

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 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

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 Ghéquièrre 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: Tsafri 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

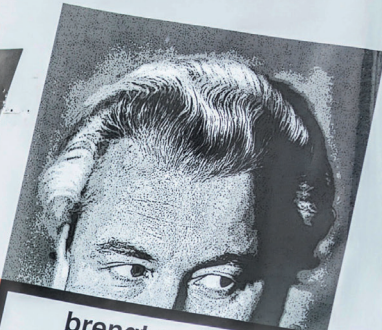
GroenLinks of PvdA stemden. En laat ik het zo zeggen: als ik deze partijen niet onder links reken, is de uitslag voor links nog dramatischer (37 zetels).

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 Ghéquièr 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 *Omgaan 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.

Vooraf 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.

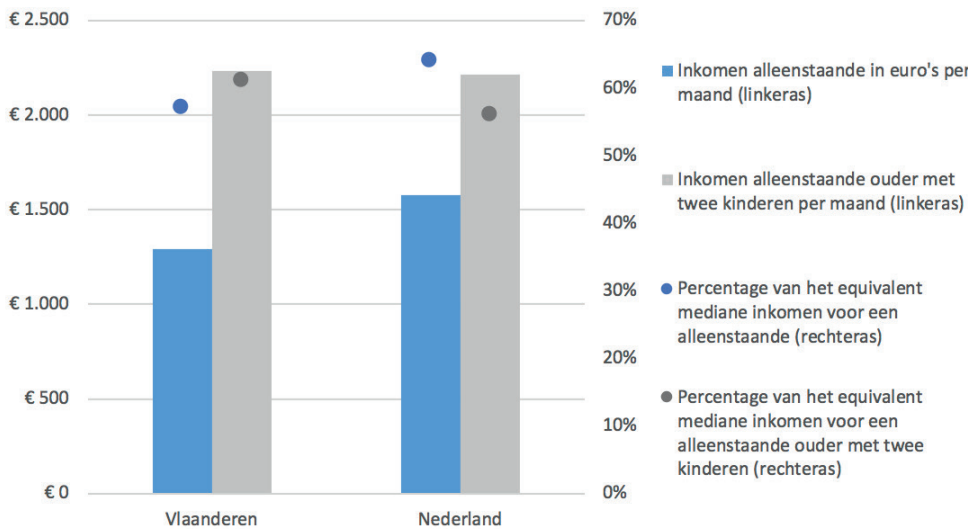
Het netto-inkomen uit minimumuitkeringen voor alleenstaande ouders is in Vlaanderen vrijwel gelijk aan dat in Neder-

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

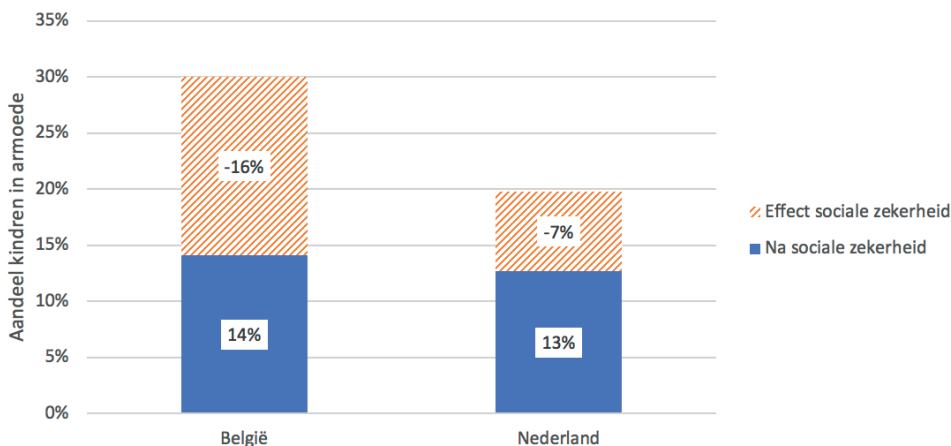
Ten tweede ziet de commissie Sociaal Minimum dat huishoudens die afhankelijk zijn van de sociale zekerheid veel nadeel ondervinden van de onvoorspelbaarheid en onover-

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

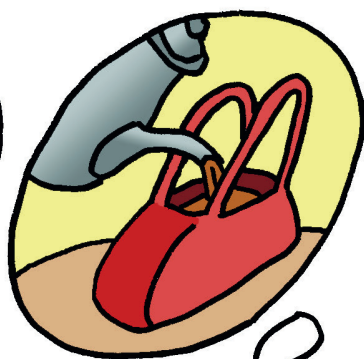
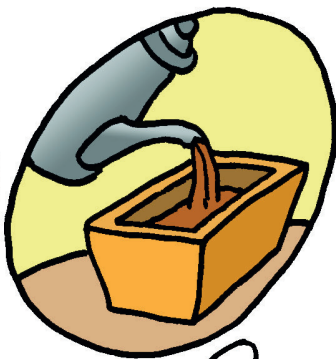
een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport I. De zeven beleidsuitdagingen zijn: 1) verhogen van

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 ontvoeringsstrijd 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 leraar 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 onder-tussen 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-loonsverhogingen.

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 minimumscales) 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 aanpassing 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 werkgelengheid 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 imperfect 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 detachingsregels 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 Baldewingsh. 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 anti-discriminatie 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 rechtmatigheidstoets 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 Baldewsingh (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 grondwets-herzieningsbeleid, 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.), *Rechtens 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 beoordeelen'.
- 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



vannenep