

Goed boeren in het landschap van de toekomst

ERIC BRINCKMANN



MATTHIJS VAN MUIJEN

Franse burgertop voor een sociaal
rechtvaardige klimaataanpak



Menno Hurenkamp

De PvdA en de verkiezingen van 2021:
een analyse in drie hypothesen



Jaargang 78, nummer 2, april 2021

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

Verschijnt zes maal per jaar

Redactie

Paul de Beer

Nik de Boer

Meike Bokhorst

Wimar Bolhuis

Klara Boonstra

Ruud Koole

Wiljan Linders (*eindredactie*)

Marijke Linthorst

Kiza Magendane

Annemarieke Nierop (*hoofdredeactie*)

Bram van Welie

Redactieraad

Maurits Barendrecht

Marc Chavannes (*voorzitter*)

Liesbeth Noordegraaf

Paul Tang

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

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

Abonnementen

Bel 06 206 12 852,

mail info@vangennep-boeken.nl

voor een abonnement of kennis-
makingsnummer of meldt u zich
aan via het formulier op

www.vangennep-boeken.nl.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennep

Emmastraat 69

1814 DM Alkmaar

info@vangennep-boeken.nl

06 206 12 852

Abonnementsprijzen per jaargang

► Student/aio/oio/Jong WBS/Jonge Socialisten: € 25

► Particulier Nederland: € 84,50

► Instelling Nederland: € 164,50

► Particulier buitenland: € 147,50

► Instelling buitenland: € 175,50

► Losse nummers € 17,50

S&D online

Gratis voor abonnees

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

Aanmelden via send@wbs.nl

© 2021 Uitgeverij Van Gennep

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

Bron kaart: *Een natuurlijkere toekomst voor Nederland in 2120 –
onderzoek van Wageningen University & Research*

Dank aan Het Mauritshuis



Redactioneel

Opgaven

We zullen met alle energie moeten werken aan een partij die herkenbaar en geloofwaardig is als brede progressieve volkspartij. Dat was de opdracht die Paul Depla de PvdA meegaf na de verkiezingsnederlaag van 2017. Een mooie opdracht, die er niet eenvoudiger op geworden is na de verkiezingsuitslag van 2021. Maar Depla had al gewaarschuwd: het is niet de makkelijke weg en zal veel doorzettingsvermogen vergen. Het geeft wel te denken: het volk voelt zich van hoog tot laag duidelijk meer thuis bij de hardwerkende Nederlander van Rutte dan bij de naar zekerheid en emancipatie strevende PvdA.

Menno Hurenkamp geeft dit nummer een analyse van de verkiezingsuitslag en doet enkele aanbevelingen voor mogelijke coalitie- en oppositiestrategieën. Linkse samenwerking komt uiteraard ook aan bod. 'Links leed lang aan het narcisme van het kleine verschil'. Een onderwerp dat volgende nummers zeker zal terugkomen.

Dapper voorwaarts dus maar. Eric Brinckmann schetst hoe de huidige destructieve Nederlandse landbouwindustrie vervangen kan worden door een goed boeren land-schapsbeheer. Hij combineert hierin inzichten van de Universiteit Wageningen met zijn ervaringen als mede-beheerder van landgoed het Lankheet. Veel is mogelijk, en onze leef-omgeving zal er zeker fijner op worden, maar dat we minder vlees zullen moeten eten is onontkoombaar. Hoe draagvlak te creëren voor dergelijke maatregelen laat Matthijs van Muijen zien, in een analyse van de Franse burgertop voor een sociaal rechtvaardig klimaatbeleid.

Marije van den Berg & Geerten Boogaard brengen de verzuchtingen van menig raad-slid onder woorden in hun pleidooi sterk te snoeien in het aantal regionale samenwer-kingsverbanden dat gemeenten aangaan (gemiddeld 33 per gemeente!). Nils Nijdam deed promotieonderzoek naar de decentralisatie van zorg en begeleiding naar werk. Ook hij concludeert dat de lokale politiek in de praktijk weinig ruimte heeft de zaken naar eigen inzicht in te richten.

Sjoerd Feitsma en Quirijn Lennert van den Hoogen ten slotte schrijven over de toe-komst van de kunst- en cultuursector in Nederland. Ook daarvoor geldt: niets is onmoge-lijk, maar heel makkelijk is het allemaal niet.

Stemmen uit nostalgie

Door **Paul de Beer**

Redacteur S&D, Hoogleraar aan de UvA, verbonden aan AIAS-HSI

Heeft u, net als ik, bij de Tweede Kamerverkiezingen op de PvdA gestemd? Als u een gemiddelde Nederlander (inclusief niet-stemmers) zou zijn, zou die kans minder dan één op twintig zijn. Maar omdat u S&D leest, is die kans vermoedelijk aanzienlijk groter. Waarom eigenlijk? Hebt u alle verkiezingsprogramma's gelezen en vastgesteld dat dat van de PvdA u het meest aansprak? Ik moet bekennen dat ik die moeite niet heb genomen — en met mij, neem ik aan, de meeste lezers. Ik heb wel een paar stemwijzers en -kompassen ingevuld, maar die gaven net zo veel reden om op GroenLinks, Volt of D66 te stemmen als op de PvdA.

Deed Lilianne Ploumen het in de campagne beter dan haar concurrenten op links? Ook dat heeft bij mij geen rol gespeeld. Dat ik toch PvdA heb gestemd komt vooral doordat ik me nog altijd een sociaal-democraat voel. Doordat ik me sterk verbonden voel met het gedachtegoed van Drees en Den Uyl. Nee — het spijt me dat te moeten bekennen — niet met dat van Kok, Bos of Asscher. Eigenlijk zijn het vooral nostalgische redenen waarom ik op de PvdA heb gestemd. Daar zal mijn leeftijd — ik ben 63 — wel mede debet aan zijn. Maar dat is voor veel PvdA-stemmers wellicht niet anders. Twee op de drie PvdA-kiezers zijn immers ouder dan 50 jaar.

Stemmen op een partij vanwege het roemrijke verleden? Eigenlijk is dat stilletjes hopen dat er iets van dat verleden weer zal opbloeien, dat er een sociaal-democratische

renaissance zal komen. Sommigen zagen in het PvdA-verkiezingsprogramma al de eerste kiemen daarvan. Inderdaad bevatte dit programma — ja, dat heb ik wel voor een flink deel gelezen — een aantal sympathieke voorstellen. Maar ik wacht toch vooral op een samenhangende analyse van het hedendaagse kapitalisme en een aansprekend antwoord daarop — en niet op een verlanglijst met honderd-en-één wensen.

Velen menen dat de tijd van de grote ideologieën met hun omvattende maatschappelijke hervormingsprogramma's voorbij is. Als dat zo is, weet ik niet wat een sociaal-democratische partij nog voor bestaansrecht heeft. Dan kan ik de volgende keer inderdaad net zo goed op een sympathieke nieuwkomer als Volt stemmen. En dan kan de PvdA inderdaad net zo goed samengaan met GroenLinks en de SP, want drie keer een partij zonder ideologie levert weliswaar geen nieuwe ideologie, maar wel een grotere partij op.

Toch blijf ik hopen dat er in de PvdA — of desnoods in een van de andere progressieve partijen — een briljante denker én doener opstaat die laat zien dat de tijd van de ideologieën niet voorbij is en dat het mogelijk is een overtuigende analyse van de hedendaagse samenleving te koppelen aan een aansprekend hervormingsprogramma. En liefst een optimistisch programma, dat laat zien dat we zo welvarend zijn dat we iedereen perspectief op een menswaardig bestaan en goed leven kunnen bieden, door de samenleving stap voor stap te hervormen. De partij die daarin slaagt kan de volgende keer op mijn stem rekenen — en het zou mooi zijn als dat opnieuw de PvdA zou zijn.

Nog niet is alles verloren

Lang blijven dralen bij de wederom dramatische verkiezingsuitslag voor de Partij van de Arbeid lijkt zinloos. Maar het beest in de bek kijken is wel nodig om zinvol verder te kunnen gaan, bij het overwegen van regeringsdeelname of uitzetten van een oppositiestrategie. Een analyse via drie hypothesen, en enkele do's en don'ts.

MENNO HURENKAMP

Politicooloog verbonden aan de UvH en aan de UvA

Een bevriende partijgenoot appte de avond van de verkiezingen: 'Liliane verloor 29 zetels minder dan Lodewijk!' En er was meer goed nieuws. Iederéén was plots voor linkse samenwerking, allerlei partijgenoten lieten me weten dat ze dat idee overigens altijd al gesteund hadden. Job Cohen liet het zelfs de krant weten.

Ironie schept dragelijke afstand, maar zonder nabijheid geen analyse. Onderstaande benoemt ten eerste wat pijnlijke feiten, ten tweede de onmogelijkheid daar lang bij stil te staan. Ten derde de weg vooruit die daaruit volgt, die niet aantrekkelijk is maar wel logisch.

Eerst de pijnlijke feiten. Ik noem er twee: geen aantrekkingskracht onder de jeugd en verlies van de macht. Onder de 18- tot 24-jarigen was de opkomst bij deze Tweede Kamerverkiezingen ongeëvenaard hoog, wat nou *Politikverdrossenheit*? Maar met alleen die groep jongeren als electoraat, zou de PvdA slechts drie zetels halen. Dat zijn eigenlijk alleen de kinderen van ouders die iets doen of deden voor de sociaal-democratie.

Fietsen of zwemmen verleer je niet, maar sociaal-democratisch stemmen wel. De

ervaring van het PvdA stemmen verdwijnt met rap tempo uit het spiergeheugen van de kiezer. Men weet dadelijk gewoon niet meer hoe het moet. Frans Timmermans boekte nog een overwinning tijdens de Europese verkiezingen van 2019. Dat klinkt mooi, maar de opkomst was precies de helft van 2021, 40% om 80%. Tel de veelal jeugdige thuisblijvers bij de Europese opkomst van 2019, en dan blijft van het toenmalig feestelijk effect weinig over.

Dan het verlies aan macht. Journalisten, academici en opiniemakers die lang de PvdA als een belangrijk brandpunt van politieke discussie zagen, hebben hun belangstelling allang verlegd. Idem de maatschappelijke bewegingen van vakbond tot milieuactivisten. Natuurlijk schuift men straks aan de vergadertafel aan, zodra er een sociaal-democratisch minister of volksvertegenwoordiger belt. Het staat immers vast dat de PvdA nog een tijdje op allerlei manieren bestuurt, in de stad of in het land. En het kan bij volgende verkiezingen zomaar weer meezitten. Maar vanzelfsprekende loyaliteit tussen sociaal-democratie en samenleving is er niet meer, omdat het aanbod van hervormingsmacht niet meer op tafel ligt.

Onderzoek

Dan de onmogelijkheid lang stil te staan bij dit alles. Wie de vraag stelt hoe jeugd en macht teloor gingen, krijgt als antwoord: 'geen commissies alsjeblieft, geen rapporten, geen zelf-onderzoek'. Niet krabben. Want onder de korst ligt de onmogelijkheid om oppositie te voeren ten tijde van de coronacrisis. En daaronder ligt de nederlaag van 2017. Wie weet hoeveel lemma's in het PvdA-archief van het IISG inmiddels gewijd zijn aan evaluatie en vernieuwing, snapt dat de verzuchting terecht is.

Wel is het zinnig drie hypothesen te benoemen die zo'n onderzoek geïnspireerd zouden kunnen hebben, als een soort routekaartje door de landmijnen. Een vraag die nog altijd rondzingt in de PvdA is: wie heeft baat gehad bij de harde ingrepen in de verzorgingsstaat tussen 2012 en 2017, behalve natuurlijk de drie keer modaal verdieners die nooit van plan waren PvdA te stemmen?

Dat zou hypothese 1 zijn voor nader onderzoek: de teloorgang komt door de minderheidspositie in het kabinet VVD-PvdA. Er zijn mensen die nog altijd trots zijn op deze recent door de PvdA gedragen verantwoordelijkheid, ze wijzen op de veerkracht van de economie, op de financiële buffers die voor de coronacrisis beschikbaar zijn. Maar ook nogal wat mensen die toen tekenden voor de decentralisatie van welzijn en zorg of de hervorming van het beschut werk, hebben daar nu al hardop spijt van. En de PvdA heeft in de lokale politiek — haar traditionele machtsbasis — niet deze nieuwe lokale macht (of onmacht) tot politieke issue gemaakt en naar zich toegetrokken. Hoe komt dat? Hoe belangrijk deze vraag ook is, het antwoord kan onmogelijk het structurele verlies van zeteltallen verklaren.

Een tweede vraag die sterk in het verlengde van de eerste ligt luidt ongeveer: zijn de gewone mensen sinds het Verdrag van Maastricht (1993), de euro (1999-2002) en de 'paarse coalities' (1994-2002) verraden voor een neoliberale agenda? Is het controleren van het kapitalis-

me niet jammerlijk uit handen gegeven door het pleidooi voor vrijhandel en beperking van overheidstekorten, waarbij het verhitte en nog altijd voort tetterende debat over het zogenaamde multiculturele drama verhuilde dat armoede door culturele tegenstellingen heen snijdt? De suggestie is dat 'progressief patriotisme' en 'activerend arbeidsmarktbeleid' nooit meer werden dan pogingen om andere narratieven te kopiëren, het nationalistisch-populistische verhaal en het deregulerings- en marktwerkingsverhaal.

Fietsen of zwemmen verleer je niet, sociaal-democratisch stemmen wel

In het onderzoek dat niet komt, zou dit hypothese 2 kunnen zijn: de teloorgang komt doordat de sociaal-democratie de verkeerde middelen koos om haar doelen te bereiken. Alle goede bedoelingen ten spijt — het beginselprogramma van 2006, de Van Waarde-exercitie van de WBS uit 2014 — wordt de voor de sociaal-democratie noodzakelijke coalitie tussen arbeiders en middenklasse bijna onvermijdelijk gespleten door politisering van nieuwe, veelal cultureel bepaalde tegenstellingen.

Onder meer Philip van Praag en Sarah de Lange beschreven dat de afgelopen jaren heel helder in dit blad. Misschien had de Duitse-Engelse socioloog Ralf Dahrendorf gewoon gelijk, toen hij al in 1983 stelde dat de sociaal-democratie zichzelf succesvol overbodig heeft gemaakt. De voorbeelden in ettelijke van onze buurlanden wijzen wel in die richting.

Daarmee overlapt een derde vraag, die opkomt omdat in de structureel dalende trend van verkiezingsuitslagen de oplevingen (2012, 2003, 1998) vooral verklaard worden door het leiderschap, en hoe dat geframed werd

door de media, door de samenleving, door de partij zelf. Maar hoe om te gaan met dat leiderschap? Zette de leiderschapsstrijd tussen Asscher en Samson in 2016 mogelijk de toon voor het *friendly fire* waarmee een paar onnozelaars ook Asscher in 2021 weer ten val brachten, vlak voor de verkiezingen?

En heeft dat soort interne verkiezingen eigenlijk nog iets met verschil van maatschappijopvattingen te maken? Daar zou hypothese 3 van het niet uit te voeren onderzoek rond gebouwd kunnen worden: de PvdA heeft als vereniging aan soortelijk gewicht ingeboet waardoor ongelukken waarschijnlijker worden. Typische grapjes over de PvdA als 'goed voor de mensheid, slecht voor de eigen mensen' of 'wel lid, geen sympathisant' klinken inmiddels behoorlijk wrang.

Geen onderzoek dus, want wie zit er nu nog op nog meer werk van een commissie te wachten? Maar wel drie vragen die je ook met het gezicht richting toekomst kunt beantwoorden: onder welke condities ga je regeren, hoe verenig je het electoraat op linkse thema's en wat is een politieke partij eigenlijk nog, dezer dagen?

Progressief

Niet alles is verloren. Nederland is van oudsher altijd een rechts land geweest dat (soms) graag naar links luistert. We zijn een conservatief volkje dat van achter de geraniums vertederd naar de gayparade staart. Het kan zijn dat deze nationale karaktertrek de afgelopen tien jaar wezenlijk veranderd is, dat de boze burgerman in onszelf de overhand heeft gekregen. De groeiende aanhang van partijen rechts van de VVD suggereert dat wel. De oorverdovende stilte tijdens en na de verkiezingen rond de Toeslagenaffaire onderstreepte het nog eens. Er is een gevaar dat het oer-Hollandse cultuurgoed, van Cobra tot Provo tot krakers tot antikernwapenhollanditis tot de Dance-industry, het loodje legt onder het bloemkolen-juk van Fred Teeven en Joost Eerdmans.

Toch zijn er nog altijd ook grote groepen onder het electoraat die steun uitspreken voor ruimhartige sociale zekerheid, collectieve volkshuisvesting, een actief klimaatbeleid en internationale samenwerking. D66 won deze verkiezingen acht zetels van de VVD. PvdA'er Herman Tjeenk Willink als misschien wel de meest prominente criticus van marktgericht denken binnen de overheid werd informateur. De democratische rechtsstaat en de verzorgingsstaat zijn dus niet verloren, integendeel. Zo belangrijk vinden mensen deze verworvenheden, dat ze massaal naar de stembus kwamen en er ook allerlei nieuwe partijen voor oprichtten.

Aan de kiezers of aan de ideeën ligt het echt niet. Loyaliteit met een partij kun je in dat perspectief ook interpreteren als vroeg twintigste-eeuwse hondentrouw, horig gedrag een modern burger onwaardig. Zo gek is het ook weer niet dat de Partij voor de Dieren, BIJ1, of DENK ontstonden en succes hebben. Wie bereid is uit te zoomen van het in toenemende mate myopische sociaal-democratisch perspectief, ziet veel engagement. Dus onvermijdelijk is de ondergang niet.

Regeringsdeelname, tja. Zo'n regeerakkoord zou maar beter gewijd zijn aan 'de verdediging van de beschaving' door middel van 'fatsoenlijk beleid'. Dat zijn geen triviale thema's. In de wereld van Rutte, Wilders en Baudet is de beschaving wit, christelijk. Ze zeggen: wat op Urk gebeurt, blijft op Urk. En wie over de Holocaust of het kolonialisme als onderdeel van de westerse beschaving begint, wordt weggehoond. Het rechts-conservatieve idee van beschaving heeft geen mensbeeld, enkel het spiegelbeeld van de leider. Fatsoen, ach. Zo erg is het nu ook weer niet dat de Belastingdienst een 'afpakjesdag' lanceert onder ontvangers van toeslagen. Want waar rook is is vuur, ja toch?

Het progressieve alternatief is een beschaving die bestaat doordat burgers haar dag in dag uit zelf maken, zelf kunnen maken, omdat ze daartoe in staat gesteld zijn, door onderwijs, werk, huisvesting. Een beschaving die

trots is op haar harde ondergrens: geen vernedering. En waarin een mensbeeld gekoesterd wordt, voorbij de employability, voorbij de verlies- en winstrekening. Het is de beschaving die architecten van de verzorgingsstaat als Beveridge en TH Marshall voor ogen hadden, waar mensen in mogen delen door economische zelfstandigheid en sociale waardigheid. En het is het fatsoen van Avishai Margalit's fatsoenlijke samenleving, die overigens ook al een rol speelde in het laatste beginselprogramma van de PvdA. De strekking is dat niet iedereen precies eender behandeld kan worden, maar niemand bij voorbaat in een hoek gezet mag worden.

Vernedering, ontmenselijking en grofheid zijn allang niet meer het exclusieve voorrecht van extreemrechts. Bijstandstrekkingen als labbekakken, Suriname als mislukte staat, Nederlanders die moeten oprotten omdat ze klappen voor Erdogan, asielzoekers die heten te worden aangetrokken door gratis borstvergrotingen — dat soort opvattingen kan men tegenwoordig halen bij de partij die de premier levert.

Wie terugkijkt hoe ver we de afgelopen jaren afgedwaald zijn van pogingen om waardering en respect te organiseren — in de uitvoering van de sociale zekerheid, in de publieke omgangsvormen, in de manier hoe we over nieuwkomers praten — realiseert zich dat er wat te winnen is.

Zo'n verlangd regeerakkoord kan als punten hebben, bijvoorbeeld, (spoiler alert: niks schokkends):

- ▶ de bestrijding van de groeiende sociaaleconomische ongelijkheid, via serieuze volkshuisvesting, een hoger minimumloon en bijstand op menselijke maat;
- ▶ collectieve verantwoording in ziekenhuizen, universiteiten en andere publieke voorzieningen, in plaats van marktwerking;
- ▶ klimaatbeleid en zeggenschap voor burgers vormgegeven via industriepolitiek en landbouwpolitiek, dus op de plekken en in

de bedrijven waar het ertoe doet, in plaats van via zonnepaneeltjes of onduidelijke burgerfora of referenda;

- ▶ cultuurbeleid dat makers vrijhoudt met een salaris in plaats van als vrijwilligers manipuleert;
- ▶ et cetera.

Als die ondergrens van de beschaving via zo'n akkoord niet binnen bereik is, en regeringsdeelname dus enkel 'in het landsbelang' gebeurt, dan lijkt een congres logisch, gewijd aan de vraag waar de PvdA het voor doet. Gaat twaalf zetels in het parlement over drie jaar gevierd worden als winst, en gaat dus het zoeken naar hervormingsmacht voorgoed overboord?

Narcisme van het kleine verschil

Wat je in de oppositie kunt bereiken heeft Geert Wilders inmiddels wel laten zien. Verstandiger is daarom in de oppositie zoeken naar overeenstemming met gelijkgestemden, om tot een schaduwkabinet te komen, een links akkoord op hoofdlijnen, een regenboog-coalitie — noem het wat je wil.

Links leed lang aan 'het narcisme van het kleine verschil', de beroemde omschrijving van Sigmund Freud waarmee hij schetste dat mensen hun identiteit en zelfrespect definiëren aan de hand van subtiel onderscheid met directe naasten, omdat daar de grootste bedreiging vandaan lijkt te komen. Freud trachtte daar onder meer het Europese antisemitisme mee te verklaren: zo dichtbij, zo gelijk en juist daarom gehaat. Maar het kost niet veel moeite datzelfde mechanisme te ontdekken in de interactie tussen de linkse partijen. Tegen de achtergrond van overweldigende overeenkomsten, zagen we het scherpst waar we onszelf socialer, slimmer, groener, vinden. (Van de Vlaamse sociaaldemocraat Steve Steveart stamt overigens de overtreffende trap van Freuds mechanisme. Hij zei: in de politiek heb je tegenstanders. Die zitten bij andere partijen. Je hebt er ook vijanden. Die zitten bij je eigen partij).

De zelfdefinitie via het contrast met nabije naasten verliest steeds meer vanzelfsprekendheid bij de afnemende aantallen volksvertegenwoordigers. Men kan een drama maken

Een vraag die nog altijd rondzingt in de PvdA is: wie heeft baat gehad bij de harde ingrepen in de verzorgingsstaat tussen 2012 en 2017?

van het kakkineuze karakter van de Volt-mensen, de onverbeterlijke trotskistische neigingen van SP'ers of de pedanterie waar Groen-Linkers schijnbaar mee geboren worden. Of het potentiële electoraat dat soort emoties deelt, staat te bezien. Collectief investeren om

duurzaamheid te bereiken, een redelijk inkomen voor alle werkenden, woningen in de binnensteden voor modaalverdieners, overtuigde samenwerking in internationale fora, dat zijn gedeelde maatschappelijke verlangens. Peter Kanne beschreef het ook al een recent nummer van dit blad.

Natuurlijk zal zo'n politieke partij een coalitie zijn, met vleugels waarin men elkaar lang niet altijd vertrouwt en waar soms forse meningsverschillen bestaan. Voor de orde, maar dat was altijd het hele het idee achter een partij. Hier of daar is daarom vast nog een verzachtende 'functie elders' nodig, voor een lijsttrekker of ministeriabele die op deze manier zijn of haar *claim to fame* ziet verdampen. Hoe meer direct ruim baan geboden wordt aan alle nieuwe linkse volksvertegenwoordigers, hoe minder dat soort gefnuikte ambities in de weg zullen staan. En eerst maar eens onder ogen zien dat met het land een stuk minder mis is dan met de PvdA. Nog wel.

Goed boeren in het landschap van de toekomst

De huidige landbouwindustrie is niet houdbaar. Ze is niet effectief, levert een enorme verschraving van het bodemleven op en neemt twee derde van het Nederlandse grondoppervlak in beslag. Voor de leefbaarheid van Nederland is het nodig dat we onze landbouw weer veel meer gaan verweven met natuur en bos. Dat is geen utopie. De Universiteit Wageningen (WUR) schetste een dergelijke kaart van Nederland voor het jaar 2120. En het landgoed – dat overblijfsel uit vervlogen tijden – kan als model dienen voor dit landschap van de toekomst.

ERIC BRINCKMANN

Mede-beheerder van landgoed het Lankheet en veldonderzoeker voor Landschapsecologische Systeem Analyses (LESA's)

De *Agricultura* ('Goed boeren') is de titel van het oudste Latijnse proza dat we kennen.¹ Het is geschreven door de conservatieve Romeinse militair en politicus Cato (234-149 v. Chr.), die vooral bekend is geworden door zijn aanhoudende oproep in de Senaat om aartsrivaal Carthago te vernietigen. De *Agricultura* is een almanak over de boerenpraktijk van een middelgroot landgoed. Aan de orde komen de aankoop en het beheer van het landgoed, het zaaigoed, het plantmateriaal, het vee en veevoer, de oogstmomenten van olijven en wijndruiven, de bosbouw, de verwarming van de gebouwen, verschillende taartrecepten, bevoeiingsmomenten, waterberging, inmaak- en perstechnieken.

Sober was Cato en extreem zuinig, alles kon opnieuw gebruikt worden, hardvochtig naar

slaven was hij ook, en van Griekse invloeden moest hij niets hebben. De tekst is doorspekt met gebeden en offers aan plaatselijke goden. Hoe merkwaardig dit alles voor hedendaagse ogen ook mag zijn, één ding valt in deze vroegste beschrijving van het landbouwbedrijf op, namelijk de vanzelfsprekende samenhang van natuur, cultuur, techniek en landschap.

Vriendelijker en herkenbaarder wordt het landgoedbedrijf en de praktische landbouw in de brieven (*Epistulae*) van de Romeinse jurist Plinius Caecilius Secundus, Plinius de Jongere (62-ca 113). We zijn een paar eeuwen en een aantal literaire ontwikkelingen verder.² De tuinen en de boomgaarden, het ploegen van de akkers, het bevoeien van graslanden, de zonnige uitzichten, de zeelucht, de oogst uit de bossen en van houtwallen, het

grazende vee tussen heggen en hagen, takken en brandhout — niets gaat verloren — de functies van beken en het decor van de bergen worden beeldend beschreven. Vooral ook de leefbaarheid met burens, personeel en gasten en de gerieflijke inrichting van Plinius' villa komen in zijn *Epistulae* uitgebreid en ordelijk voorbij. Veel van wat hij schrijft kunnen we op de villa's en de bijbehorende middelgrote landgoederen betrekken die onderwijl ook in de lage landen op de stuwwallen waren aangelegd, met fraaie uitzichten over de rivierdelta van *Germania inferior*.

Twee derde van het Nederlandse grondoppervlak is niet-toegankelijke landbouwgrond

Dit klassieke proza gaat over het type landschap dat onlangs door Wageningen Universiteit weer als nieuw is gepresenteerd op een kaart van Nederland in het jaar 2120.³ Van 120 voor Christus naar 2120 na Christus lijkt helemaal niet zo'n grote sprong, het is vooral een schaalessprong. In dat toekomstbeeld staat een bosrijk natuurlijk landschap centraal bij de inrichting voor energiewinning, waterbeheer (vasthouden, bergen, benutten en dan pas afvoeren), economie, landbouw, bosbouw, boslandbouw, wonen en werken.

Circulariteit is het basisprincipe van dit nieuwe landschap. Dierlijke mest en reststromen van organisch materiaal van huishoudens, overheden en bedrijven uit afvalwater en baggerspecie zorgen voor een vruchtbare bodem. De primaire landbouw (akkerbouw, tuinbouw en veehouderij) is volgens deze denkrichting in 2120 een integrale functie geworden van een leefbaar natuurlijk (zee) landschap. Het productiesysteem is aangepast

aan de draagkracht van de aarde. Als je dit landschapsbeeld combineert met de groene stad van de toekomst⁴ ontstaat een beeld van Landgoed Nederland 2120. Te mooi om waar te zijn lijkt het bijna, maar praktisch dichterbij dan men zou vermoeden.

Landbouwgrond: een geïsoleerd landschap

In het scenario van de Universiteit Wageningen zal de landbouw tegen 2120 niet meer de scherp geïsoleerde entiteit zijn die het nu is. Het zal nog ongeveer een derde van het land beslaan. Op dit moment is twee derde van het huidige Nederlandse grondoppervlak landbouwgrond: grofweg twee van de ruim drie miljoen hectare die ons land aan bodem rijk is. Het gebruik van de huidige landbouwgrond is geïsoleerd van de andere functies.

Veel grond- en hulpstoffen en bestanddelen van veevoer zoals soja, palmolie en tapioca voor de primaire landbouw, worden bovendien van ver buiten onze grenzen ingevoerd, uit Zuid-Amerika, Afrika en Azië. Van de productie die we hier realiseren wordt ook weer eens 75% uitgevoerd.⁵ Voor ons eigen voedsel zijn we dus grotendeels van import afhankelijk, en wat onze eigen landbouw betreft zijn we een doorvoerland, waarbij lokale en regionale groene reststromen die onder meer voor ruwvoer en bemesting gebruikt kunnen worden, onbenut achterblijven.

Om in Nederland op 1,8 miljoen hectare landbouwgrond de huidige productie te genereren, zijn nog eens 3,2 miljoen hectare grond elders in de wereld nodig. Nog een keer de oppervlakte van Nederland dus. Een type grondbeslag dat tot grootschalige ontbossing en verlies van biodiversiteit leidt. Bovendien gaat onze landbouw gepaard met de klimaatbelastende en energie-intensieve productie van ammoniak voor kunstmest: zo'n 2,5 miljard m³ Nederlands aardgas gaat eraan op.⁶

En hoewel we absoluut gezien veel meer produceren dan halverwege de vorige eeuw, is er steeds meer energie nodig om eenzelfde

eenheid landbouwproduct te genereren. In 1950 leverde de landbouw net iets meer energie op dan deze aan energie kostte. In 2015 was de input per hectare ruim zes keer zo hoog als de output. Onze huidige landbouw heeft dus zes eenheden energie nodig om één eenheid energie te produceren.⁷

De bodem, waar de productie om draait, lijdt hier het meeste onder.⁸ Hogere opbrengsten krijgen voorrang op de zorg voor de bodem, die als een accu wordt leeggetrokken. De boer moet steeds meer energie en arbeid in de grond stoppen om dezelfde hoge productie te houden. De bodem wordt opgebruikt en krijgt niet de tijd en aandacht om te herstellen.

Door eenzijdige bemesting en te weinig gebruik van beschikbare organische reststromen is de bodemvruchtbaarheid sterk afgenomen. De menging van mest en urine die als drijfmest wordt uitgereden reduceert het bodemleven⁹, met als meest zichtbare indicatie het verdwijnen van de regenworm.¹⁰ De toevoeging van toegestane, maar nog steeds te grote hoeveelheden kunstmest, die maar ten dele worden opgenomen, verstoort de bodembalans nog verder.¹¹ Schadelijke bacteriën en schimmels krijgen hierdoor de overhand, ziekten en plagen nemen toe, met als gevolg een toenemend gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen en gewasbeschermers die een zware wissel trekken op het insectenbestand. Ook hierdoor wordt het natuurlijk herstel van de bodembio-logie vertraagd of zelfs onmogelijk gemaakt.¹²

Door het verminderde bodemleven wordt de organische stof die wordt ondergeploegd, nauwelijks omgezet tot humus die de mineralen en sporenelementen optimaal voor de plant beschikbaar stelt.¹³ Dat dit ook consequenties heeft voor de voedingswaarden van landbouwproducten lijkt voor de hand te liggen, maar hierover bestaat veel discussie.¹⁴ Voor het directe landgebruik zijn de consequenties echter onmiskenbaar: met het verdwijnen van het bodemleven en het achterblijven van microbiologische omzetting verdwijnt ook de structuur uit de bodem, zodat landbouwmachines wegzakken en grotere

machines nodig zijn. Machines die de bodem door hun grote gewicht nog verder verdichten. Neerslag stagneert op die dichte bodem en er ontstaan zuurstofloze condities in de ondergrond, met als gevolg dat er meer methaan en lachgas — zware broeikasgassen — aan de bodem ontsnappen.

Hogere opbrengsten krijgen voorrang op de zorg voor de bodem, die als een accu wordt leeggetrokken

Circa 50% van de Nederlandse ondergronden is oververdicht, in sommige provincies is dat zelfs bijna 70%.¹⁵ Het teveel aan (nitraat) stikstof, fosfaat en bestrijdingsmiddelen spoelt af naar het oppervlaktewater en de aanliggende natuur, waardoor ook daar de biodiversiteit dramatisch is teruggelopen. Dit in combinatie met stikstofdepositie betekent alleen al voor de insectenpopulaties in natuurgebieden een vermindering van insecten in de afgelopen decennia met zo'n 75%.¹⁶

Het lijkt duidelijk waarom we zoveel meer energie voor dezelfde eenheid nodig hebben ten opzichte van zeventig jaar geleden: we laten de natuur niet meer het werk doen dat ze voor ons zou doen als we met haar meewerken. De landbouw van vandaag is een geïsoleerde wereld die zich onttrekt aan de natuurlijke logica van het landschap. Letterlijk een geïsoleerde wereld, want deze tweederde oppervlakte van Nederland is niet of nauwelijks voor burgers toegankelijk. We leven, wonen en werken met z'n allen op 15% van het oppervlak en hebben een 'uitloop' in nog eens 15% bos, natuur of strand. Wie een kano, waterplank of boot heeft, of schaatsen in een vrieswinter, beschikt over nog een paar procenten meer bewegingsruimte.

De landbouw met de omvangrijke import die nodig is voor de productie, het grootschalige gebruik van fossiele energie, het enorme grondbeslag en de bijbehorende negatieve milieu- en klimaateffecten levert al met al slechts 1,4% toegevoegde waarde (verkoopwaarde minus de kosten van de ingekochte grond- en hulpstoffen) aan het bruto binnenlands product op.¹⁷ Deze sector moet veel slimmer en duurzamer georganiseerd kunnen worden.

Cijfers en verhoudingen zeggen veel. De hierboven genoemde 1,4% bbp wordt meestal niet expliciet genoemd in de media die Nederland graag als agrarische grootmacht presenteren. Wat wel genoemd wordt is het totale aandeel van het 'agrocomplex' (tussen de 6 en 7%).¹⁸ Daar vallen producenten van kunstmest, zaden, diervoeders en machines onder, het loonbedrijf en de grote bedrijven die voedsel afnemen en verhandelen (2,7% van het bbp). Maar ook Argentijns vlees dat via Rotterdam naar Duitsland wordt vervoerd, of ingevlogen Braziliaans fruit dat wordt omgepakt en doorgevoerd, geïmporteerd fruit dat wordt geperst en verpakt, de omvangrijke cacaoverwerking, maar ook kippen- en varkensslachtmachines en de bijbehorende technische kennis die worden geëxporteerd.

Veel van deze zaken staan los van het feitelijke grondgebruik van de Nederlandse bodem.¹⁹ Als je alleen meetelt wat direct samenhangt met het Nederlandse grondgebruik, is het aandeel van de landbouw niet veel groter dan dat van de cultuursector.²⁰

Meestal worden de totale exportgetallen genoemd: met een waarde van ruim € 90 mrd en de enorme tonnages die hiermee gepaard gaan, terwijl de energiekosten die moeten worden gemaakt om dit te produceren, te distribueren en te exporteren meer dan € 60 miljard bedragen, pas later in de publicaties (al dan niet bij elkaar opgeteld) worden vermeld. Laat staan dat de uitstootcijfers van broeikasgassen en stikstof direct worden gekoppeld aan deze cijfers. Alleen al voor de primaire landbouw is dat respectievelijk 14% en 61%. Het aandeel van de landbouw in de stikstofdepositie in de natuurgebieden is 46%.²¹

Onbenoemd blijft meestal ook het effect dat bestrijdingsmiddelen (biociden) en gewasbeschermers hebben op de menselijke gezondheid, en dat is nog afgezien van infectieziekten als Q-koorts en corona-besmettingen in slachthuizen en nertsfokkerijen. Er komen steeds meer aanwijzingen dat niet alleen het bodemleven en de flora en fauna zwaar worden belast door onze manier van landbouw bedrijven, maar dat door stikstof veroorzaakte fijnstofverbindingen bij mensen onder meer longziekten en hartaandoeningen tot gevolg kunnen hebben. Over het gebruik van glyfosaat en de relatie met kanker worden omvangrijke rechtszaken gevoerd. Er zijn in Europa zo'n tweeduizend pesticiden in omloop met vijfhonderd actieve stoffen waarvan we de combinatie-effecten niet of nauwelijks kennen. Op Europees niveau is hier inmiddels een fundamenteel onderzoek naar gestart.²²

Ecomoderne verspilling

Veel en goedkoop produceren is nog steeds het dominante uitgangspunt van de confessionele, marktliberale en populistische politiek in Nederland en tot nu toe mocht dat ten koste gaan van natuur, klimaat en gezondheid. Oplossingen voor urgente problemen worden vooral gezocht in kostbare grootschalige technische (voedings)oplossingen, luchtwassers, ventilatiesystemen, slimme stallen, eiwitreductie, grote zelfrijdende aardappelen- en bietenrooiers, 'precisie melktechniek' en 'lange afstands-transport optimalisatie'. Maar problemen die door primair technisch en industrieel denken zijn ontstaan, worden niet met louter technische middelen opgelost.

Willen we het klimaat, de natuur en onze gezondheid dienen, dan is niet een louter technische aanpassing van de huidige landbouwproductie nodig, maar is een ander type productie vereist. Wat we nodig hebben is het slim combineren van landschapsfuncties en het herwaarderen en integreren van ecosystemen. Hoogwaardige technologie is bij dit alles dienend, niet leidend.

Het enige doel dat het verder opvoeren van de landbouwproductie dient is het bedrijfsmatig mee kunnen groeien met de schaalvergroting. Het is een zichzelf versterkend mechanisme geworden, met als legitimatie dat de wereld niet zonder onze productie kan, sterker: dat Nederland de wereld voedt. Die populaire stelling vraagt om een sterke nuancering: bijna 80% van de Nederlandse landbouwproducten wordt in de EU afgezet met Duitsland als grootste afnemer.²³ Daarbij betreft een substantieel aandeel van de export van tuinbouwproducten de sierteelt, snijbloemen en bloembollen. Daar kleur je de wereld mee, maar de wereld voeden is een ander verhaal.

Feitelijk is het aandeel van de landbouw in het bbp niet veel groter dan dat van de culturele sector

Onze export naar ontwikkelingslanden remt daar nota bene de ontwikkeling van een zelfstandige voedselproductie.²⁴

Europa zal niet verhongeren als wij op kleinere schaal gaan produceren: er is namelijk sprake van een prijsgedreven overproductie en een omvangrijke voedselverspilling, een fenomeen dat als eerste moet worden aangepakt. Ook de rest van de wereld is er op termijn bij gebaat als wij in Nederland afstappen van schaalvergroting. De 'noodzaak' tot schaalvergroting is een aanname die wortelt in het naoorlogse industriële modernisme. De doctrine luidt dat alleen grootschalige landbouw de wereld kan redden en dat dit duurzaam kan, omdat de technologie ons daartoe in staat stelt. De pleitbezorgers van deze zienswijze zien zich daarbij vooralsnog ondersteund door de wereldvoedselorganisatie

(FAO).²⁵ Kleinschalige productie staat in dit perspectief gelijk aan armoede.

Deze ecomodernisten voegen een makkelijk te communiceren natuurvisie aan hun verhaal toe: hoe meer voedsel van een hectare kan worden geoogst, des te meer ruimte we overhouden voor grootschalige natuur. Echte natuur, niet dat arbeidsintensieve lokale gedoe met voedselbossen, heggen en hagen en schlemielige stukjes hei, bos en veen.²⁶ Dat klinkt verleidelijk, maar plaatselijke schaalvergroting gaat gepaard met een even grootschalige vernietiging van nog bestaand hoogwaardig, want biodivers, natuur- en cultuurlandschap.

Kleinschalige (biologische) landbouw past volgens de ecomodernisten niet bij onze toekomst; deze zou niet de volumes kunnen opleveren die we nodig hebben. Dit denken gaat uit van het huidige consumptiepatroon en de extrapolatie daarvan naar de toekomst. En daar zit precies het probleem. Van de mondiale landbouwgrond is 83% bezet voor veevoer, inclusief 20% weidegrond waarop ongeveer 1,5 miljard koeien rondlopen, waarvan 265 miljoen melkkoeien.²⁷ Dit is een enorm verlies aan oppervlakte voor potentiële eiwitrijke voedselgewassen voor menselijke voeding, die nu via (klein/pluim/rund)vee als vlees worden geconsumeerd.

Via rundvlees bijvoorbeeld, gaat 96% van de eiwitten verloren die een dier aan voer consumeert.²⁸ Maar de sojabonen die we nu voor veevoer gebruiken, hebben een hoge voedingswaarde en zouden we als mensen ook direct kunnen eten. Oorspronkelijk zette het vee gewassen als gras — dat we toch niet kunnen eten — om in vlees en zuivel. Varkens consumeerden het afval dat niet meer voor menselijke consumptie geschikt was. Tegenwoordig brengt onze 'vleesproductie' een enorm eiwitverlies met zich mee, door het indirecte gebruik van menselijke voedingsbronnen. Dan hebben we het nog niet eens over het energie- en waterverbruik.²⁹

We moeten natuurlijk realistisch blijven, niet iedere wereldburger wordt of blijft vege-

tariër, maar een vermindering van de vleesconsumptie en de consumptie van andere dierlijke producten en meer plantaardige landbouw liggen voor de hand. Daarnaast kan een deel van het veevoer vanuit een heel andere bron worden geproduceerd. De Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) berekende in 2011 dat minstens eenderde deel van ons voedsel verloren gaat of verspild wordt.³⁰ In Japan wordt wel al 35% van het etensafval na verhitte omgewerkt tot veevoer. Kortom, met een meer plantaardiger landbouw en (her)gebruik van restvoedsel of voedselafval kunnen we met substantieel minder grond toe en kunnen we voldoende voedsel leveren met het oog op de voorspelde bevolkingsgroei voor de komende eeuw.³¹

Momenteel komt slechts 30% van het voedsel in de wereld van grote bedrijven en 70% van kleine boeren.³² Die kleine boeren produceren weliswaar kleinschalig, maar ze zorgen voor meer dan alleen voedsel. Ze 'produceren' ook biodiversiteit door aanliggende natuur en kleinschalige landschapselementen in stand te houden. Door de inzet van handarbeid wordt er nauwelijks fossiele brandstof gebruikt. Grondgebruik met mest van weinig vee, lokale teeltgewassen, nauwelijks of geen kunstmest en pesticiden houden het bodemleven vitaal en beperken de uitstoot van broeikasgassen. Bovendien is het watergebruik minimaal. Het transport beperkt zich meestal tot de lokale markten.

Dit alles bij elkaar heet armoede. En dat klopt. Maar we moeten oppassen het bij deze conclusie te laten, want tegelijkertijd is het een integratie van functies die tot duurzaam landgebruik en vitale bodems leidt en die de Universiteit Wageningen voor 2120 als een ideaal klimaatlandschap projecteert.

Kansen voor kleinschalige landbouw

Het lijkt het meest effectief om de bestaande kleinschalige traditionele landbouw te gaan ondersteunen en versterken, op zo'n manier dat voor boeren een goed inkomen mogelijk is

en de arbeidsomstandigheden en gezondheid verbeterd worden. Dit kan door de klimaat- en milieubijdrage te verzwaren en de zware arbeid met 'zachte' technologie te verlichten. Een sprekende metafoor kan de boer in de Andes zijn die met 75 kilo oogst op zijn rug de berg af moet naar de markt in het dal. Met een 'exoskelet' kan hij dat een werkend leven lang volhouden.

Lokale teelttechnieken kunnen geoptimaliseerd worden, agro-ecologische kennis kan worden gedeeld. In Azië zijn er succesvolle projecten van het Sustainable Rice Platform waarin waterbesparingstechniek in de rijstteelt zorgt voor een substantiële vermindering van de methaanuitstoot, terwijl kleine boeren erdoor meer inkomen genereren.³³

Ook in Afrika lopen er succesvolle projecten waarbij de rijstteelt wordt aangepast. Hier gaat het om optimalisering onder vooral droge omstandigheden, met minder gebruik van water, zaad, chemicaliën en arbeid en een significant hogere opbrengst.³⁴ Op datzelfde continent vindt binnen het project 'The Great Green Wall' succesvolle regeneratie van gedegradeerd land plaats. Lokale boomsoorten houden hierdoor weer water vast, het bodemleven komt weer op gang, er is veel minder of soms zelfs helemaal geen kunstmest nodig en de omvang van graanoogsten neemt bovendien toe.³⁵

In China, nog zo'n voorbeeld, is een oppervlakte zo groot als Nederland in korte tijd van een door kleinvee overbegraasd woestijnlandschap omgetoverd in een groene oase. Hierin kunnen voormalige geitenboeren een nieuw bestaan opbouwen.³⁶ Overbegrazing leidt tot verwoestijning, maar planmatige begrazing met grote kuddes, kan juist leiden tot regeneratie van de bodem door bemesting en betreding. Vee kan op deze manier strategisch worden ingezet. Grassen krijgen weer de kans optimaal te groeien, water wordt vastgehouden, akker- en tuinbouw zijn weer mogelijk op tot voor kort uitgemergelde bodems. Vlees, zuivel en groenten kunnen binnen korte tijd en zonder kunstmest de lokale bevolking

voeden en ook nog samengaan met behoud en versterking van wilde flora en fauna.³⁷

Ondertussen zijn er invloedrijke initiatieven ontstaan, gericht op zaadselectie van lokale voedselgewassen, waaronder soorten die tien keer meer productie opleveren en tien keer minder water verbruiken. De Slow Food-beweging ondersteunt via het *Terra Madre*-project voedselgemeenschappen over de hele wereld.³⁸

Op de kleinschalige landbouw in het rijke Europa en Nederland hebben dit soort mooie initiatieven vooralsnog weinig effect. Het onlangs gesloten Europese landbouwakkoord laat zien dat twee derde van de landbouwsubsidies nog steeds naar de intensieve landbouw gaat. Zo'n 50% van Europa is landbouwgrond en 70% daarvan is ingericht ten behoeve van veevoerproductie. Er zijn weinig dwingende bepalingen om de natuurinclusieve landbouw serieus te doen groeien en de uitstoot van broeikasgassen door beter bodembeheer te beperken.³⁹

De Europese *Green Deal* lijkt niet voor de landbouw te gelden, hoewel er hiermee in Europa wel wat meer nadruk op de promotie en ondersteuning van biologische landbouw komt te liggen. Nog steeds domineert de gedachte dat we het zonder grootschalige intensieve landbouw niet gaan redden.

Ook in Nederland is het aandeel van natuurinclusieve landbouw beperkt, dat wil zeggen boerenbedrijven waar duurzame kringlopen vergaand in de bedrijfsvoering zijn geïntegreerd.⁴⁰ Natuurinclusief is nog lang niet biologisch. Gecertificeerde biologische boeren, een volgende stap op de duurzaamheidsladder, maken slechts 3,2% van het totaal aantal boeren uit, met iets minder dan 4% van het agrarisch oppervlak.⁴¹

Veel van deze agro-ecologische bedrijven boeren overigens goed. Het simpele antwoord van hun succes is: 'minder'. Minder productie in combinatie met betere marktprijzen. Minder produceren betekent weliswaar minder kilo's, maar ook beduidend minder kosten: minder kunstmest, minder krachtvoer, min-

der bestrijdingsmiddelen, minder antibiotica, minder dierenartskosten, minder investeringen in nieuw materieel voor verdere opvoeding van de productie. Onder de streep blijft er uiteindelijk meer over.

De biologische graaskoe wordt nagenoeg geheel gevoed door het natuurlijk grasland waarop zij wordt geweid, een paar procent bijgevoerd uit eigen voedergras.⁴² Vers weidegras is uiteindelijk de gezondste en financieel meest voordelige voeding voor de melkproductie. Dit 'minder' brengt bijna het dubbele op aan melkgeld. Met minder koeien is 'rotatiebeweiding' beter mogelijk: het dagelijks omweiden van het vee, waardoor de bodem — die al veel minder belast wordt doordat er geen kunstmest wordt gebruikt en er een afname is van drijfbemesting — verder verbeterd wordt. Met de rotatie wordt de hoogste grasgroei gerealiseerd en ook de kosten van maaien en inkuilen worden sterk beperkt. Dit alles met de koeienvlaai als symbool van de kortste kringloop. Mest en urine komt met de buitenkoe gescheiden op de bodem en vormen daardoor geen giftig mengsel. Een actief bodemleven neemt het direct op. Niets nieuws onder de zon.

Zo heel eenvoudig is overstappen naar dit 'ouderwetse' model helaas niet als je als boer opgesloten zit in een strak geregisseerd hightech opschalingstraject met leveranciers, adviseurs en banken. Vaak is deze materiële detentie een gevolg van geïsoleerd leven en werken, van trots en eergevoel, solidariteit met vakbroeders en niet (aan elkaar) willen toegeven dat een ingesleten praktijk (van nog maar enkele decennia!) ook anders kan. De boer is op afstand van zijn land komen te staan, is van landsman tot louter ondernemer geworden.

Dat doorbreken gaat niet in één keer. Regionale maatschappelijke samenwerkingsverbanden met bredere doelstellingen dan alleen gewas- of zuivelvolume kunnen hierbij helpen. Een sprekend voorbeeld van zo'n samenwerkingsverband is de zuivelcoöperatie Schiermonnikoog, waar de eilandboeren zich

verenigd hebben om natuur en landbouw weer te integreren. Dat was een heel proces, maar voor hun extensivering hebben zij ook het eiland mede-verantwoordelijk gemaakt. Aan de bewoners, buurtsupers, hotels, restaurants en cafés is gevraagd consequent de eigen eilandproducten af te nemen.⁴³

In de komende jaren zal ongetwijfeld verwaarding van klimaat- en ecosysteemdiensten plaatsvinden die met duurzaam of biologisch boeren te realiseren zijn: minder betekent namelijk dat er méér koolstof wordt vastgelegd (extra ondersteund door groenbemesting) en de uitstoot van broeikasgassen methaan en lachgas beperkt wordt. Dit is veel goedkoper en sneller te realiseren met biologisch boeren dan via dure technische innovaties die nodig zijn om bij opschaling nóg meer vervuiling te moeten afvangen en terugdringen. Dezelfde bank die de industrialisering financierde, zou prima kunnen komen met oplossingen om financiële barrières naar duurzaam boeren te verminderen. Onlangs is er al een Rabo Carbon Bank aangekondigd, die boeren gaat helpen om CO₂ vast te leggen in de bodem en zo verantwoordelijkheid richting kringlooplandbouw te nemen.⁴⁴

Het landgoedmodel

We hoeven niet te wachten tot 2120 om in het ideaal-landschap rond te lopen dat door de Wageningen Universiteit is geschetst; dat type verwevingslandschap bestaat al. Nog niet op de gewenste schaal, maar het is toch al in beduidende omvang aanwezig, namelijk in vorm van landgoederen. Het landgoed is de oudste bedrijfsvorm die we kennen, ze bestaat nog steeds en de eigenheid ervan is ook nog steeds gebaseerd op de vanzelfsprekende verweving van de functies bosbouw, landbouw, wonen, recreëren, water- en natuurbeheer.⁴⁵

Er zijn meer dan 1800 landgoederen in Nederland, waarvan de meeste aangesloten zijn bij de Federatie Particulier Grondbezit, met een gezamenlijke oppervlakte van zo'n 200.000 ha. Ter vergelijking: Staatsbosbeheer

heeft 300.000 ha in beheer, Natuurmonumenten 100.000 ha en de provinciale landschappen ook zo'n 100.000 ha. Op deze laatste oppervlakten ligt het accent veelal op grootschalig natuurbehoud- en ontwikkeling. Je zou kunnen zeggen dat de Nederlandse landgoederen daarentegen een verwervingslandschap vertegenwoordigen dat ligt tussen de grootschalige natuur van de terreinbeherende natuurorganisaties en de productievlakten van de grootschalige, industriële landbouw.

Het aandeel van de landbouw in de stikstofdepositie in natuurgebieden is 46%

Op landgoederen is de historische landschapsstructuur grotendeels nog intact, houtwallen, hagen, heggen en oude erven zijn er meer gespaard dan in elk ander boerenland. Beken hebben er dikwijls nog hun oude loop en vloeisystemen zijn op veel plekken weer te activeren.⁴⁶ Cato en Plinius zouden er niet verbaasd rondlopen. Lang is er gekeken naar landgoederen als feodale relictten uit een verleden. Maar door dat landschapsconservatisme, letterlijk door het koste wat kost willen behouden van deze historische ruimtelijke eenheden, is een landschap bewaard gebleven dat nu ineens aan de klimaatadaptieve en -mitigerende eisen voldoet.

Landgoederen kunnen paradoxaal genoeg nu worden beschouwd als het landschap van de toekomst. Er heersen ideale uitgangssituaties om de landbouw weer te integreren in het natuurlijke landschap. De biodiversiteit, toch al hoog vanwege de tienduizenden kilometers heggen, hagen, zoomvegetaties langs zandwegen en overgangszones als bosranden, kan er extra versterkt worden. Dit biedt ook grote kansen voor versneld natuurherstel in de omgeving van landgoederen. Bij de herinrich-

ting en verduurzaming van het omliggende gladgekavelde en monotone landbouwgebied rondom landgoederen, kunnen soorten zich dan weer makkelijk vanuit deze kerngebieden verspreiden. Het kleinschalige verwevings-landschap is bovendien een favoriet recreatie-landschap.⁴⁷

Het effectief met elkaar verweven van de verschillende landschapsfuncties is ook op landgoederen overigens geen makkelijke opgave, want al die functies zijn in de afgelopen eeuw economisch en juridisch gescheiden geraakt. Het zijn sectorale eenheden geworden met eigen wetmatigheden. Zo gebiedt de Wet Natuurbescherming bescherming van vogels in broedtijd in (productie)bossen en natuurterreinen, terwijl een dergelijke bescherming niet geldt voor vogels die in het gras nestelen op een direct naastliggende hooiland. Dat is namelijk 'industriële' grond, een radicaal andere functie waar andere juridische regels gelden.

Een substantieel aandeel van de export van tuinbouwproducten betreft de sierteelt, snijbloemen en bloembollen

Vogels, maar ook jonge hazen en jonge reeën zijn er overgeleverd aan de bereidheid van een agrariër om voorzichtig te zijn. Loonbedrijven die snel en veel meters moeten maken met hun grote maai-, mest-, oogst- en baalmachines, hebben er doorgaans weinig tijd en aandacht voor. Gelukkig zijn er veel boeren die gewetensvol voorwerk doen, maar het blijft een schrijnend contrast.⁴⁸

Hoe dan ook, functies liggen op landgoederen direct naast en door elkaar en zijn daarom, de regelgeving ten spijt, op een natuurlijke manier verweven. De bodemschimmels

van de bossen, wallen en hagen werken door in de landbouwgronden. De bacteriën van hooi- en bouwland verspreiden en vermeerderen zich ook in de bossen. Wat je in het bos doet, werkt dus door en andersom.

Lanen en bosopstanden functioneren als windsingels waardoor de verdamping minder is. Verminderde grasgroei door schaduw, wordt ruim gecompenseerd door de betere vochtcondities in de zomer. Water dat in (broek)bossen wordt geborgen en vastgehouden in de winter, wordt in de drogere maar ook schaduwrijkere perioden langzaam afgegeven en helpt het bouwland langer door droge zomers heen te komen en de gewasopbrengst op peil te houden.

Veeteelt en pluimvee kunnen van aanliggende productiebossen profiteren. Zo zijn er uiteenlopende initiatieven om in bosranden voederhagen aan te leggen als ruwvoer voor koeien en geiten, zijn er bosuitlopen voor kippen gecreëerd en ook met boslandbouw-systemen wordt geëxperimenteerd. Nieuwe aanplant van oogstbomen profiteert van begrazing, bemesting en betreding.⁴⁹ In een aantal landgoederen worden in rap tempo voedselbossen aangelegd, een functie die zich goed voegt in een landschapstype waar de overgang van boomgaard naar bos gewoon was.⁵⁰

Waterschappen werken mee aan de nodige beekherstel- en waterbergingsprojecten. Er wordt gewerkt aan het definiëren en financieren van groene (natuur) en blauwe (water) ecosysteemdiensten voor samenwerkende boeren, bosbouwers en natuurbeheerders. Op landgoederen zijn dit vanzelfsprekende samenwerkingsverbanden. Daarom zijn er speciale pachtcontracten ontwikkeld voor boeren, met een beter bodembeheer en het versterken van natuurfuncties.⁵¹

In 2019 hebben 140 landgoederen met een gezamenlijk oppervlak van 150.000 ha het manifest *Klimaatrobuuste Landgoederen* ondertekend waarmee zij zich uitspreken om meer en actiever dit soort maatregelen te gaan nemen. In verschillende provincies

lopen vanwege het manifest gesprekken over het onder meer realiseren van robuuste zones met klimaatslimme bossen.⁵² Er is een *Open Bodemindex* (OBI) ontwikkeld om een beeld te krijgen van de bodemvruchtbaarheid en -vitaliteit. Binnen het innovatieve praktijkplatform *Soil4U* worden landbouwbodems op landgoederen met deze OBI in kaart gebracht in samenhang met eDNAscans en bodemsensoren (bodemvocht en koolstof). Zo kan de mate bepaald worden van de mindering van de uitstoot van broeikasgassen en de toename van koolstofvastlegging door aangepast bodembeheer. Steeds meer kan er met dit soort instrumenten gericht gestuurd worden op een betere bodem en dus een beter landschap.

Dat is nodig want net zoals in de gras- en akkerbodems schadelijke bacteriën de overhand kunnen krijgen door vermisting, verdroging, verdichting en verzuring, kunnen schadelijke insecten dat in het bos. Neerslag van stikstof zorgt voor minder schimmels in de bosbodem, waardoor minder voeding en vocht naar de bomen worden aangevoerd. Met langere droogteperiodes wreekt zich dat: insectenplagen krijgen de kans de bossen aan te tasten. Zo kan bijvoorbeeld de fijnspar bij gebrek aan vocht onvoldoende sap- en harsstromen aanmaken om een dergelijke aanval te keren. Hele bospercelen kunnen op deze manier afsterven.

Voorals de es, eik en fijnspar zijn hier tot nu toe het slachtoffer van, maar ook de grove den wordt aangetast door schadelijke schimmels en eveneens de beuk staat onder druk. Duizenden hectares bos zijn aangetast of reeds gekapt om verspreiding van plagen te stoppen. In Duitsland is een oppervlakte bijna zo groot als het hele bosareaal in Nederland al gesneuveld om deze reden. Het enorme aanbod van hout heeft de prijs voor jaren doen kelderen. Een betere vochtthuishouding, meer water in het bos om schimmelgroei te stimuleren, microfauna te beschermen tegen stikstof en langer droge periodes te doorstaan is één van de antwoorden hierop.

Op het landgoed het Lankheet, Zuid-Twente/Noord-Achterhoek — waar ik medebeheer-

der ben — worden hiervoor historische waterfuncties met de Kaderrichtlijn Water (KRW), biologische landbouw en klimaatmaatregelen verbonden. In het verleden bevoelden boeren hun hooilanden om de vorst uit de grond te houden in de winter, te bemesten in het voorjaar (kalk en mineralen in slib) en te irrigeren in de zomer. De bevoeiingssysteem zijn weer hersteld, maar nu met het oog op waterberging, waterzuivering, droogtebestrijding, vitalisering van de bodem en herstel van beekbegeleidende natuur.

Water uit de lokale beek wordt in rietvelden gezuiverd, gedeeltelijk gecombineerd met teelt van kroos (Lemna) en kroosvaren (Azolla).⁵³ Die gewassen zuiveren eveneens het water door stikstof en fosfaat op te nemen. Het opgewaardeerde, ecologische water wordt in broekbossen opgeslagen en verdeeld via een oud bekenstelsel van waaruit het gebruikt wordt om bloemrijk hooiland mee te bevoeien, waardoor het bodemleven extra wordt gestimuleerd.

Een actief bodemleven legt meer koolstof vast en vermindert de uitstoot van methaan en lachgas. Het kruidenrijke hooi dient als ruwvoer voor de biologische melkveehouder. Het riet wordt gemaaid en verwerkt tot akkercompost en gehakseld gebruikt als stalstrooisel. Kroos en kroosvaren worden geoogst en dienen als eiwitaanvulling van het ruwvoer. Het zijn korte ketens, waarin bos, natuur en landbouw in elkaar grijpen.

Landbouw als onderdeel van het landschap

Het verweven landschap van landgoederen is voor de natuurinclusieve streekboer een optimale biotoop. Een extensieve productie vraagt ook om een ruimer grondbeslag voor vee en gewas, dus per saldo komen er geen enorme oppervlaktes landbouwgrond vrij voor groot-schalige bossen of natuur. Wel ontstaat een gevarieerd cultuurlandschap, met alle natuurlijke (bos)elementen. Rust en ruimte in een natuurlijke omgeving zijn zowel voor wonen,

recreatie en sport belangrijk, en goed te verzilveren als we minder grond exclusief voor de landbouw gebruiken.⁵⁴

De lokale voedselproductie kan worden afgezet op lokale markten en bij lokale horeca.⁵⁵ Wat voor de boer in de Andes en in Afrika geldt, geldt hier ook: er wordt naast voedsel ook biodiversiteit 'geproduceerd', er worden minder broeikasgassen uitgestoten en minder fossiele brandstof gebruikt. Omdat de tussenhandel wegvalt, zijn deze producten, ondanks aanzienlijk meer handarbeid, niet veel duurder dan in de supermarkt.

In Frankrijk, waar ze de beste producten vooral zelf opeten, is streekconsumptie, gesteund door de overheid, heel normaal. In landen om ons heen is men gewend en gesteld op voedsel van eigen bodem en wordt lokale productie door de overheid gestimuleerd. In Nederland koopt 20% van de consumenten regelmatig van de streek, maar de potentiële afzetmarkt hiervoor is veel groter.⁵⁶

Welke politieke barrières zijn er om dit ideaal te verwezenlijken? Vooral het vastzitten in de schaalvergrotingsmodus en denken in puur technische oplossingen werken belemmerend. Maar de klimaat- en stikstofproblematiek dwingt eenvoudigweg tot een andere benadering. Louter technische oplossingen zullen te duur blijken te zijn; veel 'innovatieve' ingrepen verkleinen de emissies namelijk nauwelijks.⁵⁷

Om deze omslag waar te maken is een politieke visie nodig die de landbouw als integraal onderdeel ziet van het landschap en niet als

een industrie op zichzelf. Een visie waarin ook de kosten van landbouwgerelateerde ziektes en volksgezondheid en de herstelmaatregelen vanwege het verlies aan biodiversiteit worden meegerekend en de klimaatvoordelen aan het beheer van het land worden toegerekend.

Het Rijk en de provincies kunnen de huidige financiële waardering voor (agrarisch) natuurbeheer en versnipperde vergoedingen als ecosysteemdiensten bundelen, verbreden en verhogen, waardoor klimaatdoelen tegen minder kosten sneller gehaald kunnen worden. Daarnaast kan het rijk deze omschakeling stimuleren in samenwerking met banken en in afstemming met coöperaties. Duurzaam geproduceerd voedsel kan bevoordeeld worden, lokale afzet kan gestimuleerd worden en vermindering van de voedselverspilling kan beloond worden.

Voor de boer ligt de nadruk dan op duurzame productie, het 'oogsten' van broeikasgassen, het vastleggen van CO₂, een effectief waterbeheer, het vergroten van de biodiversiteit en het openstellen van het buitengebied voor recreatief medegebruik. Ideaal is een mix van coöperatieve en lokale afzet (korte ketens, betere prijzen), recreatiefuncties, financiële participatie door burgers en een vergoeding voor (agrarisch) natuurbeheer. Een opwaardering van dit laatste naar een serieuze vergoeding voor ecosysteemdiensten, zal deze combinatie van functies voor boeren extra aantrekkelijk maken. Hierdoor ontstaat een eigentijds type 'gemengd boerenbedrijf'.

Noten

- 1 Cato (1996). *Goed boeren (De Agricultura)*. Vertaald en toegevoegd door Vincent Hunink. Athenaeum — Polak & Van Gennep. Amsterdam.
- 2 Plinius de Jongere (2001). *De brieven*. Vertaald door Ton Peters. Ambo. Amsterdam.
- 3 Universiteit Wageningen. (2020). *Dossier Nederland 2120*.
- 4 Universiteit Wageningen. (2021, 19 februari). *De groene stad van de toekomst*.
- 5 Erisman, J.W., Poppe K. (2020). *Essay: de economie van de landbouw en de mogelijkheden voor regio's om te verduurzamen*. College van Rijksadviseurs.
- 6 Meststoffen Nederland (2015, september). *Productie van minerale meststoffen in Nederland*.
- 7 Smit, M. (2018). *De duurzaamheid van de Nederlandse landbouw*. (proefschrift Universiteit Wageningen). Wageningen.
- 8 Tsiafouli, M.A. et al. (2014). Intensive Agriculture reduces Soil Diversity across Europe. *Global Change Biology*. 21(3), pp. 973-985.
- 9 NIOO-KNAW. (2015). *Towards an Ecology Intensive Agriculture*.

- 10 Onrust, J. et al. (2019). Earthworm Activity and Availability for Meadow Birds is restricted in Intensively Managed Grasslands. *British Ecological Society*; Onrust, J. et al. (2019). Rode regenwormen: sleutelspelers boerenlandbiodiversiteit. *De Levende Natuur*, 120(4).
- 11 Blokhuis, C. et al. (2020). Een eerste verkennende literatuurstudie over het effect van bodembeheer op het behalen van bodem-, water- en lucht doelstellingen. RIVM 2020-0033.
- 12 Gaup-Berhausen, M. et al. (2015). Glyphosate-based herbicides reduce the activity and reproduction of earthworms and lead to increased soil nutrient concentrations. *Schientific reports*, 5(1). pp. 1-9.
- 13 Faber, J.H. et al. (2009). Ecosysteemdiensten en bodembeheer, Maatregelen ter verbetering van biologische bodemkwaliteit. Alterra-rapport 1813, ISSN 1566-7197.
- 14 Er is veel discussie of met een verminderde bodemvruchtbaarheid ook de voedingswaarde van groente, fruit en zuivel achteruit loopt, dus of je nu meer broccoli moet eten om dezelfde voedingsstoffen uit broccoli binnen te krijgen dan tien jaar geleden. De discussie gaat over jaarreeksen, test- en meetmethoden. Er zijn uiteenlopende discussiefora met veel stellingen, maar nog relatief weinig neutraal onderzoek; enkele daarvan: Thomas, D.E. (2003). A study of the mineral depletion of foods available to us as a nation over the period 1940 to 1991. *Nutrition and Health*, 17. pp. 85-115; Thomas, D.E. (2007). The Mineral Depletion of Foods Available to US as A Nation (1940-2002). A Review of the 6th Edition of McCance and Widdowson. *Nutrition and Health*, 10. pp. 2155; Rietra, R.P.J. (2007). Achteruitgang van nutriëntgehalten in voedselgewassen, door een verminderde bodemkwaliteit? Alterra-rapport 1439. Universiteit Wageningen.
- 15 Van den Akker, J. (2018). Bodemverdichting: ondergrond en bovengrond. RLI.
- 16 Kleijn, D. et al. (2018). Achteruitgang insectenpopulaties in Nederland: trends, oorzaken, kennislacunes. Wageningen UR. Tot voor kort was de chemische analyse van de bodem leidend, aan de bodembio-logie werd nauwelijks aandacht besteed, maar dat is gelukkig aan het veranderen, zie: Kal-lenbach, C.M. et al. (2016). Direct evidence for microbial-derived soil organic matter formation and its ecophysiological controls. *Nature communications*, 7, nr. 13630; Louis Bolk Instituut. (2015). Bodemvruchtbaarheid behouden: bijdragen van boer tot burger (brochure).
- 17 CBS. (2020, 7 mei). De landbouw droeg in 2019 evenveel bij aan economie als tien jaar eerder.
- 18 CBS. (2020, 7 mei). De landbouw in de Nederlandse economie 2020.
- 19 Agrimatie/WUR. (2020, 25 november). Aandeel agrocomplex in Nederlandse economie licht gedaald.
- 20 CBS. (2019, 19 juli). De bijdrage van cultuur en media aan de Nederlandse economie.
- 21 CBS. (z.d.). Welke sectoren stoten broeikasgassen uit?; Groen kennisnet. (2020). Dossier Stikstof.
- 22 SPRINT. Sustainable Plant Protection Transition.
- 23 Ministerie van LNV. (2018, 24 januari). Duitsland blijft grootste afnemer Nederlandse agrarische producten.
- 24 Vos, C. (z.d.). De voedselzaak: zolang landen hun eigen honger stillen ten koste van Afrika, verandert er niks. volkskrant.nl.
- 25 FAO. (z.d.). How to Feed the World in 2050.
- 26 Visscher, M., Bodelier, R., et al. (2017). *Ecomodernisme, het nieuwe denken over groen en groei*. Nieuw Amsterdam: Amsterdam.
- 27 Poore, J., Nemecek, T. (2018). Reducing Food's Environmental Impacts through Producers and Consumers, *Science* 1 juni 2018: vol. 360, issue 6392, pp. 987-992; Porterfield, A. (2018). Why We don't all need to be Vegans in the Pursuit of Sustainability, *Genetic Literacy Project*.
- 28 Shepon, A., Eshel, G. et al. (2018). The opportunity cost of animal based diets exceeds all food losses. *PNAS* 115 (15) 3804-3809; Govers, A. (2020, 23 september). Vegan is diervriendelijk én het meest duurzaam. *De Volkskrant*.
- 29 Indien we de landbouwgrond uitsluitend zouden inzetten voor menselijke consumptie, zou het aantal voedselcategorieën voor humane voeding met zo'n 70% kunnen toenemen: Cassidy, E. et al. (2013). Redefining agricultural yields: from tonnes to people nourished per hectare. *Environmental research letters*, 8(3).
- 30 FAO. (2011). *Global food losses and food waste — Extent, causes and prevention*; Bovendien is een substantieel deel van het weggegooid voedsel ook nog steeds geschikt voor menselijke consumptie. Zie ook: Europees Milieu Agentschap. (2020). *Voedselafval*.
- 31 Cassidy, E., Muller, A. et al. (2017). Strategies for feeding the world more sustainably with organic agriculture. *Nature Communications* 8:1290.
- 32 IAASTD. (2009). *Agriculture at a Crossroads; Global Report*; IAASTD. (2019). *Transformation of our food systems, The making of a paradigm shift; reflections since IAASTD — 10 years on*.
- 33 Zie: Sustainable Rice Platform. sustainable.rice.org
- 34 Berghout, E., Glover, D. (2011).

- The Evolution of the System of Rice Intensification as a Socio-Technical Phenomenon.* Bill&Melinda Gates Foundation; Social Science Research Network (SSRN/Elsevier).
- 35 UNCCD. (z.d.) *The Great Green Wall Initiative*.
- 36 Zie de VPRO-documentaire *Green Gold* (2012).
- 37 Allen Savory, een terreinbeheerder en landbouwinnovator uit Zimbabwe, speelt hierin een centrale rol, wij kennen dit principe op veel kleinere schaal als rotatiebeweiding. Zie www.savory.global; TED. (2013). *How to green the world's deserts and reverse climate change*. YouTube; Savory Institute (2018). *Running out of Time. Documentary on Holistic Management*. YouTube.
- 38 Zie: Terra Madre network. *International network of food communities*.
- 39 European Commision. (2020). *The POST-2020 common agricultural policy: environmental benefits and simplification*.
- 40 Zie: www.vruchtbarekringloop.nl; Zie ook: PBL. (2019). *Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren?*
- 41 WUR. *Agrimatie.nl*
- 42 Van Drie, I. (2009). Bert Philipssen: Werken aan een graaskoe. *Veeteelt*.
- 43 Zie: Boerenopschier.nl.
- 44 Hotse Smit, P. (2021, 16 februari). Een duurzame boer is meer toekomstvast. *De Volkskrant*.
- 45 Brinckmann, E. (2004). Het landgoed en de moderne organisatie, spiegelbeelden van managementdenken. *Filosofie in bedrijf*, nr 2.3, jaargang 16.
- 46 Baaijens, G.J. et al. (2011). *Stromend landschap, vloeiveidenstelsels in Nederland*. Zeist: Knnv Uitgeverij.
- 47 Fontein, R.J. et al. (2009). *Relatie recreatie en natuur, Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009*. WUR; Breman, B.C. et al. (2009). *De aantrekkingskracht van het Nederlandse landschap, Een verkenning naar de relatie tussen ruimtelijke factoren en inkomend toerisme*; WUR. *Wettelijke onderzoekskosten Natuur & Milieu, rapport 95*; CBS. (2020). *Waarde van ons landschap in kaart gebracht*.
- 48 Zie: <https://wij.land/loonwerker-verantwoordelijk-voor-bodembeheer/>. Onderwijl wordt er aan praktijkvormen als 'gebundeld beheer' gewerkt, waarin meerdere boeren samenwerken met een loonwerker die mede verantwoordelijk is voor de bodemkwaliteit.
- 49 Luske, B. et al. (2020). *Masterplan agroforestry, advies voor het realiseren van een schaal-sprong voor agroforestry in Nederland*. Bunnik: Louis Bolk Instituut.
- 50 Zie: voedselbosbouw.org/.
- 51 Zie: Landgoedvilsteren.nl (2013). *Landgoed Vilsteren werkt aan duurzame landbouw*.
- 52 Zie: Bosgroepen (z.d.). *Klimaat-slim bos- en natuurbeheer*.
- 53 In de periode 2014-2018 is er op het Lankheet uitgebreid praktijkonderzoek verricht naar kroosteelt in het project Aquatische Biomassaketen: voor menselijke consumptie (eiwitproductie tbv vegan/vleesvervangende producten) bleek buitenteelt niet geschikt, wel voor eiwitaanvullend veevoer.
- 54 Kamerbeek, H. (2012). *Waardevol groen*. Utrecht: Innovatie-Netwerk; Kamerbeek, H. (2015). *Ondernemen met natuur. Tips voor grondeigenaren*. Utrecht: Uitgeverij Matrijs.
- 55 Zie de website van landgoed Mariënwaardt: www.marienwaardt.nl.
- 56 Vijn, M. et al. (2013). *De marktpotentie van streekproducten in Nederland, uitkomsten van een consumentenonderzoek en een SWOT analyse*. WUR, PPO nr. 539.
- 57 Bruggen, C. van, Geertjes, K. (2019). *Stikstofverlies uit opgeslagen mest, Stikstofverlies berekend uit het verschil in verhouding tussen stikstof en fosfaat bij excretie en bij mestafvoer*. CBS.

Geen democratie zonder politiek, ook niet in de regio's

Gemeenteraden krijgen maar moeilijk grip op de vele regionale samenwerkingsverbanden die er zijn en dat leidt tot een pijnlijk gebrek aan democratische legitimiteit. Een oplossing kan zijn om het aantal samenwerkingsverbanden terug te dringen. Wellicht ontkomen we uiteindelijk ook niet aan een extra democratisch gekozen regionale bestuurslaag.

MARIJE VAN DEN BERG & GEERTEN BOOGAARD

Marije van den Berg is onderzoeker/adviseur democratische kwaliteit en auteur van het boek 'Stop. Stopstrategie voor organisaties'; Geerten Boogaard is hoogleraar decentrale overheden aan de Universiteit Leiden (Thorbecke-leerstoel)

Politici en ambtenaren kunnen elkaar lang bezighouden zonder een stap verder te komen. Dat komt door wat Sir Arnold in de Britse politieke serie *Yes Prime Minister* 'the politicians logic' noemt: 'something must be done. This is something. Therefore, we must do it.'¹ Een dergelijke *action bias* sluit prima aan bij die van topambtenaar Sir Humphrey Appleby: 'We don't measure our success by results but by activity and the activity is considerable and productive.'² De lange zoektocht naar effectieve en legitieme regionale samenwerking van de afgelopen decennia heeft er alles van weg.

Raadsleden klagen al jaren over een gebrek aan zicht, invloed en controle op wat in het jargon 'verbonden partijen' heten: organisaties en samenwerkingsverbanden waarin hun gemeente een financieel én een bestuurlijk belang heeft. Meestal gaat het dan om gemeenten die onderling of met andere bestuurslagen (provincie, waterschappen) samenwerken in een publiekrechtelijke constructie. Deze

constructies worden geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en worden ook wel 'verlengd bestuur' genoemd. Al is dat meestal niet echt hoe raadsleden de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ervaren. Daarom wordt er al jaren gesleuteld aan de wettelijke bepalingen voor regionale samenwerking. Ook het kabinet-Rutte III deed weer een voorstel om de Wet gemeenschappelijke regelingen aan te passen en de positie van volksvertegenwoordigers in gemeenteraden, Provinciale Staten en het algemeen bestuur van waterschappen te versterken.³

Terwijl dat voorstel nog plenair door de Tweede Kamer moet worden behandeld, ligt er al een plan voor de volgende kabinetsperiode klaar. De invloedrijke ambtelijke studiegroep interbestuurlijke en financiële verhoudingen adviseerde onlangs dat een onafhankelijke interbestuurlijke taskforce aangesteld moet worden, die het nieuwe kabinet binnen een jaar adviseert over een alternatief

voor de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dat alternatief is bedoeld om meer ruimte en flexibiliteit te bieden voor zowel samenwerking tussen overheden als publiek-private samenwerking.⁴ Kortom: 'the activity is considerable and productive', maar het lek lijkt nog niet boven water.

Gemeenten zitten gemiddeld in 33 samenwerkingsverbanden

Dat lek zal ook in dit artikel niet boven water komen. Het gebrek aan democratische controle en legitimiteit van het 'verlengd bestuur' is daarvoor een te taai en ingewikkeld probleem. Toch denken wij dat we de zoektocht naar een betere democratische legitimatie een stapje verder kunnen helpen. Dat doen we door afstand te nemen van de politiek-bestuurlijke dynamiek en na te gaan wat we eigenlijk weten over de oorzaken van de problemen die spelen rondom intergemeentelijke samenwerking. Ons uitgangspunt is daarbij: geen democratie zonder burgers, geen representatieve democratie zonder volksvertegenwoordiging en vooral: geen democratie zonder politiek. Ook niet regionaal.

We schetsen in dit artikel het probleem eerst wat grof: hoeveel samenwerkingsverbanden zijn er en wat zijn precies de klachten? Vervolgens beschrijven we drie patronen die de problemen in stand houden en zelfs versterken; patronen die we moeten doorbreken omdat we het probleem anders niet oplossen. Die drie patronen gaan over depolitisering, over de rol van vakdepartementen en over de vierde bestuurslaag. We bespreken wat we kunnen doen om deze patronen te doorbreken, en vooral: waar we mee moeten stoppen. Dat geldt met name voor het taboe op de vierde bestuurslaag. Om een regionaal bestuur te

krijgen dat democratisch én politiek werkt, moeten we dat taboe doorbreken, is onze stellingname.

Het probleem in grove lijnen

Intergemeentelijke samenwerking is geen nieuw verschijnsel in het Huis van Thorbecke. Variërend van hoofdzakelijk informele samenwerking of het gezamenlijk beheer van een brug over een rivier tussen twee gemeenten, via allerlei private constructies tot de inmiddels wettelijk opgetuigde gemeenschappelijke regelingen – gemeentelijke samenwerkingsverbanden met een eigen publiek-rechtelijke rechtspersoonlijkheid. Het aantal samenwerkingen lijkt echter hoger dan ooit.

Onderzoekers becijferden tussen 2017 en 2020 een groei van de samenwerkingsverbanden (in brede zin) van maar liefst 17%.⁵ Gemeenten werken inmiddels in gemiddeld 33 verbanden samen (tegenover 27 in 2017), en doen dat het meeste in Limburg en het minste in Fryslân. Opvallend genoeg werken gemeenten met minder dan 100.000 inwoners gemiddeld genomen minder vaak samen dan de grotere gemeenten: gemiddeld 33 tegenover 46 samenwerkingsverbanden. De samenwerkingsverbanden betreffen hoofdzakelijk zogenoemde collegeregelingen – een gemeenschappelijk (overleg)orgaan waarin wethouders de deelnemende gemeenten vertegenwoordigen die hierover aan hun eigen gemeenteraad verantwoording afleggen. Ze gaan vaak over het fysieke domein (27%), gevolgd door het sociaal domein (20%).

Al deze samenwerkingsverbanden hebben met elkaar gemeen dat ze bovenlokaal zijn. Maar daar houdt de overeenkomst ongeveer op. Er is grote differentiatie in aard en intensiteit van de samenwerking en partners waarmee wordt samengewerkt. De Regioatlas van het ministerie van Binnenlandse Zaken laat zien dat Nederland op sociaal gebied in 49 verschillende soorten regio's is ingedeeld, op het gebied van veiligheid op 7 manieren, wat de bestuurlijke samenwerking betreft zijn

er 17 verschillende soorten regio's en in het fysieke domein is de kaart van Nederland op 7 verschillende manieren verdeeld.⁶ Een deel van deze regio-indelingen is wettelijk vastgesteld en landelijk vastgesteld, zoals bijvoorbeeld de Veiligheidsregio's. Andere regionale samenwerkingsverbanden zijn van onderop gegroeid.

Op papier is de democratische legitimatie van de intergemeentelijke samenwerking prima op orde. Met enige regelmaat wordt die theorie in mooie brochures uitgevent. Bijvoorbeeld in de handreiking *Grip op regionale samenwerking* uit 2015. Gemeenteraden hebben volgens deze handreiking zelf een sterke invloed op het aangaan van de regelingen.⁷ Dezelfde brochure adviseert raadsleden om goed op te letten of ze een bevoegdheid wel regionaal willen beleggen, want 'bevoegdheden die eenmaal weggegeven zijn, komen moeilijk terug.'

Is er toch een goed idee om iets samen met andere gemeenten aan te pakken — omdat het regionaal effectiever, efficiënter of meer gedragen kan — dan moeten gemeenteraden 'op voorhand concrete afspraken maken met het college van B en W over het proces, over de indicatoren voor de beoordeling en de momenten waarop de raad invloed kan uitoefenen'. Daarna is het een kwestie van goed je werk doen, concludeert de handreiking. 'Zoek uw collega's in andere raden op. Verlengd lokaal bestuur vergt verlengde democratische controle' en 'zorg voor expertise binnen de raad over wat de samenwerking is en hoe die werkt'. Kortom: een kind kan de was doen.

De praktijk is weerbarstiger. Ondanks het wettelijk instrumentarium en de voorlichting daarover, nemen klachten van raadsleden over de samenwerkingsverbanden toe. Inmiddels is meer dan de helft niet tevreden met zijn positie in het verlengd lokaal bestuur. In 2013 en 2017 liet de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden grote enquêtes uitvoeren onder raadsleden.⁸ Het beeld dat daaruit oprijst is weinig positief: 'Voor veel raadsleden is en blijft regionale samenwerking iets

ongrijpbaars. De resultaten uit 2017 laten geen positiever beeld zien ten opzichte van 2013. Zo geeft 56% van de raadsleden aan ontevreden te zijn over de eigen mogelijkheden om de besluitvorming rondom regionale samenwerking te beïnvloeden; 32% (2013: 30%) van de raadsleden geeft daarnaast aan onvoldoende kennis en expertise te hebben om hun controlerende taak als raadslid uit te oefenen op de (uitvoering) van gemeenschappelijke regelingen. Ook geeft 36% (2013: 30%) van de raadsleden aan doorgaans geen tijd te hebben zich te verdiepen in de gemeenschappelijke regeling. Deze uitkomsten bevestigen het beeld dat de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen in toenemende mate in gevaar komt.'

Dit alles bij elkaar roept een aantal vragen op. In de afgelopen jaren is met de grote decentralisaties naar de gemeenten het aantal bovenlokale samenwerkingsverbanden alleen maar toegenomen. Dat geldt ook voor de samenwerkingen die gemeenten vrijwillig aangaan en niet alleen kleine gemeenten met weinig bestuurskracht doen dat. Zelden was de samenwerking op expliciet initiatief van de gemeenteraden, veel vaker zijn het de colleges die de samenwerking zoeken. Soms ongemerkt omdat er nu eenmaal al een overleg was, soms geïnitieerd door de ambtelijke organisatie (directeuren van diensten en uitvoeringsorganisaties) en soms werken gemeenten samen vanuit het idee dat er efficiency nodig is, bijvoorbeeld in bedrijfsvoering of expertise.

Niet zonder reden wordt in dit verband van een (dubbele) decentralisatieparadox gesproken.⁹ De forse *afschaling* (decentralisatie) van de overheidstaken in het sociaal domein heeft een nieuwe *opschaling* in het lokaal bestuur veroorzaakt. Dat is de eerste paradox. De tweede, daarmee verwant, is dat de gemeenteraad die in het sociaal domein aan het stuur moest komen door de regionalisering juist meer op afstand is geraakt.

Maar waarom raken raadsleden verstrikt in samenwerkingen waar ze vervolgens steen

en been over klagen? In theorie hebben raadsleden beslissende invloed op het aangaan van samenwerkingen en kunnen zij er ook weer vanaf. En die theorie klopt. Waarom houden raadsleden er dan niet mee op, als ze er zelf vanaf willen? En als ze er toch niet vanaf willen: waarom verstevigen ze hun grip op die samenwerkingen dan niet met de middelen die ze wél hebben?

In theorie zijn er nu al veel meer mogelijkheden om de grip op een regionale samenwerking te verstevigen dan waar raadsleden gebruik van maken. En ook die theorie klopt. Maar waarom voelen raadsleden zich dan nog steeds slachtoffer? Is dat onterecht zelfmedelijden of klopt de theorie toch niet helemaal? In onze zoektocht naar antwoorden op deze vragen vonden we drie patronen die het probleem in stand houden.

Patroon 1: Depolitisering is de smeerolie van regionale samenwerking

De stand van de regionale samenwerking in Nederland valt slecht te begrijpen zonder kennis van de verzuiling. Na de Tweede Wereldoorlog – toen de taak van de overheid zich ontwikkelde tot die van een moderne verzorgingsstaat – was in het grootste deel van Nederland één zuil dominant. Bovenlokale vraagstukken konden gemakkelijk binnen het netwerk van de zuil worden opgelost. Hoogleraar Regionaal Bestuur Marcel Boogers (Universiteit Twente) schrijft: 'Waar elders in Europa problemen op het gebied van de volkshuisvesting, volksgezondheid of economische ontwikkeling als 'regionale vraagstukken' op de agenda verschenen, werden deze in Nederland binnen verzuilde regionale kaders opgelost door gelijkgestemde gemeentebezuurders en bestuurders van werkgeversverenigingen, vakbonden, woningcorporaties, zorginstellingen en scholingsinstituten'.¹⁰ Na het afbrokkelen van de zuilen begon in de jaren zeventig van de vorige eeuw een discussie over regio's die tot op de dag van vandaag voortduurt.

Ondertussen is het recept voor succesvolle samenwerking uit de verzuiling niet veranderd: depolitisering. Politieke samenwerking gaat stukken makkelijker als het uitvoering heet, of beter nog: bedrijfsvoering. Hoe politiever de materie, hoe sneller de samenwerking gaat haperen.¹¹ Gemeenteraden staan immers primair voor het belang van hun eigen gemeente en het regionale belang is niet noodzakelijk de optelsom van de belangen van de deelnemende gemeenten. Het kan bijvoorbeeld in het belang van de regio als geheel zijn dat er maar één bedrijventerrein komt, maar de vraag in welke gemeente dat zal moeten gebeuren is daarmee, zacht gezegd, nog niet beantwoord.

Er is dus een duidelijke prikkel om regionale samenwerking zo veel mogelijk als niet-politieke materie te presenteren. Het stellen van een gedeeld regionaal belang wordt dan ook makkelijker: als iets efficiënter kan, is dat voor iedereen winst. Behalve dan voor raadsleden die politieke grip wilden houden.

De bestuurlijke logica van wethouders versterkt dit patroon van depolitisering. Veel regionale samenwerkingsverbanden zijn juridisch gezien collegeregelingen (samenwerkingen tussen colleges van burgemeester en wethouders) en wethouders zijn dus de facto het meeste actief in de regio. Zowel ten behoeve van hun onderlinge samenwerking als naar de raad toe maken wethouders hun politieke leven makkelijker als ze de regionale materie benaderen en presenteren als apolitieke kwesties. Dit effect is helemaal sterk in gemeenten waar gemeenteraden ervan overtuigd zijn 'dat zij niet over de uitvoering gaan' en het cultuur is dat gemeenteraadsleden bij voorkeur wegblijven op de plekken waar wethouders aan het werk zijn.¹² Zie dan als raadslid je controlerende werk nog maar eens te doen.

Opvallend aan de enquête onder raadsleden over regionale samenwerking is dat een derde van de ondervraagden aangeeft geen kennis te hebben over hoe de regio in elkaar zit of wat daar speelt én geen tijd heeft om die kennis te verwerven.¹³ Gebrek aan tijd is

echter altijd ook een kwestie van prioriteit. De raadsleden voelen wellicht onvoldoende urgentie om te doen wat ze wel zouden kunnen doen om hun grip op de regio te verstevigen. Voor dat deel van de raadsleden is het uitbesteden van lastige politieke dossiers aan depolitiserende samenwerkingsverbanden mogelijk een manier om politieke verantwoordelijkheid af te schuiven. Hun klachten over gebrek aan grip op de regio zijn dan onderdeel van

Wethouders maken hun politieke leven makkelijker als ze regionale materie presenteren als apolitieke kwesties

deze strategie van passiviteit, bedoeld voor de eigen achterban. Daarmee stoppen, vraagt ontmaskering van die strategie.

Dat ligt anders bij raadsleden die wél tijd vrijmaken om zich in de regio te verdiepen maar toch klagen over gebrek aan grip. In die gevallen signaleren de klachten over een gebrek aan grip wellicht onvrede over de mate waarin een kwestie gedepolitiseerd is om regionale aanpak mogelijk te maken. Wanneer regionaal een 'visie' vastgesteld moet worden bijvoorbeeld, of als de raad wil toezien op de kwaliteit van een regionale uitvoeringsorganisatie.

Waarschijnlijk gaat het de klagende raadsleden dan niet om een gebrek aan technische instrumenten om invloed uit te oefenen (een extra amendementsrecht, bijvoorbeeld), maar om een behoefte aan aangrijpingspunten om ergens politiek van te maken. Effectieve oplossingen voor het democratiseren van de regionale samenwerking zouden daar dan op moeten aansluiten om keuzes die in regionaal verband voorliggen weer als politieke keuzes zichtbaar te maken.

Wat daar verder van zij, het is goed te beseffen dat het gebrek aan politieke grip waar raadsleden aanhoudend over klagen, geen hardnekkige ontwerpfout is. Depolitisering is de smeerolie van succesvolle regionale samenwerking. Het zit er *by design* in. En het kan er dus ook alleen *by design* uitgehaald worden. Maar niets heeft alleen maar voordelen.

Het (weer terug) politiseren van onderwerpen waarop regionaal wordt samengewerkt, komt niet zonder risico. Zoals het te veel depolitiseren tot klachten over te weinig grip leidt, zo zal het te veel politiseren de effectiviteit van de samenwerking op het spel zetten. Depolitisering is ook ergens goed voor. Als de politieke belangen van de eigen gemeente of een specifieke politieke kleur op de voorgrond komt te staan, kan de politieke vlam in de regionale pan slaan, waarna de bestuurlijke samenwerking stokt. Uiteindelijk zal het dus een evenwichtsoefening blijven.

Patroon 2: Regionale samenwerking is de achtertuin van vakdepartementen

Tegenwoordig valt op veel plekken te lezen hoe wenselijk differentiatie en maatwerk zijn in de inrichting van het openbaar bestuur. De uniformerende standaardoplossingen van het Huis van Thorbecke worden met regelmaat als knellend ervaren. Ameland is toch zeker Amsterdam niet? In dat licht is het opvallend dat op het gebied van regionale samenwerking, waar in de praktijk echt die gewenste duizend bloemen bloeien, juist weer wordt geklaagd over het gebrek aan overzicht over de ingewikkelde spaghetti van samenwerkingsverbanden. Zo ideaal is differentiatie dus niet.

Raadsleden die werk willen maken van hun vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taak in het verlengde lokale bestuur zouden geholpen zijn als er geen veelvoud aan versnipperde gemeenschappelijke regelingen (samenwerkingsverbanden) zou bestaan, maar een paar grote en belangrijke regelingen waarin veel gebeurt.

Het ligt voor de hand dat de grip van raadsleden op regionale samenwerking toeneemt als de territoriale congruentie toeneemt, oftewel dat gemeenten in minder verschillende samenstellingen gaan samenwerken. Maar waarom gebeurt dat nauwelijks? Ongetwijfeld speelt hier mee dat het politieke kaliber toeneemt als een samenwerkingsverband meer taken (eventueel op meer beleidsterreinen) tegelijk uitvoert. Er moeten dan immers meer onderwerpen tegen elkaar worden afgewogen. Terwijl één eenvoudige regeling voor bijvoorbeeld de inzameling van afval, zorgt voor minder afwegingen en politiek. Versnippering draagt zo bij aan de depolitisering.

Maar er is nog iets. Regionale samenwerking is meer dan een voortzetting van lokale politiek met regionale middelen. Rond de jaren zeventig van de vorige eeuw ontstond de zogenaamde 'materiële functionalisatie'. Hoogleraar Staatsrecht Douwe Jan Elzinga zegt daarover: 'Omdat het niet erg opschoot met gewestvorming, miniprovincies of de vorming van bestuurlijke landsdelen nestelden de vakdepartementen zich op grootse wijze op het regionale niveau. Daar werd men weinig gehinderd door lastige politici, daar vond men een aantrekkelijke schaal en van daaruit konden gemeenten en provincies onder controle en in de gaten worden gehouden: de komst van de "rijksheren in de regio".'¹⁴

Dit verschijnsel is zeker nog niet weg. Van *City Deal* tot energietransitie en veiligheid: vakdepartementen maken hun eigen indelingen op basis van hun eigen logica. Uit de aard der zaak zijn zij primair gericht op de effectiviteit van hun beleid, tegenwoordig doorgaans onder de vlag van het opgavegerichte werken. Hun eigen opgave, wel te verstaan, waarbij een eigen logische regio-indeling zal volgen. Wie vooral zijn eigen beleid wil uitrollen, heeft belang bij regio's waar raadsleden geen grip op hebben, laat staan alle burgers die zij vertegenwoordigen. Dat is geen kwade wil. Om efficiënt het beleid van het vakdepartement te kunnen uitvoeren, is dit volkomen logisch.

Wie dat patroon zou willen doorbreken, moet de vakdepartementen strakker aan de hoofdstructuur houden waarin de decentrale democratie is georganiseerd of tenminste regio's meer congrueren. Hoe congruenter de regio's, hoe meer mogelijkheden om de verschillende regionale opgaven binnen hetzelfde regionale samenwerkingsverband – in weerwil van de belangen van de verkokerde vakdepartementen – ook *tegen elkaar* af te wegen. En hoe meer mogelijkheden er zijn om belangen tegen elkaar af te wegen, hoe meer ruimte er ontstaat voor echte politiek.

Patroon 3: Taboes over provincies en een vierde bestuurslaag

Er is nog een derde patroon dat de hardnekkigheid van de problemen met de democratische legitimatie van regionale samenwerkingen verklaart. Dat zijn de taboes die op voor de hand liggende oplossingen liggen. Boogers onderscheidt er enkele.¹⁵ Allereerst bestaat bij de inrichting van het openbaar bestuur vanouds een sterke argwaan jegens de provincies. Voordat Nederland één Koninkrijk werd, maakten zeven provincies hier de soevereine dienst uit. En sinds wij een eenheidsstaat zijn, proberen we te voorkomen dat de provincies zich hun machtige verleden herinneren en de controle weer overnemen.

Deze argwaan tegen provincies veroorzaakt dat er omvangrijke vormen van regionale samenwerkingen ontstaan die in oppervlakte soms precies de hele provincie dekken of inhoudelijk dicht tegen de provinciale huishouding aan zitten, maar toch liever bij een democratisch gemankeerde regionale samenwerking worden gelaten dan op een democratisch gelegitimeerd provinciaal niveau worden belegd.

Een andere voor de hand liggende oplossing om het gebrek aan democratie op regionaal niveau te compenseren, zou het organiseren van regionale verkiezingen zijn. Maar zo lang de samenwerking in regio's zich tussen de provincies en de gemeenten blijft

bevinden, zal deze gedachte snel afstuiten op het mantra dat Nederland geen ruimte heeft voor een vierde bestuurslaag.

Taboes zijn niet per se onterecht. Zeker de bezwaren tegen het optuigen van een integrale vierde bestuurslaag met een eigen rechtstreeks democratisch mandaat zijn goed voorstelbaar. Dat geldt zeker ook voor het derde taboe dat Boogers benoemt: de weerzin tegen écht grote gemeenten. Grote gemeenten kunnen kunstmatige constructies worden, helemaal losgezongen van feitelijk bestaande gemeenschappen. Maar wie wil begrijpen waarom het probleem van de gebrekige democratische legitimatie van regionale samenwerking zo hardnekkig is, kan er niet omheen dat op een aantal voor de hand liggende oplossingen een taboe rust.

Patronen doorbreken door te stoppen

De drie patronen die we in dit artikel zien zijn: depolitiseren, instrumentalisering door de vakdepartementen en een taboe op een vierde bestuurslaag. We hebben laten zien dat die patronen een goede reden hebben: soepele samenwerking, efficiënte uitvoering van sectoraal beleid en het voorkomen van te grote gemeenten of te veel macht bij de provincies. Die redenen zijn niet weg, en doorgaan op dit pad lijkt dus niet onlogisch.

Wie regionale opgaven (weer terug) wil politiseren om daarmee meer democratische legitimiteit voor besluiten te krijgen, moet juist met de vele verschillende samenwerkingsvormen stoppen of deze samenvoegen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken moet serieus werk maken van het opheffen van de plekken waar 'deals en strategieën' ten onrechte de plek van de politiek hebben ingenomen.

Slechts wat bijdraagt aan het uitgangspunt 'geen democratie zonder vertegenwoordiging' mag wat ons betreft blijven bestaan. Van de rest moeten gemeenteraden en met hen het ministerie van Binnenlandse Zaken zeggen: kunnen we ermee stoppen? Dat lijkt een eenvoudige vraag, maar we stellen hem zel-

den. Want suggereren dat je ergens mee stopt, is als het kind dat roept: de keizer heeft geen kleren aan. En er lopen nogal wat regionale keizers rond zonder kleren. Van strategische regiovisies en overlegtafels tot 'dashboards' die controle suggereren.

Het aantal klachten van raadsleden over de samenwerkingsverbanden neemt toe

Het is daarvoor ook nodig om het taboe op een regionale bestuurslaag te doorbreken. Want we hebben iets beters nodig om naar over te stappen. Burgers kunnen naar ons idee prima leven met een regionale bestuurslaag voor bijvoorbeeld de energietransitie, de jeugdzorg en de GGD's, waar dagelijks bestuurders door gekozen volksvertegenwoordigers worden gecontroleerd en bijgestuurd. Het wordt er politieker en democratischer op, en daarmee legitiemer dan nu.

Op beleidsterreinen en bij onderwerpen waar dat passend is kunnen we 'gewoon' eerst de provincie benutten. Waarom wilden de Zeeuwse gemeenten bijvoorbeeld de jeugdzorg niet teruggeven aan de provincie? Toen de minister van Binnenlandse Zaken dat idee in een lezing opperde, reageerden de wethouders daags erna zeer terughoudend. Maar waarom eigenlijk? Of een nog controversiële idee: kunnen de waterschappen een grotere rol spelen in de omgevingspolitiek?

Er is in elk geval niet veel tegen een regionale bestuurslaag om de politiek terug te brengen in het bovenlokale. Het alternatief — nieuwe vormen op maat erbij zodra de opgave ingewikkeld wordt — maakt het probleem van gebrek aan democratische grip en legitimering immers alleen maar taaier.

Laten we het taboe op de regionale bestuurslaag doorbreken en komen tot een regionale vorm van democratie rond maatschappelijke thema's. Dus afzonderlijke raden die expliciet de kwesties die spelen op het regionale niveau politiek willen maken. Of

een maatschappelijke opgave regionale, lokale, provinciale of landelijke processen nodig heeft, bepalen burgers en dus de volksvertegenwoordiging. Wij kiezen daarvoor. Maar eerst opruimen.

Noten

- 1 Yes Prime Minister. (1988, 7 januari). [So2E05]. *Power to the people*. 7 januari 1988.
- 2 Yes Minister. (1981, 23 februari) [So2E01]. *The compassionate society*. 23 februari 1981.
- 3 Kamerstukken II 2019/20 (2020, 1 juli) 35513, nrs. 1-3. *Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen*.
- 4 Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen. (2020, 10 september). *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!* Overheid van nu. p. 10.
- 5 PROOF adviseurs & KWINK groep. (2020). *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020*.
- 6 www.regioatlas.nl (bijgewerkt tot 2017).
- 7 Vereniging van Griffiers. *Grip op regionale samenwerking Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*. Den Haag: Sdu 2015. De citaten komen uit de acht gouden lessen op p.10-11.
- 8 Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2017). *Raad & Regionale Samenwerking 2017*.
- 9 Boogers, M. & Reussing, R. (2019). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. Bestuurswetenschappen*, (73)2, pp. 22-46.
- 10 Boogers, M. (2018). *Regie in de regio. Waarom structuurdiscussies nodig zijn*. p. 10.
- 11 Boogers, M., Klok, M.J., Deters, B. & Sanders, M. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Universiteit Twente.
- 12 Het ontbreken van (invloed van) de volksvertegenwoordiging in de fase van uitvoering en beheer van de beleidscyclus, is overigens niet alleen bij regiozaken een probleem, zoals we bijvoorbeeld zagen bij het toeslagenschandaal en in de hoorzittingen over de uitvoeringsorganisaties.
- 13 Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2017). *Raad & Regionale Samenwerking 2017*.
- 14 Elzinga, D.J. (2020, 10 december). *Vakdepartementen nestelen zich in de regio*. (column). raadsleden.nl.
- 15 Boogers, M. (2018). *Regie in de regio. Waarom structuurdiscussies nodig zijn*.

Lessen van de Franse burgerklimaattop

De commissie-Brenninkmeijer pleit voor een burgerforum om Nederlandse burgers bij het klimaatbeleid te betrekken. De Franse president Macron organiseerde in 2019 zo'n landelijke burgerconventie als reactie op de protesten van de Gele Hesjes-beweging. Wat heeft dat opgeleverd?

MATTHIJS VAN MUIJEN

Bestuurskundige, volger van de Franse politiek, oud-raadslid van de PvdA Rotterdam en werkzaam als beleidsmedewerker bij de gemeente Den Haag

Marie-Claire, gepensioneerd en afkomstig uit een landbouwtreek in Bretagne heeft zojuist een pleidooi gehouden voor schonere auto's. Even daarvoor hield de 17-jarige student Nicolas uit de Zuid-Franse stad Aix-en-Provence een betoog voor het beter betrekken van jongeren bij de energietransitie. We kijken naar opnamen van het laatste weekend van de Franse 'Burgerconventie voor het klimaat', oftewel *La Convention citoyenne pour la transition écologique*: een via loting representatief samengesteld forum van 150 Franse burgers die na negen maanden vergaderen 149 voorstellen doen voor beter en rechtvaardiger klimaatbeleid. Heel Frankrijk kan online meekijken. Het beraad is geïnitieerd door de Franse president Emmanuel Macron en is zijn antwoord op de protesten van de Gele Hesjes-beweging tegen onder meer de verhoging van de CO₂-belasting en daarmee ook de benzineprijzen.

In dit artikel blik ik terug op de opkomst van de Gele Hesjes-beweging. Vervolgens ga ik dieper in op de organisatie en resultaten van de Franse burgerklimaattop. Hoe pakt

de Franse politiek de klimaatvoorstellen op? Staat de volksvertegenwoordiging buitenspel of draagt de burgerklimaattop juist bij aan politieke participatie en draagvlak voor klimaatmaatregelen? Ten slotte kijk ik naar de lessen die we kunnen leren van de Fransen burgerconventie en de roep om meer politieke inspraak en betrokkenheid van burgers.

Protesten van de gele hesjes

Les gilets jaunes oftewel de gele hesjes is een beweging die ontstaat in het voorjaar van 2018 op sociale media. Later verplaatst de protestbeweging zich naar de straat.¹ Vanaf november 2018 tot in het voorjaar van 2019 togen veel Franse burgers zaterdag op zaterdag naar de grote steden om daar – in de inmiddels zo kenmerkende veiligheidshesjes – protestmarsen te lopen, rotondes te bezetten en toegangswegen naar brandstofdepots te blokkeren. De demonstraties richtten zich tegen het economische hervormingsbeleid en de milieumaatregelen van de Franse regering; tegen stagnerende



Deelnemers aan de burgertop en hun begeleiders betreden het Paleis van Iéna in Parijs voor een bijeenkomst van de Franse klimaatconventie.

koopkracht, tegen stijgende brandstof- en energieprijzen én tegen het in de ogen van veel Fransen onrechtvaardige klimaatbeleid.

Vanaf december worden de wekelijkse demonstraties steeds grimmiger en zorgen reldschoppers voor veel schade in de Franse binnensteden. De politie treedt met harde hand op tegen het toenemende geweld. Dat leidt uiteindelijk tot 11 doden en ruim 4.400 gewonden, waarvan 2.400 demonstranten en bijna 2.000 agenten.²

Aanleiding van de protesten op 17 november 2018, toen 282.000 Fransen de straat op gingen, is het verhogen van de CO₂-belasting. Deze is ingesteld onder toenmalig president François Hollande in 2014. De belasting bedroeg toen € 7 per ton CO₂ en steeg geleidelijk naar € 44 per ton CO₂ in 2018. President Macron wilde deze belasting tijdens zijn regeerperiode stapsgewijs verder verhogen naar € 56 in 2020 en daarna naar € 100 in 2022. Door de belasting werd benzine aan de pomp tot 2018 € 0,12 per liter duurder, bovenop de reguliere prijsstijgingen.³

Hoewel dankzij de maatregel bijna 4 miljoen ton minder CO₂ werd uitgestoten, was de maatregel vanaf het begin impopulair bij de bevolking. Veel Fransen moesten fors meer aan brandstof gaan uitgeven. Bovendien vloeiende maar een klein percentage van de € 8 mrd belastinginkomsten die de maatregel opleverde naar een fonds om de transitie naar een duurzame samenleving te bekostigen.⁴ De communicatie over de extra belastingopbrengsten was niet transparant en bovendien hield de regering weinig rekening met de gevolgen voor bewoners van slecht bereikbare plattelandsgebieden, met amper goed openbaar vervoer en weinig voorzieningen in de directe omgeving.⁵

In een speciaal thema-katern van *Cairn International Edition* analyseren verschillende Franse auteurs de opkomst van de nieuwe burgerprotestbeweging. De Franse socioloog Jean-Pierre Le Goff spreekt in een artikel over een 'nieuwe democratische uitdaging'.⁶ De Gele Hesjes-beweging is divers van samenstelling

en heeft met name aanhang buiten de grote steden bij mensen met lage of middeninkomens. De Franse arbeiders- en middenklasse op het platteland zijn niet de armsten in de samenleving maar voelen zich, door het gebrek aan verbinding met de rest van het land, cultureel achtergesteld en economisch kwetsbaar, schrijft historicus Michael Seidman.⁷

1,5 miljoen Fransen leverden een bijdrage aan het 'Groot Nationaal Debat'

Volgens Seidman is de Gele Hesjes-beweging ontstaan omdat de elites te weinig contact hebben met de werkende klasse. Grote delen van de werkende klasse wantrouwen steeds meer de traditionele media en roeren zich vooral op sociale media waar hun berichten niet gefilterd worden door bijvoorbeeld politieke partijen of vakbonden. Het is volgens Seidman niet vreemd dat de extra CO₂-belasting op benzine dé trigger voor de protesten lijkt te zijn geweest. Voor Fransen die in de buitengebieden wonen is de auto belangrijk zo niet noodzakelijk, en de afhankelijkheid ervan neemt met het verschraken van voorzieningen op het platteland alleen maar toe.

Ook Mathilde Martin en Mine Israr duiden het verschil van de beleavingswereld van de elite en de 'gewone' Fransman. Ze omschrijven dat als het verschil tussen het *einde van de wereld* versus het *einde van de maand*.⁸ Het einde van de wereld wordt geassocieerd met de landelijke politiek en de intellectuele elites die zich zorgen maken over het milieu. Het einde van de maand staat voor de worsteling van veel Fransen om de eindjes aan elkaar te knopen.

De Gele Hesjes-beweging maakt breuklijnen in de Franse samenleving zichtbaar: tussen de winnaars en verliezers van globalisering, tussen de hoge en lage klasse, tussen

centrum en periferie. Er is niet alleen fysieke afstand tussen de stedelijke bovenklasse en de bevolking in de regio, maar ook een groot verschil in beleavingswereld.

Het Grote Nationale Debat

Macron reageerde eind 2018 op de Gele Hesjes-beweging door de CO₂-belasting te bevriezen en de voorgestelde verhogingen voor de belasting vooralsnog te schrappen. Ook presenteerde hij een breed pakket aan maatregelen ter grootte van € 10 mrd om de koopkracht te verbeteren. De meest opvallende maatregel was het voornemen van de president om een 'Groot Nationaal Debat' te organiseren. Gemeenten en burgers in heel Frankrijk organiseerden hiervoor bijeenkomsten en de Fransen konden hun wensen en ideeën aanleveren bij het gemeentehuis van hun dorp of stad. Macron trok het land in om te praten met burgemeesters uit diverse regio's. In totaal leverden 1,5 miljoen burgers op enigerlei wijze een bijdrage aan dit debat.⁹

Een van de thema's die in het nationaal debat' naar voren komt is het spanningsveld tussen duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid. De meeste Fransen vinden weliswaar dat er actie moet worden ondernomen om te verduurzamen, maar het verzet vanuit de samenleving tegen de CO₂-belasting is groot. En dat is niet verwonderlijk aangezien de Fransen met de laagste inkomens door de heffing 2,7 keer harder worden geraakt dan de 10% rijkste Fransen. Mensen met een laag inkomen kunnen immers niet zomaar investeren in een zuinige of elektrische auto of energiebesparende maatregelen in hun woning.¹⁰

Tegelijkertijd is de CO₂-belasting volgens berekeningen van de Franse overheid een noodzakelijk middel om de klimaatafspraken te kunnen halen. Als de belasting niet stijgt, zal de CO₂-reductie in 2030 slechtst 25% bedragen. Om de klimaatafspraken te halen is een daling van 40% nodig.

De onvrede onder de Franse bevolking wordt niet alleen veroorzaakt door de inhoud

van de maatregelen, maar ook door het gebrek aan participatie en democratie dat zij ervaren. Volgens de socioloog en historicus Pierre Rosanvallon is de Gele Hesjes-beweging een bevestiging van het feit dat een deel van de samenleving niet meer gelooft in indirecte democratie via verkiezingen. Maar dat wil volgens hem nog niet zeggen dat deze burgers daarmee ook de politiek hebben verlaten. De gele hesjes keren zich weliswaar tegen politici en politieke partijen, maar de beweging is bij uitstek politiek en stelt ook politieke eisen. Meer (directe) democratie kan volgens Rosanvallon een antwoord zijn op het afnemende geloof van burgers in beleidsmakers en instituties.¹¹

Macron probeert de impasse rondom de CO₂-belasting en de gespannen sfeer in de samenleving te doorbreken met het organiseren van een burgerklimaattop.¹² Deze *Convention citoyenne pour la transition écologique* is voor Frankrijk een uniek democratisch experiment, dat antwoord moet geven op de vraag hoe de klimaatdoelen van Parijs gehaald kunnen worden zonder de sociale rechtvaardigheid en betaalbaarheid van de maatregelen voor alle Fransen uit het oog te verliezen. De conventie krijgt het mandaat om maatregelen te definiëren die het mogelijk maken de klimaatdoelstellingen te halen en daarbij vergaand rekening te houden met sociale rechtvaardigheid. Op deze wijze kunnen burgers die deelnemen aan de conventie zelf duurzaamheidsbeleid ontwikkelen is de gedachte.

Macron belooft vooraf – met slechts drie veto's in zijn achterzak – om alle maatregelen direct uit te voeren of voor te leggen aan het Franse parlement of aan de Franse bevolking door middel van een referendum.

De grote burgerklimaattop

De Franse regering trekt ruim € 5 mln uit om de burgerklimaattop goed te organiseren. Alle 150 deelnemers krijgen een uitgebreide vergoeding voor reiskosten, kinderopvang, maaltijden et cetera. De samenstelling van de deelnemers is een afspiegeling van de Franse

samenleving. In een maand tijd worden uit 300.000 telefoonnummers (vast en mobiel) 150 burgers geselecteerd.¹³ De samenstelling van deze burgers is representatief voor de Franse samenleving. Er is gekeken naar man-vrouwverhouding, leeftijd, opleidingsniveau, inkomen, beroepsgroepen, uitkering en pensioen, geografische spreiding over regio's en tussen stad en platteland.

De Franse CO₂-belasting raakt de laagste inkomens het hardst

In tegenstelling tot de lokale burgertoppen waar we in Nederland ervaring mee hebben, gaat het in Frankrijk om een nationale burgertop. De top is van bovenaf geïnitieerd door de Franse president naar aanleiding van het Grote Nationale Debat. Opvallend is dat de rol van het parlement bescheiden is. Er is vooraf geen debat over de voorwaarden en de agenda van de burgerconventie. De enige voorwaarde vooraf is dat de voorstellen die de conventie doet, uiteindelijk worden besproken in het parlement en dat daar ook de besluitvorming plaatsvindt, zodat de vertegenwoordigende democratie van de Assemblée Nationale en de Sénat niet volledig buitenspel staat.

De opbrengst: 149 maatregelen

Het eindrapport van de conventie wordt na negen maanden gepresenteerd en bevat 149 voorstellen tot maatregelen.¹⁴ De 150 gelote burgers zijn dan zeven keer bij elkaar gekomen in intensieve sessies die tot wel drie dagen duurden. Op het programma stond onder andere een toelichting van de problematiek door deskundigen van diverse Franse universiteiten en bijeenkomsten met diverse belangengroepen op gebied van economie,

duurzaamheid en milieu. Via een website, nieuwsbrief, live-streaming en rapportages wordt aan het Franse volk op transparante wijze inzicht gegeven in het proces en de resultaten.

De eindtekst van de burgerconventie bevat een duidelijke en dringende oproep aan de Franse regering en lokale overheden om alle 149 maatregelen over te nemen en bevat tevens een pleidooi om in de preambule van de grondwet op te nemen 'dat geen enkel bestaand recht of principe in strijd zou mogen zijn met milieubehoud.' Ook wil de conventie een grondwetsbepaling opnemen over het in stand houden van biodiversiteit.¹⁵

De aanbevelingen zijn in een aantal hoofdstukken gegroepeerd: consumptiepatronen, de wijze van produceren en werken, vervoer, wonen en voedingsgewoonten. Een aantal opvallende maatregelen uit het rapport zijn een pleidooi voor het verplicht vermelden van CO₂-uitstoot die met de productie of het gebruik van goederen en diensten gepaard gaat. Ook dringt de burgerconventie aan op een evaluatie van de uitvoering en naleving van milieubeleid.

Noemenswaardig is ook het aan banden leggen van reclame in de publieke ruimte, waar in de Franse stad Grenoble al positieve ervaringen mee zijn opgedaan.¹⁶ Veel reclame stimuleert consumptie en dat strookt niet met de noodzaak tot CO₂-reductie en zuinig omgaan met grondstoffen, zo redeneren de deelnemers aan de conventie.

In het hoofdstuk vervoer is een pleidooi opgenomen voor schonere auto's en het aanpakken van de negatieve gevolgen van vliegreizen. Ook zijn er plannen om fietsen en wandelen te stimuleren. In Frankrijk is 16% van de CO₂-uitstoot gerelateerd aan vastgoed. Vandaar dat de conventie ook voorstelt om gebouwen duurzamer te maken. In het hoofdstuk voeding staan maatregelen om de landbouw te verduurzamen en voedselbonnen voor biologische producenten te verstrekken aan Fransen met een smalle beurs, zodat ook zij ecologisch verantwoorde producten kunnen eten.



In het bijzijn van de 150 deelnemers aan de Franse burgertop neemt president Macron het eindrapport van de klimaatconventie in ontvangst in de tuin van het Élysée-paleis in Parijs.

Op 21 juni 2020 worden alle 149 voorstellen in stemming gebracht tijdens de conventie. Ze kunnen rekenen op steun van 95% van de deelnemers. Bij de bijeenkomst later in de tuin van het Elysee-paleis zet Macron zijn drie jokers in om de meest omstreden maatregelen niet over te nemen.¹⁷ Zijn eerste joker zet hij in om het afkomen van de dividendbelasting (om milieumaatregelen te financieren) tegen te houden. De tweede joker gebruikt Macron om het aanpassen van de grondwet te blokkeren en met de laatste joker veegt de president het verlagen van de maximumsnelheid naar 110 km per uur van tafel. Dat laatste deed Macron naar verluidt omdat hij vreesde voor een heropleving van de Gele Hesjes-beweging.

De meeste voorstellen wil Macron voorleggen aan het parlement en over een aantal ideeën zal een referendum georganiseerd worden. In november 2020 vindt een bijeenkomst plaats met de deelnemers van de conventie over de implementatie van de klimaatmaatregelen. Met maar liefst zeven ministers licht president Macron de voortgang toe van het oppakken van de maatregelen van de burgertop. In zijn inleiding refereert Macron aan de oorspronkelijke en dubbele doelstelling van de burgertop: oplossingen vinden voor de opgave om de CO₂-uitstoot drastisch te verminderen door middel van maatregelen die sociaal rechtvaardig zijn én burgers laten participeren om te zorgen voor draagvlak en urgentie voor dat beleid.

Invoering is een ingewikkeld proces

Voor Macron is de omgang met de voorstellen van de burgerconventie een ingewikkeld politiek evenwichtsspel. Hij moet waarborgen dat de Assemblée Nationale en de Sénat niet overgeslagen worden bij de besluitvorming. Maar als daar te veel voorstellen van de burgerconventie worden weggestemd, dan loopt de geloofwaardigheid van de burgertop gevaar en daarmee ook de geloofwaardigheid van Macrons belofte om beter naar de Franse bevolking te luisteren.

Tegelijkertijd moet de president rekening houden met het draagvlak voor de maatregelen onder de Franse bevolking. Bovendien heeft de coronapandemie de maatschappelijke en politieke context sinds 2020 ingrijpend veranderd. De Franse overheid gaf € 200 mrd meer uit dan begroot en de werkloosheid steeg naar 11%.¹⁸ En sommige maatregelen die zijn voorgesteld door de conventie kunnen alleen ingevoerd worden met instemming van de Europese Unie.

Ongemakkelijke voorstellen stiekem in een la laten verdwijnen is geen optie. Op de website van de Franse overheid wordt nauwkeurig bijgehouden hoe het staat met de implementatie van de voorstellen.¹⁹ Daar is te lezen dat inmiddels 75 van de 149 maatregelen zijn geïmplementeerd. De drie maatregelen waarvoor Macron zijn 'jokers' heeft ingezet worden niet verder meegenomen.

Op het moment van schrijven zijn 71 voorstellen nog in behandeling of in voorbereiding. Dat wil zeggen dat ze nog besproken moeten worden in het parlement of elders. Zo heeft Macron toegezegd om 30 maatregelen die alleen op Europees niveau ingevoerd kunnen worden te agenderen als Frankrijk in 2022 voorzitter is van de Europese Unie. Sommige voorstellen moeten geregeld worden op lokaal niveau, zoals een maximumsnelheid van 30 km per uur binnen de bebouwde kom. Hierover zijn deelnemers van de Klimaatconventie in gesprek met de Vereniging van burgemeesters.²⁰

Al met al lijkt het best een goede score, maar er is ook veel kritiek. Begin december botste de Franse president met filmmaker Cyril Dion die een petitie startte om Macron te 'herinneren' aan zijn belofte aan de Franse bevolking om de voorstellen van de burgerconventie 'sans filtre' voor te leggen aan het parlement of in een referendum aan de bevolking. De petitie werd door een half miljoen Fransen ondertekend. Dion verwijt de regering dat ze maatregelen discreet afzwakt voordat ze formeel aan het parlement of de Franse bevolking worden voorgelegd. Macron reageerde

fel: 'Dat 150 burgers een stuk schrijven wil nog niet zeggen dat het de bijbel is of de koran!'²¹

Waardering van de Fransen voor de burgerklimaatop

Uit een representatieve peiling over het milieu en de burgerconventie van onderzoeksbureau IFOP blijkt dat 60% van de Franse bevolking iets gehoord of gelezen heeft over de voorstellen van de burgerklimaatop.²² Ook blijkt dat 36% van plan is mee te doen aan een referendum over de bescherming van het milieu en klimaat in de grondwet; 79% van de ondervraagden zegt die voorstellen te steunen. De steun varieert van 95% onder de 18-24 jarigen tot 71% van de 50-64 jarigen. Er zijn vrijwel geen verschillen in de mate van steun tussen verschillende inkomensniveaus. Ook 60% van de aanhangers van Marine Le Pen zou in een referendum voor het voorstel stemmen om het milieu beter te beschermen.

Volgens de peiling is er ook veel steun voor afzonderlijke maatregelen zoals het beter informeren van consumenten door middel van een eco-label op producten, actieve hulp om woningen te verduurzamen en een verbod op reclame voor producten waar bij de productie veel CO₂ in de lucht komt. De verplichting voor huiseigenaren om voor hun woning voor 2040 te verduurzamen en een verbod om huizen met kolen te verwarmen kan op 60% steun rekenen. Van de ondervraagden is 65% voorstander van een verbod op vluchten waar qua reisduur en prijs een redelijk reisalternatief voorhanden is. En 63% vindt het wetsvoorstel waarin de regering de maatregelen van de Klimaatop vertaald heeft, ambitieus. Onder de Groenen (EELV) en de partij van Macron (LREM) is de steun voor de maatregelen het grootst.

Franse klimaatwet

Eind februari 2021 kwamen de deelnemers van de burgerklimaatop weer (online) bijeen voor een driedaags gesprek met de regering over

de verwerking van de diverse maatregelen in een klimaatwet. Tijdens deze bijeenkomst werd duidelijk dat de leden van de conventie erg ontevreden zijn over de manier waarop de regering de uitkomsten van de conventie in wetsvoorstellen en regeringsbesluiten heeft vertaald. De algemene teneur is daarbij dat de regering de voorstellen teveel heeft afgezwakt.

De deelnemers gaven de regering daarvoor een gemiddelde rapportcijfer van 2,5. Toch vindt 60% procent van de deelnemers dat de burgerklimaatconventie nuttig is geweest in de strijd tegen klimaatverandering en vindt 77% dat de conventie de democratie in Frankrijk heeft verbeterd.²³ Het lijkt er sterk op dat de deelnemers wel positief zijn over het proces, maar gaandeweg het proces zo overtuigend zijn geraakt van de noodzaak van vergaande klimaatmaatregelen dat ze het behaalde resultaat nu vinden tegenvallen.

Het Franse parlement begon 29 maart 2021 met de behandeling de wet Klimaat en Veerkracht waarin een groot deel van de voorstellen van de burgerconventie zijn verwerkt. De wettekst is door een speciale commissie van

Niet voor alle voorstellen van de klimaatop is veel maatschappelijk draagvlak

de Assemblée Nationale voorbereid. Er werden ruim vijfduizend amendementen ingediend, de meeste afkomstig van de partij van President Macron.²⁴ Met deze parlementaire behandeling worden de voorstellen van de burgerklimaatop 17 maanden na de start in wetgeving vastgelegd.

Meer dan 110.000 Fransen gingen in het weekend voorafgaand aan de stemming de straat om de regering op te roepen voor de klimaatwet te stemmen. Veel amendementen om de wet aan te scherpen of af te zwakken

zijn gesneuveld. De oorspronkelijke wettekst blijf grotendeels overeind.²⁵ Toch zijn uiteindelijk slechts 46 van de maatregelen in enigerlei vorm overgenomen in de wettekst. Bovendien werden veel voorgestelde maatregelen in reikwijdte beperkt of later ingevoerd dan door de burgertop bepleit. Zo werd de invoeringsdatum voor statiegeld op glas een jaar naar achteren geschoven en werd het verbod op binnenlandse vluchten afgezwakt (in de wet worden alleen vluchten verboden waarvoor het duurzame alternatief minder dan 2,5 reistijd vergt, de burgertop wilde die grens op 4 uur reistijd leggen).

Ervaring in Nederland en discussie in parlement over burgertoppen

Ook in Nederland zijn ook enkele bijeenkomsten georganiseerd om de betrokkenheid van burgers te vergroten. Onder meer in Amersfoort, Uden, Groningen, Amsterdam, Rotterdam zijn zogenoemde G1000-conferenties gehouden. De G1000 is een initiatief van burgers die een alternatief willen voor bestaande structuren van vertegenwoordigende democratie. Het kan ook gezien worden als een vorm van burgerparticipatie die wordt uitgelokt door een terugtrekkende beweging van de overheid.²⁶ Een belangrijk verschil met de Franse burgertop is, dat de G1000 lokaal georganiseerd is.

Er is inmiddels ook een maatschappelijk initiatief gestart van onder meer journalist Jelmer Mommers (*De Correspondent*) met een pleidooi voor een nationaal burgerberaad over klimaat.²⁷ In oktober 2020 riep de Tweede Kamer met een motie van Kamerlid Agnes Mulder (CDA) op om te onderzoeken hoe burgerpanels ingezet kunnen worden bij de klimaattransitie.²⁸ Toenmalig minister Wiebes van Economische Zaken en Milieu riep daarop een onafhankelijke expertcommissie in het leven. Minister Bas van 't Wout – de opvolger van Wiebes – schrijft eind januari aan de Tweede Kamer dat voormalig ombudsman Alex Brenninkmeijer de expertcommissie zal gaan leiden.²⁹ Deze adviescommissie partici-

patie wordt gevraagd een analyse uit te voeren naar mogelijkheden om de betrokkenheid van burgers bij de ontwikkeling en uitvoering van het klimaatbeleid op nationaal, regionaal en lokaal niveau te vergroten en de rol die burgerfora daarbij kunnen spelen.

In maart 2021 adviseerde de adviescommissie participatie om net als in Frankrijk een burgerconventie in te stellen omdat klimaatmaatregelen zoveel impact hebben op de levens van mensen dat ze hierover moeten kunnen meepraten. De commissie schrijft in haar rapport: 'Als burgerfora serieus worden aangepakt, kan betrokkenheid van burgers vergroot worden, kan het draagvlak voor maatregelen verbreed worden en kan ook geprofiteerd worden van de kennis in de samenleving om klimaatmaatregelen wat betreft ontwerp en uitvoering zo goed mogelijk aan te laten sluiten. Bovendien kan de ervaring met burgerfora ertoe bijdragen dat de dialoog in onze samenleving versterkt wordt en tegenstellingen die in de (digitale) media makkelijk opspelen – bijvoorbeeld rond klimaatmaatregelen – makkelijker overbrugd kunnen worden'.³⁰

Volgens de commissie zijn er wel enkele randvoorwaarden waaraan een burgerforum moet voldoen. De overheid en de politiek moeten zorgen voor voldoende tijd, middelen en ondersteuning, maar vooral ook uitstralen dat zijn vertrouwen hebben in de kennis en kunde van de burgers die deelnemen aan het forum. Een burgerforum dat alleen wordt ingezet als instrument om draagvlak te verkrijgen zal uiteindelijk teleurstellen, zowel bij de deelnemers als bij de bevolking. De commissie benadrukt dan ook dat een burgerforum de intentie moet hebben om de kennis en ideeën van burgers daadwerkelijk mee te nemen in beleid. De regering moet vooraf duidelijk maken wat zij met de uitkomsten van de burgerconventie zal doen.

En de gele hesjes?

Hoewel de protesten van de Gele Hesjesbeweging twee jaar later minder zichtbaar

zijn, mede door de beperkingen van de coronamaatregelen, is de onvrede in Frankrijk niet verdwenen. De regering is nog steeds weinig populair, de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen was lager dan ooit en maatschappelijk draagvlak voor sociale hervormingen is bij zowel vakbonden als werkgevers amper aanwezig. In een peiling van *Le Figaro* blijkt dat nog steeds zeer veel kiezers (79%) een stem tegen het systeem willen uitbrengen door op extreemlinks, extreemrechts of blanco te stemmen.³¹

Zes op de tien Fransen heeft iets gehoord of gelezen over de burgerklimaattop

Heeft de Klimaatconventie voor burgers dan wel wat opgeleverd? Wie cynisch is, constateert dat de klimaataanpak nog weinig is opgeschoten en dat de maatregel om de CO₂-heffing te verhogen nog steeds bevroren is terwijl die maatregel wel noodzakelijk is om de klimaatdoelen te halen. Aan de andere kant heeft de burgerklimaatconventie veel Fransen betrokken bij een van de belangrijkste beleids-thema's van deze tijd.

In het eindrapport van de conventie gingen de vertegenwoordigers van de Franse samenleving moeilijkheden en dilemma's niet uit de weg, maar deden ze vooral een poging om de urgentie van de opwarming van de aarde te benadrukken. Het eindrapport kan geïnterpreteerd worden als een dringende oproep aan de Franse regering om haast te maken met de aanpak van het klimaatprobleem.

De uitkomsten van de conventie waren bovendien niet vrijblijvend. De regering en het parlement voelden zich verplicht de voorstellen die zijn gedaan uit te werken en uit te voeren en op zijn minst verantwoording af te leggen aan de Franse bevolking als ze van de voorstellen uit het eindrapport van de burgerklimaattop afweken. De klimaatwet die het uiteindelijk opleverde is niet zaligmakend en is een politiek compromis. Maar wel een compromis waar meer gewone Franse burgers bij betrokken waren dan bij enig andere wet. En mede dankzij analyses in de media zijn de compromissen helder.

De burgerconventie heeft niet alle vragen en problemen die leven rondom een sociaal rechtvaardige klimaataanpak opgelost. Het blijft een uitdaging om sociaal beleid en klimaatbeleid met elkaar te verbinden. Wel heeft de burgerconventie vanuit de samenleving de moeilijke en soms pijnlijke keuzes benoemd die nodig zijn om de klimaatdoelstellingen te halen en daar tegelijkertijd serieuze antwoorden voor geformuleerd. En dat door burgers die toevallig ingeloot zijn en van te voren weinig affiniteit met het klimaat en duurzaamheid hadden. Het is bijzonder dat al die Fransen negen maanden lang elke maand drie dagen uittrokken om gezamenlijk mee te denken over de maatregelen. Het aantal uitvallers is beperkt gebleven en het overgrote deel van de deelnemers is nog steeds betrokken bij het proces.

In Nederland kunnen burgerraden wellicht het vertrouwen in de politiek vergroten en — misschien als aanvulling op staatscommissies een oplossing bieden voor stagnerende besluitvorming. Burgers die via loting worden geselecteerd hoeven geen rekening te houden met een politieke achterban, verkiezingen of framing in de media.

Noten

- 1 Leclerc, A. (2018, 17 november). « Gilets jaunes » : anatomie d'une journée de colère. *Le Monde*.
- 2 Renout, F. (2019, november 16). Eén jaar gele hesjes, 11 doden, 4400 gewonden en 17 miljard euro. *Algemeen Dagblad*.
- 3 MacFwen, A. (2019, 2 maart). The French carbon tax and the Gilet Jaunes. *Medium*.
- 4 Ibid.
- 5 Gully, H. (2020, 8 juli). La taxe carbone en quatre questions. *Les Echos*.
- 6 Le Goff, J. (2019). Disruption, retaliation, and chaos: Looking back at the gilets jaunes movement, November–December 2018. *Le Débat*, no 204(2), pp. 76-85; Le Goff, J. (2019, oktober). The gilets Jaunes movement : A new Challenge for Democracy. *Cairn international edition*.
- 7 Seidman, M. (2019, oktober). The gilets Jaunes Movement: Carte Blanche given to Michael Seidman. *Cairn international edition*.
- 8 Martin, M., & Islar, M. (2020). The 'end of the world' vs. the 'end of the month': understanding social resistance to sustainability transition agendas, a lesson from the Yellow Vests in France. *Sustainability Science*.
- 9 Alvarez, C. (2019, 15 november). Un an après les Gilets jaunes, la taxe carbone est au point mort, mettant la transition énergétique française en péril. *Novethic*.
- 10 Eeckhout, L. (2019, 13 november). Meike Fink : « L'impact sur l'emploi entre aussi dans la définition d'une transition écologique juste ». *Le Monde*.
- 11 Confavreux, J. (red.). (2019). *Le fond de l'air est jaune. Comprendre une révolte inédite*. Seuil.
- 12 Alvarez, C. (2019, 15 november). Un an après les Gilets jaunes, la taxe carbone est au point mort, mettant la transition énergétique française en péril. *Novethic*.
- 13 De Ravignan, A. (2020, 22 juni). Climat : bravo à la Convention citoyenne! *Alternatives Economiques*.
- 14 Convention Citoyenne pour le climat. (2021, juni). *Les propositions de la Convention*.
- 15 Langendonck, G. (2020, 29 juni). Opeens lijkt ook Macron vergroend. *NRC Handelsblad*.
- 16 Giesen, P. (2014, 24 november). Primeur Grenoble: reclame verbannen uit straatbeeld. *De Volkskrant*.
- 17 Berdah, A. & Bourmaud, F. (2020, 1 oktober). Écologie: comment Macron veut éviter le piège de la Convention citoyenne. *Le Figaro*.
- 18 Le Monde (8 oktober 2020). Convention Citoyenne pour le climat : l'exécutif évoque du retard, justifie par la crise du coronavirus. *Le Monde*.
- 19 Via ecologie.gouv.fr
- 20 Ik interviewde Gregoire Fraty (31 januari 2020). Auteur van het boek *Moi, Citoyen* dat 4 februari verschenen is.
- 21 Delmas, A. (2020, 5 december). Convention climat : le ping-pong énervé de Macron et Dion. *Libération*.
- 22 IFOP (2021). *La position des français sur le referendum sur l'environnement et la convention citoyenne sur le climat*.
- 23 Mazuir, V. (2021, 1 maart). La Convention citoyenne pour le climat. *Les Echos*.
- 24 Barroux, R., Garric, A., & Gérard, M. (2021, 20 maart). Projet de loi climat : un passage en commission marqué par des reculs et quelques timides avancées. *Le Monde*.
- 25 Barroux, R. (2021, 5 april 2021). Un débat verrouille pour l'examen du projet de loi contre le dérèglement climatique. *Le Monde*.
- 26 Boogaard, G., Michels, A., Cohen, J., Smets, P. G. S. M., Bin-nema, H., & Vlind, M. (2016). *G1000. Ervaringen met burgertoppen*. Boom bestuurskunde. p 33.
- 27 Zie ook: bureauburgerberaad.nl
- 28 Mulder, A. (2020, 7 oktober). Motie Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (32 813, nr 578). *Tweede Kamer*
- 29 Van 't Wout, B. (2021, 25 januari). Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat (32 813, nr. 624 2). *Tweede Kamer*.
- 30 Brenninkmeijer, A. (2021, 21 maart). *Betrokken bij klimaat. Burgerforum aanbevolen*. Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid.
- 31 Boichot, L. (2020, 26 oktober). Présidentielle 2022: tentés par la protestation, les Français en demande de protection. *Le Figaro*.

Theater wegens corona geopend

De culturele sector moest afgelopen jaar noodgedwongen op zoek naar nieuwe manieren om (online) publiek te bereiken. Als musea, podia en theaters straks weer opengaan kan die ervaring helpen om te innoveren en nieuw talent de ruimte te geven. Een voorwaarde is wel dat de cultuurbezuinigingen eindelijk worden teruggedraaid.

SJOERD FEITSMA

Sjoerd Feitsma is directeur van Platform Arbeidsmarkt Culturele en Creatieve Toekomst (Platform ACCT)¹

Gesloten theaters, musea en podia, geen festivals. De lockdown laat ondubbelzinnig zien wat we al wisten: de noodzaak om op te komen voor de culturele sector, de podia, musea, kunstenaars en andere creatievelingen, is groter dan ooit tevoren. En tegelijk, ook midden in deze crisis hebben kunstenaars en cultuurmakers troost en bezinning kunnen bieden aan de samenleving. Ze bewegen mee, of juist tegen. Pakken nieuwe uitdagingen op en manifesteren zich, zowel online als offline. Ze zijn het levende bewijs dat verandering mogelijk is. En dat verandering succesvol kan zijn. Ze zijn een inspiratie voor de toekomst en bieden daarmee precies wat ons land op dit moment nodig heeft.

De nood in Nederland, ook in de cultuursector, is hoog. Het kabinet trekt ongekende bedragen uit voor inkomenssteun aan werkenden, steunpakketten voor het bedrijfsleven en steun voor de culturele sector.² Deze tijdelijke steun in het kader van corona is van groot belang. Maar ook structureel moet er worden gewerkt aan de cultuursector die nog

te weinig weerbaar en toekomstbestendig is, zoals in dit artikel wordt toegelicht.

Veerkracht

Het is een positief gegeven dat de culturele sector, ruim voordat corona de wereld in zijn greep kreeg, al volop in beweging was. En dat corona zorgde voor versnelling van deze beweging. De grote thema's van onze tijd — zoals verduurzaming, diversiteit en toenemende ongelijkheid — zijn de afgelopen jaren steeds centraler komen te staan in artistiek werk. De sociaal-maatschappelijke rol van kunst en cultuur krijgt hiermee een grotere waardering, ook onder beleidsmakers en beslissers.

Er zijn veel voorbeelden van succesvolle beleidsinterventies te noemen, gevoed door kunstenaars en creatievelingen. Vorig jaar is met input van professionals uit de creatieve en culturele sector gewerkt aan de Monnie App, gericht op jongeren, met als doel het voorkomen van schulden.³ Het project kreeg er een Dutch Design Award voor.

Aan de andere kant van de Noordzee werkt Frances Morris, directeur van Tate Britain, aan specifieke programmering voor lokale bezoekers, met als doel een afname van internationale reisbewegingen en minder afhankelijkheid van toerisme. Als gevolg hiervan werd de *ecologische voetafdruk* verkleind en is de instelling relevanter voor inwoners van de eigen regio geworden. Morris: *There is a moment to pause here, and to think have we got our priorities right in who we are addressing. And I think that the [Covid-19] crisis in relation to representation and inclusion, or exclusion as it seems, can only be addressed if we really look at the hyper local.*⁴

In Nederland werkt 70% van de professionals in de culturele sector als zelfstandige, veel meer dan elders in Europa

Namens de hele Nederlandse culturele en creatieve sector is in juni 2020 door een groep vertegenwoordigers uit het culturele en creatieve veld, met een knipoog naar de SER, de Sociaal Creatieve Raad opgericht. Vijftig betrokkenen proberen vanuit deze raad bij te dragen aan de toekomst van Nederland, met als subdoel dat de sector vanuit die raad met één stem spreekt.⁵

Weerbaarheid gering

De crisis is mogelijk een versneller van verandering, van een beweging van innovatie. De vraag is echter of de Nederlandse culturele sector stevig genoeg is om die veranderingen vorm te geven. Ondanks de structurele ophoging van de cultuurbegroting met € 80 mln⁶ en de corona-steunmaatregelen, is de sector

nooit helemaal hersteld van de golf van landelijke en lokale bezuinigingen in de periode 2008-2012: het aantal instellingen dat rechtstreeks door het Rijk wordt gesubsidieerd – de landelijke Basis Infra Structuur (BIS) – is afgenomen en ook de financiering van Rijksfondsen verminderde substantieel.⁷

Vanwege de bezuinigingen is destijds niet alleen fors gesneden in instellingen en producties, er heeft ook een verschuiving plaatsgevonden van arbeid in loondienst naar werken als zelfstandige of freelancer. Ruim 70% van de professionals in de creatieve en culturele sector werkt inmiddels als zelfstandige.⁸ Dat is een ongekend aantal in vergelijking met andere sectoren én andere landen: het EU-gemiddelde in de sector is 32%.⁹

Arbeidsrechtelijke zekerheden en uren-tarieven zijn als gevolg hiervan onder druk komen te staan. Hier komt bij dat gemeenten, met zo'n € 1,8 mrd per jaar veruit de grootste publieke financiers van cultuur, kampen met budgettekorten door de decentralisatie van onder andere de jeugdzorg. Ze zijn hierdoor, nog los van de nu nog onbekende financiële schade van de coronacrisis, steeds moeilijker in staat om culturele instellingen bij te staan.

Gevolgen corona

Veel instellingen hebben in de coronacrisis proactief gehandeld en het roer omgegooid. Ambities zijn bijgesteld en personeel werd ontslagen.¹⁰ Specifiek bij theaters neemt vanwege de beperkte capaciteit in de zalen de druk op de programmering toe, terwijl bezoekersgedrag onzeker is. Want gaat het gemiddeld toch wat oudere publiek na de crisis massaal weer genieten van kunst en cultuur? Dat is maar de vraag.¹¹

We zien dat als gevolg van deze ontwikkelingen culturele instellingen minder risico's nemen in de programmering en daarmee bijvoorbeeld minder kansen bieden aan jong talent.¹² Hoewel de cijfers nog geen eenduidig antwoord geven, lijkt deze voorzichtige opstelling er onbedoeld ook voor te zorgen,

dat de noodsteun van landelijke en lokale overheden deels ongebruikt op de plank blijft liggen.¹³ Het aanvullen van reserves is een logische en verstandige keuze in onzekere tijden, maar de rekening van het niet inzetten van deze middelen komt wel ergens terecht. En hoewel uit een enquête onder leden van de Nederlandse Associatie voor Podiumkunsten blijkt dat een ruime meerderheid ervoor heeft gekozen om zelfstandigen door te betalen,¹⁴ wat deze instellingen valt te prijzen, staan makers en zelfstandigen te vaak achter in de rij, met als gevolg een aanzienlijke daling van inkomsten.¹⁵

Er zijn daarnaast grote zorgen over de steunmiddelen van de rijksoverheid die via gemeenten bij de sector terecht zouden moeten komen: dit voor cultuur bedoelde geld zou door veel gemeenten gebruikt worden om andere financiële gaten te dichten.¹⁶ Om dit enigszins voor te zijn publiceerde de VNG onlangs een gids met suggesties en aanknopingspunten voor ondersteuning van de sector door gemeenten.¹⁷ Of alle gemeenten hier gehoor aan geven is echter allerm minst zeker.

Denkrichtingen voor de toekomst

De kwetsbaarheid van de sector was voor corona al evident en juist daarom moet de sector de komende jaren wendbaar en weerbaar worden concludeerde de Raad voor Cultuur.¹⁸ In diverse recente publicaties wordt uitvoerig stilgestaan bij verschillende toekomstscenario's.¹⁹ Zonder de pretentie te hebben uitputtend te zijn schets ik hieronder, aanvullend daarop, vier denkrichtingen voor de nabije toekomst.

1. Eerlijke prijs

Een eerlijke beloning voor makers en bedenkers van kunst en cultuur. Dat klinkt vanzelfsprekend, maar is het lang niet altijd. Een goed begin is de door de sector zelf opgestelde *Fair Practice Code*. Deze code bestaat de facto uit vijf kernwaarden (solidariteit, transparantie, duurzaamheid, diversiteit en vertrouwen)

die, gecombineerd, zorgen voor een eerlijker speelveld voor werkenden: ongeacht of ze in loondienst zijn of zelfstandige.²⁰ De afgelopen jaren is gewerkt aan meer bekendheid van de code en heeft de Raad voor Cultuur er in haar BIS-adviezen op aangedrongen om de toepassing van de code voorwaardelijk te maken bij het verlenen van subsidie.²¹ Een goed begin, maar in de praktijk is het nog geen garantie gebleken, dat de gelden beschikbaar komen.²²

Het kan wel: Rotterdam trekt extra geld uit voor cultuur en maakt daarmee een eerlijke beloning mogelijk.²³ Tot nu toe heeft dit goede voorbeeld voor zover bekend nog geen navolging gekregen. Dit komt waarschijnlijk door de financiële problemen bij gemeenten. Een voor de hand liggende kans om het thema eerlijke beloning, specifiek voor de creatieve en culturele sector, op te pakken dient zich aan bij de uitwerking van de adviezen van de commissie-Regulering van Werk (commissie-Borstlap). Borstlap concludeert dat de arbeidsmarkt op de schop moet, met daarbij bijzondere aandacht voor de rol en positie van zelfstandigen.²⁴ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid kwam eerder al met soortgelijke adviezen.²⁵

2. Kansen zien en kansen pakken: leve het internet

Er moet lering getrokken worden uit de (positieve) ervaringen die zijn opgedaan tijdens coronacrisis. Bij gebrek aan open podia of tentoonstellingsruimtes, is het afgelopen jaar in razend tempo en op allerlei manieren en plekken gebouwd aan nieuwe vormen van publieksbereik. Gedwongen door de crisis ging Wouter van Ransbeek, directeur van het Internationaal Theater Amsterdam (ITA), op zoek naar nieuwe manieren om publiek te bereiken. Met succes.

Het streamen van voorstellingen met aanvullend de mogelijkheid om *on demand* terug te kijken met Engelse ondertiteling zorgde voor nieuwe kijkers, van wie zo'n 20% uit het buitenland. Van Ransbeek: 'Als wij streamen, kijken er fans mee in landen als

China, Frankrijk en Argentinië. Dwars door de tijdverschillen heen. Het idee alleen al dat wij in de schouwburg op het Leidseplein staan te spelen en dat duizenden kilometers verderop, ergens in Peking, in een flat, iemand om drie uur 's nachts in bed naar ons ligt te kijken — dat is wat theater doet: mensen laten samenkomen.²⁶

Onderzoek in het Verenigd Koninkrijk door The Audience Agency laat zien dat digitale bezoekers niet per se dezelfde zijn als fysieke bezoekers. Britten met een migratieachtergrond blijken veel vaker bij online voorstellingen in te loggen dan Britten zonder migratieachtergrond. Drempels lijken te zijn verdwenen. Digitaal toegankelijke cultuur heeft dus niet alleen het publieksbereik doen groeien, het type bezoeker is ook nog eens verbreed.²⁷

Een interessant gegeven, alleen al omdat zowel de sector zelf als haar financiers al jaren zoeken naar manieren om deze inclusiever te maken. Met ook aandacht voor verbreding en verdieping van het publiek.²⁸ De bevordering van diversiteit blijkt een stuk dichterbij te komen door de innovaties die de sector noodgedwongen heeft moeten oppakken.

Hetzelfde kan gezegd worden voor regionale betrokkenheid. Zoals al werd geconstateerd door de directeur van Tate Britain, kan juist dicht bij huis een nieuwe relevantie voor instellingen en makers gevonden worden. Lokale betrokkenheid zorgt voor meer commitment, zowel richting kunstenaar als instelling. Dit gegeven is onder meer terug te zien bij filantropie. Potentiële donateurs blijken zeer bereid om te investeren in de eigen, soms hyperlokale, omgeving. De duidelijke band met de maker en de regio vergroot de betalingsbereidheid.²⁹ Lokaal publiek blijkt elkaar bovendien, ook in tijden van *social distancing*, goed te vinden via sociale media.

Acteur en regisseur Fabian Jansen speelde hier ondernemend op in door online per livestream en *snippets* (korte fragmenten) via Instagram Live, aan te haken bij bestaande lokale netwerken van theaterliefhebbers: kijkers enthousiasmeerden elkaar om vooral te gaan

kijken en de acteur te volgen. Met een substantieel aantal virtuele bezoekers als resultaat.³⁰

Een stevige regionale betrokkenheid vraagt vanzelfsprekend ook om een landelijk bestel dat daar rekening mee houdt, op dit moment is dat niet het geval.³¹ Betere aansluiting bij specifieke behoeftes van stad en regio is noodzakelijk om de sector toekomstbestendig te houden. In deze afstemming tussen landelijk en regionaal beleid ligt een schone taak voor met name regionale en lokale bestuurders.

3. De toegevoegde waarde van kunst en cultuur

Er moet breder gekeken worden dan de sector zelf. Zoals eerder aangegeven liggen er volop kansen buiten de culturele sector. Dat kunst en cultuur bijdragen aan de aantrekkelijkheid van steden en regio's is genoegzaam bekend.³² Verschillende voorbeelden uit de recente geschiedenis laten zien dat kunst en cultuur in positieve mate bijdraagt aan de (regionale) economie. De Franse stad Nantes bijvoorbeeld, was in de jaren tachtig feitelijk afgeschreven als economische regio. Een eigenwijze burgemeester en forse investeringen in de creatieve en culturele sector zorgden ervoor dat de stad nu na Parijs de populairste Franse stad is om te wonen en te werken.³³

Dichter bij huis zien we een vergelijkbare casus: Leeuwarden. In 2018, het jaar dat Leeuwarden de titel Culturele Hoofdstad van Europa mocht voeren, vonden ruim vijf miljoen bezoeken plaats aan activiteiten in de Friese hoofdstad en de omliggende regio. Dit zorgde niet alleen voor een directe economische impuls van rond de € 300 mln, er werd ook nieuw publiek bereikt uit de eigen regio en de stad kreeg een facelift.³⁴

Maar er is meer dan economie. Maatschappelijke thema's zitten vaak op slot door gebrek aan perspectief en het ontbreken van een *outsider view*. Creatieve professionals laten meedenken met maatschappelijke thema's kan zorgen voor een doorbraak.³⁵ Bijkomend voordeel is dat dit bredere werkveld voor aanvullende inkomsten voor die creatieve profes-

sional zorgt. En dat is broodnodig omdat de inkomsten in de sector zelf onder druk staan.

Een goed voorbeeld van een *cross-over* tussen kunst en cultuur aan de ene kant en sociaal-maatschappelijk beleid aan de andere kant is de regeling *Age friendly cultural cities*, van het Fonds Cultuurparticipatie. Gemeenten met concrete plannen konden van dit fonds een bijdrage krijgen om actieve cultuurparticipatie onder ouderen te stimuleren.³⁶ Deze aanpak resulteerde in tientallen concrete samenwerkingverbanden tussen kunstenaars en beleidsmakers, onder andere met betrekking tot toegankelijkheid van kunst en cultuur voor mindervaliden.

Noodsteun voor de cultuursector blijft deels ongebruikt op de plank liggen

Ook in de dagelijkse zorgpraktijk bieden kunst en cultuur uitkomst. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat theater en kunst kunnen bijdragen aan een waardig leven van patiënten met dementie.³⁷ En cultuurparticipatie kan ook een positief effect hebben op de ontwikkeling van probleemjongeren. Deelnemen aan culturele activiteiten draagt bij aan het ontwikkelen van sociale vaardigheden, verbetering van het concentratievermogen en het opbouwen en onderhouden van een maatschappelijk netwerk.³⁸

4. Voldoende (publieke) middelen.

Feit is, dat de eerder in dit artikel aangehaalde landelijke, provinciale en gemeentelijke bezuinigingen na de financiële crisis niet ongedaan zijn gemaakt. De sector is in omvang gekrompen, er zijn minder gezelschappen actief en als gevolg hiervan is er minder werk.³⁹ De oplossing is helder: de bezuinigingen uit het verleden moeten (geïndexeerd) worden

teruggedraaid, rekening houdend met de uitgangspunten van de *Fair Practice Code*.

Dit geldt voor de rijksoverheid en lagere overheden: hoe moeilijk dat ook lijkt. In het verlengde hiervan moeten de corona-steunpakketten ten goede komen aan de sector als geheel en dus niet blijven hangen bij instellingen of door gemeenten worden aangewend om andere problemen op te lossen. Rijksgeld aan gemeenten en provincies, bestemd voor de sector, moet geoormerkt worden voor de sector. Alleen door alle middelen volledig in te zetten kan grotere schade aan de sector, inkomensverlies voor werkenden en verlies van talenten, worden voorkomen.

Wat nu?

De komende (regeer)periode moet worden gebruikt om positieve veranderingen te omarmen die in de kunst- en cultuursector al gaande waren voor de crisis. Daarnaast moet gebruikgemaakt worden van de innovaties die door nood en urgentie zijn ontstaan. Dit kan de samenleving als geheel veel opleveren. Als de overheid investeert in de sector dan kan de culturele sector zich ontwikkelen tot: een *duurzame sector* die creatieve oplossingen biedt voor maatschappelijke uitdagingen en een pijler vormt onder onze economie; een *sociale sector* die ervoor zorgt dat iedereen mee kan doen en meetelt; en een *welvarende sector* die eerlijk werk kan bieden aan creatieve denkers en doeners.

Het verbeteren van de vaak precaire financiële situatie van zelfstandigen is daarbij essentieel. Het is van belang om diversiteit in de breedst mogelijke zin van het woord als belangrijk criterium te nemen voor het cultuurbeleid. Het is belangrijk dat jonge talenten toekomst hebben in de sector, ongeacht achtergrond, kleur, gender of de regio waar zij wonen. En dit alles kan alleen maar slagen met een diverse culturele sector en divers cultureel publiek, als afspiegeling van de Nederlandse samenleving.

Is er in dit coronatijdperk en alles overziend dus sprake van een nieuwe kansen en

mogelijkheden voor de culturele sector? Ik denk het. De crisis dwingt tot reflectie en verandering en de doelen, mogelijkheden en vormgeving van het cultuurbeleid opnieuw te formuleren. Aan de ene kant zijn er de nieuwe initiatieven en de door nood

afgedwongen oplossingen die smaken naar meer. Je ervaart de meerwaarde voor de maatschappij als geheel. Je ziet, voelt en ruikt de veerkracht en ambitie van de sector en van de mensen die er werkzaam zijn. Nu de nieuwe regering nog.

Noten

- 1 Doel van dit Platform is het versterken van de arbeidsmarkt van de culturele en creatieve sector en verbeteren van de positie van werkenden daarin. Sjoerd Feitsma was ruim zes jaar wethouder in de gemeente Leeuwarden, met o.a. financiën, cultuur (inclusief Leeuwarden Culturele Hoofdstad van Europa 2018) en sociaal domein in portefeuille.
- 2 Zie onder andere Rijksoverheid.nl (2020, 28 augustus), *Culturele sector krijgt extra ondersteuning*.
- 3 Voor meer informatie over dit project: www.projectidols.nl/monnieapp/.
- 4 Akalawu, E. and Prosser, T. (producers), BBC Frontrow Daily (2020, 23 juni). *Rethink the arts* (audio podcast).
- 5 Jaeger, T. (2020, 23 juni). Sociaal creatieve raad biedt kunstenaars aan als probleemoplosser. *NRC Handelsblad*.
- 6 Ministerie van OCW, uitwerking kabinetsplannen 2017-2020 (2018, 12 maart), *Cultuur in een open samenleving*.
- 7 Diverse publicaties, o.a.: Ministerie van OCW (2017, november), *Cultuur in beeld 2017*.
- 8 Heyma, A., Van der Ven, K., e.a., SEO-economisch onderzoek (2018, januari). *Karakteristieken en tarieven zzp'ers*.
- 9 Panteia/Vrije Universiteit Brussel, i.o.v. de Europese Commissie. (2020, 27 november). *The status and working conditions of artists and cultural and creative professionals*.
- 10 O.a. Meershoek, P. (2020, 31 augustus). OBA moet 2,5 miljoen bezuinigen, gedwongen ontslagen niet uitgesloten. *Het Parool*; Stadsblog Suksawat.nl (2020, 31 juli). *Directeur Neushoorn ontslaat zichzelf om poppodium te redden*.
- 11 Schipper, N. (2020, 9 augustus). We mogen weer naar het theater, maar storm loopt het niet. *Trouw*.
- 12 Van Heuven, R., Van Rijn, R. (2020, 13 juni). De coronacrisis als 'perfect storm'. *Theaterkrant*.
- 13 O.a. Van 't Haar, P. (2021, 5 februari). Harmonie draait winst in coronatijd, hoe kan dat? *Leeuwarder Courant*; Creatieve Coalitie/Kunstenbond. (2021, 8 maart). *Corona poll van de creatieve coalitie en Kunstenbond, belangrijkste conclusies*. NBF.nl.
- 14 NAPK. (2020, 11 november). *Meerderheid NAPK leden heeft met steunmaatregelen zzp'ers doorbetaald*.
- 15 O.a.: Niels, M., en Woerd, M., in opdracht van o.a. Kunsten'92 en Groen Links. (2020, juni). *Survey on stage: een onderzoek naar de verborgen pijn van zzp'ers in de podiumkunsten*.
- 16 Diverse artikelen, o.a. Nu.nl (2021, 27 februari). *Zorgen cultuursector om besteden coronasteun volgens onderzoek terecht*; De Kleine, J. (2020, 25 februari). *Oproep uit provincie: gemeenten die noodgeld aan iets anders besteden moeten aan de schandpaal*. *Tubantia*.
- 17 De complete gids is te raadplegen via: www.vng.nl/nieuws/ondersteuning-bij-uitvoering-coronacompensatie-cultuursector.
- 18 Raad voor Cultuur. (2020, 16 november). *Presentatie: naar een wendbare en weerbare culturele en creatieve sector*.
- 19 Diverse publicaties, o.a. Goudswaard, T. 2020, juni). *Kunst en de coronacrisis: impact en toekomst*. *Boekmanstichting*; Vinkenburg, B. (2021, februari). *Scenarioverkenning voor de cultuursector: instrument voor dialoog over handelingsperspectief na corona*. Berenschot.
- 20 De complete code is te raadplegen via: www.fairpractice-code.nl/nl/aan-de-slag.
- 21 Raad voor Cultuur. (2020, 4 juni). *Advies Culturele basis infrastructuur 2021-2024*.
- 22 Museumvereniging. (2020, 4 maart). *Geen toezegging Minister van OCW voor eerlijke beloning museumsector*.
- 23 Van den Berg, S. (2020, 25 september). *Rotterdam maakt extra geld vrij voor Fair Pay*. *Theaterkrant*.
- 24 Borstlap, H., e.a., Commissie Regulering van Werk (2020, 23 januari). *In wat voor land willen wij werken*.
- 25 Engbersen, G.B.M., e.a. (2020, 15 januari). *Het betere werk, de nieuwe maatschappelijke opdracht*. WRR.
- 26 Ockhuysen, R. (2021, 16 januari). *ITA-directeur Van Ransbeek: 'angst is eerder een groen dan een rood licht'*. *Het Parool*.
- 27 The Audience Agency. (2020, november). *Covid-19 Cultural participation monitor*.

-
- 28 Tal, M. en Scholten, S. (2020, 24 september). *Grondige herijking cultuurbeleid nodig*. LKCA.
- 29 Brouwer, L., Van den Dorpel, J., e.a. (2020, december). *Leve het geven: een onderzoek naar particulier geven aan creatieve professionals*. Stichting voor de Kunst en Van Dooren Advies.
- 30 Reportage Omrop Fryslân TV (2020, 15 oktober). *Acteur Fabian Jansen kruipt weer in de rol van Els; 5 dagen 24 uur lang te zien*.
- 31 Burghoorn, A. (2020, 20 augustus). 'Teveel naar de Randstad, te weinig naar de regio.' Verdeling kunstsubsidie leidt tot scheve gezichten. *De Volkskrant*.
- 32 O.a. Florida, R., Hachette Book Group (2002). *The rise of the creative class*.
- 33 Giesen, P. (2020, 17 september). Culturele klimaat maakt Nantes weer aantrekkelijk. *De Volkskrant*.
- 34 Pama, G. (2019, 28 februari). Ruim 5 miljoen bezoeken voor Leeuwarden-Fryslân Culturele Hoofdstad. *NRC Handelsblad*.
- 35 Trienekens, S., LKCA/VNG e.a. (2016, november). *Preventie, zelfregie en participatie met kunst en cultuur in het sociaal domein*.
- 36 Meer informatie over de regeling via: www.cultuurparticipatie.nl/subsidie-aanvragen/20/age-friendly-cultural-cities.
- 37 Van Ditzhuijzen, J., e.a. (2018, januari). *Wat werkt bij culturele interventies voor ouderen: hoe kunst kan bijdragen aan positieve gezondheid*. Ministerie van VWS & Movisie.
- 38 Delmeé, B., e.a. (2019, februari). *Buitengewoon, over de betekenis van kunst en cultuur voor de veerkracht van jongeren*. LKCA.
- 39 O.a.: Van Oers, F. (2013, 16 september). *Bezuinigingen van gemeenten op kunst en cultuur worden zichtbaar*. CBS.

Cultuurbeleid in tijden van corona

De culturele sector bestaat uit grotendeels gescheiden werelden: commercieel of gesubsidieerd, landelijk of lokaal, toptalent of amateurniveau. En sinds kort ook live of online. Als we die werelden beter met elkaar verbinden stimuleert dat diversiteit, toegankelijkheid en vernieuwing.

QUIRIJN LENNERT VAN DEN HOOGEN

Universitair docent kunstsociologie en cultuurbeleid aan de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit van Amsterdam

De cultuursector is ongekend hard geraakt door de coronacrisis. De maatregelen om publieke bijeenkomsten te beperken en zelfs bibliotheken te sluiten, hebben het culturele leven in Nederland vrijwel volledig lamgelegd. Activiteiten die nog mogelijk zijn, vinden vooral digitaal plaats (thuisbeleving) of met zeer beperkte publieksaantallen. Gaan we na deze crisis weer gewoon op de oude voet verder? Als deze crisis, zoals de etymologische betekenis aangeeft, echt een omslagpunt markeert, welke veranderingen zijn er dan nodig om de sector opnieuw tot bloei te laten komen? In dit artikel inventariseer ik de ontwikkelingen die in de cultuursector op gang zijn gekomen tijdens de coronacrisis en de beleidsvragen waar deze toe leiden.

De Wet op het specifiek cultuurbeleid bepaalt dat het cultuurbeleid is gericht op 'het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen' en dat beleid wordt geleid 'door overwegingen van kwaliteit en verscheiden-

heid'.¹ Los van specifieke accenten die opeenvolgende kabinetten leggen, komt dat in de praktijk neer op een beleid met drie doelen die direct uit de wet volgen: (1) het bevorderen van kwaliteit en diversiteit van cultuur, (2) het ontwikkelen van die cultuur, of experiment en vernieuwing, en (3) het bevorderen van toegang tot cultuur, oftewel brede cultuurparticipatie.

Als vierde doelstelling voegen de nationale en lokale politiek vaak toe dat cultuur de economie dient te stimuleren of moet zorgen voor meer sociale cohesie. Die vier doelstellingen zijn in mijn ogen even belangrijk en kunnen niet zonder elkaar. Hoogwaardige kunst – dat kunnen voorstellingen zijn die een vormtaal ontwikkelen, of exposities die iets heel wezenlijks zeggen over ons dagelijks leven – moet voor zoveel mogelijk mensen toegankelijk zijn zodat die kunst voor hen betekenis kan krijgen. Betekenis niet alleen in culturele zin maar ook als maatschappelijke waarde. Via cultuur voelen mensen zich verbonden met elkaar en de plek waar ze wonen.

Via cultuur ontwikkelen mensen een vorm van persoonlijke, individuele identiteit. Dat die cultuur soms ook economische waarde genereert, is een prettige bijkomstigheid.

Het grootste deel van het cultuurbeleid om de hierboven omschreven doelstellingen te bereiken betreft subsidies voor twee van de vier domeinen waaruit de cultuursector bestaat: productie en distributie. Subsidieën van cultuurproductie (toneelgezelschappen, orkesten, literaire beurzen, kunstenaarsprijzen et cetera) en cultuurdistributie (zalen en instellingen) zijn daarvan de belangrijkste.

In Nederland wordt de cultuurproductie voornamelijk door het Rijk gefinancierd. De grote instellingen, zoals het Rijksmuseum, Nationale Opera & Ballet en het Koninklijk Concertgebouworkest, vormen de kern van het landelijke cultuurstelsel: de zogenaamde Basisinfrastructuur (BIS) en krijgen subsidie van het ministerie van OCW. Daarnaast worden via zes landelijke cultuurfondsen vierjarige, tweejarige en projectsubsidies verstrekt aan kleinere instellingen die zich vaak op een specifiek product (experiment of talentontwikkeling) of een specifieke publieksgroep richten.

Succesvolle commerciële acteurs hebben vaak hun wortels in de gesubsidieerde sfeer

De rijksuitgaven voor cultuur (exclusief media) bedroegen in 2020 circa € 1 mrd. Gemeenten tekenen voor de distribuerende voorzieningen, zoals bibliotheken, musea, schouwburgen en filmhuizen. Zij geven grosso modo twee keer zoveel uit als het Rijk. Distributie vindt plaats in gebouwen en stenen kosten nu eenmaal geld, veel geld. Alleen

de grote gemeenten hebben ook eigen subsidieregelingen en fondsen voor het maken van cultuur.

Er is nog een derde domein dat we in de gaten moeten houden: het domein van de receptie, de ervaring van kunst door de gebruikers ervan. Het participatiebeleid van de overheid is op dit domein gericht, bijvoorbeeld via het Fonds Cultuurparticipatie. Het vierde domein is het contextualiseringsdomein dat gaat over de vraag hoe de ervaring betekenis krijgt in het leven van mensen.² Beleid op het gebied van cultuureducatie speelt hier een rol. Vanuit elk domein bezie ik hoe de coronacrisis het bereiken van de doelen van het cultuurbeleid beïnvloedt. Voor het doel van dit artikel neem ik de laatste twee domeinen, receptie en contextualisering, samen. Mijn analyse is gebaseerd op wat ik om mij heen zie gebeuren en wat ik zelf als cultuurconsument meemaak, en op dat wat inmiddels in vakliteratuur of andere media is beschreven.

Cultureel ecosysteem

Om de zaken nog wat gecompliceerder te maken, blijft mijn blikveld daarbij niet beperkt tot de publiek gefinancierde cultuur. Culturele ecosystemen bestaan behalve uit die publiek gefinancierde cultuur uit de commerciële cultuur én de cultuur die mensen zelf maken, thuis of op een podium voor anderen te zien. De cultuurwetenschapper John Holden noemt dit de *homegrown sphere*.³ Ook die maakt een wezenlijk deel uit van het culturele ecosysteem. Tussen de verschillende sferen bestaat er veel uitwisseling, ze zijn van elkaar afhankelijk.

Succesvolle spelers in de commerciële sfeer hebben vaak hun wortels in de gesubsidieerde sfeer. Denk aan de internationale carrière van popmusici of Hollands glorie in Hollywood via acteurs als Rutger Hauer, Carice van Houten of Michiel Huisman. De wortels van hun carrières liggen vaak in de overlap van de *homegrown sphere* en de gesubsidieerde sfeer bij één van de vele jeugdtheaterinstellingen in

ons land. De kwaliteit van het Concertgebouw-orkest is mede afhankelijk van een sterke hofbra-sector (harmonieën, fanfares brassbands) in provincies als Friesland of Limburg.

Geen enkel onderdeel van het culturele ecosysteem is belangrijker dan het andere. Maar we moeten ons wel realiseren dat in veel perifere gebieden de thuisgeproduceerde cultuur de enige cultuur is die met regelmaat *live* is te genieten. Het cultuurbeleid geeft zich — ondanks dappere pogingen van de Raad voor Cultuur daartoe in het advies *Cultuur van Stad, Land en Regio*⁴ — te weinig rekenschap van de dwarsverbanden tussen de verschillende sferen terwijl John Holden er juist van uitgaat dat tussen de sferen uitwisseling van mensen, ideeën, producten en faciliteiten moet plaatsvinden om een cultureel ecosysteem gezond te kunnen noemen.

Cultuurproductie in tijden van corona

Verreweg de meeste aandacht is in de coronacrisis uitgegaan naar de gevolgen voor de arbeidsmarkt voor kunstenaars en creatieve beroepen. De cultuursector is al enkele decennia het laboratorium voor flexibilisering van de arbeidsmarkt.⁵ Meer dan elders in de economie wordt in de creatieve sector projectmatig gewerkt op basis van flexibele contracten. Een carrière bestaat veelal uit een opeenvolging van projecten. Vaste contracten komen nauwelijks (meer) voor. Dat geldt voor het artistieke personeel maar ook voor ondersteunende beroepen zoals geluids- en lichttechnici en marketeers. En het geldt nog veel sterker voor de commerciële sfeer dan de publieke.

Het commerciële deel van de cultuursector is zo mogelijk nog harder geraakt door de crisis dan de gesubsidieerde gezelschappen en instellingen, denk alleen al aan alle geannuleerde evenementen, van Pinkpop tot Dance Valley, van Zwarte Cross tot het Eurovisie Songfestival.⁶ De extra steunmaatregelen voor de cultuursector hebben tot doel gehad om de werkgelegenheid te behouden maar toch is veel werkgelegenheid verloren gegaan.

Menigeen schoolde zich om, bijvoorbeeld tot bron- en contactonderzoeker bij de GGD. Daarmee gaat veel talent voor de sector verloren dat na de crisis niet zomaar op hetzelfde niveau terugkeert. Stilstand is achteruitgang, zo luidt immers de harde wet voor elke vorm van specialistische arbeid. Over een aantal jaren zullen we merken dat doorstroom van nieuw talent stopt en daarmee komt het eerste beleidsdoel (kwaliteit) in gevaar.

Die doorstroming van podiumtalent naar de grote-zaalproducties verloopt nu al problematisch omdat in 2013 — dankzij de bezuinigingen onder staatssecretaris Halbe Zijlstra — de categorie werkplaatsen en ensembles vrijwel geheel uit het cultuurstelsel verdween. Juist die instellingen ondersteunen divers jong talent én *mid-career* kunstenaars.

Productie en distributie via digitale kanalen

Ten aanzien van de tweede doelstelling, vernieuwing, kunnen we constateren dat de coronacrisis tot veel creativiteit dwingt. Frank Lammers maakte bijvoorbeeld een film met webcam, op basis van een speciaal daarvoor geschreven scenario. Acteurs van Internationaal Theater Amsterdam lazen de *Decamerone* voor. Het Rotterdams Philharmonisch Orkest produceerde een YouTube-versie van Beethovens *Negende Symfonie*, opgenomen bij musici thuis. Maar bovenal wordt er gewoon veel minder geproduceerd. Het is de vraag of dat vanuit de overheid gezien erg is. Als minder aanbod ook minder divers aanbod betekent, dan is het antwoord op die vraag bevestigend.

De overgang naar meer digitale vormen van cultuur is overigens niet echt nieuw. De coronacrisis heeft een ontwikkeling versterkt die al lang in gang was gezet. De sector werd meer dan voorheen gedwongen tot innovatie, ook in sectoren waar veeleer het kunnen van de uitvoerder centraal staat en niet de benodigde technologie. Voor de opgenomen muziek, de film en de literatuur is er qua productie weinig aan de hand, al vindt die onder

andere omstandigheden plaats omdat de musici en acteurs en andere leden van de techniek en filmcrew voldoende afstand moeten houden.

Met name in de *homegrown sphere* leiden de coronamaatregelen tot grote problemen. Nederland heeft een ijzersterke traditie als het gaat om amateurkoren en -orkesten. In veel gevallen zijn koren verbonden aan kerken waar ze al meer dan een jaar niet mogen repeteren en optreden. We moeten daarom vrezen voor het voortbestaan van deze tradi-

De kwaliteit van het Concertgebouworkest is mede afhankelijk van sterke harmonieën, fanfares en brassbands in Friesland en Limburg

tie.⁷ Uitwijken naar Ahoy zoals het Rotterdams Philharmonisch Orkest en Museum Boijmans Van Beuningen deden, is er voor amateurgezelschappen niet zomaar bij.

De meest vergaande impact lijkt de crisis te hebben in het domein van de distributie. Omdat publiek samenkomen niet kan, of in het gunstigste geval alleen in kleine aantallen, lijkt brede cultuurparticipatie, een belangrijke doelstelling onder het overheidsbeleid, weg te vallen. Of toch niet? Podiumgezelschappen gingen hun producties *streamen*. Het Noord Nederlands Toneel (NNT) wist met hun voorstelling NITE Hotel een ongekend groot publiek te bereiken, vele malen groter dan de publieksaantallen die normaal in de schouwburgen waren bereikt. En dat publiek werd ook nog eens in staat gesteld om via sociale media met de makers te discussiëren.

Digitaal contact is dus niet noodzakelijkerwijs oppervlakkig. Zo beschouwd werkte de

coronacrisis positief, zeker tijdens de eerste lockdown waarbij we de maatregelen nog als tijdelijk beleefden. Maar dat betekent nog niet dat iedereen nu gewoon vanaf de bank zomaar comfortabel van cultuur kan genieten. Dat is alleen interessant als je zo'n comfortabele bank hebt. Bovendien is een stabiele (breedband) internetverbinding noodzakelijk en helpt het als je een supergrote televisie met 4k resolutie hebt. Heb je dat allemaal niet tot je beschikking, dan blijf je van veel verstoken. De coronacrisis maakt maatschappelijke scheidslijnen tussen *have's* en *have-nots* groter. Maar ook dat wisten we voor de crisis al: het internet lijkt heel democratisch maar is dat zelden in de praktijk.

Het cultuurbeleid heeft de afgelopen decennia – van de nota van Hedy d'Ancona uit 1993 tot die van de huidige minister – een groot nummer gemaakt van publieksbereik, een doelstelling die vooral geëvalueerd wordt op basis van aantallen verkochte kaartjes zonder de vraag te stellen aan wie die kaartjes zijn verkocht. Daardoor heeft de sector last gekregen van hijgerigheid en springt zij van hype naar trend om de volgende *blockbuster* te genereren. Maar als corona iets duidelijk maakt, is het dat massale participatie op locatie heel vaak niet kan noch altijd wenselijk is.⁸

De strategie om voor veel geld kunstwerken over de hele wereld te slepen die dan nauwelijks rustig en goed te bekijken zijn voor het publiek door de massale toeloop in museumzalen, stond al eerder ter discussie. Meta Knol, toen nog directeur van De Lakenhal in Leiden, was de eerste die hardop zei dat haar museum daar niet meer aan mee zou doen. Dat was in februari 2020, nog voor de eerste lockdown. In zijn recente advies over de crisis merkt de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur op dat er – terecht – nu meer aandacht is voor de eigen collectie en voor het lokale talent dat nu makkelijker toegang krijgt tot (de podia van) grotere instellingen.⁹ Natuurlijk is het prachtig dat er in Rotterdam interessant werk uit New York of Mumbai is te zien. Maar op langere termijn kan meer ruimte voor talent

uit Kralingen, Nesselande of Zuid net zo aantrekkelijk zijn en de benodigde vernieuwing stimuleren.

Digitale cultuurbeleving

Door de coronacrisis verandert ook de cultuurbeleving zelf omdat we de cultuur nu beleven via digitale kanalen. Niet altijd in negatieve zin zo bleek uit het voorbeeld van het Noord Nederlands Toneel hierboven al. Ik was aangenaam verrast dat het Nederlands Dans Theater (NDT) *livestreams* van voorstellingen voorziet van een pauze met daarin zeer toegankelijke en verhelderende interviews met de choreografen. Dansvoorstellingen zelf bleken goed digitaal te genieten, tenminste als de bewegingen van de camera goed zijn mee-gechoreografeerd. Toch is de beleving anders, bemiddeld.

In de erfgoedsector is de ontwikkeling richting digitalisering al jaren bezig: hoewel iedereen het erover eens is dat het 'aura' van het authentieke object bij digitale tentoonstelling verloren kan gaan, experimenteren steeds meer musea met digitale toegang tot hun collecties. Zo kan een veel groter deel van de collecties getoond worden binnen een context die dynamischer en educatiever is dan het fysieke museum of het depot. Bekijk het YouTube-kanaal van het British Museum maar eens (Engeland ligt in dit opzicht voor op Nederland) waar bijzondere objecten uit de collectie door conservatoren persoonlijk worden besproken en toegelicht.¹⁰

Ook in de podiumkunsten is de ontwikkeling niet nieuw: The Metropolitan Opera in New York biedt al jaren *livestreams* van opera's aan die in bioscoopzalen en filmhuizen over de hele wereld inmiddels een geliefd onderdeel zijn van de programmering, ook in ons land. Deze voorbeelden laten wel zien dat het vooral de grote instellingen zijn die de middelen en expertise in huis hebben om deze innovaties goed uit te voeren.

Corona drukt ons met de neus op de feiten: ook voor kleinere instelling is digitaliseren

noodzaak. Dat vraagt nogal wat: als cultuurmaker moet je er toch een digitale vaardigheid bijleren. Niet elke conservator kan boeiend vertellen over objecten uit de 4e, 12e of 17e eeuw, laat staan dat zelf aantrekkelijk in beeld brengen. Een podiumproductie professioneel digitaal registreren kost al snel € 10.000 extra per productie. Geld dat niet zomaar wordt terugverdiend, ook niet door de grotere instellingen die hun huidige inspanningen vooral financieren uit extra private fondsen.

Vanuit beleidsmatig oogpunt heeft digitale kunstconsumptie nog een nadeel: het delen van de (online) ervaring met anderen is anders. Of liever: het verdwijnt. Hoezeer je je ook deel kunt voelen van een online community, participatie via het beeldscherm is een ander soort sociale activiteit dan het gelijktijdig met anderen een tentoonstelling, voorstelling of festival bezoeken. En het delen van een ervaring is een belangrijke waarde van cultuur,¹¹ zij het dat die waarde misschien niet uniek is omdat die zich ook voordoet als we met z'n allen naar de Oranje Leeuwinnen kijken.

Bij het voetbal zien we overigens iets gelijks als in de cultuur. Registraties van voetbalwedstrijden zonder publiek in het stadion zijn toch een stuk minder levendig, net zoals Arjan Lubach zonder studiopubliek toch even wenen was. Juist door het delen van ervaringen ontstaat sociaal kapitaal wat bijvoorbeeld leefbaarheid ten goede komt.¹² Hoe mooi een voorstelling van het NDT via beeldscherm ook kan zijn, in de schouwburg is de kans veel groter dat we er met iemand die we niet al kenden over napraten. Door digitalisering van de kunstconsumptie komt zo de laatste doelstelling van het cultuurbeleid ook onder druk: het genereren van maatschappelijke betekenis.

Hoe verder met het cultuurbeleid

De huidige situatie voelt als een crisis door de directe impact van de coronamaatregelen en het gemis elkaar fysiek te kunnen ontmoeten, maar het is de vraag of zij echt een omslagmoment is. Of misschien toch: een omslag in

ons denken. Het cultuurbeleid na corona zal mijns inziens op vier punten moeten worden herzien. Het vraagstuk rondom de onzekere inkomens van werkers in de sector (en flexibele arbeid in het algemeen) vraagt een omslag in sociaaleconomisch beleid. De voorwaarden voor cultuursubsidies moeten worden aangepast omdat zij de sector vaak meer in de weg zitten dan helpen. De uitdagingen van de digitalisering bieden uitgelezen kansen voor het cultuurbereik die nog onvoldoende worden benut. En we zouden de cultuur van dichtbij meer kunnen waarderen. Daarom hier vier adviezen voor de toekomst.

Allereerst: maak werk van het verbeteren van de sociaaleconomische positie van zelfstandigen en anderen zonder vast arbeidscontract. In zijn bijdrage in dit nummer van *S&D* wijst Sjoerd Feitsma hiervoor naar de uitkomsten van de commissie-Borstlap.¹³ Als cultuursocioloog ben ik niet tot in detail op de hoogte van de oplossingsrichtingen die daarin staan. Maar al langer bekruipt mij het gevoel dat het hoog tijd wordt serieus na te denken over invoering van enigerlei vorm van basisinkomenszekerheid. Dat komt niet alleen de cultuursector (in al zijn drie sferen) ten goede, maar ook allerlei andere sectoren.

Ten tweede, bedenk subsidie-arrangementen die samenwerking daadwerkelijk bevorderen waardoor de uitwisseling tussen de commerciële, thuisgemaakte en publiek gefinancierde cultuur beter verloopt. De huidige subsidievoorwaarden en wijze van afrekenen van ontvangen subsidies verhinderen dat vaak actief. Instrumenten als de eigeninkomstennormen werken in dit verband contraproductief omdat instellingen elkaar gewoon facturen sturen.

Er is dringende behoefte aan subsidievoorwaarden die stimuleren dat grote instellingen samenwerken met kleine, zodat zij hun netwerken en podia en technische kennis voor hen ter beschikking kunnen stellen zonder dat zij afgerekend worden op mogelijke mislukkingen omdat het publieksbereik te beperkt blijft. Commercieel succes van publieke

instellingen mag niet worden afgeroomd door subsidiekorting.

Samenwerking met de cultuur van mensen thuis mag niet beantwoord worden met de vraag of het gebodene wel kwaliteit heeft. Kortom, het is tijd voor subsidievoorwaarden die instellingen de ruimte geven in plaats dat alles minutieus moet worden verantwoord en waarbij wordt vertrouwd op het kwaliteitsoordeel van makers zelf.

Ten derde, de kansen die digitalisering biedt voor vernieuwing van het aanbod en verbreding van het publieksbereik moeten we ten volle grijpen. Digitale cultuurbeleving kan een alternatief zijn voor mensen met weinig geld of weinig tijd. En het biedt mensen die

Het commerciële deel van de cultuursector is zo mogelijk nog harder geraakt door de crisis dan de gesubsidieerde gezelschappen en instellingen

willen kennismaken met aanbod dat ze eigenlijk niet goed kennen laagdrempelig toegang. Een teleurstellend schouwburgbezoek is vaak vervelender — en kost meer tijd en geld — dan het halverwege wegstukken van een *livestream*. Digitalisering is ook belangrijk omdat jonge generaties cultuur veel meer via internet tot zich nemen. Ook als na de zomer cultuurinstellingen weer open mogen — als ze dat al mogen — moet een permanent *blended* culturaanbod daarom de standaard zijn, zoals ook Sjoerd Feitsma bepleit in dit *S&D*-nummer.

Net als bij de wetenschap waar *open access* inmiddels standaard geworden is, kunnen we de vraag stellen of het niet logisch is dat door de overheid betaalde cultuur — al dan niet op termijn — voor iedereen gratis beschikbaar komt. Businessmodellen voor zo'n permanent

blended cultuursector moeten we baseren op verschillende tarieven voor *live*, voor het thuis volgen van *livestreams*, en voor het later volgen van eerder opgenomen *content*.

Maar ik wil wel wijzen op bedreigingen van een permanent *blended* cultuursector voor het bereiken van de doelen van het cultuurbeleid. Onvermijdelijk leidt meer digitaal aanbod ook tot maatschappelijke tweedeling. Mensen met een verschillende portemonnee zullen cultuur steeds minder vaak samen fysiek delen en dat leidt tot de vraag of het cultuurbeleid nog wel helpt in het genereren van gedeelde, maatschappelijke waarden. Hoe zorgen we dat mensen ook uit hun eigen veilige digitale bubbel willen breken? Voorwaar geen eenvoudige puzzel die door onze beleidsmakers én instellingen gelegd moet worden.

Alle eerdere experimenten ten spijt, is het ontbreken van bruikbare businessmodellen voor digitale distributie van gesubsidieerde cultuur voor mij de meest schokkende conclusie van deze crisis. Tot nog toe hebben alleen de techreuzen in de commerciële cultuur uitgedacht hoe aan digitale distributie een boterham is te verdienen. Ook de porno-industrie bleek in staat via massaal verspreide gratis *content* voldoende gebruikers te interesseren voor erotiek die alleen achter een betaalmuur valt te genieten. Deze sector loopt al jaren voor de muziek uit, zo bepaalde de porno-industrie hoe in de jaren tachtig VHS dé standaard voor thuisentertainment werd en ook nu wijst zij weer interessante opties aan.

Daarbij merk ik op dat zowel de techreuzen als de porno-industrie in hun digitale strategieën de *homegrown sphere* schaamteloos exploiteren. Zij verdienen aan de filmpjes die gebruikers zelf maken en uploaden op YouTube en TikTok, of op OnlyFans als het om eigengemaakte erotische content gaat. Het overgrote deel van de cultuursector heeft echter te weinig volume en – zeer terecht – te veel aandacht voor productiekwaliteit om in dit digitale geweld tot verdiensten te komen.

De overheid zal zich rekenschap moeten geven van wat dit betekent voor de toekomst.

Moet er niet een publieke variant van sociale media komen? Een variant waarbij gebruikers met elkaar in debat kunnen gaan over culturele content die zij interessant vinden en waar zij zelf content kunnen uploaden, delen of selecteren (OnlyFans meets Blendle?). Kanalen die niet gedomineerd worden door reclame en op winstmaximalisatie gerichte algoritmen? Mijn voorlopige antwoord op die vraag is: ja, dat moet. Als we als land te klein zijn om dat zelf te doen, dan zou de Europese Unie dat kunnen oppakken.

Tot slot pleit ik voor het opwaarderen van de 'kleine' cultuur. Als bij elkaar komen alleen in beperkte aantallen kan, misschien voor langere tijd, dan is een kleinschaliger aanbod dicht bij mensen thuis van groot belang om de doelen van het cultuurbeleid te halen. Ons economisch systeem dwingt echter tot massaliteit, snelheid en het overbruggen van grote afstanden zodat kosten per bezoeker zo laag mogelijk zijn. Vandaar die focus op *blockbusters*. Maar cultuur gaat juist over het stilzetten van de enorme flux en beleving met aandacht. Dat betekent meer focus op kwaliteit dan op kwantiteit, bijvoorbeeld in onze subsidievoorwaarden. Zo stelt het Fonds Cultuurparticipatie als voorwaarde voor subsidie dat projecten minimaal in vier provincies plaatsvinden. Het Fonds Podiumkunsten, dat bedoeld is voor experiment in de sector, hecht in zijn afwegingen veel belang aan publieksbereik en marketing. Hoe haalbaar zijn zulke voorwaarden over bereik in een post-corona cultuurbeleid?

We willen ook al jaren dat subsidies ten goede te komen aan een diverser publiek. Daarvoor is een culturele infrastructuur op wijk- en dorpsniveau nodig, infrastructuur die de afgelopen jaren vaak afgebroken is, zoals bijvoorbeeld de Rotterdamse Lokale Cultuurcentra (LCC's), wijkgebouwen waar techniek en personeel aanwezig waren om een interessant aanbod dicht bij mensen mogelijk te maken. Kunstenaar en kunsteconoom Hans Abbing wijst erop dat kleine podia zonder gericht reddingsplan de crisis niet zullen over-

leven.¹⁴ Veel van het toch al beperkte maatschappelijke vastgoed dat zich in de haarvaten van de samenleving bevindt, zal dan een commerciële herbestemming krijgen.

De strategie om voor veel geld kunstwerken de hele wereld over te slepen stond al eerder ter discussie

Wellicht kunnen we de crisis in de eerdergenoemde kerken ook als oplossing zien: als in het komende decennium de helft van de huidige kerkgebouwen zijn religieuze functie gaat verliezen, is het een uitdaging om die gebouwen te behouden als publieke ruimte waar cultuur samen beleefd kan worden, om de hoek, in het eigen dorp of de eigen wijk. De huidige Agenda Toekomst Religieus Erfgoed legt dit verband met cultuurparticipatie mijns inziens onvoldoende.¹⁵ En als winkels

en cafés na de crisis leeg achter blijken te blijven, kunnen we die ruimten dan behouden voor het maken en presenteren van cultuur die van belang is voor de straat, de wijk, het dorp, of de stad?

Meer focus op het kleine vraagt meer ruimte voor beleid van provincies en gemeenten en een landelijke overheid die hun initiatieven serieus neemt en dus niet hun regionale cultuurprofielen met een fooi van € 2 mln per jaar afscheept, zoals nu gebeurt. Niet voor niets leggen veel van de regionale profielen nadruk op de eigen culturele kleur van de regio, op ontdekken en begeleiden van talent en uitwisseling met landelijk instellingen en het contact maken met lokale publieksgroepen. Juist de lokale overheden kunnen goed verbanden leggen tussen de cultuur om de hoek, lokaal talent en de gesubsidieerde sfeer. Juist zij kunnen met rijksinstellingen in hun regio die benodigde verbindingen leggen. Maar dan moeten provincies en gemeente én de rijks- en fondsinstellingen daarvoor wel de middelen krijgen. Voor de volgende minister van Cultuur liggen er dus genoeg uitdagingen. Luisteren naar het lokale niveau is daarbij misschien nog wel de belangrijkste.

Noten

- 1 *Wet op het specifiek cultuurbeleid — BWB0005904*. (2016, 1 juli). wetten.nl.
- 2 Van Maanen, H. (2009). *How to Study Art Worlds. On the Societal Functioning of Aesthetic Values*. Amsterdam: University Press.
- 3 Holden, J. (2015). *The Ecology of Culture. A Report commissioned by the Arts and Humanities Research Council's Cultural Value Project*. London: AHRC.
- 4 Raad voor Cultuur. (2017). *Cultuur voor Stad, Land en Regio. De Rol van Stedelijke Regio's in het Cultuurbestel*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- 5 Gielen, P. (2009). Chapter One: Art and Postfordism. In: Gielen, P. (ed.) *The Murmuring of the Artistic Multitude: Global Art, Memory and Post-Fordism*. Amsterdam: Valiz. pp. 11-58.
- 6 Medbøe, H. & Raine, S. (2020). Reflections on an imperfect normal: A letter to the future music industries. *Academia Letters*; Comunian, R. & England, L. (2020). Creative and cultural work without filters: Covid-19 and exposed precarity in the creative economy. *Cultural Trends*. 29(2): pp/ 112-128.
- 7 Fens, S. (2021, 21 februari). Kerkkoren dreigen corona niet te overleven: 'Zingen is een ademsport. Het wordt nooit meer zoals het was. *Trouw*.
- 8 Bianchini, F., Collin, J.D., Dal Pozzolo, L. & Matarasso, F. (2020). What's new about participation? In: F. Dupin-Meynard & E. Négrier (eds.) *Cultural Policies in Europe? A Participatory Turn?* Toulouse: Editions de l'Attribut. pp. 105-119.
- 9 Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur. (2021). *Cultuur in Transitie. De coronacrisis als vliegwielt voor verandering*. Rotterdam: RRRK.
- 10 Zie het YouTube Kanaal van het Britisch Museum: www.youtube.com/user/britishmuseum.

- 11 Van Maanen, H. (2009). *How to Study Art Worlds. On the Societal Functioning of Aesthetic Values*. Amsterdam: University Press.
- 12 McCarthy, K., Elizabeth, F., Ondaatje, H., Zakaras, L. & Brooks, A. (2004). *Gifts of the Muse. Reframing the Debate About the Benefits of the Arts*. Santa Monica: Rand Corporation
- 13 Feitsma, S. (2021). *Binden of overbruggen? Over de relatie tussen kunst, cultuurbeleid en sociale cohesie*. (PhD thesis) Rijksuniversiteit Groningen.
- 14 Abbing, H. (2020, 4 juni). Deze crisis maakt groten en rijken in de kunst sterker. *NRC Handelsblad*.
- 15 Zie: www.toekomstreligieus-erfgoed.nl.

Gemeenten hebben meer geld en vrijheid nodig

Veel is al gezegd over de taken die gemeenten er in 2015 bijkregen. Tijd om te stoppen met praten over 'eigen kracht' en 'participatie' en meer werk te maken van de uitvoering: goede zorg en begeleiding naar werk voor inwoners die dat nodig hebben.

NILS NIJDAM

Bestuurskundige en jurist, promoveerde in 2020 op een proefschrift over gemeentelijke sturing op de drie decentralisaties in het sociaal domein

In het augustusnummer van *S&D* stelt oud VNG-directeur Jantine Kriens dat gemeenten hun begrotingen niet meer rondkrijgen. In haar bijdrage gaat ze in op de oorzaken van de financiële problematiek in gemeenten: de lokale bezuinigingen sinds de financiële crisis van 2007, de decentralisaties van 2015, de oplopende kosten van de jeugdzorg en de coronacrisis die daar vorig jaar nog bovenop kwam.¹ Kort na het verschijnen van Kriens' bijdrage eisten 175 burgemeesters in de week voor Prinsjesdag 2020 extra financiële middelen. Ze wilden meer geld en minder afhankelijkheid van het Rijk.²

In dit artikel bespreek ik de overheidsvisie op de participatiesamenleving en de drie decentralisaties in het sociaal domein die ervoor zorgden dat burgers meer op zichzelf zijn aangewezen.

De decentralisaties en de participatiesamenleving

In 2015 vindt een overdracht plaats van taken van het Rijk naar de gemeenten; de drie decentralisaties in het sociaal domein op het gebied

van werk, zorg en jeugd. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II schrijven VVD en PvdA dat het doel van deze decentralisaties is om tot een 'één gezin, één plan, één regisseur'-aanpak te komen. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat professionals zoveel mogelijk gaan samenwerken om gezinnen te helpen. Inwoners moeten zoveel mogelijk bij één aanspreekpunt terecht kunnen. De decentralisaties moeten ook stimuleren dat mensen hun sociale netwerk, 'eigen kracht' en gemeentelijke voorzieningen beter benutten bij het oplossen van hun problemen.³

Het doel van dit beleid is om te komen tot een participatiesamenleving waarin burgers meer verantwoordelijkheid nemen en minder op de overheid leunen.⁴ In de troonrede van 2013 licht het kabinet-Rutte II via de koning het begrip participatiesamenleving toe: 'De klassieke verzorgingsstaat [verandert] langzaam maar zeker [...] in een participatiesamenleving.'⁵ Waar de klassieke verzorgingsstaat volgens het kabinet staat voor het stelsel van publieke voorzieningen, staat de participatiesamenleving voor verantwoordelijkheid nemen voor het eigen leven.

De gemeenten moeten deze verandering naar een participatiesamenleving op lokaal niveau vorm gaan geven, zo is te horen in de Ridderzaal. De veranderingen zijn volgens de regering nodig vanwege 'de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen'. Gemeentelijke overheden werden dus niet alleen geconfronteerd met een groot nieuw takenpakket, maar kregen ook de door de regering ingeboekte miljardenbezuiniging op hun bordje geschoven.

Na de invoering van de Participatiewet zijn gemeenten verantwoordelijk voor onder meer het creëren van beschut werk ter vervanging van de sociale werkvoorziening (WSW). Door de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van 2015 moeten voortaan gemeenten ervoor zorgen dat mensen langer zelfstandig thuis kunnen blijven wonen. In de Jeugdwet is geregeld dat gemeenten voortaan verantwoordelijk zijn voor alle vormen van jeugdzorg. Met de decentralisatie van taken komen er ook geldstromen van de Rijksoverheid mee naar gemeenten. Per nieuwe taak krijgen gemeenten een budget voor de uitvoering, later worden deze middelen grotendeels toegevoegd aan het gemeentefonds. Met dit geld mogen gemeenten zelf bepalen hoe ze de voor hen nieuwe maatschappelijke opdracht aanpakken en combineren met taken die ze al langer uitvoeren. Zo is er — althans in theorie — ruimte voor sturing door de lokale politiek.

Gemeentelijke aanpak van de decentralisaties

Bij een overdracht van taken van één Rijksoverheid naar (toen nog) 393 gemeenten zou je verwachten dat verschillen in beleid en aanpak tussen gemeenten toenemen. De veronderstelling daarbij is dat gemeenten na de decentralisaties zelf veel meer beleidskeuzes kunnen maken over de inrichting van het sociaal domein. Uit mijn promotieonderzoek naar de gemeentelijke praktijk blijkt echter dat er in de aanpak van de decentralisaties meer overeenkomsten zijn dan verschillen.⁶

De opgave in het sociaal domein is rond 2015 voor alle gemeenten ongeveer gelijk en de aanpak van de decentralisaties moet plaatsvinden onder grote tijdsdruk en met beperkte financiële middelen. Dit maakt de ruimte voor gemeenten uiterst klein om een andere weg in te slaan dan de regering voorstaat. Lokale overheden nemen daarom de door de regering geïntroduceerde visie van de participatiesamenleving over en voeren ook de bij de decentralisaties ingeboekte bezuinigingen op het sociaal domein door. Ze kunnen ook moeilijk anders want elders in de gemeentebegrotingen is amper geld te vinden. Zoals Jantine Kriens in haar S&D-artikel terecht opmerkt, hebben gemeenten door eerdere bezuinigingen geen vet meer op te botten om te snijden in de eigen organisatie, op lokale voorzieningen of de openbare ruimte.⁷ Bovendien moet de gemeentebegroting anders dan de rijksbegroting altijd sluitend zijn.

In mijn onderzoek bestudeer ik twee casussen: de tegenprestatie in de context van de Participatiewet en de thuiszorg in de context van de Wmo 2015.⁸ De werkwijze is op deze beleidsthema's in alle gemeenten ongeveer hetzelfde. De Participatiewet moet zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk helpen. In de praktijk blijkt dat gemeenten echter vooral kansrijke mensen begeleiden naar werk en veel minder inzetten op mensen met een forse afstand tot de arbeidsmarkt. Op het gebied van zorg beperken gemeenten allemaal de maatschappelijke ondersteuning waardoor hulpbehoevenden meer op zichzelf en hun sociale netwerk zijn aangewezen.⁹

Achterblijvende resultaten

Uit mijn onderzoek blijkt dat gemeenten het door het kabinet-Rutte II ingezette beleid vanaf 2015 consequent hebben uitgevoerd. Gemeenten hebben de nieuwe gedecentraliseerde taken zonder uitzondering aangepakt, de door het Rijk opgelegde bezuinigingen doorgevoerd en zijn aan de slag gegaan met

een participatiesamenleving op lokale schaal. Afgelopen najaar heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau een onderzoek gepubliceerd over het effect van de decentralisatie van werk, zorg en jeugd.¹⁰ Het SCP concludeert dat het sociaal domein stagneert en de ondersteuning van kwetsbare burgers niet op orde is. Het streven was meer participatie in de samenleving van mensen die dit niet (helemaal) op eigen kracht kunnen, maar in de praktijk blijven de resultaten achter. De kans op werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt is nauwelijks verbeterd, deelname aan de samenleving door mensen met een beperking is niet toegenomen en er zijn nog steeds grote knelpunten in de jeugdzorg. Het SCP pleit voor een realistische benadering van zelfredzaamheid van burgers en de gemeentelijke financiën. Ook pleit het Planbureau voor een brede benadering van het sociaal domein en minder complexe regels voor burgers.

Wat betreft de participatie van mensen in de samenleving hebben diverse PvdA'ers inmiddels aangegeven dat de Participatiewet niet heeft opgeleverd wat men er destijds van had verwacht.¹¹ Of explicieter bij monde van Tweede Kamerlid en woordvoerder Sociale Zaken Gijs van Dijk: 'Die wet is mislukt!'¹² De Participatiewet en de daarin opgenomen verplichtingen, zoals de verplichte tegenpresentie, blijken niet goed te werken om mensen naar werk te helpen. Ook ambities als zorg dichtbij mensen organiseren en meer maatwerk leveren zijn in de praktijk (nog) niet gerealiseerd.

Drie afwegingen voor de toekomst

Ik bespreek hieronder drie afwegingen die spelen rondom de decentralisaties in het sociaal domein en de invulling van de participatiesamenleving. In deze drie afwegingen ligt de vraag besloten hoe we met elkaar willen samenleven en wat we daarbij verwachten van onze landelijke en lokale overheden. De eerste afweging is *veerkracht versus verantwoordelijkheid*. Deze afweging gaat over de verhouding

tussen overheid en samenleving en de rol van veerkracht en zelfredzaamheid. Met de decentralisaties is ingezet op veerkracht, maar is iedereen wel zo veerkrachtig en moet het niet veel meer gaan over de verantwoordelijkheid van de samenleving?¹³

De taken van gemeenten namen toe terwijl de budgetten krapper werden

De tweede afweging is *decentralisatie versus deconcentratie* en gaat over de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. In 2015 zijn taken gedecentraliseerd, maar is dat wel echt een decentralisatie geweest?¹⁴ De derde afweging is *invulling versus uitvoering* en gaat over beleid en organisatie. In 2015 was er veel beleidsmatige aandacht voor alle veranderingen in het sociaal domein, maar zou het juist niet meer om de uitvoering en de ondersteuning van mensen moeten gaan?¹⁵

Veerkracht versus verantwoordelijkheid

De relatie tussen overheid en samenleving is voortdurend aan verandering onderhevig.¹⁶ Waar de nadruk tijdens de kabinetten Drees en Den Uyl vooral lag op het correct uitvoeren van wet- en regelgeving (de rechtmatige overheid), kwam het perspectief in de jaren tachtig en negentig vooral te liggen op het behalen van concrete doelen en efficiënte prestaties (de presterende overheid). Rond de millenniumwisseling was er vooral aandacht voor samenwerking met maatschappelijke partners (de netwerkende overheid).

Het recentst is de ontwikkeling waarin de overheid vooral naar de samenleving kijkt als het aankomt op het bieden van dienstverlening en het creëren van publieke waarde. In

dit perspectief (participerende overheid) doet de overheid een stap terug om ruimte te bieden aan initiatief vanuit de samenleving.¹⁷ Het uitgangspunt is dat burgers zo veel mogelijk actief en zelfredzaam zijn, en op 'eigen kracht' verantwoordelijkheid nemen voor hun leven. Dit perspectief op de participatiesamenleving is goed te herkennen in de hierboven aangehaalde troonrede van 2013 en in het beleid van het kabinet-Rutte II.¹⁸

In de praktijk blijkt dat gemeenten zich in het sociaal domein inderdaad terugtrekken en meer aan hun inwoners zelf overlaten. Er wordt vaak gesproken over de *maatschappelijke veerkracht* van mensen. Met veerkracht wordt het vermogen van mensen bedoeld om met veranderingen in hun leven en hun omgeving om te gaan en deel te kunnen (blijven) nemen aan de samenleving. Ik wil dit begrip hier ter discussie stellen. Binnen het sociaal domein is het namelijk niet zo dat het ten gunste van de samenleving is dat de overheid zich terugtrekt. Juist van kwetsbare inwoners kan immers weinig maatschappelijk initiatief worden verwacht.

Gemeenten hebben het door het kabinet-Rutte II ingezette beleid vanaf 2015 consequent uitgevoerd

Als de gemeente minder begeleiding biedt bij het zoeken naar werk of minder thuiszorg biedt aan ouderen of mensen met een beperking, dan is het niet zo dat mensen die verantwoordelijkheden ineens 'veerkrachtig' zelf kunnen dragen. De beweging van een terugtrekkende overheid gaat vooral ten koste van een groep mensen die minder of zelfs helemaal niet veerkrachtig is.¹⁹ De overheid participeert of faciliteert, de overheid trekt zich

terug en draagt taken en daarmee verantwoordelijkheid over aan de samenleving en aan individuele burgers. Binnen deze context is het dan ook beter om te spreken van *maatschappelijke verantwoordelijkheid* dan van veerkracht.

Kim Putters stelde in zijn Deeslezing van 2016 dat er 'zonder wederkerigheid in collectieve arrangementen [...] onvoldoende draagvlak [is] voor een verzorgingsstaat of participatiesamenleving'.²⁰ De hulp of begeleiding vanuit de overheid hoeft niet vrijblijvend te zijn. Er mag best een vorm van tegenprestatie of een financiële eigen bijdrage naar draagkracht tegenover staan. Zo dragen we de maatschappelijke verantwoordelijkheid met z'n allen als collectief, maar draagt ook een individuele burger naar rato bij als hij of zij ergens een beroep op doet.

Decentralisatie versus deconcentratie

De overdracht van taken op het gebied van werk, zorg en jeugd naar gemeenten staan bekend als de drie *decentralisaties* in het sociaal domein. Bij een decentralisatie gaat het om een overdracht van *alle* verantwoordelijkheden: de aan te pakken taken, maar ook de bijbehorende financiële middelen en de zeggenschap.²¹ Maar zoals gezegd zijn de decentralisaties gepaard gegaan met forse bezuinigingen en is mede daardoor de financiële nood bij gemeenten hoog.²² Dat geldt zowel op het gebied van werk en inkomen met participatie- en inkomensbudgetten die onder druk staan, als op het gebied van zorg en welzijn met korting op middelen voor zorgtaken.

Ook hebben gemeenten slechts beperkte beleidsvrijheid. In de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet van 2015 en in aanvullende regelgeving is gedetailleerd uitgewerkt hoe gemeenten hun nieuw verkregen taken uit moeten voeren. Bijvoorbeeld bij de verplichte tegenprestatie waarvoor de gemeente een passend aanbod moet bieden of bij de thuiszorg waarvoor de gemeente een gemaximeerde eigen bijdrage mag rekenen.²³

Gemeenten passen de bezuinigingen van de decentralisaties toe door te korten op sociale voorzieningen en gaan uit van 'eigen kracht' van burgers in de lokale participatiesamenleving. Daarmee voeren ze de facto vooral beleid uit dat het Rijk heeft uitgezet.²⁴ We kunnen dan ook beter spreken van de drie *deconcentraties* dan van de drie decentralisaties in het sociaal domein.²⁵ Zonder voldoende financiële middelen en zeggenschap zijn gemeenten immers slechts gedeconcentreerde uitvoeringsapparaten van het Rijk.

Indien het Rijk meer ruimte zou bieden voor gemeentelijke keuzes, ontstaan automatisch meer verschillen tussen gemeenten. Vanuit een gedachte van rechtsgelijkheid is dit misschien spannend of zou dit op bezwaren kunnen stuiten. Echter als we ervan uitgaan dat decentralisaties voor meer maatwerk moeten zorgen dan moeten we ook accepteren dat verschillen naar behoefte, mogelijkheden en omstandigheden tussen gemeenten de norm worden.²⁶

Een goede decentralisatie vergt ook vertrouwen in de lokale democratie, in lokale keuzes over taken én middelen. Of zoals Job Cohen het treffend omschreef in zijn oratie 'de vierde D' in 2015: 'Decentraliseren is loslaten, en loslaten is moeilijk, zeker wanneer er op zichzelf valide argumenten zijn om het toch maar weer anders te doen. En die zijn er altijd.'²⁷

Invulling versus uitvoering

In de afgelopen jaren is het politieke debat wat betreft de drie decentralisaties en de participatiesamenleving vooral over complexe abstracties gegaan. Bijvoorbeeld in debatten in de Tweede Kamer over de systeemverantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en waar hij wel en niet op is aan te spreken. Of in debatten in gemeenteraden over de noodzaak om met de transitie (overdracht) ook een transformatie (verandering) in het sociaal domein door te maken. Zo is in enkele jaren zowel landelijk als lokaal een ingewik-

keld jargon ontstaan dat bol staat van 'participatieladders' en 'keukentafelgesprekken'.

Een van de doelen van de decentralisaties was om verschillende aandachtsgebieden binnen het sociaal domein met elkaar te verbinden, bijvoorbeeld verschillende vormen van zorg of scholing in combinatie met begeleiding naar werk. Het zou allemaal minder complex moeten worden voor mensen die hulp van de gemeente nodig hebben.²⁸ Maatwerk zodat niemand tussen wal en schip belandt.

De nadruk zou daarom in het sociaal domein niet moeten liggen op de beleidsmatige invulling, maar op de organisatorische uitvoering. Als de uitvoering op rolletjes loopt, komt dat het vertrouwen in de overheid ten goede. Of zoals Herman Tjeenk Willink het heel mooi verwoordde in zijn boek *Groter denken kleiner doen*: 'De kwaliteit van de uitvoering bepaalt de geloofwaardigheid van de overheid'.²⁹

Maak werk van goede dienstverlening

Hoe moet het nu verder met de participatiesamenleving vanuit sociaal-democratisch perspectief? Als we niks doen eindigen we met lokale participatiesamenlevingen waarin mensen op elkaar en hun omgeving zijn aangewezen en de overheid zich heeft teruggetrokken.

Er is tot dusver veelal vanuit een te rooskleurig mensbeeld over maatschappelijke veerkracht gesproken. Het is tijd om hiertegen stelling te nemen en vanuit een realistisch perspectief naar het sociaal domein te kijken. Maatschappelijke verantwoordelijkheid moet daarbij het uitgangspunt zijn.³⁰ Veel mensen kunnen die verantwoordelijkheid zelf individueel dragen, maar niet iedereen. Voor hen dienen we als samenleving oplossingen te bieden, zoals goede (thuis)zorg, jeugdhulp en begeleiding naar werk.³¹

Gemeenten hebben hard gewerkt om de decentralisaties mogelijk te maken en alles goed te laten functioneren en de samenwerking met werkbedrijven en zorgorganisaties te organiseren. Er is tijd geïnvesteerd in het

ontwikkelen van beleidsplannen, financiële kaders, monitoringsinstrumenten en analyses van risico's. Nu is het tijd om de prioriteiten te verleggen naar de uitvoering, naar de gemeentelijke dienstverlening aan inwoners: eenvoudige aanvraagtrajecten, laagdrempelige en snelle hulp.

Als het Rijk wil decentraliseren, dan moet zij ook durven loslaten en verschillen tussen gemeenten accepteren, hoe moeilijk dat mis-

schien ook is. Bovendien moet de centrale overheid zorgen voor voldoende financiële middelen of meer mogelijkheden creëren om lokaal belasting te heffen. Als het Rijk echte verschillen tussen gemeenten toestaat, kunnen die gemeenten op hun beurt ook echt het verschil maken voor hun inwoners. Laten we daarom de ruimte bieden aan de lokale democratie om een goed ideologisch debat te voeren over wat nodig is in het sociaal domein.

Noten

- 1 Kriens, J. (2020) Gemeenten krijgen hun begrotingen niet meer rond. *S&D* 2020/4.
- 2 Bremmer, D. (2020, 14 september). Boze burgemeesters eisen miljarden extra: 'Berm niet meer maaïen om zwembad te behouden'. *Algemeen Dagblad*.
- 3 Rijksoverheid. (2012, 29 oktober). *Bruggen slaan: regeerakkoord VVD — PvdA*.
- 4 Dit begrip en de politieke invulling hiervan roept reacties op. Oud PvdA-partijleider Wouter Bos vindt de opvatting dat iedereen die voor zichzelf kan zorgen, dat ook moet doen en dat de overheid er vooral is voor diegenen die dat niet kunnen 'Amerikaans, klassiek liberaal en zichzelf uiteindelijk marginaliserend' Zie ook: Bos, W. (2013, 19 september). PvdA steunt participatiesamenleving? Zeg me dat het niet zo is! (column). *De Volkskrant*.
- 5 Rijksoverheid (2013, 17 september). *Troonrede 2013*.
- 6 Dit deel is gebaseerd op het onderzoek dat grondslag ligt aan mijn proefschrift. Zie: Nijdam, N. (2020) *Sturing in 3D. Een onderzoek naar gemeentelijke sturing op de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 7 Kriens, J. (2020) Gemeenten krijgen hun begrotingen niet meer rond. *Socialisme & Democratie*. 2020/4; Kriens J. (2020, 19 augustus). Bezuinig niet, maar laat het kabinet juist investeren in lokale veerkracht. *Trouw*; Zie in dit verband bijvoorbeeld ook de wensen vanuit de VNG voor de kabinetsformatie 2021, te beginnen met structureel herstel van de financiële positie van gemeenten: VNG (2021). *Programma inzet kabinetsformatie 2021*.
- 8 Gemeenten vervullen sinds 2007 al taken op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning. In 2015 wordt dit takenpakket uitgebreid en past het Rijk een bezuiniging toe op de budgetten voor deze taken.
- 9 De beleidsvrijheid voor gemeenten om eigen keuzes te maken in het sociaal domein is vooralsnog erg beperkt. De ROB beoordeelt de beleidsvrijheid op een schaal van 1 (geen) tot 10 (volledig): het cluster Inkomen en participatie scoort een 2, Jeugd een 3 en Maatschappelijke ondersteuning een 4. Zie ook: Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). *Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van financiële verhoudingen*. Den Haag: ROB.
- 10 SCP. (2020, 16 november) *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: SCP.
- 11 Voor de worsteling van de PvdA ten aanzien van de Participatiewet tijdens en na het kabinet van VVD en PvdA verwijs ik voorts naar bijvoorbeeld: Scholten, W. (2021) *Lode-wijk. De val van een politiek talent*. Amsterdam: Ambo Anthos.
- 12 Stellinga, M. & De Koning, P. (2020, 11 november). PvdA vindt eigen Participatiewet mislukt. *NRC Handelsblad*.
- 13 Hierbij gaat het om de problematieken die het SCP (2020) aankaart in het onderzoek naar de decentralisaties.
- 14 Hierbij gaat het om de autonomie voor gemeenten en of wel gesproken van worden over decentralisatie of dat het toch een deconcentratie is. Zie ook: Algemene Rekenkamer (2013). *Brief van de algemene Rekenkamer aan de minister van BZK over de decentralisatiebrief*. Den Haag: ARK.
- 15 Hierbij gaat het onder andere om de complexiteit van de overheid en hoe burgers bejegend worden. In de aanpak van de decentralisaties zijn parallelen zichtbaar met bijvoorbeeld de recente toeslag-affaire.
- 16 In deze ontwikkeling beweegt

- de PvdA ook mee. Eerst de verzorgingsstaat opbouwen met Drees en Den Uyl in de jaren '50-'70 (perspectief overheid), daarna de verzakelijking en derde weg met Kok in de jaren '80-'90 (perspectief markt) en daarna meer zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid met Bos en Asscher in de 21e eeuw (perspectief samenleving). Zie ook: Becker, F. (2016). De ideologische en programmatische ontwikkeling van de PvdA. in: F. Becker & G. Voerman (red.), *Zeventig jaar Partij van de Arbeid*. Boom: Amsterdam.
- 17 Zie voor bestuurskundige literatuur over het perspectief Societal Resilience o.a.: Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Hajer, M., Van Gerven, O.J. & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door te doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB.
- 18 In 2013 wordt de participatiesamenleving op de kaart gezet met de troonrede, maar het begrip is ouder. Kok stelt al in 1991 op het congres: 'Wij zitten nu in een overgangsfase: van een verzorgingsstaat naar een werkzame, naar een participatiesamenleving.' Het begin van de derde weg als nieuw evenwicht tussen de gevolgen van emancipatie en de individualisering enerzijds en de solidariteit en de saamhorigheid anderzijds.
- 19 Het SCP (2020) constateert een verschil tussen de verwachtingen van de wetgever en de ervaringen in de uitvoeringspraktijk wat betreft eigen kracht, zelf- en samenredzaamheid en de zorgzame samenleving.
- 20 Putters, K. (2016). *Land tussen hoop en vrees: over het politiek en maatschappelijk vertrouwen van Nederlanders*. (Dreeslezing).
- 21 In theorie geldt: financiële verhoudingen volgen de bestuurlijke. Echter dat is in de praktijk niet meer het geval. Zie ook: Van de Vondervoort, T. (2020). *Financiële verhoudingen volgen de bestuurlijke. Maar dat is al een tijdje niet meer waar*. (column). Overheidvannu.nl.
- 22 Als typerend voorbeeld een reactie van oud-burgemeester Eberhard van der Laan van Amsterdam op een troonrede: 'Toen ik minister was vroeg ik aan Wouter Bos, toen minister van Financiën, hoe je nou moest bezuinigen. Hij zei: 'Decentraliseer bevoegdheden zonder de bijbehorende budgetten.' Uit: Walstra, E. (2011, 20 september). G4-Bestuurders: Geen verrassingen in troonrede. Binnenlands Bestuur.
- 23 Doordat het Rijk in 2015 met vrij uitvoerige wetgeving komt en dat gaandeweg nader invult met onder andere algemene maatregelen van bestuur ten aanzien van de toepassing van de tegenprestatie of de eigen bijdrage voor Wmo-voorzieningen, wordt de beleidsvrijheid voor gemeenten zeer beperkt.
- 24 Nijdam, N. (2020) Sturing in 3D. *Een onderzoek naar gemeentelijke sturing op de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 25 Prakke, L., De Reede, J.L. & Van Wissen, G.J.M. (2001) *Van der Pot — Donner. Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink; Dölle, A.H.M., Elzinga, D.J. & Engels, J.W.M. (2004). *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*. Deventer: Kluwer.
- 26 Meurs, P.L. (2018) *Situationele gelijkheid: van uniforme normen naar situationele legitimering* (Van Slingelandt lezing). Bestuurskunde.nl.
- 27 Cohen, M.J. (2015). *De vierde D.* (Oratie). Universiteit Leiden.
- 28 Bij de toegang tot zorg ervaren mensen knelpunten, zoals bureaucratische rompslomp, onvoldoende ondersteuning en gebrek aan zorgcontinuïteit. Zie: Nationale Ombudsman (2018) *Zorgen voor burgers. Onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij de toegang tot zorg*. Den Haag: NO.
- 29 Tjeenk Willink, H. (2019) *Groter denken kleiner doen. Een oproep*. Amsterdam: Prometheus.
- 30 Immers het is de afgelopen periode te sterk gegaan over de VVD-boodschap dat mensen het vooral zelf moeten doen. Zie bijvoorbeeld: Lievisse Adriaanse, M. & Rusman, F. (2020, 2 oktober). Van Rutte moeten mensen het zelf doen. *NRC Handelsblad*.
- 31 Frederik, J. (2018). Het failliet van de Nederlandse sociaal-democratie en wat we er aan kunnen doen. in: *Dit was het nieuws niet*. Amsterdam: de Correspondent.

A.L. Snijders

Grabbelton

Het huis waar ik de laatste vijftig jaar woon, staat niet aan de openbare weg. Als ik naar de brievenbus loop om de krant of de post te halen, maak ik 452 passen. Vijftig jaar geleden stond de brievenbus op enkele meters van het huis.

Ooit, ik weet natuurlijk niet precies wanneer, zijn de regels veranderd. Ik ontving een briefje van de PTT over efficiency, de brievenbus zou aan de openbare weg geplaatst worden. De 452 passen kwamen niet ter sprake. Ik herinner me wel dat het me niets kon schelen, ik dacht nooit aan de toekomst, ik dacht dat men zo langzaam ouder werd dat het niet waarneembaar zou zijn. Nu ik 83 ben geworden, vraag ik wel eens aan de dokter wat ik moet doen, hoe ik moet leven. Hij begint zijn riedeltje altijd met: *Bewegen! Minstens een uur per dag wandelen.* Dat doe ik dus. Ik woon in een streek met veel landgoederen waar je mag lopen als je je aan de regels houdt. Vorige week ontdekte ik er een waar ik nog nooit geweest was. Ik gebruik nooit een kaartje, ik probeer een nieuw gebied op eigen wijze af te tasten, wat veel tijd kost. Na enige keren ontdekte ik op de parkeerplaats een bijzondere sportauto van een onbekend merk. De man die erbij hoorde was net als ik terughoudend, maar toen hij bij het weggrijden bijna mijn eenvoudige auto raakte, kwamen we toch aan de praat. Het was hem opgevallen dat ik het terrein als nieuweling niet erg efficiënt onderzocht. Hij had gelijk, ik wilde het landgoed op een natuurlijke wijze ontdekken, ook al kostte dat tijd. Voor alle zekerheid schreef ik thuis een gedicht van Frank Koenegracht op een papiertje. Ik houd ervan als poëzie gebruikt kan worden in het dagelijks leven.

Toen ik de man met de sportauto weer eens trof op de parkeerplaats van het landgoed, las ik het hem voor.

Men kan zich ...

*Men kan zich in een vreemd land bv
nutteloos gaan uitsloven, zich gaan
bedienen van de taal en zelfs gesprekken
uitlokken in de openbare vervoermiddelen
om erger te voorkomen.*

*Ik herhaal: men kan zich natuurlijk best
nutteloos gaan uitsloven. Maar kijkend
uit de ramen wandelen er slechts enkele
goed uitziende heren door de straat.*

*Zij bezitten zoveel voeten dat zij
onmogelijk kunnen omwaaien, maar ze
bewegen zich te snel om nuttig gebruik
te kunnen maken van hun luwte. Men kan
zich in een vreemd land nutteloos gaan
uitsloven.*

In Amsterdam woonde een buurjongen die na het conservatorium met zijn viool ging zwerven. Hij is oud geworden, hij heeft nooit meer iets gedaan wat hij niet wilde, de viool hield hem in leven. Hij had een broer die ik ook kende. Hij was iets jonger. Die is beroepsmilitair geworden. Denk aan Timur Lenk, Agamemnon, Marcus Aurelius, soldaten in sombere tenten aan de grenzen van het rijk. De geur van Afghanistan, zand, kamelen, stinkende cellen, penetrante dood, opium en hoge passen.

Dit alles hoort bij de grabbelton van mijn leven.

S&D online lezen

Abonnees van S&D kunnen de meest recente artikelen direct online lezen.

Wilt u S&D online lezen en/of per mail geattendeerd worden op nieuwe artikelen? Geef dan uw naam en e-mailadres aan ons door via send@wbs.nl. Wij sturen u vervolgens de gegevens toe waarmee u een account kunt aanmaken op de website van de Wiardi Beckman Stichting.

- 3 *Redactioneel* Opgaven
- 4 *Column* **Paul de Beer** Stemmen uit nostalgie
- 5 **Menno Hurenkamp** Nog niet is alles verloren
- 10 **Eric Brinckmann** Goed boeren in het landschap van de toekomst
-
- 23 **Marije van den Berg & Geerten Boogaard** Geen democratie zonder politiek,
ook niet in de regio's
- 31 **Matthijs van Muijen** Lessen van de Franse burgerklimaattop
- 42 **Sjoerd Feitsma** Theater wegens corona geopend
-
- 49 **Quirijn Lennert van den Hoogen** Cultuurbeleid in tijden van corona
- 58 **Nils Nijdam** Gemeenten hebben meer geld en vrijheid nodig
- 65 **A.L. Snijders** Grabbelton



9 789461 645401



vannep