebben gevoerd met raadsleden en wethouders over onze bevindingen bleek met regelmaat dat kennis over de regelingen in de eigen gemeente niet volledig of juist was.

Elke gemeente worstelt met de vraag hoe je inwoners zicht geeft op de regelingen die er zijn en wie daarvoor in aanmerking komt. Soms is er een toegangspagina met een soort van menukaart met regelingen, soms is er een website van een gemeenschappelijke regeling die het minimabeleid voor meerdere gemeenten uitvoert, soms is er een mix van dit alles

met heel veel doorklikmogelijkheden en heel weinig concrete handvatten in relatie tot de vraag: 'is dit iets voor mij of niet'.

Voor de vele intermediairs die helpen bij de aanvraag van deze regelingen en voor degenen die het op eigen kracht proberen te doen zijn de aanvraagformulieren een volgende drempel. Per regeling is er vaak een apart formulier en die hebben een ding overeen, hun lengte. Een formulier van zeven pagina's is eerder regel dan uitzondering.

Regelingen die er wel zijn maar niet worden gebruikt

Door al deze complicerende factoren maken veel mensen geen gebruik van bestaande regelingen. In beleidsjargon heet dit niet-gebruik. Dit niet-gebruik bij gemeentelijke regelingen kan heel hoog zijn; schattingen lopen van 43% tot 80%.

Lagere schattingen (20%) van het niet-gebruik komen in individuele gemeenten ook voor. Daar staat tegenover dat de energietoeslag een bereik had van 90%.

Regelingen met een hoog niet-gebruik zijn nu net de regelingen die inwoners met lage inkomens voorzien van aanvullende tegemoetkomingen. Het niet-gebruik heeft verschillende oorzaken: de regelingen zijn te complex, de mensen die ervoor in aanmerking komen kunnen de aanvraag niet zelf uitvoeren, zij hebben angst voor een terugvordering of hebben een verkeerd beeld van waar ze recht op zouden kunnen hebben.

Het ministerie van Sociale Zaken maakt onderscheid in de oorzaken van het niet-gebruik op het niveau van de burger, de regelgeving en de uitvoering. Wij voegen daar de politiek aan toe. In het onderzoek zijn we ook tegengekomen dat niet-gebruik niet als een probleem wordt ervaren. In het politieke debat gebruiken raadsleden niet-gebruik als argument om te onderbouwen dat regelingen niet noodzakelijk zijn, immers – in hun opvatting – tonen inwoners met het niet-gebruik aan ook zonder de regeling te kunnen en daarmee zou deze

niet noodzakelijk zijn en hoeft er ook geen bekendheid aan te worden gegeven.

De cultuur en het mensbeeld van een gemeente en de gemeentelijke organisatie zijn vaak spelbepalers in relatie tot het naast mensen gaan staan en werken vanuit vertrouwen. Als inwoners geen kennis hebben over hun rechten en vooral gezien worden als 'bankzitters', dan zal de uitvoering weinig problemen hebben met het niet-gebruik en wordt daar ook geen actie op ondernomen. Het niet-gebruik wordt dan niet gezien als een probleem waarvoor politieke verantwoordelijkheid geldt en dan zal er niet veel veranderen.

Formulieren om regelingen mee aan te vragen beslaan al snel zeven pagina's

We zijn ook alternatieve werkwijzen tegengekomen waarin ambtenaren meer (financiële) speelruimte hebben en er meer ruimte is voor de menselijke maat. Bijvoorbeeld in de vorm van regelvrije budgetten die ambtenaren kunnen toekennen op basis van hun eigen inschatting (met of zonder politieke dekking), in stress-sensitieve dienstverlening waarin de aanvrager het tempo bepaalt en positief wordt bejegend en bij gemeenten die experimenteren met één vorm van toegang voor alle regelingen.

Ook heerst bij sommige gemeenten de verwachting dat het maatschappelijk middenveld de rol van intermediair kan vervullen – dit zien wij als niet waar te maken. Onderwijzers kennen een enorme werkdruk en dat geldt ook voor huisartsen en de jeugdzorgmedewerkers. Deze mensen kennen niet alle regelingen en hebben geen tijd om zich daarin te verdiepen. Intermediair zijn vereist vakkennis te hebben, van de regelingen, van het vakjargon, van de doelgroep en hoe je die

ondersteunt. De intermediair moet de taal spreken die begrepen wordt door zowel inwoner als instanties.

Tegelijkertijd zien we dat als regelingen wél succesvol en bekend zijn, het budget snel op kan zijn, waardoor inwoners achter het net vissen en er wachtlijsten ontstaan. Dit mogen wij niet accepteren. Inkomensondersteuning en minimaregelingen zijn per definitie niet op. Het geld in de portemonnee van de inwoner is op.

Onderling vertrouwen

De gemeente moet betrouwbaar zijn. Dat is de minimale voorwaarde om inwoners gebruik te laten maken van deze regelingen. Alleen worden gemeenten op hun beurt weer geconfronteerd met een onbetrouwbare rijksoverheid. Het wetsvoorstel over de energietoeslag voor 2023 kwam pas in juli, dat is veel later dan het kabinet had beloofd, en de beoogde inwerkingtreding is pas in oktober. Hoewel het wetsvoorstel er ligt, weten gemeenten nog steeds niet welke bedragen ze zullen ontvangen om de energietoeslag uit te voeren in 2023.

Eerdere beloftes dat iedereen die deze toeslag in 2022 had ontvangen die ook zou krijgen in 2023, stonden lang op losse schroeven. Dit voedt de angst voor de onbetrouwbaarheid van de overheid en het voedt de angst van gemeenten voor eventuele tekorten. Gaan zij nu zelf voorschieten, dan is het maar de vraag of ze dit goed krijgen van het rijk.

Wat te doen

De verschillen tussen gemeenten hebben grote gevolgen voor de bestaanszekerheid van inwoners en zijn daarom onaantvaardbaar en niet te verdedigen. Rechtsongelijkheid tussen inwoners is een gevolg, net als een verder

afbrokkelend vertrouwen in de overheid. Alle mooie woorden over de mens centraal stellen, werken vanuit vertrouwen en de nieuwe bestuurscultuur ten spijt, merken mensen die afhankelijk zijn van minimaregelingen om rond te kunnen komen daar weinig van. Dat kan alleen door echt afscheid te nemen van deze ingewikkelde uitvoeringspraktijken, een bezem door de regelingen te halen en door aan de mensen te vragen: wat heb je nodig om het hoofd boven water te houden?

Lokale politici moeten bij het indienen van weer een nieuwe motie om armoede te bestrijden bedenken wat de samenhang is met de andere regelingen. Lokale bestuurders zouden het als hun opdracht moeten zien de angstcultuur die gericht is op voorzichtigheid en risicomijding te bestrijden. Geef ambtenaren de ruimte voor maatwerk, vertrouw op hun vakkennis en geef hun rugdekking.

Werk aan goede, actuele en begrijpelijke informatie over regelingen op de gemeentelijke website, ook als regelingen worden uitgevoerd door samenwerkingsverbanden of gemeenschappelijke regelingen. Maar nog veel belangrijker is dat er bij mensen in de buurt een loket is – met een mens erin! – waar inwoners terecht kunnen voor hulp. Niet alle inwoners zijn digitaal vaardig of in staat de aanvraagformulieren te doorgronden. Gemeenten en semi-overheidsorganisaties zijn niet voor niets verplicht om offline dienstverlening te garanderen.

En tot slot: weet als raadslid of wethouder waar je het over hebt. Neem niet zomaar aan dat jouw gemeente ruimhartig is. Check of deze vermeende ruimhartigheid klopt met de harde cijfers en informatie uit de lokale beleidsregels. Ken de uitsluitingsgronden en wees daar kritisch op. Want als je zelf al door de bomen het bos niet kan zien, weet dan dat degene waarvoor je het doet, dit al helemaal niet ziet.

Vier landen, één koninkrijk en een scheve machtsbalans

De vier landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden zijn in theorie gelijkwaardig, maar in de praktijk is het Nederland dat bepaalt. Het verleden van kolonialisme en slavernij helpt niet om de verhoudingen goed te houden. Dit terwijl een gezamenlijke inzet hard nodig is om de armoede onder de bevolking te kunnen bestrijden.

JEROEN RECOURT

Eerste Kamerlid voor de PvdA

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden regelt in 61 artikelen de verhoudingen tussen de landen binnen het Koninkrijk. Dit zijn er sinds 10 oktober 2010 vier: Nederland (inclusief de bijzondere gemeenten Bonaire, Sint Eustatius en Saba), Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Grof samengevat stelt het Statuut dat er vier (binnenlands) autonome en gelijkwaardige landen in het Koninkrijk zijn. Deze vier landen regelen gezamenlijk als Koninkrijk een aantal taken zoals buitenlands beleid, defensie en het Nederlandschap.

De Koninkrijkstaken worden uitgevoerd door een aparte regering: de Koninkrijksregering.¹ Hiermee is het Koninkrijk door het Statuut gedefinieerd als een 'gemeenschappelijke politieke entiteit met een gemeenschappelijke regering, internationale rechtspersoonlijkheid en een gemeenschappelijke rechtsorde'. Het Koninkrijk is daarmee dus meer dan een gemeenbest van onafhankelijke staten.

Merkwaardig genoeg komt het Statuut slechts één keer voor in de Nederlandse Grondwet, als allerlaatste artikel.

Het Statuut: kolonialisme en slavernij

Ons Koninkrijk is ontstaan door kolonialisme en slavernij en heeft daardoor een giftige basis. Het Statuut is enerzijds de vrucht van deze vervuilde bodem — het is geschreven enkele jaren nadat Nederland van een grote in een kleine koloniale mogendheid was veranderd — anderzijds vormt het Statuut juist een grote stap richting dekolonisatie en democratie. Het Statuut is geschreven op het moment dat Nederlands Indië als kolonie verloren was en Indonesië paste voor de eer van 'intern beheer' binnen Koninkrijksverband. De 'kleintjes' in het Caribisch gebied incasseerden de toezeggingen aan Indonesië en bleven achter als autonome landen onder de brede paraplu van het Koninkrijk der Nederlanden.

Jeroen Recourt *Vier landen, één koninkrijk en een scheve machtsbalans*

Ambivalentie is het woord dat het beste past bij de situatie die toen ontstond en tot de dag van vandaag aanhoudt. Ongemak is een ander passend woord.² Ongemak omdat de gelijkwaardigheid die het Statuut belooft er niet is. Nederland houdt de controle over (voor Nederland) essentiële zaken in de andere landen van het Koninkrijk. Ambivalentie is er omdat dit niet onbegrijpelijk is, ook niet als je het ontdoet van de koloniale context. Maar kunnen we ons Koninkrijk ooit ontdoen van de koloniale context?

De Grondwet geldt alleen voor Nederland

Tot op de dag van vandaag is de officiële titel van de Grondwet: 'Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden'. Dit was een juiste benaming tot 1954 maar vanaf dat moment dekt dit de lading niet meer.³ Op 29 december 1954, volgend jaar zeventig jaar geleden, werd het Statuut van kracht en vanaf dat moment bestond het Koninkrijk uit drie landen: Nederland, Suriname en het land 'de Nederlandse Antillen'⁴.

De Grondwet gold niet voor Suriname en de Nederlandse Antillen. Deze landen maakten elk een eigen grondwet, genaamd Staatsregeling, waarin ze hun eigen staatsinrichting neerlegden. Logisch, een land bepaalt zijn eigen fundamentele regels. Een constitutie is een uitdrukking van soevereiniteit.

Toch hadden, en hebben, de Caribische landen in het Koninkrijk geen volledige constitutionele autonomie. Regelingen die het hele Koninkrijk betreffen zijn uitgezonderd van de Staatsregelingen. Maar ook wetgeving over fundamentele rechten en vrijheden hebben ingevolge artikel 44 van het Statuut vooraf toestemming nodig van de Koninkrijksregering. Voor het land Nederland geldt dit niet.

Hoewel het Statuut tot stand is gekomen zonder echte democratische legitimatie van de Caribische landen (een eigen democratie bestond daar nog niet in 1954 en werd juist als gevolg van het Statuut geïntroduceerd),

willen zij tot op de dag van vandaag onderdeel blijven uitmaken van het Koninkrijk.

Het Koninkrijk kent vele, vooral praktische voordelen voor de inwoners van de Caribische landen. Het is juist Nederland dat lang tevergeefs, met uitzondering van Suriname, in 1975, heeft aangedrongen op onafhankelijkheid. Inmiddels is onafhankelijkheid geen doel meer van het Nederlandse beleid. Wat Nederland wel wil met het Koninkrijk is echter niet duidelijk. Een visie ontbreekt.⁵

Vier landen dus in één Koninkrijk, die formeel op voet van gelijkwaardigheid een gemeenschappelijke paraplu hebben. De praktijk is echter anders want voor alle be-



palingen in het Statuut waar 'Koninkrijks-' voor staat, moet eigenlijk worden gelezen: Nederland. Zo wordt de Koninkrijksregering gedomineerd door Nederlandse ministers. Nederland bepaalt zo wat er in het Koninkrijk gebeurt.

Dit was in 1954 nog een koloniale gedachte: wij weten wat goed voor u is. De meest verregaande uitwerking hiervan is geregeld in artikel 43, tweede lid, van het Statuut, de zogenaamde waarborgfunctie. Hierin wordt bepaald dat het waarborgen van fundamentele menselijke rechten, vrijheden, rechtszeker-

Jeroen Recourt *Vier landen, één koninkrijk en een scheve machtsbalans*

heid en deugdelijkheid van bestuur een aanleggenheid is van het Koninkrijk. Dit vormt een vergaande inbreuk op de autonomie van de Caribische landen.

Veel macht binnen het Koninkrijk ligt in het Europese deel. Om de balans iets te herstellen is in artikel 12a van het Statuut bepaald dat er een geschillenregeling moet komen bij geschillen tussen het Koninkrijk en de landen. Een rechter kan dan toetsen of de Koninkrijksregering (Nederland dus) geen misbruik maakt van de vergaande bevoegdheden. Volstrekt logisch en terecht. Die regeling is er alleen ook na 69 jaar nog niet omdat de landen het niet eens kunnen worden over de macht die zo'n Koninkrijksrechter zou moeten krijgen.⁶

De Koninkrijksregering maakt rijkswetten en wordt gecontroleerd door het Koninkrijksparlement. Lees ook hier feitelijk: het Nederlandse parlement. De rijkswetten⁷ worden door het Nederlandse parlement behandeld. Hoewel de gevolmachtigde ministers van de Caribische landen en gedelegeerde Statenleden van de parlementen van deze landen de mogelijkheid van inspraak hebben (artikelen 15 tot en met 19 van het Statuut) kunnen deze vertegenwoordigers van de landen niet zelf een rijkswet indienen, niet amenderen en niet stemmen. Dit wordt het democratisch deficit genoemd.

Hoe het anders kan

Dit deficit moet worden opgelost. Het zou goed zijn het Statuut te wijzigen en het recht van initiatief, amendement en stemrecht voor een gedelegeerd Statenlid te regelen per Caribisch land. Geef het recht van initiatief aan een gevolmachtigd minister en maak een serieuze geschillenregeling met bindende oordelen. Maak een Koninkrijkssecretariaat als smeerolie voor de niet (direct) politieke belangen. Verbeter de controle van de parlementen op hun regeringen als het over Koninkrijksaangelegenheden gaat buiten de vorm van een Rijkswet.

Over de precieze uitwerking wordt al eindeloos lang gediscussieerd met als inzet de machtsverdeling binnen het Koninkrijk. Het is hoog tijd voor een verschuiving van de machtsbalans richting Caribische landen, waardoor deze meer evenwichtig wordt. De sleutel voor het wijzigen van de — in het Statuut neergelegde — structuur van het Koninkrijk ligt primair in Nederland. Het wijzigen van de structuur lost geen enkel concreet probleem op en het kost wel veel tijd en energie. Maar toch moet het gebeuren.

Ons Koninkrijk is ontstaan door kolonialisme en slavernij en heeft daardoor een giftige basis

Voornoemde veranderingen zijn noodzakelijk om de acceptatie en het gezag van wetten en besluiten van de Koninkrijksregering te vergroten. Het gaat hier om procedurele rechtvaardigheid. Als de procedure niet eerlijk is, wordt de uitkomst ook minder snel geaccepteerd.

Het is ook nodig om het koloniale verleden uit het Statuut te wassen en de gelijkwaardigheid te bevorderen. Dit gezegd hebbende, meld ik hier dat ik vooralsnog geen voorstander ben van verdergaande wijzigingen richting meer binnenlandse autonomie. Ieder arrangement kent lusten en lasten. Zo heeft ook Nederland vrijwillig en terecht autonomie afgestaan aan de EU in ruil voor welbegrepen eigenbelang. In het pakket 'Koninkrijk' hoort wat mij betreft een noodknop die inwoners beschermt tegen structurele en serieuze schendingen van hun grondrechten. Nederland zelf draagt bovendien direct of indirect de gevolgen van wanbeleid in een van de over-

Jeroen Recourt *Vier landen, één koninkrijk en een scheve machtsbalans*

zeese landen. De keuze voor het arrangement ligt echter bij de landen. Het Statuut is geen 'eeuwig edict'.

De structuur van het Koninkrijk moet dienstbaar zijn aan de inhoud en die inhoud gaat wat mij betreft om één ding: het verbeteren van de leefomstandigheden van de mensen in de Caribische landen. Bestaanszekerheid, dat is de kern. Dat is de komma waar premier Rutte het over had toen hij excuses maakte voor het slavernijverleden.

In het verleden ging het Koninkrijk ten koste van de inwoners van Caribisch Nederland. De toekomst moet ten gunste van deze mensen zijn. Het vraagt om het perspectief van de burger centraal te stellen.⁸ De realisatie van de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties zou de agenda van het Koninkrijk moeten domineren. Dat doet het nu nog onvoldoende.⁹ Het Statuut laat alle ruimte om deze onderwerpen op te pakken.

Hoofdstuk 3 van het Statuut heeft de titel: *Onderlinge bijstand, overleg en samenwerking*. Dit geeft de formele kapstok om samen te formuleren welke belangen op welke manier gediend moeten worden. In dit hoofdstuk van het Statuut wordt de mogelijk geschapen van 'onderlinge regelingen'. Op deze wijze kan een gezamenlijke politieke agenda worden geformuleerd op het gebied van onderwijs, armoedebestrijding, klimaatverandering, energievoorziening, het verbreden en verduurzamen van de economie, gezondheidszorg, enzovoort. Het kan en het kan nu, dankzij hoofdstuk 3 van het Statuut. Echter, om dit tot een succes te maken moet er nog een andere levensgrote hobbel worden genomen, te weten de immateriële kant van ons bezwaarde verleden.

De afschaffing van de slavernij in Suriname en Caribisch Nederland kwam formeel in 1863 en in 1873 ook in de praktijk, dit jaar 150 jaar geleden. Het kolonialisme is 69 jaar geleden met het Statuut formeel afgeschaft. Beide zijn nauw met elkaar verbonden en werken door in de verhoudingen tot op de dag van

vandaag. Ik ben blij dat eindelijk het gesprek hierover mogelijk is, tussen maar ook binnen de landen van het Koninkrijk.

Het is een moeilijk gesprek, niet in de laatste plaats omdat de ongelijkheid met en de afhankelijkheid Nederland na 1954 bleven bestaan. We moeten bouwen aan vertrouwen door het burgerperspectief als uitgangspunt te nemen voor beleid en door als Nederland in woord, maar nu ook in daad, rekenschap te geven voor het onrecht dat wij als land in het verleden hebben aangericht. Bouwen aan zelfbewustzijn.

Zo komt er ruimte voor kritiek. Zo komt er ruimte voor de voorwaarden die worden gesteld aan steun en zo komt er ruimte voor het gesprek over de betekenis en invulling van het woord autonomie.¹⁰ Deze zaken blijven natuurlijk altijd moeilijk, maar het is makkelijker als het gezamenlijke doel, het vergroten van het welzijn van de burgers, zichtbaar dichterbij komt. Uitdagingen en ongelijkheid zullen er altijd zijn, want Nederland is groot en de Caribische landen klein en de machtsverschillen die dat meebrengt zijn niet eerlijk.

Sociaal minimum voor BES-landen

Tot slot een hartenkreet over armoede. Deze bijdrage gaat over het Statuut en daarmee over de landen in het Koninkrijk. Het Statuut geeft deze landen autonomie en zet daarmee een muur tussen de directe verantwoordelijkheid van Nederland voor de armoede in de Caribische landen. Ik heb in dit artikel proberen te schetsen hoe we op korte termijn concrete stappen kunnen zetten binnen het Statuut om ook en vooral dit probleem te verkleinen. Ik heb voorstellen gedaan voor een wijziging van het Statuut voor de langere termijn.

Voor de BES-eilanden (Bonaire, St. Eustatius en Saba) is Nederland vanaf 2010 direct verantwoordelijk en geldt de Grondwet. De armoede is ook op deze eilanden groot en diep. En daar is Nederland ook alweer dertien jaar direct verantwoordelijk voor. Het is naar mijn

Jeroen Recourt *Vier landen, één koninkrijk en een scheve machtsbalans*

mening in strijd met het discriminatieverbod uit artikel 1 van de Grondwet om in Europees Nederland wel, maar daar geen sociaal minimum te definiëren en in te voeren en als gevolg daarvan mensen in diepe armoede te laten leven, alleen omdat hun woonplaats op grote afstand van Den Haag ligt.

De hoogte van een sociaal minimum kan daar vanwege het verschil in kosten anders zijn dan in Europees Nederland; het zijn in die zin geen gelijke gevallen. Maar dat we mensen

niet mogen laten creperen lijkt mij evident. Dat doen we wel en de armoede wordt met de jaren alleen maar groter omdat de kosten blijven stijgen, ondanks incidentele pogingen om er iets aan te doen. Ik schaam mij hiervoor.

Nu is de zoveelste commissie aan het werk¹¹ die moet uitzoeken waar het sociaal minimum ligt. Na de zomer komt deze commissie met haar rapport. Dit mag niet weer in een diepe la verdwijnen. Laat de Grondwet hier ook praktische betekenis hebben!

Noten

- 1 In de Rijksministerraad vindt de daadwerkelijke besluitvorming plaats over rijks wetten. De Rijksministerraad bestaat uit de Nederlandse ministers en de drie gevolmachtigde ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Koninkrijksregering is meer ceremonieel. Deze bestaat uit alleen de Nederlandse ministers. De gevolmachtigde ministers zijn hier toegehoord.
- 2 Dit is de titel van een recent boek van Gert Oostindie en Wouter Veenendaal, *Onge mak: Zes Caribische eilanden en Nederland (2022)*, waarin de huidige staat van het Koninkrijk goed wordt beschreven
- 3 Beter uitgedrukt: niet meer helemaal. In het Statuut wordt in gevallen die het Koninkrijk als geheel betreffen (zoals de Koning en de rechtspraak) de Grondwet van toepassing verklaard. (zie bijvoorbeeld artikel 5, 11 of 14 Statuut).
- 4 Juliana tekende op 15 december 1954 in de Ridderzaal het Statuut. Op deze dag wordt inmiddels jaarlijks Koningsdag gevierd.
- 5 Premier Rutte heeft ooit in antwoord op de vraag naar de visie gezegd: "lekker samen geld verdienen". Een visie een (neo-)liberaal waardig!
- 6 De vier parlementen van het Koninkrijk hadden hier wel overeenstemming over, maar bleken niet bij machte hun regeringen hieraan te houden.
- 7 Ik ga hier even voorbij aan het verschil tussen gewone rijks wetten en consensus rijks wetten. In de praktijk wordt de consensus soms 'afgedwongen' door instemming te koppelen aan (onontbeerbare) steun.
- 8 Dit was de kern van de lezing van E. Hirsch Ballin tijdens de Interexpo 2022.
- 9 Ik moet het huidige kabinet wel de credits geven dat zij meer dan voorheen deze onderwerpen oppakt, b.v. met de landspakketten.
- 10 Een debat over financiële steun voor armoedebestrijding onder de voorwaarde van nivellering en de verbetering van belastinginning, lijkt mij zinvol en relevant.
- 11 De commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, ingesteld per 1 maart 2023 door minister Schouten.

S&D online lezen

Abonnees van S&D kunnen zich aanmelden voor de digitale versie van S&D via send@wbs.nl.
Een los digitaal abonnement kost € 2 per maand.

- 3 *Redactioneel* Voor onze democratie
 4 *Vrijmipo* **Salam al Ismael** Niemand weet wat gaat gebeuren!
 7 *Column* **Nik de Boer** Democratie en de grenzen van het recht
 8 **Maurits Meijers** Economisch links, groen en progressief

12 **Voor onze democratie**

- 14 **Tim 'S Jongers** 'Den Haag doet maar wat'
 22 **Janneke Holman** 'U bent persoonlijk uitgenodigd
 om de Haagse politiek te adviseren!'
 24 **Hans Vollaard** Directe participatie is logisch, maar werkt beperkt
 33 **Meike Bokhorst** Politieke participatie in vergeten wijken
 35 **Pieter Maessen & Paul Andriessen** Leren van lokale partijen
 40 *Column* **Vincent Bijlo** Al 26 jaar RoodGroen in Bunnik
 41 **Wim Meijer** Burgers in Niemandsland
 46 *Column* **Sarah de Lange** Laat zestienjarigen stemmen
 47 *Column* **Niesco Dubbelboer, Kido Koenig & Tim 'S Jongers**
 De weg omhoog uit het democratische dal
 49 **Menno Hurenkamp** Baas over het eigen leven

-
- 56 *Column* **Willemijn Zwart** Van niets te verbergen naar niets te kiezen
 57 **Sofie Kuilman & Jacqueline Kalk** Ondersteuning aan minima:
 een woud van regels vol ongelijkheid
 62 **Jeroen Recourt** Vier landen, één koninkrijk en een scheve machtsbalans



9 789461 645906



vannenep



Agnes Jongerius
KIJKT TERUG OP TIEN JAAR
Europees Parlement

★
INVOERING VAN DE EUROPESE RICHTLIJN
MINIMUMLONEN: WORDT NEDERLAND
HET SLECHTSTE JONGETJE VAN DE KLAS?

★
Geef ook derdelanders arbeids-
bescherming in Europa

★
WAT WORDT DE ROL VAN DE SPITZEN-
KANDIDATEN BIJ DE VERKIEZINGEN?

★
Hoe zorgen we voor een gelijkwaardige
relatie tussen EU en het mondiale Zuiden?

Jaargang 80, nummer 5, 2023

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

Versijnt zes maal per jaar

Redactie

Paul de Beer

Nik de Boer

Meike Bokhorst

Wimar Bolhuis

Josette Daemen

Patricia Dinkela (*eindredactie*)

Janneke Holman (*eindredactie*)

Ruud Koole

Marijke Linthorst

Annemarieke Nierop (*hoofredactie*)

Tim 'S Jongers

Arjan Reurink

Bram van Welie

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

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

Abonnementen

Bel 06 206 12 852,

mail info@vangennep-boeken.nl

voor een abonnement of kennis-

makingsnummer of meldt u zich

aan via het formulier op

www.vangennep-boeken.nl.

Uitgever

Uitgeverij Van Genneep

A-Lab, Overhoeksplein 2

1031 KS Amsterdam

info@vangennep-boeken.nl

06 206 12 852

Abonnementsprijzen per jaargang

- ▶ Student/aio/oio/Jong WBS/Jonge Socialisten: € 25
- ▶ Particulier Nederland: eerste jaar € 40,50, daarna € 84,50
- ▶ Instelling Nederland: € 164,50
- ▶ Proefabbonementen: € 15 voor 3 nummers
- ▶ Particulier buitenland: € 147,50
- ▶ Instelling buitenland: € 175,50
- ▶ Losse nummers € 17,50

S&D online

Gratis voor abonnees

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

Aanmelden via send@wbs.nl

© 2023 Uitgeverij Van Genneep

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

Redactioneel

Verminkte wereld

De gedichten die Hermen Hoek en Marc van Osch bespreken voor S&D, leveren ze altijd aan lang voor het nummer verschijnt, omdat auteursrechten regelen veel tijd kost. ‘Probeer de verminkte wereld te bezingen’ van Adam Zagajewski, vertaald door Gerard Rasch, is een bezwering van de wanhoop die oorlog en geweld met zich meebrengen. Het is niet opgenomen in dit nummer van S&D vanwege de recente verschrikkingen in Israël en Palestina, maar dat had goed zo kunnen zijn.

De Tweede Kamerverkiezingen komen er nu echt snel aan. Meike Bokhorst en Tijn Croon gingen na in hoeverre maatregelen die de bestaanszekerheid verbeteren, in de diverse verkiezingsprogramma's terugkomen. Maar dit nummer van S&D blikt vooral ook vooruit op de volgende verkiezingen, die voor het Europees Parlement in juni 2024.

De Europese Unie bewees de afgelopen jaren wel degelijk een sociale en groene agenda te kunnen zetten. De Green Deal, de Europese natuurherstelwet, de richtlijn voor toereikende minimumlonen, de aanpak van belastingontwijking door multinationals en de antiwegkijkwet zijn resultaten waar de sociaal-democraten in Europa hard voor hebben gestreden. Agnes Jongerius, Elmar Smid, Paul Post, Daniel Mügge en Ties Huis in 't Veld kijken terug, blikken vooruit en besteden aandacht aan de implementatie van Europese wetgeving in Nederland.

In de serie over 175 jaar Grondwet beschrijft Niels Graaf hoe in Nederland ons nationale recht hiërarchisch ondergeschikt is aan het Europese Unie-recht. Niet in alle lidstaten is dit het geval. Erik Jurgens legt uit waarom 'zomaar' artikel 120 van de Grondwet afschaffen geen goed idee is. Bert van den Braak reflecteert op het nut van de Eerste Kamer.

Tot slot vindt u dit nummer een pleidooi van Frank Pot om serieus aandacht te besteden aan de inhoud van werk, en niet alleen te focussen op arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Waardevol werk ontstaat namelijk niet vanzelf, er liggen keuzes aan ten grondslag die de politiek kan sturen.

Annemarieke Nierop, hoofdredacteur

Vrijmipo

Hermen Hoek en Marc van Osch zijn werkzaam als docent Nederlands op de OSG Hugo de Groot in Rotterdam. Met Vrijmipo bezorgen zij poëzie op bijzondere en onvermoede plekken.

De Poolse dichter en essayist Adam Zagajewski (1945–2021) werd vlak na de Tweede Wereldoorlog geboren in Lwów, dat we nu kennen als het Oekraïense Lviv. Het gezin vluchtte naar Gliwice in Silezië, waar Zagajewski opgroeide tussen de brokstukken van een verwoest Polen. Een land dat door vertaler Gerard Rasch is omschreven als het enige land ter wereld waar de literatuur meer continuïteit bezit dan de staat. De Poolse taal, en met name de poëzie, draagt het geheugen van het volk met zich mee.

De geschiedenis toonde de Polen keer op keer hoe wankel hun bestaan is: gedurende de negentiende eeuw bestond hun land niet eens meer als staat. Elke oorlog heeft grenzen verschoven, volksverhuizingen veroorzaakt of een ander bewind in het zadel geholpen, maar in de taal veranderden de Polen hun eigen verhalen, beelden en archetypen.

In een interview met Michel Krielaars (NRC, 1998) legde Zagajewski uit hoe zijn familieleden leefden in hun fantasie waarin alles van Lwów heilig werd. ‘Ze bewoonden een kunstmatige wereld die alleen in hun verhalen en gedachten bestond. Zo hebben ze mij iets meegegeven: het gevoel dat de echte wereld niet alles is, dat er ook nog een transcendente wereld bestaat, en juist daar vind ik mijn inspiratie.’

Het gedicht *Try to praise the mutilated world* werd afgedrukt op de achterpagina van het Amerikaanse weekblad *The New Yorker* in het eerste nummer na 11 september 2001, nadat het een jaar eerder in het Pools was gepubliceerd. Gevraagd wat hem tot dit gedicht had bewogen, antwoordde Zagajewski dat het bezingen van een wereld die geweld is aangedaan, om vervolgens op zoek te gaan naar het goede en het schone, gelezen kan worden als een poëtisch manifest. Misschien is het bij uitstek aan de Poolse dichters ons te tonen hoe poëzie in staat is zelfs de wanhoop te bezweren.

Probeer de verminkte wereld te bezingen

Probeer de verminkte wereld te bezingen.
Denk weer aan de lange junidagen,
aan de rozijnen, de druppels van rosé.
Aan de distels die de verlaten erven
van ontheemden stelselmatig overwoekerden.
Je moet de verminkte wereld bezingen.
Je hebt sierlijke zeiljachten en schepen gezien;
een ervan had een lange reis voor de boeg,
een ander wachtte slechts het zoute niets.
Je hebt vluchtelingen gezien die nergens heen gingen,
beulen gehoord die een lied van vreugde zongen.
Je moet de verminkte wereld bezingen.
Denk aan de momenten waarop jullie samen
in de witte kamer waren en de vitrage bewoog.
Keer terug naar dat concert, toen de muziek losbrak.
In de herfst verzamelde je eikels in het park
en de bladeren wervelden boven de littekens
van de aarde. Bezing de verminkte wereld
en het grijze veertje, dat een lijster heeft verloren,
en het zachte licht dat dwaalt en verdwijnt
en steeds terugkomt.

Adam Zagajewski

Vertaling: *Gerard Rasch*

Uit: *Mystiek voor beginners (2003), Meulenhoff*

Groene sociaal-democratie

Door **Ruud Koole**

Lid redactie S&D

Het begrip 'bestaanszekerheid' zoemt rond in de campagne op weg naar de verkiezingen van 22 november. Ineens blijkt het te worden omarmd door partijen van links tot rechts. Terwijl het toch bij uitstek een sociaal-democratisch begrip is. Vanaf haar oprichting tot op de dag van vandaag staat het streven naar bestaanszekerheid centraal in de PvdA-programma's.

Het begrip kwam voor het eerst voor in het beginselprogramma van de SDAP in 1937 en dat was weer het gevolg van het *Plan van de Arbeid* dat die partij een jaar eerder had opgesteld. Het waren de jaren van economische crisis en hoge werkloosheid. Natuurlijk, armoedebestrijding bestond al veel langer als doel. Maar in het *Plan* dat de SDAP samen met de vakbond opstelde pleitte zij voor 'bestaanszekerheid bij een behoorlijk bestaanspeil'.

Toen na de Tweede Wereldoorlog de PvdA werd opgericht stond het begrip vooraan in haar eerste beginselprogramma uit 1947. Een paar jaar later werd het uitgewerkt in het nog altijd zeer lezenswaardige rapport *De weg naar vrijheid* (1951). Een 'vrij mens', aldus dit PvdA-rapport, is iemand van wie zijn of haar persoonlijke ontwikkeling niet wordt belemmerd. 'Materiële nood, het ontbreken van bestaanszekerheid, onrecht, onveiligheid, kunnen een mens lichamelijk en geestelijk ondermijnen.' Daarom onder meer een pleidooi voor een minimumloon dat voldoende is om voldoende voeding en kleding te kopen, kinderen op te voeden en aan het culturele leven deel te nemen, aldus het rapport.

Voorwaarde voor die vrijheid is een 'georganiseerde samenleving'. Een gemeenschap van vrije mensen was het doel, maar dan vrijheid voor iedereen, niet alleen voor de rijken.

En dat is altijd zo gebleven. Ook al veranderde de wereld en daarmee de uitdagingen waarvoor de sociaal-democratie zich zag gesteld, bestaanszekerheid bleef haar ijkpunt, ook voor verandering op andere terreinen. Een fatsoenlijk bestaan voor iedereen kan niet zonder bestaanszekerheid in brede zin, zegt het laatste beginselprogramma (2005).

Een van de nieuwere uitdagingen waar de sociaal-democratie zich voor ziet gesteld is de klimaatcrisis. Daarover werd in 1951 nog niet gesproken. Maar het PvdA-beginselprogramma van 1977 opende met de dramatische woorden 'Voor het eerst in de geschiedenis ziet de mensheid zich geplaagd voor een aantal centrale problemen die moeten worden opgelost, wil zij overleven.' Daartoe behoorde 'de onaanvaardbare aantasting van de natuur en het leefmilieu'. In 1972 had de Club van Rome het rapport *Grenzen aan de groei* gepubliceerd en dat was duidelijk merkbaar. Tegelijk wees dit beginselprogramma op de samenhang tussen die centrale problemen. Een samenleving waarin velen geen menswaardig bestaan kunnen leiden, werd eveneens onaanvaardbaar genoemd.

De ecologische crisis dwingt de sociaal-democratie inderdaad groen te zijn. Tegelijk kan de energietransitie op termijn alleen maar succesvol zijn wanneer 'Tante Truus drie hoog achter' het ook kan meemaken. Daarvoor is bestaanszekerheid van groot belang. Onvoldoende bestaanszekerheid, zei het rapport uit 1951 al, is een ernstige belemmering voor de ontplooiing van de mens. Het maakt de bereidheid om te veranderen gering. En verandering is nodig, wil de mensheid overleven.

Bestaanszekerheid staat niet haaks op een effectief klimaatbeleid, zoals sommigen ons willen doen geloven, zij is er de voorwaarde voor. Groene sociaal-democratie dus: een mooie opdracht voor verenigd links!

De EU als vredesproject

Door **Camiel Hamans** & **Jan Marinus Wiersma**
Beiden zijn research fellow bij de WBS

Vrijwel nergens heeft de geschiedenis een korter geheugen dan in de politiek. Dat de Europese samenwerking begon als vredesproject is in de publieke opinie vergeten. Robert Schuman, de Franse minister van Buitenlandse Zaken, riep in 1950 op tot samenwerking van staten die kort daarvoor elkaar nog getroffen hadden op het slagveld. Dat zijn vredesproject, waaruit de EU voortgekomen is, zich naderhand steeds meer ontwikkelde tot een interne markt, komt omdat hij noodgedwongen koos voor het pad van de economie om de vrede te bevorderen.

Het woord nu de hoogste tijd dat de EU terugkeert naar de oorspronkelijke doelstelling en de nadruk weer legt op vrede. Niet langer via de economie, maar als bewust politiek beleid. Ten tijde van de Koude Oorlog waren de Oost-West relaties duidelijk: een gewapende vrede, waarbij de wereldmachten elkaar via wederzijdse afschrikking in bedwang hielden. Af en toe ging het fout, in Korea, Boedapest, Cuba en Praag, maar in feite veranderde er weinig. De blokken waren stabiel en hun gedrag was redelijk voorspelbaar.

Dat veranderde met de val van de Muur in 1989. Het Oostblok verkruidde en in het Westen heerste de overtuiging dat het idee van democratie zoveel kracht van argument had dat het voormalige Oostblok in alle redelijkheid niet anders kon doen dan zich omvormen tot een verzameling democratieën. Waar dit natuurlijke proces op belemmeringen zou stuiten, moest 'soft power' een steuntje in de rug bieden. Dat bleek een naïeve gedachte. Met name het Rusland van na het democrati-

sche experiment van Boris Jeltsin koos een andere, autocratische, weg. Toch leidde dit niet tot onrust aan westelijke zijde. Rusland en de EU waren immers onderling afhankelijk, de één leverde energie en de ander valuta.

Dit was buiten de waard gerekend: Poetin. Maar het is niet alleen de druistige politiek van Moskou die voor een ongekend instabiele situatie heeft gezorgd. Het Amerikaanse presidentschap van Trump kenmerkte zich eveneens door grilligheid. Tel daarbij op de aspiraties van China en het is duidelijk dat we niet langer uitsluitend kunnen vertrouwen op redelijkheid en soft power. De recente coup-poging in Rusland laat bovendien zien hoe chaotisch de binnenlandse Russische situatie is en daardoor ook hoe onvoorspelbaar de internationale relaties zijn.

Europa is op dit alles nauwelijks voorbereid. Weliswaar maken de EU- en NATO-leiders afspraken voor een versterking van de defensie, een gezamenlijke wapenproductie en het op termijn toelaten tot beide organisaties van buurland Oekraïne, maar over een versterkt gezamenlijk buitenlands beleid op lange termijn gaat het nauwelijks. Dat kan ook vrijwel niet: 27 ministers van Buitenlandse Zaken plus een Hoge Vertegenwoordiger moeten het eens worden. Dat betekent maanden van overleg en een uiteindelijk, doorgaans, waterig compromis.

De internationale instabiliteit waarin we nu leven, vraagt echter om betere informatie over onze mogelijke tegenstanders én om een daadkrachtiger optreden: het helder en snel formuleren van doelen, maar ook onmiddellijke beslissingsbevoegdheid in tijden van nood. Daarvoor is vooral een EU nodig die snel kan beslissen in kwesties van oorlog en vrede zonder lamgelegd te worden door veto's. Een vredesproject 2.0.



GENERATION NEXT EU

Recovery plan for Europe
Plan de relance pour l'Europe
Herstelplan voor Europa



European
Commission

ec.europa.eu

#NextGenerationEU | #StrongerTogether

HOE DE EU TOCH NOG EEN SOCIAAL GEZICHT KREEG

Tot voor kort leek de Europese Unie vooral een economisch project te zijn geworden, waar de werkgeverslobby een rode loper vond en deregulering gretig werd doorgezet. Een ‘sociaal Europa’ was altijd ook het streven, maar in de praktijk leek dat vooral met de mond beleden te worden.

De laatste jaren lijkt een kanteling plaats te vinden en zijn in het Europees Parlement belangrijke sociale en groene overwinningen geboekt: de Green Deal, de Europese natuurherstelwet, de richtlijn voor toereikende minimumlonen, de aanpak van belastingontwijking en de antiwegkijkwet, die grote bedrijven verplicht misstanden in de hele keten aan te pakken. Dit biedt hoop op nog meer sociale en duurzame hervormingen in de toekomst.

Hervormingen die hun vertaling vinden in de regelgeving van lidstaten en het dagelijks leven van mensen in de EU daadwerkelijk verbeteren.

In dit nummer kijken auteurs terug op de afgelopen periode in het Europees Parlement en blikken ze vooruit op de verkiezingen voor een nieuw Parlement in juni. Ook is er aandacht voor de implementatie van de Europese regelgeving in Nederland, want dat gaat niet zonder slag of stoot.

De Brexit heeft Europa socialer gemaakt

Agnes Jongerius neemt na tien jaar afscheid van het Europees Parlement. In die tijd zag ze de focus verschuiven van marktwerking, begrotingsdiscipline en bedrijfsbelangen naar een socialer Europa waarin er meer oog is voor de noden en wensen van mensen.

AGNES JONGERIUS

Delegatieleider PvdA in het Europees Parlement

U zult dat wellicht herkennen: in de zomer is er meer tijd om eens rustig wat laden open te trekken en een beetje op te ruimen. Medicijnen die over de datum zijn wegbrengen naar de apotheek. Giroafschriften van tien jaar geleden naar het oud papier. Oude visitekaartjes door je handen laten gaan. Ja, ik ben iemand die veel bewaart en slecht kan weggooien. Dat heeft ook voordelen. Zo vond ik in een van de lades een artikel dat ik samen met Marjolijn Bulk, de Europa-specialist van de FNV, in 2013 geschreven heb voor de *Internationale Spectator*. Ik was zelf op dat moment, na 25 jaar werken bij de vakbeweging, verbonden aan het kenniscentrum Instituties van de Open Samenleving (IOS) van de Universiteit Utrecht.

Het artikel draagt als titel *Crisis zet sociaal Europa onder druk* en gaat over de nasleep van de bankencrisis van 2008. Vanuit Brussel werd via de zogenaamde Trojka aan die landen die in de problemen waren gekomen door speculatie met staatsobligaties, een streng hervormingsprogramma opgelegd. Vast onderdeel van het hervormingsprogramma

waren bezuinigingen op de sociale uitkeringen, verlaging van de pensioenen en de minimumlonen en het afbreken van sectorale cao-onderhandelingen.

Hoewel in stukken van de Europese Commissie uit 2012 wel waarschuwingen te lezen vallen over gebrek aan betrokkenheid van sociale partners bij de hervormingsplannen en de sociale onrust die daarvan het gevolg zou zijn, bleven deze waarschuwingen zonder gevolgen. In ons artikel beschrijven wij hoe in Portugal de rechter in 2013 een stokje stak voor de door de Trojka opgelegde hervormingsplannen.

De Portugese rechter oordeelde dat de maatregelen die door Brussel waren opgelegd als voorwaarden voor steunmaatregelen, bepaalde bevolkingsgroepen onevenredig hard troffen en daarmee in strijd waren met de Portugese grondwet. Vanuit Brussel kwam per kerende post de opdracht dat de Portugese regering onmiddellijk nieuwe bezuinigingsvoorstellen moest presenteren. Geen woord over de noodzaak van sociaal beleid en de

Agnes Jongerius *De Brexit heeft Europa socialer gemaakt*

bescherming van grondrechten van burgers en werknemers. Geen begin van een koerswijziging in Brussel.

In 2014 werd ik lid van het Europees Parlement. Hier zag ik het als mijn persoonlijke opdracht, helemaal met mijn ervaringen van mijn FNV-tijd, deze koerswijziging wel voor elkaar te krijgen: om ervoor te zorgen dat het sociaal beleid van de lidstaten werd gezien als een noodzakelijke investering in de stabiliteit

Wanneer de Europese samenwerking zich louter op markt en munt richt, brokkelt de steun voor de Europese samenwerking snel af

van de gemeenschappelijke munt en een noodzakelijke voorwaarde voor vertrouwen in de Europese samenwerking. Om het sociale beleid stevig te verankeren, juist in tijden van crisis. Eerlijk is eerlijk: dat viel me niet mee. Want net als in elk parlement gaat het natuurlijk om het vinden van parlementaire meerderheden. Lang niet iedereen was bereid snel de oude recepten van het financieel-economisch beleid op te geven.

Brexit-referendum was omslagpunt

Van een omwenteling was pas sprake toen in 2016 tot grote schrik van veel Brusselse beleidsmakers 51,9% van de Britten zich voor een Brexit uitspraken. Grote groepen gewone Britse burgers hadden zich in het stemlokaal laten leiden door hun conclusie dat wanneer de Europese Unie zich niets gelegen liet liggen aan hun zorgen en belangen, zij ook niets meer met die Europese Unie te maken wilden hebben. 'Britse banen voor Britse werknemers'

was een leuze die in delen van de Britse vakbeweging werd gehanteerd. De Europese Unie werd gelijkgesteld met de instroom van goedkope arbeidskrachten die zorgden voor grote onderlinge concurrentie tussen werkenden en de afbraak van werknemersrechten. Voeg daarbij de vaak dwingende bezuinigingen op de welvaartsstaat, en je kunt de uitslag van het referendum wel verklaren.

Rond dezelfde tijd slaagde Marine Le Pen erin de tweede ronde van de Franse presidentsverkiezingen te bereiken. Le Pen uitte scherpe kritiek op de Europese Unie en wist daar grote groepen gewone Fransen mee te trekken. Niet lang daarna lag met regelmaat half Frankrijk plat door protesten van de gele hesjes. Protesten die begonnen als reactie op de stijgende brandstofprijzen en de kosten van levensonderhoud.

Deze twee onafhankelijke gebeurtenissen, Brexit en de opkomst van Le Pen, lijken uit een gelijke voedingsbodem te komen in het publieke narratief: een weerzin tegen een Europa waarin het niet gaat om mensen. Waarin mensen zichzelf niet meer lijken te kunnen vinden in de keuzes die elders voor hen gemaakt worden. Zelfs in Brussel gingen er alarmbellen rinkelen.

Het inzicht dat doorgaan op deze weg tot uitholling van de steun van de Europese bevolking voor het Europese project zou leiden, vatte post. Tijd voor een koerswijziging dus. Commissievoorzitter Jean-Claude Juncker en commissaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid Marianne Thyssen kwamen in de tweede helft van het mandaat met een groot aantal voorstellen voor sociaal beleid. Voorstellen over fatsoenlijke arbeidscontracten en voorstellen voor verlofregelingen om werk en zorgtaken te kunnen combineren.

Ook kwam er voor de eerste maal een Europese arbeidsinspectie, de European Labour Authority (ELA). Juist bij grensoverschrijdende arbeid en het vrije verkeer van arbeid binnen de Europese Unie is vaak sprake van misstanden. Uitbuiting van werknemers met een

Agnes Jongerius *De Brexit heeft Europa socialer gemaakt*

zwakke positie tegenover hun werkgever door onderbetaling, gevaarlijke arbeidsomstandigheden, lange arbeidsuren en slechte huisvesting, kwamen heel vaak voor. De vrijheid van verkeer voor werknemers was geen werknemersrecht meer, maar een maas in de wet voor werkgevers voor goedkope arbeidskrachten.

Arbeidsinspecties van de lidstaten hebben vaak moeite op te treden wanneer een werkgever of arbeidsbemiddelaar in een andere lidstaat gehuisvest is. Ook is vaak niet duidelijk

van het werkland van toepassing, wanneer deze hoger zijn dan die van het thuisland. De Poolse loodgieter moet gewoon volgens de Nederlandse metaal cao betaald worden en voor de werknemers in de Nederlandse distributiecentra gelden de Nederlandse arbeidsvoorwaarden. Daarmee komt er een einde aan de loonconcurrentie door werknemers uit een ander EU-land aan te trekken.

Europese Pijler voor Sociale Rechten

Naast deze concrete wetsvoorstellen werd ook een meer fundamenteel proces ingezet: de lancering van de Europese Pijler voor Sociale Rechten (EPSR). Aangespoord door de progressieve krachten in het Europees Parlement nam Jean-Claude Juncker samen met Stefan Löfven, oud vakbondsvoorzitter, en destijds premier van Zweden, in 2017 het initiatief voor een sociale top in Göteborg.

De voorzitter van de Europese Commissie, de Europese Raad en van het Europese Parlement tekenden een document waarin in heldere bewoordingen de basis sociale rechten staan zoals die voor alle burgers in Europa zouden moeten gelden. Van gelijke kansen, een eerlijke beloning en veilige arbeidsomstandigheden, tot sociale bescherming en betaalbare huisvesting.

In dat jaar – 2017 – zagen wij een echte koerswijziging: voor de eerste keer werden via de Europese Pijler de sociale rechten verankerd. Natuurlijk, met het boekje van de EPSR kun je de boodschappen niet betalen en is er niet zomaar een betaalbaar huis beschikbaar. Maar zomaar bezuinigen op sociale voorzieningen ligt minder voor de hand.

Bij de verkiezingen in 2019 voerden wij met Frans Timmermans als onze topkandidaat een campagne met veel nadruk op de sociale thema's: minimum- en eerlijke lonen, betaalbare woningen en gelijke beloning tussen mannen en vrouwen. We boekten een geweldig verkiezingsresultaat. Hoewel Frans niet de toppositie van commissievoorzitter wist te bemachtigen

De liberale en de conservatieve fracties vinden het nu wel weer tijd voor versterking van de interne markt, de concurrentiekracht van bedrijven en een zuinig financieel beleid

in welke lidstaat betaling van loonbelasting, sociale premies en pensioenafdrachten moet plaatsvinden. De ELA kreeg tot taak juist bij grensoverschrijdende arbeid de nationale inspectiediensten te ondersteunen, zodat Europese samenwerking niet alleen ten gunste van het geld gaat, maar ook ten gunste van werknemers.

Niet alleen de inspectie werd opgevoerd, ook de wettelijke regels werden aangepakt. De Europese Commissie kwam eindelijk tegemoet aan een langdurige eis van de vakbeweging en de sociaal-democraten: de regels rond de grensoverschrijdende detachering van werknemers werden herzien.

In het Europese Parlement heb ik me met deze Posting of Workers Directive mogen bezighouden. Bij de herziening van deze richtlijn ben ik in staat geweest gelijke beloning voor hetzelfde werk te garanderen. Ook bij grensoverschrijdende arbeid zijn de cao's

Agnes Jongerius *De Brexit heeft Europa socialer gemaakt*

gen, deed Ursula von der Leyen in haar speech in 2019, in een poging om steun te verwerven voor haar voorzitterschap, een aantal belangrijke toezeggingen aan de sociaal-democraten.

Zij kondigde aan dat zij met concrete wetsvoorstellen zou komen om de sociale rechten in Europa te verbeteren. De voorstellen voor loontransparantie om zo de loonkloof tussen mannen en vrouwen te beslechten en om de rechtsbescherming van werkenden voor digitale platforms als Uber te versterken, zijn het rechtstreekse gevolg van onze sociaal-democratische verkiezingscampagne tijdens de vorige Europese verkiezingen.

Dat geldt ook voor het voorstel voor toereikende minimumlonen in Europa, het wetsvoorstel waar ik in dit mandaat mijn tanden in heb mogen zetten. In de Europese Pijler voor Sociale Rechten staat opgeschreven dat alle werknemers aanspraak moeten kunnen maken op een eerlijk loon, een loon dat een fatsoenlijk leven mogelijk maakt. Dat fatsoenlijk leven is helaas voor heel veel werknemers in Europa niet de realiteit. Zij kunnen ondanks hun baan toch aan het eind van de maand hun rekeningen niet betalen of hun kinderen geen goede toekomst bieden.

Ook tegen het voorstel voor de richtlijn voor toereikende minimumlonen was aanvankelijk veel weerstand. Weerstand omdat men dacht dat er één minimumloon in heel Europa zou moeten komen. Maar ook weerstand tegen Europese bemoeienis met sociaal beleid van lidstaten in het algemeen en lonen in het bijzonder. Weerstand dus bij mensen en organisaties die nog steeds van mening zijn dat Europa er uitsluitend voor markt en munt moet zorgen. Die moeite hebben met de ingezette koerswijziging.

Gelukkelijk zijn we in staat geweest die weerstand te overbruggen. Dat gebeurde onder het Franse voorzitterschap, het land dat toevallig toen ook net verkiezingen had. Verkiezingen waarin Macron zichzelf terugvond tegenover Le Pen, net als in 2017. Macron had een overwinning nodig, hij wilde zichzelf van zijn soci-

ale kant laten zien. Hij pleitte voor een Europa dat beschermt.

Hierdoor konden we met steun van de vakbonden en de progressieve stemmen in het Parlement onze kans grijpen en weer een nieuw fundament leggen voor een socialer Europa. In het najaar van 2022 hebben wij de onderhandelingen over de richtlijn toereikende minimumlonen succesvol weten af te ronden.

De richtlijn vraagt alle landen om periodiek te controleren of het minimumloon nog toereikend is en om dat, zo nodig, extra te verhogen. Daarnaast wordt ingezet op versterking van het collectief onderhandelen en van de vakbonden. De lidstaten hebben twee jaar de tijd gekregen deze richtlijn om te zetten in nationale wetgeving. (Zie ook het artikel van Elmar Smid in dit nummer van S&D, over de implementatie van de richtlijn in Nederland.) Ik ben trots op dit onderhandelingsresultaat.

De weg vooruit is ingezet

Wanneer ik de Europese samenwerking vergelijk met de situatie die ik tien jaar geleden met Marjolijn Bulk beschreef in de *Internationale Spectator*, moet ik concluderen dat we echt heel veel voortgang hebben geboekt. Juist op het punt van wat we 'sociaal Europa' noemen. Via concrete wetsvoorstellen is gewerkt aan het verbeteren van de levens van mensen in Europa.

Die vooruitgang is mede het gevolg van de schok die het Brexit-referendum heeft veroorzaakt. De uitkomst van dat referendum heeft laten zien dat wanneer de Europese samenwerking zich louter op markt en munt richt, de steun voor de Europese samenwerking snel afbrokkelt. Nu vinden de politici van extreemrechtse partijen dat alleen maar positief. Met Marine Le Pen delen zij de overtuiging dat de samenwerking in Europa bestreden moet worden; zij wijzen Europese integratie af en gaan voor de natiestaat.

Maar de conservatieven van de Europese volkspartij konden de afgelopen periode in

Agnes Jongerius *De Brexit heeft Europa socialer gemaakt*

meerderheid overtuigd worden om de lijn van Juncker en Von der Leyen, beiden van de EPP, te volgen. Samen met grote delen van de liberale fractie en met steun van de Groenen en The Left was er in het Europese Parlement een ruime meerderheid voor een meer sociaal Europa. Met deze meerderheid zijn we in staat geweest de Europese Pijler verder te verankeren in het Europese beleid.

In bijvoorbeeld het Europese investeringsfonds wordt benoemd dat de lidstaten bij het opstellen van hun nationale investeringsplannen rekening moet houden met de Europese Pijler. Nu nog vooral als een inspanningsverplichting en dus minder hard als de financiële eisen in het begrotingsbeleid, maar het is zeker iets om trots op te zijn.

Toekomst

Als ik vooruitkijk hebben we nog een aantal taken voor ons liggen. Zo worden op dit moment de Europese begrotingsregels herzien. Hier moet de koerswijziging tastbaar worden, door de Europese Pijler van Sociale Rechten en de doelstellingen die daaraan verbonden zijn, bindend te maken. We moeten voorbij de cijfers kijken, en focussen op wat maatregelen doen met mensen in de lidstaten zelf.

Uiteindelijk heeft Portugal de boze brieven uit Brussel naast zich neergelegd en heeft het geluisterd naar zijn eigen rechters. Opvallend genoeg is Portugal een van de landen die het sterkst uit de economische crisis is gekomen. Juist door te durven investeren in lonen, pensioenen en mensen. Zoals de Portugese rechter het zo mooi schreef: 'Hoe groter de mate van opoffering opgelegd aan burgers ter legitiematie van publieke belangen, hoe groter de vereisten van billijkheid en rechtvaardigheid in de verdeling van deze offers moeten zijn.'

Europa is niks zonder de mensen die er wonen, zonder hun idealen en zonder hun identiteit. De 3%-begrotingsnorm halen kan niet ten koste gaan van elke prijs. Daarnaast

heb ik persoonlijk ook nog wel een wensenlijstje liggen. Want waar het gat in de wet van de Detacheringsrichtlijn is gedicht, is de volgende maas in de wet al gevonden door derdelanders — mensen met een andere nationaliteit dan die van één van de lidstaten van de EU, Noorwegen, IJsland, Liechtenstein of Zwitserland — in Europa geen arbeidsbescherming te bieden. Daarom vragen we dat de wet wordt herzien.

Natuurlijk zijn er nu ook mensen in de liberale en de conservatieve fracties die zeggen dat het tijd is voor 'back to business as usual'. Dat het nu weer moet gaan over de versterking van de interne markt, de concurrentiekracht van bedrijven en een zuinig financieel beleid. Met de groei van extreemrechts in een aantal landen van Europa is de verdere versterking en verankering van de sociale dimensie geen gegarandeerd bezit.

Om de volledige implementatie van de Europese Pijler voor Sociale Rechten te garanderen, hebben we een hervorming van de begrotingsregels nodig zodat er ruimte gecreëerd wordt om te investeren in mensen. Daarnaast moet er meer wetgeving komen om de Europese Pijler voor Sociale Rechten verder te verankeren, bijvoorbeeld om betaalbaar wonen te garanderen.

Ook moeten er bindende voorwaarden gesteld worden aan de besteding van publiek geld. Kijk bijvoorbeeld naar Amerika, waar Joe Biden afdwingt dat investeringen van de Inflation Reduction Act moeten gaan naar 'good paying union jobs'. Laat ons ervoor pleiten dat publiek geld alleen gaat naar banen die vallen onder een cao. En wat een toeval, een hogere dekkingsgraad van cao's staat al in de Europese wet minimumlonen, nu de uitvoering nog. Daarom is het zaak bij de komende verkiezingen hard te knokken voor een sterk progressief blok in het Europees Parlement. Maar hé: hard knokken voor de goede zaak, dat kunnen wij.

Het slechtste jongetje van de klas?

Vorig jaar werd onder luid gejuich van vakbonden en linkse partijen de Europese richtlijn voor toereikende minimumlonen aangenomen. De implementatie hiervan in Nederlandse wet- en regelgeving is in volle gang. Wat dreigt is een minimale interpretatie van de richtlijn.

ELMAR SMID

FNV Beleidsadviseur Europese Zaken

Meer dan een miljoen mensen in Nederland leeft in armoede, zo voorspelt het Centraal Planbureau voor volgend jaar. Veel van hen werken voor onleefbaar lage lonen. Tegelijkertijd neemt het aantal werknemers af dat de bescherming van een collectieve arbeidsovereenkomst (cao) heeft. Deze trend keren is niet eenvoudig, maar de Europese richtlijn voor toereikende minimumlonen, die vorig jaar door de Raad en het Europees Parlement werd aangenomen, biedt hoop. Maar dan moet die richtlijn in Nederland wel zorgvuldig en juist worden ingevoerd.

Of dat gebeurt is nog geen gelopen race. Er bestaat in ons land namelijk ten onrechte een hardnekkig geloof dat we onze zaakjes hier goed op orde hebben. Om die reden geldt er voor de ambtenarij een algemene beleidsregel dat EU-wetgeving zo minimalistisch mogelijk moet worden omgezet. Dat heet dan 'zuiver' in beleidsjargon.

Van het eerste conceptvoorstel tot de laatste stemming in het Europees Parlement was ik betrokken bij de totstandkoming van de

richtlijn voor toereikende minimumlonen, als beleidsmedewerker voor Europarlementariër Agnes Jongerius. Dat was een hele rit, maar het moeilijkste moet nog komen: uiterlijk op 15 november 2024 moet de invoering van de richtlijn in ons land zijn afgerond. Onder andere hieraan werk ik nu bij vakbond FNV. In dit artikel geef ik weer hoe de onderhandelingen zijn verlopen, welke vernieuwingen de minimumlonenrichtlijn brengt en welke aandachtspunten er voor Nederland zijn bij de implementatie ervan.

Het recht op collectief onderhandelen

In het weekend voor de allerlaatste onderhandelronde, in juni vorig jaar, vond ik mezelf terug in een Brusselse achtertuin met het Franse onderhandelingsteam voor een informeel vooroverleg. De secretaris van de Raad arriveerde in korte broek, want het was warm. We gingen alle punten langs waar nog geen akkoord op was. Ondanks de informele sfeer had het Franse voorzitterschap van de Raad, die

Elmar Smid *Het slechtste jongetje van de klas?*

namens alle lidstaten moest onderhandelen, door dat het menens was. Wij zouden van tafel weglopen en de onderhandelingen laten klappen als we geen overeenstemming zouden bereiken op ons voorstel om het recht op collectief onderhandelen verder te versterken in het kader van deze Europese richtlijn. Gelukkig kwam er groen licht vanuit Parijs en voor het eerst na maanden onderhandelen durfde ik te hopen dat we eruit zouden komen.

In Nederland wordt EU-wetgeving standaard zo minimalistisch mogelijk omgezet

In tegenstelling tot wat veel mensen denken stelt de richtlijn voor toereikende minimumlonen namelijk niet enkel de normen op waar het *wettelijk* minimumloon (WML) aan moet voldoen. De andere pijler waar deze wetgeving op stut is misschien nog wel innovatiever: het recht op collectief onderhandelen moet worden versterkt, omdat ook het stelsel van cao-afspraken voorziet in minimumloonbescherming. Het geheel aan afspraken door sociale partners over arbeidsvoorwaarden en beloning legt namelijk eveneens een bodem in de arbeidsmarkt. In Italië, Oostenrijk, Zweden, Denemarken en Finland bestaat er zelfs helemaal geen wettelijk minimumloon, daar wordt enkel via collectief onderhandelen voorzien in bescherming door minimumlonen.¹

Bescherming tegen inmenging

Bij onze inbreng hadden we ons laten inspireren door de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) over collectief

onderhandelen en over de bescherming van het vakverenigingsrecht.² Uiteindelijk is in de richtlijn opgenomen dat werknemers en vakbondsvertegenwoordigers die gebruik wensen te maken van hun recht op collectief onderhandelen expliciet beschermd moeten worden.³ Het gaat onder andere om bescherming tegen discriminatie omdat iemand aan vakbondsactiviteiten mee wil doen en de bescherming van werknemers en vakbondsvertegenwoordigers tegen benadeling. Dit laatste omvat onder meer intimidatie- en vergeldingspraktijken door de werkgever.

In Nederland is er tot nu toe nauwelijks iets voor deze zaken geregeld. Er bestaat enkel wettelijke bescherming van vakbondsleden in het geval van ontslag. Helaas komt dat meestal te laat: de arbeidsrelatie is bij ontslag al zo verslechterd dat er niet veel meer te redden valt, behalve het claimen van een ontslagvergoeding. Tegen andere vormen van discriminatie en benadeling van werknemers die zich verenigen is niets in onze wet opgenomen.

Problemen met het meedoen aan vakbondsactiviteiten vinden juist voor het ontslag plaats: werknemers die zich uitspreken worden op het matje geroepen door hun leidinggevende, krijgen de vervelendste werktaken of ongunstige werkroosters toebedeeld of krijgen bijvoorbeeld geen toestemming voor verlof of scholing. Er zijn tal van manieren waarop een werkgever het leven zuur kan maken van werknemers die voor hun rechten opkomen. En dat gebeurt dus ook.

Werknemer die hun situatie willen verbeteren, staan samen sterker. Maar tegelijkertijd ben je juist het meest kwetsbaar op het moment dat je de stap zet om je te verenigen, en je je kop boven het maaiveld uitsteekt. Dat is de reden dat er in een vroeg stadium al expliciete wettelijke bescherming nodig is tegen dit soort discriminatie en benadeling. Dat geeft vakbonden de handvatten om met kans van slagen tegen discriminatie en benadeling in verweer te komen.

Elmar Smid *Het slechtste jongetje van de klas?*

Daarnaast moet er volgens de Europese richtlijn werk gemaakt worden van bescherming tegen de inmenging door werkgevers in de oprichting, werking of het bestuur van vakbonden. In onderhandelingen zijn werknemers immers de onderliggende partij. Daarom moet het arbeidsrecht hen beschermen, om de machtsbalans met werkgevers in evenwicht te brengen.

Helaas zien we ook steeds meer voorbeelden in allerlei sectoren van onze economie van dit soort inmenging. Vakbondsondermijning vindt bijvoorbeeld plaats door leidinggevenden die zelf personeelsorganisaties oprichten. Bij de FNV zien we voorbeelden voorbijkomen waarbij nepbonden zelfs bij de Kamer van Koophandel geregistreerd zijn op dezelfde locatie als het bedrijf.

Inmenging kan ook plaatsvinden door zogenaamde 'gele bonden', dat zijn bonden die in hoge mate financieel afhankelijk zijn van de werkgever. Wanneer zij aan de cao-onderhandelingstafel worden uitgenodigd, neemt dat de wind uit de zeilen bij onafhankelijke vakbonden. Het is een verdeel-en-heers-spel dat de werkgever zo met werknemers speelt.

Nederland kent op dit moment geen wetgeving die vakbonden tegen dit soort inmenging beschermt.⁴ Er bestaat ook geen jurisprudentie over. Ook op dit vlak schieten we dus tekort. Alleen voor cao's die algemeen verbindend verklaard worden, hanteert de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een toetsingskader met de vraag of de cao die voorligt wel afgesloten is door een onafhankelijke vakbond. De vereiste van onafhankelijkheid zou voor alle cao's moeten gelden.

Door de bewoording uit de richtlijn over te nemen in onze nationale wetgeving – dat werkgeversorganisaties en vakbonden beschermd moeten worden tegen elke inmenging door elkaar of door elkaars vertegenwoordigers of leden in hun oprichting, werking of bestuur – kan een rechter in de toekomst op zijn minst naar de feiten kijken of er van inmenging sprake is geweest in con-

crete gevallen of bij de totstandkoming van specifieke cao's.⁵ Daardoor zal het riskanter worden voor werkgevers om cao's af te sluiten met afhankelijke bonden.

Recht op toegang tot de werkvloer

Verder wijst de richtlijn ook op het recht op toegang van vakbonden tot de werkvloer, als onderdeel van de informatievoorziening voor cao-onderhandelaars en de bescherming tegen inmenging.⁶ Als de vakbond aan de poort staat te flyeren wordt nu door de bedrijfsmanager vaak de politie gebeld, om erop toe te zien dat we het bedrijfsterrein niet betreden. Het signaal dat daarvan uitgaat voor werknemers is dat de werkgever je niet met de vakbondsvetegenwoordigers moet zien. Veel van mijn vakbondscollega's hebben verhalen over hoe zij tegengewerkt zijn door leidinggevenden om vrijelijk met de werknemers te kunnen spreken. Dat smooit de organisatie van werknemers in de kiem: het schrikt mensen af, en dat is precies waar zo'n werkgever op uit is.

De belangen en wensen van werknemers kunnen ophalen is een *conditio sine qua non* om collectief te kunnen onderhandelen. Wanneer je het recht op toegang tot de werkvloer wettelijk waarborgt wordt het buiten de deur houden van de bond letterlijk moeilijker. In Duitsland is de toegang tot de werkvloer bijvoorbeeld wel wettelijk verankerd. Sterker nog, daar is het recht op toegang tot de werkvloer zelfs al uitgebreid om toegang te verschaffen aan vakbonden via de digitale communicatiekanalen binnen een bedrijf, om zo met werknemers over hun belangen te kunnen spreken. In het Nederlandse wetgevende kader valt op dat vlak nog een wereld te winnen.

Verbeteren cao-dekkingsgraad

Een andere vernieuwing van de Europese richtlijn is dat er een inspanningsverplichting is opgenomen voor die lidstaten waar de cao-

Elmar Smid *Het slechtste jongetje van de klas?*

dekkingsgraad onder de 80% ligt. Die landen moeten samen met sociale partners voor november 2025 met een nationaal actieplan komen met maatregelen om dit percentage omhoog te krikken.

In Nederland is de cao-dekkingsgraad (het aantal werknemers die de bescherming van een cao geniet) gezakt naar 70,4%, terwijl we twee decennia geleden nog boven de 90% zaten.⁷ Het Nederlandse stelsel van cao-afspraken staat dus onder druk en dat is zorgelijk omdat een cao zorgt voor fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden voor iedereen en voor arbeidsrust. Werkgevers hoeven dan immers niet met alle individuele werknemers over arbeidsvoorwaarden te onderhandelen en de kans op wilde stakingen vermindert.

In de richtlijn wordt onderkend dat zowel de flexibilisering van de arbeidsmarkt als de praktijken van vakbondsondermijning als structurele oorzaken debet zijn aan deze neerwaartse trend. In Nederland is het nodig dat zo snel mogelijk met sociale partners gesproken wordt over een pakket aan maatregelen om deze trend te keren.

Het minimumloon toetsen op toereikendheid

Aan het begin van de rit heeft BusinessEurope, de Europese koepel van werkgeversorganisaties waar ook VNO-NCW lid van is, ons een dienst bewezen door na een lobbygesprek hun 'position paper' met ons te delen. Hierin staat dat BusinessEurope liever helemaal geen richtlijn wil en als er dan toch aan een wetsvoorstel gewerkt werd, dat er geen verplichtingen in mogen zitten. Door deze position paper konden we goed voorspellen wat er uit de positie van de lidstaten zou komen rollen, omdat de werkgeverslobby meestal goeddeels door de Raad wordt gekopieerd. Daar konden we dus op anticiperen.

Verplichtingen voor het vaststellen van het wettelijk minimumloon (WML) zitten namelijk wel degelijk in deze richtlijn. Allereerst

moeten vier criteria meegewogen worden om de hoogte van het minimumloon te bepalen, die rekening houden met de welvaartsontwikkeling in een land. Dan gaat het om 1) de koopkracht en kosten voor levensonderhoud, 2) het niveau van de lonen en de verdeling ervan, 3) het groeipercentage van de lonen en 4) de nationale productiviteitsontwikkelingen op lange termijn.

Het doel is uiteindelijk dat de loonverschillen binnen en tussen landen kleiner worden – opwaartse sociale convergentie heet dat in vakjargon. Het doel is dus niet dat mensen met de hakken over de sloot het hoogstnodzakelijke kunnen kopen van het wettelijk minimumloon, maar dat mensen die het minimumloon verdienen meedelen in de welvaart van het land waarin zij wonen.

In het nummer van *Socialisme & Democratie* van april dit jaar beschreef Wiemer Salverda al dat van meedelen in welvaart voor Nederlanders die het minimumloon verdienen, bijster weinig terecht is gekomen: het minimumloon is ver achtergebleven bij de verdiende lonen.⁸ Salverda heeft berekend dat in 2022 het minimumloon 23% lag dan in 1979,⁹ terwijl de welvaart van andere werkenden wel sterk is toegenomen.

Om te kunnen beoordelen of het minimumloon nog toereikend is, is daarom nóg een verplichting ingevoerd in de Europese richtlijn. Er moeten referentiewaarden gebruikt worden, waarmee je op elk moment moet kunnen toetsen of het wettelijk minimumloon nog wel voldoet. Die referentiewaarden moeten rekening houden met de twee dimensies van toereikendheid: iemand moet fatsoenlijk kunnen rondkomen van het wettelijk minimumloon én het moet een eerlijk loon zijn in verhouding tot de loonontwikkelingen in de rest van het land.

Al jarenlang hanteert de OESO hiervoor de zogenaamde Kaitz-index – 60% van het mediaanloon – om dit te kunnen meten. Om die reden is dit percentage dan ook als aanbevolen norm opgenomen in de EU-richtlijn. Toen het

Elmar Smid *Het slechtste jongetje van de klas?*

minimumloon in 1969 werd ingevoerd zat Nederland nog boven deze norm. Toen kwam het bruto minimumloon uit op 66% van het bruto mediane loon. Intussen is die verhouding gezakt naar nog maar 46,6% in 2022.¹⁰

Het huidige, nu demissionaire, kabinet, zo blijkt uit de beantwoording op Kamervragen, wil echter geen referentiewaarden maar referentiebudgetten gaan gebruiken om op een toereikende hoogte voor het wettelijk minimumloon uit te komen.¹¹ Op die manier kan ze er allerlei toeslagen bovenop plussen

Van het wettelijk minimumloon moet je fatsoenlijk kunnen rondkomen én het moet een eerlijk loon zijn in verhouding tot de loonontwikkelingen in de rest van het land

en een strategische keuze maken wat voor gemiddelde huishoudboekjes als voorbeelden naar voren worden geschoven. Of een werknemer een toeslag krijgt, hangt evenwel af van iemands gezinssituatie, woonsituatie en vervoersmiddel dat nodig is om op het werk te kunnen komen. Deze toeslagen meenemen in de berekening van gemiddeldes, levert al snel een vertekend beeld op.

In andere EU-landen gaat dit beter dan bij ons, daar wordt voor de implementatie van de richtlijn naar de lonen gekeken: Frankrijk, Portugal en Slovenië zitten nu al boven de Europese norm. En Duitsland en het Verenigd Koninkrijk staan boven Nederland in het rijtje. In België, Bulgarije, Ierland, Slowakije en Spanje is deze referentiewaarde sinds kort in nationale wetgeving opgenomen, om er binnen af-

zienbare tijd naartoe te groeien. Daarnaast was het minimummaandloon bij onze zuider- en onze oosterburen op 1 januari van dit jaar voor het eerst in de geschiedenis niet alleen relatief hoger dan bij ons, maar ook absoluut.¹²

Voor een minimumloon waar je van kunt rondkomen en dat al te grote inkomensverschillen voorkomt, is het logisch om voor 60% van het mediaanloon te kiezen. Dat is ook de *Voort6-campagne* van de FNV op inzet. Om aan de Europese norm te voldoen heb je in 2024 namelijk een minimumloon van € 16 per uur nodig.¹³ Het is nu nog onduidelijk welke referentiewaarden er in Nederland gehanteerd zullen gaan worden, maar de wens van het kabinet om deze referentiewaarden te vertroebelen met toeslagen toont eigenlijk vooral aan dat het loon *op zichzelf* niet toereikend is.

Minimumjeugdloon

Het laatste hete hangijzer tijdens de onderhandelingen was wat er met afwijkingen van het normale minimumloon moest gebeuren, zoals het jeugdloon. Als het aan Agnes Jongerius had gelegen, had zij die mogelijkheid van afwijkingen het liefst in één klap voor de hele EU afgeschaft, maar helaas ontbrak de juridische grondslag om dat op Europees niveau te doen. Tot diep in de nacht hebben we met de Fransen onderhandeld over het wetsartikel dat hierop ingaat. Spanje was bijvoorbeeld bezorgd dat de bewoording ervan te veroorlovend zou zijn, terwijl andere lidstaten juist helemaal niet van regels over uitzonderingen wilden weten.

Omdat afwijkingen het belangrijkste doel van de richtlijn – werknemers de bescherming geven van een toereikend minimumloon – schaden, zijn deze aan voorwaarden gebonden. Enkel als ze non-discriminatoir en evenredig zijn, terwijl ze een legitiem doel nastreven, zijn afwijkingen straks nog toegestaan.

Ook Nederland moet haar afwijkingen, zoals het jeugdloon of de mogelijkheid om 25% van het loon van arbeidsmigranten in te hou-

Elmar Smid *Het slechtste jongetje van de klas?*

den voor hun huisvesting, toetsen in het licht van deze voorwaarden. En natuurlijk moeten ook eventuele toekomstige uitzonderingen op het wettelijk minimumloon aan deze voorwaarden voldoen.

Laten we het jeugdloon in Nederland eens onder de loep houden. Er is best een lans te breken voor het argument dat respectievelijk 20% (20 jaar), 40% (19 jaar) of 50% (18 jaar) minder betaald krijgen per maand voor het doen van hetzelfde werk leeftijdsdiscriminatie is.¹⁴

Het demissionaire kabinet wil bij de beoordeling of het minimumloon toereikend is de toeslagen mee laten wegen, niet alleen de lonen

Jongeren doen hetzelfde werk als hun oudere collega's, maar krijgen daarvoor flink minder betaald. Wanneer ik Belgische collega's vertel dat in Nederland supermarkten volledig op jongeren draaien, omdat die goedkoper zijn, kijken ze me onbegrijpend aan. Daar is in een supermarkt werken een normale baan, die door mensen van allerlei leeftijden gedaan wordt en waar Ahold-Delhaize een normaal cao-loon voor uitbetaalt.

De schoen wringt ook met betrekking tot de evenredigheidsvoorwaarde. Voor de Europese Commissie is het inherent dat in het kader van de evenredigheid gekeken moet worden naar de toereikendheid van het loon dat er overblijft. Maar door het jeugdloon zitten 18- en 19-jarigen in ieder geval al onder het bijstandsniveau, wat we in ons land als absoluut bestaansminimum hanteren. Je zult er als jongere maar op aangewezen zijn. In 2020 concludeerde het NIBUD al dat een 18-jarige alleenstaande zelfstandig wonende jongere iedere maand € 240 tekortkomt.¹⁵

In het kader van de evenredigheid moet ook de legitimiteit van de inbreuk op het normale minimumloon worden getoetst. Oftewel: zijn er meer geëigende manieren om het doel dat de uitzondering nastreeft te bereiken? Voorheen was de rechtvaardiging van ons jeugdloon dat het jeugdwerkloosheid tegen zou gaan, maar in de huidige krappe arbeidsmarkt kan dat geen argument meer zijn.

Nu wordt aangegeven dat het tegengaan van vroegtijdig schoolverlaten de reden is om het jeugdloon te laten voortbestaan. Opvallend zijn de resultaten uit het onderzoek dat hierover in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is uitgevoerd, na de verhoging van het minimumjeugdloon in 2015. Daaruit blijkt namelijk dat jongeren tussen 18 en 22 jaar hierdoor niet minder vaak een opleiding zijn gaan volgen.¹⁶

De legitimiteit van het bestaan van ons jeugdloon is dus discutabel. Vroegtijdig schoolverlaten kan beter worden tegengaan met andere middelen. De herinvoering van de basisbeurs voor studenten zal er een grote impact op hebben, bijvoorbeeld. Het scheelt ook meteen dat veel jongeren er dan niet meer zoveel naast hoeven te werken om hun o zo belangrijke opleiding te kunnen financieren.

Daarnaast raakt het jeugdminimumloon ook jongeren onder de 21 jaar die al een startkwalificatie op zak hebben. Wanneer schoolverlaten het doel is zou dit schot hagen niet mogen treffen, maar dat doet deze wel. Kortom: het jeugdloon dient vooral om werkgevers aan belachelijk goedkope arbeidskrachten te helpen.

Nederland blijft juist achter

Nederland heeft een traditie om Europese richtlijnen zo minimalistisch mogelijk te implementeren en de grenzen op te zoeken van waar echt absoluut niet omheen valt te komen. Hierdoor wordt het doel van de EU-wetgeving uit het oog verloren. We denken

Elmar Smid *Het slechtste jongetje van de klas?*

vaak het beste jongetje van de Europese klas te zijn, maar op het gebied van het waarborgen van vakbondsrechten, de toereikendheid van het wettelijk minimumloon en de legitimiteit van het jeugdminimumloon zijn we dat ze-

ker niet. Voor werknemers die het water aan de lippen staat zijn deze zaken ontzettend belangrijk. Hopelijk krijgt dit tijdens de behandeling van de implementatiewetgeving de aandacht die het verdient.

Noten

- 1 Voor deze vijf landen zijn artikelen 5, 6, 7 en 8 van de richtlijn — die over het WML gaan — om die reden niet van toepassing. Voor de overige 22 lidstaten is de gehele richtlijn van toepassing.
- 2 IAO-conventies 87 en 97.
- 3 In artikel 4, eerste lid, en artikel 12, tweede lid, van richtlijn 2041/2022 voor toereikende minimumlonen in de Europese Unie.
- 4 Artikel 2 van de Wet op de CAO regelt enkel wat in de statuten opgenomen moet worden als een vereniging zich een vakbond wil noemen, maar gaat niet in op bescherming tegen inmenging bij oprichting, werking en bestuur: 'Eene vereniging van werkgevers of van werknemers is slechts bevoegd tot het aangaan van collectieve arbeidsovereenkomsten, indien de statuten der vereniging deze bevoegdheid met name noemen.'
- 5 Rik van Steenberg (2021). Geen cao zonder onafhankelijke vakbond: Het belang van onafhankelijke vakbonden en hoe dat te waarborgen; naar het voorbeeld van Duitsland, *Tijdschrift Arbeidsrechtpraktijk* 1.
- 6 Zie overweging 24 van de richtlijn 2041/2022 voor toereikende minimumlonen in de Europese Unie.
- 7 Paul de Beer, op basis van cijfers van het CBS en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, (2023).
- 8 Wiemer Salverda (2023). Het minimumloon moet nog (veel) meer stijgen. *S&D* 2023|2.
- 9 Wiemer Salverda (2023). Welvaartswinst afgelopen halve eeuw voorbijgegaan aan sociale minima. *ESB*.
- 10 Jacob-Jan Koopmans (2023). De mythes rondom een hoger minimumloon ontkracht. *ESB*.
- 11 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 21 501–31, nr. 679.
- 12 Eurofound (2023). Minimum wages in 2023: Annual review, Minimum wages in the EU series, Publications Office of the European Union, Luxembourg; OECD, Minimum Relative to Average Wages of Full-Time Workers.
- 13 Jacob-Jan Koopmans (2023). De mythes rondom een hoger minimumloon ontkracht. *ESB*.
- 14 Rijksoverheid, Bedragen minimumloon 2023.
- 15 NIBUD (2020). Rondkomen met een laag inkomen én tegemoetkomingen — Voorbeeldbegroting: alleenstaande, zelfstandig wonend, 18 jaar in 2020.
- 16 SEO (2018). *Verkenning effecten aanpassing minimum(jeugd) loon: De invloed van de verhoging van het wettelijk minimumloon voor 18- tot en met 22-jarigen op de werkgelegenheid en bbl-instroom*, SEO-rapport nr. 2018-84, Amsterdam.

Weer een Spitzen-coup van het Europees Parlement?

Tijdens de vorige verkiezingen voor het Europees Parlement was Frans Timmermans door de sociaal-democratische fractie in het Parlement voorgedragen als Spitzenkandidat, en daarmee als hun beoogd voorzitter van de Europese Commissie. Maar de regeringsleiders benoemden uiteindelijk niet-Spitzenkandidat Ursula von der Leyen als Commissievoorzitter. Wat stelt de Spitzenkandidaten-procedure nu nog voor?

PAUL POST

Advocaat bij De Brauw Blackstone Westbroek te Amsterdam en gespecialiseerd in Europees recht en mededingingsrecht. Deze bijdrage is op persoonlijke artikel geschreven.

In juni zijn er weer Europese verkiezingen. EUburgers kunnen zich dan uitspreken over vraagstukken als klimaatverandering, migratie en de oorlog in Oekraïne. Onzeker is of kiezers met hun stem ook bepalen wie als voorzitter van de Europese Commissie het voortouw zal nemen in de aanpak van deze thema's, of dat de regeringsleiders over deze benoeming beslissen zoals in 2019, toen zij Ursula von der Leyen naar voren schoven. Die vraag is de inzet van de zogenaamde Spitzenkandidaten-procedure.

De strijd over de benoeming van de Commissievoorzitter is essentieel voor de constitutionele verhoudingen tussen de uitvoerende en wetgevende machten van de Europese Unie en biedt inzicht in haar constitutionele ontwikkeling. In de kern gaat het om het volgende: vindt de Commissievoorzitter (en in het verlengde daarvan, de Commissie)

primair legitimiteit in de steun van de regeringsleiders in de Europese Raad, of veeleer in de uitkomst van de verkiezingen van het Europees Parlement?

In dit artikel bespreek ik eerst de voorgeschiedenis van de Spitzenkandidaten-procedure. Vervolgens ga ik in op de lotgevallen van de Spitzenkandidaten – het initiële succes in 2014 en het daaropvolgende echec in 2019. Tot slot bied ik een vooruitblik op 2024, waaronder de initiatieven om de Europese kieswet aan te passen.

Achtergrond

In 1979 werd het Europees Parlement voor het eerst direct verkozen. Zijn bevoegdheden waren toen nog beperkt en het Parlement had ook nog geen formele rol in de benoeming van de Commissie en haar voorzitter – dat was

Paul Post *Weer een Spitzen-coup van het Europees Parlement?*

het domein van de lidstaten. In de Europese Raad maakten de regeringsleiders onderling uit wie Commissievoorzitter werd.

De ondergeschikte rol zou daarna snel evolueren. Opeenvolgende verdragswijzigingen zorgden ervoor dat het Parlement aanzienlijke wetgevende en budgettaire bevoegdheden verwierf. Het Parlement kreeg bovendien een formele rol in het benoemingsproces van de Commissievoorzitter. Sinds de jaren negentig bepaalt het verdrag dat de Europese Raad een kandidaat voordraagt, waarna het Parlement over die voordracht stemt. Hiermee is een samenspel tussen Raad en Parlement gecreëerd, maar het blijft de Europese Raad die een kandidaat selecteert.

De wetgevende macht van het Parlement groeide dan wel gestaag, maar dat gold niet voor de publieke aandacht voor het functioneren van het Parlement. De verkiezingsopkomst daalde – waar in 1979 nog 62% van de Europese stemgerechtigden stemde, kwam in 1999 voor het eerst minder dan de helft naar de stembus en bracht in 2009 nog maar 43% een stem uit.¹

In het debat over de vraag hoe deze trend te keren en het ‘democratisch tekort’ van de Europese Unie aan te pakken, was de relatie tussen Commissie en Parlement een terugkerend thema. Door de Unie te ‘parlementariseren’ en een verhouding op te bouwen die vergelijkbaar is met die tussen nationale parlementen en regeringen – inclusief parlementaire vragen, hoorzittingen en vertrouwensstemmingen – konden beide instellingen aan aanzien en legitimiteit winnen, zo werd betoogd.

Het voorzitterschap van de Europese Commissie was hierbij een cruciale schakel. Als een van de gezichten van de Unie kon deze politicus rekenen op bekendheid bij het electoraat. Als de invulling van deze post tot inzet van de verkiezingen kon worden gemaakt, dan zouden de Europese verkiezingen aan betekenis winnen, terwijl die voorheen vaak als ‘second-order elections’ werden weggezet.²

Een pan-Europese verkiezingscampagne

zou frisse energie geven aan het Europese politieke debat en de publieke aandacht aanwakkeren, terwijl de Commissie (voorzitter) gezag zou kunnen ontlenen aan een eigen electoraal mandaat. Net zoals het in Nederland gebruikelijk is dat de lijsttrekker van de grootste partij probeert een regering te vormen en minister-president te worden (of dat voor die positie

Omdat de Europese verkiezingen nationaal georganiseerd zijn, verschijnen de Spitzenkandidaten hoogstens in hun eigen land op de kieslijst

een ‘premierskandidaat’ naar voren wordt geschoven), zou de Spitzenkandidat van de winnende Europese partij de Commissie mogen leiden. Voorstanders hoopten dat het systeem niet alleen beide instellingen een boost zou geven, maar ook de democratische legitimiteit van de Unie als geheel zou versterken.

Tegenstanders zezen tegelijkertijd op de rol van de Commissie als neutrale, onpartijdige ‘guardian of the treaties’. De Commissie bewaakt de naleving van de verdragen en kan de lidstaten waar nodig terechtwijzen en bestraffen. Het politiseren van de benoeming van de Commissievoorzitter zou de vervulling van deze rol bemoeilijken. Een Commissievoorzitter met een eigen electoraal mandaat zou bovendien een machtsverschuiving van de lidstaten naar de Europese instellingen kunnen opleveren – geen muziek in de oren van eurocritici.

De laatste herziening van de Europese verdragen (Lissabon 2007, in werking sinds 2009) liet de benoemingsprocedure van de Commissievoorzitter schijnbaar ongewijzigd. De voordracht bleef het terrein van de

Paul Post *Weer een Spitzen-coup van het Europees Parlement?*

regeringsleiders; het Parlement hield recht van instemming (alhoewel de kandidaat nu werd ‘gekozen’ in plaats van ‘goedgekeurd’). Ook werd een zinsnede aan de tekst van het desbetreffende verdragsartikel toegevoegd: de voordracht door de regeringsleiders zou geschieden, ‘rekening houdend met de verkiezingen voor het Europees Parlement en na passende raadpleging’.³ Die wijziging zou het Spitzenkandidatenproces onverwachts wind in de zeilen geven.

Eerste bedrijf: het succes van Juncker

In aanloop naar de Europese verkiezingen van 2014 sloegen Commissie en Parlement de handen ineen om met verwijzing naar de aangepaste verdragsbepaling het benoemingsproces van de Commissievoorzitter op zijn kop te zetten.⁴ ‘Deze keer is het anders’, was de leus van het Parlement — de kiezer stemde niet langer alleen voor het Parlement, maar bepaalde ook wie er Commissievoorzitter werd.

In verschillende uitingen werden Europese politieke partijen opgeroepen om een Spitzenkandidat te kiezen die als kandidaat-voorzitter zou fungeren.⁵ Het Parlement zou vervolgens alleen de winnende Spitzenkandidat als Commissievoorzitter accepteren — anders zou geen ‘rekening worden gehouden met de verkiezingen’. Een staaltje politiek-constitutioneel spel: het Parlement gebruikte zijn instemmingsrecht om ook de *voordracht* van de Commissievoorzitter naar zich toe te trekken.

De belangrijkste partijen droegen aldus een Spitzenkandidat voor en lanceerden een verkiezingscampagne.⁶ Kandidaten bezochten verschillende lidstaten en gingen meermaals in debat. De publieke aandacht was relatief gering, maar met name in de grootste EU-lidstaat, Duitsland, kregen de Spitzenkandidaten enige bekendheid.⁷ Toen bleek dat de christendemocratische EVP de grootste partij was geworden, spraken de Europese sociaal-democraten (S&D) pijlsnel hun steun uit voor EVP-Spitzenkandidat Juncker.⁸ Daarmee was een parlementaire

meerderheid geboren die vastbesloten leek om aan Juncker vast te houden.

Voorstanders van Juncker stelden dat iedere andere voordracht kiezersbedrog zou zijn. Tegenstanders, zoals de Britse premier David Cameron, zagen het Spitzenkandidatensysteem daarentegen als een onrechtmatige verschuiving van macht van de lidstaten naar het Parlement, in strijd met het Europese verdrag.⁹

Zij wezen ook op de voornaamste zwakke plek van het initiatief: omdat de Europese verkiezingen nationaal georganiseerd zijn, verschijnen de Spitzenkandidaten hoogstens in hun eigen land op de kieslijst en kon bijvoorbeeld een Nederlandse kiezer per defini-

De meeste fracties in het Europees Parlement zullen een Spitzenkandidat nomineren voor de verkiezingen van 2024

tie niet op Juncker stemmen. Zelfs de Europese partij van de Spitzenkandidaten staat niet op het stembiljet, wat de link nog indirecter maakt: een stem voor het CDA is dan een stem voor de EVP, is een stem voor Juncker.

De argumenten van Cameron en anderen ten spijt zijn het de voorstanders van de procedure die deze ronde het pleit winnen. Na lang aarzelen schaart ook de toenmalige Duitse bondskanselier Angela Merkel zich achter Juncker. Waar de Europese Raad gewoonlijk bij consensus beslist, is nu een stemming nodig, waarin Cameron en zijn Hongaarse evenknie Viktor Orbán de enige dissonanten zijn in een uitslag die in het rugby niet zou misstaan (26-2). Het Parlement stemt vervolgens met de voordracht in, uiteraard. De coup is geslaagd, de Spitzenkandidat is Commissievoorzitter geworden.

Paul Post *Weer een Spitzen-coup van het Europees Parlement?*

Tweede bedrijf: *dea ex machina*

Junckers benoeming was een belangrijke overwinning voor het Parlement en in de aanloop naar de verkiezingen van 2019 leek het er geenszins op dat het Parlement deze zege uit handen zou geven.¹⁰ Opnieuw benadrukten Parlement en Commissie het belang van de procedure en schoven de Europese partijen kandidaten naar voren: vanuit de EVP was dat ditmaal Manfred Weber, terwijl de S&D koos voor Frans Timmermans.

Zelfs de eurosceptische ECR schoof ditmaal een kandidaat naar voren. Tegelijkertijd bereidde ook de Europese Raad zich voor op een nieuwe institutionele schermutseling: de voordracht van de Commissievoorzitter was hun 'autonome bevoegdheid' en nominatie van een Spitzenkandidat zou dan ook 'geen automatisme zijn'.¹¹

De uitslag van de verkiezingen zorgde voor gemengde reacties. Met 51% was de opkomst aanzienlijk hoger dan eerder, hetgeen door sommigen aan het Spitzenkandidatensysteem werd toegeschreven.¹² Tegelijkertijd verloren de traditionele machtsblokken EVP en S&D terrein en behaalden zij voor het eerst geen gezamenlijke meerderheid in het parlement. Daar kwam bij dat de EVP weliswaar opnieuw de grootste werd, maar dat Spitzenkandidat Weber een gevoelig verlies leed in het eigen Duitsland. Weber ontbeerde bovendien de politieke ervaring van Juncker, die als regeringsleider zelf bijna twee decennia onderdeel was geweest van de Europese Raad.

Het zou uiteindelijk diverse bijeenkomsten van de Europese Raad vergen om tot een nominatie te komen. De regeringsleiders lieten zich geen kandidaat opleggen. Weber kon op onvoldoende steun rekenen en ook een voorstel om Timmermans tot Commissievoorzitter te maken en Weber tot voorzitter van het Parlement, werd uiteindelijk afgewezen.

Orbán, die in 2014 nog vruchteloos verzet had aangetekend tegen Junckers voordracht, wist hier de weerstand te verzilveren die

Timmermans opriep als aanjager van de EUBemoeienis met de rechtsstaten van onder meer Hongarije en Polen. De machtsstrijd leidde uiteindelijk tot de nominatie van een buitenstaander, een *dea ex machina*: de Duitse minister Von der Leyen.

De parlementaire stemming over Von der Leyen betekende de lakmoesproef voor de Spitzenkandidaten-procedure. Zou het Parlement de eerdere woorden gestand doen en haar kandidatuur afwijzen, of zouden andere (partij)belangen toch zwaarder wegen? Het laatste, zo bleek. Het Parlement stemde uiteindelijk schoorvoetend en met kleine meerderheid (383 stemmen, waar 374 nodig waren) in met haar benoeming. Kennelijk was de nieuwe procedure nog onvoldoende geworteld. Kiezersbedrog, reageerden critici.

De Europese Raad won daarmee het institutionele steekspel, terwijl het Parlement met een doekje voor het bloeden achterbleef – Von der Leyen benadrukte in haar eerste toespraak dat de procedure waarmee zij zelf op haar post belandde, aan hervorming toe was en suggereerde na te denken over transnationale kieslijsten.¹³ Haar aantreden lijkt desondanks het einde te betekenen van de Spitzenkandidaten: 'I was the first and last Spitzenkandidat' – grapte Juncker.¹⁴

Derde bedrijf? Vooruitblik naar de verkiezingen van 2024

Von der Leyen stelde in 2019 voor dat ruim voor de volgende verkiezingen nieuwe regels van kracht zouden moeten worden, maar de werkelijkheid is sindsdien weerbarstig gebleken. Initiatieven om het Spitzenkandidatensysteem een formele grondslag te geven, zijn gestrand. Het is dan ook bepaald geen vanzelfsprekendheid dat het Spitzenkandidaten-initiatief een vervolg krijgt in de context van de verkiezingen van 2024.

Eerst de verkiezingsregels. De Europese verkiezingen hebben nu vooral een nationaal karakter. Zo verschillen de minimumleeftijd,

Paul Post *Weer een Spitzen-coup van het Europees Parlement?*

het kiessysteem en zelfs de dag dat de verkiezingen worden gehouden van lidstaat tot lidstaat.¹⁵ Het Parlement heeft daarom meerdere pogingen gedaan om de bestaande regels rond de verkiezingen te wijzigen en harmoniseren. Onderdeel van die voorstellen is ook het creëren van ‘transnationale lijsten’, zodat iedere EU-burger een stem kan uitbrengen op

Peilingen geven op dit moment aan dat de EVP opnieuw de grootste fractie zal worden, terwijl Von der Leyen steun lijkt te genieten voor een tweede termijn

de Spitzenkandidaten. Het proces zou daarmee een formeler karakter krijgen en het zou aanzienlijk lastiger worden voor de Europese Raad om de Spitzenkandidaten te passeren.

Het wijzigen van de verkiezingsregels is echter geen sinecure. Het Parlement kan een voorstel doen, maar de Raad (van ministers) kan dat voorstel wijzigen en moet het unaniem goedkeuren. Na instemming van het Parlement dient het resulterende besluit bovendien door elk van de nationale parlementen te worden geratificeerd.¹⁶ Op dit moment liggen er twee voorstellen.

Het eerste is in 2018 aangenomen, maar nog niet door alle nationale parlementen geratificeerd en daarom nog niet in werking getreden.¹⁷ Deze aanpassing maakt het onder meer mogelijk om een naam of logo van Europese politieke partijen op stembiljetten te vermelden, zonder daartoe overigens te verplichten.¹⁸

Het gaat om een uitgekledede versie van het initiële voorstel van het Parlement. Bepalingen over een pan-Europees kiesdistrict om

‘Spitzenkandidaten’ een institutionele basis te geven en een verplichting voor Europese politieke partijen om een Spitzenkandidat te nomineren bleken onaanvaardbaar.¹⁹

Het tweede voorstel dateert van 2022, maar de Raad heeft hierop nog niet formeel gereageerd.²⁰ Het Parlement stelt hierin opnieuw voor om een transnationale kieslijst te creëren met officiële Spitzenkandidaten.²¹ Dat het voorstel in deze vorm wordt aangenomen, is buitengewoon onwaarschijnlijk – al was het maar omdat diverse nationale parlementen reeds hun bedenkingen hebben geuit, waaronder de Nederlandse Eerste en Tweede Kamer.²²

Wat betekent dit alles voor de Spitzenkandidaten-procedure? Duidelijk is dat de benoeming van Von der Leyen als niet-Spizenkandidat het primaat heeft teruggebracht bij de Europese Raad, waar een voordracht van Weber of Timmermans een bestendinging was geweest die lastig om te keren zou zijn. Daar komt bij dat, gelet op het gebrek aan vooruitgang op institutioneel vlak, het Spitzenkandidaten-proces noodzakelijkerwijs informeel van karakter zal blijven.

Toch is het systeem nog niet dood en begraven. Op dit moment lijkt het erop dat de meeste partijen een Spitzenkandidat zullen nomineren voor de verkiezingen van 2024. Allereerst geldt dat de EVP naar alle waarschijnlijkheid een kandidaat naar voren zal schuiven, nu haar statuten expliciet voorzien in het verkiezen van een Spitzenkandidat.²³

De S&D heeft zich weliswaar nog niet uitgesproken, maar het ligt in de lijn der verwachting dat ook zij een kandidaat nomineert. Het congres van de liberale ALDE heeft eveneens voorgesteld een Spitzenkandidat te nomineren, terwijl ook en de Groenen al hebben aangegeven dat opnieuw te doen. Alleen de eurosceptische ECR en ID zullen geen kandidaat nomineren.

Al met al lijkt er dus opnieuw een lijsttrekkersstrijd tot stand te komen. Of dat er ook toe zal leiden dat een Spitzenkandidat tot voorzit-

Paul Post *Weer een Spitzen-coup van het Europees Parlement?*

ter wordt benoemd, is lastig te voorspellen. Peilingen geven op dit moment aan dat de EVP opnieuw de grootste partij zal worden, terwijl Von der Leyen steun lijkt te genieten voor een tweede termijn. Vanuit dat oogpunt is cruciaal of zij zichzelf als Spitzenkandidat laat kandideren door haar politieke partij, de EVP.²⁴ Vertrouwt zij voor haar machtsbasis opnieuw op de Europese Raad, of meldt zij zich als Europese lijsttrekker (Spitzenkandidat) en waagt zij de sprong naar het Parlement als patroon?

Het is voor Von der Leyen een waagstuk, overstappen van Europese Raad naar Parlement als basis van haar machtspositie, met tegenvallende peilingen voor het EVP als achtergrond – maar het zou haar aanzien en legitimiteit kunnen versterken en haar richting de Europese Raad een meer autonome positie verschaffen. Tot nu toe heeft zij in dit kader aangegeven niet op de Duitse kieslijst te willen staan, maar houdt zij zich op de vlakke over een eventuele EVP-kandidatuur.

Het zou de stembusgang in ieder geval van een Europees narratief en gezicht voorzien en een duidelijke inzet geven – krijgt Von der Leyen een tweede termijn? En bij succes wordt het politieke karakter van de Commissie versterkt – niet voor niets beschreef de succes-

volle Spitzenkandidat Juncker zijn Commissie als een ‘politieke Commissie’.²⁵

Mocht Von der Leyen het Spitzen-pad bewandelen en vervolgens worden herbenoemd, dan zou dat een herbevestiging zijn van het Spitzenkandidatenproces en een opsteker voor de constitutionele vernieuwing van de Europese Unie. In andere scenario's zal een renaissance van het Spitzenkandidatensysteem voornamelijk afhankelijk zijn van de bereidheid van (de diverse partijen in) het Parlement om voet bij stuk te houden en niet Spitzenkandidaten af te wijzen. Maar op het eerste gezicht lijkt onwaarschijnlijk dat het EVP-contingent Von der Leyen zou afwijzen, zelfs als zij geen Spitzenkandidat zou zijn. Het wordt buitengewoon interessant om deze ontwikkelingen de komende periode te volgen.

Op de langere termijn zijn het de voorgestelde veranderingen in het kiessysteem die de grootste potentie hebben om het Spitzenkandidatensysteem te reanimeren. Die veranderingen lijken op dit moment echter ver weg, gelet op de weerstand tegen een gedeelte van de initiatieven en de strenge ratificatie-eisen. De institutionele strijd om de verkiezing van de Commissievoorzitter zal dus blijven voortduren.

Noten

- In Nederland liggen deze percentages nog een stuk lager – van 58,1% in 1979, naar een dieptepunt van 30% in 1999 naar 41,8% bij de laatste verkiezingen in 2019.
- Zie K. Reif & H. Schmitt (1980). ‘Nine second-order national elections: A conceptual framework for the analysis of European election results’, *European Journal of Political Research*, afl. 1, p. 3-44. Zie ook: P. Ehin & L. Talving (2021). ‘Still second-order? European elections in the era of populism, extremism, and Euroscepticism’, *Politics*, afl. 4, p. 467-485.
- Artikel 17(7) Verdrag betreffende de Europese Unie. Deze frase is iets sterker geformuleerd in de Duitse en Spaanse taalversies, waarin de Europese Raad wordt opgedragen rekening te houden met ‘das Ergebnis’ respectievelijk ‘el resultado’ van de verkiezingen. Volledigheidshalve: het is vaste rechtspraak dat de taalversies van een Unierechtelijke bepaling gelijkelijk authentiek zijn. Zie bijvoorbeeld Europees Hof van Justitie, 16 juni 2022, *Haven van Brussel*, C229/21, EU:C:2022:471, punt 56, met verdere verwijzingen.
- Zie over de Spitzenkandidatenprocedure in 2014 meer uitgebreid mijn artikel P. Post (2016). Deze keer is het anders. De Spitzenkandidatenprocedure voor de benoeming van de voorzitter van de Europese Commissie. In: *Ars Aequi*, afl. 9, p. 581-589.
- Resolutie van het Europees Parlement van 22 november 2012 over de verkiezingen van het Europees Parlement in 2014 (P7_TA(2012)0462), PbEU 2015, C 419/27, p. 185.
- Zie voor een beschrijving van

Paul Post *Weer een Spitzen-coup van het Europees Parlement?*

- de campagnes N. Peñalver García & J. Priestley (2015). *The Making of a European President*, New York: Palgrave Macmillan, hoofdstuk 6.
- 7 Zie hierover S. Hobolt (2014). 'A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections', *Journal of European Public Policy*, afl. 10, p. 1528-1540.
 - 8 C. de Gruyter, S. Alonso, 'Hoe een Duits een-tweetje Juncker aan de macht hielp', NRC Handelsblad 28 juni 2014.
 - 9 Een opinieartikel van Cameron verschijnt op 13 juni 2014 in diverse Europese kranten, waaronder de *Irish Times* ook *Le Monde* en de *Süddeutsche Zeitung*. Zie 'Invented' process to appoint President of European Commission is damaging to democracy.
 - 10 Zie over de Spitzenkandidatenprocedure in 2019 meer uitgebreid mijn artikel P. Post (2020). Het einde van de Spitzenkandidatenprocedure? De evolutie van het benoemingsproces van de Commissievoorzitter, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, afl. 11, p. 179-194.
 - 11 Europese Raad, Remarks by President Donald Tusk following the informal meeting of the 27 heads of state or government on 23 February 2018, 23 februari 2018.
 - 12 Ook in Nederland steeg de opkomst, van 37,3% naar 41,9%.
 - 13 Von der Leyen, Een Unie die de lat hoger legt. Mijn agenda voor Europa, Politieke Beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie, 2019-2024, p. 23.
 - 14 EUObserver (2019). Juncker: 'I was first and last Spitzenkandidat.'
 - 15 Zie Akte van 20 september 1976 betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, PB 1976, L 278, p. 5, laatstelijk gewijzigd bij Besluit 2002/772/EG, Euratom van de Raad van 25 juni en 23 september 2002, PbEG 2002, L 283, p. 1.
 - 16 Zie Artikel 223 lid 1 VWEU.
 - 17 Besluit (EU, Euratom) 2018/994 van de Raad van 13 juli 2018, PbEU 2018, L 178, p. 1. Het besluit is wel (stilzwijgend) goedgekeurd door Nederland. Zie Kamerstukken 2018-19, 35 076, nr. A/1.
 - 18 Zie artikel 3 ter. Overigens heeft de Commissie als onderdeel van haar voorstel om de regels over de financiering van Europese politieke partijen te actualiseren (COM(2021) 734 final), een verplichting voorgesteld voor nationale partijen om het logo van de Europese politieke partij waarbij zij zijn aangesloten bovenaan hun website op te nemen. Dit voorstel bevindt zich nu in de triloof fase.
 - 19 Zie artikel 2 bis en artikel 3 septies van het voorstel van het Europees Parlement, hetgeen als bijlage is opgenomen bij de resolutie van het Europees Parlement van 11 november 2015 over de hervorming van de kieswet van de Europese Unie (P8_TA(2015)0395), PbEU 2017, C 366/02, p. 7.
 - 20 Resolutie van het Europees Parlement van 3 mei 2022 over verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen (P9_TA(2022)0129), nog niet gepubliceerd in het PbEU.
 - 21 Zie artikel 15. Een aanbeveling voor transnationale kieslijsten was overigens ook een van de voorstellen van de Conferentie over de toekomst van Europa. Zie voorstel 38, onder 4, van Report on the Final Outcome.
 - 22 Beide Kamers brachten een negatief advies uit ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel, een zogenaamde 'gele kaart' (zie Kamerstukken 2021-22, 36 104, nr. 5 en 36 104, nr. C). Ook vanuit Denemarken, Ierland en Zweden werd formeel geprotesteerd (zie Tweede Kamer, 2022-23, 21 501-02, nr. 2651, p. 3). Dit alles was onvoldoende om het ontwerp opnieuw in overweging te doen nemen, omdat daar ten minste een derde van de nationale parlementen (9 parlementen of 18 stemmen) voor nodig zijn. Zie artikel 12(b) VEU en Protocol 3, artikel 7(2). Overigens werd vanuit Nederland ook een gele kaart getrokken tegen het voorstel van het Parlement uit 2015 – zie 34 361, nr. 6 (bijlage) en 34 361 nr. B.
 - 23 Zie artikel 18.
 - 24 Het Duitse coalitieakkoord tussen SPD, Groenen en FDP gunt de Eurocommissaris aan de Groenen, tenzij de Commissievoorzitter uit Duitsland afkomstig is – waarmee vooruit lijkt te worden gelopen op een mogelijke herbenoeming van Von der Leyen.
 - 25 Juncker, Speech by President Juncker on review of his Commission, 22 oktober 2019.

Artificiële intelligentie die werkt voor mensen

De Europese wetgeving over artificiële intelligentie krijgt langzaam vorm, maar voor de maatschappelijke impact van AI is nog niets geregeld. Vanuit een commerciële logica zullen weinig bedrijven AI-producten ontwikkelen die specifiek bedoeld zijn om het leven van arme mensen te verbeteren.

DANIEL MÜGGE

Professor of Political Arithmetic aan de Universiteit van Amsterdam en projectleider RegulAite

De Europese Unie staat op het punt om wetgeving voor artificiële intelligentie (AI) aan te nemen. Na jaren gesteggel wordt de ‘AI Act’ in december waarschijnlijk een feit. Dat regelpakket stelt grenzen aan gevaarlijke toepassingen zoals automatische gezichtsherkenning. Het moet bovendien ervoor zorgen dat AI-tools in Europa geen fundamentele rechten schenden — denk aan privacy of het recht op non-discriminatie. En het legt AI-ontwikkelaars een reeks plichten op, bijvoorbeeld openheid over hoe potentieel risicovolle systemen zijn gebouwd.

Maar wie denkt dat AI als politiek dossier daarmee is afgehandeld, heeft het goed mis. Brusselse AI-wetgeving heeft namelijk weinig oog voor de maatschappij-brede omwentelingen die AI kan brengen. Dat is een punt van zorg met name als men in AI meer ziet dan gewoon een digitaal product dat binnen heldere kaders vrij verhandelbaar moet kunnen zijn. De Tweede Kamer wordt eind november opnieuw gekozen; het Europese parlement over iets meer dan een half jaar. Een goed moment

dus om te vragen: wat zouden beginselen zijn van een progressief AI-beleid?

Het ligt voor de hand hierbij drie belangrijke progressieve beginselen als uitgangspunt te nemen: emancipatie, solidariteit en duurzaamheid. Wat betreft de eerste: technologische vooruitgang zou mensen vrijer moeten maken en hun zelfbeschikking en controle over het eigen leven moeten vergroten. Met het oog op solidariteit zouden de vruchten van vooruitgang breed in de maatschappij — en wellicht mondiaal — gedeeld moeten worden, dus fair en met oog voor elkaar. En vanuit het beginsel van duurzaamheid mag die vooruitgang niet op rekening van toekomstige generaties gaan. Wat betekent het voor AI-beleid als men het drieluik emancipatie, solidariteit, en duurzaamheid als uitgangspunt neemt?

Een inhaalrace tussen vangrails

Op dit moment zijn politieke discussies en de beleidsvisies op artificiële intelligentie vrij nauw. De centrale doelstelling is: AI aanjagen.

Daniel Mügge *Artificiële intelligentie die werkt voor mensen*

AI wordt gedomineerd door de grote Chinese en Amerikaanse Big Tech-bedrijven. In deze landen worden de meeste AI-patenten aange meld en investeringen in AI zijn er veel hoger dan in Europa. Niet dat op ons continent niets gebeurt, maar er zit een duidelijk gat tussen de twee mondiale koplopers en de EU. Uit angst een economische boot te missen en technologisch afhankelijk te worden, zetten zowel Den Haag als Brussel in op een Europese inhaalrace op AI-vlak.

Tegelijkertijd leven in beleidskringen ook zorgen over de veiligheid en mogelijk misbruik van AI. EU-wetgeving voor artificiële intelligentie — een soort wettelijke vangrails voor die inhaalrace — focust niet alleen op bijvoorbeeld geautomatiseerde discriminatie en mogelijke privacy-schendingen, maar ook op digitale manipulatie, bijvoorbeeld door deepfakes, of schade voor burgers als AI-systemen op hol slaan.

Hype

Op de achtergrond schemeren twee uiteenlopende AI-verzichten. De eerste, een futuristische hype, suggereert dat artificiële intelligentie álles verandert. Alsof de mensheid in haar geheel een upgrade krijgt, zoals in de titel van Max Tegmarks bestseller *Life 3.0. Being Human in the Age of Artificial Intelligence*. Bron van paniek is hier een soort FOMO (fear of missing out), waarin de geschiedenis landen zal afstraffen die AI niet op tijd omarmd hebben. Adviesbureaus zoals McKinsey rekenen regelmatig voor wat voor ongelofelijke sommen geld met AI verdiend kunnen worden — om watertandende klanten vervolgens met duurbetaald advies op weg te helpen in die gouden AI-toekomst.

Wat daarbij vaak vergeten wordt is dat nieuwe verdienmodellen en innovatie niet automatisch tot bredere welvaart leiden. Veel artificiële intelligentie-toepassingen zullen winst en economische macht eerder concentreren bij een kleine groep. De productiviteit van een handvol bedrijven en werknemers zal een behoorlijke boost krijgen. Maar tenzij die

nieuwe rijkdom breed gedeeld wordt in de maatschappij, leidt deze niet tot meer vraag en dus groei. Zonder een overheid die via forse belasting van digitale winsten artificiële intelligentie als ongelijkheidsmachine beteugelt, zou het economische wondermiddel AI wel eens een wassen neus kunnen zijn.

Er is nauwelijks aandacht voor de gevolgen van artificiële intelligentie voor de zwakkeren in de samenleving

Maar ook buiten het economische domein gaat AI de mensheid niet redden. We hebben nu al de technologische middelen om grote wereldproblemen op te lossen, maar onverschilligheid, hebzucht en politiek conflict staan daar keer op keer aan in de weg. Daar zal AI niets aan veranderen.

Tegelijkertijd duiken apocalyptische vergezichten op: een doorgeslagen, ver gevorderd AI, zo horen wij uit Silicon Valley, zou ooit zelf de macht kunnen pakken of gewoon uit de hand kunnen lopen, met desastreuze gevolgen voor de mensheid. 'Existential risk' wordt in tech-kringen als het centrale obstakel gezien op weg naar een digitaal Nirvana.

Kritische analisten zien hier vooral een gewiekst afleidingsmaneuver in. In sci-fichtige discussies bewijst de tech-sector zijn vermeende zorgen over de maatschappelijke impact van artificiële intelligentie, zonder zijn handen vuil te hoeven maken aan de problematische gevolgen van AI die wij nu al zien. Natuurlijk moeten lange-termijnvragen en scenario's in kaart gebracht worden, maar zij zijn geen excuus voor nalatigheid in het hier en nu.

Daniel Mügge *Artificiële intelligentie die werkt voor mensen*

Een brede blik op AI

Vanuit een progressief perspectief is de vraag urgent wat de voetafdruk van AI is in de samenleving, nu en in de toekomst. En hoe wij ervoor kunnen zorgen dat AI emancipatie, solidariteit, en duurzaamheid bevordert en niet belemmert. Ten eerste moet de blik op AI zelf verbreed worden. In het wild treffen wij AI immers meestal ingebed in andere technologieën – navigatiesystemen, websites om treinkaartjes te boeken, digitale leeromgevingen op school, de workflow-planning op ziekenhuisafdelingen, of achter geautomatiseerde brieven van de overheid. Artificiële intelligentie is niet zozeer een apart product, zoals een zaklamp of digitale camera, maar een tool dat op heel veel plekken vrij onzichtbaar ingezet wordt.

AI-beleid gaat dus niet alleen over de veiligheid of transparantie van een algoritme zelf. Het gaat ook over de maatschappelijke consequenties van AI-gebruik. Wat doet AI met ons onderwijs? Hoe beïnvloedt zij, via mobiele telefoons of tablets, kinderen en jonge mensen? Wat doet AI met menselijk contact in de zorg? Waar kan AI gebruikt worden om consumenten nog slimmer te verleiden of een zo hoog mogelijke prijs te laten betalen? Discussies rond deze onderwerpen zijn niet nieuw. Het besef dat de politiek hier iets van mag en moet vinden is dat wel.

Bij het onder ogen zien van de onwenselijke maatschappelijke bijwerkingen van AI hebben we een nuchter beleid nodig, geen paniekvoetbal. Er mag bij de ontwikkeling of toepassing van AI best af en toe op de rem getrapt worden, ondanks jachtige berichten dat, als wij niet vol gas geven, de Nederlandse of Europese digitale sector nog verder achteropraakt. Nederland wordt niet direct een digitale woestijn als het een keer een innovatie langs zich heen laat gaan. Amerika mag dan digitaal geavanceerder zijn dan Europa, de relatieve behoedzaamheid en solidariteit van beleid hier maken Nederland nog steeds

een veel leefbaarder land dan de VS, met name voor burgers die niet tot een bevoorrechte minderheid behoren. Technologisch wereldleiderschap is noch een garantie noch een voorwaarde voor gelukkige burgers.

Een brede blik op artificiële intelligentie verliest bovendien de ecologische voetafdruk niet uit het oog. Datacentra en computersystemen om algoritmes te trainen verslinden enorme hoeveelheden elektriciteit. En de grondstofwinning voor geavanceerde computerchips gaat vaak gepaard met abominabele arbeidsomstandigheden en serieuze milieuvervuiling, bijvoorbeeld rondom mijnen. Zo virtueel als AI ook lijkt, zij heeft nogal een nare impact op de natuur.

Beleid daarop voeren is lastig: datacentra die op groene stroom draaien, leggen zo'n groot beslag op die stroomvoorziening dat andere verbruikers worden gedwongen fossiele elektriciteit te gebruiken. Ze schuiven het probleem zo door. De meeste potentie zit vooralsnog misschien in een combinatie van transparantie over de milieu-impact van techbedrijven en regels die energiezuinig AI aanmoedigen. Bijvoorbeeld door eindgebruikers de optie te geven om zoekmachines, apps en kantoorsoftware in een energiezuinige AI-light stand te zetten. Alsnog onbevredigend, maar afgedwongen openheid over de milieu-impact van AI-gebruik is in ieder geval beter dan de illusie dat AI een schone technologie is. Ook aan een onschuldige vraag aan ChatGPT hangt een ecologisch prijskaartje.

Manipulatie en emancipatie

Een van de grootste zorgen over AI vanuit een progressief perspectief is de invloed op emancipatie – begrepen als een stapsgewijze groei van zelfbeschikking. Veel AI-systemen mikken er immers op individuen en hun bewegredenen beter te doorgronden, om daar dan politiek of commercieel voordeel mee te doen. Hier zit een cruciale spanning. Algoritmes bieden wellicht gemak, bijvoorbeeld in

Daniel Mügge *Artificiële intelligentie die werkt voor mensen*

zoekmachines die ons wonderbaarlijk naar de gewenste resultaten leiden of Spotify dat nu al weet waar wij morgen graag naar zullen luisteren. Tegelijkertijd worden mensen, soms met, soms zonder kwade bedoelingen, steeds meer van buiten gestuurd — wat haaks staat op zelfbeschikking.

Een progressief AI-beleid zou burgers realistische opties moeten geven die teugels terug te pakken. Zo zouden techbedrijven bijvoorbeeld verplicht kunnen worden gebruikers van apps of zoekmachines zelf te laten kiezen tussen zoekalgoritmes: wil ik op Lin-

AI-beleid gaat niet alleen over de veiligheid of transparantie van een algoritme zelf, het gaat ook over de maatschappelijke consequenties van AI-gebruik

kenIn alleen posts van mijn directe contacten zien, streng chronologisch? Voorgeselecteerd op mijn vermeende interesses? Of misschien gemengd met wat willekeurig uitgekozen, populaire posts? Op z'n minst zouden gebruikers makkelijker moeten kunnen begrijpen naar welke criteria artificiële intelligentie content of suggesties voorsorteert.

Hetzelfde geldt voor het politieke discours. Sociale media-algoritmes werden regelmatig gehemeld als bronnen van disinformatie, online haat en polarisatie. Tegelijkertijd kunnen politieke partijen en hun aanhangers AI gebruiken om met psychologische trucjes zielen te winnen. Daarbij worden rede en deliberatie omzeild om direct het onderbewustzijn van kiezers aan te boren.

Stel je een algoritme voor dat voor mij op maat gemaakte partij-reclame mailt — geba-

seerd op de regio waar ik woon, de baan die ik heb, mijn taalgebruik, het soort onderwerpen dat ik relevant vind, enzovoort. En niet alleen de tekst van die automatische e-mail is dan op mij geijkt, maar ook het lettertype, de achtergrondafbeelding et cetera. Politieke reclame gestoeld op een algoritmisch psychogram van mij, dat mij precies op mijn zwakke plekken weet te raken. Ook dat staat haaks op emancipatie en het doel om burgers zelf soeverein over hun levens te laten beslissen.

Met name vanwege het potentiële risico van manipulatie mag de controle over AI niet in een klein aantal handen geconcentreerd zijn — noch bij bedrijven, noch bij overheden. Vooralnog heb ik geen probleem met de AI-toepassingen die Microsoft langzamerhand in zijn Office-software inbouwt, zoals automatische tekstsuggesties of vertaling van gehele documenten. Maar het is opmerkelijk dat het monopolie van Microsoft kantoorsoftwaregebruikers feitelijk geen andere keuze laat dan dag in, dag uit met AI te werken.

De ongelijke impact van AI

Veel discussies over AI suggereren een soort tweestrijd tussen mens en machine, of tussen burgers en Big Tech. De praktijk ligt ingewikkelder, want de kosten en baten van AI zijn ongelijk verdeeld. Sommige werknemers zullen hun productiviteit — en daarmee wellicht hun lonen — inderdaad zien stijgen. Andere banen versralen of verdwijnen. In het ene geval gebruiken mensen algoritmes, in het andere gebruiken of vervangen algoritmes mensen.

Dat geldt ook voor het gebruik van AI in de privésfeer. Commerciële AI-toepassingen zijn immers gericht op mensen die ervoor kunnen betalen en voldoende digitaal geletterd zijn. Een deel van de Nederlandse bevolking is als markt voor AI-hulpmiddelen gewoon niet interessant. Het resultaat? Een groeiende kloof tussen mensen die hun voordeel kunnen doen met digitale technologieën en degenen voor wie dat niet geldt.

Daniel Mügge *Artificiële intelligentie die werkt voor mensen*

De digitale kloof is natuurlijk niet nieuw, maar vanuit een progressief perspectief is zij een manifest politiek probleem. Solidaire technologische vooruitgang zou immers moeten betekenen dat zoveel mogelijk mensen er beter van worden. Dat gaat niet vanzelf en vergt dus politieke interventies. Een progressief AI-beleid is niet alleen bezig met de voorhoede van de digitale transformatie — de ‘innovators’ — maar bekommert zich ook om de achterblijvers. Vanuit een commerciële logica zullen weinig bedrijven AI-producten ontwikkelen die specifiek bedoeld zijn om het leven van arme mensen te verbeteren. Of denk aan vertaaltools die mensen zonder Nederlandse taalvaardigheden écht kunnen helpen die brief van de rijksoverheid te begrijpen. Hier zijn initiatief en geld vanuit de publieke sector gevraagd om te zorgen dat de voordelen van AI breed gedeeld worden.

De mondiale dimensie

Wie uitzoomt en de wereld als geheel bekijkt, ziet een nog veel grotere kloof. De tech-sector is mondiaal, en de grootste spelers zijn geworteld in de VS of in China. Europa heeft al moeite om die twee bij te houden; voor de meeste andere landen is die strijd verloren voordat die is begonnen.

Het resultaat is een mondiale hiërarchie waarin digitale macht enorm geconcentreerd is. Daar is van Den Haag en zelfs vanuit Brussel niet direct iets aan te doen, maar het vergt wel onze aandacht. Verstreckt digitaal beleid in rijke landen mondiale ongelijkheid? Belemmert ons beleid wellicht de ontwikkeling van lokale high tech-sectoren elders? En in welke mate zitten achter algoritmes op onze telefoons slecht betaalde werkers in arme landen, die eindeloze datasets voor een mager loon moeten opschonen? Het belang van faire handel en oog voor ontwikkeling elders in de wereld geldt ook voor AI.

Tegelijkertijd zal ook een progressief AI-beleid rekening moeten houden met de geopo-

litieke situatie. Artificiële intelligentie is niet alleen de speelbal van commerciële interesses, maar ook van militaire belangen. Zowel Beijing als Washington ziet AI als een cruciaal wapen in hun gespannen onderlinge verhouding. In hoeverre algoritmes daadwerkelijk beslissend zullen worden op het slagveld is een open vraag; dat grote strijdmachten er hun hoop op zetten is een feit. Ook door zijn NAVO-lidmaatschap en afhankelijkheid van de VS zal Nederland zich aan de militarisering van AI niet geheel kunnen onttrekken.

Dat betekent niet dat Europees AI-beleid zich moeten laten meesleuren in alomvattende ‘vriend of vijand’-logica van digitale bondgenootschappen. Ondanks de nauwe trans-Atlantische banden moet het mogelijk blijven om verschillende beleidspaden te bewandelen — zoals nu al gebeurt met een strenger Europees toezicht op digitale platforms of privacybescherming. Toekomstige Amerikaanse verkiezingen zouden de meningsverschillen tussen het Witte Huis en Brussel fors kunnen laten groeien; alleen al daarom is het verstandig om niet te zeer op trans-Atlantische eensgezindheid te vertrouwen.

Een pragmatische maar doortastende aanpak

Eerlijk is eerlijk: er zijn grenzen aan de bestuurbaarheid van AI. Het digitale karakter ervan maakt AI vaak ongrijpbaar en de toekomstige vaardigheden van AI-systemen zijn lastig te voorspellen. Er is geen magische knop om technologische ontwikkelingen de ene of andere kant op te sturen.

Omdat AI-beleid niet helemaal van tevoren dichtgetimmerd kan worden, moet de politiek flexibel kunnen blijven reageren op nieuwe uitdagingen. Bedrijven willen begrijpelijkerwijs weten waar zij juridisch aan toe zijn, maar als de technologie zelf onvoorspelbaar blijft, zullen de politieke antwoorden daarop dat ook zijn.

Innovatie en individuele vrijheid moeten ruimte krijgen zolang zij het bredere

Daniel Mügge *Artificiële intelligentie die werkt voor mensen*

maatschappelijke belang niet in het geding brengen. Dat geldt ook voor wat men digitale volksgezondheid zou kunnen noemen. Waar AI gedrag bevordert dat schadelijk is voor burgers – bijvoorbeeld excessieve impulsaankopen – zou de overheid net zo kunnen ingrijpen als zij dat doet met een verbod op roken op bepaalde plaatsen en beneden een bepaalde leeftijd, leeftijdsbeperkingen voor alcoholverkoop, of een gordelplicht in de auto.

Niet alles kan of hoeft gereguleerd te worden. Sommige negatieve bijwerkingen van de digitale transformatie kunnen beter door flankerende maatregelen opgevangen worden. Neem sectoren waarin AI op grote schaal banen zou kunnen vernietigen – vooral routinewerk achter computers, zoals de verwerking van documenten of data. Gezien het tempo van veranderingen ligt het vanuit solidariteitsoogpunt voor de hand dat de winnaars van de AI-omwentelingen meebetalen om de verliezers te compenseren. Of dat de vorm krijgt van een basisinkomen of goede omscholing is minder relevant. Wat telt is het principe dat men verliezers niet gewoon in de kou laat staan.

De rol van Nederland in Europa

AI-beleid is voor een groot deel EU-beleid. Europese wetgeving ziet AI primair als een digitaal product, en dus als deel van de binnenmarkt. Die aanpak is zinvol – een lappendeken van digitale regels in Europa zou haast onwerkbaar zijn.

Daarmee is de rol van nationaal AI-beleid echter nog lang niet uitgespeeld. Ten eerste hebben de lidstaten – en Europarlementariërs uit die lidstaten – een centrale rol in het EU-beleid. Nederland kan dus zijn stem in Brussel laten gelden. Ten tweede houdt AI-beleid niet op bij wetgeving voor een digitale binnenmarkt. AI-beleid gaat ook over de effecten die technologische verandering in andere sectoren heeft – in de zorg, in het onderwijs, in arbeidsmarkten, in de politieke arena, in de media.

Hier ligt wel ruimte om op nationaal niveau bij te sturen: welke rol willen wij voor AI in het hoger onderwijs? Welke ruimte krijgen ondernemingsraden om mee te beslissen over inzet van AI in een bedrijf? Moeten er grenzen zijn voor TikTok-algoritmes die toeristen in Amsterdam de ene dag massaal naar de ene

Als AI gedrag bevordert dat schadelijk is voor burgers – bijvoorbeeld excessieve impulsaankopen – zou de overheid kunnen ingrijpen

plek sturen, en een dag later naar een andere? En als AI-gedreven sociale media de mentale gezondheid van jonge mensen beschadigen, hoe kan nationaal beleid die dynamiek afzwakken? Een Europese markt voor AI mag niet betekenen dat landen geen ruimte meer overhouden om de voetafdruk van de digitale transformatie te managen.

Een oneindige opgave

Het is moeilijk voorstelbaar dat digitale innovatie ergens stopt. Daarmee is ook AI-beleid nooit af. Zowel de Tweede Kamer als het Europese Parlement zullen ervoor moeten blijven zorgen dat de digitale transformatie een stap voorwaarts voor alle burgers is, zonder te veel van de kosten door te schuiven naar de toekomst.

De trias van emancipatie, solidariteit en duurzaamheid als leidraad maken het er niet makkelijker op: AI werkt immers op heel uiteenlopende manieren op die gebieden door, vaak op manieren die niet direct zichtbaar zijn. Desondanks zullen progressieve politici die handschoenen moeten oppakken en werk

Daniel Mügge *Artificiële intelligentie die werkt voor mensen*

moeten maken van een AI-toekomst waar mens en maatschappij beter van worden.

Op dit moment ontbreekt echter aandacht voor en kennis over wat AI betekent voor de zwakkeren in de samenleving. AI is ingewikkeld, en de beleidsdiscussie wordt – niet geheel verbazingwekkend – gedomineerd door mensen met een redelijk geprivilegieerde positie in de maatschappij. Maar beleid

Het monopolie van Microsoft laat kantoorsoftware-gebruikers feitelijk geen andere keuze dan dag in, dag uit met AI te werken

en producten die voor de een goed werken, hoeven dat voor andere mensen nog niet te doen. Laten we dus uitzoeken wat AI eigenlijk betekent voor het werk van een verpleegster, voor sociale minima, voor mensen met een handicap, voor mensen in rurale gebieden. Belangrijk is dus dat wij een helderder beeld krijgen van de ‘digitale alledag’ van burgers dwars door de maatschappij, niet alleen de digitale koplopers.

Europese en Nederlandse AI-autoriteiten zullen in de toekomst behoorlijke resources en bevoegdheden nodig hebben, om waar nodig onderzoeken uit te voeren of bij te sturen. Daarbij moet vooral een gezonde afstand tussen toezichthouders en de bedrijfs wereld gewaarborgd blijven. Als verhoudingen te knus worden – men denke aan de financiële sector of relaties tussen bedrijven en hun auditors – kan echte controle snel verwateren. Dat betekent geen vijandige houding tegenover AI-bedrijven – alleen het besef dat hun belang en dat van burgers in al hun diversiteit nogal kunnen botsen.

Al met al moeten nationale overheden de ruimte en durf hebben om onwenselijke maatschappelijke uitwerkingen van AI te benoemen en aan te pakken. Soms kan dat binnen de bestaande EU-kaders; op andere momenten moeten lidstaten gezamenlijk nieuw beleid optuigen. En waar voortschrijdend inzicht laat zien dat Europese binnenmarktregels in de weg staan, moeten die wellicht nog eens tegen het licht gehouden worden. De macht van nieuwe technologieën en de handvol bedrijven die deze domineren is enorm. Hoe dan ook is het essentieel dat burgers en hun vertegenwoordigers waar mogelijk de regie over onze digitale toekomst pakken en houden.

Een gelijkwaardige relatie met het mondiale Zuiden

De Europese Unie streeft naar gelijkwaardigere relaties met grootmachten als India, Indonesië en verschillende landen op het Afrikaanse continent, maar dat streven wordt met de nodige scepsis gezien door die landen zelf. De praktijk is namelijk vaak anders. De EU zal moeten laten zien dat die gelijkwaardigheid haar menens is.

TIES HUIS IN 'T VELD

Internationaal secretaris PvdA

Een aantal maanden na de inval van Rusland in Oekraïne werd er in de Algemene Vergadering van de VN gestemd over een resolutie ter veroordeling van de Russische agressie. Alhoewel 143 landen voor de resolutie stemden, waren er ook tegenstemmers en hield een flink aantal landen zich afzijdig.¹ Tot deze laatste groep behoren India, Vietnam, Zuid-Afrika, Pakistan en de Democratische Republiek Congo.

En ondanks vele Westerse diplomatieke initiatieven in het afgelopen jaar, werd tijdens de Algemene Vergadering van dit dit jaar wederom duidelijk dat het gat tussen het Westen en het mondiale Zuiden allesbehalve is gedicht. De verklaring hiervoor is complex en verschilt per land. Zo is de huidige regering van Zuid-Afrika niet vergeten dat de Sovjet-Unie de strijd tegen Apartheid heeft gesteund en weet het door crises geteisterde Pakistan hoe belangrijk de goedkope Russische olie voor het land is.²

Toch heeft het er alle schijn van dat de verschillende beweegredenen ook een ge-

meenschappelijke deler hebben. Allereerst is het zo dat deze landen de oorlog in Oekraïne niet bezien vanuit een Europees standpunt. In 1961 richtten ruim 120 landen de zogenaamde Beweging van Niet-Gebonden Landen op: landen op het zuidelijk halfrond die vroeger – vrij respectloos – de ‘Derde Wereld’ werden genoemd en tegenwoordig het ‘mondiale Zuiden’ vormen. Ondanks grote onderlinge verschillen deelden ze de wens om eigen keuzes te maken en zich niet door de machtsblokken Verenigde Staten en Sovjet-Unie in een kamp te laten wegzetten.

Terwijl er zestig jaar later nog altijd een strijd tussen twee grootmachten gaande is – ditmaal tussen de VS en China – is deze behoefte onverminderd groot gebleven. Daarbij zien we steeds vaker dat BRICS-landen – die in het nieuwe jaar worden uitgebreid met zes nieuwe leden – een zelfstandige positie innemen op het wereldtoneel. Het is tekenend dat ook democratieën India en Brazilië op het vinkentouw zijn gaan zitten. Zij kiezen geen

Ties Huis in 't Veld *Een gelijkwaardige relatie met het mondiale Zuiden*

kant in het conflict en kijken per keer in welk kamp het meest te halen valt.

Daarnaast mogen de wereldwijde consequenties van de oorlog in Oekraïne niet worden onderschat. Zo kregen meerdere landen in het Midden-Oosten en in Noord- en Oost-Afrika door de gestegen prijzen te maken met een voedselzekerheids crisis. Volgens de VN hebben dit jaar maar liefst 750 miljoen mensen te weinig te eten.³

Tot de blanco stemmers behoorden ook landen die principieel tegen sancties zeggen te zijn.⁴ Zij voelen er om die reden niet voor om in navolging van het Westen sancties tegen Rusland in te voeren. Fijntjes wordt eraan toegevoegd dat het Westen ten opzichte van andere conflicten nogal eens met twee maten meet. Waar Europese leiders spreken over de oorlog in Oekraïne als een historisch kantelpunt, kampen collega's op andere continenten al decennialang met conflicten met vaak niet minder verstrekende gevolgen. Of zoals een Palestijnse diplomaat het onlangs treffend verwoordde: 'Verwachten dat de hele wereld naar de Europese pijpen danst als Europa zelf ook eens een conflict heeft, is zo verdomde arrogant.'⁵

De geloofwaardigheid van de EU raakt door dit alles aangetast. Een van de krachten van het Europese project is altijd de zogenaamde 'soft power' geweest: het vermogen macht uit te oefenen door middel van waarden als democratie en mensenrechten. Europa als wenkend perspectief. Maar wie een blik werpt op de huidige EU moet al snel concluderen dat deze waarden op tal van vlakken onder druk staan. Dit is niet alleen intern het geval in Hongarije en Polen, maar ook in het Europese buitenlandbeleid.

Een recent voorbeeld hiervan zijn de afspraken met de Tunesische autocratische president Saïed. In ruil voor het tegenhouden van migranten krijgt het land dat kampt met economische malaise uitgebreide financiële steun. Afrikaanse migranten worden door de Tunesische autoriteiten opgejaagd en ge-

dumpst in de woestijn aan de grens met Libië. Ondanks deze misstanden is een serieus gesprek over mensenrechten nooit gevoerd, ook niet door demissionair premier Rutte die een sleutelrol speelde in de totstandkoming van de Tunesië-deal.

De Europese omgang met vluchtelingen en migranten tast het beeld aan dat mensen in landen van het mondiale Zuiden over de EU hebben.⁶ Waar Oekraïense vluchtelingen een warm welkom kregen in Europese samenlevingen, worden er met het jaar meer hekken gebouwd om mensen uit het Midden-Oosten en Afrika buiten te houden.

Sommige Afrikaanse landen zijn gedwongen meer te betalen aan hun schuldeisers dan dat ze aan gezondheidszorg kunnen besteden, laat staan aan klimaatprojecten

Ook het ontbreken van een goede verdeling over de wereld van coronavaccins heeft Europa niet een in goed daglicht gezet. Uit onderzoek van Rosa Balfour en Marta Martinelli onder een groep Ethiopiërs blijkt dat zij geschokt waren dat in welvarende landen al gesproken werd over boosters, terwijl veel Afrikanen nog wachtten op hun eerste vaccin. Deze voorbeelden laten volgens de onderzoekers zien dat het geen wonder is dat de EU weinig loyale vrienden heeft in het mondiale Zuiden.⁷

Oude machtsstructuren

Waar het bovenal aan schort zijn hervormingen van het multilaterale systeem.⁸ Veel van de huidige multilaterale organisaties zijn gevormd tijdens de nasleep van de Tweede

Ties Huis in 't Veld *Een gelijkwaardige relatie met het mondiale Zuiden*

Wereldoorlog. De geringe invloed van landen in het mondiale Zuiden, waarvan een deel nog onder koloniaal bewind stond, en de dominantie van het Westen in die tijd vinden nog steeds hun weerspiegeling in de machtsstructuren van organisaties als de VN en internationale financiële instellingen.

De wereldhandel in voedsel wordt gedomineerd door multinationals die zonder veel tegenstand Westerse overproductie op de Afrikaanse markt kunnen dumpen

Het voorbeeld van de VN-Veiligheidsraad is tekenend. Terwijl de landen uit het mondiale Zuiden twee derde van het totale aantal VN-lidstaten vormen, is geen van deze landen in dit hoogste orgaan vertegenwoordigd. Terecht geven Afrikaanse leiders aan dat dit 'historisch onrechtvaardig' is.⁹

Een ander groot probleem waar landen in het mondiale Zuiden mee kampen is het gebrek aan fondsen. Het is inmiddels duidelijk dat internationale financiële instellingen als het IMF en de Wereldbank simpelweg niet genoeg kapitaal (kunnen) vrijmaken om aan de wereldwijde vraag te voldoen. De investeringskloof tussen het Westen en de rest van de wereld neemt alleen maar toe, naar schatting met € 1,3 biljoen per jaar.¹⁰ Dit betekent dat landen niet kunnen investeren in zaken die essentieel zijn om hun economieën verder te ontwikkelen, zoals spoorwegen, glasvezelkabels en wegen.¹¹

En dan is nog niets gezegd over de grootste uitdaging van deze tijd: klimaatverandering. Juist de landen die het minst hebben bijgedragen aan de opwarming van de aarde ervaren

nu al de meest desastreuze effecten ervan. Droogte, orkanen en overstromingen komen steeds vaker voor, met mislukte oogsten en moeilijkheden om gewassen te verbouwen tot gevolg.

Om deze effecten enigszins op te kunnen vangen zijn miljarden nodig voor adaptatie; geld dat landen die kampen met een grote schuldenlast niet hebben, ook niet omdat deze landen te maken hebben met rentes die tot acht keer hoger zijn dan bij ons.¹² Sommige Afrikaanse landen zijn gedwongen meer te betalen aan hun schuldeisers dan dat ze aan gezondheidszorg kunnen besteden, laat staan aan klimaatprojecten.¹³ Van de 52 landen die op het randje van faillissement verkeren, staat de meerderheid ook in het rijtje met landen die het meest kwetsbaar zijn voor klimaatverandering.

Geopolitieke concurrentie

China doet er intussen alles aan de banden met het mondiale Zuiden aan te halen. Zo kwam Beijing met de oprichting van de Aziatische Infrastructuurinvesteringsbank (AIIB) als alternatief voor de Wereldbank en lanceerde het de Nieuwe Zijderoute. Sinds 2013 heeft het land met zo'n 138 landen memoranda van overeenstemming getekend.¹⁴

De Chinese focus ligt op de financiering van infrastructuurprojecten. Tussen 2000 en 2020 werd alleen al in Afrika maar liefst \$ 160 biljoen aan dergelijke projecten besteed.¹⁵ Niet alleen de effectiviteit waarmee projecten worden gerealiseerd valt op, maar ook de snelheid waarmee China leningen en investeringen verstrekt. 'Als ik China vraag om een weg te bouwen, rijd ik erop in de tijd dat het de Wereldbank kost om een lening goed te keuren', liet recentelijk een Afrikaanse leider zich ontvallen.¹⁶

Een ander groot verschil met de Westerse aanpak zijn de voorwaarden die worden gesteld bij handel, investeringen of ontwikkelings samenwerking. Zo stelt de EU net als de

Ties Huis in 't Veld *Een gelijkwaardige relatie met het mondiale Zuiden*

VS als eis dat landen hiervoor hun financiën op orde krijgen of voldoen aan normen van 'good governance'. Terwijl China volgens het principe van non-interventie zegt zich niet te mengen in de politieke aangelegenheden van landen. Dit verklaart voor een groot deel de Chinese populariteit in sommige zuidelijke landen. Met name voor dictatoriale regimes biedt Beijing een uitweg voor 'lastige' Europese kritiek op corruptie en mensenrechtenschendingen.

Deze kritiek komt vanzelfsprekend ook niet van Rusland, dat zich op het Afrikaanse continent vooral richt op veiligheid, of het gebrek daaraan. Zo spint president Poetin garen bij de instabiliteit die in een aantal regio's heerst op het Afrikaanse continent. Niet alleen door massaal wapens te leveren — Rusland is de grootste wapenverstrekker in Sub-Sahara-Afrika¹⁷ — maar ook door de plaatsing van troepen zelf.

Neem de situatie in West-Afrika. Waar het Frankrijk samen met andere Europese landen niet is gelukt terreur terug te dringen, belooft de Wagner-groep orde op zaken te stellen. Na verwerpelijke deals met leiders in Mali, Libië en de Centraal-Afrikaanse Republiek dreigt Rusland nu ook voet aan de grond te krijgen in Niger, waar een militaire junta deze zomer de democratisch verkozen president Bazoum afzette.

Een Europese agenda voor het mondiale Zuiden

Dat de noodzaak tot betere relaties met het mondiale Zuiden is ingedaald bij Europese leiders bleek afgelopen februari tijdens de jaarlijkse internationale veiligheidsconferentie in München. 'Ik ben onder de indruk hoezeer we het vertrouwen van het mondiale Zuiden verliezen', zei de Franse President Macron in een toespraak. De Duitse Bondskanselier Scholz sprak over een 'laatste kans' om landen in Zuid-Amerika, Azië en Afrika ervan te overtuigen dat de internationale orde ook hun mogelijkheden biedt.¹⁸

Om deze laatste kans te benutten zullen Europese leiders snel met een strategie moeten komen. De EU heeft een eerste goede stap gezet met de lancering van het Global Gateway-project, waarbij de komende jaren maar liefst € 300 mrd — ook met behulp van de private sector — wordt geïnvesteerd in landen in Azië, Zuid-Amerika en Afrika. Dat dit het eigen belang dient is helder, maar succes is alleen gegarandeerd als ook de partnerlanden in voldoende mate van deze investeringen profiteren.

De EU kiest met het Global Gateway-project voor een brede aanpak door te investeren in zaken als schone energie, gezondheidszorg en de digitale transitie met de blik gericht op kennisoverdracht en innovatie. Hierdoor kunnen landen in de toekomst bijvoorbeeld hun eigen vaccins produceren. Gedacht wordt ook aan ruimere mogelijkheden om in Europese landen te studeren of te werken in specifieke sectoren.

Als de EU deze beloften weet waar te maken, biedt dat een goede kans om nieuwe partnerschappen aan te gaan. Zeker omdat de Chinese aanpak wordt gekenmerkt door misstanden, zoals de grootschalige schending van werknemersrechten, milieuschade¹⁹ en het verlies van zeggenschap van het ontvangende land over de aangelegde infrastructuur als leningen niet kunnen worden afgelost.²⁰

Een andere opsteker is de oprichting van het klimaatschadefonds tijdens de COP in Egypte vorig jaar, waarop landen die kwetsbaar zijn voor de gevolgen van klimaatverandering een beroep kunnen doen. De Pakistaanse minister van klimaatverandering Sherry Reman sprak na dertig jaar van onderhandelingen van een 'historisch' besluit.²¹

Van het vorige fonds voor klimaatsteun is echter weinig terechtgekomen, concludeerde Oxfam Novib onlangs.²² Van de beloofde \$ 100 mrd werd er tot 2020 zo'n \$ 83 mrd opgehaald, waarvan slechts een kwart bestond uit giften. Of het nieuwe opgerichte klimaatschadefonds daadwerkelijk kan bijdragen aan het herstel

Ties Huis in 't Veld *Een gelijkwaardige relatie met het mondiale Zuiden*

van vertrouwen tussen het Westen en het mondiale Zuiden hangt dan ook af van de vraag of het Westen deze keer wel zijn toezeggingen nakomt.

Daarnaast is het belangrijk te beseffen dat de koloniale geschiedenis voor veel inwoners van het mondiale Zuiden nog springlevend is. Deze geschiedenis onder ogen zien – zoals het Nederlandse kabinet onlangs heeft gedaan met excuses voor het slavernijverleden – kan bijdragen aan betere verhoudingen. Maar belangrijker is dat Europese landen daadwerkelijk actie ondernemen tegen de scheve machtsverhoudingen die de wereld van vandaag nog altijd kenmerken. Dit kunnen zij

Tussen 2000 en 2020 investeerde China maar liefst \$ 160 biljoen in infrastructuurprojecten in Afrika

doen door werk te maken van hervormingen in het multilateraal systeem, zodat er niet over maar mét het mondiale Zuiden wordt gepraat.

Dit blijft helaas weerbarstig binnen de Verenigde Naties, waar tot nu toe de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad geen overeenstemming hebben bereikt over hervormingen in deze richting. Wat betreft hervormingen van de internationale financiële instellingen kunnen op korte termijn daarentegen wél stappen worden gezet. Zo heeft VN-chef António Guterres concrete plannen gepresenteerd om werk te maken van forse schuldverlichting en lagere rentes voor landen in nood en een eerlijkere verdeling van zogenaamde speciale trekkingsrechten – een soort internationale reservemunt waarvan met name Westerse landen disproportioneel profiteren.²³

Een andere illustratie van de onrechtvaardigere economische verhoudingen is het optreden van multinationals die de wereldhandel in voedsel domineren en die nog altijd zonder veel tegenstand Westerse overproductie op de Afrikaanse markt kunnen dumpen. Het agro-industrieel concern Gargill – in 2019 bestempeld als ‘slechtste bedrijf in de wereld’²⁴ – is een voorbeeld van een multinational die zich hier in het verleden ook schuldig aan heeft gemaakt.²⁵ Met behulp van brievenbusfirma’s in Nederland en Luxembourg betaalt het concern ook nog eens nauwelijks belasting.²⁶

Deze vorm van ongelijkheid dreigen we ook terug te zien in de strijd om de kritieke grondstoffen van de eenentwintigste eeuw, zoals de metalen kobalt, lithium en neodymium die nodig zijn voor de energietransitie. Buitenlandse bedrijven gaan in landen als de Democratische Republiek Congo massaal de concurrentiestrijd aan om grondstoffen uit het land te halen, zonder dat de lokale bevolking hiervan profiteert. Om een nieuwe, ordinaire ‘scramble for Africa’ te voorkomen zullen hun belangen in de toekomst wel serieus moeten worden genomen.

Gelijkwaardigheid waarmaken

Juist in een wereld waarin harde geopolitieke belangen domineren, zijn voor de EU nieuwe partnerschappen met landen in het mondiale Zuiden van groot belang. Betekent dit dat we voortaan gesprekken over mensenrechtenschendingen achterwegen moeten laten? Absoluut niet. Sociaal-democraten zijn niet wars van de harde internationale werkelijkheid, maar blijven altijd op zoek naar mogelijkheden om mensenrechten en democratie te bevorderen. Ook als dit soms ten koste gaat van de koopman.

Zeker in situaties waarin de EU met drukmiddelen effectief het verschil kan maken, moeten we solidair zijn met mensen die elders in de knel komen. Gelijkwaardigheid in relaties betekent immers niet dat landen die

Ties Huis in 't Veld *Een gelijkwaardige relatie met het mondiale Zuiden*

het Handvest van de VN hebben ondertekend hier niet op mogen worden aangesproken. De EU zal dan wel haar eigen trackrecord op orde moeten krijgen. Dit vergt vroegtijdig en resoluut ingrijpen van de Europese Commissie als landen net als Hongarije dreigen af te glijden. Alleen door zelf het goede voorbeeld te geven kan de EU immers geloofwaardig democratische krachten in de wereld blijven ondersteunen.

En hoe essentieel de steun aan Oekraïne ook is, het is zaak dat Europese leiders oog blijven houden voor de grote uitdagingen waar

landen in de rest van de wereld mee kampen. In dit licht is het belangrijk de ontwikkelingen omtrent de Europese 'Global Gateway' in de gaten te houden.

Voor het Europees Parlement in zowel de huidige als de nieuwe samenstelling na de verkiezingen, is er de belangrijke taak weggelegd te controleren dat de toezeggingen worden nagekomen en er concreet werk wordt gemaakt van daadwerkelijke 'win-win' partnerschappen. Met de groeiende invloed van China kan een serieuze agenda hiervoor niet nog een jaar op zich laten wachten.

Noten

- 1 NOS, VN-resolutie Russische annexatie: wie onthield zich van stemming en waarom?, 13 oktober 2022.
- 2 BNR, Pakistan ontvangt eerste Russische olieleveringen, 13 juni 2023.
- 3 United Nations, Secretary-General remarks at the Paris Summit on a New Global Financing Pact, 22 juni 2023.
- 4 Adviesraad Internationale Vraagstukken, AIV-briefadvies: de Oekraïne-oorlog als geopolitieke tijdschok, 7 december 2022.
- 5 NRC, Ineens is het mondiale Zuiden wel interessant, 15 juni 2023.
- 6 Dit wordt bevestigd door onderzoek van Rosa Balfour, Lizza Bomassi en Marta Martignelli, *The Southern Mirror: Reflections on Europe From the Global South*, 29 juni 2022.
- 7 Ibid. p.8.
- 8 ECFR, Multilateral development: How Europeans can get real with the global south, 12 juni 2023.
- 9 CARNEGIE, UN Security Council Reform: What the World Thinks, 28 juni 2023.
- 10 Mondiaal Nieuws, Is Europa's antwoord op China's Nieuwe Zijderoute meer dan 'een druppel in de oceaan'?, 17 maart 2023.
- 11 Ibid.
- 12 United Nations, Secretary-General remarks at the Paris Summit on a New Global Financing Pact, 22 juni 2023.
- 13 Ibid.
- 14 Clingendael, De nieuwe zijderoute als Chinees Marshallplan? 4 november 2022.
- 15 ECFR, Multilateral development: How Europeans can get real with the global south, 12 juni 2023.
- 16 Ibid.
- 17 *Le Monde*, Russia overtakes China as leading arms seller in sub-Saharan Africa, 28 maart 2023.
- 18 *De Volkskrant*, Oorlog in Oekraïne zet wereldorde op losse schroeven, 19 februari 2023.
- 19 Zie bijvoorbeeld *De Groene Amsterdammer*, De roest van een stalen vriendschap, 9 november 2022.
- 20 *Meine Pieter van Dijk* (2020). China, vriend of vijand.
- 21 Aljazeera, Historic 'loss and damage' fund adopted at COP27 climate summit, 20 november 2022.
- 22 Oxfam, Climate Finance Shadow Report 2023: Assessing the delivery of the \$100 billion commitment, 5 mei 2023.
- 23 ISSD, Reforming Financial Architecture to Achieve New Forms of Cooperation, 7 juni 2023.
- 24 *Mighty Earth*, Cargill: The Worst Company in the World (geraadpleegd op 3 oktober 2023).
- 25 Fair World Project, Trading Down: How Unfair Trade Hurts Farmers, 19 april 2017.
- 26 *Trouw*, Graanhandelaar Cargill ontwijkt nog steeds belasting via Nederland en Luxemburg, ondanks nieuwe wetten, 20 maart 2023.



Breek de regel, red het spel?

Het EU-recht heeft voorrang op nationaal recht en beperkt zo de soevereiniteit van de landen in de

Europese Unie. Hoe ver die beperking reikt en hoe dat precies constitutioneel geregeld is, verschilt opmerkelijk genoeg per lidstaat.

NIELS GRAAF

Universitair docent Constitutioneel Recht, Universiteit van Amsterdam

De Nederlandse Grondwet zwijgt over de Europese Unie.¹ Is die stilte over de Europese Unie problematisch, nu een aanzienlijk deel van beleid en regelgeving uit Brussel komt? D66 vond van wel. In een in 2021 verworpen initiatiefwet van Rob Jetten werd gepoogd om het EU-lidmaatschap te verankeren in de Grondwet.² Op de website van D66 viel hierover het volgende te lezen: 'Opname van het lidmaatschap in de Grondwet doet recht aan het grote belang dat de EU heeft voor Nederland. Zeventien andere EU-lidstaten, waaronder Duitsland en Frankrijk, gingen Nederland al voor.'³ Ook de Raad van State verwees naar deze voorbeelden in zijn advies over het D66-voorstel.⁴

Deze stelling van D66 en van de Raad van State getuigt van een pijnlijk gebrek aan kennis van het Duitse en Franse constitutionele recht. De agenda die achter de Franse en Duitse EU-artikelen schuilt, is namelijk die van een verkappt soevereiniteitsvoorbehoud — een vorm van 'delegatie naar boven'.⁵ Daarover straks meer.

Wat er voor nu toe doet is dat de Nederlandse constitutionele orde zich met dat ontbrekende EU-artikel eigenlijk keurig houdt aan de door Brussel verkondigde leer waarin het EU-recht top-down over de lidstaten wordt neergelegd. Hoe zit dat? De kwestie laat zich het helderst uitleggen door het functioneren van de EU-rechtsorde te zien als een spel met regels, valsspelers en spelbrekers.⁶

De gedachte dat ook zoiets ernstigs als een rechtsorde en zijn regels zich ontplooit als spel is niet origineel. De grote Leidse historicus Johan Huizinga werkte dit idee het knapst (en als eerste) uit in *Homo ludens: Proeve eener bepaling van het spel-element der cultuur* (1938). Zijn these: 'De mogelijkheid van verwantschap tussen recht en spel wordt ons duidelijk, zodra wij opmerken, dat aan de praktijk van het recht het karakter van wedstrijd in hoge mate eigen is.' Net als ieder spel heeft het recht zijn regels. Die regels zijn bindend en creëren een eigen wereld. Voor scepticisme is geen plaats. 'Zodra de regels

Niels Graaf *Breek de regel, red het spel?*

overtreden worden,' schrijft Huizinga, 'valt de spelwereld ineen.'⁷

Maar over welke spelwereld gaat het als wij spreken over het ontbrekende EU-artikel in de Nederlandse Grondwet? Al sinds de jaren zestig worden er pionnen op het EU-spelbord geschoven rondom de kwestie van de voorrang van EU-recht. Welk recht prevaleert in het geval van een conflict? EU-recht of nationaal recht?

De spelers: een rijtje rechtsordes — die van de EU, en die van de inmiddels 27 nationale lidstaten. Hun pionnen: denk aan het in Luxemburg zetelende Hof van Justitie (van de Europese Unie), de nationale constitutionele hoven (zoals het vermaarde Bundesverfassungsgericht) en de nationale constituties.

In 1964 begon het knikkeren. In dat jaar legde het in Luxemburg zetelende Hof de regels van het EU-spel als volgt uit in het beroemde Costa/ENEL-arrest: EU-recht heeft voorrang op nationaal recht.⁸ Ruim een decennium later scherpte het Hof in Luxemburg de regels nog eens aan in de Simmenthal-uitspraak: *zelfs* nationale grondwetten zweven in de normenhierarchie onder het EU-recht.⁹ Daar sprak een soort arrogant ambitiestreven uit, maar die begrenzing van de soevereiniteit van de lidstaten was natuurlijk wel handig in de creatie van een gemeenschappelijke markt met gedeelde regels.

Spelbrekers

Maar bovenstaande is te simpel: de regels staan niet vast. Niet elke speler houdt zich braaf aan het door het Hof in Luxemburg gedicteerde regelboek. Anders geformuleerd: in het 'voorrangspel' wordt er voortdurend gestreden om de juiste interpretatie van de regel. Zo werd en wordt binnen de constitutionele ordes van de nationale lidstaten getornd aan het idee dat EU-recht voorrang heeft op strijdige bepalingen in de nationale grondwetten.

Vooraf de Duitse, sinds 1974 door het constitutionele hof geventileerde, claim dat de voorrang van het Europese Unie-recht slechts

wordt getolereerd zolang dit EU-recht niet botst met de 'Grundgesetz' is invloedrijk.¹⁰ Theoretisch voorbeeld: mocht EU-recht de gelijkheid der seksen geweld aandoen, dan wordt, al wapperend met artikel 3 van de Duitse Grondwet (waarin dit recht is gecodificeerd) EU-regelgeving terzijde geschoven. Sinds mei 2020 is er ook een praktijkvoorbeeld: toen legde het Duitse Constitutionele Hof een arrest van het Hof van Justitie van de

In Nederland geldt, anders dan in andere EU-landen, het nationale recht als hiërarchisch ondergeschikt aan het Europese Unie-recht

Europese Unie over de legaliteit van het schuldenopkoopprogramma van de ECB naast zich neer als zijnde onconstitutioneel.¹¹

Die 'competentie' om EU-recht terzijde te schuiven is niet onschuldig. Met bovenstaande claim positioneerde de Duitse constitutionele orde zich als spelbreker ten opzichte van de door het Hof in Luxemburg uitgelegde spelregels. Door zich zichtbaar tegen de regels te verzetten, zo betoogde Huizinga al, onthult de spelbreker de betrokkenheid van de regels. Daarmee bedreigt hij het bestaan van de gemeenschap.

Als de spelbreker ook nog eens eigen, nieuwe regels introduceert, bestaat er zelfs het risico dat men de oorspronkelijke regels van het spel vergeet. 'Juist de outlaw, de revolutionair, de geheime-clubman, de ketter', vervolgt Huizinga, 'is buitengewoon sterk groepsvormend.' Door zich samen van de anderen af te scheiden 'en zich aan de algemene normen te onttrekken, strekt de betovering van de nieuwe regel verder uit'.

Niels Graaf *Breek de regel, red het spel?*

Deze betovering, of ketterij, bereikte Nederland nooit. In tegenstelling tot Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en nog een reeks landen gaat men er in Nederland van uit dat het nationale recht, inclusief de Grondwet, 'uiteraard' hiërarchisch ondergeschikt is aan het Europese Unie-recht. Die voorrang van het EU-recht, zo stelde ook de Hoge Raad nog in 2014, functioneert op basis van het Europese Unie-recht zelf.¹² De Nederlandse Grondwet speelt geen rol in de Nederlandse staatsrechtelijke erkenning van het Europese Unierecht.

Deze 'radicale voorrangsdctrine' is uniek binnen de EU.¹³

Het ontbreken van de EU in de Nederlandse Grondwet is wat dat betreft 'slechts' een erkenning van de Europese divisie die boven de Nederlandse constitutie hangt. Daarin schuilt ook een risico. Het betekent dat EU-recht nooit – zelfs als het anti-democratisch of anti-rechtsstatelijk is – ter zijde kan worden geschoven met een beroep op een strijdig artikel in de Nederlandse Grondwet.

Geschiedenis van een verkeerd begrepen idee

Dat brengt ons weer bij het EU-artikel in de Duitse en Franse grondwet: dat is dus ketterij ten opzichte van de door Luxemburg en Brussel gedicteerde voorrangregel. EU-lidmaatschap wordt ermee gelegitimeerd, maar tegelijkertijd reguleert het ook de werking van het Europese Unie-recht, en wel in die zin dat het Europese Unie-recht slechts functioneert bij de gratie van de 'Grundgesetz' of de 'Constitution'. Deze nationale constituties staan daarmee aan de top van de normenhiërarchie. Het Europese recht zweeft daaronder, net boven de normale Duitse en Franse wetgeving.

De geschiedenis en het doel van de Duitse en Franse constituties, de oudste van Europa, verheldert het een en ander. De artikelen zijn uit nood geboren en veel jonger dan de geschiedenis van de Europese integratie. Pas in 1992, bijna vier decennia na de onderteke-

ning van de Verdragen van Rome (1957), werden de EU-artikelen opgenomen in de Franse Constitution en de Duitse Grundgesetz. Dat gebeurde niet toevallig in dat jaar. De inkt van het net getekende Verdrag van Maastricht was net droog. De daarmee gepaarde soevereiniteitsoverdracht in de vorm van de introductie van de euro en de toebedeling van wetgevende macht aan het Europees Parlement werd niet door iedereen met open armen ontvangen.

Franse zelfbeperking

Om de oppositie de wind uit de zeilen te nemen besloot de Franse president François Mitterrand daarom het verdrag voor te leggen aan de 'Conseil constitutionnel', de Franse Constitutionele raad.¹⁴ Dat bleek een misrekening. In een 'grande décision' van 9 april 1992 oordeelde de Conseil dat enkele in het Verdrag van Maastricht neergelegde bepalingen in strijd waren met de 'essentiële voorwaarden' voor de nationale soevereiniteit.

Een probleem: in de Franse leer is elke wijze van overdracht van de gehele of gedeeltelijke soevereiniteit onmogelijk zonder een wijziging van de Constitution. Ergo: er diende een mogelijkheid te worden gecreëerd in de Franse constitutie die ruimte gaf aan de voorgestelde soevereiniteitsoverdracht.¹⁵ Het resultaat was de invoeging van een vijftiende titel in de Franse Constitution, onder de naam 'Des communautés européennes et de l'Union européenne'.

In deze titel is artikel 88-1 tot en met 88-4 opgenomen, waarbij de middelste nummers met name cruciaal waren voor de ratificering van het Verdrag van Maastricht. In artikel 88-2 werd een expliciet akkoord gegeven op de eerder ongrondwettig verklaarde bevoegdheidsoverdrachten (EMU en het visumbeleid). Artikel 88-3 accordeerde de verlening van het kiesrecht aan niet-Franse burgers uit de Europese Unie voor de Franse gemeenteraadsverkiezingen.

Niels Graaf *Breek de regel, red het spel?*

De Conseil Constitutionnel ging na deze wijzigingen akkoord met het Verdrag van Maastricht.¹⁶ Inmiddels is artikel 88 naar aanleiding van nieuwe EU-verdragen (van Amsterdam tot Lissabon) alweer enkele keren geamendeerd.¹⁷ Het eerste lid leest anno 2022 als volgt:

De Republiek neemt deel aan de Europese Unie, die, op basis van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zoals voortvloeiend uit het op 13 december 2007 in Lissabon ondertekende Verdrag, bestaat uit staten die er vrijelijk voor hebben gekozen bepaalde bevoegdheden gezamenlijk uit te oefenen.

Zelfs als Europees recht anti-democratisch zou zijn, kan het niet terzijde worden geschoven met een beroep op een strijdig artikel in de Nederlandse Grondwet

Dat klinkt sympathiek, maar deze zin valt niet met een vluchtige blik te doorgronden. Dit artikel wordt in de Franse doctrine begrepen als een ‘zelfbeperking’ van de nationale soevereiniteit; dus dat er een soevereiniteitsvoorbehoud in het artikel schuilt. Ook opent het de mogelijkheid om een beperking weer in te trekken.¹⁸ Er is dus geen sprake van competenties die voor altijd zijn overgedragen.

De Franse Constitution dirigeert de boel. Dit geldt ook voor de voorrang van het Europese Unie-recht. Dat bestaat, maar vloeit volgens de Franse doctrine voort uit artikel 88. De voorrang komt niet voort uit het EU-recht zelf, zoals in de Nederlandse interpretatie van het spelboek.

De Franse Constitution, met andere woorden, blijft volgens artikel 88 gepositioneerd

boven (toekomstige) EU-verdragen. Waarom? Om de simpele reden dat de Franse Constitution de lakens uitdeelt. Ook anno 2023 zijn dit de Franse regelen van het spel.

Mede-spelbreker: Duitsland

Met name in Duitsland sloeg de Franse ‘oplossing’ uit 1992 aan. Artikel 88 van de Franse Constitution werd in Duitse staatsrechtelijke kringen met grote belangstelling bestudeerd. Er werd zelfs hoopvol gesproken van het bestaan van ‘Das Französisch-Deutsche Paar’.¹⁹ Dat was niet heel vergezocht. Net als het Franse artikel ontsproot het vergelijkbare artikel 23 van de Grundgesetz uit de discussie rondom het Verdrag van Maastricht, in de literatuur ook wel ‘das Problem Maastricht’ genoemd.²⁰ Het nieuwe artikel 23 uit 1992 zegt:

Ter verwezenlijking van een verenigd Europa werkt de Bondsrepubliek Duitsland mee aan de ontwikkeling van de Europese Unie, die de democratische, constitutionele, sociale en federale beginselen en het subsidiariteitsbeginsel onderschrijft en een bescherming van de grondrechten biedt die in wezen vergelijkbaar is met die vervat in deze Grundgesetz. Daartoe kan de Bond soevereine bevoegdheden bij wet overdragen met instemming van de Bondsraad. Wat betreft de vestiging van de Europese Unie en wijzigingen van haar verdragsgrondslagen en vergelijkbare bepalingen die de inhoud van deze basiswet wijzigen of aanvullen of dergelijke wijzigingen of aanvullingen mogelijk maken, geldt artikel 79 lid 2 en 3.²¹

Ondanks alle EU-vriendelijkheid die uit dit artikel spreekt en het feit dat een exit van Duitsland uit de EU niet mogelijk is zonder grondwetswijziging, kent het een rafelrandje. Stiekeme spelbrekerij. Zo werd in het even befaamde als beruchte ‘Maastricht-Urteil’ uit 1993 benadrukt dat artikel 23 een blijvende rol van de Bundestag garandeert.²²

Het ‘probleem’ zit hem hier in de opname van een zogenaamde Struktursicherungsklausel (structuurvrijwaringsclausule). Via de

Niels Graaf *Breek de regel, red het spel?*

zinsnede ‘daartoe kan de Bond’ wordt de overdracht van competenties van Duitsland naar de EU mogelijk gemaakt, maar tegelijkertijd worden daaraan voorwaarden gesteld. Die houden in dat de Europese Unie: 1) de Duitse democratische, rechtsstatelijke, sociale en federale beginselen en het subsidiariteitsbeginsel onderschrijft, en 2) een grondrechtenbescherming biedt die vergelijkbaar is met die vevat in de Duitse Grundgesetz.

Vanwege deze laatste voorwaarde wordt het artikel onder Duitse staatsrechtgeleerden wel gezien als ‘eine Art Solange-Entscheidung

Door het ontbreken van de EU in onze Grondwet houdt Nederland zich keurig aan de door Brussel verkondigde leer waarin het EU-recht top-down over de lidstaten wordt neergelegd

im großen Stil’ (een soort grootschalige Solange-uitspraak).²³ Dat klinkt overdreven, maar er zit wat in. In het uit 1974 afkomstige Solange I-arrest stelde het Duitse Constitutionele Hof dat ‘zolang’ de EU geen grondrechtenbescherming bood die gelijkwaardig is aan het Duitse constitutionele stelsel, EU-regelgeving ‘gewoon’ getoetst zou worden aan de grondrechten in de Duitse Grondwet. In andere woorden: de Duitse Grondwet stond ‘gewoon’ boven het EU-recht.

In het Solange II-arrest is in 1986 deze leer ‘eurovriendelijk’ geformuleerd: ‘zolang’ de EU een gelijkwaardige grondwettelijke bescherming als de Duitse constitutionele ordening biedt, schort het Bundesverfassungsgericht haar toetsingsbevoegdheid op.²⁴

Een blanco cheque is dit natuurlijk allerm minst. Er worden grondrechtelijke grenzen gesteld aan de Europese integratie, en de voorrang van het Europese Unie-recht loopt duidelijk via het Duitse constitutionele bestel. De Struktursicherungsklausel vormt ook een blijvende belemmering voor de toekomstige overdracht van bevoegdheden aan de EU.²⁵

De verwijzing in artikel 23 naar artikel 79, lid 3 van de Duitse Grondwet vormt nog een andere begrenzing. Dit artikel herbergt namelijk de zogenaamde Ewigheidsklausel, een eeuwigheidsbepaling die inhoudt dat een bepaalde kern van de Grundgesetz, die gaat over de menselijke waardigheid, democratie en rechtsstaat, onaantastbaar is.²⁶ EU-verdragen dienen zich dus ook hier aan te houden.

In 2020 is aan dit alles nog iets toegevoegd. Het Bundesverfassungsgericht heeft in een uitspraak een nieuwe toets ontwikkeld. In die toets, de zogenaamde formelle Übertragungskontrolle, gaat het Duitse Hof na of soevereine bevoegdheden aan de EU wel zijn overgedragen in lijn met de procedurevoorschriften van artikel 23 Grundgesetz.

Deze controle wordt uitgevoerd op verzoek van Duitse burger(s). Mochten de procedurevoorschriften niet zijn gevolgd, dan is er volgens het Duitse Hof geen sprake van overdracht van bevoegdheden. Besluiten van de EU gebaseerd op deze competenties zijn daarmee ultra vires, oftewel buiten de overgedragen bevoegdheden tredend en daarmee ongrondwettelijk.²⁷

Valsspelers

De Franse en Duitse EU-artikelen zijn een geniepig soort spelbrekers. Ze komen in woord EU-vriendelijk over, maar niet in daad. Zij vormen ‘verkapte’ verdedigingslijnes tegenover, zo is het idee, voortdenderende Europese integratie waarin al te enthousiast bevoegdheden door de EU worden toegeëigend of waarin wordt afgedwaald van de democratische en

Niels Graaf *Breek de regel, red het spel?*

rechtsstatelijke grondbeginselen. De nationale rechtsordes blijven de ‘Herren der Verträge’.

Daarmee herbergt het EU-artikel ook eigenschappen die Huizinga plaatste onder de persona van de valsspeler. Anders dan de spelbreker veinst de valsspeler het spel mee te spelen. In de woorden van Huizinga: ‘Hij blijft den tooverkring van het spel in schijn erkennen.’ Daarmee zijn EU-artikelen niet direct te herkennen als ketterij. De zonde is lastig te betrappen.²⁸

Dit alles betekent overigens niet dat alle valsspelen en spelbrekerij foute boel zijn. Soms wordt het spel gered door een regel te breken. Luuk van Middelaar wees er wat dat betreft al terecht op dat het de EU goed doet als de ‘esprit communautaire’ soms wordt doorbroken.²⁹

Dat klopt: de kritiek van het in Karlsruhe zetelende Duitse Constitutionele Hof leidde bijvoorbeeld tot een serieuzere verdediging van grondrechten binnen het EU-recht. In mijn proefschrift schaarde ik dit soort voorbeelden onder de noemer van het bestaan van een ‘Karlsruhe Counter Culture’. Een cultuur waarin constructieve kritiek wordt geleverd op de kerk (het functioneren van de EU-instituten en het democratische gebrek aldaar) en niet op de religie (het Europese project).³⁰

Breek de regel, red het spel?

Nederland hoeft zich uiteraard niet te voegen naar de Karlsruhe Counter Culture. Is er wat dat betreft misschien een geitenpaadje mogelijk, zonder direct de Franse en Duitse orthodoxie in te lopen? Valt de EU wellicht toe te voegen aan artikel 90 van onze Grondwet, waarin wordt gesteld dat de regering de internationale rechtsorde bevordert?

Dat was in elk geval het niet-opgevolgde voorstel van de Staatscommissie Grondwet in 2010. Een zelfstandige plaats werd niet nodig gevonden, maar een verwijzing naar de EU in artikel 90 leek de Staatscommissie op zijn plaats.

Een dergelijke oplossing heeft iets weg van de Italiaanse situatie. Daar is artikel 11 van de ‘Costituzione’, een artikel uit 1948 dat nooit geschreven was met de EU in het achterhoofd, verworpen tot een ‘houtje-touwte-artikel’.³¹ In dit artikel lezen wij:

*Italië verwerpt oorlog als een instrument van agressie tegen de vrijheid van andere volkeren en als een middel om internationale geschillen te beslechten. Italië stemt, op voet van gelijkheid met andere staten, in met mogelijke beperkingen van soevereiniteit die noodzakelijk zijn voor een wereldorde die vrede en rechtvaardigheid tussen de volkeren waarborgt. Italië bevordert en stimuleert internationale organisaties die dergelijke doeleinden nastreven.*³²

Als Nederland het Italiaanse voorbeeld volgt, zou een aangepast artikel 90 van de Nederlandse Grondwet als volgt kunnen luiden:

Nederland bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde en de Europese Unie en stemt in met beperkingen van soevereiniteit die noodzakelijk zijn voor een wereldorde die vrede en rechtvaardigheid tussen de volkeren waarborgt.

Bovenstaande is natuurlijk geen serieus voorstel, maar maakt wel duidelijk waar het pijnpunt zit als het gaat om opname van de EU in de Grondwet. Al snel wordt de nationale Nederlandse constitutie onbedoeld boven de EU-rechtsorde geplaatst. Frases als ‘noodzakelijke beperkingen van soevereiniteit’ werken immers twee kanten op. Het biedt aan regering en parlement de gelegenheid om de soevereiniteit te beperken ten faveure van de EU, maar biedt tegelijkertijd een handvat voor een hof om te bepalen wat dan ‘noodzakelijk’ is.³³ De invulling van die term is immers nogal onbepaald. Als het verbod op constitutionele toetsing in Nederland wordt afgeschaft, kan het best spannend worden.

Kortom: gevaarlijk spel. Het blijkt vrij gemakkelijk om met een nobel bedoelde zinsnede het Europese Unie-recht ondergeschikt te maken aan de Nederlandse Grondwet. Opname van een EU-bepaling in de Grondwet

Niels Graaf *Breek de regel, red het spel?*

kan verregaande consequenties hebben. Voor je het weet wordt de Nederlandse Grondwet van middenniveau teruggebracht naar de top van de normenhierarchie. Dat is overigens niet noodzakelijk gevaarlijk. Een EU-artikel biedt ook bescherming tegen ondoordachte uittredingspogingen. Er is immers een grondwetswijziging nodig.

Daarnaast is een dergelijk voorbehoud een manier om de nationale grondrechten te beschermen tegen een in theorie mogelijk anti-democratische en anti-rechtsstatelijke EU. Een punt dat opmerkelijk genoeg door de Nederlandse voorstanders van een EU-artikel nooit wordt gemaakt.³⁴

Dergelijke voorbehouden moeten dan natuurlijk wel ten dienste van die democratische rechtsstaat worden ingezet. Niet zoals in Polen, waar artikel 19(1) van het Verdrag betreffende de Europese Unie dat de rechterlijke onafhankelijkheid beschermt, terzijde werd geschoven met een beroep op strijdig nationaal recht.³⁵

Voor sociaal-democraten ligt hier de waarde van een EU-artikel. Het biedt een mogelijkheid om de EU naar meer democratische en rechtsstatelijke vaarwateren te sturen en daarbij neoliberale Brusselse lobbyclubs de pas af te snijden. SPD-lid en oud Bundesverfassungsgericht-rechter Dieter Grimm gooide de vraag al eens op: 'Europa ja – aber welches?'³⁶

Een EU-artikel in de Grondwet levert ook op een andere manier winst op. In Nederland ontbreekt een principiële debat over de aard van de Europese Unie. Wie het laatste woord heeft in het geval van een botsing tussen Nederlandse regelgeving en EU-regelgeving blijft vaag. Wat bijvoorbeeld te doen met EU-regelgeving die niet voldoet aan de klassieke grondrechten? Dat is een probleem.

Waar macht is, hoort een fundamentele gedachtewisseling te zijn over de aard van die macht. Tegengeluid kan niet worden overgelaten aan een troepje raté's³⁷. Wellicht opent een EU-artikel in de Grondwet een gezonde publieke discussie. Breek de regel – red het spel.

Noten

- Deze bijdrage bouwt voort op het meer juridische ingesteld stuk: Niels Graaf (2022). De Europese Unie. In: A. Ellian, & B. Rijkema (Eds.). *Een Nieuw Commentaar op de Grondwet*. Boom, p. 49-60.
- Kamerstukken II, 2019/20, 35202 (R2126), nrs. 1-3.
- D66. Neem lidmaatschap EU op in de Grondwet, via <https://d66.nl/nieuws/neem-lidmaatschap-eu-op-in-de-grondwet/> (inmiddels verwijderd; pagina opgeslagen door auteur).
- Raad van State (2019). Rijksinitiatiefvoorstel van de leden Verhoeven en Jetten over de verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van bepalingen inzake het lidmaatschap van de Europese Unie, 10 december 2019.
- Voor deze term: E.M.H. Hirsch Ballin (2021). *Vervlochten constituties: Nederland in de Europese rechtsorde* (2000). In: E.M.H. Hirsch Ballin (2021). *Recht doorgronden. Keuze uit wetenschappelijk werk over publiekrecht, rechtsstaat en beleid 1993-2021*, Boom Juridisch, p. 55.
- Dit perspectief leunt zwaar op het werk en denken van Tom Eijsbouts. Ik volsta hier te verwijzen naar het aan hem overhandigde liber: Jan-Herman Reestman (e.a.) (2011). *De Regels en het spel. Opstellen over Recht, filosofie, literatuur en Geschiedenis aangeboden aan Tom Eijsbouts*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2011.
- Johan Huizinga, *Homo Ludens*. Proeve eener bepaling van het spel-element der cultuur, in: J. Huizinga, *Verzamelde werken*. Deel V (Haarlem 1950), p. 105; zie ook Egbert Dommering. Menno ter Braak, Huizinga en Homoludens.
- Case 6-64 Costa v ENEL [1964] ECR 01195; A. Arena (2019). From an Unpaid Electricity Bill to the Primacy of EU Law: the Making of Costa v. ENEL, 30(3) *European Journal of International Law*, p. 1017-1037.
- Case 106-77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA [1978] ECR 629i.
- Niels Graaf (2022). *Judicial Influencers: Scholarly use of foreign law and the convergence of German, Italian and French ideas on the position of national constitutional courts in the EU*

Niels Graaf *Breek de regel, red het spel?*

- legal context, 1989-2012*, Amsterdam, p. 266.
- 11 uitspraak van 5 mei 2020, PSPP, BVerfG 859, 15.
 - 12 Hoge Raad 10 oktober 2014, nr. 13/02931.
 - 13 C.B. Schutte & J.H. Reestman (2006). Het Europees Grondwettelijk Verdrag en het beginsel van voorrang van Europees recht in Frankrijk en Spanje. Lessen voor Nederland? *SEW*, jg. 33, nr. 4, pp. 145-158 (157).
 - 14 T. Koopmans (1988). Regelgeving door onderhandeling. Een kleine bijdrage aan het bureaucratiseringsdebat. *RM Themis*, jg. 149, nr. 4, pp. 153-155.
 - 15 Conseil Constitutionnel 9 april 1992, beslissing 92-308 DC, Rec., 55.
 - 16 CC 2 september 1992, beslissing 92-312 DC, Rec., 76; F. Chaltiel, La souveraineté de l'Etat et l'Union européenne, l'exemple français. Parijs: LGDJ, 1999, pp. 164-166 en 176-179; O. de Lamothe, 'Le Conseil constitutionnel et le droit européen'. *Revue française de droit constitutionnel*, jg. 57 (2004), nr. 1 (28)
 - 17 J.H. Reestman (1999). 'De Conseil Constitutionnel, het Verdrag van Amsterdam en het secundair gemeenschapsrecht'. *Jura falconis*, jg. 35, nr. 1 (p. 111).
 - 18 O. Beaud (1994). *La puissance de l'Etat*. Parijs: Presses Universitaires de France, pp. 457-491; A. Jakab (1994). Neutralizing the Sovereignty Question: Compromise Strategies in Constitutional Argumentation before European Integration and O. Beaud, *La puissance de l'Etat*. Parijs: Presses Universitaires de France, pp. 457-491.
 - 19 D. Nitschke & J. Burkhardt (1997). Das französisch deutsche Paar und die Themen der Regierungskonferenz von Turin. *Deutsches Verwaltungsblatt*, jg. 112 (1997), pp. 821-824 (822); J. Hecker (1998). Die europäische Integration vor dem Bundesverfassungsgericht und dem Conseil Constitutionnel. *Archiv des öffentlichen Rechts*, jg. 123, nr. 4, pp. 577-605 (577).
 - 20 H. Stöcker (1992). Die Unvereinbarkeit der Währungsunion mit der Selbstbestimmungsgarantie in artikel 1 ABS. 2 GG. *Der Staat*, jg. 31 (1992), nr. 4, p. 517.
 - 21 Vertaling auteur. 'Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3.
 - 22 Nik de Boer (2018). *Judging European democracy. National constitutional review of European law and its democratic legitimacy*, Amsterdam, p. 166.
 - 23 Di Fabio (1993), p. 191.
 - 24 BVerfG 29 mei 1974, BVerfGE 37, 271 (Solange I) en BVerfG 22 oktober 1986, BVerfGE 73, 339 (Solange II).
 - 25 W. Fischer (1993). Die Europäische Union Im Grundgesetz: Der Neue Artikel 23. *Zeitschrift Für Parlamentsfragen*, jg. 24, nr. 1, p. 38.
 - 26 Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.'
 - 27 Artikel 90 lid 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Voor een vele malen geleederd commentaar in de Nederlandse taal over deze uitspraak, zie J.H. Reestman, 'De reikwijdte van artikel 23 lid 1 Duitse Grondwet. Over de uitspraak van het Bundesverfassungsgericht van 13 februari 2020'. In: N. de Boer, B. Michel, A. Nieuwenhuis en J.-H. Reestman, *Liber Amicorum Besselink*. Eine Festschrift für Leonard E.M. Besselink hem feestelijk aangeboden in occasione del suo emeritato. Universiteit van Amsterdam, 2021, p. 123.
 - 28 Huizinga, *Homo Ludens*, p. 18.
 - 29 Luuk van Middelaar (2011). Spelbrekers, of vergroters van het speelveld? Hoe dwarsliggers van de Gaulle tot 'Karlsruhe' de Europese Unie versterken. In: Jan-Herman Reestman (e.a.) (2011). *De Regels en het spel. Opstellen over Recht, filosofie, literatuur en Geschiedenis aangeboden aan Tom Eijssbouts*, Den Haag: T.M.C. Asser Press.
 - 30 Niels Graaf (2022). *Judicial Influencers: Scholarly use of foreign law and the convergence of German, Italian and French ideas on the position of national constitutional courts in the EU legal context, 1989-2012*, Amsterdam, p. 266.
 - 31 L. Condorelli (1978). Il caso Simmenthal e il primato del diritto comunitario: due corti a confronto. *Giurisprudenza costituzionale*, nr. 1, p. 671; G. Itzcovich (2006). *Teorie e ideo-*

Niels Graaf *Breek de regel, red het spel?*

- logie del diritto comunitario.*
Turijn: Giappichelli, p. 114. In 1964 verklaarde de Corte Costituzionale dat artikel 11 ook zag op de EU: Sentenza 14/1964, 24 februari 1964.
- 32 Vertaling auteur. Artikel 11 Costituzione: 'L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.'
- 33 F. Sorrentino (1994). Ai limiti dell'integrazione europea: primato delle fonti o delle istituzioni comunitarie? *Politica del Diritto*, nrs. 1-4, p. 189.
- 34 Zie bijvoorbeeld: M. Hillebrandt, M. den Heijer & C.A. Groenendijk (2021). Erken het gewicht van de EU en de Grondwet. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, jg. 12, nr. 2, pp. 140-149.
- 35 Niels Graaf en Thomas Riesthuis (2021). Polexit-uitspraak is een aanval op de Europese rechtsorde. *Nederlands Juristenblad*, volume 96, issue 37, pp. 311 – 312.
- 36 D. Grimm (2016). *Europa ja* — *aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, CHbeck.
- 37 'Raté's' is een verwijzing naar Menno ter Braak, de eerste woorden in zijn rancuneleer: 'Het staat mij nog altijd levendig voor de geest, hoe ik enkele jaren geleden van een bekend gewezen diplomaat in een toevallig gesprek op een toevallige vraag: "Is u van mening, dat het nationaal-socialisme in Nederland een werkelijk gevaar is?" het volgende antwoord kreeg: "Welneen, mijnheer, het nationaal-socialisme, dat is een troepje raté's!"'

Het laatste woord over de Grondwet

Moeten rechters wetten kunnen toetsen aan de Grondwet? Voorstanders willen dit om onze grondrechten beter te beschermen en pleiten daarom voor afschaffing van artikel 120 GW. De vraag is echter wat dat precies oplost.

ERIK JURGENS

Oud-lid van de Tweede en van de Eerste Kamer, emeritus-hoogleraar staatsrecht VU



‘De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen’, zo luidt artikel 120 van de Grondwet.¹ Hiermee wordt uitdrukkelijk het laatste woord over de duiding van de Grondwet aan de wetgever gegeven, dus aan de regering en Staten-Generaal.

Al jaren wordt gepleit voor het schrappen van artikel 120 GW. Zo diende Femke Halsema (GroenLinks) in 2002 hierover een initiatief-wetsvoorstel in, dat niet werd aangenomen. Het meest recente voorstel staat in het rapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018).

De bedoeling is sympathiek: de rechter de bevoegdheid geven om, in een zaak die voorligt, te beoordelen of de wet die daarin een rol speelt wel strookt met de Grondwet. Wat de rechter dan doet heet in het staatsrecht ‘toetsen’. Voorstanders van het schrappen van artikel 120 GW willen dus dat de rechter mag toetsen aan de Grondwet.

Bijvoorbeeld: iemand staat voor de rechter omdat hij op televisie heeft opgeroepen tot een demonstratie, die vervolgens voorspelbaar tot geweld heeft geleid tegen burgers en de overheid. De wetgever had zulke uitingen

verboden wegens opruiing. Valt zo’n oproep onder de vrijheid van meningsuiting gegarandeerd in artikel 7 van de Grondwet?

Dat is op zichzelf een goede vraag en de rechter mag dat nu dus niet toetsen. Maar, als artikel 120 van de Grondwet is geschrapt en de rechter in dit geval wel zou mogen toetsen aan artikel 7 van de Grondwet, dan stuit deze op de inhoud van artikel 7 zelf, waarin staat dat die vrijheid van meningsuiting alleen geldt ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’. Hiermee krijgt de wetgever dus toch het laatste woord: die oproep geldt alsnog als opruiing.

Mijn conclusie is dat het schrappen van artikel 120 alleen zin heeft als je eerst (of tegelijkertijd) de Grondwet zodanig herzielt dat de wetgever niet zomaar grondrechten mag beperken. Het argument van de voorstanders van schrappen van artikel 120, namelijk dat dit leidt tot een betere bescherming van onze grondrechten door de rechter, klopt niet.

Ook in het verkiezingsprogramma van PvdA en GroenLinks is opgenomen dat getoetst moet kunnen worden aan de Grondwet (dus niet alleen aan de grondrechten in de Grond-

Erik Jurgens *Het laatste woord over de Grondwet*

wet), en wel 'als mensen het idee hebben dat hun grondrechten worden geschonden'. Nodig is echter dat tevens de formulering van die grondrechten in de Grondwet sterk wordt verbeterd.

Wetgever boven rechter?

SDAP en PvdA hadden altijd moeite met voorstellen om artikel 120 te schrappen, zij het om andere redenen. Binnen de 'trias politica' die Montesquieu beschreef (regering, parlement, rechter) vond men dat regering en parlement de doorslag zouden moeten geven. Wetgever boven rechter dus.

Daarin zat ook een zeker wantrouwen omdat de rechterlijke macht, net als de regering, lange tijd werd gevormd vanuit de maatschap-

De Urgenda-rechtszaak lijkt een beetje op Roe v. Wade in de Verenigde Staten

pelijke elite, en dus vooral de standpunten daarvan uitdroeg. Dat verwijt geldt nu lang niet in dezelfde mate, de democratisering is ook tot de rechterlijke macht doorgedrongen.

Onze rechters geven regelmatig blijk van het feit dat zij de maatschappelijke ontwikkeling bijhouden. Een recente blijk daarvan is het zogenaamde Urgenda-arrest van de Hoge Raad (2020). Daarin wordt de regering bevolen, met een beroep op grondrechten van de burger, om zich aan de in verdragen afgesproken klimaatmaatregelen te houden. Een merkwaardige beslissing, maar daarover verderop meer. Het argument van bevooroordeelde rechters kan niet meer het hoofdargument zijn. Zijn er dan wel andere argumenten om artikel 120 van de Grondwet niet zomaar te schrappen?

Schrappen onnodig

Die argumenten zijn er. Het schrappen van artikel 120 is onnodig omdat onze grondrechten op dit moment elders beter worden beschermd dan in de Grondwet. Dit dankzij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) uit 1950.

De rechter moet verdragsbepalingen toepassen want bepalingen van een verdrag 'die naar inhoud eenieder kunnen verbinden' (zegt artikel 93 van de Grondwet) hebben verbindende kracht in Nederland, net als wetten. Sterker nog, verdragen hebben een hogere status dan wetten. Dus onze grondrechten worden het beste beschermd door het EVRM en niet door de huidige tekst van de Grondwet.

Samengevat: de grondrechten die staan in de Grondwet geven weinig bescherming tegen de wetgever. Dit omdat in de Grondwet telkens staat dat die grondrechten mogen worden ingeperkt door diezelfde wetgever. Het EVRM geeft een veel betere bescherming.

Kunnen de grondrechten opgenomen in het EVRM dan niet worden ingeperkt? Dat moet soms toch? Je mag het beledigen van anderen toch strafbaar stellen? Dat zagen de opstellers van het EVRM ook in, maar zij schreven uitdrukkelijk dat die inperking van grondrechten alleen kan in bijzondere gevallen.

Een wetgever die een van deze grondrechten wil inperken, heeft dus geen vrij spel. Een voorbeeld: artikel 10 EVRM garandeert de vrijheid van meningsuiting, maar zegt daarbij ook dat dit recht kan worden onderworpen aan beperkingen 'welke bij de wet worden voorzien en die in een democratische samenleving nodig zijn'.

Daarna worden een aantal redenen genoemd op grond waarvan de wetgever dit grondrecht mag beperken. Het verschil tussen dit artikel en de bepaling in onze Grondwet (artikel 7) is dus dat de rechter, bij zijn toetsing aan artikel 10 EVRM, moet nagaan of de wetgever zich wel gehouden heeft aan de

Erik Jurgens *Het laatste woord over de Grondwet*

beperking die hem is opgelegd. Dat geeft de rechter meer ruimte om het grondrecht in artikel 10 EVRM te beschermen tegen een wetgever die het te veel wil beperken. Artikel 7 in onze Grondwet geeft die ruimte niet, omdat die geen voorwaarden stelt aan beperkingen door de wetgever.

Wat iedereen graag wil is dat de Grondwet onze grondrechten even goed of beter dan het EVRM beschermt, zodat toetsing door de rechter onnodig wordt. Dat is nu niet het geval. Een wijziging van de Grondwet moet eerst een nieuwe tekst van onze grondrechten bevatten met het EVRM als voorbeeld, en dan is het schrappen van artikel 120 GW pas aan de orde. Zomaar schrappen levert vrijwel niks op omdat de huidige grondwetstekst te weinig bescherming biedt. Biedt onze Grondwet die wel, dan is het inderdaad mooi dat de rechter daaraan kan toetsen en niet hoeft uit te wijken naar het EVRM, zoals nu.

Heerschappij van de rechter?

Was het dan onzin dat artikel 120 in 1848 in de Grondwet kwam, en de wetgever daarmee boven de rechter stelde? Dat hangt sterk af van hoe goed de democratische rechtsstaat functioneert. We zien op dit moment in de Verenigde Staten hoe het uit de hand kan lopen als zo'n artikel ontbreekt.

Rechters van de Supreme Court, de opperste federale rechtbank, worden benoemd door de president 'with advice and consent of the Senate'. Dit ligt gevoelig, want het betekent dat de politieke meerderheid rechters kan selecteren op grond van politieke motieven.

De laatste decennia ging het vooral om de vraag of de Amerikaanse grondwet uit 1787 heel strikt of met enige, voor de moderne tijd passende, ruimte moet worden uitgelegd. Strikte rechters hadden bijvoorbeeld bezwaar tegen het arrest 'Roe versus Wade' uit 1973. Waardoor, inderdaad met een ruime juridische fantasie, het recht van een vrouw op abortus erkend werd.

Dit was passend in het tijdsgewricht, maar de tekst uit 1868 waarop het hof zich baseerde was bedoeld om bevrijde slaven te verzekeren van hun 'life, liberty and property'. Op dat woord 'liberty' werd de vrijheid van de vrouw om voor abortus te kiezen gebaseerd. Een uitspraak die voluit mijn sympathie heeft, maar ook op een wankel juridische basis staat. Het huidige Supreme Court, met een meerderheid van conservatieve rechters, kon daardoor in 2022 Roe v. Wade na vijftig jaar weer onderuit halen.

De Amerikanen hebben geen artikel 120 van de Grondwet. Hadden zij dat wel gehad, dan zou dat zowel Roe v. Wade als de intrekking daarvan onmogelijk hebben gemaakt. Als wij artikel 120 intrekken kunnen soortgelijke besluiten ons ook overkomen. Niet dat onze democratische rechtsstaat daar nu naar uit ziet, integendeel, maar het kan wel. Een politieke meerderheid die bevooroordeelde rechters benoemt kan nu al, maar het gebeurt gelukkig niet.

Urgenda

Zoals gezegd hebben wij een heel open rechterlijke macht, maar ingrijpende politieke veranderingen kunnen dat aantasten. Hoe open onze rechters zijn blijkt uit het eerdergenoemde arrest van de Hoge Raad inzake Urgenda. Milieuorganisaties procederen tegen de Nederlandse overheid omdat deze zich naar hun mening onvoldoende houdt aan verdragen die Europese lidstaten dwingen de uitstoot van broeikasgassen te beperken. Je zou zeggen dat dit een puur politieke kwestie is. Toch vonden onze rechters een grond om de milieuorganisaties gelijk te geven en de overheid te veroordelen.

Deze vonden ze in twee artikelen van het EVRM die er weinig mee te maken lijken te hebben. Artikel 2 (het recht van eenieder op het leven) en artikel 5 (het recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid). Daaruit leidden de rechters de rechtsplicht af van de staat om

Erik Jurgens *Het laatste woord over de Grondwet*

leven en welzijn van de burgers te bevorderen. En als de gestelde normen niet worden gehaald, dan worden die rechten aangetast, zo stelt de rechter.

Gek genoeg lijkt de zaak Urgenda een beetje op *Roe v. Wade* in de Verenigde Staten. Ook hier een sympathieke uitspraak, maar op grond van grondrechten in het EVRM die nooit daarvoor geschreven zijn. Artikel 2 gaat over directe bedreiging van het leven door de overheid, artikel 5 over beperkingen voor de overheid bij het fysieke inperken van de vrijheid van de burger. In beide gevallen wordt op basis van een blijkbaar voor meerdere uitlegingen vatbare grondwets- c.q. verdragstekst een vergaande uitspraak gedaan.

Hieruit blijkt dat je door het intrekken van artikel 120 GW de belemmering kunt weghalen voor toetsing aan de Grondwet, maar

dat het politieke probleem van een mogelijk overheersende rechter, zoals in de Verenigde Staten, dan voortaan niet meer kan worden voorkomen. Dit probleem is niet op te lossen, het hangt af van gezonde verhoudingen in de democratische rechtsstaat. Die bestaan bij ons, maar wie garandeert ze?

Desondanks bepleit ook ik de mogelijkheid om wetten aan de grondrechten in onze Grondwet te toetsen. Maar wel nadat die Grondwet eerst heeft aangegeven binnen welke grenzen de rechter daarbij moet blijven, zoals in het EVRM al wel gebeurt. Helaas lijkt de kans op verzwakking van onze democratische rechtsstaat weer aanwezig, en dat is wel het allerbelangrijkste dat ons nu zou moeten bezighouden. Eerlijk gezegd, meer dan het schrappen van 120 van de Grondwet.

Noot

- 1 Dit artikel luidde van 1848 tot 1983 kort en krachtig 'De wetten zijn onschendbaar'.

De Eerste Kamer nutteloos?

‘Een ondemocratisch en nutteloos element onzer Staatsregeling’ noemde Troelstra de Eerste Kamer. De twijfel van sociaal-democraten over het nut en de legitimiteit van de Eerste Kamer zijn nooit helemaal verdwenen.

BERT VAN DEN BRAAK

Bijzonder hoogleraar parlementaire geschiedenis en parlementair stelsel aan de Universiteit Maastricht, wetenschappelijk medewerker en fellow Montesquieu Instituut en auteur van studies naar de Eerste Kamer (1998 en 2023).

Sociaal-democraten hadden nooit warme gevoelens voor de Eerste Kamer. Lang werd deze gezien als een overbodig, verdragend en weinig democratisch deel van het parlement en SDAP'ers en later PvdA'ers ondernamen meermaals pogingen deze af te schaffen (zie kader). De laatste dertig jaar is er sprake van een zekere herwaardering en wordt ingezien dat de Eerste Kamer nuttig kan zijn, mits deze maar doet wat nuttig is: slechte wetgeving tegenhouden.

Wat slechte wetgeving is, blijkt in de meeste gevallen echter een politieke keuze. En de vraag is of politieke keuzes in de Eerste Kamer thuishoren. Daarmee is die Kamer immers bepaald niet het wat politiek afstandelijker orgaan waarvoor verdedigers het aanzien en waarvan anderen vinden dat het dat moet zijn.

Sinds er in 2010 een ‘andere’ politieke meerderheid in de Eerste Kamer kwam dan in de Tweede Kamer, en dat sindsdien vrijwel steeds zo bleef, staat de vraag over hoe beide Kamers zich tot elkaar verhouden weer volop op de agenda. De staatscommissie-Remkes die zich daar in 2017 onder meer mee bezighield, kwam tot het oordeel dat het tweekamerstelsel waardevol is, maar dat het vetorecht van de



Eerste Kamer aanvulling verdient in de vorm van een terugzendrecht. De Eerste Kamer zou hiermee een wetsvoorstel met voorstellen tot verbetering terug kunnen zenden aan de Tweede Kamer. Feitelijk krijgt de Eerste Kamer dan een voorwaardelijk recht van amendement. Daarmee zou deze op positieve wijze kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de wetgeving.

De cruciale vraag daarbij is wie uiteindelijk het laatste woord krijgt: de Eerste of de Tweede Kamer. De staatscommissie-Remkes kiest voor de laatste, maar biedt een alternatief aan. Als er toch voor wordt gekozen de Eerste Kamer het laatste woord te laten behouden, zou

Bert van den Braak *De Eerste Kamer nutteloos?*

voor verwerping van een wet een twee derde meerderheid nodig moeten zijn.

Maar is het überhaupt verdedigbaar dat de indirect gekozen Eerste Kamer bij de wetgeving de facto meer ‘macht’ (want het laatste woord) heeft dan de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer?

Vershoven beeld na 1983

Sociaal-democraten zetten sinds hun komst in het parlement dus vraagtekens bij het bestaan van een Eerste Kamer. Maar na 1983 wijzigde de opstelling van de PvdA. Daarbij speelden twee factoren een rol. Ten eerste werd toen duidelijk dat de strijd om de Eerste Kamer helemaal af te schaffen was verloren. Deze zou nog wel even blijven bestaan, wat sociaal-democraten daar ook van vonden.

Ten tweede veranderde het karakter van de wetgeving. Er had vanaf de jaren tachtig een omslag plaatsgevonden in het denken over de rol van de overheid en de houdbaarheid van voorzieningen. Dat leidde vanaf de kabinetten-Lubbers tot wetgeving voor versobering, privatisering en verzelfstandiging. Dat andere type wetgeving riep meer maatschappelijke weerstand op, maar dwong coalitiepartijen ook om hechtere afspraken te maken en ‘dichtgetimmerde’ regeerakkoorden te presenteren. Juist dat laatste bood Eerste Kamerfracties — die formeel niet zijn gebonden aan regeerakkoorden — iets meer ruimte voor een meer dualistische opstelling. Dat versterkte de beeldvorming dat de Eerste Kamer soms kon optreden als (laatste) bolwerk van ‘de kiezers’, zeker als er zorgen bestonden over mogelijkheden tot goede uitvoerbaarheid van wetgeving.

De PvdA ging zich richten op de nuttige rol die de Eerste Kamer zou kunnen spelen. Door wetgeving te toetsen aan de hand van criteria over onder meer uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en rechtsstatelijkheid diende de Eerste Kamer tot een ‘politiek overstijgend’ oordeel te komen. Vooral Herman Tjeenk

Willink nam daarbij als Kamervoorzitter een voortrekkersrol. In gezamenlijkheid konden eventueel verbetering (in de vorm van toezeggingen of een novelle) worden ‘afgedwongen’. Dat dit in de praktijk toch lastig was, bleek overigens regelmatig.

Als fracties zich in de Eerste Kamer onafhankelijker (lees: krachtiger) tegen kabinetsbeleid afzetten, ontstaat spanning met het principe dat het politieke primaat de Tweede Kamer toekomt. Alleen krachtige argumenten vanuit de Eerste kamer kunnen zo’n opstelling

Wat slechte wetgeving is, blijkt in de meeste gevallen een politieke keuze

— dus rechtvaardigen. Maar over de kracht van argumenten is vaak (politieke) discussie, zoals dat ook het geval is als het gaat om de vraag of wetgeving in technische zin wel of niet een ‘voldoende’ verdient. Het beginsel dat het aan de rechtstreeks gekozen Kamer is om het laatste woord te spreken over wetgeving botst dus met de kansen die het absolute vetorecht van de Eerste Kamer aan oppositiefracties biedt.

Anders dan in de jaren zestig en zeventig (zie kader) werd door de PvdA na 1983 niet meer aangestuurd op afschaffing, maar op invoering van een terugzendrecht waarbij de Tweede Kamer het laatste woord diende te krijgen. Dat standpunt werd zowel bij de debatten over staatkundige vernieuwing onder het kabinet-Lubbers III (1991) ingenomen, als bij behandeling in de Eerste Kamer van een door PvdA-minister Peper ingediende notitie over de positie van de Eerste Kamer. Succes was er daarbij niet.

Een partijcommissie onder voorzitterschap van de Leidse hoogleraar Rudy Andeweg stelde in 2005 voor om de Raad van State en Eerste

Bert van den Braak *De Eerste Kamer nutteloos?*

Kamer samen te voegen in een Senaat-nieuwe-stijl. Ook die diende slechts het recht te krijgen een wetsvoorstel terug te sturen naar de Tweede Kamer met suggesties voor verbeteringen. De Tweede Kamer diende daarover dan het oordeel te vellen.

Andere meerderheid in Eerste Kamer

De komst van het eerste kabinet-Rutte – het door de PVV gedoogde kabinet – liet zien dat de Eerste Kamer een politieke factor van belang is. Dat kabinet kon tot 2011 niet rekenen op een meerderheid in de Senaat en een verenigde oppositie kon wetsvoorstellen tegenhouden. Na de senaatsverkiezingen van 2011 zorgde gedoogsteun van de SGP ervoor dat het kabinet over de kleinst mogelijke meerderheid in de Eerste Kamer beschikte. Hierdoor werden diverse wetsvoorstellen aangenomen.

Hoewel er inhoudelijk goede redenen waren (ook voor de PvdA) om tegen wetsvoorstellen te stemmen, ontstond daarbij spanning met de ‘terughoudendheid’ vanwege het politieke primaat van de Tweede Kamer. Is het – zo kun je je afvragen – de bedoeling dat de Eerste Kamer, vanwege politieke redenen, wetsvoorstellen tegenhoudt die een meerderheid in de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer kregen?

De praktische toepassing van ‘terughoudendheid’ is voor een zo politiek orgaan discutabel. Niemand kan het een Eerste Kamerlid immers kwalijk nemen tegen een wetsvoorstel te stemmen, ook niet als hij of zij meent dat daar alleen inhoudelijke gronden voor zijn en het wetsvoorstel verder goed in elkaar zit.

Hoe verder?

De suggestie van de staatscommissie-Remkes over het terugzendrecht heeft niet tot een fundamentele discussie over de positie van de Eerste Kamer geleid. Wel heeft het kabinet de vari-

ant waarin de Tweede Kamer als laatste moet oordelen over een wetsvoorstel en de door de Eerste Kamer gedane wijzigingsvoorstellen, inmiddels uitgewerkt in een wetsvoorstel. Over de kansen daarvan kan slechts worden gespeculeerd. Het moet de gehele parlementaire behandeling nog doorlopen.

Dat laat onverlet dat de fundamentele vraag over de ‘macht’ van de Eerste Kamer moet worden beantwoord. Dat het in een bepaalde politieke constellatie goed uitkomt dat de Senaat als ‘hindermacht’ kan optreden, doet niets af aan de principiële democratische onevenwichtigheid van ons tweekamerstelsel. Onze politici zullen zich moeten uitspreken of het voortbestaan van de Eerste Kamer (nog) verdedigbaar is.

Als dat bevestigend wordt beantwoord, moet er worden nagedacht over de vraag hoe het tweekamerstelsel het beste kan worden ingericht en hoe daarbinnen de macht te verdelen. Daarvoor zijn allerlei varianten denkbaar: terugzendrecht (of -plicht), versterkte meerderheid voor verwerping, Noors-Bataafs stelsel (zie kader) en omvorming tot een Raad van State-nieuwe-stijl.

In het licht van de geschiedenis van het standpunt van sociaal-democraten zou een andere uitkomst dan versterking (borging) van het politieke primaat van de Tweede Kamer verrassend zijn. Dat betekent dus dat de Eerste Kamer niet langer over een absoluut vetorecht moet beschikken, maar dat dit zodanig dient te worden ingeperkt dat de beslissende stem bij de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer komt.

Alleen als breed (bijvoorbeeld door twee derde van de senatoren) wordt gevonden dat het wetsvoorstel ondeugdelijk of onuitvoerbaar is, zou nog het vetorecht moeten gelden. Voor het overige dient de rol van de Eerste Kamer beperkt te blijven tot toetsen van de wetskwaliteit, met een recht om suggesties voor verbeteringen te doen.

Bert van den Braak *De Eerste Kamer nutteloos?*

Pogingen de Eerste Kamer af te schaffen

Al in 1903 kwam Pieter Troelstra namens de SDAP-fractie met een initiatiefwetsvoorstel dat mede beoogde om de Eerste Kamer te vervangen door de mogelijkheid van volksraadplegingen — feitelijk een soort correctief wetgevend referendum. Bedacht moet worden dat er toen een Eerste Kamer bestond, waarvan alleen rijken — de hoogst aangeslagenen in de directe belastingen — en bekleders van hoge ambten lid konden worden. De zittingsduur was negen jaar, met vernieuwing van een derde deel om de drie jaar.

Omdat in Provinciale Staten een meerderheidsstelsel gold, hadden de liberalen een onevenredige grote macht. Zij beschikten daar tot omstreeks 1900 in de meeste gevallen over een meerderheid en konden zo steeds alle Eerste Kamerzetels veroveren. Sociaal-democraten ontbraken. Pas in 1897 werden zij voor het eerst in de Tweede Kamer gekozen, en pas in 1913 zou Henri Polak de eerste SDAP-senator worden.

Het was dus niet zo gek, dat Troelstra c.s. zich hiertegen afzetten. 'Een ondemocratisch en nutteloos element onzer Staatsregeling', noemden zij de Senaat. Het wetsvoorstel van Troelstra bleef onafgedaan en verviel in 1905 aan het einde van de zittingsperiode (dat was toen nog zo).

Pas in 1921 werd in het parlement weer over voorstellen tot afschaffing gedebatteerd. Bij de behandeling van de grondwetsherziening kwam de vrijzinnig-democraat Henri Marchant met een amendement over afschaffing van de Eerste Kamer. De SDAP steunde dat, maar er was zelfs geen gewone meerderheid voor, laat staan een twee derde meerderheid.

Het kabinet-Ruijs de Beerenbrouck (1918-1922) kwam wel met hervormingsvoorstellen. Er zou evenredige vertegenwoordiging worden ingevoerd en de zittingsduur ging naar vier jaar, waarbij alle leden tegelijkertijd door de Provinciale Staten moesten worden gekozen. Bij een conflict werd ook ontbinding van de Staten mogelijk, zodat kiezers zich konden uitspreken. Dat laatste én het doorbreken van de directe band met provincies, was voor een meerderheid van de Eerste Kamer reden om de wijziging af te wijzen.

Troelstra kwam daarop terstond met een initiatiefwetsvoorstel om de Eerste Kamer maar helemaal af te schaffen. Daar bleek — niet verrassend — geen meerderheid voor te zijn. Met de afronding van de grondwetsherziening en een wijziging van het kiesstelsel voor de Eerste Kamer (evenredige vertegenwoordiging, een zittingsduur van zes jaar, vernieuwing van de helft om de drie jaar en verkiezing door 'groepen' provincies) ging de discussie op slot.

Pas in de jaren vijftig ging dat slot er enigszins af, toen de staatscommissie-Van Schaik in meerderheid voorstelde de Eerste Kamer het budgetrecht grotendeels te ontnemen. Enkele begrotingen (Nationale Schuld en Hoge Colleges van Staat) mochten nog worden gebruikt om een algemeen debat over het kabinetsbeleid te voeren. Tot een concreet voorstel kwam het niet. Wel werden vanaf begin jaren zeventig begrotingen door de Eerste Kamer 'administratief' afgedaan: na stilzwijgende aanvaarding was er later slechts een beleidsdebat.

Het was de PvdA die de discussie in de jaren zestig nieuw leven inblies. De partijcommissie 'Parlementaire democratie' onder voorzitterschap van Jaap Burger kwam in 1965 met het voorstel de Tweede en Eerste Kamer samen te voegen. Belangrijke wetsvoorstellen dienden in dat voorstel in twee lezingen te worden behandeld: eerst door een Kamer van 150 leden en daarna door alle 225 leden. Bij beide lezingen zou er recht van amendement zijn. Daarmee werd een doublure van de behandeling van wetsvoorstellen voorkomen en kreeg de tweede lezing meer betekenis. Omdat er zowel in de Bataafse tijd als in Noorwegen een dergelijk bestel bestond, werd gesproken van het Bataafs-Noorse stelsel. Ook dit voorstel werd niet nader uitgewerkt en verdween spoedig uit zicht.

Bert van den Braak *De Eerste Kamer nutteloos?*

De komst van D'66 en de vernieuwingsdrang door de komst van Nieuw Links leidden tot terugkeer van het voorstel om de Eerste Kamer af te schaffen. De in 1967 door het kabinet-De Jong ingestelde staatscommissie ging echter niet zo ver. Zij keerde terug naar het voorstel om de Senaat eens in de vier jaar in zijn geheel te verkiezen. Dat diende rechtstreeks te gebeuren. In haar in maart 1971 verschenen eindrapport bleek slechts een minderheid (enkele PvdA-leden en D'66'er Hans Gruijters) voorstander van afschaffing te zijn. Breed werd wel het ontnemen van het begrotingsrecht gesteund. Het kabinet-Den Uyl nam in zijn Nota Grondwetsherziening de gedachte van rechtstreekse verkiezing over, die in een beperkt aantal kiesdistricten zou plaatsvinden. Bij de behandeling van de nota gingen PvdA en PPR verder. Zij dienden een motie in waarin — wederom — afschaffing van de Eerste Kamer werd voorgesteld, en stelden dat de Senaat voor een onnodige vertraging (doublure) in de behandeling van wetsvoorstellen zorgde en geen meerwaarde had.

Voor de motie was — opnieuw — onvoldoende steun. Aangenomen werd wel motie-De Kwaadsteniet (ARP) c.s. Die sprak uit dat er niets diende te veranderen aan de positie van de Eerste Kamer. Opnieuw kwam daarmee de discussie vroegtijdig op dood spoor terecht. Het kabinet-Van Agt/Wiegel kwam met een wetsvoorstel dat alleen de zittingsduur van zes op vier jaar bracht, met gelijktijdige verkiezing van alle leden.

Het weerhield Ed van Thijn en Schelto Patijn er niet van om in 1979 bij de behandeling van de grondwetsvoorstellen met een nieuwe motie te komen. Van Thijn stelde dat indirecte verkiezing een anachronisme was. Rechtstreekse verkiezing was evenzeer onwenselijk, omdat daarmee een 'dubbelganger' van de Tweede Kamer werd geschapen. Het beste was volgens Van Thijn om — jawel — de anachronistische Eerste Kamer op te heffen. Gelet op de onhaalbaarheid daarvan beperkten Van Thijn en Patijn zich echter tot het voorstel om het vetorecht van de Eerste Kamer om te zetten in een terugzendrecht, waarbij de Tweede Kamer het laatste woord kreeg.

Het ging daarbij alleen om wetsvoorstellen waarvan de Eerste Kamer (binnen drie maanden) had besloten dat behandeling nodig was. Kern van de motie was: '[dat] in ons democratisch staatsbestel de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging het laatste en beslissende woord behoort te hebben bij de aanvaarding van wetsontwerpen.' Alleen PvdA, PPR, PSP en D66 steunden in februari 1980 de motie.

Mensonwaardig werk is een keuze

De discussie over goed werk richt zich meestal op arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, maar ook de inhoud van werk verdient serieus aandacht.

FRANK POT

Emeritus-hoogleraar sociale innovatie, Radboud Universiteit Nijmegen

Tijdens de Covid-pandemie kwamen arbeidsmigranten die in de Nederlandse vleessector werkten in de schijnwerpers te staan. Ze bleken een groter risico te lopen op besmetting met het virus doordat ze dicht op elkaar werkten en woonden. Behalve het besmettingsgevaar voor deze werkenden, werd ook de economische uitbuiting waar zij dagelijks mee te maken hebben, opeens zichtbaar. Vanuit de politiek kwam hier meer aandacht voor, zie onder andere de notitie *Waardevol werk – De economie van uitbuiting stoppen* van PvdA en GroenLinks.¹

Een probleem dat onderbelicht bleef is evenwel de aard van het werk in de vleessector, het repeterende karakter van de taken – van meestal minder dan een minuut. Geestdodend werk is het. De verwachting dat nieuwe technologieën dit soort eenvoudige werk zullen doen verdwijnen, komt keer op keer niet uit. Ook in andere sectoren blijft dit soort werk bestaan.

Wageningen Universiteit heeft onlangs nog geconstateerd dat kort-cyclische taken in de glastuinbouw blijven bestaan ondanks de robotisering en digitalisering.² Er verdwijnen wel kort-cyclische taken, maar er komen ook nieuwe bij. Bij de fabrieksproductie van

vrijwel kant-en-klare woningen bijvoorbeeld, verdwijnt door vergaande automatisering veel werk van vakmensen en komen er meer kort-cyclische taken om de machines met materiaal te vullen en producten te verplaatsen.

In de distributiecentra leidt nieuwe technologie niet alleen tot productiviteitsverhoging maar ook tot intensivering; werkenden moeten nog meer producten in dezelfde tijd pakken als ze de instructies van de computer via een koptelefoon krijgen (audio picking) of geprojecteerd op een speciale bril (vision picking). Ook neemt daar door uitbreiding van het online bestellen de nachtarbeid toe.

In de *European Working Conditions Survey* van 2015 (de meest recente cijfers) gaf 15% van de respondenten in Nederland aan taken te hebben van minder dan een minuut. Niet-Nederlandssprekende arbeidsmigranten zitten hier nog niet eens bij omdat ze niet in de steekproef zijn opgenomen. Dat percentage was in de tien jaar daarvoor ongeveer hetzelfde.³

Mensonwaardig werk

Zulke monotone, repeterende taken hebben een verhoogd risico op werk gebonden gezondheidsklachten, niet alleen aan het bewe-

gingsapparaat, maar ook depressie en hart- en vaatziekten.⁴ Voor degenen die het werk doen, valt weinig te leren zodat het werk ook niet bijdraagt aan hun duurzame inzetbaar op de arbeidsmarkt. Integendeel, er is sprake van onderbenutting van talent. Het stompt af. Het is mensonwaardig werk. Mogen we de term vervreemding weer gebruiken? De meeste mensen willen dat werk ook niet.

Paul de Beer schreef in *S&D* op basis van de *Waarde van Werk Monitor* dat de meeste mensen vooral inhoudelijk leuk werk belangrijk vinden en werk waar ze trots op kunnen zijn.⁵ Nemen we er genoeg mee dat arbeidsmigranten tevreden zijn met mensonwaardig werk omdat ze hier meer verdienen dan in hun eigen land?

Arbeidstevredenheid is een lastig begrip. Het is immers bekend dat hoe mensen hun werk beoordelen mede een afspiegeling is van hun sociaaleconomische positie, hun werkverleden en de kansen die ze in de toekomst al dan niet zien. Dat mensen met geestdodend werk voor zichzelf en hun omgeving een verhaal maken om dat werk vol te houden en 'de vernedering te ontlopen' is schitterend en uitvoerig beschreven door Abram de Swaan op basis van zijn gesprekken met fabrieksarbeiders.⁶

Bij het vaststellen of werk waardevol, waardig, zinvol, betekenisvol of goed is kunnen we dus niet volstaan met de meningen van de betrokkenen, hoe belangrijk die ook zijn. Er zijn criteria nodig voor de objectieve kenmerken van werk, zoals gedefinieerd in 'decent work' van de ILO of in onze eigen *Arbowet* die in artikel 3 aangeeft dat tempo-gebonden en monotone arbeid 'zoveel als redelijkerwijs kan worden vergevrg' vermeden moet worden.⁷

Waarom blijft dat soort werk bestaan?

Efficiency en productiviteit zijn de belangrijkste argumenten om werk nog steeds ongeveer zo te organiseren als tijdens de opkomst van de 'wetenschappelijke bedrijfsvoering' ruim honderd jaar geleden. Er wordt daarbij zelden

een ethische afweging gemaakt. Toch zijn er voorbeelden waarin ervoor wordt gekozen het werk anders te organiseren. Het kan dus wel.⁸ Bij fietsenfabriek Gazelle in Dieren duren de taken in de eindmontage 90 seconden, bij Koga in Heerenveen monteert een monteur een hele fiets. Beide ondernemingen hebben dezelfde technologische opties, maar kiezen voor een verschillende organisatie van het werk.

Door de uitbreiding van het online bestellen neemt de nachtarbeid toe

Waardevol werk ontstaat niet vanzelf, er liggen keuzes aan ten grondslag.⁹ Waardevol werk moet dus ook een aandachtspunt zijn in het beleid ten aanzien van de digitale en groene transitie. Want ook nieuwe technologieën leiden niet vanzelf tot beter werk. In het manifest *De toekomst van werk in de zware industrie* van de wetenschappelijke bureaus van GroenLinks en PvdA en in de genoemde notitie *Waardevol werk* van beide partijen is die aandacht er nog onvoldoende en gaat het vooral over vaste contracten en een eerlijk loon.¹⁰ Het kan met nieuwe technologieën meerdere kanten op – richting functieverrijking of richting ontscholing – waarbij niet zozeer de technologie maar veeleer de manier waarop het werk wordt georganiseerd en de bijbehorende managementstijl bepalend zijn voor de kwaliteit van werk.

Mensen leren het meest op en door het werk. Het komt er dus op aan om de inhoud van functies en de daaruit voortvloeiende interne arbeidsverhoudingen zo vorm te geven dat daarvan kan worden geleerd. Denk aan autonomie of professionele ruimte en aan werkoverleg. De cao in het Schoonmaak- en Glazenwassersbedrijf geeft goed aan waar serieus

werkoverleg over zou moeten gaan: werkdruk, werkafwisseling, preventieve maatregelen, verbetervoorstellen, werktijden, afspraken met de opdrachtgever, uitkomsten van controles en het proces van aanbesteding.

Wat kan de politiek doen?

Het zou helpen als politieke partijen hun voorstellen ten aanzien van de kwaliteit van werk en goede banen verbreden naar de inhoud van het werk en naar de interne arbeidsverhoudingen. Een SER-publicatie van maart 2023 over sociale innovatie geeft hier goede handvatten voor, onder andere met het advies dat de overheid samen met sociale partners een Platform Sociale Innovatie inricht en financiert.¹¹ Sociale innovatie gaat over het samen met werknemers vernieuwen van de organisatie van het werk, het personeelsbeleid en de arbeidsverhoudingen, ondersteund door technologische innovatie.¹² Uiteindelijk moet dat leiden tot hogere productiviteit, een groter innovatief vermogen en een betere kwaliteit van het werk.

Zo'n platform zou een uitwerking kunnen zijn van een programmatische aanpak voor goed werk binnen bedrijven en instellingen zoals ook bepleit in het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid Het betere werk. *De nieuwe maatschappelijke opdracht*.¹³

Ook de FNV formuleerde zinvolle adviezen, onder andere in de nota *Een geniaal plan. Veilig en gezond werken in Nederland kan*. Daarin

wordt onder meer aandacht besteed aan de kwaliteit van de arbeidsinhoud en van de interne arbeidsverhoudingen. Denk hierbij aan het recht op informatie over het werk, autonomie, leermogelijkheden, taakrotatie, sociaal veilige werkomgeving, de gelegenheid

Waardevol werk ontstaat niet vanzelf, er liggen keuzes aan ten grondslag

om problemen in het werk zelf op te lossen, contactmogelijkheden en geen kort-cyclisch en tempo-gebonden arbeid.¹⁴

Om de kwaliteit van de arbeid te bevorderen is volgens de FNV aanscherping nodig van artikel 3 van de Arbowet en stevige handhaving. Voorgestelde verbeteringen van artikel 3 Arbowet zijn om daarin ook autonomie, vakmanschap, contactmogelijkheden en informatie over doel en resultaten van het werk als criteria op te nemen.

Tot slot: als kort-cyclisch werk niet te vermijden is, moet de werkgever dit regelmatig afwisselen met andersoortige arbeid of met pauzes. Op naleving hiervan is meer controle nodig. Om te kunnen 'handhaven met tanden' hoort daar een uitbreiding van de capaciteit van de Arbeidsinspectie bij.

Noten

- 1 PvdA en GroenLinks (2023). Waardevol werk. De economie van de uitbuiting stoppen.
- 2 Pekkeriet, E., & Splinter, G. (2020). *Arbeid in de toekomst; Inzicht in arbeid en goed werkgeverschap in de tuinbouw*. Wageningen University & Research.
- 3 Pot, F. (2018). Kortcyclische

arbeid: sommigen zijn meer ongelijk dan anderen. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 34(2), 187 – 199.

- 4 Niedhammer, I., Bertrais, S., & Witt K. (2021). Psychosocial work exposures and health outcomes: a meta-review of 72 literature reviews with meta-analysis. *Scand J Work Environ Health*, 47(7), 489–508.
- 5 Paul de Beer (2023). Krapte op

de arbeidsmarkt: maak werk aantrekkelijker. *S&D* 2023/2.

- 6 De Swaan, A. (1972). *Een boterham met tevredenheid: Gesprekken met arbeiders*. Van Gennep, p. 136.
- 7 Pot, F. (2020) Vakbond en goed werk. In R. Kósters & W. Eshuis (red.). *De vakbond en de werkvloer, op zoek naar nieuwe relaties* (pp. 55-78 en 118-121). De Burcht.

-
- 8 Pot, F. (2018). Kortcyclische arbeid: sommigen zijn meer ongelijk dan anderen. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 34(2), 187 – 199.
 - 9 Rodrik, D., & Sabel, C.F. (2019). *Building a good jobs economy*. Harvard Kennedy School/ Columbia Law School. Building a Good Jobs Economy by Dani Rodrik, Charles Sabel :: SSRN
 - 10 Wiardi Beckman Stichting en Wetenschappelijk bureau GroenLinks (2022). De toekomst van werk in de zware industrie. PvdA en GroenLinks (2023). *Waardevol werk – De economie van uitbuiting stoppen*.
 - 11 SER (2023). *Naar verdere succesvolle toepassing van sociale innovatie*.
 - 12 Zie voor voorbeelden Lerende en Innovatieve organisaties (kennisbanksocialeinnovatie.nl).
 - 13 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*.
 - 14 FNV (2023). *Een geniaal plan. Veilig en gezond werken in Nederland kan*, p. 4.

WONINGMARKT RN:
BOOMHUT
2M² € 900,-PM



Bestaanszekerheid in verkiezingsprogramma's

De Commissie Sociaal minimum kwam dit jaar met twee rapporten, over de hoogte van het sociaal minimum en over het ingewikkelde stelsel waarmee we in Nederland het sociaal minimum organiseren. Veel van de aanbevelingen van de Commissie zijn terug te vinden in de diverse verkiezingsprogramma's, al blijft bij veel partijen toch vaag wat ze concreet van plan zijn te doen.

MEIKE BOKHORST & TIJN CROON

Meike Bokhorst is senior wetenschappelijk medewerker WRR en secretaris Commissie Sociaal Minimum en Tijn Croon is promotieonderzoeker TU Delft

In Den Haag hebben alle politieke partijen het opeens over bestaanszekerheid. Door de stijgende prijzen, hoge energierekening, grote koopkrachtdaling en hogere woonlasten maken veel Nederlanders zich zorgen over geld. Het kabinet weet met structurele maatregelen zoals de minimumloonsverhoging van 10% en tijdelijke maatregelen zoals de energietoeslag steeds net te voorkomen dat het aantal mensen in armoede stijgt. De Commissie Sociaal minimum berekende dat er € 6 mrd nodig is om te zorgen dat mensen rond kunnen komen. Voor een toereikend inkomen is het op korte termijn nodig het minimumloon en de bijstand te verhogen, en eventueel ook de huurtoeslag. Om kinderarmoede tegen te gaan is verhoging van de kinderbijslag of het kindgebonden budget nodig, in het bijzonder de bedragen voor oudere kinderen.¹

Het kabinet regelde met Prinsjesdag € 2 mrd voor verhoging van het kindgebonden

budget, de huurtoeslag en een verhoging van de arbeidskorting. De verwachting is dat hierdoor het aantal mensen in armoede stabiliseert, de kinderarmoede daalt en de laagste inkomens erop vooruitgaan.²

Tijdens de Algemene Politieke en Financiële Beschouwingen probeerde de Tweede Kamer nog om met extra miljarden de koopkracht te versterken, maar veel structurele maatregelen voor verbetering van bestaanszekerheid zullen doorschuiven naar het volgende kabinet. Om de bestaanszekerheid verder te versterken komen de meeste politieke partijen in hun conceptverkiezingsprogramma's met verschillende voorstellen. De hamvraag is natuurlijk in hoeverre die politieke plannen daadwerkelijk bijdragen aan financiële en brede bestaanszekerheid.

Financiële bestaanszekerheid gaat volgens de Commissie Sociaal minimum niet alleen om voldoende inkomen, maar ook om een voor-

spelbaarder en toegankelijker stelsel, zodat huishoudens ook echt krijgen waar ze recht op hebben. Bestaanszekerheid is als inspanningsverplichting voor de overheid vastgelegd in de Grondwet en het verdragsrecht en uitgewerkt in de Participatiewet en lokale regelingen.

In artikel 20 van de Grondwet staat dat de bestaanszekerheid van de bevolking en de spreiding van welvaart 'voorwerp van zorg zijn van de overheid'. De Grondwet schrijft ook voor dat de overheid regels moet vaststellen over de aanspraken op sociale zekerheid die burgers kunnen doen. Nederlandse burgers die niet in hun bestaan kunnen voorzien, hebben recht op bijstand.

Financiële bestaanszekerheid is het beschikken over voldoende inkomen om in elementaire behoeften voor levensonderhoud te voorzien, maatschappelijk te kunnen participeren en de mogelijkheid te hebben buffers aan te leggen voor onverwachte tegenvallers.

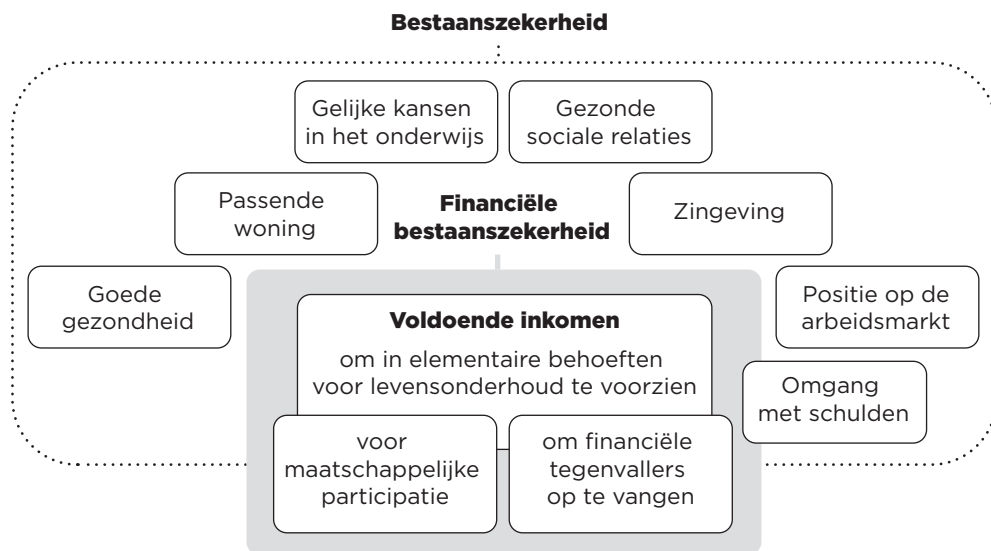
Bredere bestaanszekerheid gaat naast voldoende financiële middelen ook om de beschikbaarheid en betaalbaarheid van essentiële basisvoorzieningen, zoals wonen, zorg en energie (zie figuur 1).³

Oorzaken en gevolgen van bestaansonzekerheid

Bestaansonzekerheid komt niet alleen voort uit politiek-economische ontwikkelingen of crises, maar ook uit bestuurlijke factoren zoals complexiteit van regels en onvoorspelbaarheid van sanctieregimes. Het kan ook te maken hebben met persoonlijke oorzaken, zoals beperkte vaardigheden, laaggeletterdheid en levensgebeurtenissen (zie tabel 1).⁴

Politieke partijen verschillen sterk in de mate waarin ze willen investeren in het verhelpen van deze korte en lange termijn oorzaken. De politiek kan natuurlijk ook niet alles op-

Figuur 1 Bestaanszekerheid en financiële bestaanszekerheid (Commissie Sociaal minimum 2023)



Doelen van het stelsel van het sociaal minimum van de brede definitie zoals gevolgd door de Commissie Sociaal minimum

lossen, want onzekerheid is inherent aan het bestaan⁵, maar langdurig in fundamentele bestaansonzekerheid verkeren heeft grote persoonlijke gevolgen voor een mensenleven. Financiële stress gaat gepaard met slapeloosheid, verminderd doenvermogen of zelfcontrole en mindere leerprestaties.⁶ Dat brengt behoorlijke maatschappelijke kosten met zich mee, onder meer in de gezondheidszorg en schulphulpverlening.

Deze persoonlijke en maatschappelijke oorzaken en gevolgen kunnen elkaar negatief versterken, waardoor mensen in een neerwaartse spiraal terechtkomen en een kluwen van onontwarbare factoren ontstaat. Tegelijkertijd is het idee van eigen verantwoordelijkheid niet voor alle doelgroepen even realistisch⁷ en staat de beleidsrespons van schuld en boete inmiddels bij steeds meer politieke partijen ter discussie.⁸

De basis op orde: toereikend inkomen en voorspelbaar stelsel

De Commissie Sociaal minimum pleitte in haar eerste rapport over de hoogte van het sociaal minimum, dat eind juni verscheen, voor een meer toereikend inkomen door op korte termijn het minimumloon (7%) en de bijstand (7,4% extra) te verhogen. Leidend daarbij is wat

mensen volgens het NIBUD en SCP nodig hebben om rond te komen.⁹

Volgens de Commissie hoeft de AOW-uitkering niet omhoog, omdat mensen van een AOW-uitkering volgens het Nibud in principe kunnen rondkomen. De bijstand is in het ver-

Volgens de Commissie Sociaal minimum hoeft de AOW-uitkering niet omhoog, omdat mensen van een AOW-uitkering volgens het Nibud in principe kunnen rondkomen

leden een aantal keer niet gekoppeld geweest aan de minimumloonsverhoging en daardoor relatief achtergebleven. Doordat de AOW wel gekoppeld was aan het minimumloon én door aanpassingen rondom sociale zekerheid, bijstand en fiscaliteit, ligt de netto AOW voor een alleenstaande inmiddels 19,2% hoger dan de bijstand (€ 1.421 per maand versus € 1.195

Tabel 1 *Maatschappelijke, persoonlijke en beleidsmatige oorzaken van armoede (Commissie sociaal minimum 2023)*

Maatschappelijk	Persoonlijk	Beleidsmatig
<p><i>Structureel</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Demografische ontwikkelingen: vergrijzing en migratie • Technologische ontwikkelingen: automatisering en digitalisering • Economische ontwikkelingen: laagconjunctuur en werkloosheid <p><i>Tijdelijk</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Financiële crisis (2008-2013) • Coronacrisis (2020-2022) • Energiecrisis (sinds 2022) 	<ul style="list-style-type: none"> • Levensloongebeurtenissen: geboorte, relatiebreuk, partnerverlies, ziekte • Laag- en andersgeletterdheid • Financiële en arbeidscompetenties 	<ul style="list-style-type: none"> • Focus op arbeidsparticipatie gaat ten koste van inkomensbescherming. • Complexiteit van het stelsel van sociaal minimum werkt niet-gebruik in de hand en beperkt participatie. • Grote lokale verschillen in minimavoorzieningen. • Fricities tussen lokale inkomensregels en landelijke belastingregels.

per maand) en ligt de AOW voor paren inmiddels 13,5% hoger dan voor paren in de bijstand (€ 1.939 per maand versus € 1.708 per maand). De bijstand zou daarom nu 7,4% omhoog moeten, bovenop de stijging die ontstaat door koppeling aan het minimumloon.

De koppeling van de bijstand aan 70% van het minimumloon is niet heilig voor de Commissie. Het is beter om te kijken naar de verhouding tussen feitelijk besteedbaar inkomen op bijstandsniveau en minimumloonniveau, inclusief toeslagen en belastingeffecten.

Om kinderarmoede tegen te gaan is verhoging van de kinderbijslag of het kindgebonden budget nodig, in het bijzonder de bedragen voor oudere kinderen

Op het gebied van toeslagen geeft de Commissie geen concreet advies over de inrichting van het stelsel, maar benadrukt zij het belang van meer voorspelbaarheid en overzichtelijkheid. Ze legt de nadruk op inkomensbescherming en zekerheid vooraf. Om kinderarmoede tegen te gaan is verhoging van de kinderbijslag of het kindgebonden budget nodig, in het bijzonder de bedragen voor oudere kinderen.

De Commissie adviseert de politiek om aanvullend beleid te ontwikkelen rond wonen, zorg en energie. Concreet: zorg voor meer beschikbare sociale huurwoningen en bescherm lage inkomensgroepen met een sociaal tarief tegen hoge uitgaven aan energie en met een beperkte eigen bijdrage tegen een stapeling van zorgkosten.¹⁰

De CPB-doorrekening van de adviezen van de Commissie laat een afruil zien tussen armoedebestrijding en arbeidsaanbod. De voorgestelde maatregelen, zoals het verhogen

van huurtoeslag, bijstand en kindgebonden budget, zijn effectief in het bestrijden van armoede. Tegelijkertijd verminderen ze daarmee de prikkel voor mensen met lagere inkomens om aan het werk te gaan.¹¹

Hoewel nog niet alle partijen een verkiezingsprogramma gepresenteerd hebben (Pieter Omtzigt's NSC komt eind oktober met het programma) en de doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's door het CPB nog niet beschikbaar zijn, kunnen we wel analyseren in hoeverre deze aanbevelingen voor een zeker bestaan zijn overgenomen en uitgewerkt door het gros van de politieke partijen in hun (concept-)verkiezingsprogramma's.

Minimumloon: meeste partijen pleiten voor verhoging

Naar aanleiding van de recent aangenomen EU-richtlijn voor toereikende minimumlonen op initiatief van afzwaaiend PvdA-Europarlementariër Agnes Jongerius, streven meerdere politieke partijen (Bij1, CU, GL/PvdA en PvdD) naar een minimumloon dat overeenkomt met 60% van het bruto mediane inkomen (zie ook de bijdrage van Elmar Smid in dit nummer van S&D).

Dat veel media berichtten dat de ChristenUnie het minimumloon als enige partij zou willen verhogen naar € 18¹² berust dus op een misverstand, want in werkelijkheid streven zij hetzelfde doel na als Bij1, GL/PvdA en PvdD. Het misverstand is waarschijnlijk ontstaan doordat de ChristenUnie in een rekenvoorbeeld als enige de horizon op 2028 legt, en daarmee uitkomt op ongeveer € 18 op basis van de 60%-richtlijn.

Opvallend is dat D66 en Volt zich ondanks hun pro-Europese standpunten niet expliciet aan deze Europese richtlijn verbinden. D66 zit wel op een vergelijkbaar niveau qua minimumloon (minstens € 17,50 in 2028) en Volt pleit voor een bindend 'Europees minimumloon'.

Kamerlid Pieter Omtzigt (NSC) meent dat het minimumloon en daarmee de bijstand omhoog moet, maar niet in één keer naar € 18. Hij zet in op brede bestaanszekerheid en wil

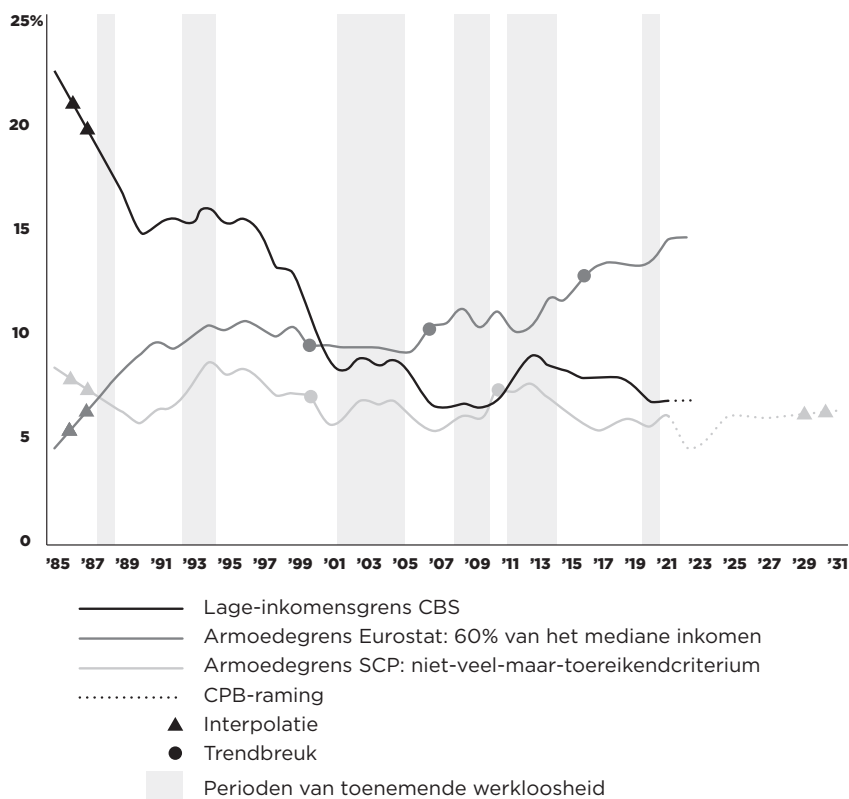
ook dat voorzieningen betaalbaar zijn, zoals woningen, voedsel en energie¹³ Hij pleit voor het hanteren van de Europese armoedegrens van 60% van het mediane, doorsnee besteedbare inkomen voor het meten van armoede. Volgens die definitie stijgt het aantal mensen in armoede.¹⁴ Om armoede te meten zijn er verschillende benaderingen (zie ook figuur 2):

► Het niet-veel-maar-toereikendbudget van het SCP. Deze benadering is gebaseerd op de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud, die een overzicht geven van de

minimale uitgaven van een zelfstandig huishouden aan onvermijdbare, basale zaken zoals voedsel, kleding en wonen.

- De lage-inkomensgrens van het CBS. Deze grens weerspiegelt een vast koopkrachtbedrag door de jaren heen en is afgeleid van het bijstandsniveau voor een alleenstaande in 1979, toen de koopkracht van mensen met een bijstandsuitkering het hoogst was.
- De Europese armoedegrens (AROP: At risk of poverty). Deze grens zit op een inkomen van 60% van het mediane (doorsnee) besteedbare inkomen.

Figuur 2 Armoedepercentage onder de Nederlandse bevolking (in procenten)¹⁵



Het CPB heeft in de MEV 2024 op basis van de prinsjesdagplannen van het demissionaire kabinet het geraamde armoedepercentage voor 2024 bijgesteld van 5,7 naar 4,8% (CPB, 2023c).

Bijstand: meeste partijen willen koppeling aan uitkeringen in stand houden

Het minimumloon is momenteel gekoppeld aan diverse uitkeringen, waaronder de bijstand, de Wajong en de AOW. Veel partijen geven expliciet aan in hun programma of ze deze koppeling willen behouden of juist willen loskoppelen. BVNL wil bijvoorbeeld ont koppelen vanwege versoering, terwijl Volt pleit voor een progressieve hervorming. Bij andere partijen blijft het standpunt vaag.

In onze analyse zijn we ervan uitgegaan dat de koppeling behouden blijft wanneer dit niet duidelijk werd vermeld. (Bij D66 hebben we de paragraaf geïnterpreteerd als behoud van koppeling bijstandsuitkering en gedeeltelijke ont koppeling AOW.) Sommige partijen vermelden niet expliciet dat de bijstand verlaagd wordt, maar wel dat er strengere eisen

zullen komen, vooral voor mensen met een migratieachtergrond (VVD, JA21, PVV en FvD). FvD brengt een klassiek argument naar voren, namelijk dat de bijstand een 'vangnet' moet zijn en geen 'hangmat'. Hieruit leiden wij af dat zij voorstander zijn van versoering van de bijstand.

Toeslagen: meeste partijen willen toeslagen afschaffen

Veel partijen streven naar afschaffing van het toeslagenstelsel, maar het is niet altijd duidelijk wanneer en op welke manier zij de sociale zekerheid willen hervormen. Eenvoud en versimpeling zijn bij alle partijen de kernwoorden. Vooral de linkse programma's richten zich op het verhogen van inkomens en uitkeringen, gecombineerd met goede publieke voorzieningen, zoals gratis kinder-

Tabel 2 Standpunten financiële bestaanszekerheid uit de verkiezingsprogramma's (NSC nog niet beschikbaar)

	Minimumloon	Bijstand	AOW	WIA/Wajong	WW
BBB	Omhoog	Omhoog	Omhoog	Omhoog	Omhoog
Bij1	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog
BVNL	Omhoog	Omlaag	Omhoog	Omlaag	Omlaag
CDA	Omhoog	Omhoog	Omhoog	Omhoog	Omhoog
CU	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog
D66	Fors omhoog	Fors omhoog	Omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog
FvD	-	Strengere eisen	Fors omhoog	Strengere eisen	Strengere eisen
GL/PvdA	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog
JA21	-	Strengere eisen		Strengere eisen	Strengere eisen
PvdD	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog
PVV	Omhoog	Omhoog	Fors omhoog	Omhoog	Omhoog
SP	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog
Volt	Omhoog	Omhoog	Omhoog	Omhoog	Omhoog
VVD	Omhoog	Strengere eisen	Omhoog	Omhoog	Omhoog

opvang en gezondheidszorg, om zo toeslagen overbodig te maken.

De huurtoeslag vormt hierbij een complicerende factor. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat GL/PvdA wil 'onderzoeken hoe we de huurtoeslag kunnen afschaffen zonder dat huurders er financieel op achteruitgaan'. CU streeft naar het omvormen van de huurtoeslag naar een huursubsidie, waarbij huurders met lage inkomens, gebaseerd op het inkomen van twee jaar geleden, ondersteund worden in het kunnen betalen van de huur.

De plannen van Volt lijken op die van veel andere partijen, namelijk het afschaffen van toeslagen en het invoeren van een huishoudtoelage. Maar aangezien Volt dit omschrijft als 'een eerste, grote stap op weg naar een basisinkomen' lijkt de partij te suggereren dat ze deze toelage aan iedereen willen laten uitkeren zonder inkomenstoets. Als deze toelage inderdaad uniform is, blijft nog onduidelijk hoe de partij van plan is het sociale minimum voor kwetsbare groepen te waarborgen.

Kindgebonden: meer geld naar kinderen en kinderopvang

De Commissie Sociaal minimum benadrukt het belang van voldoende bestaanszekerheid voor gezinnen. Om de bestaanszekerheid van gezinnen te versterken, pleiten sommige partijen voor verhoging van de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Vooral verhoging van het kindgebonden budget is een gerichte maatregel omdat deze vooral ten goede komt aan gezinnen met lage inkomens. Andere partijen, die de toeslagen willen afschaffen, richten zich juist op het gratis toegankelijk maken van kinderopvang. Hoewel het lastig is beide benaderingen direct te vergelijken, hebben we toch een poging gewaagd door ze te combineren in de categorie 'kindgebonden' in de matrix van tabel 3.

Het CDA en de ChristenUnie presenteren veel plannen die passen bij hun profilering als gezinspartijen. Dat is in lijn met de sterke christendemocratische traditie in Duitsland,

dat aanzienlijke regelingen voor gezinnen kent. Een interessant voorbeeld is FvD, dat de kinderbijslag wil omzetten in een kindgebonden aftrekpost in de aangifte inkomstenbelasting. Deze aftrekpost geldt echter pas boven de belastingvrije voet, wat in de praktijk betekent dat gezinnen met een inkomen onder deze belastingvrije voet geen gebruik kunnen maken van de regeling. Dit heeft dus in feite een negatief effect op de bestaanszekerheid van gezinnen met lage inkomens.

Bredere bestaanszekerheid: wonen, zorg, energie en openbaar vervoer

Meer nog dan de financiële bestaanszekerheid staan veel verkiezingsprogramma's bol van de ideeën voor betaalbare en beschikbare basisvoorzieningen. Hierbij valt het op dat het vaak de politieke partijen zijn die hun plannen niet door het CPB door laten rekenen die kiezers gratis voorzieningen beloven.

Dat de ChristenUnie het minimumloon als enige partij zou willen verhogen naar € 18 berust op een misverstand; zij streeft hetzelfde doel na als Bij1, GL/PvdA en PvdD

Zo pleit BVNL opvallend genoeg, naast enorme lastenverlichting, voor gratis openbaar vervoer (net als BIJ1 en de SP op termijn). GL/PvdA wil een experiment met gratis openbaar vervoer voor alleen sociale minima. Op gebied van openbaar vervoer valt een klassieke links-rechts tweedeling op: meer progressieve partijen pleiten voor goedkoper OV, meer conservatieve partijen zijn OV-neutraal en spreken zich vooral uit over een lagere brandstofaccijns.

Tabel 3 Standpunten bredere bestaanszekerheid uit de verkiezingsprogramma's (NSC nog niet beschikbaar)

	Kindgebonden budget	Wonen	Zorg	Energie	Openbaar vervoer	Toeslagen (algemeen)
BBB	-	Meer sociale huur	ER fors omlaag	Neutraal	Neutraal	Afschaffen
Bij1	Gratis opvang	Fors omhoog	Zorgfondsen	Gerichte renovatie	Gratis OV	-
BVNL	-	Strengere eisen	-	Belasting omlaag	Gratis OV	Afschaffen
CDA	Fors omhoog	Meer sociale huur	Status quo	Gerichte renovatie	Neutraal	Hervormen
CU	Fors omhoog	Omhoog	Neutraal	Gerichte renovatie	Goedkoper	Afschaffen
D66	Gratis opvang	Meer sociale huur	Status quo	Neutraal	Goedkoper	Afschaffen
FvD	Strengere eisen	Fors omlaag	ER omlaag	Belasting omlaag	Neutraal	-
GL PvdA	Gratis opvang	Omhoog	ER omlaag	Gerichte renovatie	Goedkoper	Afschaffen
JA21	Gratis opvang	Omlaag	Neutraal	Belasting omlaag	Neutraal	Afschaffen
PvdD	Omhoog	Omhoog	Zorgfondsen	Gerichte renovatie	Goedkoper	Afschaffen
PVV	-	Omhoog	ER afschaffen	Belasting omlaag	Neutraal	-
SP	Omhoog	Omhoog	Zorgfondsen	Belasting omlaag	Goedkoper	Afschaffen
Volt	Omhoog	Meer sociale huur	Premie omlaag	Neutraal	Goedkoper	Afschaffen
VVD	Omhoog	Neutraal	Neutraal	Belasting omlaag	Neutraal	Afschaffen

Toelichting: ER= eigen risico. Omhoog/omlaag bij 'Wonen' gaat over de mate waarin een partij maatregelen voorstelt die de woonsituatie van kwetsbare groepen verbetert of verslechtert. Hoewel veel partijen van het toeslagenstelsel af willen en daarom niet voor expliciete verhoging van de huurtoeslag pleiten, zijn er genoeg voorbeelden van andere progressieve standpunten. Neem Bij1, die hier goed scoort omdat dit programma het recht op wonen wettelijk afdwingbaar maakt, dak- en thuisloosheid voor 2030 uitbant en alle huurprijzen maximeert.

In de zorg lopen de politieke scheidslijnen anders. De SP, BIJ1 en de PvdD willen een nationaal zorgfonds en de PVV wil het eigen risico afschaffen. De dekking voor deze plannen is vaak onduidelijk en moet blijken bij de financiële doorrekening. BBB, FvD en GL/PvdA willen het eigen risico verlagen en Volt doet de premie omlaag. De middenpartijen zijn neutraal over de kostenverdeling of handhaven de status quo.

De meeste partijen willen af van het toeslagensysteem, maar ondanks vele rapporten waarin alternatieven zijn voorgesteld, maken weinig partijen een heldere keuze voor een alternatief

Op het gebied van wonen is sprake van een kentering. Waar de sociale huursector lange tijd aan banden werd gelegd en het hebben van een eigen woning als het hoogste ideaal werd beschouwd, zijn de meeste partijen het erover eens dat woningcorporaties gestimuleerd moeten worden de sociale huurvoorraad uit te breiden. Een uitzondering hierop vormt FvD, die pleit voor een maximering van 10% sociale huurwoningen. Opmerkelijk is het voorstel van de SP om te experimenteren met een koppeling van inkomen aan huur.

Het aanpakken van energiearmoede staat momenteel hoog op de agenda, mede door de recente prijsstijgingen. Waar de meeste progressieve partijen doorgaans streven naar grootschalige renovatieprogramma's gericht op kwetsbare wijken, wordt aan de conservatieve zijde eerder gedacht aan het verlagen van de energiebelasting. Partijen als GL/PvdD en SP willen fiscale verschillen tussen groot- en klein-

verbruikers gelijktrekken. De SP gaat zelfs verder en bepleit de nationalisatie van de energievoorziening om prijzen volledig te reguleren.

De ChristenUnie is de enige partij die een concreet doel stelt met het uitbannen van energiearmoede vóór 2030. Dit houdt in dat slecht geïsoleerde huizen van bewoners met lage inkomens prioriteit moeten krijgen bij de energietransitie en dat huishoudens nooit meer dan 10% van hun inkomen kwijt moeten zijn aan energie.

Zoals eerder vermeld benadrukt Omtzigt meer de betaalbaarheid van voedsel, zorg, energie en wonen dan dat hij pleit voor hogere uitkeringen of een hoger minimumloon. Het is nog onduidelijk met welk beleid hij zijn 'sociale contract' vorm wil geven. Onlangs verwees hij in een interview naar de voedselvoorraden in Duitsland en Oostenrijk, evenals naar de stabielere energieprijzen in Frankrijk dankzij kernenergie en overheidsinterventie.¹⁶ Hij stelt dat Nederland had kunnen profiteren van gasreserves, maar dit naliet en nu behoefte heeft aan 'meer marktregulering' en 'langetermijnplanning'.

Politieke standpunten vergeleken met aanbevelingen rapport

Vrijwel alle politieke partijen nemen de boodschap van de Commissie Sociaal minimum ter harte dat de bestaanszekerheid in Nederland versterking behoeft door het bieden van een toereikend inkomen. De partijen verschillen van mening hoe hoog 'toereikend' is. Ook is nog niet duidelijk welke financiële en inhoudelijke afruil politieke partijen bij hun voorstellen gaan maken. De meeste partijen kiezen voor een minimumloonsverhoging met het in stand houden van de koppeling aan de uitkeringen. Anders dan de Commissie doet, laten ze daarmee de AOW-uitkering even hard stijgen als het minimumloon, wat een zeer kostbare exercitie is.

Net als de Commissie pleiten de meeste politieke partijen voor verhoging van het kindgebonden budget en de kindregelingen.

Er zijn ook partijen die het extra geld voor kinderen willen besteden aan gratis kinderopvang.

De meeste partijen willen af van het toeslagensysteem, maar ondanks vele rapporten waarin alternatieven zijn voorgesteld, maken weinig partijen een heldere keuze voor een alternatief. De Commissie laat aan de hand van een buurlandenvergelijking van SEO zien dat er elders geen betere alternatieven voor toeslagen beschikbaar zijn. De overheid kan wel, zoals in Duitsland, de bestaande toeslagen samenvoegen en, zoals in België, zoveel mogelijk de toeslagen automatisch uitkeren.¹⁷

Conclusies

Bestaanszekerheid lijkt het centrale thema van de verkiezingen te gaan worden. Het Nibud en SCP hebben laten zien dat veel men-

sen die van het sociaal minimum leven, te kort komen door de gestegen kosten van het levensonderhoud. Vooral gezinnen met kinderen komen tot honderden euro's per maand tekort, afhankelijk van de ruimhartigheid van het lokale sociale beleid in de gemeente waarin ze wonen.

Net als de Commissie Sociaal minimum pleiten de meeste partijen voor verhoging van het minimumloon en de bijstand, maar anders dan de Commissie willen partijen ook de AOW mee verhogen. De meeste partijen willen af van het toeslagensysteem, maar dus zonder duidelijke alternatieven te presenteren. Dat laat zien dat veel voorstellen nog verdere uitwerking behoeven en dat er een grote taak ligt voor het volgende kabinet om met uitvoerbare en houdbare plannen te komen om mensen rond het sociaal minimum een meer zeker bestaan te bieden.

Noten

- 1 Rijksoverheid (2023). Forse verhoging van het sociaal minimum is nodig.
- 2 Centraal Planbureau (2023). Raming september 2023 (MEV 2024).
- 3 Commissie Sociaal Minimum (2023). *Een zeker bestaan deel 1*, p. 27 en 31.
- 4 Commissie Sociaal Minimum (2023). *Een zeker bestaan deel 2*, p. 53.
- 5 Tiemeijer, W. (2023). Essay bestaanszekerheid. De Groene Amsterdammer, 4 oktober.
- 6 Tiemeijer (2023). *De rol van grenzen aan doenvermogen bij rondkomen, financiële zorgen en problemen*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 7 WRR (2017). *Weten is nog geen doen*. Rapport nr.97, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 8 Zie ook de verhoren van de Parlementaire enquêtecommissie fraudebeleid en dienstverlening.
- 9 CBS, Nibud en SCP (2023). *Op weg naar een nieuwe armoedegrens*. Tussenrapport van het gezamenlijke project 'Uniformering armoede afbakening'.
- 10 Commissie Sociaal Minimum (2023). *Een zeker bestaan deel 2*, slothoofdstuk 8.
- 11 CPB (2023). Doorrekening beleidsopties voor terugdringen armoede.
- 12 Zie ook NPO Radio 1, ChristenUnie wil minimumloon naar 18 euro: 'Hoop dat andere partijen aansluiten', uitzending 14 september 2023.
- 13 Zie: Buitenhof, uitzending 17 september 2023 of lees: Dagblad van het Noorden, *Omtzigt waarschuwt voor gevolgen van hoger minimumloon*, 17 september 2023.
- 14 *De Volkskrant*, *De ene armoede is de andere niet: Omtzigt en Rutte steggelen over meetlat voor bestaanszekerheid*, 21 september 2023.
- 15 Zie ook Goderis, B. en S. Muns (2023). *Meer dan 200.000 werkende armen in Nederland*. ESB, 28 september.
- 16 NOS, Omtzigt: *Nederland moet beschikbaarheid voedsel, energie, wonen en zorg beter reguleren*, 14 september 2023.
- 17 Zie CSM (2023). *Een zeker bestaan II*, hoofdstuk 7. En SEO *Economisch Onderzoek* (2023). Landenanalyse Sociaal Minimum.

S&D online lezen

Abonnees van S&D kunnen zich aanmelden voor de digitale versie van S&D via send@wbs.nl.
Een los digitaal abonnement kost € 2 per maand.

- 3 *Redactioneel* Verminkte wereld
4 *Vrijmipo* **Adam Zagajewski** Probeer de verminkte wereld te bezingen
6 *Column* **Ruud Koole** Groene sociaal-democratie
7 *Column* **Camiel Hamans & Jan Marinus Wiersma** De EU als vredesproject
-

- 8 **Hoe de EU toch nog een sociaal gezicht kreeg**
10 **Agnes Jongerius** De Brexit heeft Europa socialer gemaakt
15 **Elmar Smid** Het slechtste jongetje van de klas?
22 **Paul Post** Weer een Spitzen-coup van het Europees Parlement?
29 **Daniel Mügge** Artificiële intelligentie die werkt voor mensen
36 **Ties Huis in 't Veld** Een gelijkwaardige relatie met het mondiale Zuiden
-

- 42 **Niels Graaf** Breek de regel, red het spel?
51 **Erik Jurgens** Het laatste woord over de Grondwet
55 **Bert van den Braak** De Eerste Kamer nutteloos?
60 **Frank Pot** Mensonwaardig werk is een keuze
65 **Meike Bokhorst & Tijn Croon** Bestaanszekerheid in verkiezingsprogramma's



9 789461 645944



vannenep

VOOR DE LAATSTE MAAL: 175 JAAR GRONDWET



Gidsland België

- DE WAALSE MEDIA HELPT UITERST RECHTS KLEIN TE HOUDEN
- IMPORTEER NIET ALLEEN BELGISCH BIER, MAAR OOK DE BELGISCHE LOONINDEXATIE
- MINDER KINDERARMOEDE DOOR TOESLAGEN AUTOMATISCH UIT TE KEREN

Jaargang 80, nummer 6, 2023

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

Verschijnt zes maal per jaar

Redactie

Paul de Beer
Nik de Boer
Meike Bokhorst
Wimar Bolhuis
Josette Daemen
Patricia Dinkela (eindredactie)
Janneke Holman (eindredactie)
Ruud Koole
Marijke Linthorst
Annemarieke Nierop (hoofdreductie)
Tim 'S Jongers
Arjan Reurink
Bram van Welie

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

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting
Emmapark 12
2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart (omslag & lay-out)

Abonnementen

Bel 06 206 12 852,
mail info@vangennep-boeken.nl
voor een abonnement of kennis-
makingsnummer
of meldt u zich aan via het
formulier op
www.vangennep-boeken.nl.

Uitgever

Uitgeverij Van Genneep
A-Lab, Overhoeksplein 2
1031 KS Amsterdam
info@vangennep-boeken.nl
06 206 12 852

Abonnementsprijzen per jaargang

- ▶ Student/aio/oio/Jong WBS/Jonge Socialisten: € 25
- ▶ Particulier Nederland: eerste jaar € 40,50, daarna € 84,50
- ▶ Instelling Nederland: € 164,50
- ▶ Proefabbonementen: € 15 voor 3 nummers
- ▶ Particulier buitenland: € 147,50
- ▶ Instelling buitenland: € 175,50
- ▶ Losse nummers € 17,50

S&D online

Gratis voor abonnees
Niet abonnees betalen € 2 per maand (per maand opzegbaar).
Aanmelden via send@wbs.nl

© 2023 Uitgeverij Van Genneep

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

Redactioneel

Goed voorbeeld doet volgen

Deze special over België hebben we met heel veel plezier gemaakt. En niet omdat we bij de Wiardi Beckman Stichting tegenwoordig een Belgische directeur hebben. Die had met dit nummer weinig te maken. Hij had andere bezigheden. Die bezigheden — verkiezingen — waren nog een reden om zoveel plezier te beleven aan dit nummer. Even geen doemscenario's over waar het heen gaat met Nederland, even geen zelfkastijding: wat hadden we anders kunnen doen?

Die gesprekken voeren we natuurlijk allemaal wel, en Simon Otjes schrijft in dit nummer van *S&D* ook een analyse waarin hij onderzoekt hoe het komt dat de linkse partijen bij elkaar zo klein zijn geworden. Maar in dit nummer kun je vooral je hart ophalen aan alles wat er wel goed gaat in België, waar we in Nederland ons voordeel mee kunnen doen.

Journalisten in Wallonië zien zichzelf als waakhonden van de democratie en geven al jaren geen podium aan uiterst rechts, vertelt Léonie de Jonge. In Nederland schatten journalisten hun rol in de maatschappij heel anders in. Een brede discussie hierover zou welkom zijn!

Kim van Berkel, Jellien Knol en Daniël van Vuuren geven drie voorbeelden waar de Vlaamse sociale zekerheid effectiever georganiseerd is dan de Nederlandse, waardoor onder andere kinderarmoede beter tegengegaan wordt. Daar niet van willen leren zou dom zijn. Jacques van Keymeulen schrijft in een voor *S&D* atypische bijdrage over het Nederlands, onze gezamenlijke taal die weliswaar de naam van ons land draagt, maar die net zo goed van de Vlamingen is. Nu het Nederlands in Nederland in de verdrukking zit, is het fijn wat meer op onze burens te kunnen leunen.

Stan De Spiegelaere legt het Belgische systeem van loonindexering uit: een automatische aanpassing van de lonen aan de kosten van levensonderhoud. Hadden wij dat maar gehad, in het afgelopen inflatiejaar! En Gloria Ghéquièr loopt vooruit op het Belgische voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie. Ze beschrijft het ambitieuze gezondheidsprogramma dat België voor ogen staat voor Europa.

In dit nummer sluiten we daarnaast de serie 175 jaar Grondwet 1848 af met een bijdrage van Paul van Bovend'Eert. Ruud Koole vat alle artikelen in de serie samen en concludeert dat het hoog tijd is voor een nieuwe, integrale herziening van de Grondwet, waarbij de democratische rechtsstaat centraal staat.

Namens de redactieleden van *S&D* veel leesplezier toegewenst!

Annemarieke Nierop, hoofdredacteur

Vrijmipo

Hermen Hoek en Marc van Osch zijn werkzaam als docent Nederlands op de OSG Hugo de Groot in Rotterdam. Met Vrijmipo bezorgen zij poëzie op bijzondere en onvermoede plekken.

Als gesproken taal was het Hebreeuws lange, lange tijd een dode taal. Natuurlijk: Hebreeuwse teksten werden nog gelezen en gereciteerd in joodse gemeenschappen, maar een brood bestellen in het Hebreeuws was er niet bij. Toen het Hebreeuws in de negentiende eeuw weer een levende taal werd, geschikt voor het dagelijks gebruik, bood dit ook nieuwe kansen voor de literatuur.

Yehuda Amichai gold als een van Israël's meest toonaangevende dichters en werd bij leven vaak genoemd als Nobelprijkskanshebber. In 2000 werd hij voor deze prijs genomineerd, maar hij stierf in dat jaar.

Geboren in Duitsland, ontvluchtte hij met zijn ouders het antisemitisme in zijn thuisland en streek neer in Palestina, later Israël. Daar, ver weg van het land en de cultuur die hij kende, ontwikkelde hij zich tot een belangrijk dichter die in het Hebreeuws, een tegelijk oude én nieuwe taal, zich uitdrukte.

Zijn Nederlandse vertaler Tamir Herzberg schreef over hem in *Filter*: '(...) toch belichaamt hij zowel in zijn afkomst als in zijn poëzie tegelijk het oude en het nieuwe. Hij schrijft modern, niet gedragen, quasi achteloos, maar gebruikt veel oude, vaak bijbelse taal en citaten. Moeiteloos, zoals je in een gezellige, rommelige, keuken oud en nieuw kookgerei door elkaar gebruikt naar gelang de behoefte'. Het aangrijpende, maar toch lichte *Dennis gaat op reis om zijn vader te begraven* is hier een mooie illustratie van.

Dennis gaat op reis om zijn vader te begraven

Dennis gaat op reis om zijn vader te begraven
want er zijn ook van die vaders die alleen en ver weg dood gaan,
en er zijn postkantoren waar
meer pijn is dan in ziekenhuizen.

Dennis gaat op reis om zijn kleine dode te begraven,
want er zijn ook van die vaders die kleiner zijn dan hun zoons,
(eens toen hij nog leefde, zat hij bij mij thuis,
en hij kon niet met zijn voeten bij de grond).

Soms zie ik een uithangbord boven een winkel,
waar met grote letters op staat, iemand & zonen.
Maar nog nooit heb ik gezien dat er stond, iemand & vaderen.
Misschien zijn de joden wel zoiets als
'volk & vaderen'. Dennis ook,
is 'Dennis & vader'.

Nu gaat hij op reis om zijn dode te begraven:
het is eenvoudig en helder, als in de bijbel.

Yehuda Amichai (1924-2000)
Uit: Yehuda Amichai. Gedichten, deel 1 en 2
Vertaling: Tsafirra Levy & Tamir Herzberg
Uitgeverij Van Maaskant Haun, Den Haag 2021

Niet perfect is soms goed genoeg

Door **Janneke Holman**

*Eindredacteur S&D en raadslid voor de PvdA in
Den Haag*

Het is een bekend cliché: zodra je de grens naar het zuiden passeert, glij je van een gladde snelweg naar een rijbaan vol asfaltlapjes en gaten. Of het nu gaat om wegen, woningbouw of de buitenruimte, Nederland lijkt een aangeharkt landje in vergelijking met de houtje-touwtje oplossingen waar België vaak voor lijkt te kiezen. Toch is er een lans te breken voor de ‘als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan’-mentaliteit. Een mooi voorbeeld: de mobiliteitstransitie in Brussel.

Eerst terug naar Den Haag, de stad waar ik raadslid ben. Al jaren proberen we meer zones in te voeren waar een maximumsnelheid van 30 kilometer per uur geldt. Dat is niet alleen beter voor de verkeersveiligheid, maar ook voor de leefbaarheid in straten. Bovendien is het hard nodig: onlangs was nog in het nieuws dat het aantal verkeersslachtoffers sinds 2015 is verdubbeld.

De ambitie is er, toch loopt het in de uitvoering vaak spaak. In Nederland houden gemeentes zich doorgaans aan de richtlijnen van het CROW: een straat kan pas 30 kilometer per uur worden als hij wordt heringericht. Met een smaller wegdek, asfalt eruit en klinkers en verkeersdrempels erin. Automobilisten minderen pas hun snelheid als de weg uitstraalt dat je er langzaam moet rijden, is de gedachte. Die richtlijnen zijn ook geland in ons lokale beleid. Zodra we straten willen aanwijzen die op de schop kunnen – een vrij prijzige aangelegenheid – komen er nieuwe beren op de weg: het ov-bedrijf is tegen omdat de bus langzamer moet rijden. De vuilnisauto

kan niet de juiste draai maken. Nood- en hulpdiensten vinden drempels lastig.

Neem dan Brussel. Sinds 1 januari 2021 geldt in heel Brussel een maximumsnelheid van 30 kilometer per uur, met uitzondering van een paar hoofdverbindingswegen. Het leek van de een op de andere dag geregeld: na een succesvolle proef aan het begin van de corona-lockdown waarin de Brusselse binnenstad één groot woonerf werd (maximaal 20 kilometer per uur), werden de 30 kilometerbordjes bij de stadsrand in de grond geslagen.

Zijn de straten heringericht? Nee, dat gebeurt pas de komende jaren. Houdt iedereen zich nu netjes aan de snelheid? Nee, en er zijn nog steeds verkeersongelukken. Maar het aantal is wel significant gedaald sinds de invoering van de lagere snelheidslimiet, en er wordt daadwerkelijk langzamer gereden.

Hetzelfde geldt voor de invoering van het nieuwe verkeerscirculatieplan *Good Move* dat in de zomer van 2022 werd ingevoerd, waarmee doorgaand verkeer uit wijken wordt geweerd. De weerstand was groot, her en der waren zelfs relletjes waar verkeersborden omver werden gehaald. Ik rij vrijwel nooit auto, maar toevallig wel op de dag van de invoering. Het was een drama: het ge-update navigatiesysteem wilde me een eenrichtingsstraat insturen terwijl de auto's nog in de oude rijrichting reden. De stad stond muurvast. Een jaar later maakte Brussel de balans op: een kwart minder gemotoriseerd verkeer in wijken en ruim een derde meer fietsers. Mooie resultaten.

In ons land van polderen, richtlijnen en beleidskaders kijk ik soms met jaloezie naar het politieke en bestuurlijke lef in België: laten we het maar gewoon proberen. Niet perfect is soms ook goed genoeg. Daar kunnen we in aangeharkt Nederland best wat van leren.

Waarom is links zo klein? En wat is daaraan te doen?

De verkiezingen waren voor grote groepen stemmers een referendum over migratie. De PVV heeft volgens een derde van de kiezers de beste oplossing op migratie, dus dat deze partij dan de grootste wordt hoeft niet te verbazen. Wat wel verbazing behoeft is dat ook een thema als ‘wonen’ in het teken van migratie kwam te staan. Linkse partijen moeten ervoor waken dat niet nog meer sociaaleconomische discussies in de culturele hoek getrokken worden.

SIMON OTJES

Universitair docent Nederlandse politiek aan de Universiteit Leiden

De verkiezingsuitslag van 22 november 2023 was een mokerslag voor links. Het feit dat de radicaal-rechts populistische PVV de grootste partij van Nederland is geworden, was voor velen een schok. Maar tegelijkertijd was er een tweede beweging. Links als geheel werd kleiner: van 68 zetels in 2021 naar 50 zetels nu. Waarom is links zo klein geworden? Wat verklaart het verlies van links? En hoe kan links terrein terugwinnen?

Tot links reken ik hier GroenLinks|PvdA, de Partij voor de Dieren, BIJ1, de SP, Volt, DENK, D66 en de ChristenUnie. Of die laatste twee links zijn is altijd controversieel. Maar waar het gaat om klimaat, vluchtelingen en herverdeling staan deze partijen allemaal aan de linkerkant. Bovendien was zowel in 2021 als 2023 de uitwisseling tussen D66 en GL|PvdA heel sterk: de grootste groep mensen die op GL|PvdA gestemd hebben in 2023 stemden in 2021 D66, pas daarna volgen mensen die toen

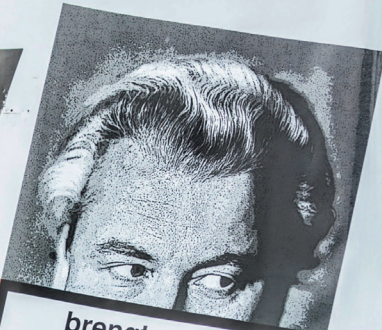
GroenLinks of PvdA stemden. En laat ik het zo zeggen: als ik deze partijen niet onder links reken, is de uitslag voor links nog dramatischer (37 zetels).

We moeten terug naar 1925 voor een uitslag waarin linkse partijen¹ in Nederland onder een derde van zetels zakten. Zelfs na de Fortuyn-revolte in 2002 was links iets groter (53 zetels). Waarom deed links het zó historisch slecht?

Opleidingsniveau als centrale scheidslijn

Om de uitslag te begrijpen kijk ik naar recent kiezersonderzoek en in het bijzonder het Leids Kiezersonderzoek dat ik samen met een aantal collega's van de Universiteit Leiden uitgezet heb bij het bureau I&O.² Dit onderzoek betreft op dit moment slechts een meting voorafgaand aan de verkiezingen. De vragenlijst na de verkiezingen wordt tijdens

Zeg **NEE**
tegen de
PVV



brengt u en de
samenleving
ernstige schade toe

Partij van
Vrijemarktpolitiek en
Vreemdelingenhaat

www.socialisme.nu

Amsterdam 6 februari 2016, protest tegen racisme en islamofobie. De Tweede Kamerverkiezingen van november 2023 waren voor grote groepen stemmers een referendum over migratie, met als resultaat dat de PVV veruit de grootste partij werd.

het schrijven van dit stuk ingevuld door onze respondenten.

We moeten dus oppassen de stemvoorkeur die we twee weken voor de verkiezingen gemeenten hebben door te vertalen naar stemgedrag. Tegelijkertijd bleef links opvallend stabiel tussen de peilingen en de einduitslag. Ook moeten we gezien de steekproefgrootte oppassen om over heel specifieke groepen al te stellige uitspraken te doen.

Als we kijken naar demografische kenmerken, valt één variabel op: stemkeuze hangt sterk samen met diploma. Van de mensen die geen vervolgopleiding hebben gedaan, stemt 22% op een linkse partij. Onder deze groep scoort de PVV sterk. Onder mensen die een mbo-diploma hebben of een havo/vwo-diploma stemt 29% op een linkse partij. Onder mensen met een hbo of wo-diploma scoren linkse partijen een meerderheid.

Ook de stemmen voor de combinatielijst GroenLinks|Partij van de Arbeid volgen dit patroon: 9% van de mensen zonder vervolgopleiding stemmen hierop, 13% van de mensen met mbo of havo/vwo-diploma. Onder mensen met een hbo- of wo-diploma scoort GroenLinks|PvdA 27%. D66, Volt en de Partij voor de Dieren hebben allemaal een vergelijkbaar profiel als GroenLinks|PvdA. Alleen de SP doet het beter onder mensen zonder een vervolgdiplooma dan onder de kiezers met een hbo/wo-diploma.

Links heeft onder alle opleidingsniveaus kiezers verloren maar het grootste verlies is onder mensen zonder vervolgopleiding. Dat kunnen we zien in tabel 2 waarin we aangeven in welke mate mensen met verschillende diploma's op linkse partijen hebben gestemd. In 2006 was de verdeling nog vrij gelijkmatig. Daarna is er een steeds

Tabel 1 Opleidingsniveau en partijkeuze

	Geen vervolgopleiding	havo/vwo/mbo	hbo/wo
Aandeel links	22%	29%	53%
Aandeel GL PvdA	9%	13%	27%

Bron: *Leiko*

Tabel 2 Opleidingsniveau en keuze voor een linkse partij

	Geen vervolgopleiding	havo/vwo/mbo	hbo/wo
2006	47%	49%	51%
2010	49%	49%	57%
2012	49%	48%	58%
2017	41%	49%	58%
2021	40%	47%	60%
2023	22%	29%	53%

Bron: *NKO (2006-2021) en Leiko (2023)*

groter verschil hoe mensen met een hbo/wo-diploma stemmen en mensen zonder zo'n diploma: in 2010 is dit verschil 8 procentpunt, in 2017 was dit 17 procentpunt en in 2023 dus 31 procentpunt.

De laatste verkiezingen is een sterkte uitvergroting van die trend. Mensen met een hbo- of wo-diploma zijn een minderheid in Nederland. Als links op deze groep drijft dan is ze veroordeeld om een kleine minderheid te blijven.³

Het is gevaarlijk om opleidingsniveau en inkomen gelijk te stellen. Immers: niet iedereen met een hbo- of wo-opleiding krijgt een hoog inkomen. Je kan na je studie chronisch ziek worden en in de Wajong komen. In Nederland kunnen bovendien mbo'ers met een technisch beroep als systeembeheerder, loodgieter of installatietechnicus behoorlijk verdienen. Tegelijkertijd is het ontegenzeggelijk zo dat links alleen nog echt sterk is onder mensen

met veel cultureel kapitaal en dat links de aansluiting met mensen zonder hbo- of wo-diploma verloren heeft.

Kiezers in een tweedimensionale ruimte

De uitslag van links is met name lastig te begrijpen als je je realiseert dat Nederlandse kiezers met een ruime meerderheid gelijkere inkomens willen. Gevraagd of mensen een grotere inkomensgelijkheid willen of juist een grotere ongelijkheid zegt minder dan 10% van de mensen die we hebben ondervraagd 'ongelijker'; tweederde zegt 'gelijker' en een kwart is neutraal.

Deze verdeling is al jaren vrij stabiel. Mark Rutte zei ooit dat Nederland in de kern diep socialistisch is. De Nederlander is in elk geval in ruime meerderheid voorstander van herverdeling.

Tabel 3 Kiezers ingedeeld in de tweedimensionale ruimte: economische tegenstellingen en culturele tegenstellingen

	Culturele tegenstelling	Economische tegenstelling		
		Links	Midden	Rechts
<i>Nederland als geheel</i>	Progressief	17%	4%	3%
	Midden	15%	5%	1%
	Conservatief	34%	15%	6%
<i>Aandeel links</i>	Progressief	69%	26%	18%
	Midden	74%	32%	20%
	Conservatief	31%	9%	4%
<i>Aandeel GL/PvdA</i>	Progressief	41%	10%	6%
	Midden	40%	5%	10%
	Conservatief	15%	2%	1%
<i>Aandeel ex-linkse kiezers</i>	Progressief	7%	<1%	5%
	Midden	6%	11%	5%
	Conservatief	15%	11%	5%

Naast de economische tegenstelling is er echter een tweede tegenstelling belangrijk om het politieke landschap te begrijpen. Dat is de tegenstelling tussen cultureel progressieven die hechten aan culturele diversiteit en die openstaan voor vluchtelingen aan de ene kant en cultureel conservatieven aan de andere kant die willen dat minderheden zich aanpassen aan de Nederlandse cultuur en die de grenzen willen sluiten voor migranten.

We moeten terug naar 1925 voor een uitslag waar linkse partijen in Nederland zo klein waren

In dit opzicht is Nederland aanzienlijk conservatiever. De meerderheid van onze respondenten wil dat migranten zich aanpassen. Een kwart hecht aan ruimte voor culturele diversiteit, en een op de vijf is neutraal. Dit patroon zien we in eerder kiezersonderzoek op tal van culturele thema's: de integratie van minderheden, immigratie, en veiligheid.

Dit zien we al jaren: als het thema identiteit geraakt wordt, is Nederland eerder conservatief dan progressief. Deze ideologische tegenstelling hangt samen met hoogst behaalde diploma: mensen met een hbo of wo-diploma zijn cultureel veel progressiever dan mensen zonder een hbo of wo-diploma.

Als we deze twee tegenstellingen combineren, ontstaat er een tweedimensionale ruimte (zie de bovenste drie regels van tabel 3). De grootste groep kiezers is economisch links en cultureel conservatief. In deze benadering is dat een derde van de kiezers. De groep die daarna het grootst is, is links en progressief (met een zesde van de kiezers). Daarop volgen economisch in het midden en cultureel conservatief en cultureel in het midden en econo-

misch links (met zelfde cijfers). In de rest van de cellen zitten weinig kiezers.

Linkse partij in een politieke ruimte

Hoe zijn de kiezers die in 2023 op linkse partij en stemden, verdeeld in de politieke ruimte? Dat zien we in de vierde tot zesde regel van tabel 3. Linkse partijen als geheel scoren goed onder economisch linkse kiezers die *niet* cultureel conservatief zijn. Linkse partijen halen daar volgens onze cijfers 70-75% van de stemmen. Onder links-conservatieve kiezers haalt links 31% van de stemmen. Onder niet-cultureel conservatieve kiezers in het economische midden, haalt links ongeveer eenzelfde aandeel. Daarbuiten scoort links minder dan een vijfde van de stemmen.

GroenLinks|PvdA is sterker geconcentreerd dan links als geheel, zoals te zien is in de zevende tot negende regel. De combinatielijst doet het goed onder kiezers die economisch links zijn en die in cultureel opzicht zichzelf aan de progressieve kant of in het midden plaatsen. De kiezers van de ChristenUnie en SP maar ook van D66 én Volt zijn cultureel conservatiever dan de GL|PvdA-kiezer. D66-, Volt- en CU-kiezers zijn bovendien economisch rechtser. Kortom GroenLinks|PvdA is met name sterk in de links-progressieve hoek.

Het verlies van links

Als geheel is links bij deze verkiezingen 18 zetels verloren: dat is een kwart van het links electoraat uit 2021. Waar staan kiezers die in 2023 wel op een linkse partij stemden maar nu niet meer in deze tweedimensionale ruimte? Dit staat in de onderste drie regels van tabel 3. Van de links-conservatieve kiezers stemde 15% in 2021 nog op een linkse partij maar in 2023 niet meer.

We zien dat dit aandeel afneemt als we naar de progressieve kant toe gaan (omdat links die kiezers meer heeft vastgehouden) én als we naar economisch rechts gaan (omdat links daar minder kiezers heeft). De helft van de

kiezers die links verlaten heeft tussen 2021 en 2023, is economisch links en cultureel conservatief.

Bij welke partijen zijn deze kiezers uitgekomen? In deze data, twee weken voor de verkiezingen, is 60% van de ex-linkse kiezers bij Nieuw Sociaal Contract uitgekomen. Deze partij oefende een aantrekkingskracht uit op kiezers die eerder SP, ChristenUnie of PvdA stemden. Of dit ook aan het einde van de campagne nog zo was, volgt niet uit deze data. Ook de exitpoll van IPSOS toonde deze uitwisseling.

Een veel kleiner deel gaf aan populistisch of mainstream rechts te stemmen. Ex-D66'ers gaven vaak aan naar mainstream rechts te gaan en SP'ers naar populistisch rechts.

Links-conservatieven

Cultureel conservatieve maar economisch linkse kiezers zijn een belangrijke groep. Zij zijn de grootste groep kiezers en de groep waar links het meest verloren heeft. Zij kwamen in deze peiling vaker uit bij NSC, radicaal rechts of mainstream rechts dan bij GroenLinks|PvdA. Hoe kan links deze groep terugwinnen?

We weten dat rechtse partijen voor deze kiezers aantrekkelijk zijn. Dat volgt niet alleen uit deze peiling maar dat is structureel zo, over heel Europa. Onderzoek naar het stemgedrag van de links-conservatieve kiezer van Lefkofridi en collega's laat zien dat links-conservatieve kiezers bij verkiezingen een dilemma hebben: stemmen ze op een sociaal-democratische partij die economisch dicht bij hen staat maar op culturele thema's verder van hen af staat? Of op een radicaal of centrumrechtse partij die op culturele thema's dicht bij hen staat maar op economische thema's verder van hen af staat?⁴

Lefkofridi en collega's tonen dat kiezers de prioriteit die ze hechten aan verschillende thema's gebruiken om uit dit dilemma te komen: als deze links-conservatieve kiezers migratie het belangrijkste thema vinden, dan stemmen ze op conservatieve partijen. Als

deze links-conservatieve kiezers economische onderwerpen het belangrijkste vinden, dan stemmen ze op linkse partijen.

Migratie als centraal thema

Hiermee is het evident dat het feit dat de VVD migratie een centraal thema van de verkiezingen maakte cruciaal is geweest voor het verlies van links. De VVD heeft het kabinet erop laten vallen en 'grip op migratie' hét thema van de verkiezingen gemaakt. De PVV en NSC deden hier graag aan mee. Op migratie staat de meerderheid van de kiezers, en met name de links-conservatieve kiezer, dichterbij hen dan bij linkse partijen. Op economische onderwerpen is dat andersom.

Bovendien laat onderzoek van I&O zien dat linkse partijen nog steeds relatief vaak door kiezers gekoppeld worden aan economische thema's: relatief veel kiezers denken dat GL|PvdA en de SP de beste oplossingen hebben op het onderwerp armoede.⁵

Als kiezers de verkiezingen hadden gezien als een referendum over economische onderwerpen hadden linkse partijen het aanzienlijk beter gedaan dan nu. Maar veel kiezers zagen deze verkiezingen als een referendum over migratie. Het mag dan ook niet verbazen dat kiezers dan op de PVV gestemd hebben. Immers deze partij heeft, zo laten Kanne en Van de Koppel zien, volgens een derde van de kiezers de beste oplossingen op migratie.⁶

Geen dilemma

Het model van Lefkofridi dat we hier gebruiken, gaat ervan uit dat er geen partijen zijn die de links-conservatieve kiezer ideaal bedienen. Dat wil zeggen dat er geen partijen zijn die gezien worden als zowel economisch links als cultureel conservatief. Precies kiezersonderzoek zal dit moeten uitwijzen maar zowel NSC als de PVV kan potentieel als links-conservatief gezien worden door de kiezers.

Vanuit bepaalde perspectieven zijn NSC en PVV niet links omdat ze geen herverdeling

van rijk naar arm willen. Ze willen enkel de bestaanszekerheid van de onderkant vergroten, zonder de lasten hierbij bij grote bedrijven of mensen met hoge vermogens of inkomens neer te leggen. Maar als je links enkel opvat als 'neemt het op voor de mensen met een kleine beurs' dan belooft de PVV veel (hoger minimumloon, lagere btw, lagere sociale huren en geen eigen risico meer) en heet Pieter Omtzigt een volkstribuun te zijn die het opneemt voor de kleine man of vrouw die verdrukt wordt door het systeem.

De debatten over wonen werden allemaal vernauwd tot migratie

Bovendien: de koppeling tussen links en de sociaaleconomische agenda is niet statisch. Wat de data van Kanne en Van de Koppel ook laat zien is dat op armoede ook NSC relatief vaak genoemd wordt als de partij met de beste oplossingen. Er is hier dus een kaper op de kust. Op andere economische onderwerpen, zoals wonen of zorg is er geen enkele partij die als eigenaar gezien wordt.

Als NSC en de PVV door grote groepen kiezers als economisch links gezien worden, is dat een structureel probleem voor links. Dan hebben conservatief-linkse kiezers geen dilemma meer: ze kunnen stemmen op een partij die zowel economisch als cultureel aansluit bij hun agenda. Het is daarmee heel belangrijk dat linkse partijen het issue-eigenaarschap op linkse thema's beschermen en verder verstevigen.

It's the economy, stupid

En daarmee komen we op de belangrijkste les voor links. Het zijn de klassieke woorden die campagneleider James Carville tijdens de presidentiële campagne van Bill Clinton in 1992

ophing: *It's the economy, stupid.*⁷ Het is voor linkse partijen gunstig als de verkiezingen over economische onderwerpen gaan.

Links moet de komende jaren de discussie domineren met economische onderwerpen. Als het speelveld cultureel is, is links kansloos: de meerderheid van de Nederlandse kiezers staat daarbij ver af van GroenLinks|PvdA. Als het speelveld economisch is, dan maakt links een kans.

Tegelijkertijd: dit kan geen abstract verhaal zijn over solidariteit of een pagina-grote advertentie van de mooie cijfers uit de doorrekening. Willen links partijen links-conservatieve kiezers winnen dan moeten ze duidelijk maken dat met linkse plannen mensen er concreet beter van worden. Dat zal verteld moeten worden op een manier die mensen zonder hbo of wo-diploma vertrouwen. Dat moet op een manier die mensen op de werkvloer en de keukentafel begrijpen. Dat is zonder abstracties of statistieken. Ik zou de inspiratie voor die taal en woordvoerders die dat kunnen vertegenwoordigen zoeken bij de vakbeweging.

Wonen

Ten slotte, een van de andere thema's die kiezers, zeker links-conservatieve kiezers, belangrijk vinden is wonen. En op dat terrein gebeurde iets opvallends. De debatten over wonen werden allemaal vernauwd tot migratie. De vraag is: waar moeten al de mensen die naar Nederland komen, wonen? Het streefgetal van 50.000 migranten per jaar dat Pieter Omtzigt lanceerde, was gebaseerd op wat de Nederlandse woningmarkt aankan. Het thema wonen wordt ook aan de asiëdiscussie gekoppeld: het gaat al heel snel over de prioriteit die statushouders hebben op de woningmarkt.

De discussie gaat daarmee niet over hoe jaren van neoliberal beleid de sociale woningbouw hebben uitgehold, over maatregelen om de huren betaalbaar te maken of over hoe de al jarenlange impasse op stikstof, de nieuwbouw vertraagt.

De woondiscussie wordt hiermee het culturele vlak in getrokken. Wonen is in potentie een links thema, dat gaat over arm en rijk, over huisjesbazen en huurders, over de keuze voor koeien of woningen. Maar het is voor rechts gunstig om hier een cultureel thema van te maken. Dat gaat over nieuwkomers en ‘Nederlanders’.

Links zal offensief moeten opereren op sociaaleconomische thema’s, zoals wonen, om ervoor te zorgen dat de discussies in de ogen van kiezers gaan over een conflict tussen rijk versus arm en niet over nieuwkomer of ‘Nederlander’. Het is een groot risico voor links als andere in potentie economische thema’s in de culturele hoek gedrukt worden. Als discussies over de bijstand niet gaan over of dat genoeg is om van te leven, maar over de aantallen mensen met een migratie-achtergrond die hier gebruik van maken. Hoe meer andere sociaaleconomische discussies in de culturele hoek getrokken worden, hoe gunstiger het speelveld is voor radicaal en mainstream rechts.

Verkiezingen waren referendum over migratie

Links heeft deze verkiezingen verloren omdat ze in de ogen van de kiezers een referendum waren over migratie. Links is met name kiezers verloren zonder hbo of wo-diploma en met conservatieve opvattingen over migratie. Deze kiezers zijn wel economisch links. Zolang migratie de politieke agenda domineert is het kaartspel ten gunste van rechts geschud.

Links moet ervoor zorgen dat sociaaleconomische thema’s de agenda domineren, zodat kiezers de verkiezingen als een referendum ervaren over eerlijk delen. De communicatie moet afgestemd zijn op mensen zonder een hbo of wo-opleiding die willen weten ‘what’s is in it for me?’

Links moet voorkomen dat partijen als NSC of PVV geloofwaardige issue-owners op sociaaleconomische thema’s kunnen worden en ervoor zorgen dat het narratief op deze thema’s gaat over rijk versus arm, in plaats van ‘nieuwkomer’ tegenover ‘Nederlander’.

Noten

- 1 Ik reken dan deze partijen en alle voorlopers en afsplitsingen van PvdA en GroenLinks tot links. In 1925 waren dat SDAP, CPH en VDB.
- 2 Het *Leidse Kiezersonderzoek 2023* (LeiKO 2023) is mede mogelijk gemaakt door het Instituut Politieke Wetenschap, Universiteit Leiden.
- 3 Hoewel het aandeel hogeropgeleiden groter is onder jongere kiezers is dit nog steeds geen meerderheid. De exitpoll van IPSOS geeft bovendien aan dat ook onder jongeren generaties de PVV de grootste partij is. Dit staat in contrast met eerdere verkiezingen toen D66 (2021) en GroenLinks (2017) het zeer goed deden onder jongeren vervolgonderzoek zou in moeten zoomen op de vraag hoe jongeren generaties nu gestemd hebben.
- 4 Lefkofridi, Z., Wagner, M., & Willmann, J. E. (2014). Left-authoritarians and policy representation in Western Europe: Electoral choice across ideological dimensions. *West European Politics*, 37(1), pp. 65-90.
- 5 Kanne, P. & Van de Koppel, M. (2023). *Electoraal onderzoek TK-verkiezingen 2023*. In opdracht van de Volkskrant, eerste meting. Amsterdam: I&O.
- 6 Kanne, P. & Van de Koppel, M. (2023). *Electoraal onderzoek TK-verkiezingen 2023*. In opdracht van de Volkskrant, eerste meting. Amsterdam: I&O.
- 7 De twee andere leuzen die Carville op hing waren: ‘Change vs. more of the same’ en ‘Don’t forget health care’. Ik denk dat ook beide nog steeds opgehangen mogen worden op de campagneborden van linkse partijen. Ondanks dat de verkiezingen over migratie gingen, was zorg voor kiezers een belangrijk onderwerp. Ook daarop moet links een offensief eigen verhaal ontwikkelen. Het laatste punt is speculatiever en niet gebaseerd op harde data, in 2003, 2006, 2010 en 2012 voerde de PvdA een premiersstrijd met rechts. Dat was altijd een goede manier om stemmen te trekken. Ook in 2023 was dit met de komst van Frans Timmermans de inzet. Hij was vanaf dag één klaar om pre-

mier te worden met alle relevante contacten in Brussel. Dat is niet gelukt. Dat hangt deels samen met de slechte waarderingscijfers van Timmermans die met name aan rechterkant niet als een potentiële premier werd gezien. Maar het reflecteert denk ik

ook dat deze verkiezingen geen strijd om het Torentje waren. Het waren, net als in elk geval de inzet van Carville in 1992 was, 'change' verkiezingen waarbij kiezers hun onvrede met de gevestigde orde uitte. Links is niet de vertolker geworden van on-

vrede met het bestaande systeem. NSC en PVV zijn dat geworden. De GroenLinks|PvdA-campagne heeft de behoefte die er was aan een radicale andere koers onderschat.



Heldersem (nabij Aalst) 2016, steltenloper in de Sint-Antoniustoet.

GIDSLAND BELGIË

In België gaat heus niet alles goed. Bij de aanstaande verkiezingen in juni dreigt ook in Vlaanderen uiterst rechts groter te worden dan ooit. Maar een aantal zaken gaat er wel degelijk beter dan bij ons. Neem de manier waarop in Wallonië de media uiterst rechts al jaren geen podium geven. Léonie de Jonge vertelt daarover in een interview met Janneke Holman. En laten we leren van de manier waarop het Vlaamse sociale zekerheidsstelsel kinderarmoede effectiever weet te bestrijden dan het Nederlandse. Lees het artikel van Kim van Berkel, Jellien Knol & Daniël van Vuuren.

En nu het Engels het Nederlands steeds meer verdrukt, ook in winkels en op straat, laten we vooral onze gezamenlijke taal koesteren. Taal scherpt verbondenheid, stelt Jacques van Keymeulen terecht. Stan De Spiegelaere laat aan de hand van zijn persoonlijke kaasconsumptie zien waarom een automatische loonindexering ook voor Nederland een goed idee is. En Gloria Ghéquièrè schetst het ambitieuze gezondheidsprogramma dat België heeft als het straks voorzitter is van de Raad van de Europese Unie.

Omgaan met uiterst rechts

Interview met Léonie de Jonge

Léonie de Jonge is universitair docent aan de Rijksuniversiteit Groningen en doet onderzoek naar populisme en uiterst rechts. Ze promoveerde op het succes (of het gebrek daaraan) van rechts-populistische partijen in de Benelux. Een gesprek over de uiterst rechtse partijen in Nederland en over de media en politiek in Wallonië, die het lukt uiterst rechts geen podium te geven.

JANNEKE HOLMAN

Eindredacteur S&D en raadslid voor de PvdA in Den Haag

Janneke Holman We horen vaak verschillende termen voorbijkomen om partijen te duiden: rechts-populisme, radicaal-rechts en extreemrechts. Welke termen en definities gebruik jij in je onderzoeken?

Léonie de Jonge Dat is een moeilijke vraag, terwijl je die het liefst eenvoudig zou willen beantwoorden door in het woordenboek te kijken. Ook binnen de wetenschap is hier discussie over en die discussie verandert met de tijd. Wat we nu als extreem zien, wordt misschien in andere contexten of landen niet als extreem gezien.

Over het algemeen hanteren politicologen de term 'far right', in het Nederlands 'uiterst rechts'. Dat is een overkoepelende term waar zowel radicaal- als extreemrechts onder valt. Uiterst rechts staat voor alle ideeën die ongelijkheid in de maatschappij als wenselijk of misschien wel als natuurlijk zien, en waar de overheid geen rol mag spelen in het bestrijden van die ongelijkheid. Niet alleen op eco-

nomisch vlak, maar ook op cultureel, religieus en etnisch vlak. Daarbij komen ideeën die op gespannen voet staan met de liberale democratie, zoals tegen bescherming van minderheden en tegen politiek pluralisme.

Binnen die overkoepelende term 'uiterst rechts' heb je radicaal-rechts en extreem-rechts. Radicaal-rechts staat op gespannen voet met de liberale democratie, maar is niet direct antidemocratisch. Bij extreemrechts is dat wel het geval. Dan moet je denken aan oproepen tot geweld en het ondermijnen van de democratie, al dan niet met geweld.

Hoe maak je het onderscheid tussen radicaal- en extreemrechts?

Het onderscheid tussen radicaal-rechts en extreemrechts is in de praktijk niet goed meer te maken.

Daarom zeggen politicologen dat het belangrijk is om beide te classificeren als uiterst rechts. Tien tot twintig jaar geleden was dat anders. De PVV was bijvoorbeeld radicaal-

Léonie de Jonge *Omggaan met uiterst rechts*



Léonie de Jonge

rechts-populistisch want ze keurden geweld af, maar ze stonden wel op gespannen voet met de liberale democratie als het gaat om de bescherming van minderheden. Nativisme, autoritarisme en populisme komen ruimschoots (en letterlijk) aan bod in haar partijprogramma.

Maar de laatste jaren is dat onderscheid tussen radicaal- en extreemrechts aan het vervagen. Je ziet partijen die opkomen als radicaal-rechts, maar naarmate ze voet krijgen in de politiek, steeds meer opschuiven naar extreemrechts. Of partijen die naar de 'front stage' iets anders vertellen dan naar de 'back stage'. Forum voor Democratie (FvD) is hier een voorbeeld van, net als AfD in Duitsland.

Als je het partijprogramma van FvD leest, kun je niet direct stellen dat het een extreemrechtse partij is. Maar als naar de uitspraken van de politici kijkt, dan kun je wel degelijk de partij als extreemrechts bestempelen. Er zijn inmiddels genoeg voorbeelden waar ze misschien niet letterlijk oproepen tot geweld, maar oproepen daartoe wel goedkeuren of

waarbij ze de democratie ondermijnen, bijvoorbeeld door zich bedreigend op te stellen tegenover journalisten en wetenschappers.

De PVV zou je dus onder uiterst rechts scharen?

Ja, we hebben in Nederland inmiddels drie partijen in de Kamer op die uiterst rechtse politieke flank: de PVV, FvD en Ja21. BVNL heeft haar zetel verloren.

Geert Wilders is wel iemand die geweld heel duidelijk veroordeelt. Tegelijkertijd zie je nu de houding, ook in de media: 'Gelukkig hebben we Wilders nog, dus het valt allemaal wel mee,' omdat we daarnaast ook een extreemrechtse partij als FvD hebben.

De term 'uiterst rechts' is een overkoepelende term waar zowel radicaal- als extreemrechts onder valt

Dat zag je ook bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2021. Toen schreef de NOS: 'Geert Wilders heeft een programma waarmee hij terug wil naar de oer-Hollandse gezelligheid.' Dan benadruk je niet dat het eigenlijk een radicaalrechtse partij is, die met oproep als 'Minder, minder, minder' die grens wél over gaat.

Dat de PVV nu zo'n 24% van de stemmen haalt, betekent niet dat de partij niet meer radicaal-rechts is. De partij is een schoolvoorbeeld van een radicaal-rechts-populistische partij. Het grote succes van de partij is deels te verklaren door decennialange normalisering van radicaal- en extreemrechts gedachtegoed.

Dat de partij uiterst rechts is, betekent echter niet dat de kiezers dat ook zijn. Sterker nog: het is zeker niet zo dat een kwart van de kiezers ook onder dat label valt. De 'wegen



Straat in Charleroi (2019). Wallonië kent geen grote uiterst rechtse politieke partij, ondanks dat het alle typische kenmerken heeft van een voedingsbodem voor uiterst rechts: veel werkloosheid, veel migratie, een relatief arme regio en de-industrialisering.

Léonie de Jonge *Omgaan met uiterst rechts*

naar Wilders' zijn divers: er zijn verschillende beweegredenen om op de PVV te stemmen.

Het is belangrijk voor media, voor burgers en voor wetenschappers om te erkennen met wat voor partijen je te maken hebt. Vooral omdat die partijen zelf zich vaak proberen anders te bestempelen. Neem FvD, dat noemt zich een Forum voor *Democratie*, terwijl ze in hun daden niet democratisch zijn.

Je ziet ook dat uiterst rechts steeds beter is in het gebruiken van 'dog whistles', van symboliek die alleen de eigen achterban als extremisme herkent. Als ze het bijvoorbeeld hebben over mensen met een migratieachtergrond, gebruiken radicaal- en extreemrechts vaak termen als 'altijd weer die Finnen die auto's stelen.' Het is codetaal.

Zijn daar meer voorbeelden van, van 'dog whistles' die we in Nederland horen of zien?

Je hebt bijvoorbeeld het 'white power'-symbool, dat je vaak terugziet. En memes [plaatjes die veel op het internet gedeeld worden, red.] waarover gezegd wordt dat het een grapje was. Dat ontwikkelt zich op een razendsnelle manier. Ook binnen de overheid, politie en defensie is het belangrijk om bewustwording over dat taal- en beeldgebruik te creëren.

Het gezicht van uiterst rechts is echt enorm veranderd de afgelopen jaren. Als je nu vraagt aan iemand op straat hoe uiterst rechts eruitziet, dan komen nog steeds beelden op van een kale kop, hakenkruistattoo en leren laarzen. Maar dat is niet meer zo. Het zijn ook vrouwen, mensen met een stropdas, hoogopgeleiden.

Om de stap naar België te maken: je hebt onderzoek gedaan naar het verschil dat in Wallonië uiterst rechtse partijen nooit voet aan de grond hebben gekregen, terwijl dat in Vlaanderen met Vlaams Belang wel is gebeurd. Hoe kan het dat er in Wallonië geen grote uiterst rechtse partijen zijn?

Wallonië is inderdaad een fascinerende casus. We hebben het vaak alleen over de successen

van uiterst rechtse partijen in Europa, want zij hebben de afgelopen decennia veel verkiezingsoverwinningen geboekt. Als je alleen naar die succesverhalen kijkt, dan lijkt het op een gegeven moment alsof het iets natuurlijks is. Iets dat ons overkomt.

Er zijn wel degelijk casussen waar dat niet zo is, en Wallonië is daar één van. Het is interessant, omdat je op papier zou verwachten dat uiterst rechts daar heel groot is. Wallonië heeft alle typische kenmerken van een voedingsbodemp voor uiterst rechts: veel werkloosheid, veel migratie, een relatief arme regio, de-industrialisering.

Uiterst rechts is steeds beter in het gebruiken van 'dog whistles', van symboliek die alleen de eigen achterban als extremisme herkent

Als je afgaat op enquêtes, dan zie je dat de kiezer in Wallonië niet heel anders in elkaar zit dan de kiezer in Vlaanderen. Sterker nog, mensen in Wallonië zijn iets kritischer op de islam en iets meer anti-migratie dan in Vlaanderen. Het is niet zo dat mensen in Wallonië immuun zijn voor uiterst rechts, dat ze veel meer open-minded en toleranter zijn.

Uit mijn onderzoek blijkt dat er twee redenen zijn waarom Wallonië nog geen grote uiterst rechtse partij kent. Dat heeft te maken met enerzijds de media, die een heel strak mediacordon heeft rond uiterst rechts: ze geven ze geen platform voor hun ideeën.

Anderzijds wordt de vraag naar uiterst rechts nog steeds goed opgevangen door het bestaande politieke aanbod. Met name de Parti Socialiste (PS) speelt een hele grote rol in het opvangen van die vraag. Kiezers die

Léonie de Jonge *Omgaan met uiterst rechts*

in Vlaanderen overgelopen zijn naar uiterst rechts. Vlaams Belang (tot 2004 Vlaams Blok) was op een gegeven moment de grootste arbeiderspartij in Vlaanderen. In Wallonië zijn die kiezers trouw gebleven aan de PS.

Hoe werkt dat mediacordon? Hebben de media afspraken gemaakt met elkaar hoe ze omgaan met uiterst rechts?

Wallonië is daar echt een uitzondering in. Naarmate het Vlaams Blok meer succes kreeg, hebben ze in Wallonië stappen gezet om te voorkomen dat dit daar ook zou gebeuren. Eén van die stappen is dat ze binnen het medialandschap hele duidelijke richtlijnen hebben opgenomen, die ook op papier hebben gezet en hebben verankerd in wetgeving. Ze geven geen platform aan partijen, bewegingen, individuen, groeperingen die 'vrijheidsberovende overtuigingen' hebben, zoals zij dat noemen. Dus het gaat niet expliciet om uiterst rechts.

Redacties hebben onderling afgesproken dat ze nooit live op tv of radio partijen, bewegingen of mensen aan het woord laten die dat soort overtuigingen hebben. De geschreven media gaan daarin mee.

Er wordt wel veel over uiterst rechts geschreven, maar er wordt geen vrij podium aan geboden. Ze komen niet live in een debat of programma, maar ze worden wel geciteerd en dat wordt in context geplaatst. Journalisten zien zichzelf daar ook echt als waakhonden van de democratie: ze moeten durven blaffen, en ook bijten. Dat is anders dan in Vlaanderen en Nederland, waar journalisten hun rol in de maatschappij heel anders inschatten.

Vooral de grotere kranten in Wallonië houden het mediacordon hoog en heilig. Na de overwinning van Trump was er een mediadebat over wat de conclusies daarvan moeten zijn voor het Franstalige medialandschap in België. De conclusie: die overwinning van Trump bevestigde des te meer het belang van dat cordon. Terwijl in Nederland de totaal

tegenovergestelde conclusie werd getrokken. Hier was de tendens: we moeten nog meer gehoor gaan geven aan 'de gewone man van de straat'.

De media in Wallonië besteden dus wel aandacht aan uiterst rechts, maar altijd in context. Terwijl in Nederland uiterst rechtse politici regelmatig aanschuiven bij praatprogramma's en voor interviews. Is er in Nederland ooit een poging geweest om een mediacordon te hanteren?

Die beweging is er wel geweest, in Vlaanderen ook. De VRT, de Vlaamse publieke omroep, schreef in 2001 de notitie *De VRT en de democratische samenleving*. Die is in een la verdwenen. Het staat op papier, maar is nooit nageleefd.

In Nederland had je in de tijd van Hans Janmaat en zijn Centruumpartij iets wat je als cordon zou kunnen omschrijven, maar na Pim Fortuyn kwam een sterke stroming die vond dat je juist alle geluiden in de samenleving gehoor moet geven. Eigenlijk is er toen overgecompenseerd.

Bij de vorige verkiezingen zag je zeker weer een discussie over een cordon naar aanleiding van FvD en hun uitspraken. *Trouw* heeft gezegd dat ze stoppen met het interviewen van FvD-politici, het Dagblad van het Noorden heeft gezegd dat ze er evenmin een platform aan bieden. Maar met de verkiezingen nu lijkt het bijna alsof we die discussie nooit hebben gehad.

Het is belangrijk om richtlijnen of grenzen van wat je toestaat te expliciteren en vast te leggen. Nu zie je in Nederland vaak de populistische perpetuum mobile: uiterst rechts krijgt media-aandacht vanwege een uitspraak, ophef of schandaal, dan volgt een uitgebreid debat in de media, vervolgens komt er excuses want 'zo was het allemaal niet bedoeld', en dan draait uiterst rechts het om: 'Wij zijn hier het slachtoffer, we worden *geframed*.' En vervolgens volgt een nieuwe uitspraak, ophef of schandaal.

Ook dat is onderdeel van de strategie van uiterst rechts waar de media zich door laten bespreken. De discussie over wat de media wel

Léonie de Jonge *Omgaan met uiterst rechts*

of niet hadden moeten doen, is altijd achteraf. Terwijl je dat vóóraf moet doen.

Hoe werkt dat cordon in Wallonië in de praktijk? Je zei net dat in Vlaanderen richtlijnen in een la zijn verdwenen. Hebben de Walen het als pamflet op het prikbord bij het koffiezetapparaat op redacties? Hoe nemen ze ook beginnende journalisten hierin mee?

Het is onderdeel geworden van de cultuur onder journalisten. Ik begreep wel uit interviews met jonge journalisten dat zij anders opgeleid worden en dat dit tot discussies leidt, maar dat de afspraken toch steeds opnieuw bevestigd worden. Het belang ervan wordt steeds opnieuw gezien en aan elkaar doorgegeven. Ze wijzen elkaar er heel erg op.

De media in Wallonië hanteren een strak mediacordon rond uiterst rechts: ze geven ze geen platform voor hun ideeën

Dat is heel interessant, want in Nederland zie ik vaak dat journalisten zeggen over een cordon dat het slechte journalistiek is omdat je alle stemmen moet laten horen. Of dat journalisten overschat worden in hun rol, omdat uiterst rechts anders op sociale media toch wel aan bod komt. Maar wat sociale media niet kunnen, is uiterst rechts legitimeren. Dat kunnen alleen gevestigde media: het platform bieden, maar ook door het stempel van extremisme dat aan bewegingen kleeft opheffen door te zeggen dat het een speler van belang is die mee mag doen in het publieke debat. Ondanks de opkomst van sociale media en kleinere nieuwswebsites, heeft de gevestigde media nog steeds die rol als poortwachter.

Dan over de PS. Je zei al dat de PS een dempend effect heeft in Wallonië, en een ander-soortige rol heeft van de Nederlandse PvdA of het Vlaamse Vooruit. Kun je daar meer over dat verschil vertellen?

Het ligt genuanceerd; de PS is zeker geen ideaalpartij die we op een voetstuk moeten plaatsen. Rond de partij zijn veel schandalen geweest, zoals vanwege corruptie. Aan de andere kant is de PS wel, anders dan in andere landen, migratie consequent als economisch thema blijven politiseren. Dus niet als cultureel thema. Ze zijn dicht bij hun ideologische wortels gebleven en zijn niet, als in andere landen, meegegaan met de Derde Weg. Het is een klassieke linkse partij gebleven, dicht bij haar achterban die ook lokaal heel sterk is verankerd.

Dit kon zij ook doen omdat de kiezersmarkt zich daartoe leent: economische thema's staan er hoog op de agenda omdat de de-industrialisering nog steeds speelt. Maar ook de verzuiling is veel minder verkruid dan in Vlaanderen en Nederland. Daardoor zie je ook dat 'politiek dienstbetoon', wat in andere landen wel eens cliëntelisme wordt genoemd, daar nog steeds werkt. Wat je soms ziet, is dat op lokaal niveau PS-politici negatief opvallen omdat ze racistische uitspraken doen, maar dat dat op nationaal niveau geneutraliseerd wordt. Dus de leiders van de partij distantiëren zich daar consequent van.

De verleiding is natuurlijk heel groot om te zeggen als PvdA'er: we moeten doen wat de PS doet. Maar je zegt zelf ook al dat daar wel kanttekeningen bij te plaatsen zijn, met de schandalen, met politiek waarvan je je kunt afvragen of het überhaupt nog past in het Nederlandse politieke landschap.

Ik denk inderdaad niet dat je die lessen één-op-één kunt overnemen, maar er zijn wel belangrijke lessen waar je wel iets mee kan. Aan de ene kant dicht bij je eigen ideologie blijven als partij, en ten tweede lokaal sterk verankerd zijn. Dat de kiezer wel het gevoel heeft dat hij

Léonie de Jonge *Omgaan met uiterst rechts*

of zij vertegenwoordigd wordt. Dat zijn twee lessen die gegeneraliseerd kunnen worden naar andere landen. Wat je vaak ziet, is dat partijen uiterst rechts proberen te kopiëren qua standpunten. Uit onderzoek weten we dat dat kopiëren op langere termijn niet werkt. Dicht bij je eigen verhaal blijven is het belangrijkste.

De PS benadert migratie dus meer als economisch thema. Hoe moet ik dat zien?

Als voorbeeld: arbeidsmigranten zijn vanaf de eerste generatie geïntegreerd in vakbonden en werden gewoon als arbeiders gezien, en dus niet als 'bedreiging voor de Westerse samenleving'. Migratie is voor de PS dus een arbeidsmarktvraagstuk, geen cultureel thema.

De andere kant van het verhaal is dat Wallonië een andere migratiestroom kende dan Vlaanderen en Nederland. Er werden actief mensen uit katholieke landen als Italië en Portugal gerekruteerd, omdat de integratie dan makkelijker zou gaan. Daarna kwamen pas mensen uit andere landen, maar alsnog zijn zij snel in vakbonden opgenomen waardoor ze zij aan zij stonden met andere arbeiders, en niet tegenover elkaar.

Hoe kunnen de nieuwe Nederlandse Tweede Kamerleden maar ook de lokale politici het beste omgaan met uiterst rechts? Ze negeren, met ze in discussie gaan?

Er is geen eenduidige blauwdruk hoe het beste met uiterst rechts om te gaan. We kunnen wel zien dat er drie strategieën zijn. De meest extreme is accommodatie, dus dat je uiterst rechts tegemoetkomt, met ze regeert en standpunten overneemt. Dan is er de strategie van confrontatie, dus met ze in debat gaan, het achterliggende gedachtegoed ontmaskeren. Tot slot isolatie, dus een cordon waarmee je ze consequent buitenspel zet.

In Wallonië werkt dat buitenspel zetten dus goed. Dat is enerzijds vanwege de timing; die houding is al aangenomen voordat de uiterst rechtse partijen groot werden. Dan is het makkelijker om stand te houden. En het is waterdicht omdat zowel media als politiek eraan meedoen. In Vlaanderen en Nederland is de situatie anders.

Ik denk dat het voor partijen belangrijk is om dicht bij je eigen verhaal te blijven, en heel consequent afspraken te maken over je grenzen en wat je wil tolereren: denk na en spreek af hoeveel tolerantie je wil bieden voor intolerantie.

Vlaamse lessen bij het organiseren van sociale zekerheid

Een kindertoeslagenschandaal zoals Nederland dat kent, zal in Vlaanderen minder snel voorkomen. De systematiek van ‘kinderbijslagen en -toeslagen’ is er anders geregeld: deze worden automatisch uitgekeerd, gebaseerd op inkomensgegevens van twee jaar terug. Bijkomend voordeel: de ondersteuning kent een beter bereik dan in Nederland.

KIM VAN BERKEL, JELLIEN KNOL & DANIEL VAN VUUREN

Kim van Berkel en Jellien Knol zijn beiden onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek. Daniël van Vuuren is hoogleraar aan Tilburg University en clusterhoofd Sociale zekerheid bij SEO Economisch Onderzoek.

Vlak voor de Tweede Kamerverkiezingen presenteerde de commissie Sociaal Minimum twee rapporten die de aandacht nog eens extra vestigden op de groeiende groep Nederlanders wiens bestaanszekerheid onder druk staat. De hoofdboodschap van de commissie is dat er een vernieuwd stelsel van sociaal minimum moet komen dat financiële bestaanszekerheid biedt en daarnaast voorspelbaar en toegankelijk is.

De commissie benoemt zeven grote beleidsuitdagingen voor een dergelijk vernieuwd sociaal stelsel.¹ In dit artikel laten we zien dat Nederland voor drie van deze uitdagingen inspiratie kan putten uit het Vlaamse stelsel van sociale zekerheid: het tegengaan van armoede onder kinderen, het voorspelbaarder en overzichtelijker maken van sociale zekerheidsvoorzieningen en het activeren van

mensen in de bijstand. We focussen hierbij op Vlaanderen, omdat er verschillen zijn in de sociale zekerheid voor minima tussen Vlaanderen, Wallonië en Brussel.

Armoede onder kinderen bestrijden

Ten eerste stelt de commissie dat het besteedbaar inkomen van huishoudens rond het sociaal minimum moet worden verhoogd, vooral voor gezinnen met kinderen. In Vlaanderen is het besteedbaar inkomen voor huishoudens met kinderen een stuk hoger dan in Nederland. Bovendien is de Belgische sociale zekerheid effectiever in het verminderen van het aandeel kinderen in armoede.

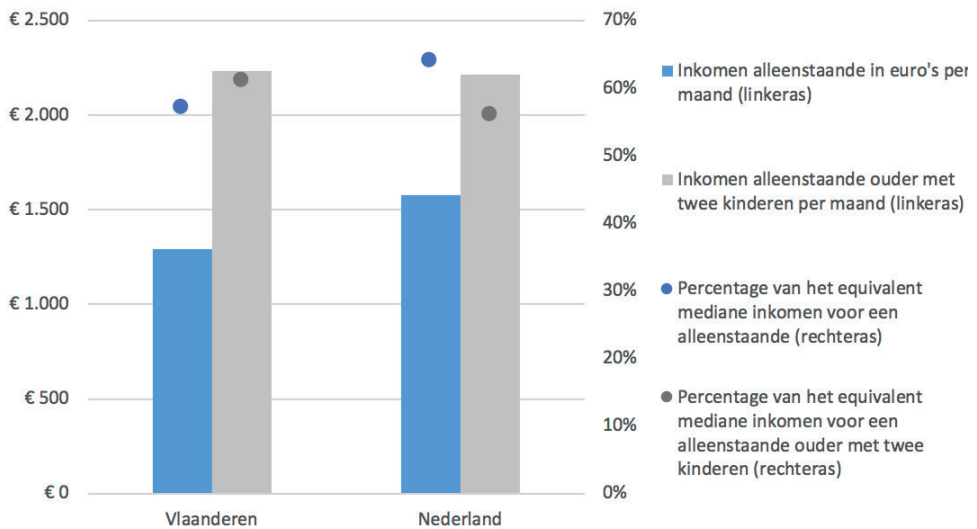
Het netto-inkomen uit minimumuitkeringen voor alleenstaande ouders is in Vlaanderen vrijwel gelijk aan dat in Neder-

land (figuur 1). Dit betekent echter niet dat de toereikendheid van het sociaal minimum voor alleenstaande ouders ook vergelijkbaar is tussen Vlaanderen en Nederland. De kosten van leven verschillen namelijk tussen de twee landen. Door het netto-inkomen uit minimumuitkeringen te delen door het mediane inkomen in beide landen, corrigeren we voor deze verschillen in de kosten van leven. (Het mediane inkomen is het inkomensbedrag dat een bevolking in twee even grote groepen verdeelt, waarbij de helft een inkomen boven dat bedrag heeft en de andere helft een inkomen onder dat bedrag.)

Dan blijkt dat het effectieve sociaal minimum voor alleenstaande ouders in Vlaanderen hoger is dan in Nederland. Het netto-inkomen uit minimumuitkeringen voor een alleenstaande ouder, als percentage van het mediane inkomen, is in Vlaanderen namelijk 61% en in Nederland slechts 56%.

Ook in verhouding tot het inkomen van alleenstaanden zonder kinderen is het bedrag in Vlaanderen hoger. Alleenstaande ouders in Vlaanderen ontvangen ongeveer € 1000 meer per maand dan alleenstaanden zonder kinderen. In Nederland is dit verschil maar zo'n € 650. In vergelijking met Vlaanderen wordt

Figuur 1 Het effectief sociaal minimum voor alleenstaande met kinderen is relatief hoog in Vlaanderen



Bron: Van Berkel, K., Knol, J., Klijn, A., Pomp, M., de Haes, C., Caminada, K., & Van Vuuren, D. (2023). Leer van buurlanden voor een beter sociaal minimum. *Economische Statistische Berichten*, 108(4825), p. 420-423.

Toelichting: De hoogte van het sociaal minimum tussen landen kan worden vergeleken door het netto-inkomen uit minimumuitkeringen te reconstrueren. We delen het niveau van het effectief sociaal minimum door het equivalente mediane inkomen in ieder land, om te corrigeren voor de verschillen in levensstandaarden. Het equivalent mediane inkomen is het mediane inkomen, gecorrigeerd voor huishoudgrootte met behulp van OESO-equivalentiefactoren.

het sociaal minimum in Nederland dus wat zuinig verhoogd wanneer er kinderen in het huishouden zijn.

Nederland en België kennen een vergelijkbaar aandeel kinderen dat in armoede leeft (13% respectievelijk 14%, zie figuur 2). Deze cijfers verhullen de rol van de sociale zekerheid. Die is in België namelijk veel groter dan in Nederland. In Nederland is het uitgangsniveau van kinderarmoede 20% (dus zonder sociale zekerheid zou 20% van de kinderen in armoede leven), tegenover 30% in België. Het effect van de sociale zekerheid op kinderarmoede is in België ruim twee keer zo groot als in Nederland.

Automatisch uitkeren

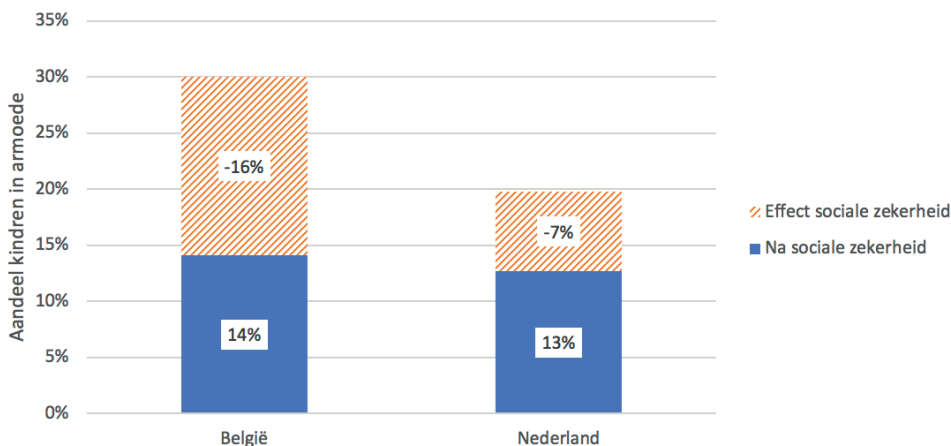
Ten tweede ziet de commissie Sociaal Minimum dat huishoudens die afhankelijk zijn van de sociale zekerheid veel nadeel ondervinden van de onvoorspelbaarheid en onover-

zichtelijkheid van het huidige stelsel. Door de voorschotsystematiek van de toeslagen – de hoogtes van de toeslagen worden vooraf geschat en achteraf verrekend – ontstaat inkomensonzekerheid.

Bovendien weten huishoudens niet altijd of ze recht hebben op inkomensondersteuning, vanwege het grote aantal verschillende regelingen en uitzonderingen op de regelingen. Dit leidt tot niet-gebruik. Elke toeslag wordt door 5 tot 15% van de rechthebbende huishoudens niet aangevraagd.²

In Vlaanderen worden kinderbijslagen automatisch uitgekeerd, hierdoor wordt het niet-gebruik geminimaliseerd. De beschikbare kinderbijslagen – gebundeld in het Groeipakket – hoeven slechts één keer bij de geboorte van het kind te worden aangevraagd. Daarna wordt het volledige bedrag automatisch uitgekeerd op basis van (veranderingen in) de gezinssituatie. Aparte aanvragen voor specifieke regelingen zijn hierdoor overbodig.

Figuur 2 Effect sociale zekerheid op kinderarmoede stuk groter in België



Bron: Eurostat, bewerking SEO.

Toelichting: armoede is gedefinieerd als het hebben van een inkomen dat lager is dan 60% van het mediane inkomen.

Dit vermindert het niet-gebruik, omdat iedereen die er recht op heeft het Groeipakket automatisch krijgt uitgekeerd. Lager niet-gebruik verhoogt de effectiviteit van inkomensondersteuning in het voorkomen van armoede.³

Het Groeipakket voorkomt ook terugbetalingen op basis van veranderingen in het inkomen, waardoor de inkomenszekerheid toeneemt. De uitvoerders van het Groeipakket ontvangen informatie van de belastingdienst over het bruto belastbaar inkomen van het gezin. Op deze manier ontvangen gezinnen automatisch de juiste bedragen, afgestemd op hun financiële situatie. Dit is echter alleen mogelijk doordat de uitbetalingen zijn gebaseerd op de daadwerkelijke inkomsten van twee jaar geleden.

Dat heeft als voordeel dat gezinnen hun inkomsten niet vooraf hoeven te schatten, wat bijdraagt aan de inkomenszekerheid, maar hierdoor sluit het Groeipakket ook minder goed aan op de huidige financiële positie van het huishouden.⁴

Activering

Ten derde concludeert de commissie Sociaal Minimum dat in een vernieuwd stelsel geïnvesteerd moet worden in realistisch activeringsbeleid voor bijstandsgerechtigden. In Nederland wordt iedere netto verdiende euro volledig verrekend met de bijstandsuitkering.⁵ Vlaanderen zet meer in op activering met onder andere vrijstellingen van het eerste verdiende inkomen en een geïndividualiseerd integratietraject.

Een Vlaamse bijstandsgerechtigde mag ongeveer € 300 per maand van het verdiende inkomen onbelast houden, bovenop de bij-

standsuitkering. Langdurige vrijstellingen voor inkomen dat wordt verdiend naast de bijstandsuitkering, creëren een financiële prikkel om betaald werk te verrichten.

Bij intrede van de bijstand wordt er een geïndividualiseerd traject voor maatschappelijke integratie opgesteld door de bij-

Vlaanderen besteedt meer specifieke aandacht dan Nederland aan de bestrijding van armoede in huishoudens met kinderen

standsgerechtigde en een trajectbegeider van het gemeentelijke centrum. Hierin staan afspraken tussen de bijstandsgerechtigde en de trajectbegeider, die zijn gericht op de herintrede van de bijstandsgerechtigde op de arbeidsmarkt. Deze afspraken zijn maatwerk en worden ten minste driemaal per jaar geëvalueerd.

Het gemeentelijke centrum ondersteunt bij het voldoen aan deze afspraken, door hulp te bieden bij sollicitaties of door werkgelegenheid te faciliteren (tewerkstelling). In het geval van tewerkstelling kan het gemeentelijke centrum optreden als werkgever of een bedrijf compenseren voor het in dienst nemen van een bijstandsgerechtigde. Zo zijn er bijvoorbeeld wasserettes, kruideniers en boodschappendiensten voor ouderen onder beheer van het gemeentelijke centrum waarbij mensen kunnen werken.

Noten

1 Commissie Sociaal Minimum (2023). Een zeker bestaan. Naar

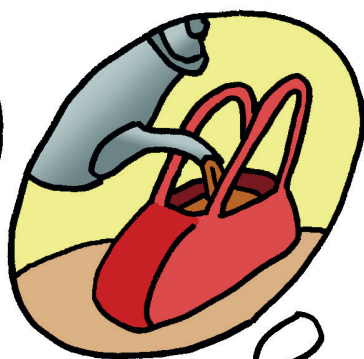
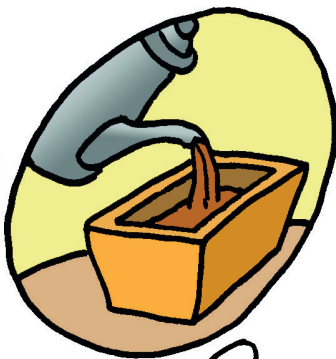
een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport I. De zeven beleidsuitdagingen zijn: 1) verhogen van

het besteedbaar inkomen van mensen rond het sociaal minimum, 2) versterken van de positie van kinderen, 3) inves-

Kim van Berkel, Jellien Knol & Daniël van Vuuren *Vlaamse lessen bij het organiseren van sociale zekerheid*

- teren in een realistisch active-ringsbeleid, 4) herstellen van de balans tussen Rijk en gemeenten, en tussen gemeenten onderling, 5) bieden van perspectief in specifieke situaties van ontoereikendheid, 6) zorgen voor voorspelbaarheid en overzichtelijkheid van uitgaven en 7) zorgen voor voorspelbaarheid en overzichtelijkheid van inkomen.
- 2 SEO (2022). *Evaluatie Toeslagensysteem: Evaluatie Awir, uitvoering en dienstverlening toesla-*
 - 3 *gen*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
 - 4 Hernanz, V., Malherbet, F. & Pellazzari, M. (2004). *Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 1.
 - 5 Indien het inkomen van twee jaar geleden niet overeenkomt met de huidige financiële situatie, bijvoorbeeld als gevolg van aanzienlijk inkomensverlies, kunnen kinder-
- toeslagen worden toegekend op basis van het huidige inkomen. In gevallen waarin het verlies van inkomen dusdanig ernstig is dat het gezin in aanmerking komt voor bijstand, gaat dit automatisch. Anders dienen ouders zich zelf te melden bij hun uitvoerder van het Groeipakket.
- 5 Op een 25% vrijstelling gedurende maximaal zes maanden na.

wat
wensen
de dames?



een tas
koffie
graag

doe mi
ook maar
een bakkie



Vlamingen en Nederlanders: gescheiden door dezelfde taal?

Dat wij Vlamingen en Nederlanders elkaar kunnen verstaan, weten we natuurlijk. Des te opvallender is het dat we toch niet door lijken te hebben dat we iets heel wezenlijks delen: onze Nederlandse taal.

JACQUES VAN KEYMEULEN

Em. prof dr. Nederlandse Taalkunde, Universiteit Gent. Vast secretaris van de Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal en Letteren (KANTL)

Het misverstand dat Vlamingen Vlaams spreken en geen Nederlands is vrij oud, en is internationaal breed verspreid geraakt.¹ Ook Nederlanders noemen de taal van Vlamingen doorgaans Vlaams. Het idee dat de Vlamingen een eigen taal hebben, wordt versterkt doordat het Nederlands in Noord en Zuid uit elkaar aan het groeien is. Over hoe die verwarring de wereld in is gekomen en waarom het Nederlands meer taaleenheid nodig heeft, gaat dit artikel.

In mijn bijdrage zal ik in het kort de geschiedenis van het Nederlands schetsen, en meer bepaald de toestand in België. Ik besteed ook aandacht aan de taalideologische context die ervoor heeft gezorgd dat er verwarring bestaat tussen de termen Vlaams en Nederlands, zowel in het Nederlandse taalgebied als daarbuiten.²

Het ontstaan van de Nederlandse schrijftaal

Het Nederlands heeft zich in de loop van de geschiedenis ontwikkeld tot een aparte cul-

tuurtaal, naast het Duits. Het geografische patroon in de traditionele dialecten laat een Oost-West-tegenstelling zien tussen Vlaams-Zeeuws-Hollands en dialecten die meer naar het binnenland toe worden gesproken als Brabants-Utrechts en verderop de oostelijke dialecten.³

In voorgaande zin heb ik de term ‘Vlaams’ gebruikt in zijn wetenschappelijk-dialectologische zin, namelijk als een aanduiding voor de dialectgroep die in de zuidwestelijke hoek van het Nederlandse taalgebied wordt gesproken (in Frans-Vlaanderen in Frankrijk, West- en Oost-Vlaanderen in België en Zeeuws-Vlaanderen in Nederland). Die betekenis is bij het grote publiek in België en Nederland onbekend. Met ‘Vlaams’ wordt daar bedoeld het Nederlands zoals dat door de Vlamingen wordt gesproken, een taalvariëteit die in academische kring met ‘Belgisch-Nederlands’ wordt aangeduid.

In de middeleeuwen bestonden er in het Nederlandse taalgebied twee cultuurcentra: een zuidoostelijk en een zuidwestelijk. Het zuidoostelijke Maas-Rijnlandse cultuurgebied

Jacques Van Keymeulen *Vlamingen en Nederlanders: gescheiden door dezelfde taal?*

was gericht op Aken en Keulen en heeft in de twaalfde eeuw een dichter als Hendrik van Veldeke voortgebracht, maar heeft achteraf weinig inbreng gehad in de Nederlandse cultuurtaal.

Dat was wel het geval met het zuidwestelijke cultuurgebied in het sterk verstedelijkte graafschap Vlaanderen.⁴ De drie oudste ambtelijke documenten in het Nederlands hebben met Gent te maken, met de *Statuten van de Leprozerie van Gent* (1236) als oudste tekst.

Vlaamse taalhistorici hebben het graag over die dertiende eeuw, toen Gent na Parijs de tweede grootste stad van noordwest Europa was. Zo'n negentig procent van de in origineel bewaarde Nederlandse teksten uit die periode komt uit de zuidwestelijke hoek van het taalgebied. Gelukkig wordt de taal van die teksten in handboeken of vakliteratuur Middelnederlands genoemd, nooit Middelvlaams. Dat dertiende-eeuwse verhaal, dat in Nederland naar ik vermoed grotendeels onbekend is, geeft Vlamingen het gevoel dat ze aan de basis liggen van de Nederlandse schrijftaal.

De standaardisering van het Nederlands

Graag wordt er in het Zuiden ook gesproken over de zestiende eeuw, toen het Brabantse en meer bepaald het Antwerpse dialect gereed stond om de basis te leveren voor de Nederlandse standaardtaal. Dat wordt onder andere aangetoond door het eerste grote verklarende woordenboek dat voor het Nederlands geschreven is, het *Etymologicum* van Kiliaan, met Nederlandse trefwoorden en de betekenis ervan uitgelegd in het Latijn.⁵

Kiliaan geeft daarbij zeer dikwijls regionaal taalgebruik aan met allerlei afkortingen, maar vermeldt maar één keer het Brabants. Brabants aanduiden hoefde niet, want Brabants was voor hem niet regionaal, maar de Nederlandse norm voor zijn trefwoorden.⁶

Mooi voor de Vlamingen is ook dat het oudste taalkundige spellingtraktaat met het woord 'Nederlands' in de titel — men bleef tot

diep in de negentiende eeuw de term Nederlands gebruiken — is gedrukt door de Gentse drukker Joas Lambrecht in 1550.

Aan de zuidelijke poging tot standaardisering van het Nederlands is een eind gekomen door de tachtigjarige oorlog. Die heeft uiteindelijk meegebracht dat over het taalgebied nu in termen van Nederlanders en Vlamingen wordt gedacht. Het gebied werd immers gesplitst in een noordelijke onafhankelijke republiek, terwijl het Zuiden tot de negentiende eeuw onderdeel bleef van Europese grootmachten (Spanje, Oostenrijk, Frankrijk).

De moderne Nederlandse standaardtaal is gevormd in de zeventiende eeuw op basis van een sociolect, namelijk de taalvariëteit die werd gesproken door het 'deftige' deel van de steden van de provincie Holland. Die standaardtaal werd in geschreven vorm in Nederland algemeen gebruikt en begrepen tegen het einde van achttiende eeuw. Tegen het einde van de negentiende eeuw konden alle Nederlanders elkaar ook mondeling begrijpen — als men tenminste voldoende school had gelopen.

Ondertussen in het Zuiden

In de zuidelijke Nederlanden, waarbij steeds de Franstalige gebieden Henegouwen en Namen, en het Franstalige/Duitstalige Luxemburg (zowel Belgische provincie als Groothertogdom) gerekend moeten worden⁷, bleef men onder Spaanse overheersing tot 1713, gevolgd door de Oostenrijkse periode. Het is in die laatste periode dat het Frans ook in het Nederlandstalige Zuiden sterk aan invloed won bij de stedelijke burgerij en de culturele, politieke en financiële elites in het algemeen.

Frans praten in de hogere culturele sferen was in de achttiende eeuw een sociale evidentie — hoewel er ook in het Zuiden spraakkonstenaers actief waren die in hun taalkundige traktaten aansluiting bij de noordelijke taalnorm voorstonden. Het is echter pas na 1795, toen de Oostenrijkers door de Franse revolu-

Jacques Van Keymeulen *Vlamingen en Nederlanders: gescheiden door dezelfde taal?*

tionaire troepen verdreven werden, dat er in het huidige Vlaanderen dwangmaatregelen ten voordele van het Frans werden ingevoerd. In elk geval nam het Zuiden niet deel aan het noordelijke standaardiseringsproces van het Nederlands.

Na de slag van Waterloo in 1815 worden de bordjes verhangen; in het nieuwe Koninkrijk der Nederlanden, die het grondgebied van het huidige Nederland, België en Luxemburg omvatte, voert Willem I maatregelen in ten voordele van het Nederlands en hervormt hij het onderwijs van hoog tot laag.⁸ Vele Vlamingen komen daardoor in contact met de Nederlandse cultuurtaal, zoals die in het Noorden vorm had gekregen.

Een zinsconstructie of een woord is goed Nederlands omdat de Vlamingen dat zo zeggen; als een Nederlander iets niet begrijpt, moet hij het maar opzoeken

Een aantal intellectuelen die in die zogenoemde Hollandse periode waren opgeleid, zullen na de Belgische Revolutie in 1830, die leidde tot de onafhankelijkheid van België, het voortouw nemen in de Vlaamse Beweging. Die was nodig aangezien de nieuwe staat, België, in de praktijk een Franstalige staat was — ook voor de Vlamingen. Pas in 1898 kregen Frans en Nederlands in België met de Gelijheidswet dezelfde wettelijke status. Pas in 1930 konden Vlamingen in Vlaanderen hoger onderwijs volgen in het Nederlands, met de vernederlandsing van de Gentse universiteit — die door de afschaffing van het Frans als instructietaal haar internationale uitstraling in één klap opgaf.

De taalstrijd in Vlaanderen

De taalstrijd van de Vlamingen werd gedragen door de middenklasse: die wou noch het Frans van de hogere klasse, noch de dialecten van de lagere klasse spreken. Men kwam dus uit bij de taalnorm van de Nederlanders. Het was die cultuurtaal die tegen het Frans ingezet kon worden — liever dan een of ander dialect tot cultuurtaal uit te bouwen.⁹

Hoewel die toestand een Vlaamse beslissing was, menen veel Vlamingen dat de Nederlanders hun taal aan de Vlamingen hebben willen opdringen — een misverstand. Ik denk dat het de gemiddelde Nederlander worst zal wezen hoe de Vlamingen praten — ze praten immers Vlaams en geen Nederlands.

Een belangrijk en wat vergeten boek is de *Practische Uitspraakleer van de Nederlandse Taal* van professor E. Blancquaert van 1934, dat talrijke herdrukken kende en gebaseerd was op de 'beschaafde' uitspraak van het Nederlands in de Hollandse steden.¹⁰ Wat kort door de bocht zou men kunnen zeggen dat de verzorgde uitspraak van het Nederlands van Vlamingen eigenlijk een ouderwetse Hollandse norm is. Vlamingen doen immers niet mee met allerlei taalvernieuwingen die zich de laatste decennia in Nederland hebben voorgedaan — zodat de twee taalvariëteiten uit elkaar groeien.

Een goed voorbeeld daarvan is de zogenoemde verstemlozing van de g-, v- en z- aan het begin van woorden, naar ch-, f- en s- (goed > choed, veel > feel, zien > sien). Dat verschijnsel heeft zich in de loop der tijden vanuit Holland over heel Nederland verspreid in de 'verzorgde uitspraak'. Vlamingen doen daar niet aan mee: ze blijven de g 'zacht' uitspreken, net als in de zuidelijke dialecten van Nederland.

De drie natiolecten van België

België is door de taalperikelen een federale staat geworden, met drie officiële talen: Frans, Nederlands en Duits. De standaardtaalvormen

De Nederlādsche

Spellinghe / uutghesteld by vraghe
 endz andwoorde/duer Joas Lambrecht
 Letterstecker. Tot onderwijs der
 Jonghers vooz haar ear-
 ste beghin.

CESSANT SOLITA,



DVM MELIORA.

Geprintt te Ghend in tiaar
 M. D. L.

Jacques Van Keymeulen *Vlamingen en Nederlanders: gescheiden door dezelfde taal?*

van die drie talen zijn zogenoemde natiolecten, dat wil zeggen: door staatsgrenzen bepaalde variëteiten van een standaardtaal. Er bestaat dus Belgisch Frans, Belgisch Nederlands en Belgisch Duits.

Een natiolect bestaat in de eerste plaats uit een accent, waardoor men de spreker in een bepaald land kan thuiswijzen, en een beperkt aantal woorden en eventueel morfologische en syntactische bijzonderheden die door de sprekers van het natiolect als verzorgd taalgebruik – dus als standaardtaal – beschouwd worden. De taalverschillen tussen de Vlamingen en de Nederlanders zijn vrij gering – zeker in de geschreven taal. In elk geval kan een Vlaming met een Nederlander een gesprek voeren.

Taal schept verbondenheid – eventuele culturele verschillen binnen die verbondenheid maken die verbondenheid net interessant

In Europa vormen de Vlamingen ongeveer 28% van het Nederlandse taalgebied; de Franstalige Belgen ongeveer 6,5% van het Franse taalgebied. De 78.000 Duitstalige Belgen vormen minder dan 1% van het Duitse taalgebied. De Vlamingen vormen daarmee de grootste ‘taalminderheid’ van West-Europa, en menen meer dan Franstalige en Duitstalige Belgen te mogen meepraten met wat er gebeurt met hun standaardtaal: het Nederlands.

Het Nederlands is dus een pluricentrische taal geworden, met drie natiolecten: Nederlands Nederlands¹¹, Belgisch Nederlands en Surinaams Nederlands. De termen bestaan vooral in academische milieus. De pluricentrische opvatting¹² wordt vooral gekoesterd door

Vlaamse taalgeleerden. Ik denk dat het sterke (taal)nationalisme in Nederland meebrengt dat in tegenstelling tot de sprekers van Frans, Duits, Engels en Spaans de Nederlanders hun taal maar moeilijk een plaats kunnen gunnen buiten hun staatsgrens (waaronder ook de vroegere koloniën).¹³ In de ogen van Fransen bijvoorbeeld spreken de Walen in België Frans, en niet iets anders, hoewel het Belgische Frans anders klinkt dan het Franse Frans.

Vlaams en taalideologie

Het valt op dat Vlaamse taalgeleerden met de omschrijving Belgisch Nederlands het woord ‘Vlaams’ vermijden. Die term is immers taalideologisch lastig om te gebruiken – zeker in de taalwetenschap, waar van oudsher de term wordt gebezigd voor een dialectgroep. De francofonie heeft tijdens de Vlaamse ontvoogdingsstrijd steeds volgehouden dat Vlamingen flamand ‘Vlaams’ spreken, en geen Nederlands. Dat idee wordt nog steeds door de Franse versie van Wikipedia gepropageerd.¹⁴

Het effect daarvan is evident: het prestige van de taal verminderen door ze met een regionale term te benoemen, en het op die manier evident te maken dat het Vlaams door een echte cultuurtaal, uiteraard het Frans, overkoepeld moest worden. Het is die toestand die maakt dat Vlamingen soms wat onrustig worden als men hun taal Vlaams noemt. Voor alle veiligheid heeft de Koninklijke Vlaamse Academie voor Taal- en Letterkunde (gesticht in 1886, met zetel in Gent) in 1972 haar naam zelfs gewijzigd in Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal- en Letterkunde.¹⁵

Een en ander hangt wel af van de context waarin de term Vlaams gebezigd wordt. De Vlamingen gebruiken hem zelf, maar weten dan uiteraard wel wat ze ermee bedoelen, namelijk het Nederlands zoals Vlamingen dat spreken. Buitenlanders gebruiken hem ook, maar dan uit onwetendheid. Nederlanders gebruiken het woord Vlaams dikwijls uit vriendelijkheid – doordat ze denken dat Vlamin-

Jacques Van Keymeulen *Vlamingen en Nederlanders: gescheiden door dezelfde taal?*

gen op de erkenning van hun talige identiteit wel prijs zullen stellen. Vlamingen vragen zich dan dikwijls af of het de bedoeling is te zeggen dat het Nederlands van Vlamingen niet goed genoeg is om Nederlands genoemd te worden.

Taal en identiteit

Met het woord identiteit in de vorige alinea kan aangeknoopt worden met een taalattitude die in Vlaanderen de laatste decennia steeds meer opgang maakt, namelijk de stijgende waardering voor wat als tussentaal¹⁶ bekendstaat. De Vlamingen hebben sedert de jaren zestig van de vorige eeuw grote inspanningen geleverd om zich de Nederlandse standaardtaal eigen te maken, via campagnes op school en in de media. De Vlamingen hebben zich de noordelijke norm evenwel niet volledig eigen gemaakt – hij is immers buitenlands. Tussentaal is dan de term voor de geografisch gedifferentieerde taalvormen die dicht bij de standaardtaal aanleunen, maar een aantal typisch dialectische kenmerken vertonen op het gebied van uitspraak, vormleer, zinsconstructies en woordenschat. Ze is sterk door het Brabants, meer bepaald het dialect van Antwerpen, beïnvloed.¹⁷

In tegenstelling tot het Belgisch Nederlands, zoals gezegd een natiolect, wordt de tussentaal (beter tussentalen?) niet als norm beschouwd, maar de tolerantie ervoor neemt zeer sterk toe. In elk geval wensen jonge Vlamingen niet zomaar alles over te nemen van het Noorden, of zich te richten op wat in taalzuiveringsboekjes te vinden is.

Dat taalgedrag is mijns inziens het gevolg van de emancipatie van de Vlaamse bevolking sedert de laatste decennia. Vlaanderen is momenteel een welvarende regio, met een hoogopgeleide bevolking, die ook op het gebied van taal mee wil praten. Een woord, een zinsconstructie is nu goed Nederlands omdat de Vlamingen dat zo zeggen. Als een Nederlander eventueel iets niet begrijpt, moet hij het maar opzoeken in een goed woordenboek en op die

manier bijleren over het Nederlands.

De taalactivisten van de jaren zestig die in het kader van de 'volksverheffing' de noordelijke taalnorm propageerden via de zogenoemde ABN-acties (Algemeen Beschaafd Nederlands) en dus aan de culturele emancipatie van Vlaanderen meegewerkt hebben, wordt nu verweten aan standaardtaalideologie te doen die tot hyperstandaardisering geleid zou hebben.¹⁸

Waar men in Vlaanderen wel voor terugschrikt, is voor pogingen om de eigen taalvariant een officieel statuut te geven, zoals wel gebeurd is in Nederland voor het Limburgs en Nedersaksisch. Die taalvariëteiten mogen nu geen dialecten meer genoemd worden; ze zijn immers als streektaalen erkend onder Deel I van het *Europese Handvest van Streek- en Minderheidstaalen*. België heeft dat handvest niet geratificeerd om de taalwetgeving niet nog ingewikkelder te maken dan ze al is.

Stijgende divergentie Nederland en Vlaanderen?

De afstand tussen het Nederlands van Nederlanders en dat van Vlamingen zou steeds groter worden, niet zozeer doordat ze twee natiolecten zijn, maar vooral door de stijgende informalisering van de samenlevingen aan beide zijden van de staatsgrens waardoor de taalteugels losser worden gelaten. Bovendien zijn Vlamingen geen Nederlanders.

De grens tussen België en Nederland is niet enkel een staatsgrens, maar in heel wat opzichten ook een cultuurgrens. Nergens ter wereld zouden twee volkeren naast elkaar leven die dezelfde taal spreken, maar cultureel zo van elkaar verschillen.¹⁹

Ik heb de indruk dat de neiging bij Nederlanders en Vlamingen om net *niet* de klemtoon te leggen op hun taaleenheid, vrij systematisch is. De mate waarin dat gebeurt, hangt af van de sterkte van het (taal)nationalisme van de spreker, en van de context waarin het gesprek plaatsheeft. Culturele expansiedrang

Jacques Van Keymeulen *Vlamingen en Nederlanders: gescheiden door dezelfde taal?*

is — in tegenstelling tot mercantiele expansiedrang — Nederlanders overigens altijd al vreemd geweest. De Nederlanders zijn ook de enige Europeanen die niettegenstaande een groot koloniaal imperium hun taal niet hebben geëxporteerd, met uitzondering van Suriname en enkele Caraïbische eilanden (plus natuurlijk het Afrikaans).²⁰

De gedachte dat Nederland en Vlaanderen uit elkaar groeien wordt echter tegengesproken door een aantal relatief recente maatschappelijke ontwikkelingen. Allereerst hebben er nog nooit zoveel Nederlanders in

Na de Belgische Revolutie in 1830, die leidde tot de onafhankelijkheid van België, was België in de praktijk een Franstalige staat, ook voor de Vlamingen

Vlaanderen verbleven en omgekeerd. Met 151.000 personen (21% van het totaal aantal personen met buitenlandse nationaliteit) zijn de Nederlanders in 2023 veruit de grootste buitenlandse nationaliteitsgroep in Vlaanderen.²¹ In Nederland komen de Belgen — naar ik aanneem meestal Vlamingen — wel maar op de zevende plaats, met 51.251 in 2022.²²

In de tweede plaats is er een steeds sterkere politieke samenwerking binnen het Benelux-parlement; hoewel dat parlement geen beslissingsmacht heeft, is het belangrijk doordat Belgische, Nederlandse en Luxemburgse politici elkaars ideeën leren kennen en het politieke beleid op elkaar kunnen afstemmen.

Ten derde kan men op economisch vlak wijzen op de transnationale fusiehaven North Sea Port, opgericht in 2018, waarbij de havens van Gent, Terneuzen, Vlissingen en Borsele een

overeenkomst hebben gesloten en onder een centraal bestuur zijn geplaatst.

Op de vierde plaats is er een opmerkelijke samenwerking op het gebied van onderwijs doordat in 2005 bij verdrag de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) werd opgericht. De NVAO is een kwaliteitszorgorganisatie die op deskundige en onafhankelijke wijze de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen borgt en bestaande en nieuwe opleidingen accrediteert.

Op de vijfde plaats is er een toenemende militaire samenwerking. Niet alleen is er tegenwoordig een geïntegreerde marine met gezamenlijke opleidingen en gezamenlijke ontwikkeling en aankoop van nieuwe fregatten en mijnenbestrijdingsvaartuigen, maar ook is er de gezamenlijke bewaking van het Benelux-luchtruim en samenwerking tussen de special forces.

Taal scheidt verbondenheid

Intense samenwerkingen tussen twee landen zoals de hierboven geschetste, komen internationaal zeer zelden voor. Die samenwerking tussen Nederland met Vlaanderen/ België wordt zeer sterk gefaciliteerd door de gemeenschappelijke taal van Vlamingen en Nederlanders.

Taal scheidt verbondenheid — eventuele culturele verschillen binnen die verbondenheid maken die verbondenheid net interessant. Zaak is wel die taaleenheid in de gaten te houden. Het kan dan wel zijn dat de Nederlanders en Vlamingen uit elkaar groeien op het gebied van taal — dat is toch een verhaal dat de ronde doet — de onderlinge verstaanbaarheid mag niet onder druk komen te staan.

Ook is het zaak het Nederlands gezamenlijk te verdedigen. Er zijn uitdagingen genoeg: verengelsing van het hogere onderwijs, dalende leesvaardigheid van schoolgaande jeugd, Nederlands voor immigranten...

Actie voeren voor taaleenheid hoeft erkenning van taalvariatie niet in de weg te staan.

Jacques Van Keymeulen *Vlamingen en Nederlanders: gescheiden door dezelfde taal?*

Gelukkig is een mens in staat om verschillende talen of taalvariëteiten te spreken naar gelang van de situatie. Dialect, tussentaal en standaardtaal kunnen naast elkaar bestaan, en hebben hun specifieke functie in de samenleving.

Dialect en tussentaal is de taal van de solidariteit en de lokale identiteit. De standaard-

taal, waarvan de norm door niemand volledig wordt beheerst, want het is een norm, dus iets waarnaar men streeft, zonder het ooit te bereiken, heeft haar plaats in het publieke domein. Dialecten en tussentaal mogen dus rustig de plaats krijgen die hun toekomt, maar de taaleenheid binnen het Nederlandse taalgebied is een groot goed dat gekoesterd moet worden.

Noten

- 1 Het idee voor de titel van mijn bijdrage heb ik van een artikel van Jos Joosten in *Hollands Maandblad* 1998.
- 2 Zie in dat verband: Willemyns, R. (2013). *Dutch. Biography of a Language*. Oxford University Press, vooral pp. 4-8.
- 3 De belangrijkste taalgrens (isoglosse) is die van de zogenoemde secundaire umlaut, die o.a. de dialecten met de uitspraak *groen* (in Vlaams, Zeeuws en Hollands) scheidt van die waar men *gruun*, *greun* of *grien* (= umlaut met ontronding, zoals in het Engels) zegt.
- 4 Het middeleeuwse graafschap Vlaanderen was dus iets anders was dan het huidige Nederlandstalige België, dat vandaag Vlaanderen wordt genoemd. Het omvatte het huidige West- en Oost-Vlaanderen, Zeeuws-Vlaanderen, Frans-Vlaanderen en Waals-Vlaanderen (het historische Vlaamse gebied in het huidige Frankrijk waar van oudsher Frans werd gesproken). Er bestond in het graafschap zowel een geografische als een sociale taalgrens tussen Nederlands (Vlaams) en Frans (Picardisch).
- 5 Kiliaan C. (1599). *Etymologicum Teutonicae linguae sive Dictionarium Teutonico-Latinum*. Antwerpen, Plantijn-Moretus.
- 6 Claes, F. (1985). Het Brabants als standaardtaal bij Kiliaan. In: *Handelingen van de Koninklijke Zuid-Nederlandse Maatschappij voor Taal- en Letterkunde en Geschiedenis* 39, pp. 29-36.
- 7 Limburg blijft hier buiten beeld. Het grootste deel van dat gebied hoorde bij het onafhankelijke Luikse Prinsbisdom en hoorde niet bij de Nederlanden. Tegenwoordig wordt met 'Nederlanden' echter vooral die streken bedoeld waar men nu Nederlands praat – de term dekt historisch echter een ruimer gebied, waar dus ook Frans en Duits werd gesproken.
- 8 In de Hollandse periode werden opleidingen voor onderwijzers opgericht. Elke middelbare school kreeg een leeraar Nederlands. De universiteiten van Leuven, Gent en Luik kregen een professor Nederlands.
- 9 Het valt op dat in dezelfde periode, de late negentiende eeuw, de Afrikaners in Zuid-Afrika net wel hun eigen 'dialect' tot een standaardtaal hebben opgekweekt. Die ontwikkeling werd dan ook veel eerder gedragen door een volksklasse.
- 10 Blancquaert, E. (1934). *Practische Uitspraakleer van de Nederlandse Taal*. Antwerpen, De Sikkel.
- 11 De lelijke term *Nederlands Nederlands* kan in het Engels gelukkig vertaald worden door *Netherlandic Dutch*.
- 12 Clyne, M. (red.) (1992). *Pluricentric Languages: Differing Norms in Different Nations*. Berlin/New York, Mouton de Gruyter.
- 13 Een mooi voorbeeld van taalnationalisme levert de titel van het artikel van Kruijssen en Van der Sijs: *Mapping Dutch and Flemish*. Kruijssen, J. en N. Van der Sijs (2010). *Mapping Dutch and Flemish*. In: Lameli A., R. Kehrein en S. Rabanus (reds.). *Language and Space: An International Handbook of Linguistic Variation: Volume 2. Language Mapping I*. Berlin/New-York, De Gruyter, pp. 180-202. Hoewel net de traditionele dialectkaarten de beste bewijzen leveren dat het Nederlandse taalgebied historisch niet in termen van 'noord' tegenover 'zuid' beschreven kan worden, hebben de auteurs er toch voor gekozen voor een internationaal publiek de indruk te wekken dat 'Dutch' en 'Flemish' verschillende talen zijn. Vlaamse taalkundigen zouden een dergelijke titel nooit uit de pen laten vloeien.
- 14 Wikipedia, *Langues régionales ou minoritaires de France* (geconsulteerd op 2 november 2023). Op de kaart valt allereerst op dat België en Luxemburg op 'revolutionaire' wijze bij Frankrijk zijn gevoegd. Op de kaart zijn de minder-

Jacques Van Keymeulen *Vlamingen en Nederlanders: gescheiden door dezelfde taal?*

- heidstalen die aansluiting vinden bij de naburige grotere taalgebieden op dezelfde manier behandeld als de Romaanse dialecten (chtimi, cauchois, tourengau enz.); we lezen dus flamand, francique/alsacien en corse, in plaats van Néerlandais, Allemand en Italien.
- 15 Die Academie heet sedert 2018 Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal en Letteren.
- 16 De Caluwe, J. e.a. (reds.) (2013). *Tussentaal. Over de talige ruimte tussen dialect en standaardtaal in Vlaanderen*. Gent, Academia Press.
- 17 Indien de Vlamingen een standaardtaal zouden moeten maken — los van Nederland — dan zou die op het Antwerps gebaseerd moeten worden. Antwerpen is immers de grootste Vlaamse stad, en een belangrijk politiek en economisch centrum.
- 18 Absillis, K., J. Jaspers en S. Van Hoof (reds.) (2012). *De manke usurpator*. Gent, Academia Press.
- 19 Marinel Gerritsen & Marie-Thérèse Claes (2002). *Culturele waarden en communicatie in internationaal perspectief*. Coutinho, p.143, met verwijzing naar Hofstede, G. (1980). *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*. Newbury Park, Sage.
- Hofstede (p. 228) zegt: 'In fact, no countries in the (...) data with a common border and a common language are so far culturally apart, according to the (...) indices, as (Dutch) Belgium and the Netherlands.' Hofstedes werk was een groot-schalige internationale enquête (op vraag van IBM) naar culturele verschillen in de wereld.
- 20 Voor de redenen daarvoor: zie Willemyns, R. (2013). *Dutch. Biography of a Language*. Oxford University Press, pp. 212-214.
- 21 Statistiek Vlaanderen (7 juli 2023). Bevolking naar nationaliteit.
- 22 Thomas Vanheste (24 augustus 2022). Het beloofde land aan de andere kant van de grens.

Twee wooncrises, twee perspectieven, één oplossing

Door **Maxim Veys**

Vlaams Parlementslid voor Vooruit

België (en Vlaanderen des te meer) is een eigenaarsland. In Nederland wordt historisch meer gehuurd. Vraag en aanbod zijn in beide landen uit balans. In Nederland is er een algemeen woningtekort, in Vlaanderen is er vooral een tekort aan betaalbare woningen.

De wooncrisis, die is er in beide landen. Wie een gewoon inkomen heeft en niet het geluk heeft financiële ondersteuning te krijgen van thuis, is er aan voor de moeite. Een betaalbare en kwalitatieve woning kunnen kopen, wordt meer bepaald door het gezin waarin je opgroeit dan door je stinkende best te doen. Het betekent dat mensen hun leven op pauze zetten, omdat sparen, kopen of iets degelijks huren geen optie is. Geen enkele progressief kan daar vrede mee nemen. Die stilstand moeten we doorbreken.

De oorzaak en de oplossing liggen in beide landen bij de overheid. De wooncrises zijn het gevolg van verkeerde keuzes: in Nederland liet men te veel marktwerking toe, woningcorporaties werden eerst vastgoedmagnaten, daarna werden ze afgeknepen. Het bouwen van woningen werd een businesscase voor vastgoedondernemers en grondspeculanten.

En in Vlaanderen heeft men zelfs nooit een echt woonbeleid gevoerd: de sociale huisvesting bleef het lelijke eendje van de woonmarkt. Gemeenten die weigeren hun taak te doen, kwamen er met een vermelding in een verborgen Excel mee weg. Gevolg: de minister zit op een zak geld, maar uitgeven? Ho maar.

Een maand geleden ging ik op bezoek bij onze Noorderburen. En daar merkte ik het grootste verschil op. Of het nu het Rijk was, de

provincie of de stad Den Haag: men leek het erover eens dat de overheid de oplossing moet en kan bieden.

Vlaanderen is meer verdeeld. De rol van de overheid op de woonmarkt is daar nog steeds een twistpunt. Na tien jaar rechts aan de macht in Vlaanderen is er maar één conclusie te maken over het woonbeleid: het was enkel gefocust op zij die reeds iets hadden, nooit op zij die net aan de bak komen, of niet in een gouden nest zijn geboren.

Dat blijkt ook uit een interview tussen de Nederlandse (demissionair) minister van Volkshuisvesting en de Vlaamse minister van Wonen. Wanneer men in Nederland stelt dat de overheid een stok achter de deur moet houden en het moet kunnen afdwingen, ontken men in Vlaanderen het licht van de zon. 'Het is allemaal zo erg niet en het komt wel goed.'

Maar iedere beleidsbeslissing van de Vlaamse regering bereikt net het omgekeerde. Pas wanneer de kranten er vol van staan, wil men plots beleid voeren voor de bredere bevolking. Dat is te laat, en na decennia hetzelfde proberen, moet het nu écht wel anders.

In Nederland hebben veel partijen ondertussen de draai gemaakt — al verschillen de ingrepen die links en rechts op de woningmarkt willen maken. In Vlaanderen moet centrumrechts nog beseffen dat een overheid effectief iets kán betekenen. Het beleid moet veranderen. Activisten lopen daarbij voorop. Momenteel loopt de Woonzaak bij het Europees comité voor sociale rechten, meer dan vijftig middenveldorganisatie zien enkel in een juridische procedure nog hoop om de centrumrechtse regering op andere gedachten te brengen. Het enige wat het Vlaamse woonbeleid kan verbeteren, dat is een progressieve verkiezingsoverwinning. Het wordt Vooruit of achteruit, dat zijn de enige opties.

Loonindexatie als Belgisch exportproduct

De stijgende inflatie zet een typisch Belgisch systeem in de schijnwerpers: de automatische loonindexering. In Nederland, maar ook elders in Europa kijkt men met interesse naar deze indexering die zorgt dat Belgen ook in tijden van gierende inflatie hun koopkracht behouden en dat de loonsongelijkheid beperkt blijft.

STAN DE SPIEGELAERE

UGent, UNI Europa & Denktank Minerva

Alles wordt duurder. Nu jij nog! Met die slogan en enkele mooie posters gaat de Nederlandse vakbond FNV de boer op om hogere lonen te eisen. Maar ook om te pleiten voor een ‘algemene prijscompensatie’ — de Nederlandse versie van de Belgische automatische loonindexering.

No COLA? No Beer! In het Canadese British Columbia staken werknemers van een brouwerij met een duidelijke eis: ze willen COLA, een ‘Cost Of Living Adjustment’-clausule in hun collectief akkoord: een automatische loonindexering.

La cláusula de garantía salarial nos ampara, ofwel: de loongarantieclausule beschermt ons. Dat is de slogan van de Spaanse vakbond CC.OO die oproept om een soort automatische indexering te voorzien in nieuwe collectieve akkoorden.

Een plots stijgende inflatie is een uitdaging voor het sociaal overleg. Stel dat je in een collectieve arbeidsovereenkomst (cao) een loonsverhoging voorziet van 5% voor de komende twee jaar. Na een dik half jaar slaat de inflatie

op hol en stijgt de prijs voor levensonderhoud met 10%. De cao-loonsverhoging is in dat geval een verarming voor de werknemers.

Niet weinig vakbonden over de hele wereld zaten de afgelopen twee jaar met exact dit probleem. Voor het eerst sinds lang steeg de inflatie naar ongeziene hoogtes. Aangedreven door COVID-gerelateerde problemen in de aanvoerketen, de oorlog in Oekraïne en stijgende winstcijfers, stegen de prijzen ongezien snel.

Die stijgende prijs voor levensonderhoud voel ik zelf aan den lijve. Als fervente fan van belegen kaas zag ik de prijs met zowat een vierde stijgen in één jaar tijd. Dat scheelt al snel een plak op uw boterham. Gelukkig werk ik in België. Mijn loon werd in de laatste maanden verschillende keren aangepast. In vergelijking met een dik jaar geleden verdien ik nu zo’n 10% meer. Ook dat scheelt een serieuze slok op de borrel. Die aanpassing van onze lonen hebben we in België te danken aan de automatische loonindexering.

Stan De Spiegelaere *Loonindexatie als Belgisch exportproduct*

De Belgische indexering in het kort

'De index' is een conventioneel systeem waardoor voor het overgrote deel van de Belgische werknemers hun lonen automatisch aangepast worden aan de stijgende kosten van levensonderhoud, *bovenop* andere cao-loonverhogingen.

Het systeem is 'conventioneel' wat betekent dat het vastligt in collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) en dus niet een wettelijk systeem is. Het is via onderhandelingen, vooral op sectorniveau, dat de Belgische vakbonden en werkgevers beslissen of en hoe ze de lonen in hun sector of bedrijf zullen vastpinnen aan de stijgende kosten van levensonderhoud.

In België moet elk bedrijf een sector, en daarmee een 'paritair comité', kiezen. In deze paritaire comités worden cao's gesloten die meestal 'algemeen bindend' verklaard worden en dus kracht van wet hebben voor alle bedrijven en werknemers uit dat paritair comité. Dit heeft tot gevolg dat zowat alle Belgische werknemers vallen onder één of andere sector-cao (met enkele uitzonderingen).

Aangezien de meeste paritaire comités een cao hebben over indexering, heeft het overgrote deel van de Belgische werknemers dus recht op een loonindexering. Maar toch zijn er enkele paritaire comités¹ waar er (nog) geen cao is over een index. Die werknemers hebben soms toch een indexering via een bedrijfsakkoord, maar sommige hebben dat ook niet.

Het systeem van indexering klikt de lonen van de werknemers vast aan de stijgende kosten van levensonderhoud. In de meerderheid van de gevallen gaat het over de reële lonen, maar soms ook over de 'baremieke' lonen. Dat verschil is van belang. Bij een indexering van de reële lonen kunnen alle werknemers ten volle genieten van indexering. In het tweede geval hebben werknemers met 'niet baremieke lonen' (lees: hoger dan de minimumschalen) slechts recht op een indexering van het 'baremieke gedeelte' van hun loon. Recent was daar nog heel wat rond te doen bij de verzekeraar AXA (zie kader).

De loonindexering zorgt dus voor een *automatische* aanpassing van de lonen. Elke sector en onderneming kan kiezen hoe ze dat automatisme vormgeven. Er zijn grotendeels twee systemen: de periodieke aanpassing en de spilindex.

Sectoren die werken met een periodieke aanpassingen leggen een moment vast waarin de lonen aangepast worden aan de stijgende kosten van levensonderhoud, onafhankelijk of die snel of traag evolueren. Die periode kan één keer per jaar zijn, soms twee of vier keer, en in sommige gevallen worden de lonen zelfs elke maand aangepast.

In het systeem met de spilindex wordt er anders gewerkt. Daar worden de lonen aangepast telkens als de kosten van levensonderhoud met (meestal) 2% gestegen zijn tegenover de vorige aanpassing.

Reële of baremieke lonen indexeren en het belang van de kleine lettertjes

In november 2022 ging er een kleine storm door het Belgisch syndicaal landschap. AXA, een verzekeraar met zowat achthonderd werknemers in België, besliste unilateraal om de loonindexering in het bedrijf anders toe te passen dan voorheen. Volgens de cao van de verzekeringssector worden de baremieke-lonen geïndexeerd, maar tot voor november 2022 indexeerde AXA steeds de reële lonen. Dat zou nu dus veranderen met als gevolg dat werknemers met hoge lonen maar een gedeeltelijke indexering van hun lonen zouden krijgen. Eén op vier werknemers van AXA zou daarvan de gevolgen voelen. De kwestie wordt voor de rechtbank gebracht. Wordt vervolgd dus.

Stan De Spiegelaere *Loonindexatie als Belgisch exportproduct*

Hoe de stijgende kosten te meten?

Een aanpassing van je loon aan de stijgende kosten van levensonderhoud klinkt natuurlijk interessant, maar wat als deze kosten niet stijgen maar dalen? Dan kunnen de lonen in principe naar beneden aangepast worden. Toch worden er in de meeste bedrijven en sectoren in dat geval oplossingen gezocht om loonsverminderingen te vermijden door de aanpassing uit te stellen of te vergeten.

Een aanpassing van het loon aan de stijgende kosten van levensonderhoud klinkt gemakkelijk, maar hoe meet je die stijging? Voor de lonen wordt in België gewerkt met de 'afgevlakte gezondheidsindex'. Zonder in al te veel detail te vervallen een kleine uitleg. Ten eerste wordt de inflatie gemeten aan de hand van de prijsevolutie van een 'korf' van producten; de prijsindex. In een tweede stap worden een aantal producten uit die korf geschrapt. Het gaat hier over ongezonde producten (alcohol, sigaretten) en enkele producten die sterk in prijs schommelen (motorbrandstof).

Die gezondheidsindex wordt vervolgens 'afgevlakt' door een voortschrijdend gemiddelde te nemen van de gezondheidsindex van de laatste vier maanden. Het is deze afgevlakte gezondheidsindex die (meestal) de referentie is voor de lonen.

De indexering van de lonen komt, zoals gezegd, bovenop andere loonsverhogingen die zijn vastgelegd via de cao's. Naast de index is er een tweejaarlijkse onderhandeling tussen werkgever en vakbonden op nationaal, op sector- en daarna bedrijfsniveau over eventuele loonsverhogingen. Deze verhogingen komen dus naast de eventuele indexeringen. Logischerwijs houden onderhandelaars wel sterk rekening met mogelijke indexeringen in hun onderhandeling.

Om te snelle loonstijgingen te vermijden is er in België daarnaast een strike loonnorm. Dit is een vastgelegde en afdwingbare *maximale* conventionele loonsverhoging die naast de index kan onderhandeld worden. Voor 2021-

2022 was die loonnorm 0,4% en voor 2023-2024 zelf 0%. Dat wil zeggen dat vakbonden naast de index (de bodem, de minimale loonsverhogingen) en het plafond (de maximale loonsverhoging) amper onderhandelingsruimte over hebben voor conventionele loonsverhogingen.

Automatische indexeringen in andere landen

Het Belgisch systeem van automatische loonindexeringen is uniek in de wereld, maar ook weer niet zó uniek. In veel andere landen wordt er ook druk geïndexeerd, maar in (bijna) geen enkel ander land is de indexering toepasbaar op zoveel werknemers.

Ten eerste zijn er de landen met vergelijkbare systemen als de Belgische. Typisch wordt dan verwezen naar Luxemburg, Malta en Cyprus. In Luxemburg worden de lonen automatisch aangepast als de prijsindex met 2,5% steeg in de laatste zes maand.²

In Malta wordt de Cost-Of-Living-Allowance (COLA) aangepast aan de inflatie. Die COLA moet uitgekeerd worden door werkgevers maar is maar een deel van het totale loonpakket. Ook Cyprus heeft een traditie van indexering via cao's zoals België. Alle werknemers uit de publieke sector zouden daaronder vallen en ook grote delen van de private sector, maar zeker niet zoveel als in België.

In het verleden zaten veel meer landen in dit lijstje, maar over de jaren schaften ze hun brede-indexsystemen af in pogingen om inflatie te bestrijden of om meer werk te creëren. Dit was het geval in Denemarken (1982), Nederland (1982), Frankrijk (1983), Italië (1993) en Roemenië (2011).

Daarnaast zijn er landen waar er ook een sterke traditie bestaat van indexeringen via cao-afspraken. Het meest opvallende voorbeeld is hier Spanje. Daar wordt, net zoals in België, in cao's vaak over 'loongarantieclausules' onderhandeld. Die paragrafen linken de lonen aan de stijgende kosten van levensonderhoud.

Stan De Spiegelaere *Loonindexatie als Belgisch exportproduct*

In de jaren 2000 waren dergelijke clausules wijdverspreid. Ongeveer 70% van de Spaanse cao's had zo'n clausule. Met de daling van de inflatie verminderde ook de populariteit van de loongaranties. In 2016 had nog maar één op tien cao's die in dat jaar waren afgesloten een loongarantieclausule.

Maar in de laatste jaren (en op basis van onvolledige data) kent de loongarantieclausule een echte revival. Volgens de cijfers van de Spaanse nationale bank zou bijna de helft van de momenteel gesloten cao's een automatische loonindexering bevatten. Verschillende Spaanse vakbonden zetten dan ook actief in op de onderhandeling van loonindexeringen.³

Loonindexering zorgt voor een automatische aanpassing van de lonen aan de kosten voor levensonderhoud

In vergelijking met België is er wel meer variatie in de vormen van loonindexeringen. Vaak is er een drempel- en plafondwaarde. De clausule wordt pas actief als de inflatie boven een bepaald percentage uitkomt en de loonaanpassing wordt gelimiteerd met een maximum loonaanpassing, zelfs al zou de inflatie hoger uitvallen. Beide mechanismen beperken de mate waarin de lonen volledig zijn aangepast aan de inflatie, maar nog steeds is het een betere garantie op loonstabiliteit dan enkel vaste loonsverhogingen.

Tot slot is er een grote groep landen waar loonindexeringen onsystematisch worden onderhandeld in sommige bedrijfs- of sectorakkoorden. Zo is er in de Verenigde Staten hernieuwde aandacht voor manieren om lonen vast te klikken aan de inflatie. Daar gebeurt dat met cost-of-living-adjustment-clausules

in cao's die ervoor zorgen dat lonen bij sterke inflatie aangepast worden.

Net zoals in Spanje waren dergelijke clausules redelijk populair tot de jaren zeventig. Destijds had zo'n 60% van de werknemers met een cao een loon met een inflatiegarantie. Ook hier viel dat percentage sterk terug in de jaren met lage inflatie. En ook hier lijkt het erop dat er terug meer cao's met COLA-clausules getekend worden. Helaas zijn er geen harde cijfers beschikbaar hierover.

Ook in Ierland, Italië, Roemenië, Slowakije, Slovenië en Turkije bestaan er bedrijven die in hun cao's automatische of semi-automatische loonaanpassingen voorzien.⁴

Debat over de index

De Belgische indexering lijkt dus wat op het Belgisch bier: we hebben een zeer breed pallet aan kwaliteitsbier, maar je kan overal in de wereld wel versies vinden van wat men 'bier' noemt. Maar waar er in België geen tot weinig debat is over de kwaliteit van ons bier, is dat er wel over de index. Het is hier niet de bedoeling om het hele index-debat in detail te ontrefelen, maar enkel om de grote lijnen van de argumentatie uit de doeken te doen.

Opvallend: het debat gaat meestal niet over het al of niet afschaffen van het systeem, maar eerder over bepaalde nadelen die dan beperkt moeten worden door gerichte aanpassingen. Het pleidooi rond aanpassingen is voornamelijk gebaseerd op drie argumenten. Ten eerste stellen de tegenstanders dat de indexering ervoor zorgt dat Belgische lonen sneller stijgen dan lonen in het buitenland, waardoor bedrijven inboeten aan competitiviteit.

Een tweede argument stelt dat de indexering een loon-prijsspiraal teweegbrengt. Stijgende inflatie zorgt voor stijgende lonen, wat de kosten voor bedrijven verhoogt, die gaan ze verrekenen in hun prijzen en zo stijgt de inflatie weer.

Het derde voornaamste argument stelt dat de indexering van (bijna) alle lonen in

Stan De Spiegelaere *Loonindexatie als Belgisch exportproduct*

België ervoor zorgt dat we geen loonmatiging kunnen doen. Dat zou vooral nefast zijn voor de werkgelegenheid aan de onderkant van de loonverdeling.

De verdedigers van de indexering stellen hier tegenover dat de voorgaande argumenten niet volledig kloppen. De competitiviteitsproblematiek van de Belgische bedrijven door sterker stijgende lonen bestaat, maar mag men ook niet overdrijven. De exporterende sectoren zijn vaak niet de meest arbeidsintensieve, en qua competitiviteit spelen ook veel andere zaken zoals (niet onbelangrijk in deze context) de structureel hogere energieprijzen in België.

De vaak verguisde loon-prijsspiraal is ook deels een realiteit. Een deel van de inflatie wordt gedreven door stijgende loonkosten en België had tot voor kort ook een structureel hogere inflatie dan in de buurlanden. Maar daar staat tegenover dat ook elders lonen aangepast worden aan inflatie, enkel minder snel en minder automatisch (en voor sommige sectoren ook gewoon niet).

Opzienbarend genoeg was de Belgische inflatie tijdens de laatste piek lager dan die in de buurlanden, ondanks onze automatische loonindexering. Maar het voornaamste tegenargument: de loonkosten zijn maar één deel van het kostenplaatje van een bedrijf en er is dus zeker geen sprake van een één-op-één relatie tussen loonstijgingen en inflatie.

Dat we niet aan loonmatiging kunnen doen door de index klopt ook deels. In landen als Nederland werden lonen gematigd door loonsverhogingen die lager zijn dan de inflatie. Dat is niet mogelijk in België. De zeer imperfecte oplossing in België bestaat er, zoals gezegd, uit om naast de bodem (de indexaanpassingen) ook een plafond te voorzien voor loonsverhogingen (de loonnorm). Die laatste bepaalt de *maximum* toegestane loonsverhoging voor de volgende twee jaar en kan afgedwongen worden via boetes. Naar mijn weten een uniek Belgische constructie.

En dan de voordelen, die zijn volgens mij niet min. Eerst en vooral is de indexering een

excellente garantie tegen koopkrachtsverlies en dus tegen een daling van de binnenlandse vraag. Zij werkt als een automatische stabilisator die ik ook aan den lijve gevoeld heb. De hartkloppingen bij de rekening van mijn winkelkar werden snel minder door het zoveelste mailtje van de HR-afdeling dat er de volgende maand 2% bij m'n loon kwam.

Maar voor mij zeker belangrijker is dat de indexering de loonsongelijkheid in de perken houdt. Zonder automatische index moeten werknemers knokken voor cao's met deftige loonsverhogingen, en we weten dat sommige sectoren en beroepsgroepen dat veel beter kunnen dan andere. Voor de geschoolde en gesyndiceerde arbeider zullen er aanpassingen gebeuren, net zoals voor de bankmedewerker, de ICT'er of de wetenschapper in de pharma. Maar voor de schoonmaker, de bureaumedewerker uit een kleine of middelgrote onderneming of de kassier zal dat veel moeilijker zijn. Inflatie zonder index is de snelweg naar een ongelijkere maatschappij.

Niet onbelangrijk, naast een debat over de maatschappelijke effecten van de indexering is er ook een (sluimerende) discussie het syndicaal belang ervan. Zo gaan stemmen op dat de automatische index vakbondslidmaatschap en mobilisatie bemoeilijken omdat gestreden wordt voor 'amper' 1-2% loonsverhoging. Zonder index zouden die percentages veel hoger liggen. En hogere percentages, dat verkoopt beter natuurlijk.

Maatschappelijk consensus

Het systeem van automatische loonindexering kan in België bouwen op een sterke maatschappelijke consensus. Een peiling van 2023 naar de mening van Vlaamse werknemers rond een aantal beleidsopties rond loonbeleid gaf daar inzicht in. Amper 7,5% van de respondenten bleek een voorstander van de afschaffing van het systeem van loonindexering en ook een aanpassing ervan (via het eenmalig opschorten van het systeem) kan niet rekenen

Stan De Spiegelaere *Loonindexatie als Belgisch exportproduct*

op veel steun (12,2% van de werknemers). Enkel voor het aanpassen van het systeem zodat indexatie niet (of minder) geldt voor hoge inkomens zijn er meer werknemers gewonnen (45,4%).

Ook door politieke partijen wordt het systeem niet fundamenteel in vraag gesteld. De liberale en sociaal-economisch rechtse partijen doen nu en dan een voorstel rond een aanpassing van de index of een tijdelijke opschorting, maar geen enkele partij durft openlijk te pleiten voor een totale afschaffing ervan.

Hetzelfde is waar voor de werkgevers. Zelfs tijdens de enorme stijging van de inflatie in 2022 en begin 2023, met record-indexeringen van rond de 11%, werd er niet geroepen om een afschaffing. Wel een opschorting, of aanpassingen om 'de korf' van producten verder te beperken door energieproducten eruit te halen.

En Nederland?

In 2012, als jonge doctorandus, schreef ik samen met mijn toenmalige baas en collega een opiniebijdrage met de titel *De indexdiscussie naar een ander niveau*. Het basisargument was daarin dat niet de Belgische manier van lonen indexeren een probleem was, maar het *gebrek* aan loonindexeringen in het buitenland. De indexering moet geëxporteerd worden naar de buurlanden!

Zo'n dikke tien jaar later lijken dan toch de eerste tekenen van een (onbestaand) exportbeleid zichtbaar te worden. In vele landen wordt terug met interesse gekeken naar indexeringsmodellen en in sommige landen gaan vakbonden er voluit voor. Eén van die landen lijkt Nederland te zijn met de FNV die pleit voor een veralgemening van de 'algemene prijscompensatie'.

De Belgische (Spaanse en Cypriotische) ervaring leert, volgens mij, dat zoiets perfect technisch te regelen valt via collectieve akkoorden. Maar ik durf te stellen dat de maatschappelijke consensus rond het systeem een zéér belangrijke rol speelt in het behoud ervan.

Uniek aan de loonindexering in België is dat bijna alle werknemers eronder vallen

De Belgische werknemers, de vakbonden en de samenleving zien de automatische indexering als totaal normaal. De minste aanpassing (of tijdelijke opschorting) van het systeem wordt onthaald met luid protest. Protest dat breder gaat dan de traditionele syndicale achterban. Aangezien bijna alle werknemers genieten van de indexering, wordt het systeem breed gedragen.

Mede daardoor worden, ondanks het publieke protest van sommige werkgevers en werkgeversverenigingen, nog steeds nieuwe cao's gesloten in paritaire comités om indexeringen in te voeren en pleit geen enkele politieke partij openlijk voor de afschaffing van het systeem, zelfs niet de liberale partijen.

Kortom, naast de noodzakelijke machtopbouw in bedrijven en sectoren, en het sluiten van collectieve akkoorden met indexclausules, zou ik de voorstanders aanraden ook sterk te werken rond de maatschappelijke consensus rond een indexeringssysteem. Alle prijzen stijgen, dus uw salaris stijgt mee!

Noten

- 1 Het gaat hier vaak over kleine of nieuwe paritaire comités.
- 2 Paritair Comité 355 voor de 'dienstverlening aan en de ondersteuning van het bedrijfsleven en de zelfstandigen' had tot september 2023 geen cao over een indexering.
- 2 Molina, O. (2023). *Collective*

Stan De Spiegelaere *Loonindexatie als Belgisch exportproduct*

- Bargaining in a Climate of High Inflation: The Role of Indexation Mechanisms.* Eurofound, Dublin, Ireland, p. 16.
- 3 De Spiegelaere, S. (2023). *All Rise! Automatic Wage Increases in Collective Agreements in Europe*, No. 2023-01, UNI Europa, Brussel.
- 4 De Spiegelaere, S. (2023). 'Aumenti salariali automatici nei contratti collettivi in Europa : il punto della situazione', *L'inflazione : falsi miti e conflitto distributivo*. Edizioni Punto Rosso, pp. 187-195; Molina, O. (2023). *Collective Bargaining in a Climate of High Inflation: The Role of Indexation Mechanisms.* Eurofound, Dublin, Ireland, p. 16.



Alle Europese landen hadden vorig jaar te maken met ernstige medicijntekorten. Driekwart van de landen gaf aan dat de tekorten ernstiger waren dan in 2021, tijdens de piek van de coronapandemie.

Europa kan veel socialer en gezonder

België, dat in januari 2024 voorzitter wordt van de Raad van de Europese Unie, werkt aan een vernieuwend en ambitieus sociaal en gezondheidsprogramma voor Europa. Een van de problemen die dringend om een oplossing vraagt, is het grote medicijntekort dat in alle lidstaten speelt.

GLORIA GHÉQUIÈRE

Adviseur Europees en internationaal beleid voor Frank Vandenbroucke, vice-eersteminister en minister voor volksgezondheid en sociale zaken van België en eerste opvolger op de lijst voor de Europese verkiezingen van juni 2024

Eenzelfde methode kan leiden tot tegengestelde effecten: een aardappel koken maakt hem zacht, een ei koken maakt het hard. Het hangt ervan af wat er gekookt wordt. Zo loopt het ook met de methode van Europese integratie.

Gedurende de hele twintigste eeuw was economische integratie *de* drijfveer voor de politieke integratie van Europa. De Europese Unie regelt de handel en de vrije concurrentie en de lidstaten regelen de rest. Daarbij speelden klassiek sociaal-democratische thema's als gezondheidszorg en sociaal beleid hoogstens een bijrol. Deze methode van economische integratie werkte lange tijd vrij goed: zolang de Europese economie bleef groeien en de taart die kon worden herverdeeld steeds groter werd, waren er weinig grote problemen.

Diezelfde methode voor Europese integratie stortte de Europese Unie in de eenentwintigste eeuw echter in een diepe existentiële

crisis. Haar eenzijdige focus op macro-economische stabiliteit als antwoord op de financiële crisis, en het sociale bloedbad dat daaruit volgde, wakkerde het euroscepticisme aan bij een hele generatie jonge Europeanen. De gevolgen van dat beleid werden (opnieuw) pijnlijk duidelijk tijdens de coronapandemie, toen de Italiaanse gezondheidszorgsystemen nauwelijks in staat bleken het hoofd te bieden aan een dergelijke crisissituatie.

Tegelijkertijd maakte de Europese Unie zich in het noorden bijzonder onpopulair bij vakbonden en arbeiders omdat ze wegkeek van de sociale dumping en de postbusbedrijven. Na de toetreding van de Centraal- en Oost-Europese landen tot de EU, werden miljoenen mensen naar de transport-, landbouw-, bouw- en schoonmaaksector in de hoge inkomenslanden gedetacheerd. Deze werknemers werden niet verloond volgens de geldende collectieve arbeidsovereenkomsten, en moesten ook niet voldoen aan de hoge pre-

Gloria Ghéquièrre *Europa kan veel socialer en gezonder*

mies die werknemers afdragen aan de sociale zekerheid en de belastingstelsels. Fraude werd nauwelijks opgespoord.¹

De sociale onvrede bij een deel van de Britse bevolking over het hoge aantal gedetacheerde Europese werknemers, in combinatie met een migratiecrisis waarbij lidstaten individueel verantwoordelijk gesteld werden voor het bewaken van de buitengrenzen terwijl er geen bewaking was van de binnengrenzen, creëerde de 'perfecte storm' voor Brexit.

Zoals Agnes Jongerius beschreef in het vorige nummer van S&D, werd de Europese Unie gelijkgesteld met de instroom van goedkope arbeidskrachten die zorgden voor grote onderlinge concurrentie tussen werkenden en de afbraak van werknemersrechten.² Sociale antwoorden die dicht aansloten bij het dagelijkse leven van de bevolking waren dringend nodig.

In nasleep van Brexit lanceerde de Juncker-commissie daarom het concept van een Sociale Unie, die met een Europese arbeidsautoriteit de strijd optrok tegen sociale dumping, nieuwe detacheringsregels invoerde om werknemers beter te beschermen tegen uitbuiting en het pad effende naar Europese minimumlonen.

Tijdens coronapandemie toonde de EU dan weer dat ze lessen had getrokken uit de financiële crisis: ze bestendigde de Europese nationale werkloosheidssystemen via het SURE-programma, dat € 100 miljard voorzag om lidstaten te helpen de inkomens van werknemers en kleine bedrijven te verzekeren. Overheden konden bovendien blijven investeren in de sociale dienstverlening omdat de lidstaten van de Europese Unie gezamenlijk gingen lenen op de financiële markten.

Daarbovenop richtte de Commissie een gezondheidsunie op om de Europese aanpak van gezondheidsdreigingen te verbeteren. Niet omdat de Europese Unie gezondheidsbeleid als één van haar kerntaken beschouwt maar omdat dit nu eenmaal was wat de Europese burgers van haar verwachtten.

Een Europa dat zorgt, voorbereidt en beschermt

Brexit, de pandemie en de recente energiecrisis dwongen de Europese Unie dus tot steeds meer collectieve actie op het gebied van sociale bescherming en gezondheidszorg, om de interne markt te beschermen en de steun van de bevolking voor het Europese project te behouden. Hoewel er grote stappen gezet werden in deze domeinen, bewijst het verleden dat sociale thema's snel opnieuw naar de achtergrond verdwijnen eens de storm gaan liggen is.

Ook vandaag dreigt dit risico, nu de pandemie voorbij is en de meeste aandacht van Europese beleidmakers gaat naar de oorlogen in Oekraïne en Gaza, alsook de concurrentiële positie van onze bedrijven vis-à-vis China en de Verenigde Staten. Veiligheid en economie domineren opnieuw de agenda.

Sociale bescherming en gezondheidszorg zijn echter bij uitstek beleidsdomeinen waarbij je continu moet opbouwen, evalueren en bijsturen. Ze mogen niet enkel als reactie op sociale onrust en crisissen dienen. Integendeel, ze moeten ons er net beter tegen bestand maken. We moeten het dak herstellen wanneer de zon schijnt.

Daarom werkt België, dat in januari 2024 voorzitter wordt van de Raad van de Europese Unie, aan een vernieuwend en ambitieus sociaal en gezondheidsprogramma voor Europa. Het voorzitterschap komt hiervoor op het juiste moment: in juni 2024 zijn er Europese verkiezingen, waarna een nieuwe Europese Commissie en een nieuw Europees Parlement zullen aantreden.

Samen met de lidstaten zullen zij de prioriteiten voor de komende vijf jaar vastleggen. Door zwaar in te zetten op gezondheid en sociaal beleid willen we als land een duidelijk signaal geven dat deze thema's ook in de volgende legislatuur op gelijke voet met de economische agenda behandeld moeten worden. De sociale en gezondheidsunie is immers nog niet voltooid.

Gloria Ghéquièrre *Europa kan veel socialer en gezonder*

Onder de slogan ‘a Europe that cares, prepares and protects’ zal België inzetten op vijf punten. 1) Het versterken van onze gezondheidssystemen en het aanpakken van de personeelstekorten in de zorgsector. 2) De voorbereiding van de Europese Unie op toekomstige gezondheidscrisissen. 3) Het aanpakken van de medicijntekorten. 4) Het versterken van de sociale investeringen in de lidstaten. En 5) de Europese arbeidsinspectie slagkrachtiger maken.

Voor elk van deze thema’s identificeerden wij een aantal issues waar de EU echt het verschil kan maken. Vaak gaat het om systemische uitdagingen die lidstaten individueel niet opgelost krijgen. In andere gevallen gaat het om problemen waarop de EU een grote, soms indirecte invloed uitoefent door haar interne markt- en begrotingsregels. Ten derde identificeerden we ook problemen waarbij het ongecoördineerd optreden van lidstaten de problemen voor de EU als geheel erger zouden maken.

Casus: het probleem van de medicijntekorten

Een van de hoofdprioriteiten van ons gezondheidsprogramma voor het voorzitterschap zijn de medicijntekorten waar heel Europa door geteisterd wordt. Het is een probleem dat een zeer grote impact heeft op de levenskwaliteit van de Europese bevolking, maar dat in principe onder de nationale bevoegdheden valt omdat het gezondheidsbeleid betreft.

De laatste enquête van de Europese koepel van apothekers (PGEU) wijst uit dat alle Europese landen vorig jaar te maken hebben gekregen met ernstige medicijntekorten. Driekwart van de landen gaf aan dat de tekorten ernstiger waren dan in 2021, tijdens de piek van de pandemie. Hoewel de cijfers voor 2023 nog niet bekend zijn, leeft de vrees dat ook dit een woelig jaar zal blijken voor onze patiënten. Hoewel medicijnbeleid een nationale bevoegdheid is, is het probleem van de tekorten dus wel systemisch voor de hele EU.

We zien dat de grootste problemen zich vooral stellen bij oude medicijnen die zeer goedkoop zijn maar die wel belangrijk zijn voor het functioneren van onze gezondheidssystemen – denk aan de antibiotica die nog maar een paar euro per pakje kosten. Twintig jaar geleden werden nog heel wat van deze medicijnen in Europa gemaakt – ongeveer de helft van de mondiale volumes van actieve farmaceutische ingrediënten. Vandaag is dat volume gehalveerd tot ongeveer een kwart.

Door de steeds hogere prijzenuitdruk en de toenemende concurrentie uit China en India trekken producenten van medicijnen zich terug van de Europese markt

Door de steeds hogere prijzenuitdruk en de toenemende concurrentie uit China en India trekken steeds meer producenten zich terug van de Europese markt. Die productiestops leiden niet alleen tot ernstige storingen in de aanvoer van belangrijke medicijnen, ze leiden er ook toe dat we collectief steeds afhankelijker worden van een handvol producenten, die met name vooral in China produceren. Voor de meeste van de generische medicijnen is de wereld grotendeels afhankelijk geworden van nog één of twee producenten, waardoor een lokaal productieprobleem verstrekkende gevolgen kan hebben. Het is duidelijk dat individuele lidstaten een probleem van dergelijke omvang niet opgelost krijgen.

Daarbovenop zien we dat interne marktregels het soms moeilijk maken voor de overheid om op te treden. Denk aan de strenge Europese regels voor staatssteun, die moeten verhinderen dat (vooral grote) lidstaten hun nationale

Gloria Ghéquièrre *Europa kan veel socialer en gezonder*

industriële grootschalig subsidiëren en zo de eerlijke concurrentie op de Europese markt ondermijnen. Die regels zijn belangrijk voor kleine landen als Nederland en België, maar in dit dossier werken ze soms contraproductief.

Toen de laatste antibioticafabriek in Europa, die gevestigd is in Kundl, de deuren dreigde te sluiten, greep de Oostenrijkse overheid in en onderhandelde ze een investeringsplan

Je zou dit kunnen vergelijken met de tekorten aan toiletpapier tijdens de pandemie: het tekort kwam er doordat mensen plots begonnen te hamsteren waardoor de vraag vervleevoudigde, en niet doordat er minder werd geproduceerd dan gewoonlijk. Als we dus willen vermijden dat reservevoorraden van de rijke lidstaten tekorten in de armere landen creëren, moeten we Europees gaan coördineren.

De Europese Unie moet handelen vanuit het belang van de volksgezondheid, eerder dan vanuit de principes van de vrije markt

met de fabrikant om de productiemethodes te vergroenen en zo de energiekosten te drukken. Hierdoor kon Oostenrijk de Europese antibioticaproductie voor de komende jaren veiligstellen. Indien Oostenrijk dat niet had gedaan, zou de EU bijna volledig van China afhankelijk worden voor haar antibioticaaanvoer. Het duurde echter drie jaar voor de Europese Commissie het plan goedkeurde, want ook al was dit plan belangrijk voor de bescherming van de Europese volksgezondheid, toch leefde het op gespannen voet met de Europese staatssteunregels.

Ten derde werken nationale maatregelen om patiënten tegen tekorten te beschermen soms contraproductief voor de Europese Unie als geheel. We zien bijvoorbeeld dat verschillende, veelal rijkere lidstaten nu grote reservevoorraden aan kritische medicijnen beginnen aan te leggen om beter bestand te zijn tegen de komende winter. Dit riskeert echter artificieel tekorten te creëren, aangezien producenten de productiecapaciteit niet hebben om aan de gestegen vraag te voldoen.

Een duidelijk Europees plan van aanpak

Het is duidelijk dat het probleem van de medicijntekorten een collectieve Europese aanpak vereist, waarbij de Europese Unie een reflex moet creëren om te handelen vanuit het belang van de volksgezondheid, eerder dan vanuit de principes van de vrije markt. Daarom ontwikkelde België in aanloop naar haar voorzitterschap een plan om de Europese bevoorradingszekerheid van geneesmiddelen te verzekeren.³

Dit plan kon uiteindelijk rekenen op de steun van 23 EU-landen en leidde ertoe dat de Commissie in een mededeling een resem nieuwe maatregelen aankondigde om de medicijntekorten aan te pakken.⁴

Een eerste pijler richt zich op de solidariteit tussen Europese landen en voorziet in een mechanisme om geneesmiddelen uit te wisselen in geval van dringende tekorten. Soms zien we dat er in sommige lidstaten dringende tekorten zijn, terwijl in andere lidstaten nog reserves zijn. Een dergelijk mechanisme kan er dan voor zorgen dat medicijnen terechtkomen daar waar de nood het hoogst is.

Bovendien kan het een tegenwicht bieden aan de ongewenste effecten van de reservevoorraden die nu in verschillende lidstaten aangelegd worden. Het mechanisme is vandaag reeds operationeel, maar zal verder versterkt worden onder het Belgisch voorzitterschap.

Een tweede pijler is de aanvoerketens van cruciale geneesmiddelen in kaart te brengen. Dat wil zeggen dat we voor die geneesmid-

Gloria Ghéquièrre *Europa kan veel socialer en gezonder*

delen nagaan waar ze exact geproduceerd worden, welke ingrediënten ervoor nodig zijn en waar die ingrediënten vandaan komen. Op die manier kunnen we veel sneller ingrijpen wanneer problemen zich stellen en kunnen we risico's veel beter inschatten. Het Europees Medicijnagentschap zal eerstdaags een lijst van kritische geneesmiddelen publiceren waarvoor de risico-analyses zullen worden uitgevoerd.

De derde pijler bestaat uit een 'Critical Medicines Act'. Die moet ervoor zorgen dat Europa de capaciteit heeft om de meest kritische geneesmiddelen en ingrediënten opnieuw zelf te produceren. Dit kan bijvoorbeeld door nieuwe productieprocessen te ontwikkelen om de productie te vergroenen en de kosten te drukken. Ook kan ons aankoopbeleid voorrang geven aan medicijnen die volgens strenge sociale en milieucriteria geproduceerd worden of waarvoor productie in Europa plaatsvindt.

De Commissie heeft aangekondigd dat ze, in afwachting van de 'Critical Medicines Act', een 'Critical Medicines Alliance' zal oprichten, waarvoor een voorbereidende studie wordt gelanceerd. In die alliantie zullen de Commissie en de lidstaten samenwerken met de industrie en belanghebbende organisaties om de productie van medicijnen die bijzonder gevoelig zijn voor stockbreuken of die ontzettend belangrijk zijn voor de volksgezondheid in Europa te waarborgen.

Een van de manieren waarop de Commissie dit plant te doen, is de productie van sommige medicijnen te classificeren als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Voor deze categorie diensten wordt een uitzondering gemaakt op de normale Europese concurrentieregels, en heeft de overheid meer vrijheid om publieke steun toe te kennen in ruil voor een maatschappelijke dienst.

Een typevoorbeeld van een DAEB is het openbaar vervoer, waarbij vervoersmaatschappijen niet onderworpen worden aan de logica van de vrije markt en de Europese be-

perkingen op staatssteun. In ruil daarvoor eist de overheid een publieke dienstverlening, bijvoorbeeld het voorzien van openbaar vervoer doorheen het hele land, ook op plekken waar dit commercieel niet interessant is.

Met haar mededeling erkent de Commissie nu dus dat de productie van sommige medicijnen in het belang van de volksgezondheid moet worden gezien en deze producenten dus uitzonderlijke bescherming mogen genieten van de overheid. In ruil voor die bescherming moeten producenten dan wel een stabiele aanvoer van medicijnen tegen betaalbare prijzen bieden aan de Europese patiënt. Hiermee geeft de Commissie aan dat ze het belang van de volksgezondheid laat primeren op de vrije marktlogica. België zal tijdens haar voorzitterschap deze voorstellen samen met de Commissie en de lidstaten verder uitwerken en implementeren.

En kader voor sociale investeringen

Medicijntekorten zijn maar één voorbeeld van een probleem dat veel mensen raakt, waarvoor nationale overheden primair bevoegd zijn maar waarvoor Europese collectieve actie toch noodzakelijk is. Er zijn tal van andere voorbeelden waar de EU een belangrijke rol te spelen heeft op het vlak van sociaal- en gezondheidsbeleid. Denk aan de starre Europese begrotingsregels die aan lidstaten opleggen dat zijn hun nationale begrotingen op orde houden, wat de budgettaire ruimte voor sociale investeringen in bijvoorbeeld onderwijs, kinderopvang, armoedebeleid en gezondheidszorg in vele landen stevig inperkt. Het Europese begrotingsbeleid staat daardoor op gespannen voet met de Europese Pijler van Sociale Rechten, die moet leiden naar een eerlijker en gelijkjer Europa.

Daarom lanceerde België samen met Spanje, dat momenteel voorzitter is van de Unie, een voorstel voor een 'sociaal convergentiekader', dat moet detecteren en voorkomen dat landen erop achteruitgaan of stagneren

Gloria Ghéquièrre *Europa kan veel socialer en gezonder*

op het gebied van sociale rechten. Met succes: de Europese Commissie nam het idee over in haar nieuwe begrotingsregels. Door deze maatregel zal de Commissie voortaan ook analyseren hoe landen presteren op sociaal vlak. Indien een land er bij bepaalde sociale indicatoren op achteruitgaat, zal de Commissie voorstellen maken om de situatie te verbeteren.

De oorlogen in Oekraïne en Gaza en de handelsspanningen met de VS en China dreigen de sociale en gezondheidsagenda's opnieuw naar de achtergrond te doen verdwijnen

Voor ons voorzitterschap bereiden wij nu ook al de volgende stap voor, want enkel monitoren en aanbevelingen maken is op zichzelf onvoldoende. De Europese Unie moet er ook voor zorgen dat landen de vereiste sociale investeringen en hervormingen kunnen realiseren. Dat kan niet als overheden zwaar moeten besparen op hun uitgaven.

Vandaag maakt de Commissie specifieke aanbevelingen voor lidstaten waarvan de begroting dreigt te ontsporen. Wanneer dat land hardnekkig weigert om hervormingen door te voeren, kan ze daarvoor zelfs straffen opleggen. Echter, vaak leiden deze hervormingen tot een neerwaartse spiraal. Door besparingen in sociale uitgaven kunnen mensen in armoede belanden, zullen ze moeten rekenen op overheidssteun, wat op zijn beurt nieuwe begrotingstekorten creëert die tot nieuwe besparingen leiden.

Een klassiek voorbeeld dat in deze context vaak wordt aangehaald, is kinderopvang: onderinvestering in de kinderopvang zorgt voor

een lagere participatiegraad van vrouwen op de arbeidsmarkt. Bovendien zorgt een gebrekkige omkadering van het kind er ook voor dat het in zijn latere arbeidstraject minder goed scoort. Besparingen leiden op die manier al snel tot meerkosten.

Daarom pleiten wij voor een stevige link tussen sociale investeringen en de begrotingsregels: waar de Commissie vaststelt dat een land slecht presteert op bepaalde sociale indicatoren, moet dat land op haar traject om het begrotingstekort te verkleinen ook uitzonderingen kunnen krijgen voor productieve investeringen in die specifieke indicatoren. Om bij ons eerdere voorbeeld te blijven: door vandaag in kinderopvang te investeren, kunnen we de begroting in de toekomst beter op peil houden. Het principe werd op Belgisch en Spaans initiatief eind november formeel ondersteund door alle Europese landen en zal geïmplementeerd worden onder het Belgisch Raadvoorzitterschap.

Tekorten in de zorg

Een ander voorbeeld waarbij de EU het verschil kan maken is het tekort aan zorgpersoneel waarmee bijna alle Europese landen momenteel geconfronteerd worden. Ook dit probleem zal België op de agenda plaatsen. Hoewel de grootste hefbomen zich op het nationale niveau bevinden, is dit duidelijk een systemische uitdaging voor de hele EU. Met een steeds ouder wordende bevolking, een relatief kleiner aandeel actief werkenden en steeds grotere arbeidstekorten, zal het steeds moeilijker worden om aan de stijgende zorgvraag te voldoen. Bovendien menen wij dat de Europese Unie ook hier invloed uitoefent door haar interne marktregels.

Zo bepaalt de EU onder andere met de 'richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties' over welke opleiding en diploma's iemand moet beschikken om erkend te kunnen worden als verpleegkundige of dokter. Dit zorgt voor een beperking op

Gloria Ghéquièrre *Europa kan veel socialer en gezonder*

de flexibiliteit van overheden om de gezondheidsberoepen te organiseren en nieuwe mensen in het beroep aan te trekken.

Neem daarbij het voorbeeld van de verpleegkundige. Niet elke taak die een verpleegkundige vandaag uitvoert, vereist een master- of bachelordiploma. Hiervoor kan je best ook mensen inschakelen die een andere vorm van zorgopleiding hebben genoten. Een van de puzzelstukjes om het verpleegkundigentekort op te lossen kan eruit bestaan om multidisciplinaire teams van verpleegkundigen en zorgkundigen samen te stellen, waarbij mensen met verschillende kwalificaties binnen één team verschillende taken opnemen.

Dergelijke maatregelen vereisen echter dat het Europese niveau meedenkt en indien wenselijk de regelgeving over de erkenning van beroepskwalificaties aanpast aan de (gedifferentieerde) zorgnoden van vandaag. Ook een bredere reflectie over hoe we de demografische uitdagingen kunnen aanpakken dringt zich op, waarbij landen ook best wel wat van elkaar kunnen leren door ideeën en ervaringen uit te wisselen.

Een EU die voor haar burgers opkomt

De oorlogen in Oekraïne en Gaza en de handelsspanningen met de Verenigde Staten en China dreigen de sociale en gezondheidsa-

genda's opnieuw naar de achtergrond te doen verdwijnen. Dit zou een bijzonder kwalijke evolutie zijn, aangezien de crisissen en sociale onrust van de afgelopen jaren steeds opnieuw hebben bewezen dat een goede sociale bescherming en een stevige gezondheidszorg essentieel zijn voor de welvaart en de stabiliteit van de Europese Unie. Enkel door het gezondheids- en sociaal beleid stevig te betonen kunnen we van de Europese integratie een succesverhaal maken.

België heeft een aantal issues geïdentificeerd die collectieve actie vereisen en waarvan de volgende Europese Commissie werk zou moeten maken. Ik gaf hier de voorbeelden van de medicijntekorten, het kader voor sociale investeringen en de tekorten aan zorgpersoneel maar er zijn er nog veel meer. Denk aan de oprukkende antimicrobiële resistentie, de vele medische aandoeningen waarvoor er te weinig onderzoek en ontwikkeling gebeurt of de gebrekkige controles op sociale dumping.

Soms betreffen het systemische uitdagingen, soms uitdagingen waar de EU via haar interne marktregels grote invloed op uitoefent, soms uitdagingen waarbij ongecoördineerde nationale acties contraproductief kunnen werken. Soms is het een combinatie van de drie. Allen zijn ze evenwel onontbeerlijk voor een sterke Europese Unie die voor haar burgers opkomt.

Noten

- | | | |
|---|---|--|
| <p>1 Muñoz, Mathilde. Forthcoming. Trading Non-Tradables: The Implications of Europe's Job Posting Policy. <i>Quarterly</i></p> | <p>2 Jongerius, Agnes (2023). De Brexit heeft Europa socialer gemaakt. <i>S&D</i> 2023/5.</p> <p>3 Radio 1 Select, België wil medicijnen uitwisselen tussen</p> | <p>Europese landen om tekort aan te pakken, 3 mei 2023.</p> <p>4 Europese Commissie (2023). Addressing medicine shortages in the EU.</p> |
|---|---|--|

Verantwoorden is antwoorden

Ministeriële verantwoordelijkheid, parlementaire controle en inlichtingenplicht

De toeslagenaffaire legde bloot dat er heel was mis gaat bij de inlichtingen die Kamerleden krijgen van de regering. Herhaaldelijk en in verschillende dossiers werden Kamerleden geconfronteerd met onjuiste, ontijdige en onvolledige informatieverstrekking. Er is sindsdien het nodige verbeterd, maar het parlement zou nog steeds beter inzicht kunnen krijgen in ambtelijke stukken die onder de besluitvorming van de regering liggen.

PAUL BOVEND'EERT

Hoogleraar staatsrecht, Radboud Universiteit Nijmegen



Omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid

Artikel 68 van de Grondwet bepaalt dat ministers een algemene inlichtingenplicht richting het parlement hebben, tenzij het belang van de staat het verstrekken van inlichtingen onmogelijk maakt. Ministeriële verantwoordelijkheid en inlichtingenplicht zijn dus nauw met elkaar verbonden. ‘Verantwoorden is antwoorden,’ zo stelde Thorbecke al in zijn commentaar bij de Grondwet.¹

Belangrijke vragen ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid gaan over de omvang ervan. Waarvoor is de minister verantwoordelijk en waarvoor hoort hij of zij wel of niet verantwoordelijk te zijn? Daarnaast is het de vraag hoe ver de inlichtingenplicht van de minister reikt. Over deze vragen zal ik in dit artikel enkele actuele ontwikkelingen bespreken.

Van oudsher wordt het standpunt verdedigd dat de verantwoordelijkheid van de minister even ver strekt als zijn bevoegdheden. Zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid.² Bij de grondwetsherziening van 1983 stelde de regering dat verantwoording alleen daar kan worden gevraagd waar overeenkomende bevoegdheden bestaan.³

Als we kijken naar de omvang van ministeriële verantwoordelijkheid kunnen verschillende posities worden onderscheiden waarin de minister optreedt. Ten eerste oefent de minister samen met de Koning bevoegdheden uit in het kader van de regering (artikel 42 van de Grondwet). De Koning is onschendbaar en

Paul Bovend'Eert *Verantwoorden is antwoorden*

de minister is verantwoordelijk voor het handelen en nalaten van de regering (zie kader).

Ten tweede is de minister doorgaans hoofd van een ministerie (artikel 44 van de Grondwet).⁴ Deze positie is sterk van belang voor de reikwijdte van zijn verantwoordelijkheid. De overheidstaak is nu eenmaal verdeeld over de ministers. Zij hebben een eigen werkterrein, een eigen begroting, eigen wettelijke bevoegdheden en een eigen ambtelijk apparaat. De leiding over het ministerie impliceert dat zij beslissen over de inrichting van hun ambtelijke organisatie en, onder andere, over benoeming en ontslag van ambtenaren.

De ministers geven richtlijnen, instructies en stellen beleidsregels vast. Ambtenaren handelen veelal in mandaat. Dit alles leidt ertoe dat ministers toegerust zijn om volledig verantwoordelijk te zijn voor het handelen (en nalaten) van hun ministerie. Voor een zelfstandige verantwoordelijkheid van ambtenaren is in de Nederlandse verhoudingen geen ruimte (artikel 69 van de Grondwet).

De omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt daarnaast nog bepaald door de verantwoordelijkheid van de ministers voor de besluiten van de ministerraad (collectieve verantwoordelijkheid), voor hun inbreng in de besluiten van de Raad van ministers van de EU en voor het handelen van de Koning als staatshoofd en als privépersoon (artikel 41 van de Grondwet).

De positie van de minister als hoofd van zijn ministerie, en de daarmee samenhangende volledige verantwoordelijkheid voor de uitvoering van overheidstaken van het ministerie, verzekert in belangrijke mate dat parlementaire controle op het functioneren van de centrale overheid mogelijk is.

Daarmee is niet gezegd dat parlementaire controle op de vervulling van overheidstaken geen tekortkomingen vertoont. In een ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid uit 2020 heeft de Afdeling advisering de aandacht gevestigd op de minis-

teriële verantwoordelijkheid ten aanzien van overheidsinstellingen buiten de sfeer van de ministeries.

Zo is al vele jaren een deel van de overheidstaken ondergebracht bij zelfstandige bestuursorganen. Uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen blijkt dat de wetgever beoogt de minister ruime bevoegdheden toe te kennen ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen. Maar, ambtelijk-hiërarchische relaties en aanwijzingsbevoegdheden ontbreken

Onafhankelijke toezicht- houders zoals de ACM, de AFM en de Autoriteit persoonsgegevens zijn buiten het gezagsbereik van de minister geplaatst

voor de betrokken minister. Bovendien zijn er ook semi-onafhankelijke instellingen die zich bijvoorbeeld bezighouden met toezicht, advisering en onderzoek.

De bevoegdheden van de betrokken minister ten aanzien van deze (deels) zelfstandige bestuursorganen zijn beperkt, met als gevolg dat de ministeriële verantwoordelijkheid, en daarmee de parlementaire controle, ook beperkt zijn. Bij gebrekkig functioneren of ernstig falen door zo'n bestuursorgaan kan het parlement wel proberen om de minister ter verantwoording te roepen, maar de minister zal zich in zijn verweer terecht kunnen beroepen op het ontbreken van de juiste bevoegdheden om de betrokken organisatie aan te sturen of te corrigeren. Het enige waar de minister dan op kan worden aangesproken is de noodzakelijkheid om wijziging te brengen in het wettelijke regime betreffende het bestuursorgaan.

Paul Bovend'Eert *Verantwoorden is antwoorden*

Herbezinning noodzakelijk

In zijn advies uit 2020 heeft de Raad van State de nodige kritiek geleverd op de praktijk van zelfstandige bestuursorganen. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is in zijn ogen een verouderde regeling. De gedachte dat zelfstandige bestuursorganen kunnen bijdragen aan een beter beheersbare overheidsorganisatie, is volgens de Raad aan herijking toe.⁵

Vanuit het oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle valt er inderdaad veel voor te zeggen om de uitbesteding van overheidstaken aan zelfstandige bestuursorganen te heroverwegen, en ernaar te streven om de controle op het functioneren van deze bestuursorganen te versterken. Om die versterking te realiseren moeten de ministeriële bevoegdheden ten aanzien van deze bestuursorganen worden uitgebreid.

De Raad van State vraagt in het advies uit 2020 in het bijzonder aandacht voor het verschijnsel van onafhankelijke toezichthouders. Het gaat daarbij om toezichthouders die buiten het gezagsbereik van de minister geplaatst zijn en waarvoor bijzondere onafhankelijkheidswaarborgen gelden. Enkele voorbeelden hiervan zijn: de Autoriteit Consument en markt (ACM), De Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Autoriteit persoonsgegevens (AP).

Kenmerkend voor deze toezichthouders is dat op grond van ontwikkelingen in Europese wetgeving steeds verdergaande eisen zijn gesteld aan de onafhankelijkheid van deze instellingen die toezicht houden op geharmoniseerde markten.⁶ De onafhankelijke markttoezichthouders hebben taken op het gebied van uitvoering, toezicht, sanctionering en regelgeving. Maar de ministeriële verantwoordelijkheid voor de taakuitoefening door deze marktautoriteiten is, zo merkt de Afdeling advisering in eerdergenoemd advies op, zeer beperkt of nihil.⁷

Deze ontwikkeling van sterk onafhankelijke toezichthouders komt niet overeen met het uitgangspunt dat in een parlementaire

democratie, bestuurlijk handelen aan de democratische controle van het parlement onderworpen hoort te zijn. En het werkerrein van deze toezichthouders is bestuurlijk handelen. Dat deze onafhankelijkheid door de EU wordt voorgeschreven, doet daaraan niet af.⁸ De Afdeling advisering spreekt van een ontwikkeling die gaandeweg ons staatsbestel substantieel heeft veranderd.⁹

Transparantie, openheid en volledigheid waren niet leidend bij de beantwoording van Kamervragen, het opstellen van Kamerbrieven en het samenstellen van dossiers in rechtszaken

Het belang van onafhankelijk toezicht kan nooit zo ver gaan dat parlementaire controle op de uitoefening van die taken komt te vervallen. Een herbezinning op de onafhankelijkheid van deze toezichthouders is daarom, naar mijn mening, noodzakelijk.

Reikwijdte van de inlichtingenplicht

Artikel 68 van de Grondwet regelt de inlichtingenplicht als volgt: 'De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.'

De betekenis van de inlichtingenplicht van artikel 68 van de Grondwet roept van oudsher vragen op. Lange tijd stond de vraag centraal of deze plicht geldt voor vragen van elk individueel Kamerlid, of slechts wanneer

Paul Bovend'Eert *Verantwoorden is antwoorden*

een Kamermeerderheid verzoekt om inlichtingen. Bij de grondwetsherziening van 1987 is deze vraag beslist, en staat in de tekst dat de verplichting ook geldt voor vragen van individuele Kamerleden.

De laatste twee decennia is de aandacht vooral uitgegaan naar de verschonings- of weigeringsgrond 'strijd met het belang van de staat', waarbij het staatsbelang om inlichtingen te weigeren zo zwaar weegt dat het eveneens zwaarwegende belang om de Staten-Generaal te informeren daarvoor moet wijken. Want wat houdt deze verschoningsgrond in, en wie bepaalt in welke vorm inlichtingen worden verstrekt?

Zo is het enerzijds denkbaar dat de minister zelf beslist hoe hij of zij inlichtingen verstrekt aan de Kamer. In dat geval kan de minister besluiten om door Kamerleden gevraagde documenten niet te overleggen aan de Kamer, maar te volstaan met een eigen weergave. Een andere benadering is dat de Kamer hier het laatste woord heeft.

In een regeringsnotitie uit 2002 neemt toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Klaas de Vries, het standpunt in dat er overeenstemming bestaat dat indien de Kamer oordeelt onvoldoende te zijn ingelicht, zolang zij de gevraagde stukken niet zelf kent, deze stukken behoren te worden overhandigd.¹⁰ Een beroep op de verschoningsgrond van 'het belang van de staat' dient hoge uitzondering te zijn.

De regering koos in 2002 voor een ruime uitleg van artikel 68 van de Grondwet. Bij ambtelijke stukken waar persoonlijke beleidsopvattingen instaan voor intern overleg kon volgens de regering in voorkomende gevallen worden volstaan met het verstrekken van informatie in geobjectiveerde vorm, bijvoorbeeld door het stuk te anonimiseren.¹¹

Later, in de jaren van het kabinet-Rutte II (2012-2017) en Rutte III (2017-2021), is onder andere door de toeslagenaffaire een scherpe controverser ontstaan over de vraag of achterliggende ambtelijke documenten wel of niet

onder de reikwijdte van de inlichtingenplicht van artikel 68 vallen.

Hierbij heeft een rol gespeeld dat de Kamer herhaaldelijk en in verschillende dossiers geconfronteerd werd met onjuiste, ontijdige en onvolledige informatieverstrekking vanuit de regering. In 2019 berichtte minister Olongren (BZK) de Kamer dat het onder artikel 68 van de Grondwet 'staand beleid' is, 'dat stukken die zien op intern beraad geen onderdeel worden gemaakt van het debat met de Kamer.'¹²

Het verstrekken van dergelijke gegevens zou het goed functioneren van de ministeries, bewindspersonen en ministerraad in de weg staan. De mogelijkheid om stukken in geobjectiveerde vorm openbaar te maken werd niet vermeld. Met deze stellingname koos de regering, in tegenstelling tot de eerdergenoemde regeringsnotitie uit 2002, voor een restrictieve toepassing van artikel 68.

Met het verschijnen van het rapport *Ongekend onrecht* barstte de bom. Daarin vormt de ontoereikende informatievoorziening aan de Tweede Kamer een belangrijk aspect van het falende overheidsbeleid in de kinderopvangtoeslagaffaire. Het rapport stelt vast dat de informatievoorziening bij Kamervragen en in Kamerdebatten met grote regelmaat hapert.

De Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) constateert een structureel tekortschietende informatiehouding bij de rijksoverheid. Transparantie, openheid en volledigheid zijn niet de leidende principes bij de beantwoording van Kamervragen, het opstellen van Kamerbrieven en het samenstellen van dossiers in rechtszaken.¹³

Een radicaal ruimere informatievoorziening

In de kabinetsreactie op het rapport van de POK van 15 januari 2021, de dag dat het kabinet-Rutte III ontslag vroeg, kiest het (demissionaire) kabinet voor het bevorderen van een radicaal ruime informatievoorziening aan de Kamer. Het kabinet maakte hiermee een forse

Paul Bovend'Eert *Verantwoorden is antwoorden*

ommezwaai waar het gaat om het ter beschikking stellen van interne ambtelijke stukken aan de Tweede Kamer.

Zo moest de grond 'persoonlijke beleidsopvattingen' niet langer gebruikt worden als invulling van de weigeringsgrond 'strijd met het belang van de staat' in artikel 68 van de Grondwet. Uitgangspunt is voortaan om

transpanter te zijn bij het openbaar maken van stukken, ook als die opgesteld zijn voor intern overleg.

Daarnaast geeft het kabinet in zijn reactie aan de informatievoorziening in algemene zin te willen verbeteren door voortaan bij elk stuk onderliggende departementale nota's openbaar te maken voor de Kamer. Ook de agenda's

Parlementaire controle: fundament van de parlementaire democratie

In artikel 42, tweede lid, van de Grondwet (GW) wordt in ons staatsbestel de ministeriële verantwoordelijkheid verankerd met de volgende woorden: 'De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk.' Deze grondwetsbepaling dateert van de grondwetsherziening van 1848. In die tijd werd de Koning nog als hoofd van de regering gezien en voor zijn handelen in de regering was de Koning onschendbaar. Dat wil zeggen, hij was geen verantwoording schuldig, oftewel 'onverantwoordelijk'. In plaats daarvan werden de ministers politiek verantwoordelijk voor de daden van de regering. Daarnaast is het uitgangspunt gaan gelden dat, voor zover het openbaar belang in het geding is, ministers ook verantwoordelijk zijn voor het handelen van de Koning als staatshoofd en als privépersoon.¹ Doordat de Koning in de loop der jaren geleidelijk uit het centrum van de staatsmacht is verdwenen, heeft de ministeriële verantwoordelijkheid voor de gedragingen van de onschendbare Koning — in al zijn hoedanigheden — sterk aan betekenis ingeboet. Tegenwoordig is dit in de praktijk nog maar zijdelings van belang, en beperkt deze verantwoordelijkheid zich hoofdzakelijk tot incidenten in het handelen van de Koning. Denk bijvoorbeeld aan de geruchtmakende Griekenland-reis van Willem-Alexander in het najaar van 2020 in de week dat minister-president Rutte de Nederlanders vroeg thuis te blijven in verband met de corona-pandemie.

De kern van de ministeriële verantwoordelijkheid is tegenwoordig vooral dat zij het fundament is voor de verwezenlijking van de democratische controle op het openbaar bestuur in de staat. Op grond van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt elk bestuurlijk handelen, van zowel de regering als haar bestuursapparaat, aan de controle van de volksvertegenwoordiging onderworpen.²

Daarmee wordt een van de belangrijkste grondwettelijke uitgangspunten in de parlementaire democratie gediend namelijk: dat geen bestuursbevoegdheid uitgeoefend wordt zonder controle door een door het volk gekozen parlement. Bij uitoefening van overheidsmacht is per definitie controle door het parlement nodig.

Uit de Grondwet is sinds de grondwetsherziening van 1848 niet alleen af te leiden dat parlementaire controle vorm krijgt via de ministeriële verantwoordelijkheid maar ook hoe deze controle inhoudelijk vorm krijgt.

1 P.P.T. Bovend'Eert (2020). *De Koning en de monarchie. Toekomstbestendig?* Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 31 e.v.

2 Zie de Commissie- Scheltema (1993). *Steekhoudend ministerschap, Rapport van de externe commissie Ministeriële verantwoordelijkheid*. Sdu: Den Haag; Kamerstukken II 1992/93, 21427, nrs. 40 en 41; J.L.W. Broeksteeg (2004). *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*. Deventer: Kluwer 2004, p.17-21.

Paul Bovend'Eert *Verantwoorden is antwoorden*

en besluitenlijsten van de ministerraad worden voortaan openbaar gemaakt.¹⁴

Als uitvloeisel van de kinderopvangtoeslag-affaire is tijdens het vierde kabinet-Rutte (2022-2023) inderdaad een nieuwe beleidslijn ontwikkeld. Bewindspersonen moeten voortaan actief — dat wil zeggen: uit eigen beweging — bij toezending van stukken aan de Kamers, ook de onderliggende departementale nota's openbaar maken die door hen zijn gebruikt bij besluitvorming.

Uitgangspunt is voortaan om transparanter te zijn bij het openbaar maken van stukken, ook als die opgesteld zijn voor intern overleg

Het kabinet heeft daarbij benadrukt dat er naast een passieve inlichtingenplicht (artikel 68 van de Grondwet) een actieve inlichtingenplicht is, die weliswaar niet uitdrukkelijk in de Grondwet is opgenomen, maar als ongeschreven regel voortvloeit uit de ministeriële verantwoordelijkheid (artikel 42 van de Grondwet). In de 'Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's 2022' is verder uitgewerkt hoe deze meer open bestuursstijl op het punt van departementale nota's gestalte krijgt.¹⁵

Uitgangspunt is dat voortaan bij de toezending van stukken (wetgeving, begroting, beleidsbrieven, informatiedeling) aan de Kamers de inhoudelijke departementale beslisnota's, of set van beslisnota's openbaar worden gemaakt. Het gaat daarbij om de onderliggende nota's die de bewindspersoon heeft gebruikt om te besluiten over het te verzenden stuk. In de beslisnota worden de overwegingen, alternatieven, relevante feiten, en risico's op een rij gezet voor de bewindspersoon.¹⁶

Het kabinet is na de toeslagenaffaire een weg ingeslagen die heeft geleid tot een ruimere toepassing van de inlichtingenplicht van artikel 68 van de Grondwet. Belangrijk daarbij is dat persoonlijke beleidsoverwegingen geen reden meer zijn om het verstrekken van ambtelijke documenten te weigeren. Voor de parlementaire controle op het overheidsbestuur kan deze beleidswijziging de komende jaren van grote betekenis zijn. Immers het parlement krijgt op deze wijze beter inzicht in de achtergronden van en de beleidskeuzes bij de besluitvorming in de regering.

De verschoningsgrond 'strijd met belang van de staat' blijft echter een nogal onbestemd begrip, waardoor er nog altijd veel mogelijkheden zijn om inlichtingen te weigeren.¹⁷ Daarnaast ontbreekt vooralsnog consensus over de vraag in hoeverre het uitgangspunt van een ruimhartige informatievoorziening ook van toepassing moet zijn als het gaat om door Kamerleden gevraagde specifieke documenten, die geen onderdeel uitmaken van de beslisnota's, maar wel van belang zijn voor de besluitvorming.

Vooralsnog is er vanuit de regering weinig aandrang om ook deze door de Kamer gevraagde ambtelijke documenten ruimhartig ter beschikking te stellen. Van regeringszijde wordt benadrukt dat de ambtelijke beslisnota's in beginsel afdoende informatie verschaffen over de achtergronden van de besluitvorming. Men is huiverig om daarnaast andere interne ambtelijke stukken te verstrekken. Het belang van vertrouwelijk ambtelijk overleg is hier in het geding.

Daartegenover staat dat het parlement onder omstandigheden ook buiten de 'officiële' beslisnota's om nadere informatie wil verkrijgen om haar controlerende taak beter uit te oefenen. Het is afwachten hoe de inlichtingenplicht van artikel 68 van de Grondwet zich in dit opzicht de komende jaren verder zal ontwikkelen.

Paul Bovend'Eert *Verantwoorden is antwoorden*

Werk aan de winkel

Het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid en de daarmee verbonden inlichtingenplicht is duidelijk in beweging. De roep om versterking van de parlementaire controle is de laatste jaren toegenomen. Het is voor het uitoefenen van parlementaire controle op het regeringsbeleid van overwegend belang dat het parlement beter inzicht krijgt in de beleidsafwegingen die bij de besluitvorming in de regering worden gemaakt. Het parlement is aldus beter in staat zelfstandig een eigen afweging te maken.

Het ter beschikking stellen van beslisnota's biedt daartoe meer houvast. Maar het is zaak dat het parlement desgewenst ook meer inzicht krijgt in andere ambtelijke stukken die bij de besluitvorming in de regering betrokken zijn, maar niet terug te vinden zijn in beslisnota's.

Voor het goed functioneren van de parlementaire democratie zijn deze ontwikkelingen gericht op een betere informatievoorziening ongetwijfeld positief te waarderen. Maar er is zeker nog het nodige werk aan de winkel om tekortkomingen te corrigeren.

Noten

- 1 J.R. Thorbecke (1906). *Aanteekening op de Grondwet*, eerste deel, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff, p. 253.
- 2 Zie A.D. Belinfante, J.L. de Reede (2015). *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer, p. 11 e.v.; Kamerstukken II 1992/93, 21427, nrs. 40 en 41, p. 9.
- 3 Kamerstukken II 1980/81, 16035, nr. 8, p. 2.
- 4 De positie van de minister zonder portefeuille blijft hier verder buiten beschouwing. Hetzelfde geldt voor de staatssecretaris die naar buiten als minister optreedt (art. 46 Gw) en in veel opzichten dezelfde positie inneemt als de minister.
- 5 Zie verder het advies van de Raad van State, Bijlage nr. 939518 bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35300, nr. 78, p. 46 e.v.; vgl. veder uitgebreid P.P.T. Bovend'Eert & J.L.W. Broeksteeg (2021). *Parlementaire controle en onafhankelijkheid van toezichthouders*. In: C. Braun e.a. (red.). *Lijdelijk toezien? Onafhankelijk toezicht in de democratische rechtsstaat*. Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 25 e.v.
- 6 Zie hierover o.a.: S. Lavrijssen (2015). *Onafhankelijkheid en regulerende bevoegdheden van markttoezichthouders in EU-perspectief*. *RegelMaat*, p. 182-200.
- 7 Rapport Afdeling advisering 2020, p. 30.
- 8 J.L.W. Broeksteeg (2015). *De regelgevende bevoegdheid van zelfstandige bestuursorganen, mede in het licht van het EU-recht*. *RegelMaat*, p. 170-181. Zie in het bijzonder p. 180-181.
- 9 Rapport Afdeling advisering 2020, p. 29.
- 10 *Kamerstukken II* 2001/02, 28 362, nr. 2, p. 3-4.
- 11 Zie ook de vervolgotitie uit 2016, *Kamerstukken II* 2015/16, 28362, nr. 8.
- 12 *Kamerstukken II* 2019/20, 28 362, nr. 23.
- 13 Verslag parlementaire onderzoekingscommissie kinderopvangtoeslag, *Ongekend onrecht*, Den Haag 17 december 2020, p. 8 e.v.
- 14 Kabinetsreactie rapport Ongekend onrecht, 15 januari 2021, *Kamerstukken II* 2019/20 35 510, nr. 4, p. 17 e.v.
- 15 *Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's 2022 (Beleidslijn 2022)*, primair bestemd voor ambtenaren, werkzaam bij ministeries. Vanaf Prinsjesdag 2022 worden voor alle categorieën Kamerstukken de richtlijnen van de beleidslijn gevolgd.
- 16 Zie uitgebreid P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, S.A.J. Munneke, J.J. Sillen (2023). *Factsheet voor vaste Comm*, De reikwijdte van de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet, juni 2023.
- 17 De beleidslijn 2022 noemt 13 (niet-limitatieve) gronden.

Naar een nieuwe algemene herziening van de Grondwet

Slotbeschouwing bij de serie over 175 jaar Grondwet 1848

Het is tijd voor een nieuwe, integrale herziening van de Grondwet. Die conclusie kan getrokken worden op basis van de artikelen die het afgelopen jaar in S&D verschenen in de serie *175 jaar Grondwet van 1848*, samen met vele andere voorstellen tot grondwetswijzigingen die recent zijn geopperd. De democratische rechtsstaat moet bij deze herziening centraal staan.



RUUD KOOLE

Redacteur S&D, emeritus hoogleraar politieke wetenschappen, voormalig PvdA-voorzitter en senator

Tijdens de recente verkiezingscampagne is de Grondwet vaak aan de orde gekomen. Mede als gevolg van de kindertoeslagenaffaire vroegen veel partijen om renovatie in de democratische rechtsstaat.¹ Zo bepleit Nieuw Sociaal Contract in haar programma de oprichting van een constitutioneel hof dat formele wetten kan toetsen aan de Grondwet. Veel andere partijen besteden in hun verkiezingsprogramma's eveneens aandacht aan constitutionele

toetsing door rechters. Maar ook een groot aantal andere voorstellen tot grondwetswijzigingen is te vinden in de diverse verkiezingsprogramma's.²

Deze voorstellen voegen zich bij eerdere suggesties en bij de voorstellen die in dit tijdschrift zijn gedaan in de serie *175 jaar Grondwet van 1848*. In deze slotbeschouwing wordt, geïnspireerd door de eerdere bijdragen in deze serie, een lans gebroken voor een samen-

Ruud Koole *Naar een nieuwe algemene herziening van de Grondwet*

hangende revisie van de Grondwet. Niet alleen zou een afzonderlijke behandeling van die voorstellen verspilling van energie zijn omdat nogal wat voorstellen op elkaar kunnen inwerken, zij draagt ook het risico in zich dat de interne consistentie van de Grondwet er onder lijdt. En dat is niet goed voor een grotere zeggingskracht van de Grondwet, waarvoor velen pleiten.

De laatste keer dat de Grondwet in zijn geheel werd herzien, is al weer een halve eeuw geleden. Inmiddels zijn er de nodige aanpassingen geweest en liggen er dus nog vele in het verschiet. De gewenste samenhang zou door middel van een nieuwe 'algemene herziening' van de Grondwet vorm moeten krijgen waarbij het goed functioneren van de democratische rechtsstaat centraal staat.

Sinds kort wordt het eerste artikel van de Grondwet voorafgegaan door een algemene bepaling die expliciet stelt dat Nederland een democratische rechtsstaat is. Die bepaling zou dan ook richtsnoer moeten zijn bij elke herziening, zeker nu er sinds de toeslagenaf-

faire een lawine aan voorstellen is losgekomen die vragen om nadere doordenking. Daarom ligt een samenhangende revisie voor de hand. Maar dat zal pas kunnen na een grondig debat, waarin ook sociaal-democraten van zich moeten laten horen.

Grondwet: de tekst en de beleving

Op 3 november was het precies 175 jaar geleden dat in 1848 een nieuwe versie van de Nederlandse Grondwet plechtig werd afgekondigd. Een nieuwe versie, want formeel was het slechts een herziening van de reeds bestaande Grondwet. De oorsprong van de Grondwet ligt immers in 1814, toen een echt nieuwe Grondwet werd opgesteld bij het ontstaan van Nederland als constitutionele monarchie.

Sinds 1814 zijn er slechts 'herzieningen' geweest van die Grondwet. Daarmee is de huidige Nederlandse Grondwet de op één na oudste grondwet ter wereld (die van de Verenigde Staten is de oudste). Maar de herziening van 1848 was er niet zomaar één. Voorbereid door

In de serie '175 jaar Grondwet 1948' verschenen de volgende artikelen

Ruud Koole. De spiegel die wij onszelf voorhouden: de Grondwet. S&D 2022/5, pp. 51-59.

Henk te Velde. De keerzijde van de Grondwet van 1848. S&D 2022/5, pp. 60-66.

Rabin Baldewsingh. Haal het woord 'ras' uit de Grondwet. S&D 2022/6, pp. 49-54.

Daniëlle Dirksen, Ronny de Graaf en Jasper Krommendijk. Het belang van sociale grondrechten. S&D 2023/1, pp. 60-67.

Manar el Amrani en Henk Kummeling. Veel onbegrip rondom het demonstratierecht. S&D 2023/1, pp. 69-74.

Joop van den Berg. De Koning in de Grondwet. S&D 2023/2, pp. 57-61.

Manar el Amrani en Henk Kummeling. Academische vrijheid verdient plek in de Grondwet. S&D 2023/2, pp. 64-68.

Aart Hendriks. Onaantastbaarheid van het lichaam en de Grondwet. S&D 2023/3, pp. 57-62.

Jeroen Recourt. Vier landen, één koninkrijk en een scheve machtsbalans. S&D 2023/4, pp. 62-66.

Niels Graaf. Breek de regel, red het spel. S&D 2023/5, pp. 42-50.

Erik Jurgens. Het laatste woord over de Grondwet. S&D 2023/5, pp. 51-54.

Bert van den Braak. De Eerste Kamer nutteloos? S&D 2023/5, pp. 55-59.

Paul Bovend'Eert. Verantwoorden is antwoorden. S&D, 2023/6, pp. 56-62.

Ruud Koole *Naar een nieuwe algemene herziening van de Grondwet*

een commissie onder leiding van Thorbecke werd hiermee onder meer het fundament gelegd voor een parlementair stelsel.

De macht van de koning die in de Grondwet van 1814 centraal stond, werd ingeperkt. Het parlement kreeg meer voor het zeggen en de Tweede Kamer werd voortaan rechtstreeks gekozen. De democratische terugval in de Grondwet van 1814 ten opzichte van de eerste Nederlandse Grondwet van 1798 werd zo weer een beetje goed gemaakt. Maar het zou tot de

Bij een integrale herziening van de Grondwet moet het goed functioneren van de democratische rechtsstaat centraal staan

herziening van 1917 duren voordat we van een parlementaire democratie konden spreken. De Grondwet van 1917 maakte algemeen kiesrecht mogelijk, dat bij de verkiezingen van 1922 werd gerealiseerd.

Veel grondwetsherzieningen zouden nog volgen, maar naast die van 1848 en 1917 zou die van 1983, dit jaar veertig jaar geleden, het meest ingrijpend zijn. De gehele Grondwet was toen besproken (een 'algemene herziening'), de volgorde van de artikelen werd gewijzigd en de sociale grondrechten werden toegevoegd. Voor sociaal-democraten waren de herzieningen van 1917 en 1983 vanwege het algemeen kiesrecht en de sociale grondrechten misschien nog wel van groter gewicht dan die van 1848, maar zij zouden zonder het fundament van 1848 niet tot stand zijn gekomen.

Na die grondige herziening van 1983 is de Grondwet inmiddels weer op vele onderdelen gewijzigd. Hoe 'rigide' de procedure tot wijziging van de Grondwet ook mag zijn, dit

verhinderde niet dat er recentelijk vele veranderingen zijn doorgevoerd, variërend van genoemde 'algemene bepaling' over Nederland als democratische rechtsstaat tot een apart kiescollege voor de Eerste Kamer voor Nederlanders die in het buitenland wonen.³ En als we naar de programma's voor de recente Tweede Kamerverkiezingen kijken, zou het zomaar kunnen dat de Grondwet in de komende periode weer op verschillende punten wordt bijgesteld.

Al deze wijzigingsvoorstellen worden formeel voorgelegd aan de kiezers. Een grondwetswijziging vindt immers plaats in twee besluitvormingsronden ('lezingen') in beide Kamers van het parlement, waartussen kiezers zich bij Tweede Kamerverkiezingen hierover kunnen uitspreken. Maar dat is in de praktijk een wassen neus. Slechts zelden gaan die verkiezingen over de voorgestelde grondwetswijzigingen en ook los daarvan kan een grondwetsvoorstel dat na die verkiezingen door een nieuwe Tweede Kamer met twee derde meerderheid is aanvaard vervolgens worden tegengehouden door slechts een derde van de leden van de Eerste Kamer, die niet eens rechtstreeks gekozen is. Ook de wijze waarop de Grondwet gewijzigd wordt is daarom aan heroverweging toe.⁴

De invloed van de kiezers bij specifieke grondwetsvoorstellen mag dan gering zijn, dat wil niet zeggen dat de Grondwet niet leeft onder de burgers. De kennis van de tekst van de Grondwet is weliswaar beperkt, het belang dat burgers aan de Grondwet hechten is groot. Uit een peiling in het voorjaar van 2023 bleek dat 89% van de burgers de Grondwet (zeer) belangrijk vindt. Zij biedt volgens die burgers structuur en duidelijkheid, benoemt rechten en plichten en bevat de belangrijkste regels die chaos voorkomen.⁵ Voermans wees er eerder op dat de je de letterlijke tekst van de Grondwet niet hoeft te kennen om het idee en de inhoud ervan toch te hebben geïnternaliseerd: zij zijn volgens hem tot culturele bagage geworden, een tweede natuur.⁶

Ruud Koole *Naar een nieuwe algemene herziening van de Grondwet*

Maar deze beleving van de Grondwet, gecombineerd met beperkte kennis van de inhoud ervan, draagt wel het risico in zich dat burgers zich op de Grondwet beroepen, en dan met name op de grondrechten, zonder zich te realiseren dat diezelfde Grondwet het mogelijk maakt grondrechten te beperken of veronderstelde ‘grondrechten’ soms helemaal niet noemt. Zo dacht 71% van de respondenten in genoemd onderzoek dat de Grondwet een ‘recht op veiligheid’ bevat en 47% een ‘recht op vakantie’. Niet dus.

Grondrechten

Grofweg gaan grondwetten altijd over drie onderwerpen: grondrechten, de inrichting van het staatsbestel en de manier waarop de grondwet gewijzigd kan worden. Dat is ook bij de Nederlandse Grondwet het geval.

De grondrechten staan in het eerste hoofdstuk. In zijn bijdrage bepleit Rabin Baldewingsh om in het nog maar onlangs gewijzigde antidiscriminatie artikel 1 de verbodsgrond ‘ras’ te schrappen.⁷ Hij raakt hier aan een wezenlijke discussie die in het buitenland al veel langer wordt gevoerd, maar in Nederland nog maar mondjesmaat. Ras is, zo stelt hij, gebaseerd op denkbeelden uit de negentiende eeuw toen Westerse antropologen mensen indeelden in rassen. Maar gelukkig is die manier van denken achterhaald en kan de term ‘ras’ worden geschrapt: ‘Er is immers één ras, en dat is het menselijke ras, met diverse uiterlijke kenmerken’.

Een voorstel om iets te schrappen in het hoofdstuk over grondrechten komt overigens weinig voor. Het pleidooi van Aart Hendriks om aan het in 1983 opgenomen recht op de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam geen zelfstandige plek in de Grondwet toe te kennen, komt daar bij in de buurt.⁸ Maar dat recht dient volgens Hendriks niet te verdwijnen. Het moet in samenhang met het recht op privacy worden herschreven, waarbij de tweeenheid van gezondheidszorg & solidariteit goed uit de verf moet komen.

Doorgaans worden juist uitbreidingen bepleit. Ook Baldewingsh doet dat wanneer hij ervoor pleit om leeftijdsdiscriminatie op te nemen als verbodsgrond, dat overigens in het recente parlementaire debat over artikel 1 van de Grondwet als onwenselijk terzijde is geschoven. Het eerder genoemde ‘recht op veiligheid’, waarvan velen in de peiling ten onrechte dachten dat het in de Grondwet staat, zou volgens Uri Rosenthal daarin wel degelijk moeten worden opgenomen: ‘De bevolking verdient een sterke staat. Beide hebben baat

Ook de wijze waarop de Grondwet gewijzigd wordt is aan heroverweging toe

bij een Grondwet die het grondrecht van de bevolking op veiligheid, welvaart en welzijn stevig verankert’.⁹

Het verkiezingsprogramma van GroenLinks|PvdA pleit onder meer voor het opnemen in de Grondwet van het recht op behoorlijk bestuur, de rechten voor de natuur en de rechten van dieren. In de S&D-serie wordt voorts gepleit voor de erkenning van ‘academische vrijheid’ in de Grondwet.¹⁰ Zo kan volgens Manar Al Amrani en Henk Kumeling het misverstand worden voorkomen dat de academische vrijheid gewoon onder de vrijheid van meningsuiting valt en dat wetenschappelijk gefundeerde uitingen als ‘ook maar een mening’ worden beschouwd.

Niet vergeten moet worden dat grondrechten in eerste instantie bedoeld zijn om burgers te beschermen tegen een almachtige staat. Dat die grondrechten ook van toepassing zijn op de verhouding tussen burgers onderling (de zogeheten horizontale werking in het privaatrecht) is de laatste decennia een steeds populairder idee geworden, maar dat

Ruud Koole *Naar een nieuwe algemene herziening van de Grondwet*

neemt niet weg dat de bescherming van burgers tegen de staat vooropstaat.

De kindertoelagenaffaire heeft nog eens op dramatische wijze laten zien dat dat noodzakelijk is. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat er meer voorstellen zijn om grondrechten uit te breiden dan te schrappen. Toch kan men de vraag stellen hoe belangrijk de uitbreiding van het aantal grondrechten in de Grondwet is wanneer – zoals nu – de rechter wetten niet aan de Grondwet mag toetsen (artikel 120 van de Grondwet), maar wel aan internationale verdragen (artikel 94 van de Grondwet).

Bovendien: als besloten zou worden dat de rechter wetten wel aan grondrechten in de Grondwet mag toetsen, wat in onder meer het verkiezingsprogramma van GroenLinks|PvdA wordt bepleit, zijn de formuleringen van grondrechten in het eerste hoofdstuk van de Grondwet dan wel adequaat? Wat betreft het demonstratierecht constateren Al Amrani en Kummeling in elk geval dat de Grondwet te weinig houvast biedt.¹¹ En moet die toetsing dan beperkt blijven tot de klassieke vrijheidsrechten of zich ook uitbreiden tot de sociale grondrechten? Deze vragen zijn in verschillende bijdragen in de *S&D*-serie met nadruk aan de orde gesteld.

Erik Jurgens waarschuwt in zijn bijdrage om niet zonder meer over te gaan tot rechterlijke constitutionele toetsing.¹² Wat lost het afschaffen van artikel 120 van de Grondwet precies op, nu de rechter al kan toetsen aan grondrechten in internationale verdragen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)?

Belangrijker nog is dat het schrappen van artikel 120 van de Grondwet tot het tegengestelde kan leiden van een betere rechtsbescherming van de burger. Dat heeft namelijk te maken met de systematiek van het beperken van grondrechten in de Nederlandse Grondwet. Vaak staat bij een grondrecht dat het bij wet beperkt kan worden. Maar wie beschermt die grondrechten dan tegen de wet-

gever? En als de rechter wel mag gaan toetsen, moet dan niet eerst duidelijk worden gemaakt wat daarbij de grenzen zijn waarbinnen ook de rechter moet blijven? Het EVRM geeft veel betere bescherming, aldus Jurgens.

Meer duidelijkheid over de criteria die gelden bij het beperken van grondrechten is hard nodig, zeggen ook El Amrani en Kummeling, anders wordt het schrappen van het toetsingsverbod in de Grondwet een slag in de lucht.¹³ Men hoeft daarbij overigens niet met een blanco lei te beginnen. Eerder heeft staatscommissie-Thomassen (2010) daartoe al nuttige voorstellen gedaan.¹⁴

Het herschrijven van de grondrechten in de Grondwet is nog urgenter wanneer niet alleen aan de klassieke vrijheidsrechten getoetst zou kunnen worden, maar ook aan de sociale grondrechten. De laatste omschrijven immers een inspanningsverplichting voor de overheid en doorgaans niet een afdwingbaar recht voor burgers.

Zo luidt artikel 19.1 van de Grondwet: 'Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.' Niemand kan via de rechter een baan afdwingen, maar hoe dan wel te toetsen aan dit artikel? Datzelfde geldt voor het in de verkiezingscampagne veel besproken thema van bestaanszekerheid, dat in artikel 20.1 van de Grondwet eveneens is vastgelegd als 'voorwerp van zorg van de overheid'. Een formulering die moeilijk toetsbaar is door een rechter.

Ook de sociale grondrechten in internationale verdragen missen nauwkeurige formuleringen. Toch stellen Daniëlle Dirksen, Ronny de Graaf en Jasper Krommendijk dat een grotere rol van sociale grondrechten bij de rechter niet onmogelijk is.¹⁵ Ook nu al. Maar om de rechter in staat te stellen aan die grondrechten te toetsen, zouden – mede om het verwijt van rechterlijk activisme daarbij te voorkomen – de formuleringen ervan preciezer moeten.

Zeker voor sociaal-democraten is een groter gewicht van sociale grondrechten binnen

Ruud Koole *Naar een nieuwe algemene herziening van de Grondwet*

de democratische rechtsstaat van belang. Maar niet alleen sociaal-democraten vinden dat. Zo stelt voormalig CDA-minister Hirsch Ballin onomwonden over het Nederlandse constitutionele recht: 'De waarde en juridische relevantie van sociale grondrechten moet hierbij volledig worden erkend.'¹⁶

De recentelijk opgelaaide discussie over bestaanszekerheid biedt hiervoor een vruchtbare bodem. Die term was voor het eerst gebruikt in het *Plan van de Arbeid* van de SDAP uit 1936 en werd in 1983 in de Grondwet opgenomen. Dat laatste was een direct gevolg van een nota van het kabinet-Den Uyl uit 1974: 'Een Grondwet... dient naast vastlegging van de geestelijke en fysieke vrijheid en de gelijkheid, ook aandacht te wijden aan de bestaanszekerheid van de mens en aan het streven naar zijn individuele en maatschappelijke ontplooiing.'¹⁷ De nu breed gevoerde discussie over bestaanszekerheid biedt kansen om de waarden van in de Grondwet vastgelegde sociale grondrechten handen en voeten te geven.

Inrichting van het staatsbestel

De Grondwet omschrijft — naast de grondrechten — de hoofdelementen van de Nederlandse staatsinrichting. Daarin is de combinatie van een constitutionele monarchie en een parlementaire democratie van groot gewicht. De eerste was er eerder dan de laatste en dat is nog steeds zichtbaar in de compositie van de Grondwet. Heel veel grondwetsartikelen worden gewijd aan de monarchie. Dat mag van Joop van den Berg wel een paar onsjes minder.¹⁸

Zo kunnen artikelen over parlementaire toestemming voor het huwelijk van koning of erfopvolger of over het lidmaatschap van het koninklijk huis helemaal weg en kan de bepaling over uitkeringen aan en belastingvrijdom voor de Koning in een gewone wet.¹⁹ De Koning zou geen lid van de regering meer moeten zijn en de bepalingen over het koningschap die nog wel in de Grondwet blijven,

zouden moeten komen te staan na die over het parlement (en vervolgens ook na die over de regering). Dat doet recht aan het feit dat elk ander instituut van de staat zijn legitimatie uiteindelijk ontleent aan de volksvertegenwoordiging.

Van den Bergs pleidooi gaat minder ver dan het streven om de monarchie af te schaffen, dat met krappe meerderheid in het verkiezingsprogramma van GroenLinks|PvdA is geamendeerd, maar zolang voor het invoeren van een parlementaire republiek geen meerderheid te vinden is, kan dit pleidooi helpen om de positie van de monarchie in ons staatsbestel toch te moderniseren.

Over het parlement schrijven Bert van den Braak en Paul Bovend'Eert in deze S&D-serie. Van den Braak laat in een historisch overzicht zien dat de sociaal-democratie nooit warme gevoelens heeft gekoesterd voor de Eerste Kamer, al is er de laatste dertig jaar sprake van een zekere herwaardering.²⁰ De Eerste Kamer kan nuttig kan zijn door slechte wetgeving tegen te houden. Maar de principiële democratische onevenwichtigheid van het Nederlandse tweekamerstelsel is blijven bestaan: alle door de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer aanvaarde wetgeving kan door een eenvoudige meerderheid in de indirect gekozen Eerste Kamer worden tegengehouden.

Ook de Staatscommissie Parlementair Stelsel wees op het problematische karakter daarvan. Wanneer er geen meerderheid te vinden is voor afschaffing van de Eerste Kamer, dan zou toch in elk geval dit absolute vetorecht van de senaat moeten worden gewijzigd door middel van bijvoorbeeld een terugzendrecht of -plicht, een versterkte meerderheid nodig voor verwerping van een wet, of besluitvorming in een verenigde vergadering van beide Kamers waarin de Tweede Kamer getalsmatig sterker is.

Soms gaan dergelijke voorstellen gepaard met ideeën om de Eerste Kamer anders te kiezen. In een democratisch staatsbestel zou de rechtstreeks gekozen volksvertegen-

Ruud Koole *Naar een nieuwe algemene herziening van de Grondwet*

woording het laatste en beslissende woord behoren te hebben bij de aanvaarding van wetsontwerpen en dat past van oudsher bij de sociaal-democratische benadering, aldus Van den Braak. Zonder grondwetswijziging zal dat niet gaan.

De verhouding tussen parlement en regering is onderwerp van de bijdrage van Paul Bovend'Eert (in dit nummer van *S&D*). De introductie van de ministeriële verantwoordelijkheid in de Grondwet van 1848 (nu artikel

De term *bestaanszekerheid* was voor het eerst gebruikt in het Plan van de Arbeid van de SDAP uit 1936 en werd in 1983 in de Grondwet opgenomen

42.2 van de Grondwet) was bedoeld om de macht van de koning in te perken, tegenwoordig wordt zij vooral gezien als het fundament op basis waarvan democratische controle op het openbaar bestuur mogelijk is. Maar hoe zit het met de onafhankelijke toezichthouders die steeds belangrijker worden, vraagt Bovend'Eert zich in navolging van de Raad van State af?²¹ Daarop is parlementaire controle nagenoeg niet mogelijk en herbezinning dus noodzakelijk.

Dat geldt ook voor het vereiste van goede informatievoorziening aan het parlement (artikel 68 van de Grondwet), de noodzakelijke pendant van de ministeriële verantwoordelijkheid. Onjuiste, ontijdige informatieverstrekking door de regering en onvolledige beantwoording van Kamervragen kwamen recentelijk regelmatig voor. De kindertoeslagenaffaire leidde tot een ommezwaai. Althans, sindsdien maakt de regering veel meer openbaar, zoals onderliggende departementale

nota's en de agenda's en besluitenlijsten van de ministerraad.

'Persoonlijke beleidsopvattingen' gelden niet langer als weigeringsgrond om stukken aan het parlement te zenden. Ook zonder wijziging van de tekst van de Grondwet kan de toepassing ervan in de praktijk zich dus wijzigen.²² Maar bij al die informatievoorziening kan wel de vraag worden gesteld of die altijd bijdraagt aan een beter geïnformeerd parlement.²³ Wanneer persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren publiek kunnen worden gemaakt, leidt dit er dan niet toe dat ambtenaren alleen nog mondeling over gevoelige zaken met elkaar communiceren, zodat er later geen apps of e-mails zijn die kunnen worden geopenbaard?

En wanneer 'vrachtwagens'²⁴ vol informatie over het parlement worden uitgestort, welke parlementariër is dan nog in staat de relevante informatie er uit te halen? Moet — om de regering goed te kunnen controleren — niet sowieso de capaciteit van het parlement worden vergroot door het aantal Kamerleden en de ondersteuning uit te breiden? Het eerste zal niet zonder grondwetswijziging kunnen gebeuren.

In het staatsbestel dient de rechterlijke macht een onafhankelijke plaats in te nemen, wil men van een rechtsstaat kunnen spreken. Daarover bestaat in Nederland gelukkig een grote mate van consensus. Die onafhankelijkheid wordt in de Grondwet overigens niet genoemd, maar wordt geacht voort te vloeien uit de bepaling dat de leden van rechterlijke macht voor het leven worden benoemd (artikel 117 van de Grondwet). Het zou niet mistaan die onafhankelijkheid ook expliciet te benoemen in de Grondwet.

Genoemde consensus betekent echter niet dat over de positie van de rechter en diens verhouding tot de politiek geen debat kan bestaan. Integendeel, daarover is discussie en niet voor het eerst.²⁵ Maar dat debat zal en moet met enige urgentie verder worden gevoerd nu er verschillende voornemens zijn om

Ruud Koole *Naar een nieuwe algemene herziening van de Grondwet*

het toetsingsverbod in de Grondwet te schrappen.²⁶ Hiervoor is daarover al het een en ander gezegd in relatie tot de grondrechten, maar het debat is ook noodzakelijk wanneer het Nederlandse constitutionele stelsel wordt geplaatst in het kader van het lidmaatschap van de Europese Unie.

Opvallend is dat de Grondwet zwijgt over de Europese Unie. Gezien het sterk gegroeide belang van de Europese Unie is dat een anomalie te noemen. De Nederlandse constitutionele orde wordt steeds meer door Europese verdragen, besluiten en regels beïnvloed. EU-recht gaat boven nationaal recht. Een doordachte verwijzing naar de Europese Unie in de Nederlandse Grondwet is daarom gewenst.

Dat kan niet door eenvoudig de bepalingen in de grondwetten van landen als Duitsland of Frankrijk te kopiëren, laat Niels Graaf in zijn bijdrage zien.²⁷ Zeker niet wanneer je juist voorstander bent van meer Europese integratie. Want al lijken de teksten van de bepalingen in de Duitse en Franse grondwetten een Europese gezindheid uit te stralen, de agenda die er achter schuilt is die van een verkapt soevereiniteitsvoorbehoud, aldus Graaf. Europese regelgeving kan erdoor met een beroep op nationale soevereiniteit juist worden tegengehouden.

Een nationale rechter als het Duitse Bundesverfassungsgericht heeft daarmee een bevoegdheid met grote politieke lading. Daar kan men – op goede gronden overigens – voor kiezen, maar de formulering van die bevoegdheid luistert dan nauw. Wanneer een EU-artikel in de Nederlandse Grondwet zou worden opgenomen dat het mogelijk maakt de EU juist in meer democratische en rechtsstatelijke vaarwateren te sturen, zoals Graaf suggereert, dan is dat ook voor sociaal-democraten zeer het overwegen waard.

De Nederlandse Grondwet heet officieel ‘Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden’. Zoals bekend, bestaat het Koninkrijk sinds 2010 uit vier landen: Aruba, St-Maarten, Curaçao en Nederland. Drie andere Caribische

eilanden (Bonaire, St Eustatius en Saba – BES) zijn deel van het land Nederland. De Nederlandse Grondwet geldt op sommige punten (koningschap, defensie, buitenlands beleid) ook voor de andere drie landen, die overigens ook een eigen grondwet hebben. Dat is geregeld in dat andere constitutionele document: het Statuut. De BES-eilanden zijn onderdeel van het land Nederland en daar geldt de Grondwet wel helemaal, maar verordeningen en richtlijnen van de EU weer niet.

Het is een nogal ingewikkelde en tevens ongelukkige situatie. Want het gevolg is een rechtsongelijkheid binnen Nederland, die moeilijk te verdedigen is. Jeroen Recourt vraagt hier in zijn bijdrage aandacht voor.²⁸ Hij hekelt daarbij ook het democratisch tekort waarbij vertegenwoordigers van Caribische landen binnen het Koninkrijk niet zelf een rijkswet mogen indienen of daarover stemmen. Dat doen alleen de Nederlandse regering en het Nederlandse parlement.

Dit illustreert hoezeer ons koninkrijk is ontstaan door kolonialisme en slavernij en daardoor een giftige basis heeft, aldus Recourt. Herziening van de Grondwet en vooral het Statuut zijn nodig om echte gelijkwaardigheid binnen het Koninkrijk te bewerkstelligen.

Een nieuwe algemene herziening van de Grondwet

Al deze voorstellen tot wijziging van de Grondwet voegen zich bij elders gedane voorstellen.²⁹ Niet elk daarvan zal een tweederde meerderheid in beide Kamers behalen. Het grote aantal voorstellen voor een grondwetswijziging zou men kunnen zien als bewijs dat de Grondwet leeft. Maar tegelijk duiden zij ook op een tamelijk slordige behandeling van de Grondwet.

Zoals hierboven reeds opgemerkt, is het probleem bij een afzonderlijke parlementaire behandeling van de voorstellen dat samenhang ontbreekt. Het aantal en de aard van de

Ruud Koole *Naar een nieuwe algemene herziening van de Grondwet*

voorstellen vragen om een integrale benadering, die in lijn met de algemene bepaling aan het begin van de Grondwet zou moeten plaatsvinden met het oog op een goed functionerende democratische rechtsstaat.

De staatscommissie-Rechtsstaat, die na de kindertoeslagenaffaire op verzoek van de Tweede Kamer werd ingesteld, is weliswaar gevraagd ook aandacht te besteden aan de onderlinge verhouding van staatsmachten, maar dit is specifiek gericht op een betere bescherming van burgers tegen maatregelen van de overheid. Het doel van deze staatscommissie is niet een algemene grondwetsherziening.

De hier voorgestelde algemene herziening zou niet in de eerste plaats gericht moeten zijn op het nog weer toevoegen van nieuwe voorstellen tot grondwetswijzigingen, maar veeleer op het in samenhang bezien van reeds geopperde afzonderlijke voorstellen en hun effecten op het geheel van de Grondwet. Dat kan dus ook leiden tot het beredeneerd niet overnemen van bepaalde suggesties. Die samenhangende afweging is nodig om de interne consistentie en daarmee ook de zeggingskracht van de Grondwet te vergroten.

Enkele voorbeelden. Allereerst op het terrein van de rechtsstaat en de grondrechten. Wanneer overwogen wordt rechtelijke toetsing van formele wetten mogelijk te maken door artikel 120 van de Grondwet te schrappen, moet dan niet tegelijk de positie worden bezien van andere instituties die geacht worden nu al aan de Grondwet te toetsen: de Raad van State, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer?³⁰

Met name de laatste noemt als haar kerntaak het toetsen van de kwaliteit van wetgeving op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, al wordt de Tweede Kamer geacht hetzelfde te doen. Die rechtmatigheids-toets houdt ook het toetsen in van wetsvoorstellen aan de grondrechten in de Grondwet. Wanneer ook de rechter vervolgens die wetten nog eens aan de Grondwet mag toetsen, komt er dan niet een teveel aan hindermachten?³¹

Of leidt het juist tot oppervlakkiger toetsing aan grondrechten door het parlement zelf, omdat de rechter altijd daarna nog kan ingrijpen?

Bevordert dit niet de discussie over de overbodigheid van met name de Eerste Kamer? Om de positie van het parlement als medewetgever niet te verzwakken zou men er ook voor kunnen kiezen constitutionele toetsing binnen het parlement te bevorderen door tijdens de wetsbehandeling met behulp van experts

Grondrechten zijn in eerste instantie bedoeld om burgers te beschermen tegen een almachtige staat

systematisch de grondwettelijke aspecten van een wetsvoorstel door te lichten, zoals in Finland de praktijk is.

Rechterlijke toetsing kan door een speciaal Hof gebeuren of decentraal door gewone rechters. Een keuze daartussen raakt eveneens aan de verhouding van de rechterlijke macht tot de andere staatsmachten.³² Draagt een speciaal Hof niet het risico in zich tot politisering van de (hoogste) rechtspraak?

Geruststellend is dat de Hoge Raad in Nederland dat risico ook ziet.³³ Indien al zou worden overgegaan tot het schrappen van artikel 120, geeft de Hoge Raad aan decentrale toetsing de voorkeur geeft boven een Hof. Maar ook dan moeten grondrechten in de Grondwet zich wel lenen voor toetsing. Nu al toetst de rechter soms lagere regelgeving aan grondrechten in de Grondwet. Indien men wetten aan alle grondrechten zou willen toetsen, inclusief de sociale, vereist dat een grondige herformulering van die rechten. Maar ook wanneer men zich tot de klassieke

Ruud Koole *Naar een nieuwe algemene herziening van de Grondwet*

grondrechten zou beperken, zouden de beperkingsmogelijkheden van die grondrechten door de wetgever preciezer moeten worden omschreven. Eisen van proportionaliteit en noodzaak zijn hierbij van belang.

Op het terrein van de staatsinrichting is eveneens een integrale herziening van de Grondwet (en Statuut) wenselijk. Henk te Velde sluit zijn bijdrage af met: 'Om opnieuw

Wanneer vrachtwagens vol informatie over het parlement worden uitgestort, welke parlementariër is dan nog in staat de relevante informatie er uit te halen?

de balans te vinden tussen de controlerende, wetgevende en vertegenwoordigende functies van de Tweede Kamer, moet de gehele erfenis van 1848 in ogenschouw worden genomen.³⁴

De volgorde van de artikelen moet eveneens anders. Het vermelden van het parlement direct na de grondrechten zou laten zien dat de democratische rechtsstaat vooropstaat in de Grondwet. Dat is symbolisch van groot gewicht. Bepalingen over de monarchie kunnen naar achter en voor een belangrijk deel uit de Grondwet worden gehaald. Een dergelijke 'deconstitutionalisering' hebben we eerder gezien, bijvoorbeeld bij de aanstellingswijze van de burgemeester.

Andersom zijn er ook zaken die juist in de Grondwet een plaats zouden moeten krijgen, of waarover ten minste een debat moet worden gevoerd. Het ontbreken van de Europese Unie in de Grondwet is al genoemd. Een andere anomalie is de afwezigheid van

politieke partijen. Al in 1954 concludeerde een staatscommissie daarover: 'Het beeld dat de Grondwet van onze staatsinrichting geeft, is daardoor niet reëel.'³⁵

Dat was in een tijd dat bijzondere regelgeving over partijen nog niet bestond. Inmiddels bestaat al sinds de jaren 1990 speciale wetgeving over partijfinanciering en is een algemene Partijwet in de maak. Een grondwettelijk basis voor dergelijke regelgeving, die in de meeste andere Europese landen bestaat, zou niet misstaan. Nederland is in 1992 al wel akkoord gegaan met een bepaling over Europese politieke partijen in het Verdrag betreffende de Europese Unie ('verdrag van Maastricht', artikel 10.4),³⁶ dan zou een bepaling over de partijen in Nederland toch ook in de eigen Grondwet moeten staan.

Zo zijn er meer voorbeelden te noemen die de noodzaak van een algemene herziening van de Grondwet wenselijk maken. Een Grondwetscommissie zou als speciale staatscommissie het geheel van de Grondwet (en Statuut) moeten bezien vanuit de vraag hoe de Grondwet op samenhangende wijze bij de tijd kan worden gebracht, gericht op het goed functioneren van de democratische rechtsstaat. Bij de vorige integrale herziening van een halve eeuw terug had een werkgroep van experts samen met de afdeling constitutionele zaken van het ministerie van binnenlandse zaken een 'Proeve van een nieuwe Grondwet' opgesteld, waarmee een staatscommissie vervolgens haar voordeel kon doen.

Het inschakelen van die afdeling zou ook nu weer kunnen gebeuren, maar belangrijk is dat de speciale Grondwetscommissie ook de voorstellen tot wijziging van onderdelen van de Grondwet van recente staatscommissies in een meta-analyse meeweegt, zodat integraliteit wordt bevorderd.³⁷ Zulks in het belang van een goed werkende democratische rechtsstaat.

Ruud Koole *Naar een nieuwe algemene herziening van de Grondwet*

Noten

- 1 Folkert Jensma (2023). Veel partijen vragen om renovatie in rechtsstaat. *NRC*, 20 november 2023.
- 2 Bijvoorbeeld: het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar, uitbreiding van het aantal Kamerzetels, opname van nieuwe grondrechten (o.a. op behoorlijk bestuur, rechten van dieren, lhbtqi+-rechten, digitale rechten, de bescherming van het menselijk leven), een nieuw kiesstelsel. Ook worden soms voorstellen gedaan die grondwetwijziging zouden vereisen, maar die rechtsstatelijk niet door de beugel kunnen, zoals het pleidooi voor een verbod op de koran, islamitische scholen en moskeeen in het verkiezingsprogramma van de PVV. Zie: Nederlandse Orde van Advocaten, *De partijprogramma's voor de verkiezingen 2023*. *Rechtsstatelijk?* Rapport van de Commissie Rechtsstatelijkheid in Verkiezingsprogramma's, 2023.
- 3 Ruud Koole (2022). De spiegel die wij onszelf voorhouden: de grondwet. *S&D*, 2022/5, pp. 51-59.
- 4 De Staatscommissie Parlementair Stelsel deed hiertoe een voorstel: stem over de tweede lezing van een grondwetsvoorstel in een verenigde vergadering van Eerste en Tweede Kamer. Dan wordt de stemverhouding in de Eerste Kamer minder bepalend. Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel, 2018, pp. 312-314. Zie ook: Toni Eugen Jan Hein van Genip, *De Grondwetsherzieningsprocedure*. Dissertatie Radboud Universiteit Nijmegen. Deventer, 2021.
- 5 Ministerie van Binnenlandse Zaken, Flitspeiling Grondwet, februari 2023.
- 6 Wim Voermans, Het verhaal van de grondwet. Zoeken naar wij. Amsterdam, 2019, p.44. Zie ook diens *Onze constitutie* (Amsterdam, 2023), dat specifiek over de Nederlandse grondwet gaat. Tevens: Afshin Ellian en Bastiaan Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*. Amsterdam, 2022.
- 7 Rabin Baldewingsh (2022). Haal het woord 'ras' uit de Grondwet. *S&D* 2022/6, pp. 49-54.
- 8 Aart Hendriks (2023). Onaanvaardbaarheid van het lichaam en de Grondwet. *S&D* 2023/3, pp. 57-62.
- 9 Uri Rosenthal, Als dat zou kunnen. Waar het in de politiek om moet gaan (Amsterdam, 2021), p. 92.
- 10 Manar el Amrani en Henk Kummeling (2023). Academische vrijheid verdient plek in de Grondwet. *S&D* 2023/2, pp. 64-68.
- 11 Manar el Amrani en Henk Kummeling (2023). Veel onbegrip rondom het demonstratierecht. *S&D* 2023/1, pp. 69-74.
- 12 Erik Jurgens (2023). Het laatste woord over de Grondwet. *S&D* 2023/5, pp. 51-54.
- 13 Manar el Amrani en Henk Kummeling (2023). Academische vrijheid verdient plek in de Grondwet. *S&D* 2023/2, p. 67.
- 14 Rapport Staatscommissie Grondwet, Den Haag, november 2010, deel II 'Beperkings-systematiek'.
- 15 Daniëlle Dirksen, Ronny de Graaf en Jasper Krommendijk (2023). Het belang van sociale grondrechten. *S&D* 2023/1, pp. 60-67.
- 16 Ernst Hirsch Ballin, Waakzaam burgerschap. Vertrouwen in democratie en rechtsstaat herwinnen. Amsterdam, 2022, p. 20.
- 17 Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, 1974, Par. 5.2. Het kabinet-Den Uyl toonde zich daarbij schatplichtig aan de SER, die in een rapport uit 1969 voor grondwettelijke erkenning van sociale grondrechten had gepleit en daarin ook de term 'bestaanszekerheid' had genoemd (SER, Advies inzake de "Proeve van een nieuwe grondwet", 's Gravenhage, 1969, p. 8). In de stijl van de nota van het kabinet-den Uyl herkent men echter ook de auteur van het PvdA-rapport *De weg naar vrijheid* (1951): Joop den Uyl. Een 'vrij mens', aldus dat PvdA-rapport, is iemand van wie zijn of haar persoonlijke ontwikkeling niet wordt belemmerd. 'Materiële nood, het ontbreken van bestaanszekerheid, onrecht, onveiligheid, kunnen een mens lichamelijk en geestelijk ondermijnen'. De titel van dat PvdA-rapport was onmiskenbaar bedoeld als tegenhanger van het boek van de peetvader van het neoliberalisme, Friedrich Hayek, waarin het (staats)socialisme werd bekritiseerd en dat in 1944 was verschenen met als titel *De weg naar slavernij*.
- 18 Joop van den Berg (2023). De Koning in de Grondwet. *S&D* 2023/2, pp. 57-61.
- 19 En gelijk met het schrappen van deze grondwetsbepalingen zouden dan de artikelen 2 en 3 van de Wet beëdiging en inhuldiging van de Koning, met de volstrekt archaïsche eed van trouw van parlementsleden aan de persoon van de nieuwe koning, kunnen worden ingetrokken.
- 20 Bert van den Braak (2023). De Eerste Kamer nutteloos? *S&D* 2023/5, pp. 55-59.
- 21 Raad van State, *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid*. Den Haag, 2020. Zie ook: Ruud Koole, Twee Pijlers. Het wan-

Ruud Koole *Naar een nieuwe algemene herziening van de Grondwet*

- kele evenwicht in de democratische rechtsstaat; Amsterdam, 2021, par 8.2, pp. 214-224: 'Het woud der onafhankelijkheden'.
- 22 Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de oudste bepaling van de Nederlandse Grondwet, artikel 50: 'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk'. Zie: E.Y. van Vugt, De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandsche volk. Een onderzoek naar de verandering in de betekenis van artikel 50 Grondwet tussen 1814 en 1983. Proefschrift Tilburg University, 2021.
- 23 Luc Verhey, De zoektocht naar de feiten. Over waarheden, onwaarheden en leugens in de democratische rechtsstaat. Den Haag, 2021, pp. 117-118.
- 24 De term werd door Khadija Arif in 2021 gebruikt in een Tweede Kamerdebat op 5 juli 2021. Verhey, op.cit., p. 118.
- 25 Zie bijvoorbeeld: M.G. Rood (red.), *Rechters en politiek. Nationale en internationale beschouwingen*. Zwolle, 1991.
- 26 Erik Jurgens (2023). Het laatste woord over de Grondwet. *S&D* 2023/5, pp. 51-54. Dan zou tegelijk ook artikel 11 van de (oude) Wet Algemene bepalingen, dat nog steeds geldt, moeten verdwijnen. Dat artikel luidt: 'De regter moet volgens de wet regt spreken: hij mag in geen geval de innerlijke waarde of billijkheid der wet beoordelen'.
- 27 Niels Graaf (2023). Breek de regel, red het spel. *S&D* 2023/5, pp. 42-50.
- 28 Jeroen Recourt (2023). Vier landen, één koninkrijk en een scheve machtsbalans. *S&D* 2023/4, pp. 62-66.
- 29 Zie bijvoorbeeld ook: Aalt Willem Heringa, Ronald Kroeze en Kutsal Yesilkagit (red.), *De Grondwet van 1848 tot nu*. Den Haag, Montesquieu-instituut, 2023.
- 30 Zie bijvoorbeeld het rapport van PvdA-projectgroep Democratische en bestuurlijke vernieuwing (Rudy Andeweg vz), *De leidende burger*, 2005. Hierin worden verschillende staatrechtelijke hervormingsvoorstellen gedaan, waaronder het terugzendrecht en de overheveling van de advies-taak van de Raad van State naar de Eerste Kamer, die Reflectie Kamer wordt.
- 31 Joop van den Berg, *Humeurig volk, verkrampte politiek en hoe het anders kan*. Amsterdam, 2022, p. 159.
- 32 Dit geldt a fortiori wanneer de rechter behalve aan grondrechten ook aan andere artikelen in de grondwet (bijvoorbeeld art. 68 Gw over de informatieplicht aan het parlement) zou kunnen toetsen.
- 33 'Er zijn landen waarin een constitutioneel hof bestaat dat een bepaling van een wet in formele zin ongeldig kan verklaren. Het parlement heeft in die landen er voor gekozen, anders dan traditiegetrouw in de Nederlandse rechtscultuur het geval is, om een deel van de eigen zeggenschap over de geldigheid van wetgeving af te staan aan een rechtscollege waarvan de rechters veelal voor een beperkt aantal jaren en op basis van politieke overwegingen worden benoemd'. Hoge Raad, Zienswijze over constitutionele toetsing, brief dd. 14 april 2022, p. 2.
- 34 Henk te Velde (2022). De keerzijde van de Grondwet van 1848. *S&D* 2022/5, pp. 60-66.
- 35 Eindrapport van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet. s' Gravenhage, 1954, p. 55.
- 36 Art 10.4 VEU: 'De politieke partijen op Europees niveau dragen bij tot de vorming van een Europees politiek bewustzijn en tot de uiting van de wil van de burgers van de Unie.'
- 37 Denk aan: de Staatscommissie-Grondwet (2009-2010, vz Thomassen; deze commissie was gericht op adviserend over specifieke onderwerpen, niet op een algemene herziening), de Staatscommissie Parlementair Stelsel (2017-2018, vz Remkes), de Staatscommissie Rechtsstaat (vanaf 2022, vz Kummeling; rapporteert voor juni 2024) en de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (vanaf mei 2022, voorzitter Sylvester; rapporteert voor mei 2026). Nu wordt elke nieuwe staatscommissie altijd gevraagd rekening te houden met onder meer de resultaten van vorige staatscommissies. Toch leidt dit niet tot de gewenste meta-analyse, omdat 'rekening houden' doorgaans wordt uitgelegd als 'geen dubbel werk doen'. Bovendien gaan deze commissies, behalve de eerstgenoemde, over veel meer dan alleen voorstellen tot grondwetswijzigingen.

S&D online lezen

Abonnees van S&D kunnen zich aanmelden voor de digitale versie van S&D via send@wbs.nl. Een los digitaal abonnement kost € 2 per maand.

- 3 *Redactioneel* Goed voorbeeld doet volgen
4 *Vrijmipo* **Yehuda Amichai** Dennis gaat op reis om zijn vader te begraven
6 *Column* **Janneke Holman** Niet perfect is soms goed genoeg
7 **Simon Otjes** Waarom is links zo klein? En wat is daaraan te doen?
-

- 16 **Gidsland België**
18 Interview met Léonie de Jonge door **Janneke Holman**
25 **Kim van Berkel, Jellien Knol & Daniël van Vuuren** Vlaamse lessen bij het organiseren van sociale zekerheid
30 **Jacques van Keymeulen** Vlamingen en Nederlanders: gescheiden door dezelfde taal?
40 *Column* **Maxim Veys** Twee wooncrises, twee perspectieven, één oplossing
41 **Stan De Spiegelaere** Loonindexatie als Belgisch exportproduct
49 **Gloria Ghéquièrè** Europa kan veel socialer en gezonder
-

- 56 **Paul Bovend'Eert** Verantwoorden is antwoorden
63 **Ruud Koole** Naar een nieuwe algemene herziening van de Grondwet



9 789461 645982



vangenep