



Agnes Jongerius
KIJKT TERUG OP TIEN JAAR
Europees Parlement

★
INVOERING VAN DE EUROPESE RICHTLIJN
MINIMUMLONEN: WORDT NEDERLAND
HET SLECHTSTE JONGETJE VAN DE KLAS?

★
Geef ook derdelanders arbeids-
bescherming in Europa

★
WAT WORDT DE ROL VAN DE SPITZEN-
KANDIDATEN BIJ DE VERKIEZINGEN?

★
Hoe zorgen we voor een gelijkwaardige
relatie tussen EU en het mondiale Zuiden?

Jaargang 80, nummer 5, 2023

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

Versijnt zes maal per jaar

Redactie

Paul de Beer

Nik de Boer

Meike Bokhorst

Wimar Bolhuis

Josette Daemen

Patricia Dinkela (*eindredactie*)

Janneke Holman (*eindredactie*)

Ruud Koole

Marijke Linthorst

Annemarieke Nierop (*hoofredactie*)

Tim 'S Jongers

Arjan Reurink

Bram van Welie

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

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

Abonnementen

Bel 06 206 12 852,

mail info@vangennep-boeken.nl

voor een abonnement of kennis-

makingsnummer of meldt u zich

aan via het formulier op

www.vangennep-boeken.nl.

Uitgever

Uitgeverij Van 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

Verminkte wereld

De gedichten die Hermen Hoek en Marc van Osch bespreken voor S&D, leveren ze altijd aan lang voor het nummer verschijnt, omdat auteursrechten regelen veel tijd kost. ‘Probeer de verminkte wereld te bezingen’ van Adam Zagajewski, vertaald door Gerard Rasch, is een bezwering van de wanhoop die oorlog en geweld met zich meebrengen. Het is niet opgenomen in dit nummer van S&D vanwege de recente verschrikkingen in Israël en Palestina, maar dat had goed zo kunnen zijn.

De Tweede Kamerverkiezingen komen er nu echt snel aan. Meike Bokhorst en Tijn Croon gingen na in hoeverre maatregelen die de bestaanszekerheid verbeteren, in de diverse verkiezingsprogramma’s terugkomen. Maar dit nummer van S&D blikt vooral ook vooruit op de volgende verkiezingen, die voor het Europees Parlement in juni 2024.

De Europese Unie bewees de afgelopen jaren wel degelijk een sociale en groene agenda te kunnen zetten. De Green Deal, de Europese natuurherstelwet, de richtlijn voor toereikende minimumlonen, de aanpak van belastingontwijking door multinationals en de antiwegkijkwet zijn resultaten waar de sociaal-democraten in Europa hard voor hebben gestreden. Agnes Jongerius, Elmar Smid, Paul Post, Daniel Mügge en Ties Huis in ’t Veld kijken terug, blikken vooruit en besteden aandacht aan de implementatie van Europese wetgeving in Nederland.

In de serie over 175 jaar Grondwet beschrijft Niels Graaf hoe in Nederland ons nationale recht hiërarchisch ondergeschikt is aan het Europese Unie-recht. Niet in alle lidstaten is dit het geval. Erik Jurgens legt uit waarom ‘zomaar’ artikel 120 van de Grondwet afschaffen geen goed idee is. Bert van den Braak reflecteert op het nut van de Eerste Kamer.

Tot slot vindt u dit nummer een pleidooi van Frank Pot om serieus aandacht te besteden aan de inhoud van werk, en niet alleen te focussen op arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Waardevol werk ontstaat namelijk niet vanzelf, er liggen keuzes aan ten grondslag die de politiek kan sturen.

Annemarieke Nierop, hoofdredacteur

Vrijmipo

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

De Poolse dichter en essayist Adam Zagajewski (1945–2021) werd vlak na de Tweede Wereldoorlog geboren in Lwów, dat we nu kennen als het Oekraïense Lviv. Het gezin vluchtte naar Gliwice in Silezië, waar Zagajewski opgroeide tussen de brokstukken van een verwoest Polen. Een land dat door vertaler Gerard Rasch is omschreven als het enige land ter wereld waar de literatuur meer continuïteit bezit dan de staat. De Poolse taal, en met name de poëzie, draagt het geheugen van het volk met zich mee.

De geschiedenis toonde de Polen keer op keer hoe wankel hun bestaan is: gedurende de negentiende eeuw bestond hun land niet eens meer als staat. Elke oorlog heeft grenzen verschoven, volksverhuizingen veroorzaakt of een ander bewind in het zadel geholpen, maar in de taal veranderden de Polen hun eigen verhalen, beelden en archetypen.

In een interview met Michel Krielaars (NRC, 1998) legde Zagajewski uit hoe zijn familieleden leefden in hun fantasie waarin alles van Lwów heilig werd. ‘Ze bewoonden een kunstmatige wereld die alleen in hun verhalen en gedachten bestond. Zo hebben ze mij iets meegegeven: het gevoel dat de echte wereld niet alles is, dat er ook nog een transcendente wereld bestaat, en juist daar vind ik mijn inspiratie.’

Het gedicht *Try to praise the mutilated world* werd afgedrukt op de achterpagina van het Amerikaanse weekblad *The New Yorker* in het eerste nummer na 11 september 2001, nadat het een jaar eerder in het Pools was gepubliceerd. Gevraagd wat hem tot dit gedicht had bewogen, antwoordde Zagajewski dat het bezingen van een wereld die geweld is aangedaan, om vervolgens op zoek te gaan naar het goede en het schone, gelezen kan worden als een poëtisch manifest. Misschien is het bij uitstek aan de Poolse dichters ons te tonen hoe poëzie in staat is zelfs de wanhoop te bezweren.

Probeer de verminkte wereld te bezingen

Probeer de verminkte wereld te bezingen.
Denk weer aan de lange junidagen,
aan de rozijnen, de druppels van rosé.
Aan de distels die de verlaten erven
van ontheemden stelselmatig overwoekerden.
Je moet de verminkte wereld bezingen.
Je hebt sierlijke zeiljachten en schepen gezien;
een ervan had een lange reis voor de boeg,
een ander wachtte slechts het zoute niets.
Je hebt vluchtelingen gezien die nergens heen gingen,
beulen gehoord die een lied van vreugde zongen.
Je moet de verminkte wereld bezingen.
Denk aan de momenten waarop jullie samen
in de witte kamer waren en de vitrage bewoog.
Keer terug naar dat concert, toen de muziek losbrak.
In de herfst verzamelde je eikels in het park
en de bladeren wervelden boven de littekens
van de aarde. Bezing de verminkte wereld
en het grijze veertje, dat een lijster heeft verloren,
en het zachte licht dat dwaalt en verdwijnt
en steeds terugkomt.

Adam Zagajewski

Vertaling: *Gerard Rasch*

Uit: *Mystiek voor beginners (2003), Meulenhoff*

Groene sociaal-democratie

Door **Ruud Koole**

Lid redactie S&D

Het begrip 'bestaanszekerheid' zoemt rond in de campagne op weg naar de verkiezingen van 22 november. Ineens blijkt het te worden omarmd door partijen van links tot rechts. Terwijl het toch bij uitstek een sociaal-democratisch begrip is. Vanaf haar oprichting tot op de dag van vandaag staat het streven naar bestaanszekerheid centraal in de PvdA-programma's.

Het begrip kwam voor het eerst voor in het beginselprogramma van de SDAP in 1937 en dat was weer het gevolg van het *Plan van de Arbeid* dat die partij een jaar eerder had opgesteld. Het waren de jaren van economische crisis en hoge werkloosheid. Natuurlijk, armoedebestrijding bestond al veel langer als doel. Maar in het *Plan* dat de SDAP samen met de vakbond opstelde pleitte zij voor 'bestaanszekerheid bij een behoorlijk bestaanspeil'.

Toen na de Tweede Wereldoorlog de PvdA werd opgericht stond het begrip vooraan in haar eerste beginselprogramma uit 1947. Een paar jaar later werd het uitgewerkt in het nog altijd zeer lezenswaardige rapport *De weg naar vrijheid* (1951). Een 'vrij mens', aldus dit PvdA-rapport, is iemand van wie zijn of haar persoonlijke ontwikkeling niet wordt belemmerd. 'Materiële nood, het ontbreken van bestaanszekerheid, onrecht, onveiligheid, kunnen een mens lichamelijk en geestelijk ondermijnen.' Daarom onder meer een pleidooi voor een minimumloon dat voldoende is om voldoende voeding en kleding te kopen, kinderen op te voeden en aan het culturele leven deel te nemen, aldus het rapport.

Voorwaarde voor die vrijheid is een 'georganiseerde samenleving'. Een gemeenschap van vrije mensen was het doel, maar dan vrijheid voor iedereen, niet alleen voor de rijken.

En dat is altijd zo gebleven. Ook al veranderde de wereld en daarmee de uitdagingen waarvoor de sociaal-democratie zich zag gesteld, bestaanszekerheid bleef haar ijkpunt, ook voor verandering op andere terreinen. Een fatsoenlijk bestaan voor iedereen kan niet zonder bestaanszekerheid in brede zin, zegt het laatste beginselprogramma (2005).

Een van de nieuwere uitdagingen waar de sociaal-democratie zich voor ziet gesteld is de klimaatcrisis. Daarover werd in 1951 nog niet gesproken. Maar het PvdA-beginselprogramma van 1977 opende met de dramatische woorden 'Voor het eerst in de geschiedenis ziet de mensheid zich geplaagd voor een aantal centrale problemen die moeten worden opgelost, wil zij overleven.' Daartoe behoorde 'de onaanvaardbare aantasting van de natuur en het leefmilieu'. In 1972 had de Club van Rome het rapport *Grenzen aan de groei* gepubliceerd en dat was duidelijk merkbaar. Tegelijk wees dit beginselprogramma op de samenhang tussen die centrale problemen. Een samenleving waarin velen geen menswaardig bestaan kunnen leiden, werd eveneens onaanvaardbaar genoemd.

De ecologische crisis dwingt de sociaal-democratie inderdaad groen te zijn. Tegelijk kan de energietransitie op termijn alleen maar succesvol zijn wanneer 'Tante Truus drie hoog achter' het ook kan meemaken. Daarvoor is bestaanszekerheid van groot belang. Onvoldoende bestaanszekerheid, zei het rapport uit 1951 al, is een ernstige belemmering voor de ontplooiing van de mens. Het maakt de bereidheid om te veranderen gering. En verandering is nodig, wil de mensheid overleven.

Bestaanszekerheid staat niet haaks op een effectief klimaatbeleid, zoals sommigen ons willen doen geloven, zij is er de voorwaarde voor. Groene sociaal-democratie dus: een mooie opdracht voor verenigd links!

De EU als vredesproject

Door **Camiel Hamans** & **Jan Marinus Wiersma**
Beiden zijn research fellow bij de WBS

Vrijwel nergens heeft de geschiedenis een korter geheugen dan in de politiek. Dat de Europese samenwerking begon als vredesproject is in de publieke opinie vergeten. Robert Schuman, de Franse minister van Buitenlandse Zaken, riep in 1950 op tot samenwerking van staten die kort daarvoor elkaar nog getroffen hadden op het slagveld. Dat zijn vredesproject, waaruit de EU voortgekomen is, zich naderhand steeds meer ontwikkelde tot een interne markt, komt omdat hij noodgedwongen koos voor het pad van de economie om de vrede te bevorderen.

Het woord nu de hoogste tijd dat de EU terugkeert naar de oorspronkelijke doelstelling en de nadruk weer legt op vrede. Niet langer via de economie, maar als bewust politiek beleid. Ten tijde van de Koude Oorlog waren de Oost-West relaties duidelijk: een gewapende vrede, waarbij de wereldmachten elkaar via wederzijdse afschrikking in bedwang hielden. Af en toe ging het fout, in Korea, Boedapest, Cuba en Praag, maar in feite veranderde er weinig. De blokken waren stabiel en hun gedrag was redelijk voorspelbaar.

Dat veranderde met de val van de Muur in 1989. Het Oostblok verkrumelde en in het Westen heerste de overtuiging dat het idee van democratie zoveel kracht van argument had dat het voormalige Oostblok in alle redelijkheid niet anders kon doen dan zich omvormen tot een verzameling democratieën. Waar dit natuurlijke proces op belemmeringen zou stuiten, moest 'soft power' een steuntje in de rug bieden. Dat bleek een naïeve gedachte. Met name het Rusland van na het democrati-

sche experiment van Boris Jeltsin koos een andere, autocratische, weg. Toch leidde dit niet tot onrust aan westelijke zijde. Rusland en de EU waren immers onderling afhankelijk, de één leverde energie en de ander valuta.

Dit was buiten de waard gerekend: Poetin. Maar het is niet alleen de druistige politiek van Moskou die voor een ongekend instabiele situatie heeft gezorgd. Het Amerikaanse presidentschap van Trump kenmerkte zich eveneens door grilligheid. Tel daarbij op de aspiraties van China en het is duidelijk dat we niet langer uitsluitend kunnen vertrouwen op redelijkheid en soft power. De recente coup-poging in Rusland laat bovendien zien hoe chaotisch de binnenlandse Russische situatie is en daardoor ook hoe onvoorspelbaar de internationale relaties zijn.

Europa is op dit alles nauwelijks voorbereid. Weliswaar maken de EU- en NATO-leiders afspraken voor een versterking van de defensie, een gezamenlijke wapenproductie en het op termijn toelaten tot beide organisaties van buurland Oekraïne, maar over een versterkt gezamenlijk buitenlands beleid op lange termijn gaat het nauwelijks. Dat kan ook vrijwel niet: 27 ministers van Buitenlandse Zaken plus een Hoge Vertegenwoordiger moeten het eens worden. Dat betekent maanden van overleg en een uiteindelijk, doorgaans, waterig compromis.

De internationale instabiliteit waarin we nu leven, vraagt echter om betere informatie over onze mogelijke tegenstanders én om een daadkrachtiger optreden: het helder en snel formuleren van doelen, maar ook onmiddellijke beslissingsbevoegdheid in tijden van nood. Daarvoor is vooral een EU nodig die snel kan beslissen in kwesties van oorlog en vrede zonder lamgelegd te worden door veto's. Een vredesproject 2.0.



GENERATION NEXT EU

Recovery plan for Europe
Plan de relance pour l'Europe
Herstelplan voor Europa



European
Commission

ec.europa.eu

#NextGenerationEU | #StrongerTogether

HOE DE EU TOCH NOG EEN SOCIAAL GEZICHT KREEG

Tot voor kort leek de Europese Unie vooral een economisch project te zijn geworden, waar de werkgeverslobby een rode loper vond en deregulering gretig werd doorgezet. Een ‘sociaal Europa’ was altijd ook het streven, maar in de praktijk leek dat vooral met de mond beleden te worden.

De laatste jaren lijkt een kanteling plaats te vinden en zijn in het Europees Parlement belangrijke sociale en groene overwinningen geboekt: de Green Deal, de Europese natuurherstelwet, de richtlijn voor toereikende minimumlonen, de aanpak van belastingontwijking en de antiwegkijkwet, die grote bedrijven verplicht misstanden in de hele keten aan te pakken. Dit biedt hoop op nog meer sociale en duurzame hervormingen in de toekomst.

Hervormingen die hun vertaling vinden in de regelgeving van lidstaten en het dagelijks leven van mensen in de EU daadwerkelijk verbeteren.

In dit nummer kijken auteurs terug op de afgelopen periode in het Europees Parlement en blikken ze vooruit op de verkiezingen voor een nieuw Parlement in juni. Ook is er aandacht voor de implementatie van de Europese regelgeving in Nederland, want dat gaat niet zonder slag of stoot.

De Brexit heeft Europa socialer gemaakt

Agnes Jongerius neemt na tien jaar afscheid van het Europees Parlement. In die tijd zag ze de focus verschuiven van marktwerking, begrotingsdiscipline en bedrijfsbelangen naar een socialer Europa waarin er meer oog is voor de noden en wensen van mensen.

AGNES JONGERIUS

Delegatieleider PvdA in het Europees Parlement

U zult dat wellicht herkennen: in de zomer is er meer tijd om eens rustig wat laden open te trekken en een beetje op te ruimen. Medicijnen die over de datum zijn wegbrengen naar de apotheek. Giroafschriften van tien jaar geleden naar het oud papier. Oude visitekaartjes door je handen laten gaan. Ja, ik ben iemand die veel bewaart en slecht kan weggooien. Dat heeft ook voordelen. Zo vond ik in een van de lades een artikel dat ik samen met Marjolijn Bulk, de Europa-specialist van de FNV, in 2013 geschreven heb voor de *Internationale Spectator*. Ik was zelf op dat moment, na 25 jaar werken bij de vakbeweging, verbonden aan het kenniscentrum Instituties van de Open Samenleving (IOS) van de Universiteit Utrecht.

Het artikel draagt als titel *Crisis zet sociaal Europa onder druk* en gaat over de nasleep van de bankencrisis van 2008. Vanuit Brussel werd via de zogenaamde Trojka aan die landen die in de problemen waren gekomen door speculatie met staatsobligaties, een streng hervormingsprogramma opgelegd. Vast onderdeel van het hervormingsprogramma

waren bezuinigingen op de sociale uitkeringen, verlaging van de pensioenen en de minimumlonen en het afbreken van sectorale cao-onderhandelingen.

Hoewel in stukken van de Europese Commissie uit 2012 wel waarschuwingen te lezen vallen over gebrek aan betrokkenheid van sociale partners bij de hervormingsplannen en de sociale onrust die daarvan het gevolg zou zijn, bleven deze waarschuwingen zonder gevolgen. In ons artikel beschrijven wij hoe in Portugal de rechter in 2013 een stokje stak voor de door de Trojka opgelegde hervormingsplannen.

De Portugese rechter oordeelde dat de maatregelen die door Brussel waren opgelegd als voorwaarden voor steunmaatregelen, bepaalde bevolkingsgroepen onevenredig hard troffen en daarmee in strijd waren met de Portugese grondwet. Vanuit Brussel kwam per kerende post de opdracht dat de Portugese regering onmiddellijk nieuwe bezuinigingsvoorstellen moest presenteren. Geen woord over de noodzaak van sociaal beleid en de

Agnes Jongerius *De Brexit heeft Europa socialer gemaakt*

bescherming van grondrechten van burgers en werknemers. Geen begin van een koerswijziging in Brussel.

In 2014 werd ik lid van het Europees Parlement. Hier zag ik het als mijn persoonlijke opdracht, helemaal met mijn ervaringen van mijn FNV-tijd, deze koerswijziging wel voor elkaar te krijgen: om ervoor te zorgen dat het sociaal beleid van de lidstaten werd gezien als een noodzakelijke investering in de stabiliteit

Wanneer de Europese samenwerking zich louter op markt en munt richt, brokkelt de steun voor de Europese samenwerking snel af

van de gemeenschappelijke munt en een noodzakelijke voorwaarde voor vertrouwen in de Europese samenwerking. Om het sociale beleid stevig te verankeren, juist in tijden van crisis. Eerlijk is eerlijk: dat viel me niet mee. Want net als in elk parlement gaat het natuurlijk om het vinden van parlementaire meerderheden. Lang niet iedereen was bereid snel de oude recepten van het financieel-economisch beleid op te geven.

Brexit-referendum was omslagpunt

Van een omwenteling was pas sprake toen in 2016 tot grote schrik van veel Brusselse beleidsmakers 51,9% van de Britten zich voor een Brexit uitspraken. Grote groepen gewone Britse burgers hadden zich in het stemlokaal laten leiden door hun conclusie dat wanneer de Europese Unie zich niets gelegen liet liggen aan hun zorgen en belangen, zij ook niets meer met die Europese Unie te maken wilden hebben. 'Britse banen voor Britse werknemers'

was een leuze die in delen van de Britse vakbeweging werd gehanteerd. De Europese Unie werd gelijkgesteld met de instroom van goedkope arbeidskrachten die zorgden voor grote onderlinge concurrentie tussen werkenden en de afbraak van werknemersrechten. Voeg daarbij de vaak dwingende bezuinigingen op de welvaartsstaat, en je kunt de uitslag van het referendum wel verklaren.

Rond dezelfde tijd slaagde Marine Le Pen erin de tweede ronde van de Franse presidentsverkiezingen te bereiken. Le Pen uitte scherpe kritiek op de Europese Unie en wist daar grote groepen gewone Fransen mee te trekken. Niet lang daarna lag met regelmaat half Frankrijk plat door protesten van de gele hesjes. Protesten die begonnen als reactie op de stijgende brandstofprijzen en de kosten van levensonderhoud.

Deze twee onafhankelijke gebeurtenissen, Brexit en de opkomst van Le Pen, lijken uit een gelijke voedingsbodem te komen in het publieke narratief: een weerzin tegen een Europa waarin het niet gaat om mensen. Waarin mensen zichzelf niet meer lijken te kunnen vinden in de keuzes die elders voor hen gemaakt worden. Zelfs in Brussel gingen er alarmbellen rinkelen.

Het inzicht dat doorgaan op deze weg tot uitholling van de steun van de Europese bevolking voor het Europese project zou leiden, vatte post. Tijd voor een koerswijziging dus. Commissievoorzitter Jean-Claude Juncker en commissaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid Marianne Thyssen kwamen in de tweede helft van het mandaat met een groot aantal voorstellen voor sociaal beleid. Voorstellen over fatsoenlijke arbeidscontracten en voorstellen voor verlofregelingen om werk en zorgtaken te kunnen combineren.

Ook kwam er voor de eerste maal een Europese arbeidsinspectie, de European Labour Authority (ELA). Juist bij grensoverschrijdende arbeid en het vrije verkeer van arbeid binnen de Europese Unie is vaak sprake van misstanden. Uitbuiting van werknemers met een

Agnes Jongerius *De Brexit heeft Europa socialer gemaakt*

zwakke positie tegenover hun werkgever door onderbetaling, gevaarlijke arbeidsomstandigheden, lange arbeidsuren en slechte huisvesting, kwamen heel vaak voor. De vrijheid van verkeer voor werknemers was geen werknemersrecht meer, maar een maas in de wet voor werkgevers voor goedkope arbeidskrachten.

Arbeidsinspecties van de lidstaten hebben vaak moeite op te treden wanneer een werkgever of arbeidsbemiddelaar in een andere lidstaat gehuisvest is. Ook is vaak niet duidelijk

De liberale en de conservatieve fracties vinden het nu wel weer tijd voor versterking van de interne markt, de concurrentiekracht van bedrijven en een zuinig financieel beleid

in welke lidstaat betaling van loonbelasting, sociale premies en pensioenafdrachten moet plaatsvinden. De ELA kreeg tot taak juist bij grensoverschrijdende arbeid de nationale inspectiediensten te ondersteunen, zodat Europese samenwerking niet alleen ten gunste van het geld gaat, maar ook ten gunste van werknemers.

Niet alleen de inspectie werd opgevoerd, ook de wettelijke regels werden aangepakt. De Europese Commissie kwam eindelijk tegemoet aan een langdurige eis van de vakbeweging en de sociaal-democraten: de regels rond de grensoverschrijdende detachering van werknemers werden herzien.

In het Europese Parlement heb ik me met deze Posting of Workers Directive mogen bezighouden. Bij de herziening van deze richtlijn ben ik in staat geweest gelijke beloning voor hetzelfde werk te garanderen. Ook bij grensoverschrijdende arbeid zijn de cao's

van het werkland van toepassing, wanneer deze hoger zijn dan die van het thuisland. De Poolse loodgieter moet gewoon volgens de Nederlandse metaal cao betaald worden en voor de werknemers in de Nederlandse distributiecentra gelden de Nederlandse arbeidsvoorwaarden. Daarmee komt er een einde aan de loonconcurrentie door werknemers uit een ander EU-land aan te trekken.

Europese Pijler voor Sociale Rechten

Naast deze concrete wetsvoorstellen werd ook een meer fundamenteel proces ingezet: de lancering van de Europese Pijler voor Sociale Rechten (EPSR). Aangespoord door de progressieve krachten in het Europees Parlement nam Jean-Claude Juncker samen met Stefan Löfven, oud vakbondsvoorzitter, en destijds premier van Zweden, in 2017 het initiatief voor een sociale top in Göteborg.

De voorzitter van de Europese Commissie, de Europese Raad en van het Europese Parlement tekenden een document waarin in heldere bewoordingen de basis sociale rechten staan zoals die voor alle burgers in Europa zouden moeten gelden. Van gelijke kansen, een eerlijke beloning en veilige arbeidsomstandigheden, tot sociale bescherming en betaalbare huisvesting.

In dat jaar – 2017 – zagen wij een echte koerswijziging: voor de eerste keer werden via de Europese Pijler de sociale rechten verankerd. Natuurlijk, met het boekje van de EPSR kun je de boodschappen niet betalen en is er niet zomaar een betaalbaar huis beschikbaar. Maar zomaar bezuinigen op sociale voorzieningen ligt minder voor de hand.

Bij de verkiezingen in 2019 voerden wij met Frans Timmermans als onze topkandidaat een campagne met veel nadruk op de sociale thema's: minimum- en eerlijke lonen, betaalbare woningen en gelijke beloning tussen mannen en vrouwen. We boekten een geweldig verkiezingsresultaat. Hoewel Frans niet de toppositie van commissievoorzitter wist te bemachtigen

Agnes Jongerius *De Brexit heeft Europa socialer gemaakt*

gen, deed Ursula von der Leyen in haar speech in 2019, in een poging om steun te verwerven voor haar voorzitterschap, een aantal belangrijke toezeggingen aan de sociaal-democraten.

Zij kondigde aan dat zij met concrete wetsvoorstellen zou komen om de sociale rechten in Europa te verbeteren. De voorstellen voor loontransparantie om zo de loonkloof tussen mannen en vrouwen te beslechten en om de rechtsbescherming van werkenden voor digitale platforms als Uber te versterken, zijn het rechtstreekse gevolg van onze sociaal-democratische verkiezingscampagne tijdens de vorige Europese verkiezingen.

Dat geldt ook voor het voorstel voor toereikende minimumlonen in Europa, het wetsvoorstel waar ik in dit mandaat mijn tanden in heb mogen zetten. In de Europese Pijler voor Sociale Rechten staat opgeschreven dat alle werknemers aanspraak moeten kunnen maken op een eerlijk loon, een loon dat een fatsoenlijk leven mogelijk maakt. Dat fatsoenlijk leven is helaas voor heel veel werknemers in Europa niet de realiteit. Zij kunnen ondanks hun baan toch aan het eind van de maand hun rekeningen niet betalen of hun kinderen geen goede toekomst bieden.

Ook tegen het voorstel voor de richtlijn voor toereikende minimumlonen was aanvankelijk veel weerstand. Weerstand omdat men dacht dat er één minimumloon in heel Europa zou moeten komen. Maar ook weerstand tegen Europese bemoeienis met sociaal beleid van lidstaten in het algemeen en lonen in het bijzonder. Weerstand dus bij mensen en organisaties die nog steeds van mening zijn dat Europa er uitsluitend voor markt en munt moet zorgen. Die moeite hebben met de ingezette koerswijziging.

Gelukkelijk zijn we in staat geweest die weerstand te overbruggen. Dat gebeurde onder het Franse voorzitterschap, het land dat toevallig toen ook net verkiezingen had. Verkiezingen waarin Macron zichzelf terugvond tegenover Le Pen, net als in 2017. Macron had een overwinning nodig, hij wilde zichzelf van zijn soci-

ale kant laten zien. Hij pleitte voor een Europa dat beschermt.

Hierdoor konden we met steun van de vakbonden en de progressieve stemmen in het Parlement onze kans grijpen en weer een nieuw fundament leggen voor een socialer Europa. In het najaar van 2022 hebben wij de onderhandelingen over de richtlijn toereikende minimumlonen succesvol weten af te ronden.

De richtlijn vraagt alle landen om periodiek te controleren of het minimumloon nog toereikend is en om dat, zo nodig, extra te verhogen. Daarnaast wordt ingezet op versterking van het collectief onderhandelen en van de vakbonden. De lidstaten hebben twee jaar de tijd gekregen deze richtlijn om te zetten in nationale wetgeving. (Zie ook het artikel van Elmar Smid in dit nummer van S&D, over de implementatie van de richtlijn in Nederland.) Ik ben trots op dit onderhandelingsresultaat.

De weg vooruit is ingezet

Wanneer ik de Europese samenwerking vergelijk met de situatie die ik tien jaar geleden met Marjolijn Bulk beschreef in de *Internationale Spectator*, moet ik concluderen dat we echt heel veel voortgang hebben geboekt. Juist op het punt van wat we 'sociaal Europa' noemen. Via concrete wetsvoorstellen is gewerkt aan het verbeteren van de levens van mensen in Europa.

Die vooruitgang is mede het gevolg van de schok die het Brexit-referendum heeft veroorzaakt. De uitkomst van dat referendum heeft laten zien dat wanneer de Europese samenwerking zich louter op markt en munt richt, de steun voor de Europese samenwerking snel afbrokkelt. Nu vinden de politici van extreemrechtse partijen dat alleen maar positief. Met Marine Le Pen delen zij de overtuiging dat de samenwerking in Europa bestreden moet worden; zij wijzen Europese integratie af en gaan voor de natiestaat.

Maar de conservatieven van de Europese volkspartij konden de afgelopen periode in

Agnes Jongerius *De Brexit heeft Europa socialer gemaakt*

meerderheid overtuigd worden om de lijn van Juncker en Von der Leyen, beiden van de EPP, te volgen. Samen met grote delen van de liberale fractie en met steun van de Groenen en The Left was er in het Europese Parlement een ruime meerderheid voor een meer sociaal Europa. Met deze meerderheid zijn we in staat geweest de Europese Pijler verder te verankeren in het Europese beleid.

In bijvoorbeeld het Europese investeringsfonds wordt benoemd dat de lidstaten bij het opstellen van hun nationale investeringsplannen rekening moet houden met de Europese Pijler. Nu nog vooral als een inspanningsverplichting en dus minder hard als de financiële eisen in het begrotingsbeleid, maar het is zeker iets om trots op te zijn.

Toekomst

Als ik vooruitkijk hebben we nog een aantal taken voor ons liggen. Zo worden op dit moment de Europese begrotingsregels herzien. Hier moet de koerswijziging tastbaar worden, door de Europese Pijler van Sociale Rechten en de doelstellingen die daaraan verbonden zijn, bindend te maken. We moeten voorbij de cijfers kijken, en focussen op wat maatregelen doen met mensen in de lidstaten zelf.

Uiteindelijk heeft Portugal de boze brieven uit Brussel naast zich neergelegd en heeft het geluisterd naar zijn eigen rechters. Opvallend genoeg is Portugal een van de landen die het sterkst uit de economische crisis is gekomen. Juist door te durven investeren in lonen, pensioenen en mensen. Zoals de Portugese rechter het zo mooi schreef: 'Hoe groter de mate van opoffering opgelegd aan burgers ter legitimatie van publieke belangen, hoe groter de vereisten van billijkheid en rechtvaardigheid in de verdeling van deze offers moeten zijn.'

Europa is niks zonder de mensen die er wonen, zonder hun idealen en zonder hun identiteit. De 3%-begrotingsnorm halen kan niet ten koste gaan van elke prijs. Daarnaast

heb ik persoonlijk ook nog wel een wensenlijstje liggen. Want waar het gat in de wet van de Detacheringsrichtlijn is gedicht, is de volgende maas in de wet al gevonden door derdelanders — mensen met een andere nationaliteit dan die van één van de lidstaten van de EU, Noorwegen, IJsland, Liechtenstein of Zwitserland — in Europa geen arbeidsbescherming te bieden. Daarom vragen we dat de wet wordt herzien.

Natuurlijk zijn er nu ook mensen in de liberale en de conservatieve fracties die zeggen dat het tijd is voor 'back to business as usual'. Dat het nu weer moet gaan over de versterking van de interne markt, de concurrentiekracht van bedrijven en een zuinig financieel beleid. Met de groei van extreemrechts in een aantal landen van Europa is de verdere versterking en verankering van de sociale dimensie geen gegarandeerd bezit.

Om de volledige implementatie van de Europese Pijler voor Sociale Rechten te garanderen, hebben we een hervorming van de begrotingsregels nodig zodat er ruimte gecreëerd wordt om te investeren in mensen. Daarnaast moet er meer wetgeving komen om de Europese Pijler voor Sociale Rechten verder te verankeren, bijvoorbeeld om betaalbaar wonen te garanderen.

Ook moeten er bindende voorwaarden gesteld worden aan de besteding van publiek geld. Kijk bijvoorbeeld naar Amerika, waar Joe Biden afdwingt dat investeringen van de Inflation Reduction Act moeten gaan naar 'good paying union jobs'. Laat ons ervoor pleiten dat publiek geld alleen gaat naar banen die vallen onder een cao. En wat een toeval, een hogere dekkingsgraad van cao's staat al in de Europese wet minimumlonen, nu de uitvoering nog. Daarom is het zaak bij de komende verkiezingen hard te knokken voor een sterk progressief blok in het Europees Parlement. Maar hé: hard knokken voor de goede zaak, dat kunnen wij.

Het slechtste jongetje van de klas?

Vorig jaar werd onder luid gejuich van vakbonden en linkse partijen de Europese richtlijn voor toereikende minimumlonen aangenomen. De implementatie hiervan in Nederlandse wet- en regelgeving is in volle gang. Wat dreigt is een minimale interpretatie van de richtlijn.

ELMAR SMID

FNV Beleidsadviseur Europese Zaken

Meer dan een miljoen mensen in Nederland leeft in armoede, zo voorspelt het Centraal Planbureau voor volgend jaar. Veel van hen werken voor onleefbaar lage lonen. Tegelijkertijd neemt het aantal werknemers af dat de bescherming van een collectieve arbeidsovereenkomst (cao) heeft. Deze trend keren is niet eenvoudig, maar de Europese richtlijn voor toereikende minimumlonen, die vorig jaar door de Raad en het Europees Parlement werd aangenomen, biedt hoop. Maar dan moet die richtlijn in Nederland wel zorgvuldig en juist worden ingevoerd.

Of dat gebeurt is nog geen gelopen race. Er bestaat in ons land namelijk ten onrechte een hardnekkig geloof dat we onze zaakjes hier goed op orde hebben. Om die reden geldt er voor de ambtenarij een algemene beleidsregel dat EU-wetgeving zo minimalistisch mogelijk moet worden omgezet. Dat heet dan 'zuiver' in beleidsjargon.

Van het eerste conceptvoorstel tot de laatste stemming in het Europees Parlement was ik betrokken bij de totstandkoming van de

richtlijn voor toereikende minimumlonen, als beleidsmedewerker voor Europarlementariër Agnes Jongerius. Dat was een hele rit, maar het moeilijkste moet nog komen: uiterlijk op 15 november 2024 moet de invoering van de richtlijn in ons land zijn afgerond. Onder andere hieraan werk ik nu bij vakbond FNV. In dit artikel geef ik weer hoe de onderhandelingen zijn verlopen, welke vernieuwingen de minimumlonenrichtlijn brengt en welke aandachtspunten er voor Nederland zijn bij de implementatie ervan.

Het recht op collectief onderhandelen

In het weekend voor de allerlaatste onderhandelronde, in juni vorig jaar, vond ik mezelf terug in een Brusselse achtertuin met het Franse onderhandelingsteam voor een informeel vooroverleg. De secretaris van de Raad arriveerde in korte broek, want het was warm. We gingen alle punten langs waar nog geen akkoord op was. Ondanks de informele sfeer had het Franse voorzitterschap van de Raad, die

Elmar Smid *Het slechtste jongetje van de klas?*

namens alle lidstaten moest onderhandelen, door dat het menens was. Wij zouden van tafel weglopen en de onderhandelingen laten klappen als we geen overeenstemming zouden bereiken op ons voorstel om het recht op collectief onderhandelen verder te versterken in het kader van deze Europese richtlijn. Gelukkig kwam er groen licht vanuit Parijs en voor het eerst na maanden onderhandelen durfde ik te hopen dat we eruit zouden komen.

In Nederland wordt EU-wetgeving standaard zo minimalistisch mogelijk omgezet

In tegenstelling tot wat veel mensen denken stelt de richtlijn voor toereikende minimumlonen namelijk niet enkel de normen op waar het *wettelijk* minimumloon (WML) aan moet voldoen. De andere pijler waar deze wetgeving op stut is misschien nog wel innovatiever: het recht op collectief onderhandelen moet worden versterkt, omdat ook het stelsel van cao-afspraken voorziet in minimumloonbescherming. Het geheel aan afspraken door sociale partners over arbeidsvoorwaarden en beloning legt namelijk eveneens een bodem in de arbeidsmarkt. In Italië, Oostenrijk, Zweden, Denemarken en Finland bestaat er zelfs helemaal geen wettelijk minimumloon, daar wordt enkel via collectief onderhandelen voorzien in bescherming door minimumlonen.¹

Bescherming tegen inmenging

Bij onze inbreng hadden we ons laten inspireren door de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) over collectief

onderhandelen en over de bescherming van het vakverenigingsrecht.² Uiteindelijk is in de richtlijn opgenomen dat werknemers en vakbondsvertegenwoordigers die gebruik wensen te maken van hun recht op collectief onderhandelen expliciet beschermd moeten worden.³ Het gaat onder andere om bescherming tegen discriminatie omdat iemand aan vakbondsactiviteiten mee wil doen en de bescherming van werknemers en vakbondsvertegenwoordigers tegen benadeling. Dit laatste omvat onder meer intimidatie- en vergeldingspraktijken door de werkgever.

In Nederland is er tot nu toe nauwelijks iets voor deze zaken geregeld. Er bestaat enkel wettelijke bescherming van vakbondsleden in het geval van ontslag. Helaas komt dat meestal te laat: de arbeidsrelatie is bij ontslag al zo verslechterd dat er niet veel meer te redden valt, behalve het claimen van een ontslagvergoeding. Tegen andere vormen van discriminatie en benadeling van werknemers die zich verenigen is niets in onze wet opgenomen.

Problemen met het meedoen aan vakbondsactiviteiten vinden juist voor het ontslag plaats: werknemers die zich uitspreken worden op het matje geroepen door hun leidinggevende, krijgen de vervelendste werktaken of ongunstige werkroosters toebedeeld of krijgen bijvoorbeeld geen toestemming voor verlof of scholing. Er zijn tal van manieren waarop een werkgever het leven zuur kan maken van werknemers die voor hun rechten opkomen. En dat gebeurt dus ook.

Werknemer die hun situatie willen verbeteren, staan samen sterker. Maar tegelijkertijd ben je juist het meest kwetsbaar op het moment dat je de stap zet om je te verenigen, en je je kop boven het maaiveld uitsteekt. Dat is de reden dat er in een vroeg stadium al expliciete wettelijke bescherming nodig is tegen dit soort discriminatie en benadeling. Dat geeft vakbonden de handvatten om met kans van slagen tegen discriminatie en benadeling in verweer te komen.

Elmar Smid *Het slechtste jongetje van de klas?*

Daarnaast moet er volgens de Europese richtlijn werk gemaakt worden van bescherming tegen de inmenging door werkgevers in de oprichting, werking of het bestuur van vakbonden. In onderhandelingen zijn werknemers immers de onderliggende partij. Daarom moet het arbeidsrecht hen beschermen, om de machtsbalans met werkgevers in evenwicht te brengen.

Helaas zien we ook steeds meer voorbeelden in allerlei sectoren van onze economie van dit soort inmenging. Vakbondsondermijning vindt bijvoorbeeld plaats door leidinggevenden die zelf personeelsorganisaties oprichten. Bij de FNV zien we voorbeelden voorbijkomen waarbij nepbonden zelfs bij de Kamer van Koophandel geregistreerd zijn op dezelfde locatie als het bedrijf.

Inmenging kan ook plaatsvinden door zogenaamde 'gele bonden', dat zijn bonden die in hoge mate financieel afhankelijk zijn van de werkgever. Wanneer zij aan de cao-onderhandelingstafel worden uitgenodigd, neemt dat de wind uit de zeilen bij onafhankelijke vakbonden. Het is een verdeel-en-heers-spel dat de werkgever zo met werknemers speelt.

Nederland kent op dit moment geen wetgeving die vakbonden tegen dit soort inmenging beschermt.⁴ Er bestaat ook geen jurisprudentie over. Ook op dit vlak schieten we dus tekort. Alleen voor cao's die algemeen verbindend verklaard worden, hanteert de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een toetsingskader met de vraag of de cao die voorligt wel afgesloten is door een onafhankelijke vakbond. De vereiste van onafhankelijkheid zou voor alle cao's moeten gelden.

Door de bewoording uit de richtlijn over te nemen in onze nationale wetgeving – dat werkgeversorganisaties en vakbonden beschermd moeten worden tegen elke inmenging door elkaar of door elkaars vertegenwoordigers of leden in hun oprichting, werking of bestuur – kan een rechter in de toekomst op zijn minst naar de feiten kijken of er van inmenging sprake is geweest in con-

crete gevallen of bij de totstandkoming van specifieke cao's.⁵ Daardoor zal het riskanter worden voor werkgevers om cao's af te sluiten met afhankelijke bonden.

Recht op toegang tot de werkvloer

Verder wijst de richtlijn ook op het recht op toegang van vakbonden tot de werkvloer, als onderdeel van de informatievoorziening voor cao-onderhandelaars en de bescherming tegen inmenging.⁶ Als de vakbond aan de poort staat te flyeren wordt nu door de bedrijfsmanager vaak de politie gebeld, om erop toe te zien dat we het bedrijfsterrein niet betreden. Het signaal dat daarvan uitgaat voor werknemers is dat de werkgever je niet met de vakbondsvetegenwoordigers moet zien. Veel van mijn vakbondscollega's hebben verhalen over hoe zij tegengewerkt zijn door leidinggevenden om vrijelijk met de werknemers te kunnen spreken. Dat smooit de organisatie van werknemers in de kiem: het schrikt mensen af, en dat is precies waar zo'n werkgever op uit is.

De belangen en wensen van werknemers kunnen ophalen is een *conditio sine qua non* om collectief te kunnen onderhandelen. Wanneer je het recht op toegang tot de werkvloer wettelijk waarborgt wordt het buiten de deur houden van de bond letterlijk moeilijker. In Duitsland is de toegang tot de werkvloer bijvoorbeeld wel wettelijk verankerd. Sterker nog, daar is het recht op toegang tot de werkvloer zelfs al uitgebreid om toegang te verschaffen aan vakbonden via de digitale communicatiekanalen binnen een bedrijf, om zo met werknemers over hun belangen te kunnen spreken. In het Nederlandse wetgevende kader valt op dat vlak nog een wereld te winnen.

Verbeteren cao-dekkingsgraad

Een andere vernieuwing van de Europese richtlijn is dat er een inspanningsverplichting is opgenomen voor die lidstaten waar de cao-

Elmar Smid *Het slechtste jongetje van de klas?*

dekkingsgraad onder de 80% ligt. Die landen moeten samen met sociale partners voor november 2025 met een nationaal actieplan komen met maatregelen om dit percentage omhoog te krikken.

In Nederland is de cao-dekkingsgraad (het aantal werknemers die de bescherming van een cao geniet) gezakt naar 70,4%, terwijl we twee decennia geleden nog boven de 90% zaten.⁷ Het Nederlandse stelsel van cao-afspraken staat dus onder druk en dat is zorgelijk omdat een cao zorgt voor fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden voor iedereen en voor arbeidsrust. Werkgevers hoeven dan immers niet met alle individuele werknemers over arbeidsvoorwaarden te onderhandelen en de kans op wilde stakingen vermindert.

In de richtlijn wordt onderkend dat zowel de flexibilisering van de arbeidsmarkt als de praktijken van vakbondsondermijning als structurele oorzaken debet zijn aan deze neerwaartse trend. In Nederland is het nodig dat zo snel mogelijk met sociale partners gesproken wordt over een pakket aan maatregelen om deze trend te keren.

Het minimumloon toetsen op toereikendheid

Aan het begin van de rit heeft BusinessEurope, de Europese koepel van werkgeversorganisaties waar ook VNO-NCW lid van is, ons een dienst bewezen door na een lobbygesprek hun 'position paper' met ons te delen. Hierin staat dat BusinessEurope liever helemaal geen richtlijn wil en als er dan toch aan een wetsvoorstel gewerkt werd, dat er geen verplichtingen in mogen zitten. Door deze position paper konden we goed voorspellen wat er uit de positie van de lidstaten zou komen rollen, omdat de werkgeverslobby meestal goeddeels door de Raad wordt gekopieerd. Daar konden we dus op anticiperen.

Verplichtingen voor het vaststellen van het wettelijk minimumloon (WML) zitten namelijk wel degelijk in deze richtlijn. Allereerst

moeten vier criteria meegewogen worden om de hoogte van het minimumloon te bepalen, die rekening houden met de welvaartsontwikkeling in een land. Dan gaat het om 1) de koopkracht en kosten voor levensonderhoud, 2) het niveau van de lonen en de verdeling ervan, 3) het groeipercentage van de lonen en 4) de nationale productiviteitsontwikkelingen op lange termijn.

Het doel is uiteindelijk dat de loonverschillen binnen en tussen landen kleiner worden – opwaartse sociale convergentie heet dat in vakjargon. Het doel is dus niet dat mensen met de hakken over de sloot het hoogstnoodzakelijke kunnen kopen van het wettelijk minimumloon, maar dat mensen die het minimumloon verdienen meedelen in de welvaart van het land waarin zij wonen.

In het nummer van *Socialisme & Democratie* van april dit jaar beschreef Wiemer Salverda al dat van meedelen in welvaart voor Nederlanders die het minimumloon verdienen, bijster weinig terecht is gekomen: het minimumloon is ver achtergebleven bij de verdiende lonen.⁸ Salverda heeft berekend dat in 2022 het minimumloon 23% lag dan in 1979,⁹ terwijl de welvaart van andere werkenden wel sterk is toegenomen.

Om te kunnen beoordelen of het minimumloon nog toereikend is, is daarom nóg een verplichting ingevoerd in de Europese richtlijn. Er moeten referentiewaarden gebruikt worden, waarmee je op elk moment moet kunnen toetsen of het wettelijk minimumloon nog wel voldoet. Die referentiewaarden moeten rekening houden met de twee dimensies van toereikendheid: iemand moet fatsoenlijk kunnen rondkomen van het wettelijk minimumloon én het moet een eerlijk loon zijn in verhouding tot de loonontwikkelingen in de rest van het land.

Al jarenlang hanteert de OESO hiervoor de zogenaamde Kaitz-index – 60% van het mediaanloon – om dit te kunnen meten. Om die reden is dit percentage dan ook als aanbevolen norm opgenomen in de EU-richtlijn. Toen het

Elmar Smid *Het slechtste jongetje van de klas?*

minimumloon in 1969 werd ingevoerd zat Nederland nog boven deze norm. Toen kwam het bruto minimumloon uit op 66% van het bruto mediane loon. Intussen is die verhouding gezakt naar nog maar 46,6% in 2022.¹⁰

Het huidige, nu demissionaire, kabinet, zo blijkt uit de beantwoording op Kamervragen, wil echter geen referentiewaarden maar referentiebudgetten gaan gebruiken om op een toereikende hoogte voor het wettelijk minimumloon uit te komen.¹¹ Op die manier kan ze er allerlei toeslagen bovenop plussen

Van het wettelijk minimumloon moet je fatsoenlijk kunnen rondkomen én het moet een eerlijk loon zijn in verhouding tot de loonontwikkelingen in de rest van het land

en een strategische keuze maken wat voor gemiddelde huishoudboekjes als voorbeelden naar voren worden geschoven. Of een werknemer een toeslag krijgt, hangt evenwel af van iemands gezinssituatie, woonsituatie en vervoersmiddel dat nodig is om op het werk te kunnen komen. Deze toeslagen meenemen in de berekening van gemiddeldes, levert al snel een vertekend beeld op.

In andere EU-landen gaat dit beter dan bij ons, daar wordt voor de implementatie van de richtlijn naar de lonen gekeken: Frankrijk, Portugal en Slovenië zitten nu al boven de Europese norm. En Duitsland en het Verenigd Koninkrijk staan boven Nederland in het rijtje. In België, Bulgarije, Ierland, Slowakije en Spanje is deze referentiewaarde sinds kort in nationale wetgeving opgenomen, om er binnen af-

zienbare tijd naartoe te groeien. Daarnaast was het minimummaandloon bij onze zuider- en onze oosterburen op 1 januari van dit jaar voor het eerst in de geschiedenis niet alleen relatief hoger dan bij ons, maar ook absoluut.¹²

Voor een minimumloon waar je van kunt rondkomen en dat al te grote inkomensverschillen voorkomt, is het logisch om voor 60% van het mediaanloon te kiezen. Dat is ook de *Voort6-campagne* van de FNV op inzet. Om aan de Europese norm te voldoen heb je in 2024 namelijk een minimumloon van € 16 per uur nodig.¹³ Het is nu nog onduidelijk welke referentiewaarden er in Nederland gehanteerd zullen gaan worden, maar de wens van het kabinet om deze referentiewaarden te vertroebelen met toeslagen toont eigenlijk vooral aan dat het loon *op zichzelf* niet toereikend is.

Minimumjeugdloon

Het laatste hete hangijzer tijdens de onderhandelingen was wat er met afwijkingen van het normale minimumloon moest gebeuren, zoals het jeugdloon. Als het aan Agnes Jongerius had gelegen, had zij die mogelijkheid van afwijkingen het liefst in één klap voor de hele EU afgeschaft, maar helaas ontbrak de juridische grondslag om dat op Europees niveau te doen. Tot diep in de nacht hebben we met de Fransen onderhandeld over het wetsartikel dat hierop ingaat. Spanje was bijvoorbeeld bezorgd dat de bewoording ervan te veroorlovend zou zijn, terwijl andere lidstaten juist helemaal niet van regels over uitzonderingen wilden weten.

Omdat afwijkingen het belangrijkste doel van de richtlijn – werknemers de bescherming geven van een toereikend minimumloon – schaden, zijn deze aan voorwaarden gebonden. Enkel als ze non-discriminatoir en evenredig zijn, terwijl ze een legitiem doel nastreven, zijn afwijkingen straks nog toegestaan.

Ook Nederland moet haar afwijkingen, zoals het jeugdloon of de mogelijkheid om 25% van het loon van arbeidsmigranten in te hou-

Elmar Smid *Het slechtste jongetje van de klas?*

den voor hun huisvesting, toetsen in het licht van deze voorwaarden. En natuurlijk moeten ook eventuele toekomstige uitzonderingen op het wettelijk minimumloon aan deze voorwaarden voldoen.

Laten we het jeugdloon in Nederland eens onder de loep houden. Er is best een lans te breken voor het argument dat respectievelijk 20% (20 jaar), 40% (19 jaar) of 50% (18 jaar) minder betaald krijgen per maand voor het doen van hetzelfde werk leeftijdsdiscriminatie is.¹⁴

Het demissionaire kabinet wil bij de beoordeling of het minimumloon toereikend is de toeslagen mee laten wegen, niet alleen de lonen

Jongeren doen hetzelfde werk als hun oudere collega's, maar krijgen daarvoor flink minder betaald. Wanneer ik Belgische collega's vertel dat in Nederland supermarkten volledig op jongeren draaien, omdat die goedkoper zijn, kijken ze me onbegrijpend aan. Daar is in een supermarkt werken een normale baan, die door mensen van allerlei leeftijden gedaan wordt en waar Ahold-Delhaize een normaal cao-loon voor uitbetaalt.

De schoen wringt ook met betrekking tot de evenredigheidsvoorwaarde. Voor de Europese Commissie is het inherent dat in het kader van de evenredigheid gekeken moet worden naar de toereikendheid van het loon dat er overblijft. Maar door het jeugdloon zitten 18- en 19-jarigen in ieder geval al onder het bijstandsniveau, wat we in ons land als absoluut bestaansminimum hanteren. Je zult er als jongere maar op aangewezen zijn. In 2020 concludeerde het NIBUD al dat een 18-jarige alleenstaande zelfstandig wonende jongere iedere maand € 240 tekortkomt.¹⁵

In het kader van de evenredigheid moet ook de legitimiteit van de inbreuk op het normale minimumloon worden getoetst. Oftewel: zijn er meer geëigende manieren om het doel dat de uitzondering nastreeft te bereiken? Voorheen was de rechtvaardiging van ons jeugdloon dat het jeugdwerkloosheid tegen zou gaan, maar in de huidige krappe arbeidsmarkt kan dat geen argument meer zijn.

Nu wordt aangegeven dat het tegengaan van vroegtijdig schoolverlaten de reden is om het jeugdloon te laten voortbestaan. Opvallend zijn de resultaten uit het onderzoek dat hierover in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is uitgevoerd, na de verhoging van het minimumjeugdloon in 2015. Daaruit blijkt namelijk dat jongeren tussen 18 en 22 jaar hierdoor niet minder vaak een opleiding zijn gaan volgen.¹⁶

De legitimiteit van het bestaan van ons jeugdloon is dus discutabel. Vroegtijdig schoolverlaten kan beter worden tegengaan met andere middelen. De herinvoering van de basisbeurs voor studenten zal er een grote impact op hebben, bijvoorbeeld. Het scheelt ook meteen dat veel jongeren er dan niet meer zoveel naast hoeven te werken om hun o zo belangrijke opleiding te kunnen financieren.

Daarnaast raakt het jeugdminimumloon ook jongeren onder de 21 jaar die al een startkwalificatie op zak hebben. Wanneer schoolverlaten het doel is zou dit schot hagen niet mogen treffen, maar dat doet deze wel. Kortom: het jeugdloon dient vooral om werkgevers aan belachelijk goedkope arbeidskrachten te helpen.

Nederland blijft juist achter

Nederland heeft een traditie om Europese richtlijnen zo minimalistisch mogelijk te implementeren en de grenzen op te zoeken van waar echt absoluut niet omheen valt te komen. Hierdoor wordt het doel van de EU-wetgeving uit het oog verloren. We denken

Elmar Smid *Het slechtste jongetje van de klas?*

vaak het beste jongetje van de Europese klas te zijn, maar op het gebied van het waarborgen van vakbondsrechten, de toereikendheid van het wettelijk minimumloon en de legitimiteit van het jeugdminimumloon zijn we dat ze-

ker niet. Voor werknemers die het water aan de lippen staat zijn deze zaken ontzettend belangrijk. Hopelijk krijgt dit tijdens de behandeling van de implementatiewetgeving de aandacht die het verdient.

Noten

- 1 Voor deze vijf landen zijn artikelen 5, 6, 7 en 8 van de richtlijn — die over het WML gaan — om die reden niet van toepassing. Voor de overige 22 lidstaten is de gehele richtlijn van toepassing.
- 2 IAO-conventies 87 en 97.
- 3 In artikel 4, eerste lid, en artikel 12, tweede lid, van richtlijn 2041/2022 voor toereikende minimumlonen in de Europese Unie.
- 4 Artikel 2 van de Wet op de CAO regelt enkel wat in de statuten opgenomen moet worden als een vereniging zich een vakbond wil noemen, maar gaat niet in op bescherming tegen inmenging bij oprichting, werking en bestuur: 'Eene vereniging van werkgevers of van werknemers is slechts bevoegd tot het aangaan van collectieve arbeidsovereenkomsten, indien de statuten der vereniging deze bevoegdheid met name noemen.'
- 5 Rik van Steenberg (2021). Geen cao zonder onafhankelijke vakbond: Het belang van onafhankelijke vakbonden en hoe dat te waarborgen; naar het voorbeeld van Duitsland, *Tijdschrift Arbeidsrechtpraktijk* 1.
- 6 Zie overweging 24 van de richtlijn 2041/2022 voor toereikende minimumlonen in de Europese Unie.
- 7 Paul de Beer, op basis van cijfers van het CBS en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, (2023).
- 8 Wiemer Salverda (2023). Het minimumloon moet nog (veel) meer stijgen. *S&D* 2023|2.
- 9 Wiemer Salverda (2023). Welvaartswinst afgelopen halve eeuw voorbijgegaan aan sociale minima. *ESB*.
- 10 Jacob-Jan Koopmans (2023). De mythes rondom een hoger minimumloon ontkracht. *ESB*.
- 11 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 21 501–31, nr. 679.
- 12 Eurofound (2023). Minimum wages in 2023: Annual review, Minimum wages in the EU series, Publications Office of the European Union, Luxembourg; OECD, Minimum Relative to Average Wages of Full-Time Workers.
- 13 Jacob-Jan Koopmans (2023). De mythes rondom een hoger minimumloon ontkracht. *ESB*.
- 14 Rijksoverheid, Bedragen minimumloon 2023.
- 15 NIBUD (2020). Rondkomen met een laag inkomen én tegemoetkomingen — Voorbeeldbegroting: alleenstaande, zelfstandig wonend, 18 jaar in 2020.
- 16 SEO (2018). *Verkenning effecten aanpassing minimum(jeugd) loon: De invloed van de verhoging van het wettelijk minimumloon voor 18- tot en met 22-jarigen op de werkgelegenheid en bbl-instroom*, SEO-rapport nr. 2018-84, Amsterdam.

Weer een Spitzen-coup van het Europees Parlement?

Tijdens de vorige verkiezingen voor het Europees Parlement was Frans Timmermans door de sociaal-democratische fractie in het Parlement voorgedragen als Spitzenkandidat, en daarmee als hun beoogd voorzitter van de Europese Commissie. Maar de regeringsleiders benoemden uiteindelijk niet-Spitzenkandidat Ursula von der Leyen als Commissievoorzitter. Wat stelt de Spitzenkandidaten-procedure nu nog voor?

PAUL POST

Advocaat bij De Brauw Blackstone Westbroek te Amsterdam en gespecialiseerd in Europees recht en mededingingsrecht. Deze bijdrage is op persoonlijke artikel geschreven.

In juni zijn er weer Europese verkiezingen. EUburgers kunnen zich dan uitspreken over vraagstukken als klimaatverandering, migratie en de oorlog in Oekraïne. Onzeker is of kiezers met hun stem ook bepalen wie als voorzitter van de Europese Commissie het voortouw zal nemen in de aanpak van deze thema's, of dat de regeringsleiders over deze benoeming beslissen zoals in 2019, toen zij Ursula von der Leyen naar voren schoven. Die vraag is de inzet van de zogenaamde Spitzenkandidaten-procedure.

De strijd over de benoeming van de Commissievoorzitter is essentieel voor de constitutionele verhoudingen tussen de uitvoerende en wetgevende machten van de Europese Unie en biedt inzicht in haar constitutionele ontwikkeling. In de kern gaat het om het volgende: vindt de Commissievoorzitter (en in het verlengde daarvan, de Commissie)

primair legitimiteit in de steun van de regeringsleiders in de Europese Raad, of veeleer in de uitkomst van de verkiezingen van het Europees Parlement?

In dit artikel bespreek ik eerst de voorgeschiedenis van de Spitzenkandidaten-procedure. Vervolgens ga ik in op de lotgevallen van de Spitzenkandidaten – het initiële succes in 2014 en het daaropvolgende echec in 2019. Tot slot bied ik een vooruitblik op 2024, waaronder de initiatieven om de Europese kieswet aan te passen.

Achtergrond

In 1979 werd het Europees Parlement voor het eerst direct verkozen. Zijn bevoegdheden waren toen nog beperkt en het Parlement had ook nog geen formele rol in de benoeming van de Commissie en haar voorzitter – dat was

Paul Post *Weer een Spitzen-coup van het Europees Parlement?*

het domein van de lidstaten. In de Europese Raad maakten de regeringsleiders onderling uit wie Commissievoorzitter werd.

De ondergeschikte rol zou daarna snel evolueren. Opeenvolgende verdragswijzigingen zorgden ervoor dat het Parlement aanzienlijke wetgevende en budgettaire bevoegdheden verwierf. Het Parlement kreeg bovendien een formele rol in het benoemingsproces van de Commissievoorzitter. Sinds de jaren negentig bepaalt het verdrag dat de Europese Raad een kandidaat voordraagt, waarna het Parlement over die voordracht stemt. Hiermee is een samspel tussen Raad en Parlement gecreëerd, maar het blijft de Europese Raad die een kandidaat selecteert.

De wetgevende macht van het Parlement groeide dan wel gestaag, maar dat gold niet voor de publieke aandacht voor het functioneren van het Parlement. De verkiezingsopkomst daalde – waar in 1979 nog 62% van de Europese stemgerechtigden stemde, kwam in 1999 voor het eerst minder dan de helft naar de stembus en bracht in 2009 nog maar 43% een stem uit.¹

In het debat over de vraag hoe deze trend te keren en het ‘democratisch tekort’ van de Europese Unie aan te pakken, was de relatie tussen Commissie en Parlement een terugkerend thema. Door de Unie te ‘parlementariseren’ en een verhouding op te bouwen die vergelijkbaar is met die tussen nationale parlementen en regeringen – inclusief parlementaire vragen, hoorzittingen en vertrouwensstemmingen – konden beide instellingen aan aanzien en legitimiteit winnen, zo werd betoogd.

Het voorzitterschap van de Europese Commissie was hierbij een cruciale schakel. Als een van de gezichten van de Unie kon deze politicus rekenen op bekendheid bij het electoraat. Als de invulling van deze post tot inzet van de verkiezingen kon worden gemaakt, dan zouden de Europese verkiezingen aan betekenis winnen, terwijl die voorheen vaak als ‘second-order elections’ werden weggezet.²

Een pan-Europese verkiezingscampagne

zou frisse energie geven aan het Europese politieke debat en de publieke aandacht aanwakkeren, terwijl de Commissie(voorzitter) gezag zou kunnen ontlenen aan een eigen electoraal mandaat. Net zoals het in Nederland gebruikelijk is dat de lijsttrekker van de grootste partij probeert een regering te vormen en minister-president te worden (of dat voor die positie

Omdat de Europese verkiezingen nationaal georganiseerd zijn, verschijnen de Spitzenkandidaten hoogstens in hun eigen land op de kieslijst

een ‘premierskandidaat’ naar voren wordt geschoven), zou de Spitzenkandidat van de winnende Europese partij de Commissie mogen leiden. Voorstanders hoopten dat het systeem niet alleen beide instellingen een boost zou geven, maar ook de democratische legitimiteit van de Unie als geheel zou versterken.

Tegenstanders zezen tegelijkertijd op de rol van de Commissie als neutrale, onpartijdige ‘guardian of the treaties’. De Commissie bewaakt de naleving van de verdragen en kan de lidstaten waar nodig terechtwijzen en bestraffen. Het politiseren van de benoeming van de Commissievoorzitter zou de vervulling van deze rol bemoeilijken. Een Commissievoorzitter met een eigen electoraal mandaat zou bovendien een machtsverschuiving van de lidstaten naar de Europese instellingen kunnen opleveren – geen muziek in de oren van eurocritici.

De laatste herziening van de Europese verdragen (Lissabon 2007, in werking sinds 2009) liet de benoemingsprocedure van de Commissievoorzitter schijnbaar ongewijzigd. De voordracht bleef het terrein van de

Paul Post *Weer een Spitzen-coup van het Europees Parlement?*

regeringsleiders; het Parlement hield recht van instemming (alhoewel de kandidaat nu werd ‘gekozen’ in plaats van ‘goedgekeurd’). Ook werd een zinsnede aan de tekst van het desbetreffende verdragsartikel toegevoegd: de voordracht door de regeringsleiders zou geschieden, ‘rekening houdend met de verkiezingen voor het Europees Parlement en na passende raadpleging’.³ Die wijziging zou het Spitzenkandidatenproces onverwachts wind in de zeilen geven.

Eerste bedrijf: het succes van Juncker

In aanloop naar de Europese verkiezingen van 2014 sloegen Commissie en Parlement de handen ineen om met verwijzing naar de aangepaste verdragsbepaling het benoemingsproces van de Commissievoorzitter op zijn kop te zetten.⁴ ‘Deze keer is het anders’, was de leus van het Parlement — de kiezer stemde niet langer alleen voor het Parlement, maar bepaalde ook wie er Commissievoorzitter werd.

In verschillende uitingen werden Europese politieke partijen opgeroepen om een Spitzenkandidat te kiezen die als kandidaat-voorzitter zou fungeren.⁵ Het Parlement zou vervolgens alleen de winnende Spitzenkandidat als Commissievoorzitter accepteren — anders zou geen ‘rekening worden gehouden met de verkiezingen’. Een staaltje politiek-constitutioneel spel: het Parlement gebruikte zijn instemmingsrecht om ook de *voordracht* van de Commissievoorzitter naar zich toe te trekken.

De belangrijkste partijen droegen aldus een Spitzenkandidat voor en lanceerden een verkiezingscampagne.⁶ Kandidaten bezochten verschillende lidstaten en gingen meermaals in debat. De publieke aandacht was relatief gering, maar met name in de grootste EU-lidstaat, Duitsland, kregen de Spitzenkandidaten enige bekendheid.⁷ Toen bleek dat de christendemocratische EVP de grootste partij was geworden, spraken de Europese sociaal-democraten (S&D) pijlsnel hun steun uit voor EVP-Spitzenkandidat Juncker.⁸ Daarmee was een parlementaire

meerderheid geboren die vastbesloten leek om aan Juncker vast te houden.

Voorstanders van Juncker stelden dat iedere andere voordracht kiezersbedrog zou zijn. Tegenstanders, zoals de Britse premier David Cameron, zagen het Spitzenkandidatensysteem daarentegen als een onrechtmatige verschuiving van macht van de lidstaten naar het Parlement, in strijd met het Europese verdrag.⁹

Zij wezen ook op de voornaamste zwakke plek van het initiatief: omdat de Europese verkiezingen nationaal georganiseerd zijn, verschijnen de Spitzenkandidaten hoogstens in hun eigen land op de kieslijst en kon bijvoorbeeld een Nederlandse kiezer per defini-

De meeste fracties in het Europees Parlement zullen een Spitzenkandidat nomineren voor de verkiezingen van 2024

tie niet op Juncker stemmen. Zelfs de Europese partij van de Spitzenkandidaten staat niet op het stembiljet, wat de link nog indirecter maakt: een stem voor het CDA is dan een stem voor de EVP, is een stem voor Juncker.

De argumenten van Cameron en anderen ten spijt zijn het de voorstanders van de procedure die deze ronde het pleit winnen. Na lang aarzelen schaart ook de toenmalige Duitse bondskanselier Angela Merkel zich achter Juncker. Waar de Europese Raad gewoonlijk bij consensus beslist, is nu een stemming nodig, waarin Cameron en zijn Hongaarse evenknie Viktor Orbán de enige dissonanten zijn in een uitslag die in het rugby niet zou misstaan (26-2). Het Parlement stemt vervolgens met de voordracht in, uiteraard. De coup is geslaagd, de Spitzenkandidat is Commissievoorzitter geworden.

Paul Post *Weer een Spitzen-coup van het Europees Parlement?*

Tweede bedrijf: *dea ex machina*

Junckers benoeming was een belangrijke overwinning voor het Parlement en in de aanloop naar de verkiezingen van 2019 leek het er geenszins op dat het Parlement deze zege uit handen zou geven.¹⁰ Opnieuw benadrukten Parlement en Commissie het belang van de procedure en schoven de Europese partijen kandidaten naar voren: vanuit de EVP was dat ditmaal Manfred Weber, terwijl de S&D koos voor Frans Timmermans.

Zelfs de eurosceptische ECR schoof ditmaal een kandidaat naar voren. Tegelijkertijd bereidde ook de Europese Raad zich voor op een nieuwe institutionele schermutseling: de voordracht van de Commissievoorzitter was hun 'autonome bevoegdheid' en nominatie van een Spitzenkandidat zou dan ook 'geen automatisme zijn'.¹¹

De uitslag van de verkiezingen zorgde voor gemengde reacties. Met 51% was de opkomst aanzienlijk hoger dan eerder, hetgeen door sommigen aan het Spitzenkandidatensysteem werd toegeschreven.¹² Tegelijkertijd verloren de traditionele machtsblokken EVP en S&D terrein en behaalden zij voor het eerst geen gezamenlijke meerderheid in het parlement. Daar kwam bij dat de EVP weliswaar opnieuw de grootste werd, maar dat Spitzenkandidat Weber een gevoelig verlies leed in het eigen Duitsland. Weber ontbeerde bovendien de politieke ervaring van Juncker, die als regeringsleider zelf bijna twee decennia onderdeel was geweest van de Europese Raad.

Het zou uiteindelijk diverse bijeenkomsten van de Europese Raad vergen om tot een nominatie te komen. De regeringsleiders lieten zich geen kandidaat opleggen. Weber kon op onvoldoende steun rekenen en ook een voorstel om Timmermans tot Commissievoorzitter te maken en Weber tot voorzitter van het Parlement, werd uiteindelijk afgewezen.

Orbán, die in 2014 nog vruchteloos verzet had aangetekend tegen Junckers voordracht, wist hier de weerstand te verzilveren die

Timmermans opriep als aanjager van de EUBemoeienis met de rechtsstaten van onder meer Hongarije en Polen. De machtsstrijd leidde uiteindelijk tot de nominatie van een buitenstaander, een *dea ex machina*: de Duitse minister Von der Leyen.

De parlementaire stemming over Von der Leyen betekende de lakmoesproef voor de Spitzenkandidaten-procedure. Zou het Parlement de eerdere woorden gestand doen en haar kandidatuur afwijzen, of zouden andere (partij)belangen toch zwaarder wegen? Het laatste, zo bleek. Het Parlement stemde uiteindelijk schoorvoetend en met kleine meerderheid (383 stemmen, waar 374 nodig waren) in met haar benoeming. Kennelijk was de nieuwe procedure nog onvoldoende geworteld. Kiezersbedrog, reageerden critici.

De Europese Raad won daarmee het institutionele steekspel, terwijl het Parlement met een doekje voor het bloeden achterbleef – Von der Leyen benadrukte in haar eerste toespraak dat de procedure waarmee zij zelf op haar post belandde, aan hervorming toe was en suggereerde na te denken over transnationale kieslijsten.¹³ Haar aantreden lijkt desondanks het einde te betekenen van de Spitzenkandidaten: 'I was the first and last Spitzenkandidat' – grapte Juncker.¹⁴

Derde bedrijf? Vooruitblik naar de verkiezingen van 2024

Von der Leyen stelde in 2019 voor dat ruim voor de volgende verkiezingen nieuwe regels van kracht zouden moeten worden, maar de werkelijkheid is sindsdien weerbarstig gebleken. Initiatieven om het Spitzenkandidatensysteem een formele grondslag te geven, zijn gestrand. Het is dan ook bepaald geen vanzelfsprekendheid dat het Spitzenkandidaten-initiatief een vervolg krijgt in de context van de verkiezingen van 2024.

Eerst de verkiezingsregels. De Europese verkiezingen hebben nu vooral een nationaal karakter. Zo verschillen de minimumleeftijd,

Paul Post *Weer een Spitzen-coup van het Europees Parlement?*

het kiessysteem en zelfs de dag dat de verkiezingen worden gehouden van lidstaat tot lidstaat.¹⁵ Het Parlement heeft daarom meerdere pogingen gedaan om de bestaande regels rond de verkiezingen te wijzigen en harmoniseren. Onderdeel van die voorstellen is ook het creëren van ‘transnationale lijsten’, zodat iedere EU-burger een stem kan uitbrengen op

Peilingen geven op dit moment aan dat de EVP opnieuw de grootste fractie zal worden, terwijl Von der Leyen steun lijkt te genieten voor een tweede termijn

de Spitzenkandidaten. Het proces zou daarmee een formeler karakter krijgen en het zou aanzienlijk lastiger worden voor de Europese Raad om de Spitzenkandidaten te passeren.

Het wijzigen van de verkiezingsregels is echter geen sinecure. Het Parlement kan een voorstel doen, maar de Raad (van ministers) kan dat voorstel wijzigen en moet het unaniem goedkeuren. Na instemming van het Parlement dient het resulterende besluit bovendien door elk van de nationale parlementen te worden geratificeerd.¹⁶ Op dit moment liggen er twee voorstellen.

Het eerste is in 2018 aangenomen, maar nog niet door alle nationale parlementen geratificeerd en daarom nog niet in werking getreden.¹⁷ Deze aanpassing maakt het onder meer mogelijk om een naam of logo van Europese politieke partijen op stembiljetten te vermelden, zonder daartoe overigens te verplichten.¹⁸

Het gaat om een uitgekledede versie van het initiële voorstel van het Parlement. Bepalingen over een pan-Europees kiesdistrict om

‘Spitzenkandidaten’ een institutionele basis te geven en een verplichting voor Europese politieke partijen om een Spitzenkandidat te nomineren bleken onaanvaardbaar.¹⁹

Het tweede voorstel dateert van 2022, maar de Raad heeft hierop nog niet formeel gereageerd.²⁰ Het Parlement stelt hierin opnieuw voor om een transnationale kieslijst te creëren met officiële Spitzenkandidaten.²¹ Dat het voorstel in deze vorm wordt aangenomen, is buitengewoon onwaarschijnlijk – al was het maar omdat diverse nationale parlementen reeds hun bedenkingen hebben geuit, waaronder de Nederlandse Eerste en Tweede Kamer.²²

Wat betekent dit alles voor de Spitzenkandidaten-procedure? Duidelijk is dat de benoeming van Von der Leyen als niet-Spitzenkandidat het primaat heeft teruggebracht bij de Europese Raad, waar een voordracht van Weber of Timmermans een bestendinging was geweest die lastig om te keren zou zijn. Daar komt bij dat, gelet op het gebrek aan vooruitgang op institutioneel vlak, het Spitzenkandidaten-proces noodzakelijkerwijs informeel van karakter zal blijven.

Toch is het systeem nog niet dood en begraven. Op dit moment lijkt het erop dat de meeste partijen een Spitzenkandidat zullen nomineren voor de verkiezingen van 2024. Allereerst geldt dat de EVP naar alle waarschijnlijkheid een kandidaat naar voren zal schuiven, nu haar statuten expliciet voorzien in het verkiezen van een Spitzenkandidat.²³

De S&D heeft zich weliswaar nog niet uitgesproken, maar het ligt in de lijn der verwachting dat ook zij een kandidaat nomineert. Het congres van de liberale ALDE heeft eveneens voorgesteld een Spitzenkandidat te nomineren, terwijl ook en de Groenen al hebben aangegeven dat opnieuw te doen. Alleen de eurosceptische ECR en ID zullen geen kandidaat nomineren.

Al met al lijkt er dus opnieuw een lijsttrekkersstrijd tot stand te komen. Of dat er ook toe zal leiden dat een Spitzenkandidat tot voorzit-

Paul Post *Weer een Spitzen-coup van het Europees Parlement?*

ter wordt benoemd, is lastig te voorspellen. Peilingen geven op dit moment aan dat de EVP opnieuw de grootste partij zal worden, terwijl Von der Leyen steun lijkt te genieten voor een tweede termijn. Vanuit dat oogpunt is cruciaal of zij zichzelf als Spitzenkandidat laat kandideren door haar politieke partij, de EVP.²⁴ Vertrouwt zij voor haar machtsbasis opnieuw op de Europese Raad, of meldt zij zich als Europese lijsttrekker (Spitzenkandidat) en waagt zij de sprong naar het Parlement als patroon?

Het is voor Von der Leyen een waagstuk, overstappen van Europese Raad naar Parlement als basis van haar machtspositie, met tegenvallende peilingen voor het EVP als achtergrond – maar het zou haar aanzien en legitimiteit kunnen versterken en haar richting de Europese Raad een meer autonome positie verschaffen. Tot nu toe heeft zij in dit kader aangegeven niet op de Duitse kieslijst te willen staan, maar houdt zij zich op de vlakke over een eventuele EVP-kandidatuur.

Het zou de stembusgang in ieder geval van een Europees narratief en gezicht voorzien en een duidelijke inzet geven – krijgt Von der Leyen een tweede termijn? En bij succes wordt het politieke karakter van de Commissie versterkt – niet voor niets beschreef de succes-

volle Spitzenkandidat Juncker zijn Commissie als een ‘politieke Commissie’.²⁵

Mocht Von der Leyen het Spitzen-pad bewandelen en vervolgens worden herbenoemd, dan zou dat een herbevestiging zijn van het Spitzenkandidatenproces en een opsteker voor de constitutionele vernieuwing van de Europese Unie. In andere scenario's zal een renaissance van het Spitzenkandidatensysteem voornamelijk afhankelijk zijn van de bereidheid van (de diverse partijen in) het Parlement om voet bij stuk te houden en niet Spitzenkandidaten af te wijzen. Maar op het eerste gezicht lijkt onwaarschijnlijk dat het EVP-contingent Von der Leyen zou afwijzen, zelfs als zij geen Spitzenkandidat zou zijn. Het wordt buitengewoon interessant om deze ontwikkelingen de komende periode te volgen.

Op de langere termijn zijn het de voorgestelde veranderingen in het kiessysteem die de grootste potentie hebben om het Spitzenkandidatensysteem te reanimeren. Die veranderingen lijken op dit moment echter ver weg, gelet op de weerstand tegen een gedeelte van de initiatieven en de strenge ratificatie-eisen. De institutionele strijd om de verkiezing van de Commissievoorzitter zal dus blijven voortduren.

Noten

- In Nederland liggen deze percentages nog een stuk lager – van 58,1% in 1979, naar een dieptepunt van 30% in 1999 naar 41,8% bij de laatste verkiezingen in 2019.
- Zie K. Reif & H. Schmitt (1980). ‘Nine second-order national elections: A conceptual framework for the analysis of European election results’, *European Journal of Political Research*, afl. 1, p. 3-44. Zie ook: P. Ehin & L. Talving (2021). ‘Still second-order? European elections in the era of populism, extremism, and Euroscepticism’, *Politics*, afl. 4, p. 467-485.
- Artikel 17(7) Verdrag betreffende de Europese Unie. Deze frase is iets sterker geformuleerd in de Duitse en Spaanse taalversies, waarin de Europese Raad wordt opgedragen rekening te houden met ‘das Ergebnis’ respectievelijk ‘el resultado’ van de verkiezingen. Volledigheidshalve: het is vaste rechtspraak dat de taalversies van een Unierechtelijke bepaling gelijkwaardig authentiek zijn. Zie bijvoorbeeld Europees Hof van Justitie, 16 juni 2022, *Haven van Brussel*, C229/21, EU:C:2022:471, punt 56, met verdere verwijzingen.
- Zie over de Spitzenkandidatenprocedure in 2014 meer uitgebreid mijn artikel P. Post (2016). Deze keer is het anders. De Spitzenkandidatenprocedure voor de benoeming van de voorzitter van de Europese Commissie. In: *Ars Aequi*, afl. 9, p. 581-589.
- Resolutie van het Europees Parlement van 22 november 2012 over de verkiezingen van het Europees Parlement in 2014 (P7_TA(2012)0462), PbEU 2015, C 419/27, p. 185.
- Zie voor een beschrijving van

Paul Post *Weer een Spitzen-coup van het Europees Parlement?*

- de campagnes N. Peñalver García & J. Priestley (2015). *The Making of a European President*, New York: Palgrave Macmillan, hoofdstuk 6.
- 7 Zie hierover S. Hobolt (2014). 'A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections', *Journal of European Public Policy*, afl. 10, p. 1528-1540.
 - 8 C. de Gruyter, S. Alonso, 'Hoe een Duits een-tweetje Juncker aan de macht hielp', NRC Handelsblad 28 juni 2014.
 - 9 Een opinieartikel van Cameron verschijnt op 13 juni 2014 in diverse Europese kranten, waaronder de *Irish Times* ook *Le Monde* en de *Süddeutsche Zeitung*. Zie 'Invented' process to appoint President of European Commission is damaging to democracy.
 - 10 Zie over de Spitzenkandidatenprocedure in 2019 meer uitgebreid mijn artikel P. Post (2020). Het einde van de Spitzenkandidatenprocedure? De evolutie van het benoemingsproces van de Commissievoorzitter, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, afl. 11, p. 179-194.
 - 11 Europese Raad, Remarks by President Donald Tusk following the informal meeting of the 27 heads of state or government on 23 February 2018, 23 februari 2018.
 - 12 Ook in Nederland steeg de opkomst, van 37,3% naar 41,9%.
 - 13 Von der Leyen, Een Unie die de lat hoger legt. Mijn agenda voor Europa, Politieke Beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie, 2019-2024, p. 23.
 - 14 EUObserver (2019). Juncker: 'I was first and last Spitzenkandidat.'
 - 15 Zie Akte van 20 september 1976 betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, PB 1976, L 278, p. 5, laatstelijk gewijzigd bij Besluit 2002/772/EG, Euratom van de Raad van 25 juni en 23 september 2002, PbEG 2002, L 283, p. 1.
 - 16 Zie Artikel 223 lid 1 VWEU.
 - 17 Besluit (EU, Euratom) 2018/994 van de Raad van 13 juli 2018, PbEU 2018, L 178, p. 1. Het besluit is wel (stilzwijgend) goedgekeurd door Nederland. Zie Kamerstukken 2018-19, 35 076, nr. A/1.
 - 18 Zie artikel 3 ter. Overigens heeft de Commissie als onderdeel van haar voorstel om de regels over de financiering van Europese politieke partijen te actualiseren (COM(2021) 734 final), een verplichting voorgesteld voor nationale partijen om het logo van de Europese politieke partij waarbij zij zijn aangesloten bovenaan hun website op te nemen. Dit voorstel bevindt zich nu in de triloof fase.
 - 19 Zie artikel 2 bis en artikel 3 septies van het voorstel van het Europees Parlement, hetgeen als bijlage is opgenomen bij de resolutie van het Europees Parlement van 11 november 2015 over de hervorming van de kieswet van de Europese Unie (P8_TA(2015)0395), PbEU 2017, C 366/02, p. 7.
 - 20 Resolutie van het Europees Parlement van 3 mei 2022 over verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen (P9_TA(2022)0129), nog niet gepubliceerd in het PbEU.
 - 21 Zie artikel 15. Een aanbeveling voor transnationale kieslijsten was overigens ook een van de voorstellen van de Conferentie over de toekomst van Europa. Zie voorstel 38, onder 4, van Report on the Final Outcome.
 - 22 Beide Kamers brachten een negatief advies uit ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel, een zogenaamde 'gele kaart' (zie Kamerstukken 2021-22, 36 104, nr. 5 en 36 104, nr. C). Ook vanuit Denemarken, Ierland en Zweden werd formeel geprotesteerd (zie Tweede Kamer, 2022-23, 21 501-02, nr. 2651, p. 3). Dit alles was onvoldoende om het ontwerp opnieuw in overweging te doen nemen, omdat daar ten minste een derde van de nationale parlementen (9 parlementen of 18 stemmen) voor nodig zijn. Zie artikel 12(b) VEU en Protocol 3, artikel 7(2). Overigens werd vanuit Nederland ook een gele kaart getrokken tegen het voorstel van het Parlement uit 2015 – zie 34 361, nr. 6 (bijlage) en 34 361 nr. B.
 - 23 Zie artikel 18.
 - 24 Het Duitse coalitieakkoord tussen SPD, Groenen en FDP gunt de Eurocommissaris aan de Groenen, tenzij de Commissievoorzitter uit Duitsland afkomstig is – waarmee vooruit lijkt te worden gelopen op een mogelijke herbenoeming van Von der Leyen.
 - 25 Juncker, Speech by President Juncker on review of his Commission, 22 oktober 2019.

Artificiële intelligentie die werkt voor mensen

De Europese wetgeving over artificiële intelligentie krijgt langzaam vorm, maar voor de maatschappelijke impact van AI is nog niets geregeld. Vanuit een commerciële logica zullen weinig bedrijven AI-producten ontwikkelen die specifiek bedoeld zijn om het leven van arme mensen te verbeteren.

DANIEL MÜGGE

Professor of Political Arithmetic aan de Universiteit van Amsterdam en projectleider RegulAite

De Europese Unie staat op het punt om wetgeving voor artificiële intelligentie (AI) aan te nemen. Na jaren gesteggel wordt de ‘AI Act’ in december waarschijnlijk een feit. Dat regelpakket stelt grenzen aan gevaarlijke toepassingen zoals automatische gezichtsherkenning. Het moet bovendien ervoor zorgen dat AI-tools in Europa geen fundamentele rechten schenden — denk aan privacy of het recht op non-discriminatie. En het legt AI-ontwikkelaars een reeks plichten op, bijvoorbeeld openheid over hoe potentieel risicovolle systemen zijn gebouwd.

Maar wie denkt dat AI als politiek dossier daarmee is afgehandeld, heeft het goed mis. Brusselse AI-wetgeving heeft namelijk weinig oog voor de maatschappij-brede omwentelingen die AI kan brengen. Dat is een punt van zorg met name als men in AI meer ziet dan gewoon een digitaal product dat binnen heldere kaders vrij verhandelbaar moet kunnen zijn. De Tweede Kamer wordt eind november opnieuw gekozen; het Europese parlement over iets meer dan een half jaar. Een goed moment

dus om te vragen: wat zouden beginselen zijn van een progressief AI-beleid?

Het ligt voor de hand hierbij drie belangrijke progressieve beginselen als uitgangspunt te nemen: emancipatie, solidariteit en duurzaamheid. Wat betreft de eerste: technologische vooruitgang zou mensen vrijer moeten maken en hun zelfbeschikking en controle over het eigen leven moeten vergroten. Met het oog op solidariteit zouden de vruchten van vooruitgang breed in de maatschappij — en wellicht mondiaal — gedeeld moeten worden, dus fair en met oog voor elkaar. En vanuit het beginsel van duurzaamheid mag die vooruitgang niet op rekening van toekomstige generaties gaan. Wat betekent het voor AI-beleid als men het drieluik emancipatie, solidariteit, en duurzaamheid als uitgangspunt neemt?

Een inhaalrace tussen vangrails

Op dit moment zijn politieke discussies en de beleidsvisies op artificiële intelligentie vrij nauw. De centrale doelstelling is: AI aanjagen.

Daniel Mügge *Artificiële intelligentie die werkt voor mensen*

AI wordt gedomineerd door de grote Chinese en Amerikaanse Big Tech-bedrijven. In deze landen worden de meeste AI-patenten aangemeld en investeringen in AI zijn er veel hoger dan in Europa. Niet dat op ons continent niets gebeurt, maar er zit een duidelijk gat tussen de twee mondiale koplopers en de EU. Uit angst een economische boot te missen en technologisch afhankelijk te worden, zetten zowel Den Haag als Brussel in op een Europese inhaalrace op AI-vlak.

Tegelijkertijd leven in beleidskringen ook zorgen over de veiligheid en mogelijk misbruik van AI. EU-wetgeving voor artificiële intelligentie – een soort wettelijke vangrails voor die inhaalrace – focust niet alleen op bijvoorbeeld geautomatiseerde discriminatie en mogelijke privacy-schendingen, maar ook op digitale manipulatie, bijvoorbeeld door deepfakes, of schade voor burgers als AI-systemen op hol slaan.

Hype

Op de achtergrond schemeren twee uiteenlopende AI-verzichten. De eerste, een futuristische hype, suggereert dat artificiële intelligentie álles verandert. Alsof de mensheid in haar geheel een upgrade krijgt, zoals in de titel van Max Tegmarks bestseller *Life 3.0. Being Human in the Age of Artificial Intelligence*. Bron van paniek is hier een soort FOMO (fear of missing out), waarin de geschiedenis landen zal afstraffen die AI niet op tijd omarmd hebben. Adviesbureaus zoals McKinsey rekenen regelmatig voor wat voor ongelofelijke sommen geld met AI verdiend kunnen worden – om watertandende klanten vervolgens met duurbetaald advies op weg te helpen in die gouden AI-toekomst.

Wat daarbij vaak vergeten wordt is dat nieuwe verdienmodellen en innovatie niet automatisch tot bredere welvaart leiden. Veel artificiële intelligentie-toepassingen zullen winst en economische macht eerder concentreren bij een kleine groep. De productiviteit van een handvol bedrijven en werknemers zal een behoorlijke boost krijgen. Maar tenzij die

nieuwe rijkdom breed gedeeld wordt in de maatschappij, leidt deze niet tot meer vraag en dus groei. Zonder een overheid die via forse belasting van digitale winsten artificiële intelligentie als ongelijkheidsmachine beteugelt, zou het economische wondermiddel AI wel eens een wassen neus kunnen zijn.

Er is nauwelijks aandacht voor de gevolgen van artificiële intelligentie voor de zwakkeren in de samenleving

Maar ook buiten het economische domein gaat AI de mensheid niet redden. We hebben nu al de technologische middelen om grote wereldproblemen op te lossen, maar onverschilligheid, hebzucht en politiek conflict staan daar keer op keer aan in de weg. Daar zal AI niets aan veranderen.

Tegelijkertijd duiken apocalyptische vergezichten op: een doorgeslagen, ver gevorderd AI, zo horen wij uit Silicon Valley, zou ooit zelf de macht kunnen pakken of gewoon uit de hand kunnen lopen, met desastreuze gevolgen voor de mensheid. 'Existential risk' wordt in tech-kringen als het centrale obstakel gezien op weg naar een digitaal Nirvana.

Kritische analisten zien hier vooral een gewiekst afleidingsmaneuver in. In sci-fictieve discussies bewijst de tech-sector zijn vermeende zorgen over de maatschappelijke impact van artificiële intelligentie, zonder zijn handen vuil te hoeven maken aan de problematische gevolgen van AI die wij nu al zien. Natuurlijk moeten lange-termijnvragen en scenario's in kaart gebracht worden, maar zij zijn geen excuus voor nalatigheid in het hier en nu.

Daniel Mügge *Artificiële intelligentie die werkt voor mensen*

Een brede blik op AI

Vanuit een progressief perspectief is de vraag urgent wat de voetafdruk van AI is in de samenleving, nu en in de toekomst. En hoe wij ervoor kunnen zorgen dat AI emancipatie, solidariteit, en duurzaamheid bevordert en niet belemmert. Ten eerste moet de blik op AI zelf verbreed worden. In het wild treffen wij AI immers meestal ingebed in andere technologieën – navigatiesystemen, websites om treinkaartjes te boeken, digitale leeromgevingen op school, de workflow-planning op ziekenhuisafdelingen, of achter geautomatiseerde brieven van de overheid. Artificiële intelligentie is niet zozeer een apart product, zoals een zaklamp of digitale camera, maar een tool dat op heel veel plekken vrij onzichtbaar ingezet wordt.

AI-beleid gaat dus niet alleen over de veiligheid of transparantie van een algoritme zelf. Het gaat ook over de maatschappelijke consequenties van AI-gebruik. Wat doet AI met ons onderwijs? Hoe beïnvloedt zij, via mobiele telefoons of tablets, kinderen en jonge mensen? Wat doet AI met menselijk contact in de zorg? Waar kan AI gebruikt worden om consumenten nog slimmer te verleiden of een zo hoog mogelijke prijs te laten betalen? Discussies rond deze onderwerpen zijn niet nieuw. Het besef dat de politiek hier iets van mag en moet vinden is dat wel.

Bij het onder ogen zien van de onwenselijke maatschappelijke bijwerkingen van AI hebben we een nuchter beleid nodig, geen paniekvoetbal. Er mag bij de ontwikkeling of toepassing van AI best af en toe op de rem getrapt worden, ondanks jachtige berichten dat, als wij niet vol gas geven, de Nederlandse of Europese digitale sector nog verder achteropraakt. Nederland wordt niet direct een digitale woestijn als het een keer een innovatie langs zich heen laat gaan. Amerika mag dan digitaal geavanceerder zijn dan Europa, de relatieve behoedzaamheid en solidariteit van beleid hier maken Nederland nog steeds

een veel leefbaarder land dan de VS, met name voor burgers die niet tot een bevoorrechte minderheid behoren. Technologisch wereldleiderschap is noch een garantie noch een voorwaarde voor gelukkige burgers.

Een brede blik op artificiële intelligentie verliest bovendien de ecologische voetafdruk niet uit het oog. Datacentra en computersystemen om algoritmes te trainen verslinden enorme hoeveelheden elektriciteit. En de grondstofwinning voor geavanceerde computerchips gaat vaak gepaard met abominabele arbeidsomstandigheden en serieuze milieuvervuiling, bijvoorbeeld rondom mijnen. Zo virtueel als AI ook lijkt, zij heeft nogal een nare impact op de natuur.

Beleid daarop voeren is lastig: datacentra die op groene stroom draaien, leggen zo'n groot beslag op die stroomvoorziening dat andere verbruikers worden gedwongen fossiele elektriciteit te gebruiken. Ze schuiven het probleem zo door. De meeste potentie zit vooralsnog misschien in een combinatie van transparantie over de milieu-impact van techbedrijven en regels die energiezuinig AI aanmoedigen. Bijvoorbeeld door eindgebruikers de optie te geven om zoekmachines, apps en kantoorsoftware in een energiezuinige AI-light stand te zetten. Alsnog onbevredigend, maar afgedwongen openheid over de milieu-impact van AI-gebruik is in ieder geval beter dan de illusie dat AI een schone technologie is. Ook aan een onschuldige vraag aan ChatGPT hangt een ecologisch prijskaartje.

Manipulatie en emancipatie

Een van de grootste zorgen over AI vanuit een progressief perspectief is de invloed op emancipatie – begrepen als een stapsgewijze groei van zelfbeschikking. Veel AI-systemen mikken er immers op individuen en hun bewegredenen beter te doorgronden, om daar dan politiek of commercieel voordeel mee te doen. Hier zit een cruciale spanning. Algoritmes bieden wellicht gemak, bijvoorbeeld in

Daniel Mügge *Artificiële intelligentie die werkt voor mensen*

zoekmachines die ons wonderbaarlijk naar de gewenste resultaten leiden of Spotify dat nu al weet waar wij morgen graag naar zullen luisteren. Tegelijkertijd worden mensen, soms met, soms zonder kwade bedoelingen, steeds meer van buiten gestuurd — wat haaks staat op zelfbeschikking.

Een progressief AI-beleid zou burgers realistische opties moeten geven die teugels terug te pakken. Zo zouden techbedrijven bijvoorbeeld verplicht kunnen worden gebruikers van apps of zoekmachines zelf te laten kiezen tussen zoekalgoritmes: wil ik op Lin-

AI-beleid gaat niet alleen over de veiligheid of transparantie van een algoritme zelf, het gaat ook over de maatschappelijke consequenties van AI-gebruik

kenIn alleen posts van mijn directe contacten zien, streng chronologisch? Voorgeselecteerd op mijn vermeende interesses? Of misschien gemengd met wat willekeurig uitgekozen, populaire posts? Op z'n minst zouden gebruikers makkelijker moeten kunnen begrijpen naar welke criteria artificiële intelligentie content of suggesties voorsorteert.

Hetzelfde geldt voor het politieke discours. Sociale media-algoritmes werden regelmatig gehemeld als bronnen van disinformatie, online haat en polarisatie. Tegelijkertijd kunnen politieke partijen en hun aanhangers AI gebruiken om met psychologische trucjes zielen te winnen. Daarbij worden rede en deliberatie omzeild om direct het onderbewustzijn van kiezers aan te boren.

Stel je een algoritme voor dat voor mij op maat gemaakte partij-reclame mailt — geba-

seerd op de regio waar ik woon, de baan die ik heb, mijn taalgebruik, het soort onderwerpen dat ik relevant vind, enzovoort. En niet alleen de tekst van die automatische e-mail is dan op mij geijkt, maar ook het lettertype, de achtergrondafbeelding et cetera. Politieke reclame gestoeld op een algoritmisch psychogram van mij, dat mij precies op mijn zwakke plekken weet te raken. Ook dat staat haaks op emancipatie en het doel om burgers zelf soeverein over hun levens te laten beslissen.

Met name vanwege het potentiële risico van manipulatie mag de controle over AI niet in een klein aantal handen geconcentreerd zijn — noch bij bedrijven, noch bij overheden. Vooralsnog heb ik geen probleem met de AI-toepassingen die Microsoft langzamerhand in zijn Office-software inbouwt, zoals automatische tekstsuggesties of vertaling van gehele documenten. Maar het is opmerkelijk dat het monopolie van Microsoft kantoorsoftwaregebruikers feitelijk geen andere keuze laat dan dag in, dag uit met AI te werken.

De ongelijke impact van AI

Veel discussies over AI suggereren een soort tweestrijd tussen mens en machine, of tussen burgers en Big Tech. De praktijk ligt ingewikkelder, want de kosten en baten van AI zijn ongelijk verdeeld. Sommige werknemers zullen hun productiviteit — en daarmee wellicht hun lonen — inderdaad zien stijgen. Andere banen versralen of verdwijnen. In het ene geval gebruiken mensen algoritmes, in het andere gebruiken of vervangen algoritmes mensen.

Dat geldt ook voor het gebruik van AI in de privésfeer. Commerciële AI-toepassingen zijn immers gericht op mensen die ervoor kunnen betalen en voldoende digitaal geletterd zijn. Een deel van de Nederlandse bevolking is als markt voor AI-hulpmiddelen gewoon niet interessant. Het resultaat? Een groeiende kloof tussen mensen die hun voordeel kunnen doen met digitale technologieën en degenen voor wie dat niet geldt.

Daniel Mügge *Artificiële intelligentie die werkt voor mensen*

De digitale kloof is natuurlijk niet nieuw, maar vanuit een progressief perspectief is zij een manifest politiek probleem. Solidaire technologische vooruitgang zou immers moeten betekenen dat zoveel mogelijk mensen er beter van worden. Dat gaat niet vanzelf en vergt dus politieke interventies. Een progressief AI-beleid is niet alleen bezig met de voorhoede van de digitale transformatie — de ‘innovators’ — maar bekommert zich ook om de achterblijvers. Vanuit een commerciële logica zullen weinig bedrijven AI-producten ontwikkelen die specifiek bedoeld zijn om het leven van arme mensen te verbeteren. Of denk aan vertaaltools die mensen zonder Nederlandse taalvaardigheden écht kunnen helpen die brief van de rijksoverheid te begrijpen. Hier zijn initiatief en geld vanuit de publieke sector gevraagd om te zorgen dat de voordelen van AI breed gedeeld worden.

De mondiale dimensie

Wie uitzoomt en de wereld als geheel bekijkt, ziet een nog veel grotere kloof. De tech-sector is mondiaal, en de grootste spelers zijn geworteld in de VS of in China. Europa heeft al moeite om die twee bij te houden; voor de meeste andere landen is die strijd verloren voordat die is begonnen.

Het resultaat is een mondiale hiërarchie waarin digitale macht enorm geconcentreerd is. Daar is van Den Haag en zelfs vanuit Brussel niet direct iets aan te doen, maar het vergt wel onze aandacht. Verstreckt digitaal beleid in rijke landen mondiale ongelijkheid? Belemmert ons beleid wellicht de ontwikkeling van lokale high tech-sectoren elders? En in welke mate zitten achter algoritmes op onze telefoons slecht betaalde werkers in arme landen, die eindeloze datasets voor een mager loon moeten opschonen? Het belang van faire handel en oog voor ontwikkeling elders in de wereld geldt ook voor AI.

Tegelijkertijd zal ook een progressief AI-beleid rekening moeten houden met de geopo-

litieke situatie. Artificiële intelligentie is niet alleen de speelbal van commerciële interesses, maar ook van militaire belangen. Zowel Beijing als Washington ziet AI als een cruciaal wapen in hun gespannen onderlinge verhouding. In hoeverre algoritmes daadwerkelijk beslissend zullen worden op het slagveld is een open vraag; dat grote strijdmachten er hun hoop op zetten is een feit. Ook door zijn NAVO-lidmaatschap en afhankelijkheid van de VS zal Nederland zich aan de militarisering van AI niet geheel kunnen onttrekken.

Dat betekent niet dat Europees AI-beleid zich moeten laten meesleuren in alomvattende ‘vriend of vijand’-logica van digitale bondgenootschappen. Ondanks de nauwe trans-Atlantische banden moet het mogelijk blijven om verschillende beleidspaden te bewandelen — zoals nu al gebeurt met een strenger Europees toezicht op digitale platforms of privacybescherming. Toekomstige Amerikaanse verkiezingen zouden de meningsverschillen tussen het Witte Huis en Brussel fors kunnen laten groeien; alleen al daarom is het verstandig om niet te zeer op trans-Atlantische eensgezindheid te vertrouwen.

Een pragmatische maar doortastende aanpak

Eerlijk is eerlijk: er zijn grenzen aan de bestuurbaarheid van AI. Het digitale karakter ervan maakt AI vaak ongrijpbaar en de toekomstige vaardigheden van AI-systemen zijn lastig te voorspellen. Er is geen magische knop om technologische ontwikkelingen de ene of andere kant op te sturen.

Omdat AI-beleid niet helemaal van tevoren dichtgetimmerd kan worden, moet de politiek flexibel kunnen blijven reageren op nieuwe uitdagingen. Bedrijven willen begrijpelijkerwijs weten waar zij juridisch aan toe zijn, maar als de technologie zelf onvoorspelbaar blijft, zullen de politieke antwoorden daarop dat ook zijn.

Innovatie en individuele vrijheid moeten ruimte krijgen zolang zij het bredere

Daniel Mügge *Artificiële intelligentie die werkt voor mensen*

maatschappelijke belang niet in het geding brengen. Dat geldt ook voor wat men digitale volksgezondheid zou kunnen noemen. Waar AI gedrag bevordert dat schadelijk is voor burgers – bijvoorbeeld excessieve impulsaankopen – zou de overheid net zo kunnen ingrijpen als zij dat doet met een verbod op roken op bepaalde plaatsen en beneden een bepaalde leeftijd, leeftijdsbeperkingen voor alcoholverkoop, of een gordelplicht in de auto.

Niet alles kan of hoeft gereguleerd te worden. Sommige negatieve bijwerkingen van de digitale transformatie kunnen beter door flankerende maatregelen opgevangen worden. Neem sectoren waarin AI op grote schaal banen zou kunnen vernietigen – vooral routinewerk achter computers, zoals de verwerking van documenten of data. Gezien het tempo van veranderingen ligt het vanuit solidariteitsoogpunt voor de hand dat de winnaars van de AI-omwentelingen meebetalen om de verliezers te compenseren. Of dat de vorm krijgt van een basisinkomen of goede omscholing is minder relevant. Wat telt is het principe dat men verliezers niet gewoon in de kou laat staan.

De rol van Nederland in Europa

AI-beleid is voor een groot deel EU-beleid. Europese wetgeving ziet AI primair als een digitaal product, en dus als deel van de binnenmarkt. Die aanpak is zinvol – een lappendeken van digitale regels in Europa zou haast onwerkbaar zijn.

Daarmee is de rol van nationaal AI-beleid echter nog lang niet uitgespeeld. Ten eerste hebben de lidstaten – en Europarlementariërs uit die lidstaten – een centrale rol in het EU-beleid. Nederland kan dus zijn stem in Brussel laten gelden. Ten tweede houdt AI-beleid niet op bij wetgeving voor een digitale binnenmarkt. AI-beleid gaat ook over de effecten die technologische verandering in andere sectoren heeft – in de zorg, in het onderwijs, in arbeidsmarkten, in de politieke arena, in de media.

Hier ligt wel ruimte om op nationaal niveau bij te sturen: welke rol willen wij voor AI in het hoger onderwijs? Welke ruimte krijgen ondernemingsraden om mee te beslissen over inzet van AI in een bedrijf? Moeten er grenzen zijn voor TikTok-algoritmes die toeristen in Amsterdam de ene dag massaal naar de ene

Als AI gedrag bevordert dat schadelijk is voor burgers – bijvoorbeeld excessieve impulsaankopen – zou de overheid kunnen ingrijpen

plek sturen, en een dag later naar een andere? En als AI-gedreven sociale media de mentale gezondheid van jonge mensen beschadigen, hoe kan nationaal beleid die dynamiek afzwakken? Een Europese markt voor AI mag niet betekenen dat landen geen ruimte meer overhouden om de voetafdruk van de digitale transformatie te managen.

Een oneindige opgave

Het is moeilijk voorstelbaar dat digitale innovatie ergens stopt. Daarmee is ook AI-beleid nooit af. Zowel de Tweede Kamer als het Europese Parlement zullen ervoor moeten blijven zorgen dat de digitale transformatie een stap voorwaarts voor alle burgers is, zonder te veel van de kosten door te schuiven naar de toekomst.

De trias van emancipatie, solidariteit en duurzaamheid als leidraad maken het er niet makkelijker op: AI werkt immers op heel uiteenlopende manieren op die gebieden door, vaak op manieren die niet direct zichtbaar zijn. Desondanks zullen progressieve politici die handschoenen moeten oppakken en werk

Daniel Mügge *Artificiële intelligentie die werkt voor mensen*

moeten maken van een AI-toekomst waar mens en maatschappij beter van worden.

Op dit moment ontbreekt echter aandacht voor en kennis over wat AI betekent voor de zwakkeren in de samenleving. AI is ingewikkeld, en de beleidsdiscussie wordt – niet geheel verbazingwekkend – gedomineerd door mensen met een redelijk geprivilegieerde positie in de maatschappij. Maar beleid

Het monopolie van Microsoft laat kantoorsoftware-gebruikers feitelijk geen andere keuze dan dag in, dag uit met AI te werken

en producten die voor de een goed werken, hoeven dat voor andere mensen nog niet te doen. Laten we dus uitzoeken wat AI eigenlijk betekent voor het werk van een verpleegster, voor sociale minima, voor mensen met een handicap, voor mensen in rurale gebieden. Belangrijk is dus dat wij een helderder beeld krijgen van de ‘digitale alledag’ van burgers dwars door de maatschappij, niet alleen de digitale koplopers.

Europese en Nederlandse AI-autoriteiten zullen in de toekomst behoorlijke resources en bevoegdheden nodig hebben, om waar nodig onderzoeken uit te voeren of bij te sturen. Daarbij moet vooral een gezonde afstand tussen toezichthouders en de bedrijfs wereld gewaarborgd blijven. Als verhoudingen te knus worden – men denke aan de financiële sector of relaties tussen bedrijven en hun auditors – kan echte controle snel verwateren. Dat betekent geen vijandige houding tegenover AI-bedrijven – alleen het besef dat hun belang en dat van burgers in al hun diversiteit nogal kunnen botsen.

Al met al moeten nationale overheden de ruimte en durf hebben om onwenselijke maatschappelijke uitwerkingen van AI te benoemen en aan te pakken. Soms kan dat binnen de bestaande EU-kaders; op andere momenten moeten lidstaten gezamenlijk nieuw beleid optuigen. En waar voortschrijdend inzicht laat zien dat Europese binnenmarktregels in de weg staan, moeten die wellicht nog eens tegen het licht gehouden worden. De macht van nieuwe technologieën en de handvol bedrijven die deze domineren is enorm. Hoe dan ook is het essentieel dat burgers en hun vertegenwoordigers waar mogelijk de regie over onze digitale toekomst pakken en houden.

Een gelijkwaardige relatie met het mondiale Zuiden

De Europese Unie streeft naar gelijkwaardigere relaties met grootmachten als India, Indonesië en verschillende landen op het Afrikaanse continent, maar dat streven wordt met de nodige scepsis gezien door die landen zelf. De praktijk is namelijk vaak anders. De EU zal moeten laten zien dat die gelijkwaardigheid haar menens is.

TIES HUIS IN 'T VELD

Internationaal secretaris PvdA

Een aantal maanden na de inval van Rusland in Oekraïne werd er in de Algemene Vergadering van de VN gestemd over een resolutie ter veroordeling van de Russische agressie. Alhoewel 143 landen voor de resolutie stemden, waren er ook tegenstemmers en hield een flink aantal landen zich afzijdig.¹ Tot deze laatste groep behoren India, Vietnam, Zuid-Afrika, Pakistan en de Democratische Republiek Congo.

En ondanks vele Westerse diplomatieke initiatieven in het afgelopen jaar, werd tijdens de Algemene Vergadering van dit dit jaar wederom duidelijk dat het gat tussen het Westen en het mondiale Zuiden allesbehalve is gedicht. De verklaring hiervoor is complex en verschilt per land. Zo is de huidige regering van Zuid-Afrika niet vergeten dat de Sovjet-Unie de strijd tegen Apartheid heeft gesteund en weet het door crises geteisterde Pakistan hoe belangrijk de goedkope Russische olie voor het land is.²

Toch heeft het er alle schijn van dat de verschillende beweegredenen ook een ge-

meenschappelijke deler hebben. Allereerst is het zo dat deze landen de oorlog in Oekraïne niet bezien vanuit een Europees standpunt. In 1961 richtten ruim 120 landen de zogenaamde Beweging van Niet-Gebonden Landen op: landen op het zuidelijk halfrond die vroeger – vrij respectloos – de ‘Derde Wereld’ werden genoemd en tegenwoordig het ‘mondiale Zuiden’ vormen. Ondanks grote onderlinge verschillen deelden ze de wens om eigen keuzes te maken en zich niet door de machtsblokken Verenigde Staten en Sovjet-Unie in een kamp te laten wegzetten.

Terwijl er zestig jaar later nog altijd een strijd tussen twee grootmachten gaande is – ditmaal tussen de VS en China – is deze behoefte onverminderd groot gebleven. Daarbij zien we steeds vaker dat BRICS-landen – die in het nieuwe jaar worden uitgebreid met zes nieuwe leden – een zelfstandige positie innemen op het wereldtoneel. Het is tekenend dat ook democratieën India en Brazilië op het vinkentouw zijn gaan zitten. Zij kiezen geen

Ties Huis in 't Veld *Een gelijkwaardige relatie met het mondiale Zuiden*

kant in het conflict en kijken per keer in welk kamp het meest te halen valt.

Daarnaast mogen de wereldwijde consequenties van de oorlog in Oekraïne niet worden onderschat. Zo kregen meerdere landen in het Midden-Oosten en in Noord- en Oost-Afrika door de gestegen prijzen te maken met een voedselzekerheids crisis. Volgens de VN hebben dit jaar maar liefst 750 miljoen mensen te weinig te eten.³

Tot de blanco stemmers behoorden ook landen die principieel tegen sancties zeggen te zijn.⁴ Zij voelen er om die reden niet voor om in navolging van het Westen sancties tegen Rusland in te voeren. Fijntjes wordt eraan toegevoegd dat het Westen ten opzichte van andere conflicten nogal eens met twee maten meet. Waar Europese leiders spreken over de oorlog in Oekraïne als een historisch kantelpunt, kampen collega's op andere continenten al decennialang met conflicten met vaak niet minder verstrekende gevolgen. Of zoals een Palestijnse diplomaat het onlangs treffend verwoordde: 'Verwachten dat de hele wereld naar de Europese pijpen danst als Europa zelf ook eens een conflict heeft, is zo verdomde arrogant.'⁵

De geloofwaardigheid van de EU raakt door dit alles aangetast. Een van de krachten van het Europese project is altijd de zogenaamde 'soft power' geweest: het vermogen macht uit te oefenen door middel van waarden als democratie en mensenrechten. Europa als wenkend perspectief. Maar wie een blik werpt op de huidige EU moet al snel concluderen dat deze waarden op tal van vlakken onder druk staan. Dit is niet alleen intern het geval in Hongarije en Polen, maar ook in het Europese buitenlandbeleid.

Een recent voorbeeld hiervan zijn de afspraken met de Tunesische autocratische president Saied. In ruil voor het tegenhouden van migranten krijgt het land dat kampt met economische malaise uitgebreide financiële steun. Afrikaanse migranten worden door de Tunesische autoriteiten opgejaagd en ge-

dumpst in de woestijn aan de grens met Libië. Ondanks deze misstanden is een serieus gesprek over mensenrechten nooit gevoerd, ook niet door demissionair premier Rutte die een sleutelrol speelde in de totstandkoming van de Tunesië-deal.

De Europese omgang met vluchtelingen en migranten tast het beeld aan dat mensen in landen van het mondiale Zuiden over de EU hebben.⁶ Waar Oekraïense vluchtelingen een warm welkom kregen in Europese samenlevingen, worden er met het jaar meer hekken gebouwd om mensen uit het Midden-Oosten en Afrika buiten te houden.

Sommige Afrikaanse landen zijn gedwongen meer te betalen aan hun schuldeisers dan dat ze aan gezondheidszorg kunnen besteden, laat staan aan klimaatprojecten

Ook het ontbreken van een goede verdeling over de wereld van coronavaccins heeft Europa niet een in goed daglicht gezet. Uit onderzoek van Rosa Balfour en Marta Martinelli onder een groep Ethiopiërs blijkt dat zij geschokt waren dat in welvarende landen al gesproken werd over boosters, terwijl veel Afrikanen nog wachtten op hun eerste vaccin. Deze voorbeelden laten volgens de onderzoekers zien dat het geen wonder is dat de EU weinig loyale vrienden heeft in het mondiale Zuiden.⁷

Oude machtsstructuren

Waar het bovenal aan schort zijn hervormingen van het multilaterale systeem.⁸ Veel van de huidige multilaterale organisaties zijn gevormd tijdens de nasleep van de Tweede

Ties Huis in 't Veld *Een gelijkwaardige relatie met het mondiale Zuiden*

Wereldoorlog. De geringe invloed van landen in het mondiale Zuiden, waarvan een deel nog onder koloniaal bewind stond, en de dominantie van het Westen in die tijd vinden nog steeds hun weerspiegeling in de machtsstructuren van organisaties als de VN en internationale financiële instellingen.

De wereldhandel in voedsel wordt gedomineerd door multinationals die zonder veel tegenstand Westerse overproductie op de Afrikaanse markt kunnen dumpen

Het voorbeeld van de VN-Veiligheidsraad is tekenend. Terwijl de landen uit het mondiale Zuiden twee derde van het totale aantal VN-lidstaten vormen, is geen van deze landen in dit hoogste orgaan vertegenwoordigd. Terecht geven Afrikaanse leiders aan dat dit 'historisch onrechtvaardig' is.⁹

Een ander groot probleem waar landen in het mondiale Zuiden mee kampen is het gebrek aan fondsen. Het is inmiddels duidelijk dat internationale financiële instellingen als het IMF en de Wereldbank simpelweg niet genoeg kapitaal (kunnen) vrijmaken om aan de wereldwijde vraag te voldoen. De investeringskloof tussen het Westen en de rest van de wereld neemt alleen maar toe, naar schatting met € 1,3 biljoen per jaar.¹⁰ Dit betekent dat landen niet kunnen investeren in zaken die essentieel zijn om hun economieën verder te ontwikkelen, zoals spoorwegen, glasvezelkabels en wegen.¹¹

En dan is nog niets gezegd over de grootste uitdaging van deze tijd: klimaatverandering. Juist de landen die het minst hebben bijgedragen aan de opwarming van de aarde ervaren

nu al de meest desastreuze effecten ervan. Droogte, orkanen en overstromingen komen steeds vaker voor, met mislukte oogsten en moeilijkheden om gewassen te verbouwen tot gevolg.

Om deze effecten enigszins op te kunnen vangen zijn miljarden nodig voor adaptatie; geld dat landen die kampen met een grote schuldenlast niet hebben, ook niet omdat deze landen te maken hebben met rentes die tot acht keer hoger zijn dan bij ons.¹² Sommige Afrikaanse landen zijn gedwongen meer te betalen aan hun schuldeisers dan dat ze aan gezondheidszorg kunnen besteden, laat staan aan klimaatprojecten.¹³ Van de 52 landen die op het randje van faillissement verkeren, staat de meerderheid ook in het rijtje met landen die het meest kwetsbaar zijn voor klimaatverandering.

Geopolitieke concurrentie

China doet er intussen alles aan de banden met het mondiale Zuiden aan te halen. Zo kwam Beijing met de oprichting van de Aziatische Infrastructuurinvesteringsbank (AIIB) als alternatief voor de Wereldbank en lanceerde het de Nieuwe Zijderoute. Sinds 2013 heeft het land met zo'n 138 landen memoranda van overeenstemming getekend.¹⁴

De Chinese focus ligt op de financiering van infrastructuurprojecten. Tussen 2000 en 2020 werd alleen al in Afrika maar liefst \$ 160 biljoen aan dergelijke projecten besteed.¹⁵ Niet alleen de effectiviteit waarmee projecten worden gerealiseerd valt op, maar ook de snelheid waarmee China leningen en investeringen verstrekt. 'Als ik China vraag om een weg te bouwen, rijd ik erop in de tijd dat het de Wereldbank kost om een lening goed te keuren', liet recentelijk een Afrikaanse leider zich ontvallen.¹⁶

Een ander groot verschil met de Westerse aanpak zijn de voorwaarden die worden gesteld bij handel, investeringen of ontwikkelings samenwerking. Zo stelt de EU net als de

Ties Huis in 't Veld *Een gelijkwaardige relatie met het mondiale Zuiden*

VS als eis dat landen hiervoor hun financiën op orde krijgen of voldoen aan normen van 'good governance'. Terwijl China volgens het principe van non-interventie zegt zich niet te mengen in de politieke aangelegenheden van landen. Dit verklaart voor een groot deel de Chinese populariteit in sommige zuidelijke landen. Met name voor dictatoriale regimes biedt Beijing een uitweg voor 'lastige' Europese kritiek op corruptie en mensenrechtenschendingen.

Deze kritiek komt vanzelfsprekend ook niet van Rusland, dat zich op het Afrikaanse continent vooral richt op veiligheid, of het gebrek daaraan. Zo spint president Poetin garen bij de instabiliteit die in een aantal regio's heerst op het Afrikaanse continent. Niet alleen door massaal wapens te leveren — Rusland is de grootste wapenverstrekker in Sub-Sahara-Afrika¹⁷ — maar ook door de plaatsing van troepen zelf.

Neem de situatie in West-Afrika. Waar het Frankrijk samen met andere Europese landen niet is gelukt terreur terug te dringen, belooft de Wagner-groep orde op zaken te stellen. Na verwerpelijke deals met leiders in Mali, Libië en de Centraal-Afrikaanse Republiek dreigt Rusland nu ook voet aan de grond te krijgen in Niger, waar een militaire junta deze zomer de democratisch verkozen president Bazoum afzette.

Een Europese agenda voor het mondiale Zuiden

Dat de noodzaak tot betere relaties met het mondiale Zuiden is ingedaald bij Europese leiders bleek afgelopen februari tijdens de jaarlijkse internationale veiligheidsconferentie in München. 'Ik ben onder de indruk hoezeer we het vertrouwen van het mondiale Zuiden verliezen', zei de Franse President Macron in een toespraak. De Duitse Bondskanselier Scholz sprak over een 'laatste kans' om landen in Zuid-Amerika, Azië en Afrika ervan te overtuigen dat de internationale orde ook hun mogelijkheden biedt.¹⁸

Om deze laatste kans te benutten zullen Europese leiders snel met een strategie moeten komen. De EU heeft een eerste goede stap gezet met de lancering van het Global Gateway-project, waarbij de komende jaren maar liefst € 300 mrd — ook met behulp van de private sector — wordt geïnvesteerd in landen in Azië, Zuid-Amerika en Afrika. Dat dit het eigen belang dient is helder, maar succes is alleen gegarandeerd als ook de partnerlanden in voldoende mate van deze investeringen profiteren.

De EU kiest met het Global Gateway-project voor een brede aanpak door te investeren in zaken als schone energie, gezondheidszorg en de digitale transitie met de blik gericht op kennisoverdracht en innovatie. Hierdoor kunnen landen in de toekomst bijvoorbeeld hun eigen vaccins produceren. Gedacht wordt ook aan ruimere mogelijkheden om in Europese landen te studeren of te werken in specifieke sectoren.

Als de EU deze beloften weet waar te maken, biedt dat een goede kans om nieuwe partnerschappen aan te gaan. Zeker omdat de Chinese aanpak wordt gekenmerkt door misstanden, zoals de grootschalige schending van werknemersrechten, milieuschade¹⁹ en het verlies van zeggenschap van het ontvangende land over de aangelegde infrastructuur als leningen niet kunnen worden afgelost.²⁰

Een andere opsteker is de oprichting van het klimaatschadefonds tijdens de COP in Egypte vorig jaar, waarop landen die kwetsbaar zijn voor de gevolgen van klimaatverandering een beroep kunnen doen. De Pakistaanse minister van klimaatverandering Sherry Reman sprak na dertig jaar van onderhandelingen van een 'historisch' besluit.²¹

Van het vorige fonds voor klimaatsteun is echter weinig terechtgekomen, concludeerde Oxfam Novib onlangs.²² Van de beloofde \$ 100 mrd werd er tot 2020 zo'n \$ 83 mrd opgehaald, waarvan slechts een kwart bestond uit giften. Of het nieuwe opgerichte klimaatschadefonds daadwerkelijk kan bijdragen aan het herstel

Ties Huis in 't Veld *Een gelijkwaardige relatie met het mondiale Zuiden*

van vertrouwen tussen het Westen en het mondiale Zuiden hangt dan ook af van de vraag of het Westen deze keer wel zijn toezeggingen nakomt.

Daarnaast is het belangrijk te beseffen dat de koloniale geschiedenis voor veel inwoners van het mondiale Zuiden nog springlevend is. Deze geschiedenis onder ogen zien – zoals het Nederlandse kabinet onlangs heeft gedaan met excuses voor het slavernijverleden – kan bijdragen aan betere verhoudingen. Maar belangrijker is dat Europese landen daadwerkelijk actie ondernemen tegen de scheve machtsverhoudingen die de wereld van vandaag nog altijd kenmerken. Dit kunnen zij

Tussen 2000 en 2020 investeerde China maar liefst \$ 160 biljoen in infrastructuurprojecten in Afrika

doen door werk te maken van hervormingen in het multilateraal systeem, zodat er niet over maar mét het mondiale Zuiden wordt gepraat.

Dit blijft helaas weerbarstig binnen de Verenigde Naties, waar tot nu toe de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad geen overeenstemming hebben bereikt over hervormingen in deze richting. Wat betreft hervormingen van de internationale financiële instellingen kunnen op korte termijn daarentegen wél stappen worden gezet. Zo heeft VN-chef António Guterres concrete plannen gepresenteerd om werk te maken van forse schuldverlichting en lagere rentes voor landen in nood en een eerlijkere verdeling van zogenaamde speciale trekkingsrechten – een soort internationale reservemunt waarvan met name Westerse landen disproportioneel profiteren.²³

Een andere illustratie van de onrechtvaardigere economische verhoudingen is het optreden van multinationals die de wereldhandel in voedsel domineren en die nog altijd zonder veel tegenstand Westerse overproductie op de Afrikaanse markt kunnen dumpen. Het agro-industrieel concern Gargill – in 2019 bestempeld als ‘slechtste bedrijf in de wereld’²⁴ – is een voorbeeld van een multinational die zich hier in het verleden ook schuldig aan heeft gemaakt.²⁵ Met behulp van brievenbusfirma’s in Nederland en Luxembourg betaalt het concern ook nog eens nauwelijks belasting.²⁶

Deze vorm van ongelijkheid dreigen we ook terug te zien in de strijd om de kritieke grondstoffen van de eenentwintigste eeuw, zoals de metalen kobalt, lithium en neodymium die nodig zijn voor de energietransitie. Buitenlandse bedrijven gaan in landen als de Democratische Republiek Congo massaal de concurrentiestrijd aan om grondstoffen uit het land te halen, zonder dat de lokale bevolking hiervan profiteert. Om een nieuwe, ordinaire ‘scramble for Africa’ te voorkomen zullen hun belangen in de toekomst wel serieus moeten worden genomen.

Gelijkwaardigheid waarmaken

Juist in een wereld waarin harde geopolitieke belangen domineren, zijn voor de EU nieuwe partnerschappen met landen in het mondiale Zuiden van groot belang. Betekent dit dat we voortaan gesprekken over mensenrechtenschendingen achterwegen moeten laten? Absoluut niet. Sociaal-democraten zijn niet wars van de harde internationale werkelijkheid, maar blijven altijd op zoek naar mogelijkheden om mensenrechten en democratie te bevorderen. Ook als dit soms ten koste gaat van de koopman.

Zeker in situaties waarin de EU met drukmiddelen effectief het verschil kan maken, moeten we solidair zijn met mensen die elders in de knel komen. Gelijkwaardigheid in relaties betekent immers niet dat landen die

Ties Huis in 't Veld *Een gelijkwaardige relatie met het mondiale Zuiden*

het Handvest van de VN hebben ondertekend hier niet op mogen worden aangesproken. De EU zal dan wel haar eigen trackrecord op orde moeten krijgen. Dit vergt vroegtijdig en resoluut ingrijpen van de Europese Commissie als landen net als Hongarije dreigen af te glijden. Alleen door zelf het goede voorbeeld te geven kan de EU immers geloofwaardig democratische krachten in de wereld blijven ondersteunen.

En hoe essentieel de steun aan Oekraïne ook is, het is zaak dat Europese leiders oog blijven houden voor de grote uitdagingen waar

landen in de rest van de wereld mee kampen. In dit licht is het belangrijk de ontwikkelingen omtrent de Europese 'Global Gateway' in de gaten te houden.

Voor het Europees Parlement in zowel de huidige als de nieuwe samenstelling na de verkiezingen, is er de belangrijke taak weggelegd te controleren dat de toezeggingen worden nagekomen en er concreet werk wordt gemaakt van daadwerkelijke 'win-win' partnerschappen. Met de groeiende invloed van China kan een serieuze agenda hiervoor niet nog een jaar op zich laten wachten.

Noten

- 1 NOS, VN-resolutie Russische annexatie: wie onthield zich van stemming en waarom?, 13 oktober 2022.
- 2 BNR, Pakistan ontvangt eerste Russische olieleveringen, 13 juni 2023.
- 3 United Nations, Secretary-General remarks at the Paris Summit on a New Global Financing Pact, 22 juni 2023.
- 4 Adviesraad Internationale Vraagstukken, AIV-briefadvies: de Oekraïne-oorlog als geopolitieke tijdschok, 7 december 2022.
- 5 NRC, Ineens is het mondiale Zuiden wel interessant, 15 juni 2023.
- 6 Dit wordt bevestigd door onderzoek van Rosa Balfour, Lizza Bomassi en Marta Martignelli, *The Southern Mirror: Reflections on Europe From the Global South*, 29 juni 2022.
- 7 Ibid. p.8.
- 8 ECFR, Multilateral development: How Europeans can get real with the global south, 12 juni 2023.
- 9 CARNEGIE, UN Security Council Reform: What the World Thinks, 28 juni 2023.
- 10 Mondiaal Nieuws, Is Europa's antwoord op China's Nieuwe Zijderoute meer dan 'een druppel in de oceaan'?, 17 maart 2023.
- 11 Ibid.
- 12 United Nations, Secretary-General remarks at the Paris Summit on a New Global Financing Pact, 22 juni 2023.
- 13 Ibid.
- 14 Clingendael, De nieuwe zijderoute als Chinees Marshallplan? 4 november 2022.
- 15 ECFR, Multilateral development: How Europeans can get real with the global south, 12 juni 2023.
- 16 Ibid.
- 17 *Le Monde*, Russia overtakes China as leading arms seller in sub-Saharan Africa, 28 maart 2023.
- 18 *De Volkskrant*, Oorlog in Oekraïne zet wereldorde op losse schroeven, 19 februari 2023.
- 19 Zie bijvoorbeeld *De Groene Amsterdammer*, De roest van een stalen vriendschap, 9 november 2022.
- 20 Meine Pieter van Dijk (2020). China, vriend of vijand.
- 21 Aljazeera, Historic 'loss and damage' fund adopted at COP27 climate summit, 20 november 2022.
- 22 Oxfam, Climate Finance Shadow Report 2023: Assessing the delivery of the \$100 billion commitment, 5 mei 2023.
- 23 ISSD, Reforming Financial Architecture to Achieve New Forms of Cooperation, 7 juni 2023.
- 24 *Mighty Earth*, Cargill: The Worst Company in the World (geraadpleegd op 3 oktober 2023).
- 25 Fair World Project, Trading Down: How Unfair Trade Hurts Farmers, 19 april 2017.
- 26 *Trouw*, Graanhandelaar Cargill ontwijkt nog steeds belasting via Nederland en Luxemburg, ondanks nieuwe wetten, 20 maart 2023.



Breek de regel, red het spel?

Het EU-recht heeft voorrang op nationaal recht en beperkt zo de soevereiniteit van de landen in de

Europese Unie. Hoe ver die beperking reikt en hoe dat precies constitutioneel geregeld is, verschilt opmerkelijk genoeg per lidstaat.

NIELS GRAAF

Universitair docent Constitutioneel Recht, Universiteit van Amsterdam

De Nederlandse Grondwet zwijgt over de Europese Unie.¹ Is die stilte over de Europese Unie problematisch, nu een aanzienlijk deel van beleid en regelgeving uit Brussel komt? D66 vond van wel. In een in 2021 verworpen initiatiefwet van Rob Jetten werd gepoogd om het EU-lidmaatschap te verankeren in de Grondwet.² Op de website van D66 viel hierover het volgende te lezen: 'Opname van het lidmaatschap in de Grondwet doet recht aan het grote belang dat de EU heeft voor Nederland. Zeventien andere EU-lidstaten, waaronder Duitsland en Frankrijk, gingen Nederland al voor.'³ Ook de Raad van State verwees naar deze voorbeelden in zijn advies over het D66-voorstel.⁴

Deze stelling van D66 en van de Raad van State getuigt van een pijnlijk gebrek aan kennis van het Duitse en Franse constitutionele recht. De agenda die achter de Franse en Duitse EU-artikelen schuilt, is namelijk die van een verkapte soevereiniteitsvoorbehoud — een vorm van 'delegatie naar boven'.⁵ Daarover straks meer.

Wat er voor nu toe doet is dat de Nederlandse constitutionele orde zich met dat ontbrekende EU-artikel eigenlijk keurig houdt aan de door Brussel verkondigde leer waarin het EU-recht top-down over de lidstaten wordt neergelegd. Hoe zit dat? De kwestie laat zich het helderst uitleggen door het functioneren van de EU-rechtsorde te zien als een spel met regels, valsspelers en spelbrekers.⁶

De gedachte dat ook zoiets ernstigs als een rechtsorde en zijn regels zich ontplooit als spel is niet origineel. De grote Leidse historicus Johan Huizinga werkte dit idee het knapst (en als eerste) uit in *Homo ludens: Proeve eener bepaling van het spel-element der cultuur* (1938). Zijn these: 'De mogelijkheid van verwantschap tussen recht en spel wordt ons duidelijk, zodra wij opmerken, dat aan de praktijk van het recht het karakter van wedstrijd in hoge mate eigen is.' Net als ieder spel heeft het recht zijn regels. Die regels zijn bindend en creëren een eigen wereld. Voor scepticisme is geen plaats. 'Zodra de regels

Niels Graaf *Breek de regel, red het spel?*

overtreden worden,' schrijft Huizinga, 'valt de spelwereld ineen.'⁷

Maar over welke spelwereld gaat het als wij spreken over het ontbrekende EU-artikel in de Nederlandse Grondwet? Al sinds de jaren zestig worden er pionnen op het EU-spelbord geschoven rondom de kwestie van de voorrang van EU-recht. Welk recht prevaleert in het geval van een conflict? EU-recht of nationaal recht?

De spelers: een rijtje rechtsordes — die van de EU, en die van de inmiddels 27 nationale lidstaten. Hun pionnen: denk aan het in Luxemburg zetelende Hof van Justitie (van de Europese Unie), de nationale constitutionele hoven (zoals het vermaarde Bundesverfassungsgericht) en de nationale constituties.

In 1964 begon het knikkeren. In dat jaar legde het in Luxemburg zetelende Hof de regels van het EU-spel als volgt uit in het beroemde Costa/ENEL-arrest: EU-recht heeft voorrang op nationaal recht.⁸ Ruim een decennium later scherpte het Hof in Luxemburg de regels nog eens aan in de Simmenthal-uitspraak: *zelfs* nationale grondwetten zweven in de normenhiërarchie onder het EU-recht.⁹ Daar sprak een soort arrogant ambitiestreven uit, maar die begrenzing van de soevereiniteit van de lidstaten was natuurlijk wel handig in de creatie van een gemeenschappelijke markt met gedeelde regels.

Spelbrekers

Maar bovenstaande is te simpel: de regels staan niet vast. Niet elke speler houdt zich braaf aan het door het Hof in Luxemburg gedicteerde regelboek. Anders geformuleerd: in het 'voorrangspel' wordt er voortdurend gestreden om de juiste interpretatie van de regel. Zo werd en wordt binnen de constitutionele ordes van de nationale lidstaten getornd aan het idee dat EU-recht voorrang heeft op strijdige bepalingen in de nationale grondwetten.

Voorals de Duitse, sinds 1974 door het constitutionele hof geventileerde, claim dat de voorrang van het Europese Unie-recht slechts

wordt getolereerd zolang dit EU-recht niet botst met de 'Grundgesetz' is invloedrijk.¹⁰ Theoretisch voorbeeld: mocht EU-recht de gelijkheid der seksen geweld aandoen, dan wordt, al wapperend met artikel 3 van de Duitse Grondwet (waarin dit recht is gecodificeerd) EU-regelgeving terzijde geschoven. Sinds mei 2020 is er ook een praktijkvoorbeeld: toen legde het Duitse Constitutionele Hof een arrest van het Hof van Justitie van de

In Nederland geldt, anders dan in andere EU-landen, het nationale recht als hiërarchisch ondergeschikt aan het Europese Unie-recht

Europese Unie over de legaliteit van het schuldenopkoopprogramma van de ECB naast zich neer als zijnde onconstitutioneel.¹¹

Die 'competentie' om EU-recht terzijde te schuiven is niet onschuldig. Met bovenstaande claim positioneerde de Duitse constitutionele orde zich als spelbreker ten opzichte van de door het Hof in Luxemburg uitgelegde spelregels. Door zich zichtbaar tegen de regels te verzetten, zo betoogde Huizinga al, onthult de spelbreker de betrokkenheid van de regels. Daarmee bedreigt hij het bestaan van de gemeenschap.

Als de spelbreker ook nog eens eigen, nieuwe regels introduceert, bestaat er zelfs het risico dat men de oorspronkelijke regels van het spel vergeet. 'Juist de outlaw, de revolutionair, de geheime-clubman, de ketter', vervolgt Huizinga, 'is buitengewoon sterk groepsvormend.' Door zich samen van de anderen af te scheiden 'en zich aan de algemene normen te onttrekken, strekt de betovering van de nieuwe regel verder uit'.

Niels Graaf *Breek de regel, red het spel?*

Deze betovering, of ketterij, bereikte Nederland nooit. In tegenstelling tot Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en nog een reeks landen gaat men er in Nederland van uit dat het nationale recht, inclusief de Grondwet, ‘uiteraard’ hiërarchisch ondergeschikt is aan het Europese Unie-recht. Die voorrang van het EU-recht, zo stelde ook de Hoge Raad nog in 2014, functioneert op basis van het Europese Unie-recht zelf.¹² De Nederlandse Grondwet speelt geen rol in de Nederlandse staatsrechtelijke erkenning van het Europese Unierecht.

Deze ‘radicale voorrangsdctrine’ is uniek binnen de EU.¹³

Het ontbreken van de EU in de Nederlandse Grondwet is wat dat betreft ‘slechts’ een erkenning van de Europese divisie die boven de Nederlandse constitutie hangt. Daarin schuilt ook een risico. Het betekent dat EU-recht nooit – zelfs als het anti-democratisch of anti-rechtsstatelijk is – ter zijde kan worden geschoven met een beroep op een strijdig artikel in de Nederlandse Grondwet.

Geschiedenis van een verkeerd begrepen idee

Dat brengt ons weer bij het EU-artikel in de Duitse en Franse grondwet: dat is dus ketterij ten opzichte van de door Luxemburg en Brussel gedicteerde voorrangregel. EU-lidmaatschap wordt ermee gelegitimeerd, maar tegelijkertijd reguleert het ook de werking van het Europese Unie-recht, en wel in die zin dat het Europese Unie-recht slechts functioneert bij de gratie van de ‘Grundgesetz’ of de ‘Constitution’. Deze nationale constituties staan daarmee aan de top van de normenhiërarchie. Het Europese recht zweeft daaronder, net boven de normale Duitse en Franse wetgeving.

De geschiedenis en het doel van de Duitse en Franse constituties, de oudste van Europa, verheldert het een en ander. De artikelen zijn uit nood geboren en veel jonger dan de geschiedenis van de Europese integratie. Pas in 1992, bijna vier decennia na de onderteke-

ning van de Verdragen van Rome (1957), werden de EU-artikelen opgenomen in de Franse Constitution en de Duitse Grundgesetz. Dat gebeurde niet toevallig in dat jaar. De inkt van het net getekende Verdrag van Maastricht was net droog. De daarmee gepaarde soevereiniteitsoverdracht in de vorm van de introductie van de euro en de toebedeling van wetgevende macht aan het Europees Parlement werd niet door iedereen met open armen ontvangen.

Franse zelfbeperking

Om de oppositie de wind uit de zeilen te nemen besloot de Franse president François Mitterrand daarom het verdrag voor te leggen aan de ‘Conseil constitutionnel’, de Franse Constitutionele raad.¹⁴ Dat bleek een misrekening. In een ‘grande décision’ van 9 april 1992 oordeelde de Conseil dat enkele in het Verdrag van Maastricht neergelegde bepalingen in strijd waren met de ‘essentiële voorwaarden’ voor de nationale soevereiniteit.

Een probleem: in de Franse leer is elke wijze van overdracht van de gehele of gedeeltelijke soevereiniteit onmogelijk zonder een wijziging van de Constitution. Ergo: er diende een mogelijkheid te worden gecreëerd in de Franse constitutie die ruimte gaf aan de voorgestelde soevereiniteitsoverdracht.¹⁵ Het resultaat was de invoeging van een vijftiende titel in de Franse Constitution, onder de naam ‘Des communautés européennes et de l’Union européenne’.

In deze titel is artikel 88-1 tot en met 88-4 opgenomen, waarbij de middelste nummers met name cruciaal waren voor de ratificering van het Verdrag van Maastricht. In artikel 88-2 werd een expliciet akkoord gegeven op de eerder ongrondwettig verklaarde bevoegdheidsoverdrachten (EMU en het visumbeleid). Artikel 88-3 accordeerde de verlening van het kiesrecht aan niet-Franse burgers uit de Europese Unie voor de Franse gemeenteraadsverkiezingen.

Niels Graaf *Breek de regel, red het spel?*

De Conseil Constitutionnel ging na deze wijzigingen akkoord met het Verdrag van Maastricht.¹⁶ Inmiddels is artikel 88 naar aanleiding van nieuwe EU-verdragen (van Amsterdam tot Lissabon) alweer enkele keren geamendeerd.¹⁷ Het eerste lid leest anno 2022 als volgt:

De Republiek neemt deel aan de Europese Unie, die, op basis van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zoals voortvloeiend uit het op 13 december 2007 in Lissabon ondertekende Verdrag, bestaat uit staten die er vrijelijk voor hebben gekozen bepaalde bevoegdheden gezamenlijk uit te oefenen.

Zelfs als Europees recht anti-democratisch zou zijn, kan het niet terzijde worden geschoven met een beroep op een strijdig artikel in de Nederlandse Grondwet

Dat klinkt sympathiek, maar deze zin valt niet met een vluchtige blik te doorgronden. Dit artikel wordt in de Franse doctrine begrepen als een ‘zelfbeperking’ van de nationale soevereiniteit; dus dat er een soevereiniteitsvoorbehoud in het artikel schuilt. Ook opent het de mogelijkheid om een beperking weer in te trekken.¹⁸ Er is dus geen sprake van competenties die voor altijd zijn overgedragen.

De Franse Constitution dirigeert de boel. Dit geldt ook voor de voorrang van het Europese Unie-recht. Dat bestaat, maar vloeit volgens de Franse doctrine voort uit artikel 88. De voorrang komt niet voort uit het EU-recht zelf, zoals in de Nederlandse interpretatie van het spelboek.

De Franse Constitution, met andere woorden, blijft volgens artikel 88 gepositioneerd

boven (toekomstige) EU-verdragen. Waarom? Om de simpele reden dat de Franse Constitution de lakens uitdeelt. Ook anno 2023 zijn dit de Franse regelen van het spel.

Mede-spelbreker: Duitsland

Met name in Duitsland sloeg de Franse ‘oplossing’ uit 1992 aan. Artikel 88 van de Franse Constitution werd in Duitse staatsrechtelijke kringen met grote belangstelling bestudeerd. Er werd zelfs hoopvol gesproken van het bestaan van ‘Das Französisch-Deutsche Paar’.¹⁹ Dat was niet heel vergezocht. Net als het Franse artikel ontsproot het vergelijkbare artikel 23 van de Grundgesetz uit de discussie rondom het Verdrag van Maastricht, in de literatuur ook wel ‘das Problem Maastricht’ genoemd.²⁰ Het nieuwe artikel 23 uit 1992 zegt:

Ter verwezenlijking van een verenigd Europa werkt de Bondsrepubliek Duitsland mee aan de ontwikkeling van de Europese Unie, die de democratische, constitutionele, sociale en federale beginselen en het subsidiariteitsbeginsel onderschrijft en een bescherming van de grondrechten biedt die in wezen vergelijkbaar is met die vervat in deze Grundgesetz. Daartoe kan de Bond soevereine bevoegdheden bij wet overdragen met instemming van de Bondsraad. Wat betreft de vestiging van de Europese Unie en wijzigingen van haar verdragsgrondslagen en vergelijkbare bepalingen die de inhoud van deze basiswet wijzigen of aanvullen of dergelijke wijzigingen of aanvullingen mogelijk maken, geldt artikel 79 lid 2 en 3.²¹

Ondanks alle EU-vriendelijkheid die uit dit artikel spreekt en het feit dat een exit van Duitsland uit de EU niet mogelijk is zonder grondwetswijziging, kent het een rafelrandje. Stiekeme spelbrekerij. Zo werd in het even befaamde als beruchte ‘Maastricht-Urteil’ uit 1993 benadrukt dat artikel 23 een blijvende rol van de Bundestag garandeert.²²

Het ‘probleem’ zit hem hier in de opname van een zogenaamde Struktursicherungsklausel (structuurvrijwaringsclausule). Via de

Niels Graaf *Breek de regel, red het spel?*

zinsnede ‘daartoe kan de Bond’ wordt de overdracht van competenties van Duitsland naar de EU mogelijk gemaakt, maar tegelijkertijd worden daaraan voorwaarden gesteld. Die houden in dat de Europese Unie: 1) de Duitse democratische, rechtsstatelijke, sociale en federale beginselen en het subsidiariteitsbeginsel onderschrijft, en 2) een grondrechtenbescherming biedt die vergelijkbaar is met die vervat in de Duitse Grundgesetz.

Vanwege deze laatste voorwaarde wordt het artikel onder Duitse staatsrechtgeleerden wel gezien als ‘eine Art Solange-Entscheidung

Door het ontbreken van de EU in onze Grondwet houdt Nederland zich keurig aan de door Brussel verkondigde leer waarin het EU-recht top-down over de lidstaten wordt neergelegd

im großen Stil’ (een soort grootschalige Solange-uitspraak).²³ Dat klinkt overdreven, maar er zit wat in. In het uit 1974 afkomstige Solange I-arrest stelde het Duitse Constitutionele Hof dat ‘zolang’ de EU geen grondrechtenbescherming bood die gelijkwaardig is aan het Duitse constitutionele stelsel, EU-regelgeving ‘gewoon’ getoetst zou worden aan de grondrechten in de Duitse Grondwet. In andere woorden: de Duitse Grondwet stond ‘gewoon’ boven het EU-recht.

In het Solange II-arrest is in 1986 deze leer ‘eurovriendelijk’ geformuleerd: ‘zolang’ de EU een gelijkwaardige grondwettelijke bescherming als de Duitse constitutionele ordening biedt, schort het Bundesverfassungsgericht haar toetsingsbevoegdheid op.²⁴

Een blanco cheque is dit natuurlijk allerm minst. Er worden grondrechtelijke grenzen gesteld aan de Europese integratie, en de voorrang van het Europese Unie-recht loopt duidelijk via het Duitse constitutionele bestel. De Struktursicherungsklausel vormt ook een blijvende belemmering voor de toekomstige overdracht van bevoegdheden aan de EU.²⁵

De verwijzing in artikel 23 naar artikel 79, lid 3 van de Duitse Grondwet vormt nog een andere begrenzing. Dit artikel herbergt namelijk de zogenaamde Ewigheidsklausel, een eeuwigheidsbepaling die inhoudt dat een bepaalde kern van de Grundgesetz, die gaat over de menselijke waardigheid, democratie en rechtsstaat, onaantastbaar is.²⁶ EU-verdragen dienen zich dus ook hier aan te houden.

In 2020 is aan dit alles nog iets toegevoegd. Het Bundesverfassungsgericht heeft in een uitspraak een nieuwe toets ontwikkeld. In die toets, de zogenaamde formelle Übertragungskontrolle, gaat het Duitse Hof na of soevereine bevoegdheden aan de EU wel zijn overgedragen in lijn met de procedurevoorschriften van artikel 23 Grundgesetz.

Deze controle wordt uitgevoerd op verzoek van Duitse burger(s). Mochten de procedurevoorschriften niet zijn gevolgd, dan is er volgens het Duitse Hof geen sprake van overdracht van bevoegdheden. Besluiten van de EU gebaseerd op deze competenties zijn daarmee ultra vires, oftewel buiten de overgedragen bevoegdheden tredend en daarmee ongrondwettelijk.²⁷

Valsspelers

De Franse en Duitse EU-artikelen zijn een geniepig soort spelbrekers. Ze komen in woord EU-vriendelijk over, maar niet in daad. Zij vormen ‘verkapte’ verdedigingslijnes tegenover, zo is het idee, voortdenderende Europese integratie waarin al te enthousiast bevoegdheden door de EU worden toegeëigend of waarin wordt afgedwaald van de democratische en

Niels Graaf *Breek de regel, red het spel?*

rechtsstatelijke grondbeginselen. De nationale rechtsordes blijven de ‘Herren der Verträge’.

Daarmee herbergt het EU-artikel ook eigenschappen die Huizinga plaatste onder de persona van de valsspeler. Anders dan de spelbreker veinst de valsspeler het spel mee te spelen. In de woorden van Huizinga: ‘Hij blijft den tooverkring van het spel in schijn erkennen.’ Daarmee zijn EU-artikelen niet direct te herkennen als ketterij. De zonde is lastig te betrappen.²⁸

Dit alles betekent overigens niet dat alle valsspelen en spelbrekerij foute boel zijn. Soms wordt het spel gered door een regel te breken. Luuk van Middelaar wees er wat dat betreft al terecht op dat het de EU goed doet als de ‘esprit communautaire’ soms wordt doorbroken.²⁹

Dat klopt: de kritiek van het in Karlsruhe zetelende Duitse Constitutionele Hof leidde bijvoorbeeld tot een serieuzere verdediging van grondrechten binnen het EU-recht. In mijn proefschrift schaarde ik dit soort voorbeelden onder de noemer van het bestaan van een ‘Karlsruhe Counter Culture’. Een cultuur waarin constructieve kritiek wordt geleverd op de kerk (het functioneren van de EU-instituten en het democratische gebrek aldaar) en niet op de religie (het Europese project).³⁰

Breek de regel, red het spel?

Nederland hoeft zich uiteraard niet te voegen naar de Karlsruhe Counter Culture. Is er wat dat betreft misschien een geitenpaadje mogelijk, zonder direct de Franse en Duitse orthodoxie in te lopen? Valt de EU wellicht toe te voegen aan artikel 90 van onze Grondwet, waarin wordt gesteld dat de regering de internationale rechtsorde bevordert?

Dat was in elk geval het niet-opgevolgde voorstel van de Staatscommissie Grondwet in 2010. Een zelfstandige plaats werd niet nodig gevonden, maar een verwijzing naar de EU in artikel 90 leek de Staatscommissie op zijn plaats.

Een dergelijke oplossing heeft iets weg van de Italiaanse situatie. Daar is artikel 11 van de ‘Costituzione’, een artikel uit 1948 dat nooit geschreven was met de EU in het achterhoofd, verworpen tot een ‘houtje-touwtje-artikel’.³¹ In dit artikel lezen wij:

*Italië verwerpt oorlog als een instrument van agressie tegen de vrijheid van andere volkeren en als een middel om internationale geschillen te beslechten. Italië stemt, op voet van gelijkheid met andere staten, in met mogelijke beperkingen van soevereiniteit die noodzakelijk zijn voor een wereldorde die vrede en rechtvaardigheid tussen de volkeren waarborgt. Italië bevordert en stimuleert internationale organisaties die dergelijke doeleinden nastreven.*³²

Als Nederland het Italiaanse voorbeeld volgt, zou een aangepast artikel 90 van de Nederlandse Grondwet als volgt kunnen luiden:

Nederland bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde en de Europese Unie en stemt in met beperkingen van soevereiniteit die noodzakelijk zijn voor een wereldorde die vrede en rechtvaardigheid tussen de volkeren waarborgt.

Bovenstaande is natuurlijk geen serieus voorstel, maar maakt wel duidelijk waar het pijnpunt zit als het gaat om opname van de EU in de Grondwet. Al snel wordt de nationale Nederlandse constitutie onbedoeld boven de EU-rechtsorde geplaatst. Frases als ‘noodzakelijke beperkingen van soevereiniteit’ werken immers twee kanten op. Het biedt aan regering en parlement de gelegenheid om de soevereiniteit te beperken ten faveure van de EU, maar biedt tegelijkertijd een handvat voor een hof om te bepalen wat dan ‘noodzakelijk’ is.³³ De invulling van die term is immers nogal onbepaald. Als het verbod op constitutionele toetsing in Nederland wordt afgeschaft, kan het best spannend worden.

Kortom: gevaarlijk spel. Het blijkt vrij gemakkelijk om met een nobel bedoelde zinsnede het Europese Unie-recht ondergeschikt te maken aan de Nederlandse Grondwet. Opname van een EU-bepaling in de Grondwet

Niels Graaf *Breek de regel, red het spel?*

kan verregaande consequenties hebben. Voor je het weet wordt de Nederlandse Grondwet van middenniveau teruggebracht naar de top van de normenhierarchie. Dat is overigens niet noodzakelijk gevaarlijk. Een EU-artikel biedt ook bescherming tegen ondoordachte uittredingspogingen. Er is immers een grondwetswijziging nodig.

Daarnaast is een dergelijk voorbehoud een manier om de nationale grondrechten te beschermen tegen een in theorie mogelijk anti-democratische en anti-rechtsstatelijke EU. Een punt dat opmerkelijk genoeg door de Nederlandse voorstanders van een EU-artikel nooit wordt gemaakt.³⁴

Dergelijke voorbehouden moeten dan natuurlijk wel ten dienste van die democratische rechtsstaat worden ingezet. Niet zoals in Polen, waar artikel 19(1) van het Verdrag betreffende de Europese Unie dat de rechterlijke onafhankelijkheid beschermt, terzijde werd geschoven met een beroep op strijdig nationaal recht.³⁵

Voor sociaal-democraten ligt hier de waarde van een EU-artikel. Het biedt een mogelijkheid om de EU naar meer democratische en rechtsstatelijke vaarwateren te sturen en daarbij neoliberale Brusselse lobbyclubs de pas af te snijden. SPD-lid en oud Bundesverfassungsgericht-rechter Dieter Grimm gooide de vraag al eens op: 'Europa ja – aber welches?'³⁶

Een EU-artikel in de Grondwet levert ook op een andere manier winst op. In Nederland ontbreekt een principiële debat over de aard van de Europese Unie. Wie het laatste woord heeft in het geval van een botsing tussen Nederlandse regelgeving en EU-regelgeving blijft vaag. Wat bijvoorbeeld te doen met EU-regelgeving die niet voldoet aan de klassieke grondrechten? Dat is een probleem.

Waar macht is, hoort een fundamentele gedachtewisseling te zijn over de aard van die macht. Tegengeluid kan niet worden overgelaten aan een troepje raté's³⁷. Wellicht opent een EU-artikel in de Grondwet een gezonde publieke discussie. Breek de regel – red het spel.

Noten

- Deze bijdrage bouwt voort op het meer juridische ingesteld stuk: Niels Graaf (2022). De Europese Unie. In: A. Ellian, & B. Rijkema (Eds.). *Een Nieuw Commentaar op de Grondwet*. Boom, p. 49-60.
- Kamerstukken II, 2019/20, 35202 (R2126), nrs. 1-3.
- D66. Neem lidmaatschap EU op in de Grondwet, via <https://d66.nl/nieuws/neem-lidmaatschap-eu-op-in-de-grondwet/> (inmiddels verwijderd; pagina opgeslagen door auteur).
- Raad van State (2019). Rijksinitiatiefvoorstel van de leden Verhoeven en Jetten over de verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van bepalingen inzake het lidmaatschap van de Europese Unie, 10 december 2019.
- Voor deze term: E.M.H. Hirsch Ballin (2021). *Vervlochten constituties: Nederland in de Europese rechtsorde* (2000). In: E.M.H. Hirsch Ballin (2021). *Recht doorgronden. Keuze uit wetenschappelijk werk over publiekrecht, rechtsstaat en beleid 1993-2021*, Boom Juridisch, p. 55.
- Dit perspectief leunt zwaar op het werk en denken van Tom Eijsbouts. Ik volsta hier te verwijzen naar het aan hem overhandigde liber: Jan-Herman Reestman (e.a.) (2011). *De Regels en het spel. Opstellen over Recht, filosofie, literatuur en Geschiedenis aangeboden aan Tom Eijsbouts*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2011.
- Johan Huizinga, *Homo Ludens*. Proeve eener bepaling van het spel-element der cultuur, in: J. Huizinga, *Verzamelde werken*. Deel V (Haarlem 1950), p. 105; zie ook Egbert Dommering. Menno ter Braak, Huizinga en Homoludens.
- Case 6-64 Costa v ENEL [1964] ECR 01195; A. Arena (2019). *From an Unpaid Electricity Bill to the Primacy of EU Law: the Making of Costa v. ENEL*, 30(3) *European Journal of International Law*, p. 1017-1037.
- Case 106-77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA [1978] ECR 629i.
- Niels Graaf (2022). *Judicial Influencers: Scholarly use of foreign law and the convergence of German, Italian and French ideas on the position of national constitutional courts in the EU*

Niels Graaf *Breek de regel, red het spel?*

- legal context, 1989-2012*, Amsterdam, p. 266.
- 11 uitspraak van 5 mei 2020, PSPP, BVerfG 859, 15.
 - 12 Hoge Raad 10 oktober 2014, nr. 13/02931.
 - 13 C.B. Schutte & J.H. Reestman (2006). Het Europees Grondwettelijk Verdrag en het beginsel van voorrang van Europees recht in Frankrijk en Spanje. Lessen voor Nederland? *SEW*, jg. 33, nr. 4, pp. 145-158 (157).
 - 14 T. Koopmans (1988). Regelgeving door onderhandeling. Een kleine bijdrage aan het bureaucratiseringsdebat. *RM Themis*, jg. 149, nr. 4, pp. 153-155.
 - 15 Conseil Constitutionnel 9 april 1992, beslissing 92-308 DC, Rec., 55.
 - 16 CC 2 september 1992, beslissing 92-312 DC, Rec., 76; F. Chaltiel, La souveraineté de l'Etat et l'Union européenne, l'exemple français. Parijs: LGDJ, 1999, pp. 164-166 en 176-179; O. de Lamothe, 'Le Conseil constitutionnel et le droit européen'. *Revue française de droit constitutionnel*, jg. 57 (2004), nr. 1 (28)
 - 17 J.H. Reestman (1999). 'De Conseil Constitutionnel, het Verdrag van Amsterdam en het secundair gemeenschapsrecht'. *Jura falconis*, jg. 35, nr. 1 (p. 111).
 - 18 O. Beaud (1994). *La puissance de l'Etat*. Parijs: Presses Universitaires de France, pp. 457-491; A. Jakab (1994). Neutralizing the Sovereignty Question: Compromise Strategies in Constitutional Argumentation before European Integration and O. Beaud, *La puissance de l'Etat*. Parijs: Presses Universitaires de France, pp. 457-491.
 - 19 D. Nitschke & J. Burkhardt (1997). Das französisch deutsche Paar und die Themen der Regierungskonferenz von Turin. *Deutsches Verwaltungsblatt*, jg. 112 (1997), pp. 821-824 (822); J. Hecker (1998). Die europäische Integration vor dem Bundesverfassungsgericht und dem Conseil Constitutionnel. *Archiv des öffentlichen Rechts*, jg. 123, nr. 4, pp. 577-605 (577).
 - 20 H. Stöcker (1992). Die Unvereinbarkeit der Währungsunion mit der Selbstbestimmungsgarantie in artikel 1 ABS. 2 GG. *Der Staat*, jg. 31 (1992), nr. 4, p. 517.
 - 21 Vertaling auteur. 'Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3.
 - 22 Nik de Boer (2018). *Judging European democracy. National constitutional review of European law and its democratic legitimacy*, Amsterdam, p. 166.
 - 23 Di Fabio (1993), p. 191.
 - 24 BVerfG 29 mei 1974, BVerfGE 37, 271 (Solange I) en BVerfG 22 oktober 1986, BVerfGE 73, 339 (Solange II).
 - 25 W. Fischer (1993). Die Europäische Union Im Grundgesetz: Der Neue Artikel 23. *Zeitschrift Für Parlamentsfragen*, jg. 24, nr. 1, p. 38.
 - 26 Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.'
 - 27 Artikel 90 lid 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Voor een vele malen geleederd commentaar in de Nederlandse taal over deze uitspraak, zie J.H. Reestman, 'De reikwijdte van artikel 23 lid 1 Duitse Grondwet. Over de uitspraak van het Bundesverfassungsgericht van 13 februari 2020'. In: N. de Boer, B. Michel, A. Nieuwenhuis en J.-H. Reestman, *Liber Amicorum Besselink. Eine Festschrift für Leonard E.M. Besselink hem feestelijk aangeboden in occasione del suo emeritato*. Universiteit van Amsterdam, 2021, p. 123.
 - 28 Huizinga, *Homo Ludens*, p. 18.
 - 29 Luuk van Middelaar (2011). Spelbrekers, of vergroters van het speelveld? Hoe dwarsliggers van de Gaulle tot 'Karlsruhe' de Europese Unie versterken. In: Jan-Herman Reestman (e.a.) (2011). *De Regels en het spel. Opstellen over Recht, filosofie, literatuur en Geschiedenis aangeboden aan Tom Eijssbouts*, Den Haag: T.M.C. Asser Press.
 - 30 Niels Graaf (2022). *Judicial Influencers: Scholarly use of foreign law and the convergence of German, Italian and French ideas on the position of national constitutional courts in the EU legal context, 1989-2012*, Amsterdam, p. 266.
 - 31 L. Condorelli (1978). Il caso Simmenthal e il primato del diritto comunitario: due corti a confronto. *Giurisprudenza costituzionale*, nr. 1, p. 671; G. Itzcovich (2006). *Teorie e ideo-*

Niels Graaf *Breek de regel, red het spel?*

- logie del diritto comunitario.*
Turiijn: Giappichelli, p. 114. In 1964 verklaarde de Corte Costituzionale dat artikel 11 ook zag op de EU: Sentenza 14/1964, 24 februari 1964.
- 32 Vertaling auteur. Artikel 11 Costituzione: 'L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.'
- 33 F. Sorrentino (1994). Ai limiti dell'integrazione europea: primato delle fonti o delle istituzioni comunitarie? *Politica del Diritto*, nrs. 1-4, p. 189.
- 34 Zie bijvoorbeeld: M. Hillebrandt, M. den Heijer & C.A. Groenendijk (2021). Erken het gewicht van de EU en de Grondwet. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, jg. 12, nr. 2, pp. 140-149.
- 35 Niels Graaf en Thomas Riesthuis (2021). Polexit-uitspraak is een aanval op de Europese rechtsorde. *Nederlands Juristenblad*, volume 96, issue 37, pp. 311 – 312.
- 36 D. Grimm (2016). *Europa ja* — *aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, CHbeck.
- 37 'Raté's' is een verwijzing naar Menno ter Braak, de eerste woorden in zijn rancuneleer: 'Het staat mij nog altijd levendig voor de geest, hoe ik enkele jaren geleden van een bekend gewezen diplomaat in een toevallig gesprek op een toevallige vraag: "Is u van mening, dat het nationaal-socialisme in Nederland een werkelijk gevaar is?" het volgende antwoord kreeg: "Welneen, mijnheer, het nationaal-socialisme, dat is een troepje raté's!"'

Het laatste woord over de Grondwet

Moeten rechters wetten kunnen toetsen aan de Grondwet? Voorstanders willen dit om onze grondrechten beter te beschermen en pleiten daarom voor afschaffing van artikel 120 GW. De vraag is echter wat dat precies oplost.

ERIK JURGENS

Oud-lid van de Tweede en van de Eerste Kamer, emeritus-hoogleraar staatsrecht VU



‘De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen’, zo luidt artikel 120 van de Grondwet.¹ Hiermee wordt uitdrukkelijk het laatste woord over de duiding van de Grondwet aan de wetgever gegeven, dus aan de regering en Staten-Generaal.

Al jaren wordt gepleit voor het schrappen van artikel 120 GW. Zo diende Femke Halsema (GroenLinks) in 2002 hierover een initiatief-wetsvoorstel in, dat niet werd aangenomen. Het meest recente voorstel staat in het rapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018).

De bedoeling is sympathiek: de rechter de bevoegdheid geven om, in een zaak die voorligt, te beoordelen of de wet die daarin een rol speelt wel strookt met de Grondwet. Wat de rechter dan doet heet in het staatsrecht ‘toetsen’. Voorstanders van het schrappen van artikel 120 GW willen dus dat de rechter mag toetsen aan de Grondwet.

Bijvoorbeeld: iemand staat voor de rechter omdat hij op televisie heeft opgeroepen tot een demonstratie, die vervolgens voorspelbaar tot geweld heeft geleid tegen burgers en de overheid. De wetgever had zulke uitingen

verboden wegens opruiing. Valt zo’n oproep onder de vrijheid van meningsuiting gegarandeerd in artikel 7 van de Grondwet?

Dat is op zichzelf een goede vraag en de rechter mag dat nu dus niet toetsen. Maar, als artikel 120 van de Grondwet is geschrapt en de rechter in dit geval wel zou mogen toetsen aan artikel 7 van de Grondwet, dan stuit deze op de inhoud van artikel 7 zelf, waarin staat dat die vrijheid van meningsuiting alleen geldt ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’. Hiermee krijgt de wetgever dus toch het laatste woord: die oproep geldt alsnog als opruiing.

Mijn conclusie is dat het schrappen van artikel 120 alleen zin heeft als je eerst (of tegelijkertijd) de Grondwet zodanig herzielt dat de wetgever niet zomaar grondrechten mag beperken. Het argument van de voorstanders van schrappen van artikel 120, namelijk dat dit leidt tot een betere bescherming van onze grondrechten door de rechter, klopt niet.

Ook in het verkiezingsprogramma van PvdA en GroenLinks is opgenomen dat getoetst moet kunnen worden aan de Grondwet (dus niet alleen aan de grondrechten in de Grond-

Erik Jurgens *Het laatste woord over de Grondwet*

wet), en wel 'als mensen het idee hebben dat hun grondrechten worden geschonden'. Nodig is echter dat tevens de formulering van die grondrechten in de Grondwet sterk wordt verbeterd.

Wetgever boven rechter?

SDAP en PvdA hadden altijd moeite met voorstellen om artikel 120 te schrappen, zij het om andere redenen. Binnen de 'trias politica' die Montesquieu beschreef (regering, parlement, rechter) vond men dat regering en parlement de doorslag zouden moeten geven. Wetgever boven rechter dus.

Daarin zat ook een zeker wantrouwen omdat de rechterlijke macht, net als de regering, lange tijd werd gevormd vanuit de maatschap-

De Urgenda-rechtszaak lijkt een beetje op Roe v. Wade in de Verenigde Staten

pelijke elite, en dus vooral de standpunten daarvan uitdroeg. Dat verwijt geldt nu lang niet in dezelfde mate, de democratisering is ook tot de rechterlijke macht doorgedrongen.

Onze rechters geven regelmatig blijk van het feit dat zij de maatschappelijke ontwikkeling bijhouden. Een recente blijk daarvan is het zogenaamde Urgenda-arrest van de Hoge Raad (2020). Daarin wordt de regering bevolen, met een beroep op grondrechten van de burger, om zich aan de in verdragen afgesproken klimaatmaatregelen te houden. Een merkwaardige beslissing, maar daarover verderop meer. Het argument van bevooroordeelde rechters kan niet meer het hoofdargument zijn. Zijn er dan wel andere argumenten om artikel 120 van de Grondwet niet zomaar te schrappen?

Schrappen onnodig

Die argumenten zijn er. Het schrappen van artikel 120 is onnodig omdat onze grondrechten op dit moment elders beter worden beschermd dan in de Grondwet. Dit dankzij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) uit 1950.

De rechter moet verdragsbepalingen toepassen want bepalingen van een verdrag 'die naar inhoud eenieder kunnen verbinden' (zegt artikel 93 van de Grondwet) hebben verbindende kracht in Nederland, net als wetten. Sterker nog, verdragen hebben een hogere status dan wetten. Dus onze grondrechten worden het beste beschermd door het EVRM en niet door de huidige tekst van de Grondwet.

Samengevat: de grondrechten die staan in de Grondwet geven weinig bescherming tegen de wetgever. Dit omdat in de Grondwet telkens staat dat die grondrechten mogen worden ingeperkt door diezelfde wetgever. Het EVRM geeft een veel betere bescherming.

Kunnen de grondrechten opgenomen in het EVRM dan niet worden ingeperkt? Dat moet soms toch? Je mag het beledigen van anderen toch strafbaar stellen? Dat zagen de opstellers van het EVRM ook in, maar zij schreven uitdrukkelijk dat die inperking van grondrechten alleen kan in bijzondere gevallen.

Een wetgever die een van deze grondrechten wil inperken, heeft dus geen vrij spel. Een voorbeeld: artikel 10 EVRM garandeert de vrijheid van meningsuiting, maar zegt daarbij ook dat dit recht kan worden onderworpen aan beperkingen 'welke bij de wet worden voorzien en die in een democratische samenleving nodig zijn'.

Daarna worden een aantal redenen genoemd op grond waarvan de wetgever dit grondrecht mag beperken. Het verschil tussen dit artikel en de bepaling in onze Grondwet (artikel 7) is dus dat de rechter, bij zijn toetsing aan artikel 10 EVRM, moet nagaan of de wetgever zich wel gehouden heeft aan de

Erik Jurgens *Het laatste woord over de Grondwet*

beperking die hem is opgelegd. Dat geeft de rechter meer ruimte om het grondrecht in artikel 10 EVRM te beschermen tegen een wetgever die het te veel wil beperken. Artikel 7 in onze Grondwet geeft die ruimte niet, omdat die geen voorwaarden stelt aan beperkingen door de wetgever.

Wat iedereen graag wil is dat de Grondwet onze grondrechten even goed of beter dan het EVRM beschermt, zodat toetsing door de rechter onnodig wordt. Dat is nu niet het geval. Een wijziging van de Grondwet moet eerst een nieuwe tekst van onze grondrechten bevatten met het EVRM als voorbeeld, en dan is het schrappen van artikel 120 GW pas aan de orde. Zomaar schrappen levert vrijwel niks op omdat de huidige grondwetstekst te weinig bescherming biedt. Biedt onze Grondwet die wel, dan is het inderdaad mooi dat de rechter daaraan kan toetsen en niet hoeft uit te wijken naar het EVRM, zoals nu.

Heerschappij van de rechter?

Was het dan onzin dat artikel 120 in 1848 in de Grondwet kwam, en de wetgever daarmee boven de rechter stelde? Dat hangt sterk af van hoe goed de democratische rechtsstaat functioneert. We zien op dit moment in de Verenigde Staten hoe het uit de hand kan lopen als zo'n artikel ontbreekt.

Rechters van de Supreme Court, de opperste federale rechtbank, worden benoemd door de president 'with advice and consent of the Senate'. Dit ligt gevoelig, want het betekent dat de politieke meerderheid rechters kan selecteren op grond van politieke motieven.

De laatste decennia ging het vooral om de vraag of de Amerikaanse grondwet uit 1787 heel strikt of met enige, voor de moderne tijd passende, ruimte moet worden uitgelegd. Strikte rechters hadden bijvoorbeeld bezwaar tegen het arrest 'Roe versus Wade' uit 1973. Waardoor, inderdaad met een ruime juridische fantasie, het recht van een vrouw op abortus erkend werd.

Dit was passend in het tijdsgewricht, maar de tekst uit 1868 waarop het hof zich baseerde was bedoeld om bevrijde slaven te verzekeren van hun 'life, liberty and property'. Op dat woord 'liberty' werd de vrijheid van de vrouw om voor abortus te kiezen gebaseerd. Een uitspraak die voluit mijn sympathie heeft, maar ook op een wankel juridische basis staat. Het huidige Supreme Court, met een meerderheid van conservatieve rechters, kon daardoor in 2022 Roe v. Wade na vijftig jaar weer onderuit halen.

De Amerikanen hebben geen artikel 120 van de Grondwet. Hadden zij dat wel gehad, dan zou dat zowel Roe v. Wade als de intrekking daarvan onmogelijk hebben gemaakt. Als wij artikel 120 intrekken kunnen soortgelijke besluiten ons ook overkomen. Niet dat onze democratische rechtsstaat daar nu naar uit ziet, integendeel, maar het kan wel. Een politieke meerderheid die bevooroordeelde rechters benoemt kan nu al, maar het gebeurt gelukkig niet.

Urgenda

Zoals gezegd hebben wij een heel open rechterlijke macht, maar ingrijpende politieke veranderingen kunnen dat aantasten. Hoe open onze rechters zijn blijkt uit het eerdergenoemde arrest van de Hoge Raad inzake Urgenda. Milieuorganisaties procederen tegen de Nederlandse overheid omdat deze zich naar hun mening onvoldoende houdt aan verdragen die Europese lidstaten dwingen de uitstoot van broeikasgassen te beperken. Je zou zeggen dat dit een puur politieke kwestie is. Toch vonden onze rechters een grond om de milieuorganisaties gelijk te geven en de overheid te veroordelen.

Deze vonden ze in twee artikelen van het EVRM die er weinig mee te maken lijken te hebben. Artikel 2 (het recht van eenieder op het leven) en artikel 5 (het recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid). Daaruit leidden de rechters de rechtsplicht af van de staat om

Erik Jurgens *Het laatste woord over de Grondwet*

leven en welzijn van de burgers te bevorderen. En als de gestelde normen niet worden gehaald, dan worden die rechten aangetast, zo stelt de rechter.

Gek genoeg lijkt de zaak Urgenda een beetje op *Roe v. Wade* in de Verenigde Staten. Ook hier een sympathieke uitspraak, maar op grond van grondrechten in het EVRM die nooit daarvoor geschreven zijn. Artikel 2 gaat over directe bedreiging van het leven door de overheid, artikel 5 over beperkingen voor de overheid bij het fysieke inperken van de vrijheid van de burger. In beide gevallen wordt op basis van een blijkbaar voor meerdere uitlegingen vatbare grondwets- c.q. verdragstekst een vergaande uitspraak gedaan.

Hieruit blijkt dat je door het intrekken van artikel 120 GW de belemmering kunt weghalen voor toetsing aan de Grondwet, maar

dat het politieke probleem van een mogelijk overheersende rechter, zoals in de Verenigde Staten, dan voortaan niet meer kan worden voorkomen. Dit probleem is niet op te lossen, het hangt af van gezonde verhoudingen in de democratische rechtsstaat. Die bestaan bij ons, maar wie garandeert ze?

Desondanks bepleit ook ik de mogelijkheid om wetten aan de grondrechten in onze Grondwet te toetsen. Maar wel nadat die Grondwet eerst heeft aangegeven binnen welke grenzen de rechter daarbij moet blijven, zoals in het EVRM al wel gebeurt. Helaas lijkt de kans op verzwakking van onze democratische rechtsstaat weer aanwezig, en dat is wel het allerbelangrijkste dat ons nu zou moeten bezighouden. Eerlijk gezegd, meer dan het schrappen van 120 van de Grondwet.

Noot

- 1 Dit artikel luidde van 1848 tot 1983 kort en krachtig 'De wetten zijn onschendbaar'.

De Eerste Kamer nutteloos?

‘Een ondemocratisch en nutteloos element onzer Staatsregeling’ noemde Troelstra de Eerste Kamer. De twijfel van sociaal-democraten over het nut en de legitimiteit van de Eerste Kamer zijn nooit helemaal verdwenen.

BERT VAN DEN BRAAK

Bijzonder hoogleraar parlementaire geschiedenis en parlementair stelsel aan de Universiteit Maastricht, wetenschappelijk medewerker en fellow Montesquieu Instituut en auteur van studies naar de Eerste Kamer (1998 en 2023).

Sociaal-democraten hadden nooit warme gevoelens voor de Eerste Kamer. Lang werd deze gezien als een overbodig, verdragend en weinig democratisch deel van het parlement en SDAP'ers en later PvdA'ers ondernamen meermaals pogingen deze af te schaffen (zie kader). De laatste dertig jaar is er sprake van een zekere herwaardering en wordt ingezien dat de Eerste Kamer nuttig kan zijn, mits deze maar doet wat nuttig is: slechte wetgeving tegenhouden.

Wat slechte wetgeving is, blijkt in de meeste gevallen echter een politieke keuze. En de vraag is of politieke keuzes in de Eerste Kamer thuishoren. Daarmee is die Kamer immers bepaald niet het wat politiek afstandelijker orgaan waarvoor verdedigers het aanzien en waarvan anderen vinden dat het dat moet zijn.

Sinds er in 2010 een ‘andere’ politieke meerderheid in de Eerste Kamer kwam dan in de Tweede Kamer, en dat sindsdien vrijwel steeds zo bleef, staat de vraag over hoe beide Kamers zich tot elkaar verhouden weer volop op de agenda. De staatscommissie-Remkes die zich daar in 2017 onder meer mee bezighield, kwam tot het oordeel dat het tweekamerstelsel waardevol is, maar dat het vetorecht van de



Eerste Kamer aanvulling verdient in de vorm van een terugzendrecht. De Eerste Kamer zou hiermee een wetsvoorstel met voorstellen tot verbetering terug kunnen zenden aan de Tweede Kamer. Feitelijk krijgt de Eerste Kamer dan een voorwaardelijk recht van amendement. Daarmee zou deze op positieve wijze kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de wetgeving.

De cruciale vraag daarbij is wie uiteindelijk het laatste woord krijgt: de Eerste of de Tweede Kamer. De staatscommissie-Remkes kiest voor de laatste, maar biedt een alternatief aan. Als er toch voor wordt gekozen de Eerste Kamer het laatste woord te laten behouden, zou

Bert van den Braak *De Eerste Kamer nutteloos?*

voor verwerping van een wet een twee derde meerderheid nodig moeten zijn.

Maar is het überhaupt verdedigbaar dat de indirect gekozen Eerste Kamer bij de wetgeving de facto meer ‘macht’ (want het laatste woord) heeft dan de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer?

Vershoven beeld na 1983

Sociaal-democraten zetten sinds hun komst in het parlement dus vraagtekens bij het bestaan van een Eerste Kamer. Maar na 1983 wijzigde de opstelling van de PvdA. Daarbij speelden twee factoren een rol. Ten eerste werd toen duidelijk dat de strijd om de Eerste Kamer helemaal af te schaffen was verloren. Deze zou nog wel even blijven bestaan, wat sociaal-democraten daar ook van vonden.

Ten tweede veranderde het karakter van de wetgeving. Er had vanaf de jaren tachtig een omslag plaatsgevonden in het denken over de rol van de overheid en de houdbaarheid van voorzieningen. Dat leidde vanaf de kabinetten-Lubbers tot wetgeving voor versobering, privatisering en verzelfstandiging. Dat andere type wetgeving riep meer maatschappelijke weerstand op, maar dwong coalitiepartijen ook om hechtere afspraken te maken en ‘dichtgetimmerde’ regeerakkoorden te presenteren. Juist dat laatste bood Eerste Kamerfracties — die formeel niet zijn gebonden aan regeerakkoorden — iets meer ruimte voor een meer dualistische opstelling. Dat versterkte de beeldvorming dat de Eerste Kamer soms kon optreden als (laatste) bolwerk van ‘de kiezers’, zeker als er zorgen bestonden over mogelijkheden tot goede uitvoerbaarheid van wetgeving.

De PvdA ging zich richten op de nuttige rol die de Eerste Kamer zou kunnen spelen. Door wetgeving te toetsen aan de hand van criteria over onder meer uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en rechtsstatelijkheid diende de Eerste Kamer tot een ‘politiek overstijgend’ oordeel te komen. Vooral Herman Tjeenk

Willink nam daarbij als Kamervoorzitter een voorttrekkersrol. In gezamenlijkheid konden eventueel verbetering (in de vorm van toezeggingen of een novelle) worden ‘afgedwongen’. Dat dit in de praktijk toch lastig was, bleek overigens regelmatig.

Als fracties zich in de Eerste Kamer onafhankelijker (lees: krachtiger) tegen kabinetsbeleid afzetten, ontstaat spanning met het principe dat het politieke primaat de Tweede Kamer toekomt. Alleen krachtige argumenten vanuit de Eerste kamer kunnen zo’n opstelling

Wat slechte wetgeving is, blijkt in de meeste gevallen een politieke keuze

— dus rechtvaardigen. Maar over de kracht van argumenten is vaak (politieke) discussie, zoals dat ook het geval is als het gaat om de vraag of wetgeving in technische zin wel of niet een ‘voldoende’ verdient. Het beginsel dat het aan de rechtstreeks gekozen Kamer is om het laatste woord te spreken over wetgeving botst dus met de kansen die het absolute vetorecht van de Eerste Kamer aan oppositiefracties biedt.

Anders dan in de jaren zestig en zeventig (zie kader) werd door de PvdA na 1983 niet meer aangestuurd op afschaffing, maar op invoering van een terugzendrecht waarbij de Tweede Kamer het laatste woord diende te krijgen. Dat standpunt werd zowel bij de debatten over staatkundige vernieuwing onder het kabinet-Lubbers III (1991) ingenomen, als bij behandeling in de Eerste Kamer van een door PvdA-minister Peper ingediende notitie over de positie van de Eerste Kamer. Succes was er daarbij niet.

Een partijcommissie onder voorzitterschap van de Leidse hoogleraar Rudy Andeweg stelde in 2005 voor om de Raad van State en Eerste

Bert van den Braak *De Eerste Kamer nutteloos?*

Kamer samen te voegen in een Senaat-nieuwestijl. Ook die diende slechts het recht te krijgen een wetsvoorstel terug te sturen naar de Tweede Kamer met suggesties voor verbeteringen. De Tweede Kamer diende daarover dan het oordeel te vellen.

Andere meerderheid in Eerste Kamer

De komst van het eerste kabinet-Rutte – het door de PVV gedoogde kabinet – liet zien dat de Eerste Kamer een politieke factor van belang is. Dat kabinet kon tot 2011 niet rekenen op een meerderheid in de Senaat en een verenigde oppositie kon wetsvoorstellen tegenhouden. Na de senaatsverkiezingen van 2011 zorgde gedoogsteun van de SGP ervoor dat het kabinet over de kleinst mogelijke meerderheid in de Eerste Kamer beschikte. Hierdoor werden diverse wetsvoorstellen aangenomen.

Hoewel er inhoudelijk goede redenen waren (ook voor de PvdA) om tegen wetsvoorstellen te stemmen, ontstond daarbij spanning met de ‘terughoudendheid’ vanwege het politieke primaat van de Tweede Kamer. Is het – zo kun je je afvragen – de bedoeling dat de Eerste Kamer, vanwege politieke redenen, wetsvoorstellen tegenhoudt die een meerderheid in de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer kregen?

De praktische toepassing van ‘terughoudendheid’ is voor een zo politiek orgaan discutabel. Niemand kan het een Eerste Kamerlid immers kwalijk nemen tegen een wetsvoorstel te stemmen, ook niet als hij of zij meent dat daar alleen inhoudelijke gronden voor zijn en het wetsvoorstel verder goed in elkaar zit.

Hoe verder?

De suggestie van de staatscommissie-Remkes over het terugzendrecht heeft niet tot een fundamentele discussie over de positie van de Eerste Kamer geleid. Wel heeft het kabinet de vari-

ant waarin de Tweede Kamer als laatste moet oordelen over een wetsvoorstel en de door de Eerste Kamer gedane wijzigingsvoorstellen, inmiddels uitgewerkt in een wetsvoorstel. Over de kansen daarvan kan slechts worden gespeculeerd. Het moet de gehele parlementaire behandeling nog doorlopen.

Dat laat onverlet dat de fundamentele vraag over de ‘macht’ van de Eerste Kamer moet worden beantwoord. Dat het in een bepaalde politieke constellatie goed uitkomt dat de Senaat als ‘hindermacht’ kan optreden, doet niets af aan de principiële democratische onevenwichtigheid van ons tweekamerstelsel. Onze politici zullen zich moeten uitspreken of het voortbestaan van de Eerste Kamer (nog) verdedigbaar is.

Als dat bevestigend wordt beantwoord, moet er worden nagedacht over de vraag hoe het tweekamerstelsel het beste kan worden ingericht en hoe daarbinnen de macht te verdelen. Daarvoor zijn allerlei varianten denkbaar: terugzendrecht (of -plicht), versterkte meerderheid voor verwerping, Noors-Bataafs stelsel (zie kader) en omvorming tot een Raad van State-nieuwe-stijl.

In het licht van de geschiedenis van het standpunt van sociaal-democraten zou een andere uitkomst dan versterking (borging) van het politieke primaat van de Tweede Kamer verrassend zijn. Dat betekent dus dat de Eerste Kamer niet langer over een absoluut vetorecht moet beschikken, maar dat dit zodanig dient te worden ingeperkt dat de beslissende stem bij de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer komt.

Alleen als breed (bijvoorbeeld door twee derde van de senatoren) wordt gevonden dat het wetsvoorstel ondeugdelijk of onuitvoerbaar is, zou nog het vetorecht moeten gelden. Voor het overige dient de rol van de Eerste Kamer beperkt te blijven tot toetsen van de wetskwaliteit, met een recht om suggesties voor verbeteringen te doen.

Bert van den Braak *De Eerste Kamer nutteloos?*

Pogingen de Eerste Kamer af te schaffen

Al in 1903 kwam Pieter Troelstra namens de SDAP-fractie met een initiatiefwetsvoorstel dat mede beoogde om de Eerste Kamer te vervangen door de mogelijkheid van volksraadplegingen — feitelijk een soort correctief wetgevend referendum. Bedacht moet worden dat er toen een Eerste Kamer bestond, waarvan alleen rijken — de hoogst aangeslagenen in de directe belastingen — en bekleders van hoge ambten lid konden worden. De zittingsduur was negen jaar, met vernieuwing van een derde deel om de drie jaar.

Omdat in Provinciale Staten een meerderheidsstelsel gold, hadden de liberalen een onevenredige grote macht. Zij beschikten daar tot omstreeks 1900 in de meeste gevallen over een meerderheid en konden zo steeds alle Eerste Kamerzetels veroveren. Sociaal-democraten ontbraken. Pas in 1897 werden zij voor het eerst in de Tweede Kamer gekozen, en pas in 1913 zou Henri Polak de eerste SDAP-senator worden.

Het was dus niet zo gek, dat Troelstra c.s. zich hiertegen afzetten. 'Een ondemocratisch en nutteloos element onzer Staatsregeling', noemden zij de Senaat. Het wetsvoorstel van Troelstra bleef onafgedaan en verviel in 1905 aan het einde van de zittingsperiode (dat was toen nog zo).

Pas in 1921 werd in het parlement weer over voorstellen tot afschaffing gedebatteerd. Bij de behandeling van de grondwetsherziening kwam de vrijzinnig-democraat Henri Marchant met een amendement over afschaffing van de Eerste Kamer. De SDAP steunde dat, maar er was zelfs geen gewone meerderheid voor, laat staan een twee derde meerderheid.

Het kabinet-Ruijs de Beerenbrouck (1918-1922) kwam wel met hervormingsvoorstellen. Er zou evenredige vertegenwoordiging worden ingevoerd en de zittingsduur ging naar vier jaar, waarbij alle leden tegelijkertijd door de Provinciale Staten moesten worden gekozen. Bij een conflict werd ook ontbinding van de Staten mogelijk, zodat kiezers zich konden uitspreken. Dat laatste én het doorbreken van de directe band met provincies, was voor een meerderheid van de Eerste Kamer reden om de wijziging af te wijzen.

Troelstra kwam daarop terstond met een initiatiefwetsvoorstel om de Eerste Kamer maar helemaal af te schaffen. Daar bleek — niet verrassend — geen meerderheid voor te zijn. Met de afronding van de grondwetsherziening en een wijziging van het kiesstelsel voor de Eerste Kamer (evenredige vertegenwoordiging, een zittingsduur van zes jaar, vernieuwing van de helft om de drie jaar en verkiezing door 'groepen' provincies) ging de discussie op slot.

Pas in de jaren vijftig ging dat slot er enigszins af, toen de staatscommissie-Van Schaik in meerderheid voorstelde de Eerste Kamer het budgetrecht grotendeels te ontnemen. Enkele begrotingen (Nationale Schuld en Hoge Colleges van Staat) mochten nog worden gebruikt om een algemeen debat over het kabinetsbeleid te voeren. Tot een concreet voorstel kwam het niet. Wel werden vanaf begin jaren zeventig begrotingen door de Eerste Kamer 'administratief' afgedaan: na stilzwijgende aanvaarding was er later slechts een beleidsdebat.

Het was de PvdA die de discussie in de jaren zestig nieuw leven inblies. De partijcommissie 'Parlementaire democratie' onder voorzitterschap van Jaap Burger kwam in 1965 met het voorstel de Tweede en Eerste Kamer samen te voegen. Belangrijke wetsvoorstellen dienden in dat voorstel in twee lezingen te worden behandeld: eerst door een Kamer van 150 leden en daarna door alle 225 leden. Bij beide lezingen zou er recht van amendement zijn. Daarmee werd een doublure van de behandeling van wetsvoorstellen voorkomen en kreeg de tweede lezing meer betekenis. Omdat er zowel in de Bataafse tijd als in Noorwegen een dergelijk bestel bestond, werd gesproken van het Bataafs-Noorse stelsel. Ook dit voorstel werd niet nader uitgewerkt en verdween spoedig uit zicht.

Bert van den Braak *De Eerste Kamer nutteloos?*

De komst van D'66 en de vernieuwingsdrang door de komst van Nieuw Links leidden tot terugkeer van het voorstel om de Eerste Kamer af te schaffen. De in 1967 door het kabinet-De Jong ingestelde staatscommissie ging echter niet zo ver. Zij keerde terug naar het voorstel om de Senaat eens in de vier jaar in zijn geheel te verkiezen. Dat diende rechtstreeks te gebeuren. In haar in maart 1971 verschenen eindrapport bleek slechts een minderheid (enkele PvdA-leden en D'66'er Hans Gruijters) voorstander van afschaffing te zijn. Breed werd wel het ontnemen van het begrotingsrecht gesteund. Het kabinet-Den Uyl nam in zijn Nota Grondwetsherziening de gedachte van rechtstreekse verkiezing over, die in een beperkt aantal kiesdistricten zou plaatsvinden. Bij de behandeling van de nota gingen PvdA en PPR verder. Zij dienden een motie in waarin — wederom — afschaffing van de Eerste Kamer werd voorgesteld, en stelden dat de Senaat voor een onnodige vertraging (doublure) in de behandeling van wetsvoorstellen zorgde en geen meerwaarde had.

Voor de motie was — opnieuw — onvoldoende steun. Aangenomen werd wel motie-De Kwaadsteniet (ARP) c.s. Die sprak uit dat er niets diende te veranderen aan de positie van de Eerste Kamer. Opnieuw kwam daarmee de discussie vroegtijdig op dood spoor terecht. Het kabinet-Van Agt/Wiegel kwam met een wetsvoorstel dat alleen de zittingsduur van zes op vier jaar bracht, met gelijktijdige verkiezing van alle leden.

Het weerhield Ed van Thijn en Schelto Patijn er niet van om in 1979 bij de behandeling van de grondwetsvoorstellen met een nieuwe motie te komen. Van Thijn stelde dat indirecte verkiezing een anachronisme was. Rechtstreekse verkiezing was evenzeer onwenselijk, omdat daarmee een 'dubbelganger' van de Tweede Kamer werd geschapen. Het beste was volgens Van Thijn om — jawel — de anachronistische Eerste Kamer op te heffen. Gelet op de onhaalbaarheid daarvan beperkten Van Thijn en Patijn zich echter tot het voorstel om het vetorecht van de Eerste Kamer om te zetten in een terugzendrecht, waarbij de Tweede Kamer het laatste woord kreeg.

Het ging daarbij alleen om wetsvoorstellen waarvan de Eerste Kamer (binnen drie maanden) had besloten dat behandeling nodig was. Kern van de motie was: '[dat] in ons democratisch staatsbestel de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging het laatste en beslissende woord behoort te hebben bij de aanvaarding van wetsontwerpen.' Alleen PvdA, PPR, PSP en D66 steunden in februari 1980 de motie.

Mensonwaardig werk is een keuze

De discussie over goed werk richt zich meestal op arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, maar ook de inhoud van werk verdient serieus aandacht.

FRANK POT

Emeritus-hoogleraar sociale innovatie, Radboud Universiteit Nijmegen

Tijdens de Covid-pandemie kwamen arbeidsmigranten die in de Nederlandse vleessector werkten in de schijnwerpers te staan. Ze bleken een groter risico te lopen op besmetting met het virus doordat ze dicht op elkaar werkten en woonden. Behalve het besmettingsgevaar voor deze werkenden, werd ook de economische uitbuiting waar zij dagelijks mee te maken hebben, opeens zichtbaar. Vanuit de politiek kwam hier meer aandacht voor, zie onder andere de notitie *Waardevol werk – De economie van uitbuiting stoppen* van PvdA en GroenLinks.¹

Een probleem dat onderbelicht bleef is evenwel de aard van het werk in de vleessector, het repeterende karakter van de taken – van meestal minder dan een minuut. Geestdodend werk is het. De verwachting dat nieuwe technologieën dit soort eenvoudige werk zullen doen verdwijnen, komt keer op keer niet uit. Ook in andere sectoren blijft dit soort werk bestaan.

Wageningen Universiteit heeft onlangs nog geconstateerd dat kort-cyclische taken in de glastuinbouw blijven bestaan ondanks de robotisering en digitalisering.² Er verdwijnen wel kort-cyclische taken, maar er komen ook nieuwe bij. Bij de fabrieksproductie van

vrijwel kant-en-klare woningen bijvoorbeeld, verdwijnt door vergaande automatisering veel werk van vakmensen en komen er meer kort-cyclische taken om de machines met materiaal te vullen en producten te verplaatsen.

In de distributiecentra leidt nieuwe technologie niet alleen tot productiviteitsverhoging maar ook tot intensivering; werkenden moeten nog meer producten in dezelfde tijd pakken als ze de instructies van de computer via een koptelefoon krijgen (audio picking) of geprojecteerd op een speciale bril (vision picking). Ook neemt daar door uitbreiding van het online bestellen de nachtarbeid toe.

In de *European Working Conditions Survey* van 2015 (de meest recente cijfers) gaf 15% van de respondenten in Nederland aan taken te hebben van minder dan een minuut. Niet-Nederlandssprekende arbeidsmigranten zitten hier nog niet eens bij omdat ze niet in de steekproef zijn opgenomen. Dat percentage was in de tien jaar daarvoor ongeveer hetzelfde.³

Mensonwaardig werk

Zulke monotone, repeterende taken hebben een verhoogd risico op werk gebonden gezondheidsklachten, niet alleen aan het bewe-

gingsapparaat, maar ook depressie en hart- en vaatziekten.⁴ Voor degenen die het werk doen, valt weinig te leren zodat het werk ook niet bijdraagt aan hun duurzame inzetbaar op de arbeidsmarkt. Integendeel, er is sprake van onderbenutting van talent. Het stompt af. Het is menonwaardig werk. Mogen we de term vervreemding weer gebruiken? De meeste mensen willen dat werk ook niet.

Paul de Beer schreef in *S&D* op basis van de *Waarde van Werk Monitor* dat de meeste mensen vooral inhoudelijk leuk werk belangrijk vinden en werk waar ze trots op kunnen zijn.⁵ Nemen we er genoeg mee dat arbeidsmigranten tevreden zijn met menonwaardig werk omdat ze hier meer verdienen dan in hun eigen land?

Arbeidstevredenheid is een lastig begrip. Het is immers bekend dat hoe mensen hun werk beoordelen mede een afspiegeling is van hun sociaaleconomische positie, hun werkverleden en de kansen die ze in de toekomst al dan niet zien. Dat mensen met geestdodend werk voor zichzelf en hun omgeving een verhaal maken om dat werk vol te houden en 'de vernedering te ontlopen' is schitterend en uitvoerig beschreven door Abram de Swaan op basis van zijn gesprekken met fabrieksarbeiders.⁶

Bij het vaststellen of werk waardevol, waardig, zinvol, betekenisvol of goed is kunnen we dus niet volstaan met de meningen van de betrokkenen, hoe belangrijk die ook zijn. Er zijn criteria nodig voor de objectieve kenmerken van werk, zoals gedefinieerd in 'decent work' van de ILO of in onze eigen *Arbowet* die in artikel 3 aangeeft dat tempo-gebonden en monotone arbeid 'zoveel als redelijkerwijs kan worden vergevrg' vermeden moet worden.⁷

Waarom blijft dat soort werk bestaan?

Efficiency en productiviteit zijn de belangrijkste argumenten om werk nog steeds ongeveer zo te organiseren als tijdens de opkomst van de 'wetenschappelijke bedrijfsvoering' ruim honderd jaar geleden. Er wordt daarbij zelden

een ethische afweging gemaakt. Toch zijn er voorbeelden waarin ervoor wordt gekozen het werk anders te organiseren. Het kan dus wel.⁸ Bij fietsenfabriek Gazelle in Dieren duren de taken in de eindmontage 90 seconden, bij Koga in Heerenveen monteert een monteur een hele fiets. Beide ondernemingen hebben dezelfde technologische opties, maar kiezen voor een verschillende organisatie van het werk.

Door de uitbreiding van het online bestellen neemt de nachtarbeid toe

Waardevol werk ontstaat niet vanzelf, er liggen keuzes aan ten grondslag.⁹ Waardevol werk moet dus ook een aandachtspunt zijn in het beleid ten aanzien van de digitale en groene transitie. Want ook nieuwe technologieën leiden niet vanzelf tot beter werk. In het manifest *De toekomst van werk in de zware industrie* van de wetenschappelijke bureaus van GroenLinks en PvdA en in de genoemde notitie *Waardevol werk* van beide partijen is die aandacht er nog onvoldoende en gaat het vooral over vaste contracten en een eerlijk loon.¹⁰ Het kan met nieuwe technologieën meerdere kanten op – richting functieverrijking of richting ontscholing – waarbij niet zozeer de technologie maar veeleer de manier waarop het werk wordt georganiseerd en de bijbehorende managementstijl bepalend zijn voor de kwaliteit van werk.

Mensen leren het meest op en door het werk. Het komt er dus op aan om de inhoud van functies en de daaruit voortvloeiende interne arbeidsverhoudingen zo vorm te geven dat daarvan kan worden geleerd. Denk aan autonomie of professionele ruimte en aan werkoverleg. De cao in het Schoonmaak- en Glazenwassersbedrijf geeft goed aan waar serieus

werkoverleg over zou moeten gaan: werkdruk, werkafwisseling, preventieve maatregelen, verbetervoorstellen, werktijden, afspraken met de opdrachtgever, uitkomsten van controles en het proces van aanbesteding.

Wat kan de politiek doen?

Het zou helpen als politieke partijen hun voorstellen ten aanzien van de kwaliteit van werk en goede banen verbreden naar de inhoud van het werk en naar de interne arbeidsverhoudingen. Een SER-publicatie van maart 2023 over sociale innovatie geeft hier goede handvatten voor, onder andere met het advies dat de overheid samen met sociale partners een Platform Sociale Innovatie inricht en financiert.¹¹ Sociale innovatie gaat over het samen met werknemers vernieuwen van de organisatie van het werk, het personeelsbeleid en de arbeidsverhoudingen, ondersteund door technologische innovatie.¹² Uiteindelijk moet dat leiden tot hogere productiviteit, een groter innovatief vermogen en een betere kwaliteit van het werk.

Zo'n platform zou een uitwerking kunnen zijn van een programmatische aanpak voor goed werk binnen bedrijven en instellingen zoals ook bepleit in het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid Het betere werk. *De nieuwe maatschappelijke opdracht*.¹³

Ook de FNV formuleerde zinvolle adviezen, onder andere in de nota *Een geniaal plan. Veilig en gezond werken in Nederland kan*. Daarin

wordt onder meer aandacht besteed aan de kwaliteit van de arbeidsinhoud en van de interne arbeidsverhoudingen. Denk hierbij aan het recht op informatie over het werk, autonomie, leermogelijkheden, taakrotatie, sociaal veilige werkomgeving, de gelegenheid

Waardevol werk ontstaat niet vanzelf, er liggen keuzes aan ten grondslag

om problemen in het werk zelf op te lossen, contactmogelijkheden en geen kort-cyclisch en tempo-gebonden arbeid.¹⁴

Om de kwaliteit van de arbeid te bevorderen is volgens de FNV aanscherping nodig van artikel 3 van de Arbowet en stevige handhaving. Voorgestelde verbeteringen van artikel 3 Arbowet zijn om daarin ook autonomie, vakmanschap, contactmogelijkheden en informatie over doel en resultaten van het werk als criteria op te nemen.

Tot slot: als kort-cyclisch werk niet te vermijden is, moet de werkgever dit regelmatig afwisselen met andersoortige arbeid of met pauzes. Op naleving hiervan is meer controle nodig. Om te kunnen 'handhaven met tanden' hoort daar een uitbreiding van de capaciteit van de Arbeidsinspectie bij.

Noten

- 1 PvdA en GroenLinks (2023). Waardevol werk. De economie van de uitbuiting stoppen.
- 2 Pekkeriet, E., & Splinter, G. (2020). *Arbeid in de toekomst; Inzicht in arbeid en goed werkgeverschap in de tuinbouw*. Wageningen University & Research.
- 3 Pot, F. (2018). Kortcyclische

arbeid: sommigen zijn meer ongelijk dan anderen. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 34(2), 187 – 199.

- 4 Niedhammer, I., Bertrais, S., & Witt K. (2021). Psychosocial work exposures and health outcomes: a meta-review of 72 literature reviews with meta-analysis. *Scand J Work Environ Health*, 47(7), 489–508.
- 5 Paul de Beer (2023). Krapte op

de arbeidsmarkt: maak werk aantrekkelijker. *S&D* 2023/2.

- 6 De Swaan, A. (1972). *Een boterham met tevredenheid: Gesprekken met arbeiders*. Van Gennep, p. 136.
- 7 Pot, F. (2020) Vakbond en goed werk. In R. Kósters & W. Eshuis (red.). *De vakbond en de werkvloer, op zoek naar nieuwe relaties* (pp. 55-78 en 118-121). De Burcht.

-
- 8 Pot, F. (2018). Kortcyclische arbeid: sommigen zijn meer ongelijk dan anderen. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 34(2), 187 – 199.
 - 9 Rodrik, D., & Sabel, C.F. (2019). *Building a good jobs economy*. Harvard Kennedy School/ Columbia Law School. Building a Good Jobs Economy by Dani Rodrik, Charles Sabel :: SSRN
 - 10 Wiardi Beckman Stichting en Wetenschappelijk bureau GroenLinks (2022). De toekomst van werk in de zware industrie. PvdA en GroenLinks (2023). *Waardevol werk – De economie van uitbuiting stoppen*.
 - 11 SER (2023). *Naar verdere succesvolle toepassing van sociale innovatie*.
 - 12 Zie voor voorbeelden Lerende en Innovatieve organisaties (kennisbanksocialeinnovatie.nl).
 - 13 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*.
 - 14 FNV (2023). *Een geniaal plan. Veilig en gezond werken in Nederland kan*, p. 4.

WONINGMARKT RN:
BOOMHUT
2M² € 900,-PM



Bestaanszekerheid in verkiezingsprogramma's

De Commissie Sociaal minimum kwam dit jaar met twee rapporten, over de hoogte van het sociaal minimum en over het ingewikkelde stelsel waarmee we in Nederland het sociaal minimum organiseren. Veel van de aanbevelingen van de Commissie zijn terug te vinden in de diverse verkiezingsprogramma's, al blijft bij veel partijen toch vaag wat ze concreet van plan zijn te doen.

MEIKE BOKHORST & TIJN CROON

Meike Bokhorst is senior wetenschappelijk medewerker WRR en secretaris Commissie Sociaal Minimum en Tijn Croon is promotieonderzoeker TU Delft

In Den Haag hebben alle politieke partijen het opeens over bestaanszekerheid. Door de stijgende prijzen, hoge energierekening, grote koopkrachtdaling en hogere woonlasten maken veel Nederlanders zich zorgen over geld. Het kabinet weet met structurele maatregelen zoals de minimumloonsverhoging van 10% en tijdelijke maatregelen zoals de energietoeslag steeds net te voorkomen dat het aantal mensen in armoede stijgt. De Commissie Sociaal minimum berekende dat er € 6 mrd nodig is om te zorgen dat mensen rond kunnen komen. Voor een toereikend inkomen is het op korte termijn nodig het minimumloon en de bijstand te verhogen, en eventueel ook de huurtoeslag. Om kinderarmoede tegen te gaan is verhoging van de kinderbijslag of het kindgebonden budget nodig, in het bijzonder de bedragen voor oudere kinderen.¹

Het kabinet regelde met Prinsjesdag € 2 mrd voor verhoging van het kindgebonden

budget, de huurtoeslag en een verhoging van de arbeidskorting. De verwachting is dat hierdoor het aantal mensen in armoede stabiliseert, de kinderarmoede daalt en de laagste inkomens erop vooruitgaan.²

Tijdens de Algemene Politieke en Financiële Beschouwingen probeerde de Tweede Kamer nog om met extra miljarden de koopkracht te versterken, maar veel structurele maatregelen voor verbetering van bestaanszekerheid zullen doorschuiven naar het volgende kabinet. Om de bestaanszekerheid verder te versterken komen de meeste politieke partijen in hun conceptverkiezingsprogramma's met verschillende voorstellen. De hamvraag is natuurlijk in hoeverre die politieke plannen daadwerkelijk bijdragen aan financiële en brede bestaanszekerheid.

Financiële bestaanszekerheid gaat volgens de Commissie Sociaal minimum niet alleen om voldoende inkomen, maar ook om een voor-

spelbaarder en toegankelijker stelsel, zodat huishoudens ook echt krijgen waar ze recht op hebben. Bestaanszekerheid is als inspanningsverplichting voor de overheid vastgelegd in de Grondwet en het verdragsrecht en uitgewerkt in de Participatiewet en lokale regelingen.

In artikel 20 van de Grondwet staat dat de bestaanszekerheid van de bevolking en de spreiding van welvaart 'voorwerp van zorg zijn van de overheid'. De Grondwet schrijft ook voor dat de overheid regels moet vaststellen over de aanspraken op sociale zekerheid die burgers kunnen doen. Nederlandse burgers die niet in hun bestaan kunnen voorzien, hebben recht op bijstand.

Financiële bestaanszekerheid is het beschikken over voldoende inkomen om in elementaire behoeften voor levensonderhoud te voorzien, maatschappelijk te kunnen participeren en de mogelijkheid te hebben buffers aan te leggen voor onverwachte tegenvallers.

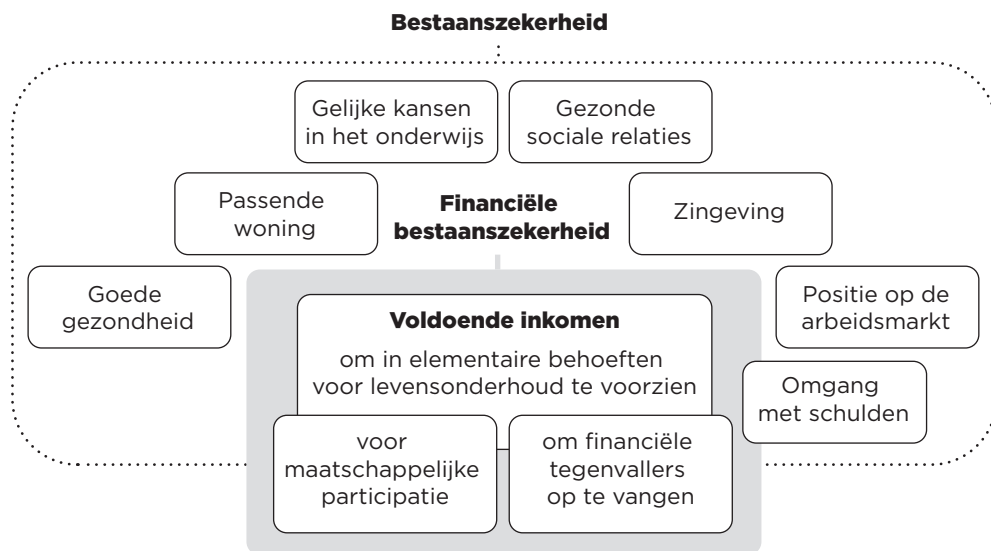
Bredere bestaanszekerheid gaat naast voldoende financiële middelen ook om de beschikbaarheid en betaalbaarheid van essentiële basisvoorzieningen, zoals wonen, zorg en energie (zie figuur 1).³

Oorzaken en gevolgen van bestaansonzekerheid

Bestaansonzekerheid komt niet alleen voort uit politiek-economische ontwikkelingen of crises, maar ook uit bestuurlijke factoren zoals complexiteit van regels en onvoorspelbaarheid van sanctieregimes. Het kan ook te maken hebben met persoonlijke oorzaken, zoals beperkte vaardigheden, laaggeletterdheid en levensgebeurtenissen (zie tabel 1).⁴

Politieke partijen verschillen sterk in de mate waarin ze willen investeren in het verhelpen van deze korte en lange termijn oorzaken. De politiek kan natuurlijk ook niet alles op-

Figuur 1 Bestaanszekerheid en financiële bestaanszekerheid (Commissie Sociaal minimum 2023)



Doelen van het stelsel van het sociaal minimum van de brede definitie zoals gevolgd door de Commissie Sociaal minimum

lossen, want onzekerheid is inherent aan het bestaan⁵, maar langdurig in fundamentele bestaansonzekerheid verkeren heeft grote persoonlijke gevolgen voor een mensenleven. Financiële stress gaat gepaard met slapeloosheid, verminderd doenvermogen of zelfcontrole en mindere leerprestaties.⁶ Dat brengt behoorlijke maatschappelijke kosten met zich mee, onder meer in de gezondheidszorg en schulphulpverlening.

Deze persoonlijke en maatschappelijke oorzaken en gevolgen kunnen elkaar negatief versterken, waardoor mensen in een neerwaartse spiraal terechtkomen en een kluwen van onontwarbare factoren ontstaat. Tegelijkertijd is het idee van eigen verantwoordelijkheid niet voor alle doelgroepen even realistisch⁷ en staat de beleidsrespons van schuld en boete inmiddels bij steeds meer politieke partijen ter discussie.⁸

De basis op orde: toereikend inkomen en voorspelbaar stelsel

De Commissie Sociaal minimum pleitte in haar eerste rapport over de hoogte van het sociaal minimum, dat eind juni verscheen, voor een meer toereikend inkomen door op korte termijn het minimumloon (7%) en de bijstand (7,4% extra) te verhogen. Leidend daarbij is wat

mensen volgens het NIBUD en SCP nodig hebben om rond te komen.⁹

Volgens de Commissie hoeft de AOW-uitkering niet omhoog, omdat mensen van een AOW-uitkering volgens het Nibud in principe kunnen rondkomen. De bijstand is in het ver-

Volgens de Commissie Sociaal minimum hoeft de AOW-uitkering niet omhoog, omdat mensen van een AOW-uitkering volgens het Nibud in principe kunnen rondkomen

leden een aantal keer niet gekoppeld geweest aan de minimumloonsverhoging en daardoor relatief achtergebleven. Doordat de AOW wel gekoppeld was aan het minimumloon én door aanpassingen rondom sociale zekerheid, bijstand en fiscaliteit, ligt de netto AOW voor een alleenstaande inmiddels 19,2% hoger dan de bijstand (€ 1.421 per maand versus € 1.195

Tabel 1 *Maatschappelijke, persoonlijke en beleidsmatige oorzaken van armoede (Commissie sociaal minimum 2023)*

Maatschappelijk	Persoonlijk	Beleidsmatig
<p><i>Structureel</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Demografische ontwikkelingen: vergrijzing en migratie • Technologische ontwikkelingen: automatisering en digitalisering • Economische ontwikkelingen: laagconjunctuur en werkloosheid <p><i>Tijdelijk</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Financiële crisis (2008-2013) • Coronacrisis (2020-2022) • Energiecrisis (sinds 2022) 	<ul style="list-style-type: none"> • Levensloongebeurtenissen: geboorte, relatiebreuk, partnerverlies, ziekte • Laag- en andersgeletterdheid • Financiële en arbeidscompetenties 	<ul style="list-style-type: none"> • Focus op arbeidsparticipatie gaat ten koste van inkomensbescherming. • Complexiteit van het stelsel van sociaal minimum werkt niet-gebruik in de hand en beperkt participatie. • Grote lokale verschillen in minimavoorzieningen. • Fricities tussen lokale inkomensregels en landelijke belastingregels.

per maand) en ligt de AOW voor paren inmiddels 13,5% hoger dan voor paren in de bijstand (€ 1.939 per maand versus € 1.708 per maand). De bijstand zou daarom nu 7,4% omhoog moeten, bovenop de stijging die ontstaat door koppeling aan het minimumloon.

De koppeling van de bijstand aan 70% van het minimumloon is niet heilig voor de Commissie. Het is beter om te kijken naar de verhouding tussen feitelijk besteedbaar inkomen op bijstandsniveau en minimumloonniveau, inclusief toeslagen en belastingeffecten.

Om kinderarmoede tegen te gaan is verhoging van de kinderbijslag of het kindgebonden budget nodig, in het bijzonder de bedragen voor oudere kinderen

Op het gebied van toeslagen geeft de Commissie geen concreet advies over de inrichting van het stelsel, maar benadrukt zij het belang van meer voorspelbaarheid en overzichtelijkheid. Ze legt de nadruk op inkomensbescherming en zekerheid vooraf. Om kinderarmoede tegen te gaan is verhoging van de kinderbijslag of het kindgebonden budget nodig, in het bijzonder de bedragen voor oudere kinderen.

De Commissie adviseert de politiek om aanvullend beleid te ontwikkelen rond wonen, zorg en energie. Concreet: zorg voor meer beschikbare sociale huurwoningen en bescherm lage inkomensgroepen met een sociaal tarief tegen hoge uitgaven aan energie en met een beperkte eigen bijdrage tegen een stapeling van zorgkosten.¹⁰

De CPB-doorrekening van de adviezen van de Commissie laat een afruil zien tussen armoedebestrijding en arbeidsaanbod. De voorgestelde maatregelen, zoals het verhogen

van huurtoeslag, bijstand en kindgebonden budget, zijn effectief in het bestrijden van armoede. Tegelijkertijd verminderen ze daarmee de prikkel voor mensen met lagere inkomens om aan het werk te gaan.¹¹

Hoewel nog niet alle partijen een verkiezingsprogramma gepresenteerd hebben (Pieter Omtzigt's NSC komt eind oktober met het programma) en de doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's door het CPB nog niet beschikbaar zijn, kunnen we wel analyseren in hoeverre deze aanbevelingen voor een zeker bestaan zijn overgenomen en uitgewerkt door het gros van de politieke partijen in hun (concept-)verkiezingsprogramma's.

Minimumloon: meeste partijen pleiten voor verhoging

Naar aanleiding van de recent aangenomen EU-richtlijn voor toereikende minimumlonen op initiatief van afzwaaiend PvdA-Europarlementariër Agnes Jongerius, streven meerdere politieke partijen (Bij1, CU, GL/PvdA en PvdD) naar een minimumloon dat overeenkomt met 60% van het bruto mediane inkomen (zie ook de bijdrage van Elmar Smid in dit nummer van S&D).

Dat veel media berichtten dat de ChristenUnie het minimumloon als enige partij zou willen verhogen naar € 18¹² berust dus op een misverstand, want in werkelijkheid streven zij hetzelfde doel na als Bij1, GL/PvdA en PvdD. Het misverstand is waarschijnlijk ontstaan doordat de ChristenUnie in een rekenvoorbeeld als enige de horizon op 2028 legt, en daarmee uitkomt op ongeveer € 18 op basis van de 60%-richtlijn.

Opvallend is dat D66 en Volt zich ondanks hun pro-Europese standpunten niet expliciet aan deze Europese richtlijn verbinden. D66 zit wel op een vergelijkbaar niveau qua minimumloon (minstens € 17,50 in 2028) en Volt pleit voor een bindend 'Europees minimumloon'.

Kamerlid Pieter Omtzigt (NSC) meent dat het minimumloon en daarmee de bijstand omhoog moet, maar niet in één keer naar € 18. Hij zet in op brede bestaanszekerheid en wil

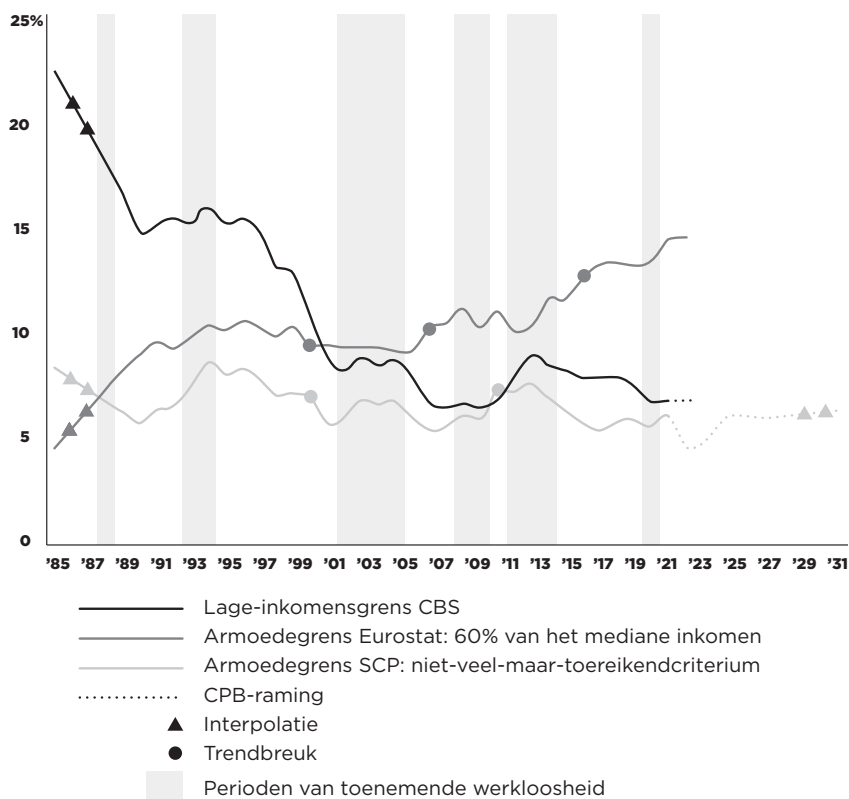
ook dat voorzieningen betaalbaar zijn, zoals woningen, voedsel en energie¹³ Hij pleit voor het hanteren van de Europese armoedegrens van 60% van het mediane, doorsnee besteedbare inkomen voor het meten van armoede. Volgens die definitie stijgt het aantal mensen in armoede.¹⁴ Om armoede te meten zijn er verschillende benaderingen (zie ook figuur 2):

- ▶ Het niet-veel-maar-toereikendbudget van het SCP. Deze benadering is gebaseerd op de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud, die een overzicht geven van de

minimale uitgaven van een zelfstandig huishouden aan onvermijdbare, basale zaken zoals voedsel, kleding en wonen.

- ▶ De lage-inkomensgrens van het CBS. Deze grens weerspiegelt een vast koopkrachtbedrag door de jaren heen en is afgeleid van het bijstandsniveau voor een alleenstaande in 1979, toen de koopkracht van mensen met een bijstandsuitkering het hoogst was.
- ▶ De Europese armoedegrens (AROP: At risk of poverty). Deze grens zit op een inkomen van 60% van het mediane (doorsnee) besteedbare inkomen.

Figuur 2 Armoedepercentage onder de Nederlandse bevolking (in procenten)¹⁵



Het CPB heeft in de MEV 2024 op basis van de prinsjesdagplannen van het demissionaire kabinet het geraamde armoedepercentage voor 2024 bijgesteld van 5,7 naar 4,8% (CPB, 2023c).

Bijstand: meeste partijen willen koppeling aan uitkeringen in stand houden

Het minimumloon is momenteel gekoppeld aan diverse uitkeringen, waaronder de bijstand, de Wajong en de AOW. Veel partijen geven expliciet aan in hun programma of ze deze koppeling willen behouden of juist willen loskoppelen. BVNL wil bijvoorbeeld ontkoppelen vanwege versoering, terwijl Volt pleit voor een progressieve hervorming. Bij andere partijen blijft het standpunt vaag.

In onze analyse zijn we ervan uitgegaan dat de koppeling behouden blijft wanneer dit niet duidelijk werd vermeld. (Bij D66 hebben we de paragraaf geïnterpreteerd als behoud van koppeling bijstandsuitkering en gedeeltelijke ont koppeling AOW.) Sommige partijen vermelden niet expliciet dat de bijstand verlaagd wordt, maar wel dat er strengere eisen

zullen komen, vooral voor mensen met een migratieachtergrond (VVD, JA21, PVV en FvD). FvD brengt een klassiek argument naar voren, namelijk dat de bijstand een 'vangnet' moet zijn en geen 'hangmat'. Hieruit leiden wij af dat zij voorstander zijn van versoering van de bijstand.

Toeslagen: meeste partijen willen toeslagen afschaffen

Veel partijen streven naar afschaffing van het toeslagenstelsel, maar het is niet altijd duidelijk wanneer en op welke manier zij de sociale zekerheid willen hervormen. Eenvoud en versimpeling zijn bij alle partijen de kernwoorden. Vooral de linkse programma's richten zich op het verhogen van inkomens en uitkeringen, gecombineerd met goede publieke voorzieningen, zoals gratis kinder-

Tabel 2 Standpunten financiële bestaanszekerheid uit de verkiezingsprogramma's (NSC nog niet beschikbaar)

	Minimumloon	Bijstand	AOW	WIA/Wajong	WW
BBB	Omhoog	Omhoog	Omhoog	Omhoog	Omhoog
Bij1	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog
BVNL	Omhoog	Omlaag	Omhoog	Omlaag	Omlaag
CDA	Omhoog	Omhoog	Omhoog	Omhoog	Omhoog
CU	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog
D66	Fors omhoog	Fors omhoog	Omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog
FvD	-	Strengere eisen	Fors omhoog	Strengere eisen	Strengere eisen
GL/PvdA	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog
JA21	-	Strengere eisen		Strengere eisen	Strengere eisen
PvdD	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog
PVV	Omhoog	Omhoog	Fors omhoog	Omhoog	Omhoog
SP	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog
Volt	Omhoog	Omhoog	Omhoog	Omhoog	Omhoog
VVD	Omhoog	Strengere eisen	Omhoog	Omhoog	Omhoog

opvang en gezondheidszorg, om zo toeslagen overbodig te maken.

De huurtoeslag vormt hierbij een complicerende factor. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat GL/PvdA wil 'onderzoeken hoe we de huurtoeslag kunnen afschaffen zonder dat huurders er financieel op achteruitgaan'. CU streeft naar het omvormen van de huurtoeslag naar een huursubsidie, waarbij huurders met lage inkomens, gebaseerd op het inkomen van twee jaar geleden, ondersteund worden in het kunnen betalen van de huur.

De plannen van Volt lijken op die van veel andere partijen, namelijk het afschaffen van toeslagen en het invoeren van een huishoudtoelage. Maar aangezien Volt dit omschrijft als 'een eerste, grote stap op weg naar een basisinkomen' lijkt de partij te suggereren dat ze deze toelage aan iedereen willen laten uitkeren zonder inkomenstoets. Als deze toelage inderdaad uniform is, blijft nog onduidelijk hoe de partij van plan is het sociale minimum voor kwetsbare groepen te waarborgen.

Kindgebonden: meer geld naar kinderen en kinderopvang

De Commissie Sociaal minimum benadrukt het belang van voldoende bestaanszekerheid voor gezinnen. Om de bestaanszekerheid van gezinnen te versterken, pleiten sommige partijen voor verhoging van de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Vooral verhoging van het kindgebonden budget is een gerichte maatregel omdat deze vooral ten goede komt aan gezinnen met lage inkomens. Andere partijen, die de toeslagen willen afschaffen, richten zich juist op het gratis toegankelijk maken van kinderopvang. Hoewel het lastig is beide benaderingen direct te vergelijken, hebben we toch een poging gewaagd door ze te combineren in de categorie 'kindgebonden' in de matrix van tabel 3.

Het CDA en de ChristenUnie presenteren veel plannen die passen bij hun profilering als gezinspartijen. Dat is in lijn met de sterke christendemocratische traditie in Duitsland,

dat aanzienlijke regelingen voor gezinnen kent. Een interessant voorbeeld is FvD, dat de kinderbijslag wil omzetten in een kindgebonden aftrekpost in de aangifte inkomstenbelasting. Deze aftrekpost geldt echter pas boven de belastingvrije voet, wat in de praktijk betekent dat gezinnen met een inkomen onder deze belastingvrije voet geen gebruik kunnen maken van de regeling. Dit heeft dus in feite een negatief effect op de bestaanszekerheid van gezinnen met lage inkomens.

Bredere bestaanszekerheid: wonen, zorg, energie en openbaar vervoer

Meer nog dan de financiële bestaanszekerheid staan veel verkiezingsprogramma's bol van de ideeën voor betaalbare en beschikbare basisvoorzieningen. Hierbij valt het op dat het vaak de politieke partijen zijn die hun plannen niet door het CPB door laten rekenen die kiezers gratis voorzieningen beloven.

Dat de ChristenUnie het minimumloon als enige partij zou willen verhogen naar € 18 berust op een misverstand; zij streeft hetzelfde doel na als Bij1, GL/PvdA en PvdD

Zo pleit BVNL opvallend genoeg, naast enorme lastenverlichting, voor gratis openbaar vervoer (net als BIJ1 en de SP op termijn). GL/PvdA wil een experiment met gratis openbaar vervoer voor alleen sociale minima. Op gebied van openbaar vervoer valt een klassieke links-rechts tweedeling op: meer progressieve partijen pleiten voor goedkoper OV, meer conservatieve partijen zijn OV-neutraal en spreken zich vooral uit over een lagere brandstofaccijns.

Tabel 3 Standpunten bredere bestaanszekerheid uit de verkiezingsprogramma's (NSC nog niet beschikbaar)

	Kindgebonden budget	Wonen	Zorg	Energie	Openbaar vervoer	Toeslagen (algemeen)
BBB	-	Meer sociale huur	ER fors omlaag	Neutraal	Neutraal	Afschaffen
Bij1	Gratis opvang	Fors omhoog	Zorgfondsen	Gerichte renovatie	Gratis OV	-
BVNL	-	Strengere eisen	-	Belasting omlaag	Gratis OV	Afschaffen
CDA	Fors omhoog	Meer sociale huur	Status quo	Gerichte renovatie	Neutraal	Hervormen
CU	Fors omhoog	Omhoog	Neutraal	Gerichte renovatie	Goedkoper	Afschaffen
D66	Gratis opvang	Meer sociale huur	Status quo	Neutraal	Goedkoper	Afschaffen
FvD	Strengere eisen	Fors omlaag	ER omlaag	Belasting omlaag	Neutraal	-
GL PvdA	Gratis opvang	Omhoog	ER omlaag	Gerichte renovatie	Goedkoper	Afschaffen
JA21	Gratis opvang	Omlaag	Neutraal	Belasting omlaag	Neutraal	Afschaffen
PvdD	Omhoog	Omhoog	Zorgfondsen	Gerichte renovatie	Goedkoper	Afschaffen
PVV	-	Omhoog	ER afschaffen	Belasting omlaag	Neutraal	-
SP	Omhoog	Omhoog	Zorgfondsen	Belasting omlaag	Goedkoper	Afschaffen
Volt	Omhoog	Meer sociale huur	Premie omlaag	Neutraal	Goedkoper	Afschaffen
VVD	Omhoog	Neutraal	Neutraal	Belasting omlaag	Neutraal	Afschaffen

Toelichting: ER= eigen risico. Omhoog/omlaag bij 'Wonen' gaat over de mate waarin een partij maatregelen voorstelt die de woonsituatie van kwetsbare groepen verbetert of verslechtert. Hoewel veel partijen van het toeslagenstelsel af willen en daarom niet voor expliciete verhoging van de huurtoeslag pleiten, zijn er genoeg voorbeelden van andere progressieve standpunten. Neem Bij1, die hier goed scoort omdat dit programma het recht op wonen wettelijk afdwingbaar maakt, dak- en thuisloosheid voor 2030 uitbant en alle huurprijzen maximeert.

In de zorg lopen de politieke scheidslijnen anders. De SP, BIJ1 en de PvdD willen een nationaal zorgfonds en de PVV wil het eigen risico afschaffen. De dekking voor deze plannen is vaak onduidelijk en moet blijken bij de financiële doorrekening. BBB, FvD en GL/PvdA willen het eigen risico verlagen en Volt doet de premie omlaag. De middenpartijen zijn neutraal over de kostenverdeling of handhaven de status quo.

De meeste partijen willen af van het toeslagensysteem, maar ondanks vele rapporten waarin alternatieven zijn voorgesteld, maken weinig partijen een heldere keuze voor een alternatief

Op het gebied van wonen is sprake van een kentering. Waar de sociale huursector lange tijd aan banden werd gelegd en het hebben van een eigen woning als het hoogste ideaal werd beschouwd, zijn de meeste partijen het erover eens dat woningcorporaties gestimuleerd moeten worden de sociale huurvoorraad uit te breiden. Een uitzondering hierop vormt FvD, die pleit voor een maximering van 10% sociale huurwoningen. Opmerkelijk is het voorstel van de SP om te experimenteren met een koppeling van inkomen aan huur.

Het aanpakken van energiearmoede staat momenteel hoog op de agenda, mede door de recente prijsstijgingen. Waar de meeste progressieve partijen doorgaans streven naar grootschalige renovatieprogramma's gericht op kwetsbare wijken, wordt aan de conservatieve zijde eerder gedacht aan het verlagen van de energiebelasting. Partijen als GL/PvdD en SP willen fiscale verschillen tussen groot- en klein-

verbruikers gelijktrekken. De SP gaat zelfs verder en bepleit de nationalisatie van de energievoorziening om prijzen volledig te reguleren.

De ChristenUnie is de enige partij die een concreet doel stelt met het uitbannen van energiearmoede vóór 2030. Dit houdt in dat slecht geïsoleerde huizen van bewoners met lage inkomens prioriteit moeten krijgen bij de energietransitie en dat huishoudens nooit meer dan 10% van hun inkomen kwijt moeten zijn aan energie.

Zoals eerder vermeld benadrukt Omtzigt meer de betaalbaarheid van voedsel, zorg, energie en wonen dan dat hij pleit voor hogere uitkeringen of een hoger minimumloon. Het is nog onduidelijk met welk beleid hij zijn 'sociale contract' vorm wil geven. Onlangs verwees hij in een interview naar de voedselvoorraden in Duitsland en Oostenrijk, evenals naar de stabielere energieprijzen in Frankrijk dankzij kernenergie en overheidsinterventie.¹⁶ Hij stelt dat Nederland had kunnen profiteren van gasreserves, maar dit naliet en nu behoefte heeft aan 'meer marktregulering' en 'langetermijnplanning'.

Politieke standpunten vergeleken met aanbevelingen rapport

Vrijwel alle politieke partijen nemen de boodschap van de Commissie Sociaal minimum ter harte dat de bestaanszekerheid in Nederland versterking behoeft door het bieden van een toereikend inkomen. De partijen verschillen van mening hoe hoog 'toereikend' is. Ook is nog niet duidelijk welke financiële en inhoudelijke afruil politieke partijen bij hun voorstellen gaan maken. De meeste partijen kiezen voor een minimumloonsverhoging met het in stand houden van de koppeling aan de uitkeringen. Anders dan de Commissie doet, laten ze daarmee de AOW-uitkering even hard stijgen als het minimumloon, wat een zeer kostbare exercitie is.

Net als de Commissie pleiten de meeste politieke partijen voor verhoging van het kindgebonden budget en de kindregelingen.

Er zijn ook partijen die het extra geld voor kinderen willen besteden aan gratis kinderopvang.

De meeste partijen willen af van het toeslagensysteem, maar ondanks vele rapporten waarin alternatieven zijn voorgesteld, maken weinig partijen een heldere keuze voor een alternatief. De Commissie laat aan de hand van een buurlandenvergelijking van SEO zien dat er elders geen betere alternatieven voor toeslagen beschikbaar zijn. De overheid kan wel, zoals in Duitsland, de bestaande toeslagen samenvoegen en, zoals in België, zoveel mogelijk de toeslagen automatisch uitkeren.¹⁷

Conclusies

Bestaanszekerheid lijkt het centrale thema van de verkiezingen te gaan worden. Het Nibud en SCP hebben laten zien dat veel men-

sen die van het sociaal minimum leven, te kort komen door de gestegen kosten van het levensonderhoud. Vooral gezinnen met kinderen komen tot honderden euro's per maand tekort, afhankelijk van de ruimhartigheid van het lokale sociale beleid in de gemeente waarin ze wonen.

Net als de Commissie Sociaal minimum pleiten de meeste partijen voor verhoging van het minimumloon en de bijstand, maar anders dan de Commissie willen partijen ook de AOW mee verhogen. De meeste partijen willen af van het toeslagensysteem, maar dus zonder duidelijke alternatieven te presenteren. Dat laat zien dat veel voorstellen nog verdere uitwerking behoeven en dat er een grote taak ligt voor het volgende kabinet om met uitvoerbare en houdbare plannen te komen om mensen rond het sociaal minimum een meer zeker bestaan te bieden.

Noten

- 1 Rijksoverheid (2023). Forse verhoging van het sociaal minimum is nodig.
- 2 Centraal Planbureau (2023). Raming september 2023 (MEV 2024).
- 3 Commissie Sociaal Minimum (2023). *Een zeker bestaan deel 1*, p. 27 en 31.
- 4 Commissie Sociaal Minimum (2023). *Een zeker bestaan deel 2*, p. 53.
- 5 Tiemeijer, W. (2023). Essay bestaanszekerheid. De Groene Amsterdammer, 4 oktober.
- 6 Tiemeijer (2023). *De rol van grenzen aan doenvermogen bij rondkomen, financiële zorgen en problemen*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 7 WRR (2017). *Weten is nog geen doen*. Rapport nr.97, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 8 Zie ook de verhoren van de Parlementaire enquêtecommissie fraudebeleid en dienstverlening.
- 9 CBS, Nibud en SCP (2023). *Op weg naar een nieuwe armoedegrens*. Tussenrapport van het gezamenlijke project 'Uniformering armoede afbakening'.
- 10 Commissie Sociaal Minimum (2023). *Een zeker bestaan deel 2*, slothoofdstuk 8.
- 11 CPB (2023). Doorrekening beleidsopties voor terugdringen armoede.
- 12 Zie ook NPO Radio 1, ChristenUnie wil minimumloon naar 18 euro: 'Hoop dat andere partijen aansluiten', uitzending 14 september 2023.
- 13 Zie: Buitenhof, uitzending 17 september 2023 of lees: Dagblad van het Noorden, *Omtzigt waarschuwt voor gevolgen van hoger minimumloon*, 17 september 2023.
- 14 *De Volkskrant*, *De ene armoede is de andere niet: Omtzigt en Rutte steggelen over meetlat voor bestaanszekerheid*, 21 september 2023.
- 15 Zie ook Goderis, B. en S. Muns (2023). *Meer dan 200.000 werkende armen in Nederland*. ESB, 28 september.
- 16 NOS, Omtzigt: *Nederland moet beschikbaarheid voedsel, energie, wonen en zorg beter reguleren*, 14 september 2023.
- 17 Zie CSM (2023). *Een zeker bestaan II*, hoofdstuk 7. En SEO *Economisch Onderzoek* (2023). Landenanalyse Sociaal Minimum.

S&D online lezen

Abonnees van S&D kunnen zich aanmelden voor de digitale versie van S&D via send@wbs.nl.
Een los digitaal abonnement kost € 2 per maand.

- 3 *Redactioneel* Verminkte wereld
 4 *Vrijmipo* **Adam Zagajewski** Probeer de verminkte wereld te bezingen
 6 *Column* **Ruud Koole** Groene sociaal-democratie
 7 *Column* **Camiel Hamans & Jan Marinus Wiersma** De EU als vredesproject

-
- 8 **Hoe de EU toch nog een sociaal gezicht kreeg**
 10 **Agnes Jongerius** De Brexit heeft Europa socialer gemaakt
 15 **Elmar Smid** Het slechtste jongetje van de klas?
 22 **Paul Post** Weer een Spitzen-coup van het Europees Parlement?
 29 **Daniel Mügge** Artificiële intelligentie die werkt voor mensen
 36 **Ties Huis in 't Veld** Een gelijkwaardige relatie met het mondiale Zuiden

-
- 42 **Niels Graaf** Breek de regel, red het spel?
 51 **Erik Jurgens** Het laatste woord over de Grondwet
 55 **Bert van den Braak** De Eerste Kamer nutteloos?
 60 **Frank Pot** Mensonwaardig werk is een keuze
 65 **Meike Bokhorst & Tijn Croon** Bestaanszekerheid in verkiezingsprogramma's



9 789461 645944



vannenep