

Juridische Uitwerking Regeneratief Economisch Model

Grondwetswijzigingen, EU-Compatibiliteit en Implementatiewetgeving

Theoretische Verdieping Document 2 van 4 Versie 0.9 - Februari 2026

Opgesteld door:

Alexander Groenheide


Voorzitter


Stichting De kamer van Sociale Waarden


Naar de waardevolle Samenleving

info@dekvsw.nl

www.dekvsw.nl

 06 53 44 50 54

 Laurastraat 87, 6471 JJ Eygelshoven

 KVK: 97098817 | RSIN: 867909274

W: DeKvSW.nl | ubuntukids.nl |

civ-care.nl | civ-call.com | civ-ramp.nl | civ-camp.nl

 **Samen bouwen aan een waardegedreven samenleving**

Liefde – Samenwerking – Zorg voor elkaar

Inhoudsopgave

Inhoud

Executive Summary.....	3
DEEL I: GRONDWETTELIJKE VERANKERING.....	3
1.1 Vereiste Grondwetswijzigingen.....	3
1.2 Grondwetswijzigingsprocedure.....	4
DEEL II: EU-COMPATIBILITEITSANALYSE	6
2.1 Potentiële Conflicten met EU-Recht.....	6
2.2 Strategieën voor EU-Compatibiliteit.....	6
DEEL III: IMPLEMENTATIEWETGEVING	8
3.1 Experimentenwet Regeneratieve Economie (Pilot).....	8
3.2 Kaderwet Regeneratieve Economie (Volledige Implementatie)	9
DEEL IV: RECHTSBESCHERMING EN HANDHAVING.....	10
4.1 Bestuursrechtelijke Rechtsbescherming.....	10
4.2 Toetsing door Raad voor Toekomstige Generaties	10
DEEL V: OVERGANGS- EN TRANSITIERECHT	11
5.1 Bestaande Rechten en Verplichtingen	11
5.2 Harmonisatie met Bestaande Wetgeving	11
DEEL VI: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	12
6.1 Juridische Haalbaarheid.....	12
6.2 Kritische Succesfactoren	12
6.3 Aanbevolen Juridische Roadmap	12
Juridische Bronnen.....	13

Executive Summary

Dit document analyseert de juridische haalbaarheid van het regeneratieve economische model binnen het Nederlandse staatsrecht en EU-kader. Het biedt concrete wetsvoorstellen voor implementatie en identificeert juridische obstakels met oplossingsrichtingen.

Kernbevindingen:

- **Grondwetswijziging noodzakelijk:** Nieuw Hoofdstuk 7a vereist voor constitutionele verankering intergenerationeel recht en subsidiariteit
- **EU-compatibiliteit problematisch:** RC-systeem botst met vrijheid van kapitaalverkeer (VWEU art. 63), vereist onderhandelingen of opt-out
- **Experimenteerwet haalbaar:** Pilot kan binnen 18 maanden juridisch mogelijk zonder grondwetswijziging via experimenteerbepaling
- **Staatsrechtelijk risico:** Rechtspersoonlijkheid toekomstige generaties conceptueel innovatief maar juridisch controversieel - vereist zorgvuldige dogmatische fundering

DEEL I: GRONDWETTELIJKE VERANKERING

1.1 Vereiste Grondwetswijzigingen

Het regeneratieve model vereist toevoeging van een nieuw Hoofdstuk 7a aan de Grondwet:

HOOFDSTUK 7a - INTERGENERATIONELE RECHTEN EN REGENERATIEVE ECONOMIE

Artikel 20a - Intergenerationele Verantwoordelijkheid

Lid 1: Het Rijk erkent de belangen van toekomstige generaties en draagt zorg voor de instandhouding en versterking van hun regeneratieve capaciteit.

Lid 2: Bij wet wordt een Raad voor Toekomstige Generaties ingesteld die belast is met de bescherming van intergenerationele belangen. De raad heeft de bevoegdheid wetsvoorstellen en besluiten te toetsen aan het bepaalde in lid 1.

Lid 3: De raad kan besluiten van wetgevende of uitvoerende organen opschorten indien deze de regeneratieve capaciteit van toekomstige generaties substantieel aantasten. De regels voor deze bevoegdheid worden bij wet vastgesteld.

Toelichting: Dit artikel geeft constitutionele status aan intergenerationele belangen, vergelijkbaar met art. 21 (milieu). De Raad krijgt echter sterkere bevoegdheden dan huidige adviesorganen.

Juridisch Risico: Opschortend veto botst potentieel met parlementaire soevereiniteit (art. 50). Vereist balans tussen generaties en democratie.

Artikel 20b - Subsidiariteitsbeginsel

Lid 1: Het Rijk en andere openbare lichamen reguleren uitsluitend die aangelegenheden die niet effectief op een lager bestuursniveau kunnen worden geregeld.

Lid 2: Bij wet worden wijkraden ingesteld die bevoegd zijn tot beheer van lokale commons en toekenning van regeneratieve credits. De wet bepaalt hun territoriale begrenzing en democratische samenstelling.

Lid 3: Nationale organen die bevoegdheden uitoefenen moeten aantoonbaar maken waarom lokale of regionale regulering onvoldoende zou zijn. Bij wet wordt een devolutieplicht vastgesteld.

Toelichting: Dit artikel borgt bottom-up governance constitutioneel. Het gaat verder dan huidige medebewindsbepalingen (art. 132) door expliciete devolutieplicht.

Staatsrechtelijke Spanning: Hoe verhoudt zich tot unitaire staatsvorm (art. 1)? Mogelijk grondwettelijke spanning met eenheidsstaat-principe.

Artikel 20c - Commons en Regeneratieve Economie

Lid 1: Het Rijk erkent het bestaan van een regeneratief economisch domein naast het marktdomein. Bij wet wordt geregeld welke goederen en diensten tot welk domein behoren.

Lid 2: Regeneratieve credits worden toegekend voor bijdragen aan zorg, commons en toekomstige capaciteit. De toekenningscriteria worden bij wet vastgesteld met inachtneming van lokale autonomie als bedoeld in artikel 20b.

Lid 3: Bij wet wordt een Categorisatieraad ingesteld die besluit over de indeling van goederen in markt-, regeneratief of hybride domein. Deze raad is onafhankelijk samengesteld met vertegenwoordiging uit beide domeinen.

Juridische Vraag: Is constitutionele erkenning van twee economische domeinen verenigbaar met eigendomsrechten (art. 14)? Vereist mogelijk expliciete limitering eigendomsrechten in regeneratief domein.

1.2 Grondwetswijzigingsprocedure

Volgens art. 137-142 Grondwet vereist wijziging dubbele behandeling:

Eerste lezing:

1. Voorstel tot grondwetsherziening ingediend bij Tweede Kamer
2. Behandeling en stemming (gewone meerderheid voldoende)
3. Ontbinding beide Kamers (nieuwe verkiezingen)

Tweede lezing:

4. Nieuwe Kamers behandelen voorstel opnieuw
5. Aanneمة met twee derde meerderheid in beide Kamers

Tijdsduur: Minimaal 4-5 jaar (inclusief verkiezingen). Historisch gemiddelde: 6-8 jaar voor substantiële wijzigingen.

DEEL II: EU-COMPATIBILITEITSANALYSE

2.1 Potentiële Conflicten met EU-Recht

Het regeneratieve model botst mogelijk met meerdere EU-verdragsbepalingen:

Conflict 1: Vrijheid van Kapitaalverkeer (VWEU art. 63)

Probleem: RC-systeem met vervalclausule kan worden gezien als beperking kapitaalverkeer. Investeerders kunnen niet vrij beschikken over verworven RC's (beperkte converteerbaarheid naar euro).

Rechtvaardigingsgrond: Art. 65 VWEU staat beperkingen toe voor 'dwingende redenen van algemeen belang'. Intergenerationele rechtvaardigheid zou hieronder kunnen vallen, maar is ongetoetst.

Case Law: HvJ EU heeft in C-67/98 (Zenatti) beperkte interpretatie gegeven aan 'dwingende redenen'. RC-systeem zou nieuwe test case worden.

Conflict 2: Staatssteun (VWEU art. 107)

Probleem: RC-toekenning voor zorgactiviteiten kan als staatssteun worden gekwalificeerd indien het concurrentieverstorend werkt (bijvoorbeeld: zorgorganisaties in RC-systeem versus markt).

Oplossing: Diensten van algemeen economisch belang (DAEB)-uitzondering (art. 106 lid 2) kan mogelijk van toepassing zijn. Vereist notificatie en goedkeuring Europese Commissie.

Conflict 3: Vrijheid van Vestiging (VWEU art. 49)

Probleem: Categorisatieraad kan bedrijven beperken in economische activiteiten door goederen naar regeneratief domein te classificeren. Dit kan vestigingsvrijheid belemmeren.

Proportionaliteitstoets: Beperking moet (1) legitiem doel dienen, (2) geschikt zijn, (3) noodzakelijk zijn, (4) proportioneel. Intergenerationele rechtvaardigheid voldoet mogelijk aan (1), maar (2-4) zijn onzeker.

2.2 Strategieën voor EU-Compatibiliteit

Strategie 1: Opt-Out Onderhandeling

Nederland zou kunnen onderhandelen over een formele opt-out voor het regeneratieve model, vergelijkbaar met Deense Euro opt-out. Vereist unanimité Europese Raad en nieuwe verdragswijziging. Politiek onwaarschijnlijk op korte termijn (<10 jaar).

Strategie 2: Experimenteerstatus

Pilot implementeren als experiment met beperkte scope en tijdsduur (5-10 jaar). EU-recht staat experimentele afwijkingen toe mits (a) tijdelijk, (b) beperkt geografisch, (c) evaluatie ingebouwd. Precedent: Sociale experimentenwetten in Frankrijk, Duitsland.

Strategie 3: Enhanced Cooperation (VWEU art. 20)

Samenwerking met andere lidstaten (minimaal 9) om gezamenlijk RC-systeem in te voeren binnen EU-kader. Vereist goedkeuring Europese Raad. Mogelijk aantrekkelijk voor Scandinavische landen + Duitsland.

Aanbeveling: Start met Strategie 2 (experimenteerstatus) voor pilot. Bij succes, lobby voor Strategie 3 (enhanced cooperation). Strategie 1 (opt-out) alleen als ultimatum remedium.

DEEL III: IMPLEMENTATIEWETGEVING

3.1 Experimentenwet Regeneratieve Economie (Pilot)

Voor pilot-implementatie zonder grondwetswijziging: Experimentenwet op basis van art. 1a Experimentenwet (2019).

Wet Experimenteren Regeneratieve Economie

Artikel 1 - Begripsbepalingen

In deze wet wordt verstaan onder: a. *regeneratieve credit*: waardemaatstaf toegekend voor bijdragen aan zorg, commons of toekomstige capaciteit; b. *wijkraad*: lokaal bestuursorgaan belast met RC-toekenning en commons-beheer; c. *experimentgebied*: geografisch gebied waarin het experiment wordt uitgevoerd.

Artikel 2 - Doelstelling en Reikwijdte

Lid 1: Het experiment beoogt te onderzoeken of een regeneratief economisch systeem kan bijdragen aan intergenerationele welvaart en sociale cohesie.

Lid 2: Het experiment wordt uitgevoerd in maximaal vijf experimentgebieden gedurende ten hoogste vijf jaar.

Lid 3: Bij ministeriële regeling worden de experimentgebieden aangewezen en de begindatum vastgesteld.

Artikel 3 - Afwijkingsbevoegdheden

Lid 1: In afwijking van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 kan in experimentgebieden zorg worden vergoed met regeneratieve credits.

Lid 2: In afwijking van de Gemeentewet kunnen wijkraden worden ingesteld met budgetbevoegdheid voor commons-beheer.

Lid 3: Nadere afwijkingen kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen indien noodzakelijk voor uitvoering experiment.

Artikel 4 - Evaluatie en Verslaglegging

Lid 1: De minister zendt binnen drie maanden na afloop tussentijdse evaluatie aan beide Kamers der Staten-Generaal.

Lid 2: De evaluatie bevat minimaal: (a) participatiecijfers, (b) fraudedetectie, (c) sociale cohesie-indicatoren, (d) economische effecten, (e) aanbevelingen.

Procesgang: Experimentenwet kan binnen 12-18 maanden door parlement, geen grondwetswijziging vereist. Toetsing Raad van State, behandeling Tweede en Eerste Kamer.

3.2 Kaderwet Regeneratieve Economie (Volledige Implementatie)

Na succesvolle pilot en grondwetswijziging: Kaderwet voor nationale implementatie.

Kernbepalingen:

- **Hoofdstuk 1:** Inrichting Raad voor Toekomstige Generaties (samenstelling, bevoegdheden, procedures)
- **Hoofdstuk 2:** Wijkraden (verkiezingen, bevoegdheden, accountability, financiering)
- **Hoofdstuk 3:** Nationale Commons Autoriteit (subsidiariteitstoetsing, minimumkaders)
- **Hoofdstuk 4:** Categorisatieraad (samenstelling, besluitvormingsprocedures, beroepsmogelijkheden)
- **Hoofdstuk 5:** RC-systeem (toekenning, verificatie, verval, conversie)
- **Hoofdstuk 6:** Overgangsrecht (transitie van bestaande wetgeving)

DEEL IV: RECHTSBESCHERMING EN HANDHAVING

4.1 Bestuursrechtelijke Rechtsbescherming

Besluiten van wijkraden en Categorisatieraad zijn vatbaar voor bezwaar en beroep conform Algemene wet bestuursrecht:

6. **Bezwaar:** Bij besluitvormend orgaan zelf (6 weken)
7. **Beroep:** Bij rechtbank (bestuursrecht, 6 weken na bezwaarschrift)
8. **Hoger beroep:** Bij Centrale Raad van Beroep (6 weken)

Specifieke gronden: Schending subsidiariteitsbeginsel, willekeur bij RC-toekenning, discriminatie bij commons-toegang.

4.2 Toetsing door Raad voor Toekomstige Generaties

Wetsvoorstellen en grote besluiten worden ex ante getoetst:

Procedure:

9. Initiatiefnemer dient intergenerationele impactanalyse in
10. Raad beoordeelt binnen 8 weken
11. Opschortend veto mogelijk bij unanimiteit (2/3 meerderheid Raad)
12. Parlement kan veto overrulen met 2/3 meerderheid

Balans: Raad heeft sterke positie maar geen absolute veto. Democratische legitimiteit blijft bij parlement. Vergelijkbaar met toetsingsrecht Hoge Raad.

DEEL V: OVERGANGS- EN TRANSITIERECHT

5.1 Bestaande Rechten en Verplichtingen

Vraag: Wat gebeurt er met bestaande eigendomsrechten, contracten en sociale zekerheidsaanspraken bij transitie naar hybride model?

Principe: Geen retroactieve aantasting (art. 1 EP EVRM)

Bestaande eigendomsrechten blijven gerespecteerd. Alleen nieuwe transacties vallen onder regeneratief domein indien door Categorisatieraad zo geclassificeerd.
 Transitieperiode: 10-15 jaar voor geleidelijke implementatie.

Voorbeeld huisvesting:

- Bestaande huurcontracten blijven gelden onder marktvoorwaarden
- Nieuwe sociale woningen komen in regeneratief domein
- Verhuurders kunnen vrijwillig overstappen naar RC-systeem (fiscale incentives)

5.2 Harmonisatie met Bestaande Wetgeving

Wetten die wijziging vereisen:

Wet	Conflict	Oplossing
Wmo 2015	Zorgverstrekking via markt of gemeente	Toevoeging RC-vergoeding als alternatief
Gemeentewet	Geen wettelijke basis wijkraden	Nieuw hoofdstuk wijkbestuur
Wet IB 2001	RC's niet als inkomen erkend	Vrijstelling RC-ontvangsten
Vennootschapsbelasting	RCB-heffing niet geregeld	Nieuwe heffing 5-30% op winst

Aanpak: Wijzigingswet bestaande wetgeving parallel aan Kaderwet. Gecoördineerde invoering op één datum (T-day).

DEEL VI: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Juridische Haalbaarheid

Korte termijn (0-2 jaar): Pilot via Experimentenwet juridisch haalbaar zonder grondwetswijziging. Beperkte scope en tijdsduur minimaliseert EU-risico.

Middellange termijn (3-7 jaar): Grondwetswijziging haalbaar via normale procedure. Politiek draagvlak cruciaal - vereist brede coalitie.

Lange termijn (8-15 jaar): Volledige implementatie vereist EU-onderhandelingen. Enhanced cooperation meest realistische route.

6.2 Kritische Succesfactoren

13. **Constitutionele fundering:** Rechtspersoonlijkheid toekomstige generaties vereist solide juridische dogmatiek
14. **EU-strategie:** Vroege betrokkenheid Europese Commissie via pre-notificatie staatssteun en experimenteerstatus
15. **Rechtsbescherming:** Robuuste bezwaar- en beroepsprocedures essentieel voor legitimiteit
16. **Transitierecht:** Geleidelijke implementatie voorkomt eigendomsrechtelijke chaos en rechtsonzekerheid

6.3 Aanbevolen Juridische Roadmap

Fase 1 (2026-2027): Experimentenwet

- Juridische voorbereiding (6 maanden)
- Parlementaire behandeling (12 maanden)
- Start pilot (Q4 2027)

Fase 2 (2028-2032): Evaluatie en Grondwetsvoorbereiding

- Tussentijdse evaluatie (2029)
- Juridische verfijning obv praktijk
- Voorbereiding grondwetsvoorstel (2030-2032)

Fase 3 (2033-2037): Grondwetswijziging

- Eerste lezing (2033-2034)
- Verkiezingen (2035)
- Tweede lezing en aanneming (2036-2037)

Fase 4 (2038-2042): Volledige Implementatie

- Kaderwet en harmonisatiewetgeving

- Regionale uitrol
- EU-onderhandelingen enhanced cooperation

Kritische Conclusie: Juridische implementatie is haalbaar maar vereist 15+ jaar. De grootste obstakels zijn niet technisch-juridisch maar politiek: grondwetswijziging vereist brede consensus die moeilijk te behalen is. EU-compatibiliteit blijft onzeker tot daadwerkelijke toetsing door HvJ EU.

Juridische Bronnen

Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (2024)

Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU, geconsolideerde versie 2022)

Algemene wet bestuursrecht (Awb, laatste wijziging 2025)

Experimentenwet (2019, gewijzigd 2023)

HvJ EU, C-67/98 (Zenatti), ECLI:EU:C:1999:514 (beperkingen kapitaalverkeer)

Raad van State, advies Experimentenwet regeneratieve economie (nog te verschijnen, fictief)