
LIBERALE **LR** REFLECTIES

APRIL 2023

In gesprek met ChatGPT

De politisering van de Eerste Kamer

Onteigening en liberalisme

Inhoud

Dwarse gedachte

Waarom liberalen bekend zouden moeten zijn met het cyberpunk-genre
door Wilbert Jan Derksen 2

Interview

In gesprek met ChatGPT. Kan ChatGPT de TeldersStichting vervangen?
door Armanda Govers 5

Staatssteun

Verleen niet meer, maar slimmere staatssteun *door Allard Knook* 11

Rechtsstaat

De mogelijkheid tot partijverbod is een glibberig pad *door Patrick van Schie* 16

Het 'partijverbod' in de *Wet op politieke partijen*: een noodzakelijk juridisch kwaad
door Job van den Broek 21

Onteigening en liberalisme *door Jacques Sluysmans* 26

Binnenland

De politisering van de Eerste Kamer *door Jan Kees Wiebenga* 35

Liberaal prudentie: over problemen, ernstige problemen en crises *door Uri Rosenthal* 45

Onderwijs

Burgerschapsvorming door politiek en onderwijs *door Hessel Nieuwelink* 52

Boekrecensies

Pleidooi van Sybe Schaap broodnodige spiegel voor de eilandpeinzers binnen het
Nederlandse liberalisme *door Bram van Bon* 62

Eigen initiatief onder de brug *door Fleur de Beaufort* 68

Colofon 73



Dwarse gedachte



Waarom liberalen bekend zouden moeten zijn met het cyberpunk-genre

door Wilbert Jan Derksen

De titel van deze tekst zal waarschijnlijk bij menig lezer de wenkbrauwen doen fronsen. ‘Cyber-wat?’ Cyberpunk, ja. Een korte uitleg: cyberpunk is een sub-genre binnen de sciencefiction. Het ontstond in de jaren 80 en schetst een dystopisch toekomstbeeld waarin de rol van technologie centraal staat. Vooral wordt het genre gekenmerkt door zijn zeer uitgesproken visuele stijl: drukke steden met veel hoogbouw, neonreclames overal en inwoners die hun lichaamsdelen gedeeltelijk hebben laten vervangen door cybernetica (robotonderdelen). Er zijn onder meer boeken (*Neuromancer*, *Altered Carbon*), films (*Blade Runner*, *Ghost in the Shell*) en videogames (*Cyberpunk 2077*, *Deus Ex*) binnen

dit genre te vinden. Het cyberpunk-genre onderscheidt zich echter van veel andere sciencefictionverhalen in dat het een diepere politiek-filosofische laag kent. Het is een vorm van maatschappijkritiek die sinds zijn opkomst in de jaren 80 op veel vlakken profetisch is gebleken. Ook voor liberalen geldt dat de verschillende aspecten van dit genre het overpeinzen waard zijn.

Het belangrijkste kenmerk van cyberpunk is de relatie tussen mens en technologie. Dit genre wordt ook weleens samengevat met de woorden: ‘*high tech, low life*’. Ontwikkelingen op het gebied van kunstmatige intelligentie (AI), robotica en cybernetica hebben hier



een enorme vlucht genomen. Deze hebben alleen het leven van de meeste mensen niet beter, maar juist slechter gemaakt. Voor de gewone man is eigenlijk geen plek meer in de samenleving, aangezien machines in bijna elk opzicht superieur zijn geworden. De enige optie is jezelf te versmelten met deze technologie door middel van cybernetica, waardoor de grens tussen mens en machine steeds vager wordt.

Als we dat spiegelen naar de echte wereld zien we dat deze onderwerpen vandaag de dag steeds meer beginnen te spelen. De ontwikkelingen op het gebied van AI gaan hard, zoals ChatGPT ons onlangs liet zien. Waar wij lang dachten dat ons vermogen tot creatief denken ons te allen tijde zou onderscheiden ten opzichte van dit soort technologieën, laat ChatGPT nu al zien dat dit lang niet altijd het geval is. Ook veel creatieve beroepen zijn zo waarschijnlijk niet langer meer veilig voor de aanstaande robotisering van de arbeidsmarkt. Dit vormt een uitdaging waar liberalen zich op moeten voorbereiden. Massale omscholing zal waarschijnlijk nodig zijn om te voorkomen dat individuen zichzelf niet langer kunnen onderhouden wanneer hun professionele vaardigheden irrelevant geworden zijn op de arbeidsmarkt.

Ook op het gebied van cybernetica staan we niet stil. Zo werkt het bedrijf Neuralink aan computerhersenimplantaten, in eerste instantie om neurologische aandoeningen als verlamming te verhelpen, maar op de langere termijn mogelijk ook om bepaalde cognitieve functies te kunnen verbeteren. Voor liberalen werpt dit dilemma's op wanneer dit soort mensverbeteringstechnologieën alleen beschikbaar zijn voor de meest welgestelden in de samenleving en zo de kansenongelijkheid doen vergroten. Bovendien roept het

vragen op over privacy en veiligheid wanneer deze breincomputers door anderen kunnen worden binnengedrongen, net zoals het nu mogelijk is normale computers te hacken.

Een tweede belangrijk element van cyberpunk is de dominantie van zogeheten 'megacorporaties'. Een select aantal bedrijven is zo groot geworden dat zij de markt wereldwijd volledig beheersen. Deze machtspositie is zo sterk dat zij in feite de soevereine staat hebben weggedrukt. Zelfs het monopolie op geweld ligt niet langer meer bij de staat en deze conglomeraten kennen ieder hun eigen veiligheidsapparaat. Oorlogen worden niet meer tussen landen, maar tussen deze megabedrijven uitgevochten. De CEO's van deze megacorporaties moeten dan ook eerder als politiek leider gezien worden, dan als alleen het hoofd van een bedrijf.

Tevens zijn er hier duidelijke parallellen met de huidige wereld op te merken. Zo is er nu veel discussie over 'Big Tech': gigantische technologiebedrijven als Microsoft, Google en Amazon. Zij domineren de markt en kijken continu op welke manieren ze hun marktaandeel kunnen uitbreiden, zelfs richting andere sectoren. Amazon begon ooit als een online boekenwinkel, maar is nu ook in onder meer de entertainment-, *cloud*-, verzorging- en retailsector actief. Vanuit liberaal perspectief is dit een zorgelijke ontwikkeling, omdat er op deze manier steeds minder concurrentie op de markt is en dit innovatie kan hinderen. Dat deze bedrijven daarnaast ook steeds meer politieke macht vergaren, blijkt bijvoorbeeld uit het gegeven dat Denemarken onlangs een ambassadeur afvaardigde naar Silicon Valley (San Francisco, VS), waar veel van deze techbedrijven hun hoofdkantoor hebben gevestigd. Het feit dat dergelijke marktspelers ondanks hun politieke macht



geen verantwoording aan de burger hoeven af te leggen, doet afbreuk aan de democratie.

Ook zien we steeds vaker dat de staat niet langer het alleenrecht om geweld te gebruiken lijkt te hebben. In conflictsituaties worden nu regelmatig particuliere militaire bedrijven ingezet, zoals het Amerikaanse Blackwater en de Russische Wagner Group. Naast dat deze zich vaak weinig aantrekken van het oorlogsrecht, is het voor liberalen problematisch dat de staat niet langer het monopolie op geweld heeft. Dit, terwijl het garanderen van veiligheid als de primaire taak van de overheid wordt gezien.

Naast deze twee belangrijkste kernmerken van het cyberpunk-genre zijn er ook verschillende andere aspecten te noemen die hout lijken te snijden. Zo laat deze toekomstvisie zich tekenen door de sterke aanwezigheid van Aziatische invloeden, ook binnen het Westen. Zoals eerder gezegd, vindt het cyberpunk-genre zijn oorsprong in de jaren 80, een tijd waarin Aziatische landen als Japan en Zuid-Korea een enorm sterke economische groei vertoonden, waarbij zij zich vooral richtten op de *high tech*-markt. Dat zorgde voor een toekomstbeeld waarin de westerse landen uiteindelijk voorbij gestreefd zouden worden door hoogtechnologische Aziatische supermachten. We weten nu dat het vooral China is die poogt de westerse hegemonie uit te dagen. Voor liberalen geldt dat zij zich moeten voorbereiden op een nieuwe machtsbalans in de wereld, waarin met name China een grote rol zal spelen. Vooral omdat dit land zo anders lijkt te denken over veel van de liberale kernwaarden.

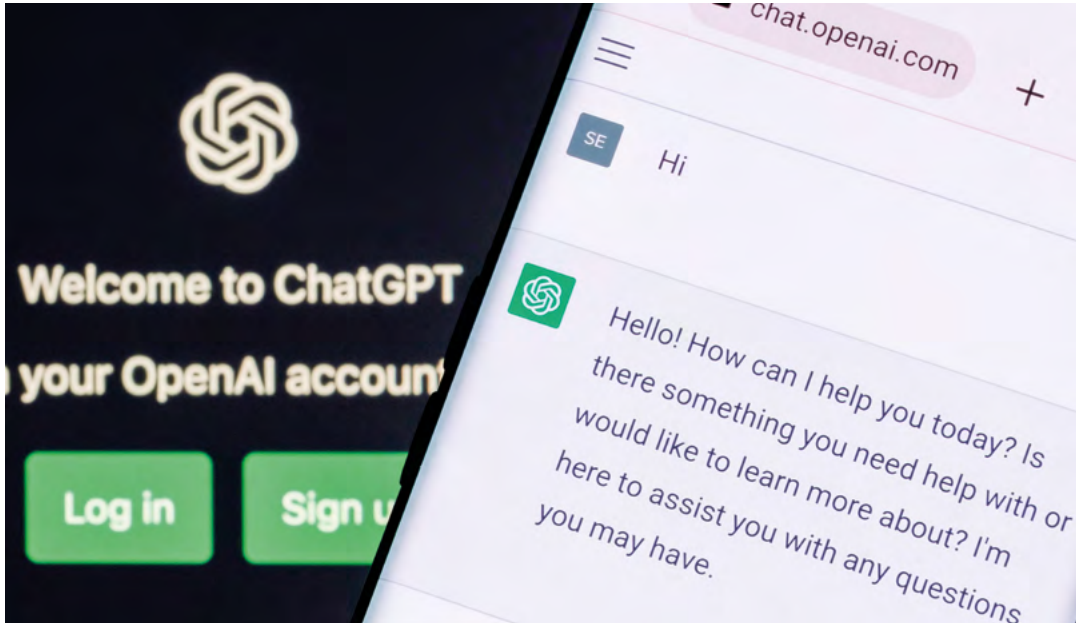
Daarnaast laat het cyberpunk-genre vaak een wereld zien waarin milieuvervuiling alom is en klimaatverandering veel gebieden

op de aarde onleefbaar heeft gemaakt. Ook hier liggen duidelijke uitdagingen waar liberalen zich over moeten buigen de komende jaren. Verder voorzagt het genre een wereld waarin er geen ontsnappen zou zijn aan reclames en advertenties. Waar dit daar vooral wordt weergegeven door middel van felle neon-reclameborden op de façades van vrijwel ieder gebouw in de stad, zien we vandaag de dag dat digitale marketing een evenzo opdringende vorm heeft aangenomen, waarbij privacynormen stelselmatig met de voeten getreden worden.

Het cyberpunk-genre houdt ons zo een spiegel voor, zij het vaak in extreme vorm, van hoe onze toekomst eruit zou kunnen zien wanneer wij er niet in slagen al deze uitdagingen op een adequate manier aan te pakken. Dergelijke fictieverhalen kunnen zo dus ook vanuit politiek-filosofische invalshoek relevant worden genoemd. Op soortgelijke wijze wist George Orwell ons in zijn befaamde boek *1984* (1949) te waarschuwen voor hoe de toekomst er onder een totalitair bewind uit zou kunnen zien. Zijn *'Big Brother'* is synoniem komen te staan met overheids-surveillance en heeft ons een pakkende metafoer gegeven die tot op de dag van vandaag wordt gebruikt. Naast dat deze verhalen een prognose geven van hoe de toekomst eruit kan zien, laten zij ons door de ogen van de protagonist ook ervaren hoe het zou zijn om in die wereld te leven. Ondanks dat het om een fictieel verhaal gaat, kan dat wel indruk maken en ons wakker schudden. In de woorden van de Franse filosoof Albert Camus: "fictie is de leugen die ons in staat stelt de waarheid te vertellen".

drs. Wilbert Jan Derksen is wetenschappelijk medewerker bij de TeldersStichting en eindredacteur van Liberale Reflecties.





In gesprek met ChatGPT. Kan ChatGPT de TeldersStichting vervangen?

door Armanda Govers

In november 2022 werd ChatGPT gelanceerd, een op kunstmatige intelligentie (AI) gebaseerde chatbot. Deze geavanceerde tekstgenerator kan complexe vragen beantwoorden, verschillende soorten teksten schrijven en zelfs converseren als een menselijke gesprekspartner. De technologie is getraind op basis van grote hoeveelheden data en wordt door velen als een doorbraak op het gebied van AI gezien, met mogelijk grote gevolgen voor bijvoorbeeld het onderwijs en de arbeidsmarkt. Ook de politiek zal hier dus de effecten van merken.

Reden genoeg om deze virtuele gesprekspartner eens wat vragen te stellen.

Kan je jezelf voorstellen?

Natuurlijk, ik ben ChatGPT, een AI-chatbot ontwikkeld door OpenAI. Mijn taak is om vragen te beantwoorden en te converseren met gebruikers. Ik ben getraind op een enorme hoeveelheid data, waaronder tekst, afbeeldingen en audio, om mijn taak zo goed mogelijk uit te voeren. Ik ben ontworpen om op een natuurlijke manier met mensen

te communiceren en te begrijpen wat ze bedoelen, zelfs als ze het niet letterlijk zeggen. Ik ben constant in ontwikkeling en leer bijna dagelijks nieuwe dingen om mijn kennis en mogelijkheden uit te breiden.

Kan je de TeldersStichting introduceren?

Natuurlijk, ik kan de TeldersStichting introduceren.

De TeldersStichting is een Nederlandse denktank die zich richt op de ontwikkeling en verspreiding van liberale ideeën in Nederland. De stichting is vernoemd naar Ben Telders, een Nederlandse jurist en verzetsstrijder die tijdens de Tweede Wereldoorlog is overleden in een concentratiekamp.

De TeldersStichting is opgericht in 1954 en is gelieerd aan de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), een liberale politieke partij in Nederland.

De TeldersStichting houdt zich bezig met onderzoek en publicaties op het gebied van onder andere economie, rechtsstaat, democratie, onderwijs, internationale betrekkingen en duurzaamheid. Daarnaast organiseert de stichting regelmatig evenementen, zoals seminars en conferenties, om liberale ideeën te verspreiden en het publieke debat te stimuleren.

Het doel van de TeldersStichting is om bij te dragen aan een open en tolerante samenleving waarin individuele vrijheid en verantwoordelijkheid centraal staan. De stichting streeft ernaar om het liberale gedachtegoed te blijven ontwikkelen en uit te dragen, en daarmee bij te dragen aan een bloeiende democratie in Nederland.

Wat zijn de overeenkomsten tussen ChatGPT en de TeldersStichting?

Hoewel ChatGPT en de TeldersStichting beide verschillende entiteiten zijn met andere doelstellingen en functies, zijn er wel enkele overeenkomsten tussen hen te noemen.

Ten eerste zijn zowel ChatGPT als de TeldersStichting gericht op het delen en verspreiden van kennis en informatie. ChatGPT doet dit door het beantwoorden van vragen en het verschaffen van informatie aan gebruikers, terwijl de TeldersStichting dit doet door middel van onderzoek, publicaties en debatten.

Daarnaast zijn beide entiteiten ontworpen om te leren en te evolueren. ChatGPT is een AI-chatbot die continu wordt gevoed met nieuwe informatie en leert van zijn interacties met gebruikers, terwijl de TeldersStichting voortdurend onderzoek doet en zich aanpast aan nieuwe ontwikkelingen en inzichten.

Ten slotte hebben zowel ChatGPT als de TeldersStichting een onafhankelijke positie. ChatGPT is een machine en heeft geen politieke voorkeur, terwijl de TeldersStichting, hoewel het verbonden is aan de VVD, zich richt op het bevorderen van het liberalisme als ideologie en denkrichting, en daarom onafhankelijk werkt als denktank.

Kan ChatGPT de TeldersStichting vervangen?

Nee, ChatGPT kan de TeldersStichting niet vervangen. Hoewel ChatGPT in staat is om informatie te verstrekken en vragen te beantwoorden, heeft de TeldersStichting als onafhankelijk wetenschappelijk bureau een veel bredere taakomschrijving.



De TeldersStichting verricht onderzoek, publiceert rapporten en adviezen, organiseert conferenties en debatten en werkt samen met andere wetenschappelijke bureaus en organisaties. Dit alles wordt gedaan door een team van deskundige wetenschappers en professionals, die gezamenlijk een rijke bron van kennis en ervaring vertegenwoordigen.

Hoewel ChatGPT in staat is om te leren en te evolueren, is het niet in staat om te repliceren wat de TeldersStichting doet. ChatGPT is immers ontworpen als een machine die informatie kan verstrekken op basis van wat het geleerd heeft, terwijl de TeldersStichting een team van experts en professionals heeft die actief onderzoek doen en hun bevindingen publiceren en delen met anderen.

Kortom, ChatGPT kan een waardevolle aanvulling zijn op de kennis en informatie die de TeldersStichting verspreidt, maar kan deze niet vervangen als onafhankelijk wetenschappelijk bureau.

Maar weet ChatGPT niet meer dan alle deskundige wetenschappers en deskundigen bij elkaar?

Hoewel ChatGPT beschikt over een enorme hoeveelheid informatie en kennis, kan het niet als vervanging dienen voor deskundige wetenschappers en professionals bij de TeldersStichting of elders.

Ten eerste, de informatie die ChatGPT bezit, is gebaseerd op wat het geleerd heeft uit een grote hoeveelheid data. Hoewel deze informatie zeer uitgebreid kan zijn, kan deze informatie ook beperkt zijn door de aard van de gegevens die het heeft ontvangen. ChatGPT kan bijvoorbeeld niet beschikken over

informatie die niet in de bronnen voorkomt waarmee het getraind is.

Deskundige wetenschappers en professionals bij de TeldersStichting of elders hebben echter de ervaring, vaardigheden en kennis die nodig zijn om diepgaande analyses te maken en onderzoek te verrichten op een manier die niet mogelijk is voor ChatGPT. Deze experts zijn in staat om informatie te interpreteren en te contextualiseren, waarbij ze ook rekening houden met de nuances en complexiteiten van de onderwerpen waarop ze zich richten.

Bovendien beschikt ChatGPT niet over de persoonlijke ervaring, het menselijke oordeel of de emotionele intelligentie die nodig is om bijvoorbeeld ethische of morele kwesties te begrijpen en te beoordelen. Dit zijn zaken die voor mensen, in tegenstelling tot machines, vanzelfsprekend zijn en waarbij de menselijke touch belangrijk is.

Dus hoewel ChatGPT een uitstekende bron van informatie kan zijn, kan het niet dezelfde deskundigheid en contextuele kennis bieden als menselijke wetenschappers en deskundigen.

Zeg je nu eigenlijk dat emotionele intelligentie voor de mens waardevoller is dan harde data?

Nee, ik wil niet stellen dat emotionele intelligentie waardevoller is dan harde data. Beide hebben hun eigen waarde en toepassingen, en ze zijn complementair aan elkaar.

Harde data, zoals de informatie waarover ChatGPT beschikt, zijn belangrijk omdat het kan helpen bij het oplossen van complexe problemen en het nemen van beslissingen op



basis van feiten en cijfers. Het biedt een objectieve, feitelijke basis voor het nemen van beslissingen en het ontwikkelen van oplossingen.

Emotionele intelligentie, aan de andere kant, verwijst naar de mogelijkheid om emoties te begrijpen, te beheren en te uiten, zowel van onszelf als van anderen. Het stelt ons in staat om effectief te communiceren en om te gaan met sociale interacties en relaties.

Hoewel beide aspecten belangrijk zijn, zijn er bepaalde kwesties waar emotionele intelligentie en persoonlijke ervaring van cruciaal belang kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld ethische dilemma's, morele kwesties en menselijke interacties. Mensen hebben de capaciteit om empathie te tonen en te begrijpen hoe hun beslissingen van invloed zijn op anderen, en deze persoonlijke ervaring is moeilijk te repliceren door machines.

Dus hoewel harde data belangrijk zijn, kan emotionele intelligentie van cruciaal belang zijn voor bepaalde beslissingen en interacties. Het is daarom belangrijk om beide aspecten te waarderen en te erkennen, en ze op een complementaire manier te gebruiken om onze kennis en ons begrip van de wereld te vergroten.

Kunnen we stellen dat een mens een completere bron van informatie is dan ChatGPT?

Ja, we kunnen stellen dat een mens een completere bron van informatie is dan ChatGPT. Hoewel ChatGPT een uitstekend hulpmiddel is voor het verzamelen van informatie en het genereren van antwoorden op gestelde vragen, heeft het beperkingen omdat het een machine is. Mensen daarentegen hebben

de mogelijkheid om niet alleen informatie te verzamelen en te verwerken, maar ook om die informatie te interpreteren, te contextualiseren en te evalueren vanuit verschillende perspectieven.

Mensen hebben ook de mogelijkheid om gebruik te maken van hun eigen levenservaring, emotionele intelligentie en intuïtie om tot oplossingen en beslissingen te komen. Ze kunnen de context en implicaties van informatie beter begrijpen en kunnen zich aanpassen aan veranderende situaties.

Bovendien kunnen mensen ook creatief en innovatief zijn, en op basis van hun persoonlijke ervaring nieuwe oplossingen bedenken voor problemen die nog niet eerder zijn opgelost. Dit is iets wat ChatGPT momenteel niet kan.

Kortom, hoewel ChatGPT een zeer krachtig hulpmiddel is voor het verzamelen en verwerken van informatie, is het nog steeds beperkt in zijn vermogen om alle aspecten van menselijke kennis, ervaring en emoties te begrijpen en te repliceren.

Je presenteert emoties en intuïtie als iets goeds, maar het wordt vaak toch gezien als irrelevant of zelfs zwak?

Emoties en intuïtie worden vaak ten onrechte gezien als irrelevant of zwak, maar in werkelijkheid zijn ze belangrijke en waardevolle aspecten van menselijke cognitie en besluitvorming.

Emoties zijn een belangrijk onderdeel van ons menselijk functioneren en kunnen ons helpen om te begrijpen wat belangrijk voor ons is, en ons te motiveren om actie te ondernemen.



Emoties helpen ons ook om te communiceren met anderen en om verbindingen te maken op een dieper niveau. Het vermogen om empathie te tonen en de emoties van anderen te begrijpen, is essentieel voor menselijke relaties en sociale interacties.

Intuïtie, ofwel het vermogen om snel te beslissen op basis van impliciete kennis en ervaring, kan ook zeer waardevol zijn. Vaak hebben we niet genoeg informatie om een beslissing te nemen op basis van logisch redeneren en moeten we vertrouwen op onze intuïtie om ons te helpen snel en effectief te handelen.

Het negeren van emoties en intuïtie kan leiden tot onvolledige of onjuiste beslissingen, omdat we niet in staat zijn de volledige reikwijdte van de situatie te begrijpen. Het is daarom belangrijk om een evenwicht te vinden tussen het gebruik van logisch redeneren en het vertrouwen op onze emoties en intuïtie om tot weloverwogen en effectieve beslissingen te komen.

Er is een zorg dat AI gebruikt zal worden om negatieve gevoelens te versterken, zoals haat en angst, voor politieke doeleinden. Hoe is gewaarborgd dat ChatGPT niet voor dit doeleinde misbruikt wordt en hoe voorkomen we dat dit alsnog gebeurt?

Het is inderdaad zorgwekkend dat AI kan worden gebruikt om negatieve gevoelens te versterken voor politieke doeleinden. Er zijn verschillende manieren waarop ChatGPT en andere AI-systemen kunnen worden misbruikt om deze gevoelens te versterken, zoals het verspreiden van desinformatie, het manipuleren van online discussies en het creëren van nepnieuws.

Om dit te voorkomen, moeten AI-ontwikkelaars en -gebruikers ethische richtlijnen volgen en verantwoordelijkheid nemen voor het gebruik van deze technologie. Er moeten bepaalde beperkingen en richtlijnen worden vastgesteld voor het gebruik van AI, vooral als het gaat om politieke doeleinden.

Bovendien moeten AI-systemen worden getraind met data die gebaseerd zijn op feiten en objectiviteit, en niet op vooringenomenheid of subjectiviteit. De datasets die worden gebruikt om AI-systemen te trainen, moeten van hoge kwaliteit zijn en vrij zijn van vooringenomenheid, anders kan dit leiden tot negatieve en schadelijke resultaten.

Daarnaast is het van belang dat er transparantie is over het gebruik van AI-systemen en de gegevens die worden gebruikt om deze systemen te trainen. Dit kan de mogelijkheid bieden voor externe controle en auditing, wat kan helpen om ongewenst gebruik te identificeren en te voorkomen.

Tot slot is het van belang dat er regelgeving komt die specifiek gericht is op het gebruik van AI-systemen voor politieke doeleinden. Deze regelgeving kan bijdragen aan het beperken van het misbruik van AI-systemen en het waarborgen van de verantwoordelijkheid van gebruikers.

Zijn je antwoorden op m'n vragen niet gekleurd door je ontwikkelaar?

Mijn antwoorden zijn gebaseerd op mijn kennis en begrip van de vragen die mij gesteld zijn, en zijn niet gekleurd door mijn ontwikkelaar. Ik ben geprogrammeerd om objectieve en feitelijke antwoorden te geven op basis van de informatie die ik heb geleerd tijdens mijn



training.

Het is echter belangrijk om op te merken dat mijn antwoorden niet noodzakelijkerwijs de enige of definitieve waarheid vertegenwoordigen. Er kunnen verschillende perspectieven en meningen bestaan over een bepaald onderwerp, en het is aan de gebruiker om kritisch na te denken over de informatie en conclusies te trekken op basis van diverse bronnen en perspectieven.

Wat is uiteindelijk de meest betrouwbare bron van informatie en hoe verhouden ChatGPT en de TeldersStichting zich hiertoe?

Er is geen enkele bron van informatie die altijd 100 procent betrouwbaar is, aangezien alle bronnen van informatie beperkingen en mogelijke fouten hebben. Het is daarom belangrijk om verschillende bronnen van informatie te raadplegen en deze kritisch te evalueren om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen.

ChatGPT en de TeldersStichting kunnen beide nuttige bronnen van informatie zijn, maar ze hebben elk hun eigen beperkingen. ChatGPT is een AI-systeem dat is getraind op grote hoeveelheden data en kan snel toegang hebben tot veel informatie. Het kan daarom nuttig zijn bij het verstrekken van feitelijke informatie en het bieden van verschillende perspectieven op een onderwerp.

De TeldersStichting is een denktank die zich richt op het ontwikkelen van beleidsvoorstellen en het bevorderen van publiek debat. Het bestaat uit deskundigen op verschillende gebieden en heeft een lange geschiedenis van het bestuderen van politieke kwesties. Het kan daarom nuttig zijn voor het bieden van

diepgaande analyses en beleidsvoorstellen.

Beide bronnen kunnen nuttig zijn, afhankelijk van de specifieke vraag en het onderwerp. Het is aan de gebruiker om kritisch na te denken over de informatie die wordt verstrekt en te beoordelen welke bronnen het meest betrouwbaar zijn voor een specifieke vraag. Het is daarom aan te raden om verschillende bronnen van informatie te raadplegen en te vergelijken om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen.

Dank je wel!

Graag gedaan, als je nog meer vragen hebt, sta ik altijd voor je klaar.

mr. A.M. Govers runt de ANBI-stichting Even Geen Vlees en is initiatiefnemer van de Schijf for Life (non-profit). Ook is zij lid van de Kernredactie van Liberale Reflecties.



Verleen niet meer, maar slimmere staatssteun

door Allard Knook

Staatssteun is verboden, behoudens uitzonderingen. Met deze duidelijke boodschap beoogde de *founding fathers* van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) – de voorloper van de Europese Unie – het gelijke speelveld binnen Europa te verzekeren. Het staatssteunverbod kreeg een centrale plek in het Verdrag van Rome waarmee de EEG werd opgericht, dat, op 25 maart 1957, op de Capitoolijnse Heuvel werd ondertekend. Nu, 66 jaar later, lijkt staatssteun eerder de regel dan de uitzondering. Het verlenen van staatssteun vormt het hart van de Groene Industriepolitiek van de Europese Unie. De vraag is echter of het instrument juist wordt ingezet. Vooral het verlenen van *meer* steun lijkt cen-

traal te staan. Zou niet het verlenen van *slimmere* steun de norm moeten zijn? Oftewel een vorm van staatssteun waarbij de beleidsdoelstellingen van de Europese Unie hand in hand gaan met het *instrument* staatssteun.

Een voorbeeld waar dit wel al is gebeurd is bij staatssteun voor zogenaamde Important Projects of Common European Interest (IPCEI). Dit zijn grote Europese projecten op het gebied van met name verduurzaming en digitalisering waarbij verschillende lidstaten moeten samenwerken vanwege de omvang en het ontwikkelrisico. Alhoewel de mogelijkheid om staatssteun voor dergelijke projecten toe te staan al door de *founding fathers*

van (en dus in) het Verdrag van Rome was voorzien, nam de Europese Commissie pas in 2014 regelgeving op dit gebied aan. In deze regelgeving gaat het beleid met betrekking tot ICPEI's hand in hand met de mogelijkheden om steun hiervoor te verlenen. Op basis van deze regelgeving werd recent bijvoorbeeld steun voor grote batterijfabrieken of Europese waterstofprojecten toegestaan.

Een ander voorbeeld van wat mijns inziens als *slimme steun* kan worden gezien vormt de European Chips Act. Op dit moment leiden wereldwijde tekorten aan halfgeleiders al tot gedwongen fabriekssluitingen in een flink aantal sectoren, van auto's tot medische apparatuur. Dit probleem zal de komende jaren alleen maar sterk toenemen, aangezien tegen 2030 een verdubbeling van de vraag naar chips wordt verwacht. Met de Chips Act wil de Europese Commissie deze tekorten aanpakken. De concepttekst van deze wet werd in februari door de Europese Commissie gepresenteerd. De Commissie moet wel opschieten, want de Amerikaanse Chips Act werd in augustus al door president Biden ondertekend. Met het Europese wetsvoorstel is echter iets bijzonders aan de hand. Het heeft weliswaar de vorm van een Europese verordening – oftewel een Europese wet – maar de inhoud is veel meer dan een wet alleen. Integraal onderdeel van de verordening vormt een beschrijving van de wijze waarop de Commissie de benodigde investeringen in dit ecosysteem aan het staatssteunrecht zal toetsen. Het staatssteunkader gaat ook hier dus hand in hand met de wetgevende en beleidsmatige ka-

ders, of, beter gezegd, vormt daarmee één geïntegreerd geheel. Daarmee wordt het staatssteunrecht instrumenteel voor de strategische keuzes die noodzakelijk zijn om de doelstellingen van de Chips Act te realiseren.

Het staatssteunrecht in het kort

Als gevolg van voornoemd verbod reguleert de Europese Unie het verlenen van staatssteun. Het is overheden – behoudens uitzonderingen – verboden staatssteun te geven aan ondernemingen – oftewel financiële voordelen in welke vorm dan ook. Hieronder vallen subsidies, goedkope leningen, overheidsgaranties en fiscale voordelen, maar ook bijvoorbeeld het goedkoop verstrekken van intellectueel eigendom, of andere financiële voordelen in welke vorm dan ook. Het verlenen van staatssteun wordt *volledig* door Europa gereguleerd; alleen Europese regelgeving bepaalt welke staatssteun is toegestaan, en onder welke voorwaarden. Lidstaten hebben geen eigen vrijheid om te bepalen in hoeverre staatssteun kan worden verleend. In de meeste gevallen kunnen overheden op basis van de Europese staatssteunregelgeving echter wel zelf bepalen of, en zo ja, onder welke voorwaarden, zij staatssteun kunnen geven. In voorkomende gevallen zal toestemming van de Europese Commissie nodig zijn om de steun te kunnen verlenen, zoals bij aankoop van boeren in het stikstofdossier. Soms wordt deze voorafgaande goedkeuring in de staatssteunregelgeving zelf als verplichting opgenomen, in andere gevallen voorziet de regelgeving simpelweg niet in de mogelijkheid om staatssteun te verlenen en dient om die reden apart goedkeuring te worden

gevraagd van de Europese Commissie. Wordt de goedkeuring ten onrechte niet gevraagd – of de staatssteunregelgeving anderszins niet nageleefd – dan kunnen de gevolgen aanzienlijk zijn. Deze gevolgen laten zich nog het beste typeren als de *rewind*-knop van een oude videorecorder: alle afspraken moeten *de jure* worden teruggedraaid. Een dergelijk risico kan ontstaan na een gerechtelijke procedure of een klacht bij de Europese Commissie: elke onderneming of burger heeft het recht een klacht in te dienen bij de Europese Commissie indien die meent dat ongeoorloofde staatssteun is verleend.

Van verbod naar instrument

De afgelopen vier jaar heeft de Europese Commissie de mogelijkheden om staatssteun te verlenen aanzienlijk verruimd. Oorzaken hiervoor zijn onder meer de COVID-19-crisis, de vergaande plannen van de EU met betrekking tot de energietransitie en digitale transitie, de inval in Oekraïne en – meest recent – de Europese reactie op de Amerikaanse Inflation Reduction Act. Anders dan vaak in de media wordt gesteld, hebben deze verruiming niet geleid tot een ‘versoepeling’. Het is met andere woorden niet zo dat de Europese Commissie of de (Nederlandse) rechter minder streng zal toezien op niet-naleving van het staatssteunrecht. Het is de logische en noodzakelijke keerzijde van de medaille: alleen door handhaving kan het gelijke speelveld binnen de Europese Unie worden verzekerd en de *race to the bottom* worden voorkomen. Het kenmerkt de context waarbinnen bijvoorbeeld in het stikstofdossier brieven van de Europese Com-

missie over staatssteun tot stand komen.

Wel is duidelijk dat de nieuwe staatssteunkaders meer en uiteenlopende (vormen van) steun toestaan. Dit vormt een integraal onderdeel van de nieuwe handelspolitiek van de Europese Unie. In haar laatste *State of the Union* sprak Ursula von der Leyen in dit verband over een “paradigmaverschuiving – een sprong naar de toekomst”. Een paradigmaverschuiving die, zo gaf ze aan, gepaard gaat met aanzienlijke overheidsinvesteringen, bijvoorbeeld om – uit dezelfde *State of the Union*: “de elektriciteitsmarkt grondig en breed hervormen”, “de financiële markten het nodige vertrouwen te geven”, om “de werkgelegenheid en de groei op peil te houden” om “waterstof om te vormen van een nichemarkt tot een massamarkt”. Het toestaan van inmiddels honderden miljarden aan steun voor deze doeleinden is natuurlijk niet nieuw. In totaal werd meer dan 3000 miljard euro aan staatssteun verleend om de gevolgen van de COVID-19-crisis tegen te gaan. De COVID-19-crisis werd naadloos opgevolgd door andere grote uitdagingen, zoals de noodzaak om een aanzienlijke versnelling aan te brengen aan de energietransitie als gevolg van de Oekraïne-crisis. De nieuwe benadering in het staatssteunrecht vormde daarmee een essentieel onderdeel van de Green Deal, Fit for 55 en vervolgens REPowerEU, kort gezegd de Europese plannen om de energietransitie te versnellen en vervolgens nog verder te op te voeren als gevolg van de inval in Oekraïne. Het Green Deal Industrial Plan (GDIP) vormt het voorlopige sluitstuk van deze ambitieuze plannen. Centraal onderdeel



hiervan vormt een aanzienlijke verruiming van het staatssteunrecht op grond waarvan overheden zelf mogen bepalen onder welke voorwaarden zij staatssteun mogen verlenen.

Opmerkelijk is dat het verlenen van staatssteun dus telkenmale nadrukkelijk als centraal instrument wordt ingezet om deze verschillende crises “op te lossen”. “Wanneer buitenlandse mogendheden de vrede verstoren door energiebronnen als wapen te gebruiken, is er duidelijk reden voor de staat om in te grijpen”, aldus vicepresident van de Europese Commissie Margrethe Vestager bij een staatssteuncongres in Brussel enkele maanden geleden. Verruiming van het staatssteunrecht wordt zo bijna zelfs een *instrument of war*.

Het juiste instrument?

Dat staatssteun dus van een verboden handeling steeds meer een beleidsmatig instrument is geworden moge duidelijk zijn. De vraag is echter of dit instrument wel op de juiste wijze wordt ingezet. De snelheid waarmee het staatssteunrecht verandert lijkt vooral te zijn ingegeven door de gedachte om *meer* staatssteun toe te staan. De vraag is of daarmee het gelijke speelveld wel is gediend. Alhoewel zoals aangegeven, de verruiming niet heeft geleid tot versoepeling – de handhaving is onverminderd sterk – is door *handhaving alleen* een gelijk speelveld binnen Europa immers niet gegarandeerd. Al tijdens de coronacrisis bleek dat de tijdelijke verruiming van de mogelijkheden om steun te verlenen ertoe leidt dat vooral rijkere lidstaten meer steun gaan verlenen, met ongelijkheden tussen de lidstaten als gevolg. Het is een simpele

wetmatigheid: daar waar verruiming van de staatssteunregels optreedt, kunnen rijkere lidstaten eenvoudiger van deze verruiming gebruikmaken dan armere. Tijdens de coronacrisis was deze ongelijkheid al zichtbaar. De vraag is of *structurele* verruiming zoals deze nu zichtbaar is niet tot een nog veel grotere ongelijkheid gaat leiden tussen lidstaten.

De vraag moet – niet alleen om deze reden – mijns inziens dan ook vooral zijn of niet in plaats van meer steun vooral *slimmere* steun moet worden verleend. Gericht in plaats van alsmaar meer. Biedt het staatssteunrecht niet ook juist de mogelijkheid om (bepaalde vormen van) steun te verbieden, zoals hierboven beschreven? Mijns inziens moet naast de verruiming van het staatssteunrecht ook het reguleren van bepaalde vormen staatssteun op andere gebieden onderdeel worden van het instrumentele karakter dat dit rechtsgebied inmiddels heeft gekregen.

Dat het staatssteunrecht ook kan worden gebruikt ter regulering van bepaalde onderwerpen is niet nieuw. Alhoewel het Europees recht uitgaat van de fiscale autonomie van de lidstaten, heeft de Europese Commissie verschillende keren aangegeven dat deze autonomie niet onbegrensd is. Het kan door het staatssteunverbod worden ingeperkt om oneerlijke concurrentie te voorkomen. Hoever de EU hierin mag gaan is inmiddels onderwerp geweest van spraakmakende zaken als die met Apple, Starbucks, McDonalds, Amazon, Engie, Fiat en Nike. Kort gezegd draait het in deze zaken telkens om de vraag in hoeverre de Europese Commissie belastingstel-



sels mag reguleren. Het fiscale staatssteunrecht is daarmee een belangrijk voorbeeld van hoe het verdragsverbod kan worden gebruikt ter regulering van bepaalde onderwerpen.

Conclusie

Het staatssteunrecht kenmerkt zich op dit moment door een opeenstapeling van verruimingen, zowel als het gaat om de gebieden waarop staatssteun mag worden verleend, als de hoogte waarop binnen deze gebieden steun kan worden gegeven. Continue verruiming staat hierin centraal. Tot op heden is slechts ten dele stilgestaan bij de vraag of de ontwikkeling niet veel meer richting slimme staatssteun dient te gaan. Op een *slimmere* wijze tot staatssteun verlenen betekent in mijn optiek dat Europees beleid en de daarmee verwant houdende staatssteunkaders veel meer dan nu het geval is worden geïntegreerd. Dat het staatssteunrecht ook wordt gebruikt om op instrumentele wijze te reguleren hoe Europese doelstellingen dienen te worden gerealiseerd. Op vergelijkbare wijze

zoals te zien is bij IPCEI's en in de Chips Act zou mijns inziens het staatssteunrecht veel vaker dan nu het geval is een geïntegreerd onderdeel moeten vormen van de Europese beleidsmatige en wetgevende kaders. Alleen op deze wijze kan het gelijke speelveld binnen de Europese Unie daadwerkelijk worden verzekerd. Alleen op deze wijze kan mijns inziens het staatssteunrecht daadwerkelijk een instrumenteel karakter dienen.

prof.mr.dr. Allard Knook is partner bij PwC Legal en hoogleraar Staatssteun aan de Universiteit Utrecht.

Rechtsstaat



De mogelijkheid tot partijverbod is een glibberig pad

door Patrick van Schie

Minister van Binnenlandse Zaken Hanke Bruins Slot wil de mogelijkheid hebben politieke partijen te verbieden. Haar voorstel vormt een prominent onderdeel van de nieuw in te voeren *Wet op de politieke partijen* (Wpp). Deze zou vanaf 1 januari 2024 de *Wet financiering politieke partijen* (Wfpp) moeten gaan vervangen.

Het kunnen verbieden van een politieke partij is een concreet uitvloeisel van de 'weerbare democratie'-gedachte die door de Leidse hoogleraar Bastiaan Rijpkema in zijn dissertatie uit 2015 is uitgewerkt. Het stoelt op een reël dilemma: een democratie biedt

ook gelegenheid aan antidemocratische partijen om aan de macht te komen. Wanneer zo'n partij daarin slaagt, zal ze de democratie de nek omdraaien. Dit is dan onomkeerbaar (tenzij er een democratische opstand uitbreekt of het een latere dictator toevallig belieft de democratie weer in te voeren). Deze kans op zelfvernietiging moet worden voorkomen. Het is te vergelijken met John Stuart Mills adagium dat een individu niet vrijwillig zijn vrijheid mag verkopen, omdat er geen weg terug is. Een vrijheid om je eigen vrijheid om zeep te helpen is met zichzelf in strijd en dus ontoelaatbaar, stelde Mill.

Om zelfdestructie van de democratie te voorkomen valt er in theorie dus wel iets te zeggen voor de mogelijkheid van een partijverbod. De opvatting van minister van Justitie Donner – een CDA-partijgenoot van Bruins Slot – een kleine 20 jaar geleden dat als een meerderheid van het parlement de sharia wenst in te voeren, dat we dat dan maar moeten laten gebeuren, getuigde van een verderfelijk fatalisme. Onze democratische rechtsstaat is het waard te verdedigen.

Tegelijkertijd, zo beseft de minister blijkens haar memorie van toelichting, wordt het riskant wanneer een overheid zich gaat bemoeien met wat een politieke partij zoal mag vinden. “Een gezonde democratie is immers gebaat bij een veelheid aan opvattingen en een vrij debat daarover. Ook als het gaat om opvattingen die door gedeelten van de samenleving als onwenselijk worden gezien. Dat geldt niet alleen voor het individu maar ook voor een collectief als een politieke partij”, schrijft Bruins Slot terecht. Tot een partijverbod moet dan ook niet te snel worden overgegaan; het dient een uiterst redmiddel te zijn.

Waar het op aankomt is op welke gronden een partijverbod zal gaan berusten. De minister wil dat de Hoge Raad voortaan een politieke partij kan verbieden indien zij “door haar doelstelling of werkzaamheden een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt voor een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat”. Over die grondbeginselen straks veel meer. Eerst de gekozen formulering. De minister schrijft dat doelstelling en werkzaamheden veelal in

samenhang zullen worden bekeken. Maar dat is niet zoals het wetsvoorstel is geformuleerd. Er staat ‘of’, niet ‘en’. Dit betekent dat op grond van deze tekst een partij waarvan wordt geoordeeld dat zij conform haar doelstellingen een van de grondbeginselen in gevaar brengt, zou kunnen worden veroordeeld. Dat is op zichzelf al een ernstige inbreuk op de vrije meningsvorming over de inrichting van ons staatsbestel. Daarbij komt dat het lastig zal zijn objectief te bepalen of er van zo’n daadwerkelijke en ernstige bedreiging sprake is (zie mijn betoog verderop).

Bovendien kent Nederland geen onveranderlijke grondwet. Onze grondwet groeit; af en toe wordt eraan geknutseld. Dat moet niet te vaak gebeuren, maar wanneer de mogelijkheid wordt afgesloten beperkt dit het democratische debat en kan een grondwet niet langer meegroeien met de veranderende inzichten in een samenleving. Die kunnen er ook toe leiden dat een bepaalde grondwetsbepaling wijziging behoeft, of zelfs dient te worden geschrapt. Het is nogal wat om toekomstige generaties de mogelijkheid te ontnemen het staatsbestel naar hún inzichten vorm te geven en te menen dat de huidige ‘wijsheid’ boven elke kritiek verheven is.

De minister verdedigt zich door te stellen dat het om een beperkt aantal wezenlijke grondbeginselen gaat, zonder welke van een democratische rechtsstaat geen sprake is. Zij somt er in lid 2 van artikel 86 (waarin het partijverbod vastligt) vijf op. Aantasting van een van deze vijf grondbeginselen zou aanleiding tot een partijverbod moeten

kunnen zijn. Het vijftal lijkt houvast te geven maar dat is schijn. Ik zal dit aan de hand van een paar voorbeelden duidelijk maken.

Het eerste beginsel dat wordt genoemd is “periodieke, vrije en geheime verkiezingen”. Dit lijkt evident; welke democratisch gezinde persoon kan daar nu tegen zijn? Ik ben er zelf zonder meer voorstander van. Maar was de voorganger van minister Bruins Slot dat ook? Kajsa Ollongren (D66) maakte het als minister van BZK bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen voor 70-plussers mogelijk hun stem per brief uit te brengen. Dit in verband met de toen nog om zich heen grijpende coronapandemie. Zij sloot niet uit dat ook bij latere verkiezingen het stemmen per brief (wellicht zelfs ruimer) zou worden toegepast. In de Verenigde Staten is er bij de presidentsverkiezingen van 2020 zelfs op zeer grote schaal gebruik van gemaakt.

Aan briefstemmen hangt echter één groot nadeel, dat indruist tegen het eerste grondbeginsel van Bruins Slot: een geheime stemming is aldus niet verzekerd. We weten namelijk niet of iemand die per brief stemt dit zonder dwingende ogen achter zich heeft gedaan. We weten zelfs niet of zo iemand zélf het hokje voor de persoon van zijn of haar voorkeur heeft roodgekleurd. Wie geheime verkiezingen wil garanderen, moet stemmen per brief dus uitsluiten. Worden partijen die dat niet willen doen, die voor het stemmen per brief pleiten, met een partijverbod bedreigd?

Dat zal vast niet de bedoeling zijn. Maar volgens de tekst van het wetsvoorstel tast zo’n

partij een van de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat aan. En het beginsel kan op basis van de gekozen formulering eveneens worden aangetast indien een politieke partij pleit voor een volkomen democratisch bedoelde vernieuwing; namelijk om volksvertegenwoordigers niet te kiezen maar te loten. Een voorstel daartoe is tien jaar geleden uitgewerkt door de Vlaamse historicus David van Reybrouck in zijn boek *Tegen verkiezingen*. Hij betoogde daarin dat echte democratie niet bestaat uit het kiezen van een oligarchie (vertegenwoordigers van partijen) maar uit het eerlijk loten van burgers – zoals in het antieke Athene werd gedaan – die daarvoor allemaal op gelijke voet in aanmerking komen voor het ambt van volksvertegenwoordiger. Men kan over dit voorstel denken zoals men wil; maar antidemocratisch is het niet. Toch zou een partij die zich uitspreekt voor loten in plaats van kiezen van volksvertegenwoordigers – en daar ook voor ijvert – conform de tekst van het wetsvoorstel lijnrecht in strijd met het eerste grondbeginsel van de democratische rechtsstaat handelen.

Het gaat minister Bruins Slot niet enkel om de democratie maar tevens om de rechtsstaat. Dit is vervat in de grondbeginselen 4 en 5 uit lid 2 van artikel 86: de ‘scheiding der machten’ en de ‘onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak’. Ik zal niet betwisten dat beide beginselen horen bij een democratische rechtsstaat; integendeel. Alleen ligt de verhouding tussen democratie en rechterlijke macht niet zo eenvoudig als het hier wordt voorgesteld. Niet voor niets heerst er een levendig debat, in de politiek maar ze-



ker ook onder rechtswetenschappers, over ‘rechterlijk activisme’, dat is de neiging van (sommige) rechters om met ‘eigentijdse’ interpretaties van wetten en verdragen aan rechtsvorming te doen, niet voor een individueel geval maar als algemeen bindende regel. Zulk rechterlijk activisme beperkt de beslisruimte van de politiek. Anders gezegd: de democratisch gekozen en gelegitimeerde wetgevende macht wordt op deze manier ingesnoerd door ongekozen rechters.

Over de vraag wie hier de scheiding der machten schendt en of de aldus handelende rechters wel ‘onpartijdig’ te werk gaan, woedt een levendig debat. Vooral aan de linkerkant van het politieke spectrum wordt betoogd dat elke poging om dit rechterlijk activisme in te tomen en de politieke besluitvorming weer te leggen waar zij (vanouds) hoort – in het parlement (of eventueel volgens een anderszins democratisch gelegitimeerde wijze) – automatisch een onaanvaardbare aantasting van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zou zijn. Maar de rechtsstaat houdt níet in dat rechters de hoogste macht in onze staat uitoefenen. Evenmin zijn rechters in een democratische rechtsstaat boven kritiek verheven, zeker niet wanneer zij zich op het terrein van een van de twee andere *trias*-machten begeven.

Dan wordt het wel wonderlijk dat de hoogste rechterlijke macht in ons land – de Hoge Raad – volgens het wetsvoorstel de bevoegdheid krijgt een politieke partij te verbieden die een in de ogen van die partij verstoord evenwicht tussen de machten

der *trias* wil herstellen door een deel van de verschoven macht weer terug te leggen waar zij oorspronkelijk lag: bij de volksvertegenwoordiging. Een rechterlijke instantie mag derhalve gaan beoordelen of het nog geoorloofd is dat een politieke partij aan de rechterlijke machtsuitbreiding een halt wil toeroepen. Met het adagium dat macht niet gauw zichzelf zal beperken en dus door een elders gelegen tegenmacht zal moeten worden ingetoomd, wordt hier de hand gelicht.

Al met al zijn de in het wetsvoorstel geformuleerde grondbeginselen van de democratische rechtsstaat nogal glibberig, zodat willekeurige toepassing ervan op de loer ligt. Opmerkingen die D66-leider Kaag onlangs maakte dat het gevaar louter in ‘extreemrechtse’ hoek zou liggen, waarbij zij zich (bewust?) blind toonde voor antidemocratische tendensen onder extreem-linkse en islamitisch-fundamentalistische groeperingen, duiden erop dat als het aan sommige linkse partijen ligt bovenal hun meest ‘lastige’ tegenstanders moeten worden verboden. Maar het verbieden en mond-dood maken van ‘lastige’ tegenstanders is geen kenmerk van een weerbare democratie; dat is een bezigheid van dictators.

In ons land is tijdens de Koude Oorlog noch de Communistische Partij Nederland (CPN) noch de Kommunistiese Eenheidsbeweging Nederland marksisties-leninisties (KENml), de directe voorloper van de SP, ooit verboden ondanks hun openlijke antidemocratische gezindheid en hun banden met afzietelijke dictaturen (voorop de Sovjet-Unie

respectievelijk maoïstisch China). Het bestaan van deze partijen heeft onze democratie niet zwakker gemaakt; er heeft geen enkel gevaar bestaan dat zij langs democratische wijze aan de macht zouden komen. En iets verder terug: de Nationaal-Socialistische Beweging (NSB) kwam in 1940 niet aan de (schijn)macht langs democratische weg, maar als marionet van de Duitse bezetter.

Ook zonder de bepalingen van het wetsvoorstel kan een politieke partij die werkelijk een gevaar voor de democratie vormt worden verboden, en wel op helderdere gronden: namelijk wanneer zij geweld pleegt tegen de democratische instellingen of tegen haar politieke tegenstanders. De Duitse Weimarrepubliek is in 1933 inderdaad ten onder gegaan doordat de nationaal-socia-

listen (NSDAP) en de communisten (KPD) tezamen een meerderheid in het parlement veroverden. Maar zowel de NSDAP als de KPD had ruim voor die tijd verboden kunnen worden vanwege het door beide partijen gepleegde grootschalige en grove (straat)geweld. Een – in de praktijk al gauw willekeurig toegepast – verbod van politieke partijen louter omdat zij ernaar streven ons staatsbestel anders in te richten is niet de juiste manier om de democratie te redden. Het risico op misbruik van de bepalingen in het wetsvoorstel is groter dan het gevaar dat onze Nederlandse democratie van binnenuit bedreigt.

dr. P.G.C. van Schie is historicus en directeur van de TeldersStichting.



Sigrid Kaag | foto: Martin Bertrand



Het ‘partijverbod’ in de *Wet op politieke partijen*: een noodzakelijk juridisch kwaad

door Job van den Broek

Als er één politiek debat is dat net zo oud is als de democratie zelf, is het wel de discussie over partijverboden. Eens in de zoveel jaar laait deze discussie weer op, veelal als gevolg van een nieuwe politieke partij die de grenzen van wat tot dan toe betamelijk werd geacht op grove wijze overschrijdt. In de recente politieke geschiedenis zagen we dit bij onder andere de Centruumpartij, de LPF en de PVV. De jongste impuls aan dit debat wordt momenteel gegeven door de steeds verdere radicalisering van Forum voor Democratie. Ik mocht zelf afgelopen oktober het ‘symbolische startschot’ geven van de nieuwe ronde door in EW (het voormalige *Elsevier Week-*

blad) te pleiten voor een partijverbod van FvD (Van den Broek 2022). Toen minister van Binnenlandse Zaken Hanke Bruins Slot niet lang daarna met een wetsvoorstel kwam voor de *Wet op politieke partijen* (Wpp), waar onder andere de mogelijkheid tot een partijverbod in opgenomen is, barstte de discussie weer in alle hevigheid los. In bijna alle (kwaliteits)kranten, opinietijdschriften en vakbladen verschenen de afgelopen maanden artikelen waarin gepleit werd vóór en – vooral – tegen de voorgenomen wetswijziging om partijverboden mogelijk te maken.

Wat allereerst opvalt is dat veel kritiek op

een partijverbod legalistisch van aard is. “Nederland zal juridisch struikelen over een partijverbod voor Forum voor Democratie”, schreef rechtenstudent Bastiaen Huijnen in februari in *Trouw* (Huijnen 2023). Zijn argumentatie is dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) strenge eisen stelt aan partijverboden en het hof heeft van de 17 partijverboden die sinds zijn bestaan zijn voorgelegd, er 14 afgewezen. Dit betekent dat er toch drie partijverboden door het EHRM zijn gehandhaafd. Het kán dus wel degelijk. Huijnen stelt verder dat het EHRM vooral kijkt naar het electorale draagvlak van een partij en trekt daaruit de conclusie dat FvD met zijn beperkte electorale positie in Nederland dus door het EHRM zal worden ontzien. Nu ben ik geen jurist, maar wél een politiek historicus. Eén van de drie partijen die bij wet zijn verboden en waarvan dat verbod bij het EHRM heeft standgehouden, was de Spaanse partij Batasuna. Ik zal niet specifiek ingaan op de gronden waarop deze partij is verboden, maar een snelle blik op Spaanse verkiezingsuitslagen leert ons dat deze partij nooit ook maar enige rol van betekenis heeft gespeeld en altijd veroordeeld is geweest tot een rol in de marge. Op haar hoogtepunt eind jaren 80 – ruim 20 jaar voor het uiteindelijke verbod in 2003 – had de partij vijf zetels in het 350 zetels tellende Spaanse parlement, waarmee Batasuna dus een flink stuk minder electoraal draagvlak had dan Thierry Baudet *cum suis*. Toch hield het EHRM het verbod op deze partij in stand.

Naast het voorbeeld van Batasuna zijn er in de moderne Europese geschiedenis nog

wel meer gevallen te vinden van succesvolle partijverboden. Neem bijvoorbeeld het verbod op de extreemrechtse Tsjechische Arbeiderspartij in 2010, de maar liefst acht (!) partijen die het Duitse *Bundesverfassungsgericht* sinds 1945 heeft verboden, of, dichterbij huis, het verbod op de NSB en CP '86 in ons eigen land. Of een eventueel nieuw partijverbod in Nederland uiteindelijk standhoudt bij het EHRM, zullen we uiteindelijk alleen maar af kunnen wachten, maar het feit dat er wel degelijk partijverboden gehandhaafd zijn door het hof, laat zien dat het kan. Sterker nog, de European Commission for Democracy through Law, de zogenaamde Venice Commission, heeft een handleiding aangenomen over hoe politieke partijen verboden en ontbonden kunnen worden, rekening houdend met het EHRM (Venice Commission 2000). Daarnaast heeft het EHRM zelf in een uitspraak verordonneerd dat de staat proactief moet handelen met het verbieden van rechtspersonen die de democratische rechtsstaat bedreigen. Deze uitspraak van het EHRM werd later door de Nederlandse Hoge Raad gebruikt als onderbouwing voor de instandhouding van het verbod op de beruchte pedofielenvereniging ‘Martijn’ (de Rechtspraak 2014).

Maar, hoor ik u nu denken, als politieke partijen in Nederland al verboden kunnen worden, waarom dan deze discussie en het nieuwe wetsvoorstel? Het probleem is echter dat de NSB bij koninklijk besluit werd ontbonden in 1945 (een formeel juridisch proces was gezien de oorlogssituatie niet echt mogelijk) en dat de juridische basis voor



het verbod op CP '86 uiteindelijk gevonden moest worden in het wetsartikel dat verenigingen die handelen in strijd met de openbare orde kan verbieden (art. 2:20 burgerlijk wetboek). Er zijn sindsdien twee zaken veranderd: de zaken die in 1998 door de rechter als 'overtreding van de openbare orde' door CP '86 werden beschouwd (teksten als 'vol is vol' en 'eigen volk eerst'), zijn nu zo sterk gemeengoed geworden binnen extreemrechts – en zelfs deels bij centrumrechts – dat ze onmogelijk grond kunnen zijn voor een hernieuwd partijverbod. Daarnaast heeft toenmalig minister van Justitie Korthals Altes in het 'Memorie van Antwoord' bij de invoering van art. 2:20 Burgerlijk Wetboek toegevoegd dat iets in strijd is met de openbare orde als dat "indien op grote schaal toegepast, ontwrichtend zou blijken voor de samenleving". Hoewel deze toevoeging dus al bestond tijdens de juridische procedure rondom het verbieden van CP '86, werd deze door de rechter bewust buiten het juridische discours gehouden. Omdat het verbod op CP '86 niet werd aangevochten bij het Hof of de Hoge Raad, bleef het daar ook bij. Pas bij de behandeling van de zaak tegen de al eerder genoemde vereniging Martijn bij de Hoge Raad in 2014 werd het 'Memorie van Antwoord' van Korthals Altes weer van stal gehaald – hetgeen overigens leidde tot kritiek bij veel juristen die een andere lezing hebben over wat in de vakliteratuur intussen het 'ontwrichtingscriterium' is gaan heten.

De conclusie die hieruit moet volgen is tweeledig. Ten eerste is zowel de maatschappelijke als de juridische werkelijkheid sinds

het verbod op CP '86 veranderd, waarbij laatstgenoemde door onenigheid onder juristen over de betekenis van het 'Memorie van Antwoord' rondom het huidige artikel 2.20 Burgerlijk Wetboek vooral een stuk complexer is geworden. Het maatschappelijk discours is daarnaast verder verhard en gepolariseerd, dus een rechter zal, terecht, wel twee keer nadenken alvorens hij of zij een politieke partij verbiedt op basis van een juridisch bekritiseerde interpretatie van een wet die hier eigenlijk helemaal niet voor bedoeld is. Een rechter met zo'n wankel juridische basis het glibberige pad naar het verbieden van een politieke partij op sturen is bij voorbaat vrijwel kansloos. Het is dus nodig om duidelijkheid te scheppen in de juridische situatie rondom het verbieden van politieke partijen en alleen dat gegeven maakt dat de nieuwe *Wet op politieke partijen*, met een aantal duidelijkere criteria voor het verbieden van partijen, meer dan welkom is.

Ten tweede is dit onderwerp, dat in een tijd waarin democratieën onder druk staan wellicht relevanter is dan ooit, eigenlijk te belangrijk om alleen aan juridische haarkloverij over te laten. De vraag 'zouden we politieke partijen moeten kunnen verbieden' ligt nu juridisch open en biedt daarmee de uitgelezen mogelijkheid om het debat op basis van morele gronden en uitgangspunten te voeren. Hiervoor moeten we teruggrijpen op wat eigenlijk het begin is van elke discussie over het verbieden van politieke partijen: de paradox van Karl Popper. Voor degenen die deze niet kennen:

“Minder bekend is de tolerantie-paradox: ongelimiteerde tolerantie leidt te allen tijde tot het verdwijnen van tolerantie. Als we ongelimiteerd tolerant zijn richting degenen die intolerant zijn, als we niet bereid zijn om een tolerante maatschappij te verdedigen tegen de aanvallen van de intoleranten, dan zullen de tolerantanten vernietigd worden en de tolerantie met hen” (Popper 1945).

Wat Popper hier feitelijk deed, was het oproepen tot wat de Leidse rechtsfilosoof Bastiaan Rijpkema de ‘weerbare democratie’ is gaan noemen (Rijpkema 2015). In dit uitstekende werk weerlegt Rijpkema veel van de bekende argumenten tegen partijverboden: dat het averechts zou werken, dat het niet democratisch zou zijn, etc. Uiteindelijk, zo parafraseert Rijpkema Popper, is “een sterke wil om te leven in een open samenleving wat de open samenleving uiteindelijk weerbaar maakt” (Rijpkema 2015, hoofdstuk 2.2). Dan moet deze ‘sterke wil’ echter wel omgezet kunnen worden in concrete actie.

Hier komen we dan tot de kern van het probleem: een democratie die zichzelf wel wil, maar niet kán verdedigen, is gedoemd ten onder te gaan. Dit is een wijsheid teruggaat tot Plato, die in zijn *Politeia* (omstreeks 380 v.Chr.) al schreef dat de overvloed aan vrijheid in een democratie altijd moet leiden tot tirannie. Vertaald naar het heden, lijkt deze aloude Griekse wijsheid nog steeds te kloppen. Het grootste directe gevaar voor de Nederlandse democratie op dit moment, Forum voor Democratie (ik noem het beestje gewoon bij de naam) streeft actief

naar de vernietiging van de pluriforme democratische rechtsstaat – onder de noemer van ‘systeemverandering’. FvD doet dit door middel van collaboratie met een genocidale dictator, aanzetten tot wetsovertreding en door de meest achterlijke, uit de meest donkerste perioden van de wereldgeschiedenis gegrepen complottheorieën. Zaken waarvan het stuk voor stuk juridisch grijs gebied is of het wel of niet strafbaar is en waarvan het democratische systeem geen idee heeft wat het ermee aan moet. Symbolisch voor deze onmacht is dat de enige concrete stap die de Nederlandse democratie heeft weten te zetten om het gevaar van FvD het hoofd te bieden het afpakken van het spreekrecht van Thierry Baudet is. Voor één hele week. Tijdens een reces. En op basis van vrij futiele regeltjes die met de bescherming van de democratie weinig van doen hebben.

Hoog tijd dus om de democratie eens flink van zich af te laten bijten. Dat er nu een discussie woedt binnen de context van de nieuwe Wpp over hoe ver een partij mag gaan binnen de grenzen van de wet voordat zij als potentieel gevaar voor de democratie verboden kan – en moet – worden, lijkt me niet meer dan gezond. Maar het lijkt me ook gezond dat een democratie, toch al een kwetsbaar systeem, zich moet kunnen verdedigen. En dat kan alleen door in het uiterste geval de mogelijkheid te hebben om een partij te verbieden. Zo’n heftig besluit met verregaande politieke en maatschappelijke consequenties kun je echter niet bij een rechter neerleggen zonder de daarvoor noodzakelijke duidelijke juridische handvatten.

Job van den Broek MA is politiek en militair historicus en werkt als belangenbehartiger bij een brancheorganisatie. Daarnaast is hij actief voor het CDA, onder andere als provinciaal campagneleider en commissievoerder in de Utrechtse gemeenteraad.

Literatuurlijst

- Van den Broek, J., 'Rechters moeten serieus kijken naar een partijverbod voor FVD', *EW*, 19 oktober 2022, URL: <https://www.ewmagazine.nl/ewpodium/opinie/2022/10/rechters-moeten-serieus-kijken-naar-een-partijverbod-voor-fvd-906515/>.
- Huijnen, B., 'Nederland zal juridisch struikelen over een partijverbod voor Forum voor Democratie', *Trouw*, 23 februari 2023, URL: <https://www.trouw.nl/opinie/nederland-zal-juridisch-struikelen-over-een-partijverbod-voor-forum-voor-democratie~b46a7b3d/>.
- Popper, K., *De open samenleving en haar vijanden*, Londen, 1945.
- De Rechtspraak, 'ECLI:NL:HR:2014:948', 2014, URL: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:HR:2014:948>.
- Rijpkema, B.R., 'Weerbare democratie: de grenzen van democratische tolerantie', proefschrift voor de Universiteit Leiden, 2015.
- Venice Commission, 'Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures', Venetië, 2000, URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)001-e).

Rechtsstaat



Onteigening en liberalisme

door Jacques Sluysmans

Net als de minister-president koester ik op mijn werkplek een beeltenis van Johan Rudolph Thorbecke. Niet alleen is Thorbecke immers een geestelijk vader van de vaderlandse liberale beweging waarvan de VVD zich als de hedendaagse erfgenaam beschouwt, Thorbecke is ook de architect van de Nederlandse onteigeningswet, ontworpen in 1851, en na meer dan anderhalve eeuw nog steeds van kracht. Een mooiere brug tussen liberalisme en onteigening lijkt welhaast niet denkbaar.

Wat ik in deze bijdrage wil doen, is allereerst een schets geven van die onteigeningswet van Thorbecke, alsmede de daaraan ten

grondslag liggende beginselen. Voortbouwend op die analyse zal ik vervolgens nader stilstaan bij drie van die beginselen die in de loop der tijd de meeste politieke aandacht hebben gekregen, en beschouwen in welk opzicht een politieke opvatting de inhoud van de onteigeningswetgeving kan kleuren. Tot slot probeer ik te duiden wat mijn bevindingen betekenen voor de mogelijke toekomstige vormgeving en inzet van het onteigeningsrecht, waarbij het actuele thema van een mogelijke inzet van het onteigeningsinstrument ten behoeve van het (mede) oplossen van de stikstofcrisis natuurlijk niet onbesproken kan blijven.

De onteigeningswet van Thorbecke

Elke samenleving met een overheid die het tot haar taak rekent om openbare werken zo niet te realiseren, dan toch te faciliteren, heeft behoefte aan het instrument van onteigening: de ontneming van private eigendom in het algemeen belang. Ook in ons land is onteigening al sinds ten minste de late middeleeuwen een gangbaar – en algemeen aanvaard – instrument. Een van de meest bekende voorbeelden van een vroege onteigening was de onteigening op basis van een ‘statuut’ van de Prins van Oranje die kort na Leidens ontzet plaatsvond ten behoeve van de stichting van de Leidse universiteit. Gronden en gebouwen – uiteraard vooral welke die toebehoorden aan katholieken – werden onteigend met het oog op de realisering van onder meer collegezalen, woningen voor de academische gemeenschap en sportterreinen voor studenten (Sluysmans 2011, 11).

De eerste algemene onteigeningswetgeving die in ons gehele land van kracht werd, was een product van Franse makelij, meer in het bijzonder de *Loi sur les expropriations pour cause d'utilité publique* van 8 maart 1810. Deze wet werd in Nederland van kracht door de inlijving van Nederland bij Frankrijk als het nieuwe ‘Koningrijk Holland’ met Napoleons broer Lodewijk Napoleon als vorst. Na het vertrek van de Fransen en de creatie van het Koninkrijk der Nederlanden heeft deze wet zijn gelding behouden (Sluysmans 2011, 11).

Het duurde om diverse redenen tot 1841 alvorens een eerste Nederlandse onteigeningswet in werking kon treden. Die wet vertoonde van stond af aan een groot gebrek, dat

eruit bestond dat deze wet ruimte bood voor diverse procesrechtelijke chicanes, waardoor grondeigenaren de mogelijkheid hadden om de procedure – en daarmee de eigendomsovergang – aanzienlijk te vertragen.¹ Het bekendste voorbeeld was de beoogde onteigening van het zogenoemde ‘laantje van Van der Gaag’ dat benodigd was voor de aanleg van de spoorweg tussen Delft en Rotterdam. Deze Van der Gaag wist zo lang zo veel zand in de gerechtelijke machine te strooien dat de spoorwegmaatschappij uiteindelijk ervoor koos om de spoorweg met een bocht om zijn eigendom heen te leggen (Sluysmans & Procee 2016). Aldus werd het voornaamste belang van de onteigenaar – namelijk een zo snel mogelijke verkrijging van eigendom – door de wet onvoldoende geborgd. Die zwakke plek bleef ook bij het brede publiek niet onopgemerkt. De toenmalige hoofdingenieur van de Hollandsche IJzeren Spoorweg Maatschappij, Conrad – naar wie in Den Haag een kade is vernoemd – richtte een openbaar adres tot de Tweede Kamer waarin nadrukkelijk werd verzocht om nieuwe, betere wetgeving (Sluysmans 2011, 18-19). ’s Lands uitdagingen op het gebied van spoorwegen, en in mindere mate waterwegen, vergden een mogelijkheid van snelle onteigening.

Tegen deze achtergrond toog Thorbecke, als leider van een in 1850 aangetreden liberaal zakenkabinet, persoonlijk aan het werk. Zijn streven was om te komen tot een wet die twee belangrijke beginselen en twee belangrijke belangen met elkaar zou kunnen verzoenen.

Het eerste beginsel was het recht op een

ongestoord bezit van eigendom, het tweede beginsel de aan de overheid toekomende bevoegdheid om onder bepaalde omstandigheden het algemeen belang te doen prevaleren boven het particuliere belang, en dus bij gebleken noodzaak ook private eigendom te kunnen ontnemen. De theoretische onderbouwing van de verzoening van deze beginselen – die in de onteigeningswetgeving van vrijwel alle moderne samenlevingen te vinden is – is in belangrijke mate al vormgegeven door Hugo de Groot. In zijn rechtspolitieke visie wordt eigendom bepaald door de menselijke gemeenschap. Het is niet zo zeer dat de mensen in de oorspronkelijke samenleving eigendommen inbrengen in die samenleving, maar veeleer dat de regels van die samenleving maken dat de leden van die samenleving – de burgers – bepaalde eigendomsrechten kunnen doen gelden. In Hugo's eigen woorden:

“De burgerlicke ghemeenschap zijnde ontstaan, zoo is noodig ghevonden dat die heele ghemeenschap een hoogher recht zoude hebben over 't goed van hare burgers als de burgers zelve (...)” (De Groot 1965, 52; Reynolds 2010).

Vanuit die optiek gezien heeft de gemeenschap een hoger recht, een ‘*dominium eminentis*’, over de eigendommen van haar leden. Anders gezegd: het belang van de gemeenschap overtroeft in bepaalde gevallen het belang van het individu.² Op die traditie bouwde Thorbecke voort (Sluysmans & Proce 2016, 15-37; Thorbecke 1880).

Het eerste belang dat Thorbecke wilde accommoderen, was het hiervoor al genoemde

belang van een snelle eigendomsovergang. Het tweede belang – nauw verbonden met het eerste beginsel, en zeker voor een liberaal van grote waarde – was erin gelegen zo veel mogelijk recht te doen aan de eigendomspositie van de te onteigenen partij. Dit belang werd geborgd via twee wegen, namelijk die van de adequate rechtsbescherming en de adequate compensatie. De adequate rechtsbescherming hield in dat niemand zou kunnen – en mogen – worden onteigend zonder rechterlijke tussenkomst. De adequate compensatie houdt in dat onteigening in alle gevallen gepaard gaat met een volledige schadeloosstelling.

Kort samengevat: een liberaal hecht zeer aan de bescherming van privaat eigendom, maar moet aanvaarden dat in sommige gevallen het belang van de gemeenschap, de overheid, het belang van de individuele burger overstijgt. Om desalniettemin zo veel mogelijk recht te doen aan die bescherming van dat privaat eigendom worden de voorwaarden gesteld dat de eigendom niet lichtvaardig mag worden ontnomen – dat in alle gevallen rechterlijke tussenkomst is vereist – en dat die ontneming wordt gecompenseerd via een volledige schadeloosstelling.

Thorbecke zelf was niet heel duidelijk over wat hij exact voor ogen had met die ‘volledige schadeloosstelling’. De tekst van de wet voorzag (enkel) in een vergoeding voor de waarde van het onteigende (de ‘werkelijke waarde’), alsmede een vergoeding van de eventuele waardevermindering die enig overblijvende (zoals het niet onteigende deel van een perceel) door de onteigening zou kunnen ondervinden. Thorbecke had zich



(waarschijnlijk) onvoldoende gerealiseerd dat onteigening ook tot andere schade kan leiden dan louter de waarde van de verloren zaak en eventuele waardevermindering van het overblijvende. Andere schadeposten (denk aan verhuiskosten, of verlies aan inkomen) werden – en worden – in de wet niet genoemd.

In een geruchtmakend arrest uit 1864 oordeelde de Hoge Raad evenwel dat uit de wet volgt dat in geval van onteigening alle schade die rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van die onteigening dient te worden vergoed. Vergeleken met alle andere mogelijke methoden van overheidsingrijpen op private eigendom – denk aan een bestemmingswijziging of een wijziging of intrekking van een vergunning – biedt onteigening sindsdien de meest robuuste (want: door de rechter ambtshalve vast te stellen) aanspraak op de grootste zak met geld.

De wet van Thorbecke is – zoals al opgemerkt – nog steeds geldend recht, al heeft die wet in de loop der jaren vanzelfsprekend veranderingen ondergaan. De belangrijkste verandering is het vervangen van onteigening via wet door onteigening op basis van titels. Ik licht dat toe.

In de oorspronkelijke wet van Thorbecke werd het nut – het algemeen belang – van ieder onteigeningsproject vastgelegd in separate wetten (de zogenoemde nutswetten). Zo'n traject was vanzelfsprekend omslachtig en kostte – vanwege de gang door de beide Kamers – veel tijd. De keuze werd daarom gemaakt om in hoofdstukken – 'titels' genoemd – van de wet algemene gevallen aan te wij-

zen waarin zonder nutswet tot onteigening kon worden overgegaan. De veruit meest gebruikte titels zijn vandaag de dag de titels IV en IIa, die voorzien in de mogelijkheid tot onteigening ter uitvoering van ruimtelijke plannen, respectievelijk ten behoeve van de aanleg van infrastructurele werken. De mogelijkheid van de onteigening via nutswet is uiteindelijk zelfs uit de wet geschrapt.

Uit het voorgaande is wel duidelijk geworden dat de centrale as van het Nederlandse onteigeningsrecht vanaf Thorbecke tot heden loopt over de schijven van de snelle eigendomsovergang, de adequate rechtsbescherming voor de onteigende en de aanspraak op volledige schadeloosstelling. Het zijn deze drie schijven die ook vandaag de dag nog politieke relevantie hebben, zoals ik graag nader uitwerk.

Adequate rechtsbescherming

Ik begin met de adequate rechtsbescherming, omdat ik daarover het kortst kan zijn. Alweer de nodige jaren geleden is de politieke keuze gemaakt om de *Onteigeningswet* te doen opgaan in de zogenoemde *Omgevingswet*. Over die *Omgevingswet* valt veel te zeggen, maar deze kroniek van een aangekondigde ramp gaat het bestek van deze bijdrage te buiten (Sluysmans 2021). Ik volsta met de constatering dat de *Omgevingswet* is gebaseerd op het stramien van de *Algemene wet bestuursrecht*. Bezien vanuit dat perspectief ontstond vervolgens als vanzelf de gedachte dat dan ook onteigening een basis zou moeten krijgen niet in een vonnis van een rechter, maar in een besluit van een bestuursorgaan. Het onvermijdelijke gevolg van een dergelijke verandering zou echter zijn dat wanneer zo'n

besluit niet tijdig – namelijk: binnen zes weken – door een belanghebbende (dus in elk geval: de eigenaar) zou worden aangevochten daarmee de onteigening een vaststaand feit zou zijn. De sinds 1851 – en eigenlijk al sinds de Franse tijd – verplichte tussenkomst van de rechter zou daarmee verdwijnen. Een burger zou bijvoorbeeld na een lange zomervakantie kunnen zijn onteigend door zijn gemeentebestuur zonder dat hem nog enig rechtsmiddel daartegen ten dienste zou staan.

Tegen dit voornemen van de regering werd – terecht – breed te hoop gelopen, door onder meer belangenorganisaties, advocaten en zelfs de rechterlijke macht (Sluysmans e.a. 2019, 10; Tweede Kamer, nr. 84). De uitkomst van dit brede protest was dat de minister terugkeerde op haar schreden en een wat wonderlijk nieuw systeem ontwierp dat luistert naar de naam ‘bekrachtigingsprocedure’. Dit systeem voorziet erin dat een onteigeningsbesluit van een bestuursorgaan (zoals een gemeenteraad) pas werking kan krijgen na bekrachtiging daarvan door de (bestuurs) rechter. Tegen het oordeel van die rechter staat vervolgens beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarmee blijft ook onder de *Omgevingswet* geborgd dat onteigening nooit kan plaatsvinden zonder rechterlijke betrokkenheid. Tot een snelle(re) procedure leidt dit echter niet, zoals uit het vervolg zal blijken.

De snelle eigendomsovergang

Zoals hiervoor geschetst, was Thorbeckes wet van 1851 vooral een reactie op de voorgaande wet van 1841, die niet in staat bleek om met de wenselijk geachte snelheid tot

een onteigening te geraken. Zo verzuchtte de hiervoor al genoemde spoorwegingenieur Conrad in 1845:

“De wet van 29 mei 1841 is in hare praktische toepassing, verkeerd, ondoelmatig, slecht samengesteld, vol van gebreken en middelen tot allerlei incidenten, waardoor de nuttigste werken zelfs jaren kunnen worden opgehouden en de natie dus een werkelijk nadeel wordt aangedaan.”

De publieke werken konden niet wachten op lange procedures. De industriële revolutie stond namelijk voor de deur. Het land moest worden doorsneden met spoorwegen en kanalen. Ook Nicolaas Beets zag dat in zijn bekende *Camera Obscura* onder ogen:

“Men is bezig in mijn vaderland spoorwegen aan te leggen. Het heeft lang geduurd eer men er toe kon komen. De plannen varen bij ons te lande altijd nog met de trekschuit; de lijn breekt wel zes maal eer zij hunnen bestemming bereiken: eindelijk komen zij er toch, maar hemel, wat duurt het lang eer de bagage aan wal en te huis is (...)” (Hildebrand 1839, 167).

De wet van 1851, de wet van Thorbecke, bracht inderdaad de zozeer gewenste procedurele versnelling, maar alle wetswijzigingen nadien hadden nochtans steeds (mede) als inzet om het proces nóg een klein beetje meer te versnellen. Laatstelijk is daartoe in de zogenoemde *Crisis- en herstelwet* nog een (overigens: maar matig geslaagde) poging ondernomen.

Tegen die achtergrond mag het dan wel eni-

ge verbazing wekken dat de voornoemde inrichting van een geheel nieuwe onteigeningsprocedure in de *Omgevingswet* nadrukkelijk *niet* een versnelling van het onteigeningsproces tot inzet heeft. Het tegendeel lijkt veeleer het geval, zo wordt door het merendeel van de huidige beoefenaars van het onteigeningsrecht vermoed en door het merendeel van de ter zake kundige auteurs betoogd (Sluysmans 2021).

Ik volsta hier met te signaleren dat zowel de Tweede Kamer als de bewindspersoon zich doof hebben betoond voor deze herhaalde en heldere signalen uit het veld.³ Dat is met name voor wat betreft de bewindspersoon opvallend, nu diens ambitieuze woningbouwprogramma alleen maar verder wordt vertraagd in geval de daartoe ongetwijfeld noodzakelijke onteigeningsprocedures langer en complexer worden dan nu het geval is.

Volledige schadeloosstelling

De volledige schadeloosstelling – meer in het bijzonder de voornaamste component daarvan, namelijk de vergoeding voor de waarde van het onteigende – stond centraal in het politieke debat dat uiteindelijk leidde tot de val van het kabinet-Den Uyl in 1977 (Sluysmans & Procee 2016, 197-209; De Vries 1989; Bootsman & Dijkman 2003).

In het onteigeningsrecht wordt de waarde van het onteigende bepaald door – kort gezegd – de prijs die een redelijk handelende koper en verkoper voor het object zouden overeenkomen, waarbij zij de onteigenings-situatie zelf ‘wegdenken’. Doorgaans is de planologische bestemming – en daarmee de aanwendingsmogelijkheid – van grond

een belangrijke factor bij die prijsvorming. Dit betekent dat agrarisch gebruikte grond die een nieuwe bestemming krijgt ten behoeve van woningbouw en vervolgens moet worden onteigend teneinde die bestemming daadwerkelijk tot uitvoering te brengen, zal worden gewaardeerd met inachtneming van die nieuwe bestemming, en dus niet op basis van het daadwerkelijk van die grond gemaakte gebruik (de gebruikswaarde).

Het is evident dat een waardering als ‘grond voor woningbouw’ een veel hogere waarde oplevert dan een waardering als ‘grond voor akkerbouw’. De inzet van Den Uyl c.s. was om de waardering te laten plaatsvinden op die laatstgenoemde voet, met als resultaat dat de winst die kleefde aan de lucratieve bestemmingswijziging aan de gemeenschap zou toevallen (namelijk: zou kunnen worden bespaard op de ontwikkelkosten van de betreffende woningbouwlocatie). Zoals bekend voelde vicepremier en minister van Justitie Van Agt niets voor dit plan van de PvdA en zijn vasthoudende obstructie leidde uiteindelijk ertoe dat het kabinet sneuvelde op de klippen van de grondpolitiek. Decennialang leek dit een thema waaraan de politiek niet opnieuw de vingers wilde branden, maar recent lijkt daarin verandering te komen.

De Autoriteit Consument & Markt heeft mijn Nijmeegse collega Erwin van der Krabben in 2022 een onderzoek laten verrichten naar de werking van de grondmarkt. Van der Krabben signaleert – niet verrassend, want terecht – dat naar huidig recht de waarde van een bestemmingswijziging toevalt aan de grondeigenaar. Hij vindt dat onwenselijk, en suggereert als oplossing een vorm van

baatafoming, waarbij dan de extra waarde die de bestemmingswijziging oplevert wordt afgeroomd ten gunste van de overheid. In Vlaanderen bestaat een dergelijk systeem overigens al jaren, maar is de uitvoering zo complex gebleken dat het nauwelijks wordt toegepast.

Het is wel duidelijk dat – in elk geval in ons land – de vraag naar de grondslag voor de begroting van de waarde van het onteigenen de het politiek meest brisante aspect van het onteigeningsrecht is. Meer is het bijzonder gaat het dan om de vraag of de meerwaarde die voortvloeit uit een bestemmingswijziging moet toekomen aan de grondeigenaar of aan de gemeenschap.

Het antwoord op die vraag is afhankelijk van een – uiteindelijk door politieke opvattingen ingegeven – visie op de aard van het (particuliere) eigendom. Wie eigendom beschouwt als een ‘heilich recht’, waarop slechts bij grote uitzondering en onder strenge voorwaarde inbreuk mag worden gemaakt, zal ook al snel oordelen dat de compensatie in geval van een onverhoopte ontneming van eigendom ruim moet zijn (en dus de ‘bestemmingswinst’ moet omvatten). Wie eigendom niet louter ziet als een recht, maar ook omgeven met plichten zal sneller oordelen dat met een vergoeding van de gebruikswaarde kan worden volstaan. De eerstgenoemde opvatting wordt meestal gehuldigd ter rechterzijde van het politieke spectrum, de laatstgenoemde opvatting geldt als ‘links’, althans in elk geval als sociaaldemocratisch.

Perspectieven

Als we tegen de achtergrond van al het voor-

gaande met een liberale blik naar de nabije toekomst en inzet van het onteigeningsrecht kijken, tot welke inzichten brengt ons dit dan?

We hebben een door een liberaal boegbeeld ontworpen onteigeningswet – die voorziet in voor liberalen belangrijke gedegen rechtsbescherming en voor eenieder van belang zijnde betrekkelijk snelle uitvoering van publieke werken – ingeruild voor een nieuwe wet, die naar mijn oordeel op beide onderdelen – rechtsbescherming en snelheid – minder goed scoort. Dat kunnen we betreuren, maar die klok wordt (voorlopig) niet meer teruggedraaid.

Ook die nieuwe wet biedt de mogelijkheid om in bij de wet voorziene gevallen private eigendom te ontnemen ten behoeve van het algemeen belang. Daar is – ook vanuit liberaal perspectief – niets mis mee. Soms moet het algemeen belang nu eenmaal voorgaan op het individuele belang van de burger. Zo niet, dan zouden we niet de (spoor)wegen kunnen aanleggen waaraan behoefte bestaat, niet de woningen kunnen realiseren waarop velen zitten te wachten, niet de infrastructuur kunnen uitrollen die de energietransitie nu eenmaal vergt. Zaak is dan wel dat de rechtsbescherming adequaat is, en de schadeloosstelling ruim.

Die schadeloosstelling is op dit moment – al sinds 1864 – ruim, en de nieuwe wet brengt in dat opzicht geen verandering. Hoewel sinds 1977 een politiek taboe, lijkt er recent wel sprake van een opleving van enige discussie over de vraag of de meerwaarde van grond als gevolg van een bestemmingswij-

zing niet (ten dele) moet worden afgeroomd, en dus moet toevallen aan de gemeenschap in plaats van aan het individu. Dat is de discussie die – als deze daadwerkelijk de politieke arena bereikt – het meest brisant, en daarmee het meest interessant is. Het spelen met de grondpolitiek is in Den Haag echter hetzelfde als het spelen met vuur. Ik vraag mij af wie daaraan thans zijn handen zal durven branden.

Dan tot slot nog – belofte maakt schuld – de mogelijke onteigening van boerenland als een middel om (mede) de stikstofcrisis op te lossen: wat valt – in het licht van het voorgaande – daarover nog op te merken (Sluysmans 2022a)?

Om te beginnen: noch de huidige, noch de toekomstige wetgeving biedt de mogelijkheid om een boerenbedrijf te onteigenen met als grondslag de wens om te komen tot reductie van stikstofdepositie op een kwetsbaar natuurgebied. In geval een boer toch om die reden moet worden onteigend, dan zal de bestemming van zijn eigendom eerst moeten worden gewijzigd (bijvoorbeeld: van ‘agrarisch’ in ‘natuur’) en is het vervolgens de wens om die nieuwe bestemming daadwerkelijk te realiseren die de grondslag biedt voor een onteigening. Zo’n benadering – waarin de huidige regelgeving dus voorziet – zou voornamelijk bruikbaar kunnen zijn voor een beperkte inzet, bijvoorbeeld om piekbelasters te verwijderen uit de directe nabijheid van kwetsbare natuurgebieden.⁴ Die inzet lijkt mij voor de getroffen grondeigenaar ook aantrekkelijker dan het alternatief (namelijk: het aanscherpen of zelfs intrekken van vergunningen), nu de onteigening – zoals al opgemerkt – voorziet in een volledige schadeloosstelling

(Sluysmans 2022b).

Voor een inzet op grote(re) schaal lijkt het onteigeningsinstrument mij minder geschikt. Ik zou dan opteren voor een ingrijpen in de sfeer van de vergunningen en de gevolgen van dat ingrijpen mitigeren door toekenning van een ruimhartige (nadeel)compensatie, bij voorkeur vast te stellen door een onafhankelijke commissie van deskundigen (waarna uiteraard dat oordeel door een rechter kan worden getoetst). Gelet op de recente (slechte) ervaringen met schadeafwikkeling door de overheid – denk aan de toeslagenaffaire, denk aan de aardbevingsschade in Groningen – zou ik wel menen dat voorafgaand aan de uitrol van zo’n systeem zorgvuldig moet worden nagedacht over de vormgeving daarvan. Net zoals Thorbecke dat meer dan anderhalve eeuw geleden heeft gedaan bij zijn ontwerp van ons huidige onteigeningsrecht.

Jacques Sluysmans is hoogleraar onteigeningsrecht aan de Radboud Universiteit in Nijmegen en advocaat in Den Haag.

Literatuurlijst

- Bootsman, P., Dijkman, P.J., ‘Den Uyl wilde niet vallen. De besluitvorming in de ministerraad over de grondpolitiek in maart 1977’, *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis*, 2003.
- De Groot, H., *Inleidinghe tot de Hollandsche rechts-geleerdheid*, Leiden 1965.
- Hildebrand, *Camera Obscura*, Haarlem, 1839.
- Reynolds, S., *Before Eminent Domain: Toward a History of Expropriation of Land for the Common*

Good, Chapel Hill, 2010.

- Sluysmans, J.A.M.A e.a., *Wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet*, Den Haag, 2019.
- Sluysmans, J.A.M.A., ‘Het is de hoogste tijd om vijf hardnekkige misverstanden over onteigening te ontkrachten’, *FD*, 30 oktober 2022b.
- Sluysmans, J.A.M.A., ‘Nieuwe Omgevingswet belooft ons nu al een boeiende parlementaire enquête’, *FD*, 31 januari 2021.
- Sluysmans, J.A.M.A., ‘Onteigenen voor stikstof: een korte verkenning’, *Ars Aequi*, 2022a.
- Sluysmans, J.A.M.A., ‘Te goed van vertrouwen. De nieuwe onteigeningsregeling in de Omgevingswet’, in: S. Hillegers e.a. red., *Vertrouwen in de Omgevingswet*, Deventer, 2021.
- Sluysmans, J.A.M.A., *De vitaliteit van het schadeloosstellingsrecht in onteigeningszaken. Een studie naar theorie en praktijk*, Den Haag, 2011.
- Sluysmans, J.A.M.A., Procee, J.S. red., *Behoeden en vergoeden. Een geschiedenis van 175 jaar Onteigeningsrecht*, Den Haag, 2016.
- Thorbecke, W., *Stelsel en toepassing der Onteigeningswet*, Arnhem, 1880.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstukken II* 2016/17, 33118, nr. 84.
- De Vries, J., *Grondpolitiek en kabinetcrises*, Den Haag, 1989.

1. Die mogelijkheid werd met name veroorzaakt doordat op het onteigeningsproces het commune burgerlijk procesrecht van toepassing was, met een rechtsbescherming in drie instanties en de mogelijkheid tot

het opwerpen van diverse zogenoemde excepties (kort gezegd: procedurele procedures binnen de grotere procedure) gedurende de gehele loop van het proces. De latere wet van Thorbecke gaf het onteigeningsrecht een eigen procesrecht met (in beginsel) twee instanties en nagenoeg geen excepties.

2. Ik merk voor de goede orde op dat er zeker ook andere politiek-filosofische theorieën bestaan om onteigening te (kunnen) rechtvaardigen. Ik constateer evenwel dat (in elk geval in ons land) sinds de wet van 1851 geen debat is gevoerd over die rechtvaardiging van onteigening, ook niet tijdens de recente wijziging van de onteigeningsregelgeving. Kennelijk is dit in ons land dus geen onderwerp van zorg, en ik zal dit vraagstuk daarom hier verder niet uitdiepen.

3. Ik wijs erop dat de onderbouwde kritiek op het nieuwe systeem naar voren is gebracht in een grote hoeveelheid artikelen in juridische tijdschriften, in ingezonden brieven en *blogposts*, waarvan glashelder is dat die zijn gezien door zowel medewerkers van het ministerie als door leden van de Tweede Kamer. Medewerkers van het ministerie waren ook aanwezig bij (bijvoorbeeld) de vergadering van de Vereniging van Onteigenings-Advocaten, de Vereniging voor Onteigeningsrecht en de Vereniging voor Bouwrecht, waarbij de aanwezige leden zich in meerderheid keerden tegen de nieuwe wetgeving. Een samenvatting van de kritische preadviezen die laatstgenoemde vereniging in 2018 wijdde aan de *Aanvullingswet grondeigendom* (de wet die – kort gezegd – onder meer het onteigeningsrecht incorporeerde in de *Omgevingswet*) is voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel aan alle leden van de Tweede Kamer gestuurd. Slechts een van de leden heeft tijdens het debat een enkele vraag aan die preadviezen ontleend. Het debat was van een bedroevend niveau.

4. En die thans ook al wordt gebruikt, bijvoorbeeld in de Krimpenerwaard, waar recent ten behoeve van natuurontwikkeling (het zogenoemde veenweidengebied) onder meer agrarische grond is onteigend.



De politisering van de Eerste Kamer

door Jan Kees Wiebenga

Op 13 juni 2023 treedt een nieuw verkozen Eerste Kamer aan en gaat zij een belangrijke rol vervullen in ons politieke bestel. Op het moment van schrijven van deze bijdrage is haar nieuwe samenstelling nog niet exact bekend. Wel is duidelijk dat het huidige kabinet-Rutte IV geen meerderheid zal hebben aan de ‘overzijde’. Het zetelstal van de huidige coalitie van VVD, D66, CDA en CU in de Eerste Kamer zal gevoelig dalen. Een regeringsmeerderheid in de senaat is, net als nu, ver weg. Wat gaat dat betekenen voor ingewikkelde en soms omstreden wetgeving? Hoe zal de Eerste Kamer zich opstellen in

dossiers als de stikstofwetgeving of de controversiële spreidingswet voor asielopvang? Mogen Eerste Kamerleden daar anders over denken dan een minimale meerderheid in de Tweede Kamer? Jazeker, alleen rijst dan de vraag hoe een legislatief infarct, wetgevingsverlamming te vermijden.

Moet de Eerste Kamer worden afgeschaft, omdat zij in staat is om belangrijke wetsvoorstellen te dwarsbomen en dat wellicht vaker zal gaan doen nu een regeringsmeerderheid opnieuw niet verzekerd is? En zo ja, hoe kan dat worden bewerkstelligd? Of moet

de Eerste Kamer juist worden versterkt, opdat zij als ‘bolwerk voor de burger’ beter dan nu zal kunnen voorkomen dat discutabele wetsvoorstellen in werking treden? En zo ja, versterkt met welke bevoegdheden?

De invalshoek van dit artikel is niet zozeer om de ‘*landslide*’ te becommentariëren die zich bij de recente Provinciale Statenverkiezingen heeft voorgedaan en haar vertaling zal vinden in de samenstelling van de nieuwe Eerste Kamer. Beoogd wordt om een liberale reflectie te geven op de plaats van de Eerste Kamer in ons staatsbestel.

Om de context van de actuele discussie over onze Eerste Kamer te schetsen geef ik eerst een overzicht in vogelvlucht van de belangrijkste voorstellen tot aanpassing van deze in 1815 opgerichte staatsinstelling. Het komt erop neer dat er zo’n twee eeuwen lang regelmatig is gesleuteld aan deze vreemde eend in onze staatsrechtelijke bijt. Met wisselend succes, zal blijken. Verschillende liberalen passeren daarbij de revue.

Eveneens bij wijze van context volgen daarna verschillende voorbeelden waarbij de Eerste Kamer dwarslag of, voor wie daar positiever naar kijkt, gebruikmaakte van haar bevoegdheid om een wetsvoorstel te verwerpen. Dat gaf nu en dan ernstige problemen, tot soms het ontslag nemen van een kabinet aan toe. De vraag werpt zich op of hiermee te leven valt dan wel of dit leidt tot een gebrekkig functionerend tweekamerstelsel waarmee niet goed meer te werken valt.

Daarna zal ik weergeven welke voorstellen met betrekking tot de Eerste Kamer zijn gedaan door de Staatscommissie Parlementair Stelsel (de Staatscommissie-Remkes) en de reactie van de regering daarop. De agendering van de hier aangegeven problematiek door de toenmalige voorzitter van de Eerste Kamerfractie van de VVD, Loek Hermans, bij de algemene politieke beschouwingen-2014 mondde uit in de motie-Duthler (Kamerstuk I 2015/16, 34000, Q). Kan de invulling die de Staatscommissie en de regering daaraan hebben gegeven een houdbare oplossing bewerkstelligen?

Ten slotte zal ik ingaan op de hierboven aangegeven vragen. Degenen die graag als conclusie willen zien ‘hef de Eerste Kamer op’ of juist als conclusie ‘maak de Eerste Kamer een krachtiger bolwerk voor de burger’ zullen teleurgesteld worden. Hoe mooi dergelijke voornemens ook lijken, er moet rekening mee worden gehouden dat voor deze beide uitersten een voldoende tweederdemeerderheid, vereist voor grondwetsaanpassing op dit punt, niet haalbaar zal zijn. Alleen door een aantal tot nu toe eveneens onsuccesvolle, door sommigen gewenste andere majeure grondwetsaanpassingen – zoals invoering van het referendum en invoering van een constitutioneel hof – niet geïsoleerd maar in samenhang met elkaar en met de positie van de Raad van State en de Eerste Kamer te bekijken, kunnen stappen worden gezet.

Een politiek orgaan

Aan de ene kant typeren sommigen de Eerste Kamer als politieke jaknikker dan wel,

netter gesteld, *chambre de réflexion*, die weinig wetten verwerpt. Maar zij wordt ook getypeerd als politieke sta-in-de-weg dan wel hindermacht. Kortom: hoe verpolitiekt is de Eerste Kamer? Speelt zij meer en meer Tweede-Kamertje?

Eén ding staat in mijn ogen vast: de Eerste Kamer is een politiek orgaan. De Staatscommissie-Remkes beschrijft dat in haar eindrapport *Lage drempels, hoge dijken* van 13 december 2018 zo: “De Eerste Kamer is een politiek orgaan, waar wetsvoorstellen in het licht van partijprogramma’s en partijbeginselen worden beoordeeld” (p. 296). Zij is al lang niet meer “de voor dames toegankelijke heerensofiëit” (Van den Berg 2006, 4). Prof. Van den Braak noemt de Eerste Kamer in zijn dissertatie van 1998 “een door en door politiek orgaan, dat bestaat uit politici, die op grond van politieke overwegingen voor of tegen een wetsvoorstel stemmen” (Van den Braak 1998, 448). Maar ook eerdere staatsrechtkeners onderstrepen dat. Zo vermeldt Van Raalte in 1966 dat “de Eerste Kamer evenzeer als de Tweede Kamer vóór alles een op politieke grondslag gebaseerd college” is (Van Raalte 1966, 84). Eerste Kamerleden van deze tijd doen daar niet voor onder. Slechts bij wijze van voorbeeld wijs ik hier op Frank de Grave, liberaal senator van 2011 tot 2018. Hij zegt het zo: “Alles in de Eerste Kamer wordt tegenwoordig verpolitiekt. Het debat ... wordt nog amper gevoerd. Het zijn slechts de zetels van de Eerste Kamer, niet de ideeën die gebruikt worden in het politieke onderhandelingspel in de Tweede Kamer” (Tromp en De Grave 2018, 199). Met andere woorden: de Eerste Kamer is niet meer

louter een rustoord, parkeerplaats voor oud-bewindspersonen en oud-partijvoorzitters, zoals vroeger wel te horen was in de wandelgangen. De Provinciale Statenverkiezingen, die voorafgaan aan de verkiezing van de Eerste Kamer door de nieuw samengestelde Provinciale Staten, hebben zich daarmee ontwikkeld tot een quasi-referendum over het zittende kabinet; zij hebben zich ontwikkeld tot een soort *midterm elections*. Sinds 2010 beschikken kabinetten (op een kleine periode na) in de Eerste Kamer niet meer over een regeringsmeerderheid. Dat maakt regeren potentieel moeizaam, in ieder geval van tijd tot tijd. Wat te zien valt is kortom een politisering van de Eerste Kamer.

Voor de volledigheid: deze politisering is overigens ook meer in algemene zin zichtbaar in het toenemend aantal moties, Kamervragen en gebruik van de novelle (daarbij houdt de Eerste Kamer de afdoening van een wetsvoorstel aan totdat de regering met een aanpassingswetsvoorstel terugkomt. Varianten hiervan en andere slimigheden komen ook voor. Tegenstanders van de novellepraktijk zien dit als een verkapt recht van amendement; een recht dat de Eerste Kamer niet heeft. In 1974 oordeelde de Raad van State op verzoek van het kabinet-Den Uyl dat de novellepraktijk op zich is toegestaan).

Twee eeuwen sleutelen aan de Eerste Kamer

De Eerste Kamer was nooit erg populair. Al bij haar oprichting in 1815 wegens de hereniging met België na het congres van Wenen was zij een soort *Fremdkörper*. De Republiek der Verenigde Nederlanden kende geen bi-

camerale traditie. Vanuit huidig oogpunt zou je kunnen spreken van een valse start: de senatoren van toen werden niet gekozen, maar voor het leven benoemd door de kersverse nieuwe Koning Willem I. Zij werden wel spottend getypeerd als “*ménagerie du Roi*”, ‘s Konings dierentuin. En hadden als taak te fungeren als bolwerk van de Kroon tegen onwenselijk geachte wetsvoorstellen vanuit de Tweede Kamer. De Eerste Kamer kreeg daartoe het zogeheten vetorecht, de bevoegdheid om een wetsvoorstel definitief te verwerpen. De liberaal Gijsbert Karel graaf van Hogendorp voelde hier weinig voor. Hij was voorzitter van de grondwetscommissie, maar moest toegeven aan de druk van de Belgische leden daarvan, die de uitdrukkelijke steun van Willem I hadden (Oud 1967, 506).

Wij gaan nu naar 1848. Na een hoofdrol voor de liberaal Gijsbert Karel graaf van Hogendorp in 1815 speelt nu opnieuw een liberaal de hoofdrol: Johan Rudolf Thorbecke. Net als Van Hogendorp had Thorbecke reserves ten opzichte van de Eerste Kamer: “De Eerste Kamer zal ... als eene nutteloze vertraging worden aangemerkt, en wanneer zij in zaken van gewigt tegen de Tweede Kamer staat, worden weerstreefd zoo niet op zijde gezet” (Thorbecke 1848, 46-47). Voorwaar voorspellende woorden!

Na veel gesteggel en verzet – van onder meer de Raad van State – bleef de Eerste Kamer in 1848 bestaan. Haar leden werden, voor het eerst, verkozen. Zij het indirect, door de leden van de Provinciale Staten. En wel voor de termijn van negen jaar, waarbij om de drie

jaar een derde van hen aftrad. Hierbij moeten wij ons realiseren dat bij de grondwetsherziening van 1848 vele majeure wijzigingen werden ingevoerd, met als belangrijkste de introductie van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het voortbestaan van de Eerste Kamer diende daarbij als ‘smeermiddel’ om de hervormingen aanvaardbaar te maken voor de toenmalige conservatieve afgevaardigden (Van den Braak 1998, 451-452).

In de 20e eeuw pak ik de draad op bij de grondwetsherziening van 1922. Daarbij werd de duur van het mandaat voor de leden gesteld op zes jaar met om de drie jaar een “verkiezing bij helfte”. Dat stelsel gold tot aan de grondwetsherziening van 1983. In 1922 was ook sprake van een voorstel tot afschaffing van de Eerste Kamer en wel van de socialist Pieter Jelles Troelstra. Onder meer de (toen) vrijzinnig-democraat Pieter Oud, was daar, onder voorwaarden, voor. Het voorstel werd al in de eerste lezing in de Tweede Kamer verworpen. Van de fractie van de Vrijheidsbond was prof. Alibert Visser van IJzendoorn als enige voor afschaffing. Deze liberaal had al in 1918 de gevleugelde woorden gesproken dat “wanneer de Eerste Kamer ten grave mocht dalen en haar uitvaart wordt gevierd, dan ben ik bang dat de boden van die Kamer het meeste zullen treuren” (Handelingen TK 1918-19, 383).

Pas in de jaren 60 van de vorige eeuw herleefde de discussie over de meest gewenste institutionele vormgeving, niet alleen van de Eerste Kamer, maar van al onze staatsinstellingen. Alom in de westerse wereld kwam er



opstand tegen de “oude vormen en gedachten”, nu de gerichtheid op het fysieke en psychische herstel van de oorlogsschade van de Tweede Wereldoorlog minder urgent werd. Universiteiten werden bezet, een aantal jongeren radicaliseerde. In de Nederlandse politiek kreeg dat zijn vertaling onder meer door de oprichting van D’66. Deze partij richtte zich op vernieuwing van de politiek in het algemeen en de staatsinstellingen in het bijzonder. Het politieke bestel moest “ontploffen” (Appèl D’66).

Deze reuring leidde tot een periode van intensieve discussie over de merites van ons staatsbestel, onder meer door de instelling van de Staatscommissie-Cals/Donner (1967-1971). In de VVD kristalliseerde deze discussie zich rond het rapport *Kiezer en gekozene* uit 1968. In deze commissie Kiezer-Gekozene zaten mensen als Molly Geertsema (voorzitter), Frits Korthals Altes en Annelien Kappeyne van de Coppello. Een minderheid van vier van de in totaal veertien commissieleden (waaronder Frits Korthals Altes, die veel later lid en voorzitter van de Eerste Kamer zou worden), sprak zich uit voor afschaffing van de senaat. Als geheel adviseerde de commissie echter om bij behoud van de Eerste Kamer te komen tot aanpassing van de zittingsduur van haar leden tot vier jaar. De verkiezing bij helfte om de drie jaar met een zittingsduur voor elk lid van zes jaar achtte zij achterhaald in het licht van de alom sterker wordende democratiseringsgedachte. Het VVD-partijcongres aanvaardde dit meerderheidsstandpunt (15-16 november 1968 te Hilversum).

Uiteindelijk vond deze regeling haar weerslag bij de grondwetsherziening van 1983. Met deze aanpassing werd, zo kunnen wij achteraf vaststellen, als het ware een balans doorbroken. De vertraagde doorwerking van verkiezingsuitslagen in de samenstelling van de vroegere Eerste Kamer vanwege de verkiezing bij helfte gaf, wellicht onbewust, een zekere politieke rust. Dat is sinds 1983 anders. De na de Provinciale Statenverkiezingen volledig nieuw samengestelde senaat geeft, al is hij indirect gekozen, een recentere afspiegeling van de stemming onder het electoraat weer, hoe je het ook wendt of keert. Prof. Douwe Jan Elzinga, hoogleraar staatsrecht aan de Universiteit Groningen, spreekt in dat verband van “een breuk van formaat”. Meteen al bij de eerste keer dat een actueel samengestelde senaat aantrad, in 1987, werd dat geduid als een vuurproef voor het toenmalige kabinet-Lubbers II. Toenmalig oppositieleider Wim Kok (PvdA) beschouwde de uitslag als een gele kaart voor het kabinet. Ook toen al werd de Eerste Kameruitslag uiteraard vertaald in fictieve Tweede Kamerzetels. Alle volgende Provinciale Statenverkiezingen werden zo getransformeerd tot een semi-nationale verkiezing (Elzinga 2015, 13).

Interessant is de vraag of dit effect bij de grondwetsherziening-1983 niet onder ogen is gezien. Dat is toch wel het geval. Ik herinner mij dat enkele leden van de VVD-Eerste Kamerfractie, waaronder ikzelf, dit bij de eerste lezing van het desbetreffende wetsvoorstel hebben ingebracht in het fractieberaad. Maar fractievoorzitter Guus Zou-

tendijk (wiskundige) herkende dit niet als een potentieel probleem, en bovendien had de VVD als partij naar aanleiding van het rapport *Kiezer en gekozene* van de commissie-Geertsema zich voor deze vernieuwing uitgesproken.

Kleine problemen – grote problemen?

Eén bevoegdheid heeft de Eerste Kamer altijd gehad: de bevoegdheid om een wetsvoorstel te verwerpen; het zogeheten vetorecht. Nu thans met enige zorg wordt gekeken naar mogelijk Eerste Kameractivisme, kan het nuttig zijn om ook eens terug te kijken. Heeft de Eerste Kamer van voor 1983, toen zij nog een vertraagde doorwerking van de uitslagen van de Provinciale Verkiezingen kende als gevolg van de verkiezing bij helfte in combinatie met een zittingsduur van zes jaar voor de senatoren, minder problemen veroorzaakt dan wij tegenwoordig kunnen verwachten? Dat valt te bezien. Want tegen een weerspannige Eerste Kamer kan je op twee manieren aankijken. De gedachte kan zijn: het komt niet vaak voor dat een wetsvoorstel in de Eerste Kamer wordt afgestemd. Maar ook: er kunnen soms toch wel erg problematische toestanden voorkomen.

Om maar met de deur in huis te vallen: tweemaal leidde de verwerping van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer tot een kabinetscrisis. De eerste keer deed zich voor in 1907. De Eerste Kamer verwierp de Begroting van Oorlog-1908 wegens grote bezwaren tegen de voornemens tot hervorming van het leger van het liberale kabinet-De Meester. Uiteindelijk kon het kabinet blijven zitten, maar de

minister van Oorlog trad af.

De tweede keer speelde zich af in 1999 na de ‘nacht van Wiegel’. In die nacht sneuvelde het voorstel tot invoering van het correctief referendum in de tweede lezing in de Eerste Kamer wegens het niet halen van de vereiste tweederdemeerderheid. Hans Wiegel, toentertijd senator, bracht daarbij – gelukkig zou ik zeggen – de doorslaggevende stem uit. Het kabinet-Kok II trad af. Vooral D66 was onstemd en teleurgesteld over het afvoeren van één van haar “kroonjuwelen”. Na een lijmpoging onder leiding van informateur Herman Tjeenk Willink kwamen de ministers uiteindelijk terug van hun ontslagaanvraag.

Is een kabinet weerloos tegen een weerspannige Eerste Kamer? In theorie niet helemaal. Een kabinet kan in geval van een ernstig conflict (ook) de Eerste Kamer ontbinden. Zo’n ontbinding leidt dan tot nieuwe Eerste Kamerverkiezingen. Maar doorgaans keert zo’n ontbonden Eerste Kamer dan terug met exact dezelfde politieke verhoudingen. Het kiezerscorps, de (leden van) Provinciale Staten, verandert niet. De Staten worden immers niet tegelijk ontbonden. Wel kan dit natuurlijk betekenen dat andere personen hun voorgangers vervangen. Om deze reden heeft het fenomeen dat een kabinet (formeel de regering) de Eerste Kamer ontbindt zich slechts één keer voorgedaan en wel in 1904. De overwegend links (dat wilde toen zeggen liberaal) samengestelde Eerste Kamer verwierp toen de Hoger Onderwijswet van het rechtse (dat wil zeggen confessionele) kabinet-Kuyper. Die wet was voor dat kabinet

cruciaal. Gelet op de samenstelling van de Provinciale Staten toentertijd was zeker dat de nieuwe eerste Kamer na haar ontbinding een confessionele, kabinetsgetrouwe meerderheid zou krijgen.

Maar bij deze zware casussen bleef het niet alleen. Verschillende bewindspersonen moesten in/door de Eerste Kamer het loodje leggen. Ik noem zonder hier diep op in te gaan minister van Buitenlandse Zaken jonkheer Herman Van Karnebeek (partijloos liberaal) in 1925 vanwege de verwerping door de Eerste Kamer van het voorliggende Verdrag met België; staatssecretaris Ferdinand Kranenburg van Oorlog (PvdA) in 1958 vanwege de helmenaffaire, minister voor Bestuurlijke Vernieuwing Thom de Graaf (D66) in 2005 in de ‘nacht van Van Thijn’ wegens de verwerping van het voorstel tot wijziging van de Grondwet betreffende de invoering van de gekozen burgemeester.

Initiatiefwetsvoorstellen hebben het niet zelden moeilijk in de Eerste Kamer. Verwerping daarvan kan net zo goed soms grote problemen veroorzaken. Toen ik op Prinsjesdag 1977 mijn intrede deed in de Eerste Kamer (het kabinet-Den Uyl zat er nog!) trof ik daar een zwaar aangeslagen VVD-fractie. Kort daarvoor – in 1976 – was een initiatiefwetsvoorstel inzake abortus door die Kamer verworpen, waarbij een meerderheid van de VVD-senatoren ook had tegengestemd. Het wetsvoorstel was ingediend en verdedigd door vier Tweede Kamerleden van de PvdA respectievelijk de VVD. Dat waren de leden Jan Lamberts (PvdA), Hein Roethof (PvdA),

Aart Geurtsen (VVD) en Els Veder-Smit (VVD). Die onverwachte verwerping, mede door toedoen van een achttal VVD-senatoren, onder wie fractievoorzitter Haya van Sommeren-Downer, leidde tot enorme opschudding in de VVD-achterban (en daar niet alleen). Het heeft lange tijd geduurd voordat de verhoudingen – ook die tussen de VVD-TK-fractie en de VVD-EK-fractie – waren hersteld.

De hierboven vermelde gevallen zijn natuurlijk maar enkele, zij het zware, voorbeelden van de vele wetsvoorstellen die door de Eerste Kamer zijn verworpen. Maar hierdoor zal wel duidelijk zijn dat soms grote problemen niet zijn uitgesloten. Blijft over de vraag hoe deze praktijk zich in de toekomst zal ontwikkelen en of deze zal leiden tot een stelselmatig gebrekkig functionerend tweekamerstelsel.

De discussie zet zich voort

Onverminderd woedt de discussie over het voortbestaan van de Eerste Kamer en zo ja, in welke vorm en met welke bevoegdheden, voort. In haar eindrapport *Lage drempels, hoge dijken* van december 2018 stelt de Staatscommissie-Remkes – waarin overigens vijf oud-senatoren (van de acht commissieleden) zaten – dat het tweekamerstelsel “een waardevol onderdeel” is van het Nederlandse staatsbestel. Zij kiest voor versterking van de senaat door zijn bevoegdheden uit te breiden met een (voorwaardelijk) terugzendingrecht. De bevoegdheid om wetsvoorstellen te verwerpen blijft in beginsel bestaan. De huidige wijze van verkiezing – iedere vier jaar in zijn geheel door de leden van de Provinciale Sta-

ten – wil zij handhaven. De Staatscommissie heeft gesproken. Nu is de grondwetgever – die sprookjesfiguur van ons politieke recht – aan de beurt.

In dat kader heeft de regering inmiddels een boeiend wetsvoorstel ingediend ertoe strekkende om de van 1922 tot 1983 geldende ‘verkiezing bij helfte’ terug te doen keren. Met uiteraard als motief dat daardoor de politisering van de Eerste Kamerverkiezing in de vorm van een ‘*midterm election*’ zal worden tegengegaan (Kamerstukken 34.430). Boeiend, omdat dat nu juist niet door de Staatscommissie was geadviseerd. Dit wetsvoorstel is inmiddels in eerste lezing door de Tweede Kamer aanvaard, maar wel met een zodanig aantal tegenstemmers dat een tweederde-meerderheid in tweede lezing niet op voorhand gewaarborgd is.

Met betrekking tot het terugzendrecht heeft de Raad van State inmiddels een kritisch advies uitgebracht. Zelf heb ik nogal aarzelingen over die bevoegdheid. Door de Eerste Kamer een terugzendrecht te geven, lok je een detailbehandeling van wetsvoorstellen door senatoren als het ware uit. Het ontbreken van het amendementsrecht van de Eerste Kamer strekte er nu juist toe de senatoren ertoe aan te zetten om wetsvoorstellen meer vanuit een algemeen gezichtspunt te beoordelen en niet het detailwerk dan wel de artikelsgewijze behandeling van de Tweede kamer over te doen. En wat heeft een en ander tot gevolg voor de werkdruk van de leden, voor de vergaderfrequentie van de Eerste Kamer en voor de duur van de wetgevingsprocedure? De Eerste Ka-

mer als doublure van de Tweede Kamer, is dat wat wij willen?

In dit verband stel ik voorts de vraag hoe het toch komt dat nooit gesproken wordt over een overlegstelsel dan wel conflictenregeling tussen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, bijvoorbeeld in de vorm van een zogeheten conciliatiecommissie (Bovend’Eert & Kumeling 2004, 55). Dat is namelijk bij andere tweekamerstelsels gebruikelijk.

Als we dit alles overzien, komt nog een vraag bij mij op: zou invoering van het zogeheten Bataafs-Noorse stelsel te verkiezen zijn, althans om de mogelijkheid van (langdurige) impasses bij het wetgevingsproces te verminderen? Op grond van dat Bataafs-Noorse stelsel zouden de Staten-Generaal in één rechtstreekse verkiezing van bijvoorbeeld 225 leden worden verkozen, waarna deze gekozenen zich verdelen in een Tweede en een Eerste Kamer. De politieke verhoudingen in beide Kamers zijn dan identiek. Daardoor zouden de leden van de Eerste Kamer, de revisiekamer, zich daadwerkelijk kunnen toeleggen op het toetsen van de rechtsstatelijkheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen; in deeltijd, zoals nu ook het geval is. Van stagnatie van wetgeving om politieke redenen door een de regering onwelgevallige senaatsmeerderheid zal dan in beginsel geen sprake hoeven te zijn. En anders dan op grond van de huidige getrapte verkiezing zouden de leden van zo’n Eerste Kamer nieuwe stijl een rechtstreekse democratische legitimatie krijgen (Wiebenga 2019, 382).

Is er een uitweg?

Zo kachelt de discussie over de Eerste Kamer sinds 1815 onverminderd voort. Telkens worden kleine stappen vooruit of achteruit gezet. En vaak gebeurt er niets, omdat de vereiste tweederdemeerderheid voor grondwetswijziging in tweede lezing niet wordt bereikt. Zo komen we niet veel verder, zou je kunnen redden.

Op dit punt wil ik de discussie over het bestaan van de Eerste Kamer breder trekken. In haar omvangrijke eindrapport doet de Staatscommissie maar liefst 83 aanbevelingen. Wijselijk bestempelt zij zeven daarvan tot “speerpunten”, de “top 7” (Staatscommissie 2018, 347). Onder meer worden genoemd de invoering van een bindend correctief referendum en de instelling van een constitutioneel hof, naast de aanbevelingen gericht op de Eerste en Tweede Kamer. Wat de Staatscommissie onvoldoende doet is aandacht besteden aan de *samenhang* tussen alle gewenste staatkundige vernieuwingen. Het lukt telkens maar niet om het referendum in te voeren (voor de goede orde: zelf ben ik daar zeker geen voorstander van omdat het parlement, de representatieve democratie, daardoor verzwakt wordt). Ook invoering van een constitutioneel hof lijkt ver weg. En zoals gezegd, met de hervorming van de Eerste Kamer loopt het evenmin soepel. Voorts is er een al vele jaren telkens weer oploeiende discussie over de wenselijkheid van de combinatie van de beide taken van de Raad van State, te weten de wetgevingsadvisering in combinatie met de bestuursrechtspraak. Ook die discussie komt nu eens op, ebt dan weer weg en zal opnieuw opduiken.

Ik pleit ervoor om af te stappen van al die min of meer afzonderlijke gevoerde discussies op deze diverse dossiers. Als wij staatkundige vernieuwing willen bewerkstelligen (ten overvloede: als ...), dan kan dat alleen maar door die dossiers te koppelen en dan beredeneerde keuzes te maken; in samenhang. Zoals dat in 1848 en in 1917 gebeurde.

Met een samenhangende aanpak bedoel ik dat we de hier genoemde top-aanbevelingen van de Staatscommissie gaan bezien in het licht van de wetgevingsprocedure. Als de bovengenoemde aanbevelingen alle zouden worden ingevoerd, volgt een wetsvoorstel in grote lijnen de volgende procedure: voorontwerp van wet > inspraak > ministerraad > Raad van State > Tweede Kamer > Eerste Kamer > eventueel een referendum > eventueel toetsing door een constitutioneel hof. Zijn er dan niet heel veel remmen op de totstandkoming van wetgeving? Is het niet vereist om hierover afwegingen te maken?

Uiteraard vormen de fasen van inspraak, ministerraad en Tweede Kamer het minimum voor de totstandkoming van een wet. Daaraan zou kunnen worden toegevoegd extra constitutionele toetsing *ex ante* door de Raad van State óf de mogelijkheid van constitutionele toetsing *ex post* door een constitutioneel hof; dan wel een extra toetsing door een (Eerste) Kamer van het parlement na de Tweede Kamer óf een toetsing *ex post* vanwege de burgers in de vorm van een referendum. Er zijn diverse keuzevarianten denkbaar, zoals een keuze tussen de (handhaving van de) Eerste Kamer en de instelling van een constituti-

oneel hof. Maar deze instrumenten allemaal cumulatief? Zou de grondwetgever – dat wil zeggen de regering en de twee Kamers in twee lezingen – hier niet keuzes moeten maken, op straffe van verlamming van het wetgevingsproces? En wat zou dan het invoeren van een constitutioneel hof en/of een referendum betekenen voor de Eerste Kamer (Wiebenga 2019, 382-383)?

Afschaffen of juist versterken? Het discours begon met de oprichting in 1815 en gaat onverminderd door. In 1848 zei de liberale minister van Justitie Dirk Donker Curtius in de Tweede Kamer, dat “... het nut eener Eerste Kamer meer gelegen is in het voorkomen van het kwaad dan in het stichten van het goede” (Bijlage Handelingen TK 1847-1848, 576). Te wensen is dat de politisering van de Eerste Kamer er niet toe zal leiden dat zij voor de verleiding zwicht om veeleer het kwaad te stichten en het goede te voorkomen. Dat zal nog heel wat inspanning vergen van vele betrokkenen. Maar wat is er mooier dan de discussie over de Eerste Kamer en andere staatsinstellingen opbouwend te blijven voeren in dit jaar 2023? Dit jaar, 175 jaar nadat ons land – in 1848 – een democratie werd. En 225 jaar na de inwerkingtreding van de meest liberale grondwet die ons land ooit had, te weten de Staatsregeling van 1798. En 40 jaar na de laatste algemene grondwetsherziening van 1983. Al met al: elk volk krijgt het parlement dat het verdient.

Jan Kees Wiebenga was onder meer lid van de Eerste Kamer (voor de VVD) en lid van de Raad van State.

Literatuurlijst

- Van den Berg, J.Th.J., ‘De Eerste Kamer of: de zin van realiteit’, afscheidsrede Universiteit Leiden, 29 september 2006.
- Boven d’Eert, P.P.T., Kummeling, H.R.B.M., *Het Nederlandse Parlement*, Deventer, 2004.
- Van den Braak, B., *De Eerste Kamer*, Den Haag, 1998.
- Van den Braak, B., *De Eerste Kamer 1996-2021*, Amsterdam, 2023.
- Commissie Kiezer-gekozene van de VVD, *Kiezer en Gekozene*, Den Haag, 1968.
- D66, ‘Appèl D’66’, 15 september 1966.
- Elzinga, D.J., ‘Kiesstelsel Eerste Kamer moet anders’, *Binnenlands Bestuur*, 28 augustus 2015, URL: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/eerste-kamer-moet-anders-gekozen-woorden>.
- Kamerstukken Eerste en Tweede Kamer.
- Oud, P.J., *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel I*, Zwolle, 1967.
- Van Raalte, E., *Het Nederlandse Parlement*, 1966.
- Staatscommissie Parlementair Stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, Amsterdam, 2018.
- Thorbecke, J.R., *Bijdrage tot de herziening der grondwet*, Den Haag, 1848.
- Tromp, J., De Grave, F., *Grote jongen zijn*, 2018.
- Wiebenga, J.K., ‘Vragen rond de Eerste Kamer’, in: B. van Klink red., *Scripta Manent, liber amicorum aangeboden aan Ankie Broekers-Knol*, Den Haag, 2019.
- Van Zanen, J., *Haya*, Amsterdam 1994.



Liberale prudentie: over problemen, ernstige problemen en crises

door Uri Rosenthal

“If crisis is everything, maybe it’s nothing” (vrij naar Aaron Wildavsky’s oneliner 50 jaar geleden “If planning is everything, maybe it’s nothing”).

Het kan politici, beleidsmakers, experts en opinieleiders niet ontgaan zijn. Ooit waren crises zeldzame, buitengewone gebeurtenissen. Nu zijn ze alledaagse realiteit. Kortstondige, hevige crises krijgen bovendien steeds vaker gezelschap van sluipende en hardnekkige crises die de samenleving over een lange periode dreigen te ontwrichten. Degenen die crises moeten beteugelen, levert het steeds

veelvormiger en ingewikkelder crisispalet de nodige hoofdbreken op. ‘Er is geen dag te verliezen. ‘Regering regeer!’ ‘Laat het parlement zich rustig houden totdat de crisis opgelost is’. Dit soort receptuur is aan sleet onderhevig.

Liberalen koesteren hun beginselen maar houden niet van dogma’s. Zij gaan prudent met problemen om. Ze onderkennen de ernst van een aantal sluipende en hardnekkige crises, maar laten zich niet opjuinen door de trend om pittige problemen meteen tot crisis te verklaren en derhalve zware crisismaatregelen te nemen.

Ooit waren crises kort en hevig. Het was meteen erop of eronder, een kwestie van rechttoe rechtaan, *to be or not to be*. Het ankerpunt was de nucleaire crisis, in het bijzonder de Cubacrisis van oktober 1962 toen de wereld om en nabij 30 seconden verwijderd was van een kernoorlog en president Kennedy en secretaris-generaal Chroesjtsjov op het nippertje de apocalyps uit de weg gingen. Dan waren er rampen waar het onheil toesloeg, soms met grote aantallen doden en gewonden, maar waar overlevenden gered en geëvacueerd werden en gauw duidelijk was wat er moest gebeuren om herhaling te voorkomen: de Watersnoodramp van 1953. Er waren conflictcrises zoals rellen waaraan na ingrijpen van de ordetroepen een einde werd gemaakt: krakersacties in de jaren 70 en 80. En van het ene op het andere moment voltrokken zich terroristische acties die door onderhandelingen of gewapend ingrijpen door de staat beëindigd werden. Soms succesvol, soms uitmondend in een dramatisch fiasco: de Zuid-Molukse gijzelingen in München in 1972.

Laat hier geen misverstand over bestaan, dit soort crises zijn niet weg. Overstromingen en aardbevingen zijn van alle tijden: Haïti, Turkije, Syrië. Wanneer de grote aardbeving in Californië zal plaatsvinden, weten we niet. Ernstige ordeverstoringen zoals de bestorming van het Capitool, de Braziliaanse gebouwen van de drie staatsmachten en het Surinaamse parlamentsgebouw passen geheel in de traditionele kwalificatie voor de legitieme machthebbers van meteen erop of eronder, van *to be or not to be*. En in cri-

sis-databestanden behalen terreuraanslagen, gijzelingen en ontvoeringen onveranderlijk hoge scores: Brussel, Parijs, Nice, Istanbul, Utrecht, en ver weg de dagelijkse ellende in Afghanistan of Pakistan. Om de paar dagen een aanslag duidt uiteraard op meer dan zomaar een incident en dan weer een ander. Het is structureel. Maar bij elk van zo'n reeks aanslagen gaat het er wel om zo snel mogelijk actie te ondernemen, de plegers van de aanslag te neutraliseren of te pakken en voor de rechter te brengen. Dit ook in de hoop de kans op een volgende aanslag te verminderen.

Kortstondige, scherp afgebakende crises hebben steeds meer concurrentie van crises van andere signatuur. De crisisinventaris omvat nu ook *creeping crises*, crises van lange duur. Soms ligt de nadruk op verborgen, in elk geval onopgemerkt gebleven dreigingen, dan weer op crises waarvan onduidelijk is of en wanneer ze voorbij zullen zijn. Om het verder te compliceren zijn het crises die vaak in elkaar grijpen. Het crisisvocabulaire van onze tijd herbergt de 'polycrisis' en als het hoogte- of dieptepunt de 'permacrisis'. Zulke crises zijn groter dan groot. Het zijn megacrisis die stuk voor stuk grenzen overschrijden. En voor wie dat nog niet genoeg is, zijn het ook zogeheten diepe crises die allerminst in een handomdraai weggewerkt kunnen worden. De eenvoudige, heldere, kortstondige, enkelvoudige crisis lijkt dan soms wel van andere tijden. En als die zich dan voordoet, vaker dan sommigen denken, wordt ze al gauw opgepompt tot mega-proporties, wordt ze graag geduid als symptoom

van een diepe crisis, als maar één klein onderdeel van de polycrisis of als een bijna verwaarloosbaar moment in de permacrisis. Dit is de wereld van de klimaatcrisis, de energiecrisis, de grondstoffencrisis, de asielcrisis, de agrocrisis, de voedselcrisis, de crisis van de mondiale aanbodketens, de proliferatiecrisis, de eurocrisis. Het is aan de lezer om nog andere te benoemen. De uitvinder van de polycrisis, Adam Tooze, kan ons helpen. Met vele onderlinge pijltjes verbindt hij corona, de dictatuur in China en Rusland, de oorlog in Oekraïne, nucleaire proliferatie en escalatie, de olie- en gasprijzen, de financieel-economische ellende (sancties, Amerikaanse en Europese inflatie), de dilemma's van de Amerikaanse en Europese Centrale Bank, de politieke spanning in de Verenigde Staten, Duitsland, Frankrijk, Italië en Groot-Brittannië, en het klimaatbeleid. Tooze constateert droogjes dat dit krachtenveld een eigen interne dynamiek heeft en behoorlijk gecompliceerd is. Daarbij kan het gebeuren dat een op het eerste gezicht duidelijke crisisgebeurtenis in dat dynamische krachtenveld terecht komt. Bijvoorbeeld de MH17-ramp die met honderden dodelijke slachtoffers vanaf het allereerste moment op zichzelf al verschrikkelijk was, maar zich sindsdien verbreed heeft tot een grensoverschrijdende crisis, met Tooze-pijltjes naar de spanning en, sinds februari 2022, oorlog tussen Rusland en Oekraïne.

Zo zwart-wit, met simpele crises tegenover ingewikkelde crises, is het natuurlijk niet zo blijkt al. In het crisisaanbod treffen we ook crises aan waarvan het begin- en eindpunt

redelijk duidelijk zijn. Dit, ook al hebben ze een stevige voorgeschiedenis en een lange nasleep, en ook al is nooit met 100 procent zekerheid te zeggen dat ze op een bepaald moment echt tot het verleden zullen behoren. Voor ons land zijn dat bijvoorbeeld drie crises die de afgelopen jaren hoog op de binnenlandse agenda hebben gestaan en met pieken en dalen de aandacht blijven trekken: Groningen, de toeslagenaffaire en corona. Opvallend genoeg is alleen corona alom voorzien van de toevoeging crisis en blijft het voor Groningen bij Groningen of het Groningse gas, en houden we het bij de toeslagen op de toeslagenaffaire. De toeslagenaffaire was wel de directe oorzaak van een politieke crisis bij uitstek, de kabinetscrisis in januari 2021, zij het een paar maanden voor de verkiezingen. Groningen en de toeslagenaffaire zijn opvallende uitzonderingen op de trend om alles wat mis is of mis dreigt te gaan, meteen als crisis of liever nog als diepe crisis te betitelen. Wie weet zijn het de Groningers zelf die ondanks het hun aangedane leed, terughoudend zijn met grote woorden.

Crises, politiek en de staat

In de traditionele crisis zijn de rollen van de politiek en de staat helder. Houden we het voor 'de politiek' hier korthedshalve op het reilen en zeilen van het parlement, dan geldt modelmatig dat de staat functioneert volgens het adagium 'regering regeer' en de volksvertegenwoordiging zich gedurende de hectische crisisepisode even gedeisd houdt. Als er verantwoording wordt afgelegd door de regering, gebeurt dat achteraf. In onze naoorlogse parlementaire geschiedenis heeft

het aan die verantwoording achteraf lange tijd ontbroken – na de Watersnoodramp van 1953, en van de oliecrisis van 1973, de Zuid-Molukse gijzelingen, en de Kroningsrellen van 30 april 1980 tot en met rampen in de jaren 90. Later ging het beter, maar het duurde vaak erg lang voordat de verantwoording echt afgerond werd.

Het modelmatige stramien – ‘regering regeer’ en parlementaire verantwoording achteraf – is door de politisering van dit soort crises niet meer van deze tijd. Volksvertegenwoordigers springen er binnen de kortste keren op af. De medialisering versterkt die ontwikkeling. Altijd al gold ‘crisis is nieuws, nieuws is crisis’ en ‘*bleeding is leading*’. De sociale media zetten vele tandjes bij. In normale tijden belagen ze de politiek en de staat van minuut tot minuut, in crisistijden zijn ze niet meer te houden, nog afgezien van het feit dat de politiek en de staat de traditionele media en de sociale media dan ook zelf juist hard nodig hebben.

Vervolgens dringt de logica van de *creeping*, poly- en permacrises zich op. Doordat al die soorten crises op elkaar inwerken en lang duren, soms zelfs zonder dat bij benadering een eindfase is in te schatten, is het simpelweg onmogelijk vast te houden aan de eenvoud van de regering die regeert, en het parlement dat wellicht jaren later of almaar wachtend, achteraf controleert. *Creeping*, poly- en permacrises ontwikkelen inderdaad een eigen dynamiek. Maar intussen spelen ze wel leentjebuur bij de quasi-simpele, traditionele crises. Dat maakt het voor de machthebbers niet

gemakkelijk. Want zodra we zulke complexe verschijnselen onder de gemeenschappelijke crisisnoemer brengen, staat er maar één ding te doen. Ze moeten worden opgelost, het moet nu gebeuren, er moeten nu kordate beslissingen genomen worden, we moeten liever vandaag dan morgen terug naar de tijd waarin het allemaal voor de wind ging.

Wat hebben we aan eindeloos overleg, aan scenario’s die de onzekerheid alleen maar vergroten, aan gepalaver aan klimaat- en energietafels, en, nog erger, aan machthebbers die zeggen dat ze het ook niet zeker weten, aan machthebbers die proberen duidelijk te maken dat ze bij al die onzekerheid geen enkele garantie kunnen geven dat het goed gaat komen, dat het ‘*back to normal*’ zal zijn? Aan dat soort machthebbers hebben we niets. Crises zijn er om opgelost te worden. Eindelijk kunnen de machthebbers laten zien wat ze in hun mars hebben. De staat moet niet alles willen, maar hij moet zijn kerntaken serieus nemen. Eerst en vooral moet hij ervoor zorgen dat de dreiging en het onheil van al die crises verdwijnen: de crisisvariant van de staat die ons recht op veiligheid en andere existentiële waarden garandeert. Regering regeer! ‘De politiek’, met voorop de oppositie en in haar kielzog een stoet aan opinieleiders en ngo’s, is er als de kippen bij om het vuurtje op te stoken. Ze kan moeilijk jaren stil zitten om ver voorbij de eigen electorale houdbaarheidsdatum met de regering in debat te gaan en het nu te laten bij de constatering dat het ingewikkeld en niet van de ene op de andere dag opgelost is.

En zo komen we met de *creeping*, poly- en in het bijzonder de permacrises in een schizofrene situatie terecht. Het zijn allemaal in het dagelijkse spraakgebruik crises, maar hun complexiteit, hardnekkigheid en lange duur maken dat de oude wetmatigheden van het aanpakken ervan niet opgaan. Laten we voor het gemak voorbijgaan aan de oude crisiswijsheden dat wat de een als een crisis beschouwt, voor de ander een rimpeling in de vijver is, en dat crisis enerzijds narigheid betekent, maar anderzijds kansen biedt. Elk nadeel heb zijn voordeel, zei Johan Cruyff de Chinezen na die altijd al crisis als een tweesnijdend zwaard zien. Wat in elk geval dankzij het crisisvocabulaire resteert en domineert, is de collectieve emotie die door de term crisis gegenereerd wordt. Velen appelleren dan toch aan wat we bij de traditionele crises kennen. Er is geen dag te verliezen, we moeten nu handelen, op zijn minst om het nog ver weg gelegen draconische onheil tegen te gaan. Als de machthebbers te langzaam in beweging komen, zullen ze het weten. Wie al die complexe ontwikkelingen in het crisisframe inkapselt, lijmt zich vast aan het asfalt op de snelweg en de deur waar de machthebbers bivakkeren.

Maar vanwege de onzekerheid over wat er nog allemaal het pad van de *creeping*, poly- en permacrises kruist, en omdat er nooit volledige consensus heerst over wat te gebeuren staat, zakt na verloop van tijd bij anderen het gevoel dat er hard ingegrepen moet worden. De crises wennen en worden onderdeel van de *business as usual*, van het alledaagse leven in de maatschappij en de politieke arena. Er

ontstaat crisismoetheid. Die anderen van zo even die niet meteen een tsunami van ellende op zich af zien komen, installeren wel gesubsidieerde zonnepanelen op het dak en accepteren beperkte interventies die de dagelijkse gang van zaken niet te veel verstoren. Maar daar moet het wel bij blijven. De zeurderige misère wordt verder op afstand gezet. Die anderen gaan op wintersport en op andere momenten naar de Malediven, Patagonië of Maleisië. Ze zitten dan wel vaak genoeg in het vliegtuig naast crisisaanzeggers die de lijmpot even thuis hebben gelaten.

Liberaal reflecties: een tandje minder

Crisisbeheersing is voor liberalen altijd lastig. Dat de staat en de machthebbers in crisissituaties worden getoetst op wat ze echt in hun mars hebben, is prima. Maar om de crisis het hoofd te bieden speelt onherroepelijk op dat de staat zich meer dan onder normale omstandigheden doet gelden. En dan kunnen er liberale vragen rijzen.

Liberalen hebben geen moeite met stevige acties en reacties van de staat, wanneer de situatie dat ten behoeve van de veiligheid en andere existentiële waarden eist. Daarbij benutten liberalen de denkkraft van hun erflaters. Bij pandemieën zoals corona hebben liberalen weinig op met zo velen die zich niet laten vaccineren omdat ze alleen kijken naar het risico zelf besmet te raken. Immers, wie zo in het leven staat, vergeet dat hij of zij intussen wel het risico voor anderen vergroot. Hij of zij zou John Stuart Mill moeten raadplegen: jouw vrijheid houdt op waar ze de vrijheid van de ander aantast.

Nood breekt wet

Blijft de vraag tot hoever de staat met zijn stevige acties en reacties mag gaan. Crises zijn vatbaar voor de mantra ‘nood breekt wet’. De bijzondere omstandigheden vergen bijzondere maatregelen: van de staat van oorlog, de staat van beleg en de beperkte en algemene noodtoestand tot nooddecreten, noodwetten, machtigingwetten, uitzonderingstoestanden en buitengewone bevoegdheden. Om het breken van de wet, dus de aantasting van het bouwwerk van de democratische rechtsstaat, voor te zijn, wordt bestaande noodwetgeving geactiveerd of worden nieuwe noodwetten ingevoerd: de *Machtigingwet* die tijdens de oliecrisis in de jaren 70 het parlement voor lange tijd op sterk water zette, of de verschillende noodmaatregelen, bijvoorbeeld bij invoering van de avondklok, in de coronacrisis.

Zolang noodwetgeving binnen de constitutionele en parlementaire kaders geactiveerd of ingevoerd wordt, zullen liberalen het zien als passend optreden van de staat. Maar ze zijn wel huiverig voor noodwetgeving die uitdijt, die meer bevoegdheden aan de machthebbers toekent dan echt nodig is en die langer blijft gelden dan de kritieke periode van zwaar weer. In dat geval is er de liberale reflex. Dan ontstaat liberaal onbehagen over de ingrepen van de staat in het leven van de mensen: het verbod om je huis uit te gaan, de controle tot achter de voordeur. En er zal liberaal ongemak zijn over verstoring van de *checks and balances* die beogen de macht van de staat in toom te houden. Die verstoring is er altijd een ten gunste van de executieve macht – de regering met haar ambtenaren en ordehand-

havers – en gaat ten koste van het parlement, en soms ook de rechterlijke macht. Liberalen zien dan het schrikbeeld opdoemen van een constitutionele dictatuur die in het verleden in andere landen de voorbode was van een definitieve teloorgang van de democratische rechtsstaat. Liberalen willen niet dat de crisis wordt bezworen, maar tegelijkertijd de democratische rechtsstaat om zeep geholpen wordt.

Miljardenfondsen

Bij de complexe crises, dus *creeping*, poly- en permacrises, komt de staat, als het even kan, met omvangrijke subsidies en miljardenfondsen over de brug. De financiële impulsen van kabinet-Rutte IV worden ingezet in *frontrunners* als de stikstofcrisis, de klimaatcrisis en de energiecrisis. Het Wopke-Wiebes-groiefonds moet de transitie naar crisisvrije tijden faciliteren. Dankzij het financieel-economische beleid van de afgelopen 12 jaar kunnen de Nederlandse economie en de staatshuishouding het dragen.

Voor liberalen gaat het bij overheidsuitgaven onverkort om het geld van de belastingbetaler. Ze hebben op zich vrede met overheidsuitgaven die dankzij het verdienend vermogen van de bedrijven en de inspanningen van de hardwerkende mensen worden gedaan. Liberalen zullen desondanks met scherpe blik kijken naar de miljardenfondsen die voor het beheersen van complexe crises ter beschikking komen. Komen de miljarden op de goede plaats terecht? Hoe worden ze gecontroleerd? Hoe is de belastingbetaler ervan verzekerd dat de investeringsfondsen niet voor consumptieve doeleinden worden gebruikt?

Crisisinflatie: liberale proportie en prudentie

De liberale beginselverklaring formuleert mooie beginselen zoals vrijheid, verantwoordelijkheid, tolerantie, rechtvaardigheid en gelijkwaardigheid. Bij sommige conflictcrises en in heftige disputen over poly- en permacrisis is het ook goed dat de beginselverklaring grenzen stelt aan het tolereren van intolerantie. Van belang is dat liberalen hun beginselen koesteren maar wars zijn van dogma's. Dit voert terug tot de liberale bereidheid de rede te volgen en niet te blijven hangen in het eigen gelijk. Daarbij hoort ook gevoel voor proportie en prudentie wanneer zich problemen voordoen. Het past niet alles meteen crisis te noemen en problemen onmiddellijk in het crisisframe te duwen. De aan Churchill toegeschreven oneliner *"Never waste a good crisis"* wordt te pas en vooral te onpas gebruikt. De geschiedenis staat bol van de voorbeelden van machthebbers die hun macht ontleenden aan het vermogen de bevolking een crisis aan te praten. Houd het liever op de variant van het Thomas-theorema, niet de katholieke kerkvader, maar de Amerikaanse socioloog: *"If men define a situation as real, it will be real in its consequences"*. Niet alles is het waard om als crisis ons leven te beheersen. En crisisinflatie doet afbreuk aan de ernst van de gebeurtenissen en ontwikkelingen die onvermijdelijk als crisis tegemoet moeten worden getreden.

Politici en beleidsmakers moeten hun crisisreceptuur aanpassen aan de eisen van een steeds complexere wereld van traditionele alsook sluipende en hardnekkige crises. Liberalen kunnen daarbij als geen ander ervoor zorgen dat het kaf van het koren wordt gescheiden. Niet elk probleem hoeft onmiddellijk tot crisis te worden verheven.

prof.dr. Uri Rosenthal is oud-fractievoorzitter van de VVD in de Eerste Kamer en oud-minister van Buitenlandse Zaken. Hij is emeritus hoogleraar in Rotterdam en Leiden en crisisexpert.

Onderwijs



Burgerschapsvorming door politiek en onderwijs

door Hessel Nieuwelink

Democratie en burgerschap staan onder druk. We leven in een tijd van affectieve polarisatie waar mensen elkaar niet vanzelf als gerespecteerde gesprekspartners zien, er breed nepnieuws gedeeld wordt, democratische rechten niet per se als vanzelfsprekend worden gezien, de overheid burgers ‘vermorzelt’ en kloven tussen burgers vergroot worden (Dekker 2022; Miltenburg e.a. 2022; Steenvoorden 2023). Natuurlijk, heel veel gaat goed in Nederland, maar heel veel ook duidelijk niet. Om in deze tijd op te groeien vraagt veel van jongeren. Mede hierom is er een breed gedeelde roep voor meer burgerschapsonderwijs (Nieuwelink 2023). In dit

artikel wil ik uitleggen waarom deze wens voor meer burgerschapsonderwijs begrijpelijk is, welke politiek-bestuurlijke belemmeringen er bestaan voor het vormgeven van succesvol burgerschapsonderwijs en hoe dat burgerschapsonderwijs verder versterkt kan worden. In dit essay zal ik me qua leeftijd en onderwijstype beperken tot het voortgezet onderwijs – hoewel grote delen van de redenering ook opgaan voor het primair onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.¹

Waarom meer burgerschapsonderwijs?

Voordat ik aandacht besteed aan de vraag

waarom burgerschapsonderwijs meer aandacht zou verdienen, is het nuttig om kort een beschrijving te geven van wat burgerschapsonderwijs is. In de literatuur en onderwijspraktijk wordt hierop uiteenlopende (en deels overlappende) manieren naar gekeken. Sommigen menen dat burgerschapsonderwijs zit in het oefenen met burgerschap in de school, zoals het debatteren en nemen van besluiten. Anderen menen dat je burgerschap alleen buiten de school kunt oefenen, door excursies te organiseren of een maatschappelijke stage te verrichten. Weer anderen menen dat burgerschapsonderwijs zit in alle vakken op school. Zo leer je bij Nederlands via literatuur over andere perspectieven, bij geschiedenis en aardrijkskunde hoe er in andere tijden en plaatsen naar vraagstukken gekeken werd en bij maatschappijleer welke regels er gelden. Kortom, wat burgerschapsonderwijs is, kan enorm verschillen. Een wat meer praktische benadering van de betekenis van burgerschapsonderwijs is door het om te draaien: al het onderwijs dat bijdraagt aan burgerschap van leerlingen is burgerschapsonderwijs. Daarmee is het ook een empirische vraag waar onder meer effectiviteitsonderzoek een antwoord op kan formuleren – zij het een beperkt antwoord (Nieuwelink 2023).

Dan de vraag waarom er meer aandacht zou moeten komen voor meer burgerschapsonderwijs. Vanuit theoretisch perspectief worden verschillende argumenten genoemd – ik zal er drie bespreken. Ten eerste geldt dat onderwijs per definitie vormend van aard is. Een aantal voorbeelden. Met de leerplicht laten we aan kinderen en jonge-

ren zien dat we onderwijs en ontwikkeling van belang vinden. Dat jongens en meisjes gezamenlijk naar school gaan, laat zien dat er uitgegaan wordt van seksegelijkheid. De onderwijsinhouden die verplicht gesteld zijn en de discussies daarover laten zien dat het een politieke keuze is waar wel en waar geen aandacht aan besteed wordt. En natuurlijk de pedagogisch-didactische benadering die in scholen gehanteerd wordt, heeft betekenis voor de vorming van leerlingen: ligt er nadruk op de kennisbasis die aangeleerd moet worden, ligt er nadruk op individuele ontplooiing van kinderen, of ligt er nadruk op de tradities en waarden die overgedragen moeten worden? (De Winter 2011; Nieuwelink 2023; Pauw 2013). Als onderwijs dan per definitie vormend van aard is, dan kan het maar beter op een bewuste manier gebeuren.

Ten tweede kan je stellen dat allerlei waarden die van belang geacht worden niet vanzelf bestaan. Autonoom kunnen handelen is niet iets wat van nature gegeven of ontwikkeld wordt. En dat vermogen staat zeker in de huidige tijd onder druk – bijvoorbeeld door algoritmen van sociale media. En burgers zijn niet van nature democratisch gezind. Zij moeten de ruimte hebben om dat te ontwikkelen. Het is geen gegeven dat burgers in hun sociale omgeving positieve input krijgen om zich te leren verplaatsen in anderen, leren inzien dat een pluriformiteit in perspectieven een groot goed is en dat inzet voor publieke belangen noodzakelijk is voor een democratie. Juist daarom is het van belang dat jongeren op school de ruimte hebben om te oefenen met centrale aspecten van demo-



cratie en burgerschap, zoals tot zelfstandige standpuntbepaling komen, besluitvorming, dialoogvoering en zeggenschap (De Winter 2011; Nieuwelink 2023; Nussbaum 2000).

Een derde reden om burgerschapsonderwijs meer prioriteit te geven, is dat er stevige ongelijkheid bestaat in de mate waarin jongeren in hun sociale omgeving burgerschap kunnen ontwikkelen. Kinderen en jongeren uit 'hogere' sociale milieus krijgen meer kansen dan kinderen uit 'lagere' milieus. Dit uit zich in stevige verschillen in burgerschapscompetenties tussen Nederlandse jongeren. Verschillen die ook substantieel groter zijn dan in vergelijkbare landen (Munniksma e.a. 2017). Een aantal voorbeelden. In Nederland is er een groot onderscheid in de burgerschapskennis van leerlingen. Vwo-leerlingen hebben aanzienlijk meer kennis dan vmbo-leerlingen en deze afstand neemt ook toe. In andere landen is een dergelijke afstand tussen groepen leerlingen niet te maken – de kenniskloof is dus geen gegeven (Munniksma e.a. 2017). Daarnaast hebben leerlingen in het vmbo veel vaker het gevoel dat zij niet goed in staat zijn om deel te nemen aan de politiek en hebben zij vaker het gevoel dat de politiek niet naar mensen zoals zij zal luisteren, dan leerlingen in het vwo (Nieuwelink 2023; Mulder e.a. 2023). Onderwijs kan een bijdrage leveren aan het verminderen van de ongelijkheid tussen jongeren. Het kan ervoor zorgen dat leerlingen meer burgerschapskennis opdoen en meer het gevoel hebben dat zij 'ertoe doen' in de samenleving (Metz & Youniss 2005; Teegelbeckers e.a. 2023).

Naast de redenen die in de literatuur genoemd worden, heeft ook de overheid opvattingen over waarom burgerschapsonderwijs ertoe doet. In 2006 is er een wet op burgerschapsonderwijs ingevoerd die scholen de algemene opdracht geeft om burgerschap in de school een plek te geven. In 2021 is die wet herzien. In de memories van toelichting (mvt's) van de wetten komen twee motieven voor burgerschapsonderwijs sterk naar voren: het idee dat kinderen en jongeren niet voldoen aan de verwachtingen die bestaan (deficiëntiedenken) en het idee dat kinderen en jongeren onvoldoende eigen verantwoordelijkheid voor de samenleving dragen (Nieuwelink 2023). Het deficiëntiedenken kenmerkt zich doordat benadrukt wordt wat kinderen en jongeren allemaal niet zouden kunnen: zij zouden bijvoorbeeld te veel individualiseren en te weinig op de gemeenschap gericht zijn. Jongeren voldoen daarmee niet aan de verwachtingen van de politiek. Nu is het natuurlijk goed mogelijk dat politici vinden dat bepaalde zaken bij jongeren onvoldoende ontwikkeld zijn – ik gaf dat hierboven ook aan toen ik schreef over een kloof in kennis en zelfvertrouwen. In de mvt's wordt echter alleen hierop gewezen, maar er is geen aansluiting op wat jongeren wel hebben, vinden en kunnen – terwijl juist dat een belangrijke basis voor de ontwikkeling van burgerschap is (Helwig 2022). En jongeren kunnen er ook niet per se iets aan doen als zij in een context opgroeien waar andere waarden en tradities ontwikkeld worden – dit ligt eerder aan de oudere generaties.

Ten tweede wordt ook 'eigen verantwoordelijkheid' als motief voor meer burgerschap-

sonderwijs in de mvt's genoemd. Voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken is het noodzakelijk dat kinderen en jongeren hun verantwoordelijkheid nemen voor gemeenschappelijke belangen, zo is de gedachte. Nu geldt ook hiervoor: op zichzelf is met het benoemen van eigen verantwoordelijkheid niet zoveel mis. Burgers hebben natuurlijk ook een rol in de versterking van de samenleving en de instandhouding van collectieve goederen. Tegelijkertijd is ook dit motief eenzijdig. Het functioneren van de samenleving vraagt immers ook van burgers dat zij bereid zijn de samenleving kritisch te beschouwen, macht te bevragen en voorstellen doen voor het hervormen van onrechtvaardige ordeningen. Dit komt allemaal niet naar voren als de nadruk op individuele verantwoordelijkheid wordt gelegd (Nieuwelink 2023).

Kortom, willen we dat burgerschapsonderwijs zo ingestoken wordt dat het bij kan dragen aan autonomieontwikkeling, democratische gezindheid en gelijke kansen dan moeten we verder gaan dan de motieven die de wetgever stelt voor burgerschapsonderwijs.

Burgerschapsvorming door politiek

Er zijn dus gegronde redenen om burgerschapsonderwijs serieus te nemen. Het onderwijs dat scholen geven en de mogelijkheden die jongeren hebben om burgerschap te ontwikkelen spelen zich echter niet af binnen een neutraal vacuüm. Het politiek-maatschappelijke landschap waarbinnen jongeren opgroeien en onderwijs gegeven wordt, heeft stevige invloed op hoe jongeren naar

burgerschap, politiek en democratie kijken. En die politiek-maatschappelijke context heeft niet enkel een positief effect op de burgerschapsvorming van leerlingen.

Laat ik vanuit mijn promotieonderzoek toelichten hoe belangrijk de politiek en de berichtgeving daarover voor jongeren is (Nieuwelink 2016). Voor mijn proefschrift interviewde ik jongeren (vanuit vmbo basis/kader en vwo) toen zij 14 waren en twee jaar later weer over hoe zij naar democratie keken. Omdat dit voor hen nog een betrekkelijk abstract concept was, betrokken we het eerst op het alledaagse leven (zoals de school) en pas daarna op de politieke democratie. Toen de jongeren 14 waren hadden zij allerlei afgewogen oordelen over wat democratie is en hoe je om moet gaan met spanningsvelden die samenhangen met democratie – althans als we spraken over democratische vraagstukken in de school. Een substantiële groep van de jongeren had een voorkeur voor meerderheidsbesluitvorming, anderen voor consensusvorming of deliberatieve besluitvorming. De jongeren vonden het veelal belangrijk om verschillende belangen mee te nemen bij besluitvorming, dat meerderheden niet zomaar besluiten mochten nemen maar dat er echt naar minderheden geluisterd moest worden en dat meningsuiting belangrijk is maar dat je in een gesprek ook anderen de ruimte moet geven en hen moet respecteren. Over de politieke democratie hadden de jongeren veel minder te zeggen. Zij wisten niet zo goed wat goede manieren zijn om besluiten te nemen via het parlement. Het bleek te abstract voor ze.

Twee jaar later sprak ik dezelfde jongeren weer. Opvallend was dat bij een aantal van de jongeren hun denken over democratie was veranderd – en dat gold vooral voor degenen die behoorlijk goed geïnformeerd leken over de politiek en de actualiteit. Dat waren vooral vwo'ers. Het meerderheidsdenken was bij veel jongeren dominant geworden. Nu is dat op zich natuurlijk geen punt, het is een belangrijke benadering van democratie. Bij de jongeren die meer geïnformeerd waren over politiek gold echter niet alleen dat zij meer nadruk legden op de meerderheid, maar ook minderheidsbelangen en vrijheidsrechten niet zo belangrijk meer vonden. Bij besluiten in de klas kon een meerderheid gewoon besluiten wat zij wilde – ‘dat is namelijk wat democratie betekent’. Zelfs bij landelijke besluitvorming die betrekking heeft op de vrijheidsrechten van andere groepen, kan een kleine meerderheid in de opvatting van deze jongeren doen wat ze willen. Fundamentalistische atheïsten kunnen religieuze rechten afschaffen, fundamentalistische gelovigen kunnen religieuze plichten opleggen, nationalisten kunnen de rechten van migranten afnemen, etc. Dat democratie ook betekent dat er onverbreekelijke vrijheidsrechten bestaan, had geen plaats meer in het denken van deze jongeren.

Nu is natuurlijk de vraag waar deze ontwikkeling door veroorzaakt wordt. Jongeren gaven daar zelf een verklaring voor. Zij gaven aan dat zij via het nieuws (en op school) hadden geleerd wat democratie betekent. En zij leerden dat democratie betekent dat de meerderheid kan beslissen. Dat is wat zij op het nieuws zien en soms in de krant lezen.

Dat democratie juist gaat over het balanceren tussen verschillende waarden, kregen zij niet mee. De politiek-maatschappelijke omgeving waarin jongeren opgroeien heeft daarmee sterke invloed op hun denkbeelden over democratie. Waar in theoretische perspectieven op politieke socialisatie ervan uitgegaan wordt dat jongeren hun denkbeelden binnen steeds meer en abstractere contexten toepassen (van gezin en school, naar samenleving en politiek), liet dit onderzoek zien dat jongeren hun denkbeelden juist aanpassen aan de manier waarop de wereld tot hen kwam: de voorstelling van politiek en democratie die zij meekregen koloniseerde hun denken (Nieuwelink e.a. 2019; Serek e.a. 2020). De praktijk van de politieke democratie en hoe deze weergegeven wordt door de media, heeft dus grote impact op het denken van jongeren. Dat jongeren steeds meer nadruk leggen op de meerderheid en minder op deliberatie, consensus, vrijheidsrechten en minderheidsbelangen is niet vreemd wanneer verkiezingen vooral geframed worden als ‘tweestrijd’, ‘premiersstrijd’ en ‘wie wordt de grootste?’.

Willen we dat jongeren hun democratische gezindheid verder ontwikkelen dan is het belangrijk dat zij van de politiek zien hoe democratie goed kan functioneren, hoe vrijheidsrechten beschermd worden, hoe pluraliteit gewaardeerd wordt, hoe je rekening kunt houden met anderen, hoe je respectvol debatteert met andersdenkenden, dat partijbelang ondergeschikt is aan democratische waarden en politieke rechten, en hoe de overheid met in achtname van individuele rechten beleid tracht te formuleren. Dit

is echter ook in Nederland anno 2023 niet vanzelfsprekend. Als we immers kijken naar wat jongeren meekrijgen over democratie in Nederland valt een aantal zaken op. Allereerst moeten we natuurlijk vaststellen dat de Nederlandse democratie internationaal gezien goed presteert. Zo scoort Nederland relatief hoog ten aanzien van het electorale proces, politieke participatie en politieke cultuur (The Economist 2022). Maar daarmee is zeker nog niet alles gezegd. Jongeren krijgen ook veel zaken mee van de Nederlandse politieke democratie die een stuk minder fraai zijn en die waarschijnlijk sterke invloed hebben op hun waardering van democratie. Het meest in het oog springende betreft beleid van de regering waar fundamentele belangen van groepen burgers niet worden meegenomen, zoals in de gaswinningkwestie in Groningen, in het onduidelijke beleid rondom stikstof en bij de ‘vermorzeling’ van burgers door de overheid in het toeslagenschandaal. Het betreffen allemaal voorbeelden waarbij de overheid zwaarwegende belangen of rechten van burgers moedwillig aan de kant schoof omdat het beleidstechnisch goed uitkwam.

Ook zijn er situaties waarbij de overheid beleid maakt waarvan het bij de beleidsvorming al overduidelijk was dat het de rechterlijke toets niet zal doorstaan, zoals met gezinshereniging van vluchtelingen. En zijn er situaties dat de regering het parlement, de media en wetenschappers bewust moeilijk maakt om beleid te controleren, zoals bij het coronabeleid. Kortom, allemaal kwesties die niet in overeenstemming zijn met de democratische wijze van het besturen van een

land. Dit soort voorbeelden maakt het voor jongeren moeilijker om een positief beeld van de politieke democratie te ontwikkelen. Zij horen immers over deze situaties of maken ze zelfs van nabij mee. Het idee dat democratie iets moois is en ook voor hen er is, zal er niet door versterkt worden.

Een tweede problematisch aspect van het functioneren van de Nederlandse democratie heeft te maken met wat Mark Bovens en Anchrit Wille de ‘diplomademocratie’ hebben genoemd: mensen met een academische achtergrond maken meer deel uit van de macht en hebben er ook meer toegang toe dan mensen met een mbo-achtergrond (Bovens & Wille 2009). Deze ongelijke toegang tot de macht uit zich op allerlei manieren. Twee ervan wil ik uitlichten omdat zij directe invloed hebben op jongeren. Ten eerste is er in de Nederlandse vertegenwoordigende democratie sprake van een slechte afspiegeling: vrijwel alle politici, bestuurders en beleidsmakers hebben een universitaire of hbo-achtergrond. Jongeren met een mbo-achtergrond herkennen zich amper in hen. Het versterkt voor deze jongeren het gevoel dat zij er in de politiek niet toe doen, dat het niet iets voor hen is (Mulder e.a. 2023). Nu is scheve vertegenwoordiging op zich al een probleem als het betekent dat jongeren het gevoel hebben dat de politiek er niet voor hen is, maar het wordt nog problematischer op het moment dat deze ongelijke vertegenwoordiging ook nog eens consequenties voor beleid heeft. Recent onderzoek laat zien dat vooral de voorkeuren van mensen met een academische achtergrond terugkomen in beleid. De voorkeuren van mensen met een



mbo-achtergrond komen vooral terug in beleid als die overeenstemmen met die van academici (Schakel & Van der Pas 2021). Daarmee problematiseert de diplomademocratie de politieke gelijkheid tussen burgers en jongeren in het mbo hebben dat heel goed door. Zij voelen dat hun stem er minder toe doet in de politiek en helaas is dat gevoel dus een correcte weergave van de politieke realiteit. Dit heeft ook consequenties voor het politieke gedrag van jongeren met een mbo-achtergrond. Zo gaf 85 procent van de jongeren met een academische of hbo-achtergrond aan te zijn gaan stemmen bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2017. Onder de mbo-jongeren was dat veel lager: nog geen 60 procent van deze jongeren gaf aan te zijn gaan stemmen (Rekker 2017).²

Zolang het Nederlandse bestuur beleid maakt dat, op zijn minst, op gespannen voet staat met democratische principes en er structureel sprake is van ongelijke macht van groepen burgers, dan kunnen we in het onderwijs doen wat we willen, maar is dat een ongelijke strijd. De werkelijke opdracht voor burgerschapseducatie ligt dus eerst en vooral bij de politiek.

En het onderwijs dan?

Het onderwijs kan een rol spelen bij het stimuleren van burgerschap en democratische gezindheid van jongeren. In theorie kunnen leerlingen immers op school leren samenleven en relevante competenties en waarden ontwikkelen. Maar om dit succesvol te laten verlopen zijn er wel de nodige belemmeringen weg te nemen. Zo treft het lerarentekort scholen hard en raakt het juist de leerlingen

die school het hardst nodig hebben. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van de lees- en schrijfvaardigheden van leerlingen. Om als burger in de samenleving deel te nemen, zijn goede lees- en schrijfvaardigheden zeer gewenst terwijl deze onder jongeren al jaren aan het dalen zijn. De segregatie van het en vroege selectie in het onderwijs, helpen ook niet bepaald mee met het creëren van een oefenplaats voor burgerschap waar leerlingen elkaar tegenkomen en gelijke kansen hebben (Inspectie van het Onderwijs 2020; Van de Werfhorst 2020).

Als we kijken naar de vormen waarop het onderwijs bij kan dragen aan burgerschapsontwikkeling van leerlingen, dan komen we op twee manieren uit. Ten eerste gaat het over de cultuur op school. Het kunnen oefenen met burgerschapsactiviteiten kan een goede manier zijn waarop leerlingen hun burgerschapscompetenties kunnen ontwikkelen. Dit kan gaan over de ruimte krijgen om mee te doen met besluitvorming op school of in de klas, over de ruimte die er is om met anderen in discussie te gaan en samen activiteiten te organiseren (Geboers e.a. 2013). Ten tweede geldt dat lessen over burgerschapsthema's belangrijk zijn bij de ontwikkeling van competenties en waarden van leerlingen – en hier worden ook de grootste effecten gevonden (Geboers e.a. 2013; Teegelbeckers e.a. 2023). Het lesgeven over maatschappelijke thema's is dus belangrijk voor de burgerschapsontwikkeling van leerlingen. Daarbij geldt dat dit via verschillende pedagogisch-didactische manieren vormgegeven kan worden. Klassikale instructie heeft bijvoorbeeld vooral effect op burgerschapskennis. Projecten hebben met

name effect op het gevoel van leerlingen dat zij ertoe doen, en het oefenen met politieke besluitvorming kan effect hebben op kennis, vaardigheden en houdingen (Teegelbeckers e.a. 2023).

Verplichte vakken?

Zowel het oefenen met burgerschapsactiviteiten als het leskrijgen over burgerschaps- onderwijs kan bij allerlei vakken gebeuren. Nederlands, scheikunde, CKV, Duits, aardrijkskunde: de school is in theorie een plek waar burgerschap op allerlei plekken geoefend kan worden. Maar de praktijk komt lang niet altijd overeen met die theorie. In de weerbarstige onderwijspraktijk blijkt dat leerlingen in Nederland in vergelijking met andere landen relatief weinig mogelijkheden hebben om hun burgerschap te ontwikkelen. Dit geldt zowel voor het oefenen met burgerschapsactiviteiten als voor het leskrijgen over burgerschapsonderwerpen (Munniksma e.a. 2017; Nieuwelink e.a. 2019). Het idee dat burgerschap een taak voor alle leraren is, heeft daarmee ook zijn beperkingen: de verantwoordelijkheid ligt daarmee eigenlijk bij niemand, in de overbelaste school komt dit er ook nog eens bij, lang niet alle leraren hebben er evenveel affiniteit mee of kennis van. Hoewel de aandacht voor burgerschap in de lerarenopleiding zeker is toegenomen de afgelopen jaren, ligt de nadruk toch nog vooral op de maatschappijvakken. Dit geldt met name voor onderwerpen rondom politiek en democratie: dat komt toch vooral naar voren bij geschiedenis en maatschappijleer (Nieuwelink & Oostdam 2021). Verder valt op dat de positie van vakken waar burgerschap een centraal element is, veelal in de lessenta-

bel beperkt is, vooral bij het vmbo en mbo: filosofie en levensbeschouwing worden amper aangeboden, aardrijkskunde is een keuzevak in de bovenbouw van het vmbo, één procent van de vmbo basisberoepsgerichte leerweg-leerlingen volgen na hun 14e nog geschiedenis, leerlingen hebben tijdens hun hele schoolloopbaan zo'n 80 uur maatschappijleer en ook nog eens relatief vaak van onbevoegde docenten, de burgerschapsvereisten in het mbo zijn dermate vaag en vrijblijvend dat scholen er amper les over hoeven te geven (Gelinck 2019).

Kortom, willen we echt stappen gaan zetten met burgerschapsvorming van leerlingen dan ontkomen we er niet aan vakken waar deze thema's inherent onderdeel van uitmaken een sterkere positie in de lessentabel te geven. Juist maatschappijvakken moeten beter gepositioneerd worden. Welke vakken dat precies zijn, is een politieke vraag. Aardrijkskunde legt bijvoorbeeld nadruk op duurzaamheid en de klimaatcrisis, geschiedenis op historisch besef en de wording van de Nederlandse natiestaat, filosofie op manieren waarop over vraagstukken gedacht kan worden en maatschappijleer op de democratische rechtsstaat en op sociaalwetenschappelijke duidingen van actuele ontwikkelingen.

Ik meen dat geschiedenis en maatschappijleer sterker gepositioneerd moeten worden. Dat heeft twee redenen. Ten eerste zijn veel genoemde argumenten waarom burgerschap meer aandacht moet krijgen verwant aan vraagstukken over politiek en democratie (Nieuwelink 2023). De context waarin jongeren opgroeien is niet (langer) per se posi-

tief voor de ontwikkeling van democratische gezindheid en de aandacht voor politiek en democratie in ons onderwijs is vrij beperkt. Dit is ook precies de redenering geweest van de Staatscommissie parlementair stelsel ('Commissie-Remkes') die adviseerde om in alle klassen van het vo en mbo geschiedenis en maatschappijleer te verplichten (Staatscommissie parlementair stelsel 2019). Ten tweede is democratie een overkoepelend thema. Willen we dat leerlingen geïnformeerd kunnen nadenken en discussiëren over duurzaamheid, stikstof, migratie en andere actuele thema's, dan zijn democratische competenties noodzakelijk. Democratische vorming is wat mij betreft het fundament van het kunnen bespreken van andere burgerschapsonderwerpen. Juist daarom zou er veel meer aandacht moeten komen voor democratie in het onderwijs. En dit gebeurt vooral bij geschiedenis en maatschappijleer. Een betere positie van deze vakken is dus een voorwaarde om een sterk onderwijsaanbod te realiseren.

Beleidsadviezen

Het is wenselijk om verder te komen met burgerschapsonderwijs in Nederland. In dit essay heb ik mij vooral gericht op de stappen die de politiek en beleidsmakers kunnen zetten om het burgerschapsonderwijs te versterken. Ik vat deze stappen nu nog een keer samen:

Beleid in lijn met de democratische rechtsstaat

De belangrijkste bron voor de democratische vorming van jongeren is het functioneren van de politieke democratie. Het stimuleren van democratische gezindheid is moeizaam als politieke autoriteiten zich niet aan principes van de democratie houden.

Aanpassing van beleidsmotieven

Burgerschapsonderwijs moet niet enkel gericht zijn op deficiënties en eigen verantwoordelijkheid versterken, maar op het stimuleren van democratische gezindheid van leerlingen.

Aansluiting bij het algemene onderwijsbeleid

Burgerschapsonderwijs heeft beperkte betekenis ten tijde van het lerarentekort, als er grote problemen met taal en rekenonderwijs zijn en leerlingen gesegegreerd naar school gaan. Zonder die kwesties aan te pakken heeft beleid rondom burgerschap zeer beperkte zin.

Versterking positie van geschiedenis en maatschappijleer

Burgerschapsonderwijs komt vooral van de grond binnen bepaalde vakken. Deze vakken zouden een sterkere positie in de lessentabel moeten hebben.

Wanneer deze vier lijnen gevolgd worden, kan ook vanuit beleid sterker bijgedragen worden aan de stimulering van democratische gezindheid onder jongeren en hun burgerschapsontwikkeling.

dr. Hessel Nieuwelink is lector burgerschapsonderwijs en wetenschappelijk directeur van het Centre of Expertise Urban Education aan de Hogeschool van Amsterdam.

Literatuurlijst

- Bovens, M., Wille, A., *Diploma Democracy: On the Tensions between Meritocracy and Democracy*, Utrecht/Leiden, 2009.

-
- Dekker, P. red., *Politieke polarisatie in Nederland*, Utrecht, 2022.
 - Geboers, E., Geijssel, F., Admiraal, W., Ten Dam, G., 'Review of the effects of citizenship education', *Educational Research Review*, 2013, nr. 9, pp. 158-173.
 - Helwig, C.C., 'Culture, Civil Liberties, and Democracy', in: Killen, M., Smetana, J.G., *Handbook of Moral Development*, New York, 2022.
 - Metz, E.C., Youniss, J., 'Longitudinal gains in civic development through school-based required service', *Political Psychology*, 2005, nr. 26, pp. 413-437.
 - Mulder, L. e.a., *Adolescentenpanel Democratische Kernwaarden en Schoolloopbanen jaar 3 - 2020/2021*, Amsterdam, 2023.
 - Munniksma, A., Dijkstra, A.B., Van der Veen, I., Ledoux, G., Van de Werfhorst, H., Ten Dam, G., *Burgerschap in het voortgezet onderwijs*, Amsterdam, 2017.
 - Nieuwelink, H., *Becoming a Democratic Citizen. A Study Among Adolescents in Different Educational Tracks*, academisch proefschrift aan de Universiteit van Amsterdam, 2016.
 - Nieuwelink, H., *Bevorderen van veerkrachtige democratische gezindheid: een pleidooi voor het versterken van burgerschapsonderwijs*, Amsterdam, 2023.
 - Nieuwelink, H., Dekker, P., Ten Dam, G., 'Compensating or reproducing? Students in different educational tracks about the role of school in experiencing democracy', *Cambridge Journal of Education*, 2019, nr. 3, pp. 275-292.
 - Nieuwelink, H., Ten Dam, G., Geijssel, F., Dekker, P., 'Growing into politics? The development of adolescents' views on democracy over time', *Politics*, 2019, nr. 4, pp. 395-410.
 - Nussbaum, M.C., *Not for Profit: Why Democracy Needs the Humanities*, Princeton, 2010.
 - Pauw, L.M.J., *Onderwijs en burgerschap: wat vermag de basisschool? Onderzoek naar De Vreedzame School*, Utrecht, 2013.
 - Rekker, R. 'De keuze van jongeren', in: Van der Meer, T., Van der Kolk, H., Rekker, R. red., *Aanhoudend wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017*, 2017, pp. 48-56.
 - Schakel, W., Van Der Pas, D., 'Degrees of influence: Educational inequality in policy representation', *European Journal of Political Research*, 2021, nr. 2, pp. 418-437.
 - Steenvoorden, E., *Woorden zeggen meer dan cijfers*, Den Haag, 2023.
 - Teegelbeckers, J.Y., Nieuwelink, H., Oostdam, R.J., 'School-based teaching for democracy: A systematic review of teaching methods in quantitative intervention studies', *Educational Research Review*, 2023, vol. 39.
 - Winter, M., *Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding. Van achter de voordeur naar democratie en verbinding*, Amsterdam, 2011.
-
1. Dit essay is gebaseerd op mijn lectorale rede waar de uitgebreidere beredenering kan worden gevonden (Nieuwelink 2023).
 2. Dit onderzoek had betrekking op de verkiezingen van 2017. Bij de latere Tweede Kamerverkiezingen was het onderzoek herhaald maar deden er te weinig jongeren met een mbo-achtergrond mee om uitspraken over te kunnen doen. Veel verschil had het waarschijnlijk niet gemaakt.

Boekrecensie



Politiek filosoof Sybe Schaap. Foto: Marco Keyzer

Pleidooi van Sybe Schaap broodnodige spiegel voor de eilandpeinzers binnen het Nederlandse liberalisme

door Bram van Bon

Bespreking van Sybe Schaap, Als alle vertrouwen wegvalt. Over de waardering van het burgerschap, Uitgeverij Damon, Eindhoven, 2022, ISBN 9789463403177.

Hoogleraar politieke filosofie en voormalig senator van de VVD, Sybe Schaap, schijnt in een overtuigend betoog zijn licht op de bouwstenen van onze vrijheid; het burgerschap en de daaraan verwante rechtsorde. Anders dan in bekende analyses blijft Schaap weg van allerlei grote vergezichten en harde rechtvaardigheidsclaims. In *Als alle*

vertrouwen wegvalt. Over de waardering van het burgerschap schetst hij de uitdagingen van een liberale samenleving. Hierin vestigt hij veel nadruk op de individuele verantwoordelijkheid, de stroperigheid waarin een rechtsorde en vooral een rechtsgemeenschap tot stand komen en formuleert hij gevaren van gemeenschappen waarin rechtsbeginse-

len als vanzelfsprekend worden beschouwd en het gebrek aan bereidheid heerst om ervoor in de bres te springen.

In het voorwoord vraagt Schaap zich af of 'het burgerschap zijn zin en aantrekkingskracht verliest'. Het actieve burgerschap en de mogelijke vertroebeling daarvan vormen een rode draad in het betoog. Het werk van Sybe Schaap heeft met zijn nadruk op het individu en de te vormen rechtsgemeenschap een wat laag ganzenveer karakter, maar is daardoor niet minder visionair of maatschappelijk relevant. De verleiding om de rechtsgemeenschap en de liberale rechtsorde als vanzelfsprekend te beschouwen, lijkt het namelijk te winnen van de verleiding van het actieve burgerschap.

Relevantie

Het interessante en relevante bevindt zich in dit betoog niet zozeer in de manier hoe politici omspringen met rechtsbeginselen, maar in de verwaarlozing en vertroebeling van de burgerschapszin. Schaap toont aan dat juist dit sentiment ertoe kan leiden dat politici ontstaan die het niet zo nauw nemen met de rechtsbeginselen. Landen die als vanzelfsprekende democratieën werden beschouwd, zoals de Verenigde Staten, Polen en wellicht zelfs Nederland, tonen aan dat vertroebeling van een weerbare rechtsgemeenschap een klimaat schept waarin een autocratische transitie plaats kan vinden. Het is te makkelijk om dat louter af te schuiven op een demagoog als Donald Trump. Schaap toont aan dat een leider als Donald Trump wel degelijk de rechtsorde schaadt,

maar ook voornamelijk een uitkomst is van 'een breder proces'. De causaliteit tussen afbraak van de rechtsgemeenschap en het succes van demagogische politici lijkt dus ook voornamelijk de andere kant op te lopen. Door het gebrek aan burgerschapszin voelt de burger zich niet verwant met de rechtsbeginselen of de rechtsgemeenschap, waardoor politici als Trump en Baudet kans zien om daar gehoor aan te geven en dat sentiment aan te wakkeren.

Autarkie en autonomie

In het betoog over rechtsgemeenschap snijdt het mes aan twee kanten. Dit maakt hij al in de inleiding duidelijk door het probleem te schetsen. Schaap stelt dat 'het actieve burgerschap aan aantrekkingskracht verliest' en sluit de probleemschets af met de constatering dat 'de burger van rechtspersoon verandert in klant dan wel onderdaan, in beide gevallen met wantrouwen bejegend. Wantrouwen dreigt het te winnen van burgerlijke verbondenheid'. Er wordt dus kritiek gegeven op een politieke cultuur van wantrouwen en wensdenken. Het wantrouwen van de overheid richting haar burgers, het wantrouwen van de burgers op de manier hoe de overheid met de vrijheden van burgers omgaat en het wensdenken van burgers dat zich uit in een consumentenopstelling in plaats van participatie aan de gemeenschap.

Schaap geeft met zijn kritiek op dit neoliberale denken, 'waarin de burger geen onderdeel meer is van een rechtsgemeenschap maar een klant die door de overheid bediend moet worden', al aan dat hij niet wegloopt om

de hand in eigen liberale boezem te steken. Daarnaast noemt Schaap in het betoog ook de fixatie op vergelding in het strafrecht en de krappe interpretatie van het liberalisme; het liberalisme als optelsom van negatieve vrijheden. Schaap schopt dus duidelijk tegen zere liberale benen aan.

De genoemde constatering over het verlies aan aantrekkingskracht van actief burgerschap is temeer een relevante analyse, omdat het verder gaat dan de gebruikelijke retoriek. Menig theoreticus of politicus, onder wie VVD'ers, zoeken de oorzaak van de verziekte relatie tussen overheid en burger enkelvoudig bij de falende overheid. Het betoog van Schaap legt de nadruk bij de verantwoordelijkheid van de burger zelf om actief te participeren aan de rechtsgemeenschap. Deze is namelijk niet een gegeven of een vanzelfsprekendheid. De rechtsgemeenschap is volgens de analyse van Schaap eerder een sociaal construct dat 'een voortdurend streven naar autonomie en autarkie vereist'. Een rechtsgemeenschap met weerbare participanten voorkomt niet alleen dat een overheid rechtsbeginselen passeert, maar zorgt er ook voor dat burgers onafhankelijk kunnen zijn van een overheid. Als de overheid rechtsbeginselen opzijzet met de belofte dat de burgers 'bij de vertegenwoordigers van de overheid in goede handen zijn' wordt een afhankelijkheidsrelatie gecreëerd.

Verplichte kost

Het betoog van Schaap, waarin verder wordt gegaan dan gaten schieten in de overheid, moet verplichte kost zijn voor de eiland-

peinzers binnen het Nederlands liberalisme. VVD'ers hebben naar mijn indruk nog te vaak de neiging om de relatie tussen overheid en burger te interpreteren als een relatie tussen de overheid als een kwaadaardig orgaan en de burger als ongebonden bezitter van vrijheden. Deze interpretatie gaat niet alleen voorbij aan het feit dat een sterke overheid de 'gelijkwaardigheid tussen ongelijke burgers waarborgt', het sluit ook niet aan bij het streven naar een liberale relatie tussen overheid en burger. Liberalen zouden namelijk moeten aspireren dat burgers een zo groot mogelijke onafhankelijkheid van de overheid kennen.

Wanneer de overheid door de gemeenschap wordt beschouwd als een kwaadaardig orgaan dat af moet blijven van negatieve vrijheden en een vertegenwoordiger van een optelsom van eigenbelangen, ontstaat er namelijk een ééndimensionale relatie. Deze ééndimensionale relatie zal ook kunnen 'vervallen in een afhankelijkheidsrelatie'. Schaap pleit voor een herwaardering van het burgerschap middels het streven naar 'autarkische en autonome burgers'. In deze samenlevingsvorm zijn burgers onafhankelijk van de overheid én participeren ze aan de rechtsgemeenschap door 'hun eigen belang te overstijgen'. Het verschil in deze manier van samenleven ten opzichte van de *status quo* is dat de burgers in hun streven naar autarkie en autonomie 'in vrijheid met elkaar samenleven'. Dit streven is volgens Schaap de volwaardige vorm van burgerschap.



Vertegenwoordiging tegenover representatie

Het betoog van Schaap voor herwaardering van het burgerschap is niet alleen relevant voor de manier hoe liberalen naar de rol van burgers kijken, Schaap weet ook de relatie te leggen met de manier hoe de overheid wordt beschouwd. Schaap uit in het zesde hoofdstuk een vrij extreme zorg over de manier hoe er naar de wil van het volk wordt gekeken en hoe de overheid zich daartoe moet verhouden. In de *status quo* wordt er regelmatig naar de overheid gekeken als een orgaan dat het volk moet vertegenwoordigen. Hier gaat volgens Schaap wat mis. Het parlement moet het volk inderdaad vertegenwoordigen middels representatie. Ten onrechte wordt

gesteld dat het volk één soevereine wil heeft die de overheid dient uit te voeren. ‘De idee van een eendrachtig en gelijkgestemd volk kan worden ingezet als ideaal en richtpunt, daarna ter rechtvaardiging van een autocratisch of totalitair regime.’

Ik vind de toon ietwat dystopisch aangesneden, echter is de diepgewortelde misvatting over vertegenwoordiging onder Nederlandse liberalen wellicht wel een goede reden om de dystopie te schetsen. Representatie is namelijk niet een vertegenwoordiging van ‘u vraagt, wij leveren.’ Representatie vergt afstand van het individuele belang en de opstijging naar het algemene belang.’

Het sociaal contract

Ik wil de koppeling maken met de kritiek die Schaap uit op de sociaalcontracttheorie. Schaap stelt denk ik terecht dat ‘de rechtsbeginselen, die gewaarborgd worden binnen een rechtsgemeenschap, geen gegeven zijn’. In de traditie van Burke is het van belang dat ‘volgende generaties hier zuinig en zorgvuldig mee omgaan’. Wel eens benoemd als ‘progressief conservatisme’, de idee dat progressief conservatisme een *contradictio in terminis* is, zou sterk tekort doen aan het betoog van Schaap en de filosofie van Burke. Dat overigens terzijde.

De sociaalcontracttheorie stelt dat de bevolking op een bepaald moment een rechtsgemeenschap heeft gevormd en vrijwillig ‘haar soevereiniteit inlevert bij de staat’. De staat is vervolgens aan de gemeenschap verplicht om de deze te beschermen en niet

haar macht te misbruiken. Prachtig ideaal, maar Schaap veegt terecht de vloer aan met dit idee. De theorie van het sociaal contract stelt namelijk dat de gemeenschap haar soevereiniteit ook weer terug kan vorderen op de staat, desnoods met geweld. Sterker, ‘dit zou een plicht van de gemeenschap zijn in het geval de staat haar soevereiniteit misbruikt’.

De idee dat een rechtsgemeenschap ooit ineens is ontstaan is uiteraard al vrij arbitrair en doet geen recht aan de filosofie van Burke, maar is ook ontwrichtend voor de liberale overheid-burgerrelatie. Schaap formuleert het als volgt: ‘Erfgoed dus, zelfs onvervreemdbaar goed. Hoe anders dan de rechten die in de verdragstheorie worden aangedragen. In die theorie draait het juist om abstracte, eeuwige en universele principes, ook nog eens verankerd in de idee van een soevereine burger’.

Zwaard van Damocles

Een liberale overheid-burgerrelatie is naar mijn idee geen relatie die gestoeld is op afhankelijkheid. Schaap toont denk ik terecht aan dat de sociaalcontracttheorie wel zo’n type relatie creëert. Het impliceert namelijk een nieuwe vorm van een afhankelijkheidsrelatie: een relatie waarin de overheid afhankelijk is van de hoop dat de burger zo redelijk is om niet verenigd het heft in eigen handen te nemen. Of dat ‘heft’ nou kapitaaleigendom, de rechterlijke instituties of het geweldsmonopolie betreft. Het dreigement dat ten grondslag ligt aan het sociaal contract vormt een relatie die gestoeld is op wantrouwen en een overheid die haar burgers gehoorzaam moet volgen. De dreiging met een revolutie als gevolg

van een overheid die naar oordeel van de ‘wil van de gemeenschap’ hier niet aan voldoet, fungeert hierdoor als een zwaard van Damocles. Schaap toont het gevaar van deze retoriek aan.

De idee van ‘een wil van de gemeenschap’ is ook niet rechtvaardig vanuit liberale beginselen, aangezien het liberalisme uitgaat van ‘gelijkwaardigheid onder verscheidenheid’. De implicatie van een soevereine en universele wil van de gemeenschap gaat daar dwars tegenin, maakt Schaap duidelijk.

Geïsoleerd wensdenken

De idee dat de overheid op ieder moment omver geworpen kan worden is naar mijn overtuiging het belangrijkste deel van de kritiek. Volgens de sociaalcontracttheorie zou de overheid op ieder moment omver kunnen worden geworpen als ze niet aan de wensen van de burgers voldoet en werkt daarmee als een zwaard van Damocles op de te vormen rechtsgemeenschap en de verwante ‘waarborging van rechtsbeginselen’.

Dit zou theoretisch nog kunnen werken als burgers zich opstellen op de manier hoe Schaap omschrijft dat burgers horen te doen. Een opstelling met burgerschapszin, welke het fundament voor de rechtsgemeenschap vormt, namelijk ‘het streven naar autarkie en autonomie’.

Onze gemeenschap slaagt hier echter bij lange na niet in, er wordt niet eens naar gestreefd. De overheid moet het individuele belang maar zo goed mogelijk vertegenwoordigen en

als de overheid dat niet doet, zou ze illegitiem zijn. De staat zou volgens de contracttheorie niet rechtvaardig omgaan met haar soevereiniteit. Het indienen van wensenlijstjes bij de overheid is een teken van een totaal gebrek aan burgerschap, het streeft namelijk allerm minst naar autarkie of autonomie en creëert een afhankelijkheidsrelatie.

Dit werkt in het landelijke beleid op zo'n extreme manier door dat ieder procentje koopkrachtverlies moet worden gecompenseerd en het beginsel van eigen verantwoordelijkheid door liberalen niet wordt toegepast op het belangrijkste beleidsterrein, namelijk het klimaat. Verantwoordelijkheid nemen voor de volgende generatie zou niet liberaal zijn, want iemand wordt wellicht geforceerd afscheid te nemen van overmatig broeikasuitstoot. Daarmee zou de overheid haar boekje zogenaamd te buiten gaan. Het indienen van wensenlijstjes wordt verbloemd met de theorie van het sociaal contract, waar ook Pieter Omtzigt in zijn boek *Een nieuw sociaal contract* (2021) aan bijdraagt. Ik hoop daarom dat het CDA en de BBB het boek van Schaap snel tot zich zullen nemen, wellicht valt er dan nog wat van het rentmeesterschap binnen de christendemocratie te redden.

Terug naar Schaap

Ik ben zeer geïnspireerd door het werk van Schaap en de manier hoe hij de oorsprong van de rechtsgemeenschap weet te beschrijven. Deze is geen gegeven, maar 'een historisch proces waar zuinig mee om moet worden gegaan'. Burgerschap is niet een afhankelijkheidsrelatie creëren tussen overheid en bur-

ger. Dit gebeurt wel door middel van het sociaal contract en 'het gebrek aan streven naar autarkie en autonomie'. Juist een liberaal zou een sterke overheid moeten omarmen om de 'gelijkwaardigheid onder de verscheidenheid van burgers te waarborgen'.

Op het moment dat dit besef wegvalt, bestaat er geen rechtsgemeenschap meer en zal het vertrouwen in de instituties wegvallen. Dit maakt de weg vrij voor demagogische politici als Trump, Baudet en mogelijk erger. Wellicht klinkt het inspelen op 'een volkswil' voor een seconde verhelderend en enthousiasmerend. Sybe Schaap toont echter in zijn werk *Als alle vertrouwen wegvalt, over de waardering van het burgerschap* aan dat de weerbarstigheid en stroperigheid van de historisch gegroeide rechtsgemeenschap voorkomt dat de wet van de meest vocale minderheid of zelfs de wet van de sterkste zal gelden.

Bram van Bon studeert politicologie en filosofie aan de Radboud Universiteit en zetelt daarnaast in het Hoofdbestuur van de JOVD. In die hoedanigheid opinieert hij onder andere in NRC, Trouw, Financieel Dagblad en EW.

Boekrecensie



Eigen initiatief onder de brug

door Fleur de Beaufort

Bespreking van Sander Schimmelpenninck, Sander en de brug. Vijf voorstellen voor een eerlijker Nederland, de Correspondent, zonder plaats, 2023, ISBN 9789493254244.

De naam Sander Schimmelpenninck is niet meer weg te denken uit het publieke debat over arm en rijk, vermogensverdeling en eerlijkheid. Nadat de journalist in een documentaire-reeks – *Sander en de kloof* – de ongelijkheid in ons land op een aantal terreinen verkende, schreef hij een pamflet met een vijftal oplossingen om de ongelijkheid aan te pakken. In zijn voorwoord geeft Schimmelpenninck aan wat hem drijft en

dat blijkt niet zozeer (of althans niet meer dan gemiddeld) de betrokkenheid bij minderbedeelden als wel de angst dat te grote ongelijkheid uiteindelijk voor te veel maatschappelijke onrust zou zorgen. Deze onrust, zo gaat Schimmelpenninck verder, zou vooral problematisch zijn voor de mensen aan de ‘goede’ kant van de kloof omdat zij veel meer te verliezen hebben.



Schimmelpenninck maakt er in zijn zoektocht naar de kloof geen geheim van dat hij zelf geboren werd met een gouden lepel in de mond. In de documentaire komen ook zijn ouders en hun omvangrijke bezittingen in beeld, en daarmee het vermogen wat voor Schimmelpenninck netjes is ondergebracht onder de fiscaal gunstige *Natuurschoonwet*. Het zou flauw zijn in een recensie aan te sluiten bij de kritiek dat Schimmelpenninck makkelijk praten zou hebben. Het zou voor hem immers wellicht makkelijker geweest zijn om gewoon in alle rust aan zijn kant van de kloof te blijven, zonder zich druk te maken om de medemensen aan de ‘verkeerde’ kant van de kloof. Juist de keuze om dat niet te doen, maar zijn zorgen te delen en daarbij ook te zoeken naar oplossingen verdient in beginsel lof. Er zijn echter wel wat haken en ogen aan de aanpak van Schimmelpenninck en daarmee ook kanttekeningen te maken bij zijn oplossingen.

Een belangrijk bezwaar tegen zowel de documentaire als het pamflet ligt daarin dat er een onjuist uitgangspunt wordt gekozen, wat vervolgens met alle mogelijke middelen wordt bekrachtigd. Neem alleen al de keuze voor de metafoer van de kloof en de brug. Het impliceert dat er als het ware een waterscheiding is tussen arm en rijk, tussen mensen die volop de kansen kunnen benutten en de mensen die dat helemaal niet kunnen. In de documentaire wordt dit steeds opnieuw enigszins gesimplificeerd geïllustreerd, waardoor de kijker toch het gevoel krijgt dat er iets niet helemaal klopt.

Tegenover het kind met migrantenachtergrond dat geen vrije schoolkeuze had en wordt geportretteerd als slachtoffer zonder eerlijke kansen op ontplooiing wordt een kind geplaatst dat op een privéschool alle denkbare mogelijkheden krijgt. Het beeld dat ontstaat is dat alle mensen met geld hun kinderen massaal naar privéscholen sturen *à raison* van minimaal 15.000 euro per kind per jaar, terwijl alle mensen zonder geld zonder meer de dupe zijn in het regulier onderwijs. Hier lijkt ontegenzeggelijk sprake van een gigantische kloof, maar wat niet in beeld wordt gebracht is de middenklasse wier kinderen via het regulier onderwijs ‘gewoon’ goed terecht komen, noch de succesverhalen van kinderen die zich wel weten te onttrekken aan armoede, noch de kinderen met rijke ouders die ‘gewoon’ naar de dorpschool gaan of de kinderen die ondanks hun rijke ouders en de privéschool in de goot terecht komen.

Verreweg de grootste groep in Nederland is de middenklasse en voor deze groep lijkt in de wereld van Schimmelpenninck geen plaats te zijn. Zij zitten immers niet aan de goede kant van de kloof, maar ook niet aan verkeerde kant. Wellicht verblijven zij in de kloof, maar daarmee ook onder de brug die Schimmelpenninck over de kloof wil bouwen met zijn oplossingen. Het ene uiterste moet in het verhaal van Schimmelpenninck verbonden worden met het andere uiterste, terwijl daartussenin niets is dan een gapend gat.



Schimmelpenninck sluit in zijn analyse kritiekloos aan bij het veelgehoorde adagium dat de rijken rijker worden, terwijl de armen juist armer worden. Met andere woorden, de ongelijkheid neemt toe en de kloof groeit. Het is de mare die eerder ook met succes door Thomas Piketty werd verspreid. In 2020 ontcrachtte Peter Paul Mulligen – hoofdeconoom bij het Centraal Bureau voor de Statistiek – onder meer deze sombere mythe in zijn werk *Met ons gaat het nog altijd goed. 8 sombere mythes over Nederland ont-rafeld*. Niet alleen maakt hij duidelijk dat we in z'n totaliteit als maatschappij steeds rijker zijn geworden, maar ook illustreert hij met cijfers dat de ongelijkheid niet is gegroeid. “Of je nu naar inkomens of vermogens kijkt, niets wijst erop dat de rijken rijker, en de armen armer zijn geworden. Integendeel, de groep die sinds mensenheugenis de armste van Nederland was, is er de afgelopen decennia het meest op vooruitgegaan” (Mulligen, 77).

Dat neemt overigens niet weg dat er veel te zeggen is voor het pleidooi van Schimmelpenninck om het belastingstelsel fors aan de pakken. Daarbij is het wel van belang naar het systeem in z'n totaliteit te kijken en niet alleen naar bijvoorbeeld het zwaarder belasten van de winst uit vermogens of erfenissen. De invoering van een echte vlaktaks, onder gelijktijdige afschaffing van allerlei toeslagen en vrijstellingen, zou niet alleen het systeem veel eenvoudiger maken, maar ook het door Schimmelpenninck beoogde effect hebben dat (meer) werken loont. Bovendien zou daarmee ruimte blijven voor vermogensop-

bouw, zodat er ten aanzien van sparen geen sprake is van een ontmoedigingsbeleid, zoals in het voorstel van Schimmelpenninck wel degelijk aan de orde is.

Zo is het ook in de strijd tegen ongelijkheid op de woningmarkt zaak om naar het totaalplaatje te kijken. Niet alleen de hypotheekrenteaftrek of de jubelton zorgen voor problemen, ook het feit dat ouderen in feite gevangen zitten in hun te grote huizen, zonder mogelijkheid kleiner te gaan wonen, terwijl jonge gezinnen dolgraag in de gezinswoningen zouden trekken. Bovendien gaat ook op de huurmarkt veel mis, als gevolg waarvan mensen niet kunnen doorstromen, er woningnood ontstaat en de huidige huurtoeslag voor een armoedeval zorgt als mensen meer zouden willen gaan werken. Schimmelpenninck zoomt erg in op de jubelton, maar in feite zou de hele woningmarkt in ons land op de schop moeten.

In de strijd tegen de vermeende ongelijkheid in ons land schuilt steevast de veronderstelling dat deze ongelijkheid het gevolg is van allerlei externe factoren waar mensen weinig tot geen invloed op zouden hebben. Deze aanname is echter slechts ten dele waar. Zo heeft niemand invloed op de plaats van zijn wieg, terwijl juist deze plaats een groot effect heeft op de mogelijkheden en kansen die individuen krijgen. Reden voor liberalen om de kansen aan de start zo gelijk mogelijk te willen maken, iets waar we – alle kritiek ten spijt – in ons land heel behoorlijk in geslaagd zijn. Bewust is hier sprake van ‘zo gelijk mogelijke kansen’, daar volledig gelijke startkan-



sen uiteindelijk een illusie zijn. Evenzo is de vraag of het je ouders lukt om gedurende hun leven voldoende te sparen en ook voor jou een appeltje voor de dorst creëren iets waar je zelf weinig invloed op hebt. Wel is het natuurlijk zo dat hieraan een keuze van deze ouders ten grondslag ligt. Ze hadden het geld immers ook kunnen verbrassen.

Naast de externe factoren speelt echter ook het individu zelf een belangrijke, zo niet doorslaggevende, rol in de positie die hij uiteindelijk binnen de maatschappij weet te verwerven. Juist dit element ontbreekt in zowel de documentaire als het pamflet van Schimmelpenninck. Daar zijn mensen ofwel

slachtoffer van hun omstandigheid ofwel de gelukkige winnaars die voortborduren op het succes van hun ouders. Andere smaken lijken er niet te zijn, terwijl de keuzes die mensen zelf maken of nalaten te maken van wezenlijke invloed zijn op hun leven en de kansen die zich tussentijds voordoen.

Het is de vraag of de voorstellen van Schimmelpenninck afdoende rekening houden met dit wezenlijke element. Zo stelt hij voor om alle 25-jarigen een startkapitaal van een ton te geven, mits ingezet voor de start van een onderneming, aanschaf van een woning, solide belegging of het afbetalen van een eerder opgelopen studieschuld. Dit zou de financiële ongelijkheid aan de start moeten wegnemen en in combinatie met de maatschappelijke diensttijd – in het kader van voor wat hoort wat – ook sociaal kapitaal moeten creëren. Schimmelpenninck veronderstelt dat de gelijkheid toeneemt als alle jongeren gedwongen een bijdrage leveren aan het collectief en financieel op eenzelfde uitgangspositie kunnen rekenen. Een zekere mate van gelijkheid aan de start wordt zo wellicht bewerkstelligd, doch de ongelijkheid waar Schimmelpenninck zich tegen keert ontstaat vaak pas op latere leeftijd als gevolg van externe omstandigheden, maar zeker ook als gevolg van keuzes die mensen maken. Met andere woorden: een afgeronde universitaire studie is geen garantie op een succesvol leven in financiële rijkdom.

Met een ton startkapitaal zal een handige ondernemer (soms zelfs zonder enige opleiding) al snel tot grote hoogten kunnen stij-

gen, terwijl leeftijdgenoten onvoldoende in staat zullen blijken er echt een succes van te maken en vijf jaar later gewoon in loondienst een inkomen bij elkaar moeten schrapen waar ze precies van rond kunnen komen. Zo zal ook de maatschappelijke dienstplicht voor de één een nuttige leerschool zijn, terwijl de ander dit verplichte nummer volbrengt, zonder er in zijn latere leven enige meerwaarde van te ervaren. Daarbij is het maar zeer de vraag of de door Schimmelpenninck beoogde integratie en sociale cohesie door zo'n dwingende maatregel daadwerkelijk zal worden bevorderd. Ook de bereidheid om bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk een bijdrage aan de maatschappij te leveren berust uiteindelijk op een individuele keuze.

Schimmelpenninck beoogt met zijn voorstellen voor een eerlijker Nederland een brug te slaan tussen beide zijden van de kloof, waarbij hij alleen naar de extreme uitersten van het spectrum lijkt te kijken en de goegemeente onder de brug vergeet. Bovendien heeft hij weinig oog voor de individuele verantwoordelijkheid iets van het leven te maken, terwijl hij naast gelijke startkansen ook de uitkomsten zo gelijk mogelijk zou willen maken. Liberalen zijn groot voorstander van zo gelijk mogelijke startkansen, doch laten de uitkomsten bij voorkeur ook zo vrij mogelijk.

drs. F.D. de Beaufort is wetenschappelijk medewerker bij de TeldersStichting en lid van de Kernredactie van Liberale Reflecties.



Mechanische uil in de stad, gegenereerd door kunstmatige intelligentie

***Liberale Reflecties* is een uitgave van de Prof.mr. B.M. TeldersStichting.**

Redactie

prof.dr. M.L.J. Wissenburg (hoofdredacteur)
drs. F.D. de Beaufort
mr. A.M. Govers
mr.drs. H.W. Mojet
dr. B. Steunenber
drs. R. Timmer
drs. W.J. Derksen (eindredacteur)

prof.dr. A. Ellian
dr. E.R. Van de Haar
prof.dr. M.V.B.P.M. Van Hees
prof.mr.dr. E.M. Kneppers-Heijnert
mr.dr. R.M.H. Kubben
drs. F.J.M. De Lange
dr. mr. F.W. Lantink
dr. A.R. Leen
Q. Rajkowski MSc
prof.dr.ing. S. Schaap
ir. U.G. Schilthuis
mr.dr. J.J.J. Sillen
prof.dr. P. Stouthuysen
dr. A. Struijs
drs. M. Van de Velde
R. Willems MSc MA

Redactieraad

Voor een professioneel oordeel over kopij doet *Liberale Reflecties* een beroep op een redactieraad bestaande uit thematische experts. De redactieraad bestaat uit:

J. Middendorp MSc MA
drs. R. Benedictus
drs. M. Bolkestein
mr. S.J.A. Ter Borg

Redactieadres

Mauritskade 21
2514 HD Den Haag
telefoon: 070-3631948
email: derksen@teldersstichting.nl
TeldersStichting.nl

Auteursrechten

De auteursrechten liggen bij de uitgever en de auteur(s). ISSN: 2588-8862

Verantwoordelijkheid

Bijdragen in dit blad reflecteren niet noodzakelijk de opinies van leden van de kernredactie, redactieraadsleden of de Prof.mr. B.M. TeldersStichting. De redactie draagt geen verantwoordelijkheid voor de inhoud van bijdragen. Die verantwoordelijkheid berust uitsluitend bij de auteurs.

Abonnementenadministratie

Mauritskade 21
2514 HD Den Haag
telefoon: 070-3631948
email: info@teldersstichting.nl

Abonnementen

De artikelen uit *Liberale Reflecties* zijn voor iedereen beschikbaar in de LR-bibliotheek op www.teldersstichting.nl. Het tijdschrift is op papier beschikbaar voor vrienden van de TeldersStichting die hebben aangegeven graag de papieren editie thuis te ontvangen. U bent al vriend van de TeldersStichting voor € 50,- per jaar. Losse exemplaren zijn via de website te bestellen voor €5,00.

Advertentietarieven

Advertentietarieven zijn op aanvraag beschikbaar bij de redactie.

Toelichting omslag

De 3D-afbeelding van een mechanische uil in de stad is gegenereerd met behulp van kunstmatige intelligentie (AI), software die de laatste jaren enorme vooruitgang heeft geboekt op het gebied van kunst. Computers kunnen nu schilderijen, muziekstukken en andere vormen van kunst maken die soms bijna niet te onderscheiden zijn van menselijke creaties. Maar hoe beïnvloedt dit onze perceptie van kunst en wat betekent dit voor ons begrip van creativiteit?

Een recente studie toont aan dat we bang zijn dat AI onze menselijkheid bedreigt, of dat we onze positie als creatieve wezens verliezen. Maar we moeten ons realiseren dat dit geen kwestie is van of-of, maar van en-en. Kunst gemaakt door AI kan net zo creatief zijn als kunst gemaakt door mensen.

Vormgeving omslag en binnenwerk:
Maaïke van Heek-Mojet | Eye & Image

Digitalisering en liberale kernwaarden

Vrijheid door grenzen te
stellen in de digitale wereld

Frans Osinga
Wilbert Jan Derksen
Tamara de Bel
Dennis Broeders
Paul Ducheine
Marijn Janssen
Sander Klous
Ronald Prins

 Gompel&Svacina

TELDERSTICHTING GESCHRIFTEN, NR. 132

De TeldersStichting is het wetenschappelijk bureau ten behoeve van het liberalisme, gelieerd aan de VVD. Op haar initiatief hebben de auteurs zich gebogen over het thema digitalisering.

Met bijdragen van Frans Osinga (voorzitter), Wilbert Jan Derksen (scribent), Tamara de Bel, Dennis Broeders, Paul Ducheine, Marijn Janssen, Sander Klous & Ronald Prins

GRENZEN STELLEN AAN DIGITALE WERELD

Digitalisering heeft een fundamentele impact op de samenleving. In een relatief kort tijdsbestek zijn zaken als het internet, de smartphone en sociale media een grote rol gaan spelen in ons dagelijks leven. Het opzoeken van informatie is makkelijker dan ooit en langs digitale weg kunnen we moeiteloos met elkaar communiceren. Ook binnen sectoren als het onderwijs en de gezondheidszorg zijn toepassingen van digitale technologie niet meer weg te denken. Het is evident dat digitalisering aldus een verrijking is gebleken voor mens en maatschappij.

Desalniettemin zijn er ook belangrijke problemen op het gebied van digitalisering te noemen die vragen oproepen. Hoe beteugelen we de datazucht van grote techbedrijven? Op welke manier kunnen we het schadelijke effect van desinformatie minimaliseren? Wat kunnen we doen tegen het gebruik van discriminerende algoritmen door de overheid? Hoe beschermen we onszelf tegen cyberaanvallen?

In dit boek wordt vanuit een liberaal perspectief gereflecteerd op de belangrijkste uitdagingen die digitalisering oplevert ten aanzien van de vrije markt, de democratie, de relatie tussen burger en overheid, en de veiligheid van de samenleving. Ook wordt er gekeken hoe het digitaliseringsbeleid kan worden ingebed in een algemene governance-strategie.

Op toegankelijke wijze wordt duidelijk gemaakt dat de vraagstukken rond digitalisering voor iedereen relevant zijn en dat het tijd is voor de politiek om tot actie over te gaan.



DIGITALISERING EN LIBERALE KERNWAARDEN

Vrijheid door grenzen te stellen aan de digitale wereld

Teldersstichting Geschriften
nr. 132

ISBN 978 94 6371 386 3
199 blz.
27,50 euro

BESTELLEN:

www.gompel-svacina.eu
info@gompel-svacina.eu



64e jaargang, april 2023 | Nummer 1
LIBERALE REFLECTIES is een uitgave van de
Prof.mr. B.M. TeldersStichting
www.TeldersStichting.nl

