Christen Democratische Verkenningen

DNPP

CD

Lente
2007

KWARTAALTIJDSCHRIFT VAN HET WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT VOOR HET CDA

Thorbeckse Twisten

Onder redactie van
RIEN FRAANJE, DIRK GUDDE,
HANS-MARTIEN TEN NAPEL & JAN PRIJ

Met bijdragen van o.a.
ALFONS DÖLLE, PIET HEIN DONNER,
GOVERT BUIJS & KLAARTJE PETERS

En interviews met o.a.
LIESBETH SPIES & GERD LEERS

V

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

Christen Democratische Verkenningen

Lente 2007

Thorbeckse Twisten

Boom Tijdschriften

Inhoud

7 Ter introductie

10 DWARS: ROEL KUIPER & FRANK VAN DEN HEUVEL
De betekenis van de ChristenUnie in het kabinet

Thorbeckse Twisten

16 RIEN FRAANJE, DIRK GUDDE, HANS-MARTIEN TEN NAPEL & JAN PRIJ
Reconstrueer en versterk het Huis van Thorbecke

LESJE THORBECKE

28 PATRICK TETTEROO
Organische staatsleer Thorbecke actueel en vaak verkeerd begrepen

LOKAAL TREKKEN

38 ALFONS DÖLLE
Hecht het CDA aan het lokale bestuur?
Dan graag nog principiëler en concreter

48 WIM KUIPER
Gemeentelijke vrijheid? Dan ook financieel

56 RIEN FRAANJE
CDA moet taboe op gemeentelijke herindeling opheffen

63 PIET HEIN DONNER
Kleinschaligheid grootschalig organiseren

70 GOVERT BUIJS
Nieuw kabinet kan christelijke bronnen burgerlijke stadscultuur revitaliseren

78 HANS GROENEWEGEN *Het huis van Thorbecke, brokstukken*

REGIONAAL DUWEN

82 KLAARTJE PETERS
Naar afschaffing van de provincies?

89 ERIC JANSE DE JONGE
Provincie: matig uw ambities

96 JAN PRIJ
In gesprek met Gerd Leers
Een Randstadprovincie? Liever vandaag dan morgen

104 JAN WILLEM SAP
Sluipende regionalisering zal kloof burgers en politiek verder vergroten

113 JAN BOELHOUWER
Gaan de waterschappen nat?

BUITENLANDSE MODELLEN

120 HANSKO BROEKSTEEG
De Duitse benadering:
Gemeentelijke samenwerkingsverbanden in *Kreise*

130 RIEN FRAANJE & ANNEMIEKE VAN BRUNSCHOT
De Deense benadering:
Grotere gemeenten, betere gemeenten?

SLOTGESPREK

142 JAN PRIJ & RIEN FRAANJE
In gesprek met Sophie van Bijsterveld, Theo Bovens, Jan Hendrikx & Liesbeth Spies
Het Huis van Thorbecke verbouwen?
Eerst weer met elkaar om de tafel zitten en de verrommeling aanpakken!

152 LUCAS HUSGEN *Stem mij uit het hebbeding*

BOEKEN

156 FRANK ANKERSMIT & THIJS WÖLTGENS
Bespreking van WI-rapport
Spiegel van de Staat.
Staatkundige voorwaarden voor een overtuig(en)de politiek

165 DIRK GUDDE
Bespreking van Raad van State
Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen

171 PETER KOOIJMANS
Bespreking van Gert van Klinken
Strijdbaar en omstreden.
Een biografie van de calvinistische verzetsvrouw Gezina van der Molen

176 JAN SCHINKELSHOEK
Bespreking van WI-rapport
Mens waar ben je?

BEZINNING

182 ALFRED SCHAFFER
Het antwoord is nee

Ter introductie

MET *Thorbeckse Twisten* OPENEN WE EEN nieuwe jaargang van CDV.

Deze bundel gaat over voortdurende competentietwisten tussen de verschillende bestuurslagen in het Huis van Thorbecke. Met dat beeld van een huis vatten we de inrichting van ons staatsbestel samen, met zijn drie bestuurslagen (gemeenten, provincies en het rijk), toegeschreven aan de liberale staatsman Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872). Om het geheugen daarover op te frissen geeft Patrick Tetteroo direct na het redactioneel u als lezer een *Lesje Thorbecke*.

* * *

Daarna bent u klaar voor de brandend actuele kwesties. Hoe bestendig en flexibel is dit huis? Schudt het op zijn grondvesten of is het juist bij uitstek bestand tegen geduw en getrek? Is het tijd het huis eens radicaal te verbouwen? Met een verdieping erbij of juist eentje minder wellicht? In het redactioneel passeren verschillende bouwadviezen de revue. De redactie kiest voor versterking en versteviging van het Huis van Thorbecke en niet voor een nieuw ontwerp

* * *

Dan de opbouw van deze uitgave. Het deel *Lokaal trekken* gaat in op de betwiste ruimte voor lokaal bestuur. U leest er onder meer het pleidooi van Leers 'om de benedenkamers fors uit te breiden', zoals hij het uitdrukt in gesprek met CDV en daarbij afscheid te nemen van 'de verstikkende gelijkheidsdeken die over Nederland heen ligt'; maar ook de waarschuwingen van Donner tegen al te gemakkelijke pleidooien voor meer verschil en differentiatie.

* * *

Het deel *Regionaal duwen* is geheel gewijd aan de actuele discussie over de legitimiteitscrisis van de provincies. Ook de twist over de Randstadprovincie woedt hier volop. En hier worden de waterschappen nog

eens gemaand zich de komende jaren veel meer te bekommeren om hun maatschappelijke legitimatie.

In het deel *Buitenlandse modellen* wordt dieper ingegaan op bestuurservaringen binnen 'on-Thorbeckiaanse behuizingen' in Denemarken en Duitsland.

* * *

In de boekenrubriek vindt u onder andere een dubbele beschouwing over het recent verschenen rapport *De Spiegel van de Staat* van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. De liberaal Frank Ankersmit grijpt zijn bespreking aan om de verschillen tussen de christendemocratische (en met name de calvinistische) en de liberale staatsopvatting aan te zetten. De sociaaldemocraat Thijs Wöltgens voelt veel voor het districtenstelsel dat wordt voorgesteld. Hierbij nodigt hij de commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA uit nog dieper na te denken over de gevolgen van haar voorstellen. Ook vindt u er een bijzondere boekbespreking door Peter Kooijmans van *Strijdbaar & Omstreden. Een biografie van de calvinistische verzetsvrouw Gezina van der Molen.*

* * *

We openen, zoals ook de voorgaande twee jaargangen, met de rubriek DWARS. Deze keer gaan Roel Kuiper *&* Frank van den Heuvel in op de positie van de ChristenUnie in het kabinet. Daarnaast treft u weer twee thematische gedichten en een bezinningsgedicht aan, die speciaal voor CDV zijn geschreven door een keur van wat poëtisch Nederland aan talent en gevestigde namen te bieden heeft.

Jan Prij, redactiesecretaris CDV

DWARS

De betekenis van de ChristenUnie in het kabinet [1]

Unieke ruimte voor christelijke politiek moet volop worden benut

door Roel Kuiper

Directeur (a.i.) van het Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie, bijzonder hoogleraar Reformatorische Wijsbegeerte aan de Erasmus Universiteit

Het kabinet dat nu is aangetreden, is om meer dan één reden bijzonder. Het is niet alleen het eerste kabinet zonder de VVD sinds 25 jaar, het is ook een kabinet dat — niet geheel toevallig — een wending geeft aan het beleidsdiscours en zich richt op de kwaliteit van de samenleving. Het coalitieakkoord reageert alert op de signalen van de afgelopen jaren, waarin gebrekkig vertrouwen in de politiek gepaard ging met uitingen van maatschappelijk onbehagen. In 2005 gaf 60 procent van 150.000 ondervraagde Nederlanders aan de samenleving te individualistisch te vinden. Veel Nederlanders blijken ongelukkig met de 'staat van de samenleving'. Na 25 jaar hervormingsbeleid met inroeping van de markt, wordt nu werk gemaakt van jeugd, gezin en ouderen, van maatschappelijke verantwoordelijkheid en 'nieuwe solidariteit'.

Het kabinet is ook bijzonder vanwege de heropening van discussies op medisch-ethisch gebied. Wetgeving op het gebied van abortus en euthanasie is met veel strijd omgeven geweest. De stilte die daarna intrad, heeft altijd iets gehouden van een bestand. De wetgeving rond abortus provocatus is decennia geleden tot stand gekomen, maar intussen blijkt dat de praktijk grote schaduwzijden heeft. Het begrip 'noodsituatie' wordt opgerekt. Morele verontrusting over het massaal wegnemen van ongeboren menselijk leven wordt stelselmatig weggemasseerd: abortus is slechts een kortdurende, klinische ingreep. Over alternatieven blijkt al lange tijd veel te weinig nagedacht. De samenleving is niet in beeld. Het wordt hoog tijd dat de wetgever zich opnieuw gaat bemoeien met deze praktijk.

Dat kan ook, nu zowel CDA als ChristenUnie deel uitmaakt van dit kabinet. Dat is een volgende reden om dit kabinet bijzonder te noemen. Het is even graven in het geheugen om een kabinet te vinden waarin enkele christelijke partijen de coalitie vormen en zo duidelijk hun stempel op het coalitieakkoord drukken. We moeten terug naar Biesheuvel of Cals om dezelfde verhoudingen te vinden. Voor de ChristenUnie is het de eerste keer dat zij deelneemt aan een

regeringscoalitie. De ChristenUnie heeft uitgebreide bestuurservaring op gemeentelijk en provinciaal vlak, maar treedt nu voor het eerst toe tot een kabinet. Principieel niet iets nieuws, zeker niet voor een partij die zich verbonden weet met een lange antirevolutionaire en christelijk-historische geschiedenis van politiekbedrijven.

De vraag hoe het de ChristenUnie zal vergaan in het kabinet, kan mijns inziens niet los worden beantwoord van de vraag hoe het de christelijke partijen in deze coalitie zal vergaan. Er is een regeerakkoord gesloten met de handtekeningen van CDA en ChristenUnie. Men mag aannemen dat de afspraken die daarin zijn gemaakt, ook bijvoorbeeld op medisch-ethisch gebied, door beide partijen van harte en met kracht worden nagestreefd. De medisch-ethische thema's springen het meest in het oog vanwege de morele en principiële lading van deze thema's, zeker ook voor de ChristenUnie.

Kijken we naar het coalitieakkoord, dan trekken CDA en ChristenUnie samen op als het gaat om het zoeken van alternatieven voor euthanasie. Beide willen een verbod om embryo's te kweken voor wetenschappelijk onderzoek. Alternatieve routes om stamcellen te kweken, worden bevorderd. De meeste aandacht gaat evenwel uit naar een evaluatie van de Wet afbreking zwangerschap. Ongetwijfeld wil de ChristenUnie meer bereiken dan in het coalitieakkoord mogelijk bleek. Bescherming van ongeboren leven zou veel hogere prioriteit moeten krijgen dan nu het geval is. Terugdringing van het aantal abortussen zou ons als samenleving net zoveel waard moeten zijn als het terugdringen van het aantal verkeersdoden. Maar als wordt uitgevoerd wat in dit coalitieakkoord staat, dan worden er belangrijke stappen in de goede richting gezet. Dat is een richting waarin CDA en ChristenUnie zich herkennen en elkaar herkennen. Er is geen kabinet geweest in de afgelopen jaren waarin zo duidelijk de mogelijkheid aanwezig is de abortuspraktijk, die ook volgens andere partijen aan herziening toe is, te beïnvloeden. Laten de christelijke partijen deze kans ook benutten.

In de afgelopen jaren klonk wel eens het verwijt uit de mond van CDA'ers dat het gemakkelijk praten was over christelijke uitgangspunten vanuit de oppositie. Het CDA stond in de hitte van de strijd en moest de compromissen sluiten. Daarbij werd gesuggereerd dat het CDA wel degelijk meer zou willen bereiken dan in de gegeven situatie mogelijk was. Het bijzondere van de uitkomst van de coalitiebesprekingen is nu juist dat er meer ruimte is gekomen voor christelijke uitgangspunten in het kabinetsbeleid. Die ruimte zou dan nu moeten worden benut. Ik denk niet alleen aan het medisch-ethische gebied, maar ook aan de nieuwe aandacht voor duurzaamheid (en daarmee voor rentmeesterschap), meer aandacht voor gezin, vrijwilligerswerk, maatschappelijke ondersteuning (en daarmee voor solidariteit).

Laten CDA en ChristenUnie deze gelegenheid niet voorbij laten gaan en de C in het kabinet zichtbaar maken

Gesteund door een maatschappelijk klimaat, waarin wordt gevraagd naar structuur, identiteit, verbinding, zijn er grote kansen voor een nieuw politiek beleid, waar christenen zich met overtuiging achter kunnen scharen. Als we met elkaar deze kansen niet grijpen, doen we iets niet goed. Laten CDA en ChristenUnie deze gelegenheid niet voorbij laten gaan en de C in het kabinet zichtbaar maken.

De betekenis van de ChristenUnie in het kabinet [2]

Profiel ChristenUnie dreigt te verwateren

door *Frank A.M. van den Heuvel*

Redactielid van Christen Democratische Verkenningen

Bij de verkiezingen voor Tweede Kamer en Provinciale Staten hebben partijen met een duidelijk profiel en een herkenbare aanvoerder gewonnen: SP, Partij van de Vrijheid (PvdV) en ChristenUnie (CU). Terwijl SP en PvdV meer een protestpartij aan de linker- en de rechterzijde zijn, heeft de CU een andere positionering. De CU lijkt zelfs bij uitstek de middenpositie in te nemen in het kabinet met CDA en PvdA. De benaming 'klein rechts' lijkt verder weg dan ooit. 'Klein' klopt niet meer en 'rechts' evenmin, gezien de standpunten. Hierna kort enkele punten over de gestage groei van de CU en de bijbehorende risico's.

De CU is in 2000 ontstaan uit de fusie van RPF en GPV, sterk verschillende partijen. Het GPV was de politieke spits van de gereformeerd-vrijgemaakten. Deze vormden de laatste echte zuil met eigen scholen, eigen studentenverenigingen, een eigen kerk en een eigen politieke partij. Het GPV kende in Schutte en Van Middelkoop gezaghebbende Kamerleden. De RPF was meer de reactie op het ongenoegen over het opgaan van de ARP in het CDA. De RPF had ook meer evangelische bevlogenheid. De fusie van het degelijke GPV en de geëngageerde RPF beantwoordt aan de tijdgeest, met aandacht voor zingeving, sociale betrokkenheid en de zwaksten. Dit laatste blijkt ook uit de groeiende aanhang in migrantenwijken van de grote steden. Pinksterachtige groepen vinden steun bij de CU, en omgekeerd. Misschien is de CU ook wel een christelijke protestpartij. In de paarse tijd vormde D66 de brug tussen PvdA en VVD. Nu is de CU de brug die PvdA en CDA verbindt; met alle risico's van dien. De komende jaren zal de CU deze risico's moeten voorkomen, of kanaliseren en oplossen.

Wat zijn de risico's? Allereerst natuurlijk de regeringsdeelname. De afgelopen decennia konden GPV en later CU hun standpunten verkondigen zonder 'vuile handen' te maken. Een CU in het kabinet zal water bij de wijn moeten doen. Dit zal de Haagse bestuurders vervreemden van de achterban, want, in tegenstelling tot het CDA, heeft men geen ervaring met compromissen. En dan dreigt de positie van D66. Of de CU verliest haar eigen geluid en wordt vermalen tussen PvdA en CDA, of de CU behoudt haar eigen geluid, maar dan komen het kabinet en dus de CU in problemen.

Het tweede risico is de Tweede Kamerfractie met vijf nieuwelingen en een nieuwe

fractievoorzitter. Zij is kwetsbaarder dan een fractie van drie ervaren personen. Bovendien bestaat de fractie uit mensen van verschillende afkomst: de gereformeerd-vrijgemaakte kerk, de evangelische beweging en de progressievere migrantengemeenschap. Blijft deze christelijke lappendeken, ook wanneer de partij verder groeit, een eenheid?

Het derde risico is het deel van de achterban die de CU ziet als een christelijke protestpartij. Als de CU nu vuile handen moet maken, loopt ze het risico bij volgende verkiezingen een deel van de aanhang weer te verliezen, want protestpartijen gaan per definitie maar één ronde mee. Dit, in combinatie met een onervaren fractie, houdt risico's in voor de CU, want wanneer mensen kritisch worden over het kabinet, zal dat ook afstralen op de CU en, wanneer het kabinet populair is bij de kiezers, profiteren daarvan doorgaans de grote partijen.

Met katholieken op de lijst 'verwordt' de CU steeds meer tot een kleine kopie van het CDA

Het vierde risico, en dat acht ik zelf het grootste, ligt in het verlengde van de lappendeken. Bij de Statenverkiezingen heeft de CU in Limburg voor het eerst katholieken op de kieslijst gezet. De CU doet hiermee een concessie aan de wortels van de partij en dat is vreemd, gezien de ontstaansgeschiedenis van RPF en GPV. Het is ook vreemd dat katholieken bereid zijn deze partij te steunen. Het katholieke CDA-Kamerlid Jos Hessels heeft na de zomer de discussie aangewakkerd in een interview in het *Katholiek Nieuwsblad*. Hij gaf scherp aan dat de statuten van de CU betogen dat 'De paapse Mis een vervloekte afgoderij is'. Niet echt iets waar je als katholiek achter kunt staan. De CU loopt het risico dat haar profiel wordt aangetast, want met katholieken op de lijst 'verwordt' ze steeds meer tot een kleine kopie van het CDA. De historie van de protestantse partijen beziend, zal dit wellicht leiden tot een afsplitsing of tot stemmen op de SGP. In het zwartste scenario denkt een deel van de CU: 'Met deze koers kan ik net zo goed CDA stemmen', en een ander deels splitst zich af met het oog op de zuiverheid.

Wanneer we de risico's combineren, kan het zijn dat, bij compromissen in het kabinet, een individueel Kamerlid met een deel van de achterban die ook al twijfels heeft over de 'verpaapsing van de CU', een afsplitsing forceert. Of volgt de CU het voorbeeld van drie andere partijen? Als een soort GroenLinks, het fusieresultaat van enkele partijen, met tussen 6 en 10 zetels? Als een soort D66, een kleine partij tussen twee grote regeringspartijen, die wordt fijngemalen tussen compromis en onmacht? Of als een soort SP, die gestaag groeit en de grote broer (PvdA) uitdaagt. De kracht, een helder profiel, lijkt in alle scenario's te vervagen.

NK touwtrekken in Muiden. De hakken worden voor de wedstrijd in de grond gezet.
Foto: Marcel van den Bergh | Hollandse Hoogte

Thorbeckse Twisten

Reconstrueer en versterk het Huis van Thorbecke

Nederland kent drie bestuurslagen: het rijk, de provincies en de gemeenten. Dit 'Huis van Thorbecke' biedt al heel lang een goede structuur voor toedeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden, en nog steeds. Het is echter verrommeld door competentietwisten en de dominantie van technocratische benaderingen. Daarom is het de hoogste tijd voor een meer principiële aanpak waar groter niet per definitie beter is en verantwoordelijkheden weer scherper klassiek in drieën verdeeld zijn.

door *Rien Fraanje, Dirk Gudde, Hans-Martien ten Napel & Jan Prij*

Rien Fraanje is senior consultant bij Berenschot Public Management. Dirk Gudde is wethouder te Zeist. Hans-Martien ten Napel is universitair docent Staats- en Bestuursrecht Universiteit Leiden en redactielid. Jan Prij is redactiesecretaris Christen Democratische Verkenningen.

WANNEER ER EEN CONSTANTE IS AAN TE wijzen in de debatten over de inrichting van het Huis van Thorbecke is het wel het eindeloze geduw en getrek tussen bewoners van het huis over de precieze inrichting ervan. Dergelijke *Thorbeckse Twisten* zijn uiterst actueel. Zo zien we bijvoorbeeld dat bestuurders van gemeenten en provincies niet meer met elkaar praten na een competentieconflict. Horen we geklaag over bestuurders die elkaar voor de voeten lopen en lezen we in tal van rapporten dat nu eindelijk eens de zogenoemde 'bestuurlijke drukte' moet worden aangepakt. Of denk alleen maar aan de legitimiteitscrisis van het middenbestuur, recent aangewakkerd door Klaartje Peters (één van de auteurs in dit nummer) in haar geruchtmakende boek *Het opgeblazen bestuur,* dat een maand voor de Provinciale Statenverkiezingen verscheen.

Moeten we de verkiezingen voor de Provinciale Staten afschaffen om de tomeloze ambities van de provincies in te dammen, zoals Klaartje Peters

bepleit, of moeten we andere wegen zoeken die naar een gewenste uitzuivering van de taakverdeling tussen provincie en gemeenten leiden? Dit is de positie die Eric Janse de Jonge in deze uitgave inneemt.

* * *

In *Ter introductie* zijn de vragen al opgeworpen. Schudt het Huis van Thorbecke op zijn grondvesten? Is het tegen al dat geduw en getrek bestand of wordt het tijd het huis zelf eens flink op te schudden? Met een verdieping meer of juist minder misschien? Kunnen de gemeenten de toegewezen extra taken nog wel aan? Zitten de provincies in de Randstad elkaar niet vooral fors in de weg bij de aanpak van de problemen? En wat te denken van de uitdijende ondemocratische aanbouwconstructies in de vorm van gemeentelijke samenwerkingsverbanden?

HISTORISCHE ACHTERGROND

Vragen en discussies volop. Om te begrijpen waar ze vandaan komen, moeten we eerst weten wat de historische achtergrond is. Sinds 1848 bestaat het 'Huis van Thorbecke' uit drie bestuurslagen: rijk, provincies en gemeenten. Provincies en gemeenten beschikken daarbij bovendien krachtens de Provinciewet (1850) en Gemeentewet (1851) grotendeels over dezelfde bestuursstructuur en –bevoegdheden.

Aanleiding voor de discussie over de bestuurlijke indeling vormt onzekerheid over de vraag of de drie traditionele bestuurslagen uit het Huis van Thorbecke nog wel de juiste schaal bezitten om hun taak adequaat te kunnen vervullen. Ook blijken maatschappelijke problemen in de praktijk steeds minder gemakkelijk door één bestuurslaag te kunnen worden opgelost. Verder worden grote stedelijke agglomeraties onmiskenbaar met andere problemen geconfronteerd dan landelijke gebieden. Ten slotte is het decentralisatiestreven sinds de jaren tachtig in een onmiskenbare stroomversnelling gekomen, wat nieuwe vragen oproept rond de bestuurskracht van gemeenten en provincies.

Het is niet voor niets dat juist de afgelopen jaren een stortvloed is verschenen aan nieuwe rapporten over het onderwerp van deze CDV; van het rapport van de Commissie Geelhoed uit 2002 *Op schaal gewogen* tot het het rapport van de Raad voor het Openbaar bestuur *Bestuur op maat, over middenbestuur* uit 2006 over met name de aanpak van de problemen in de Randstad (zie kader).

Toch is het ook goed te bedenken dat er weinig nieuws onder de zon is.

De discussie over de vraag of deze bestuurlijke indeling nog voldoet, loopt dit jaar namelijk precies zestig jaar.[1] Al in 1947 stelde de Commissie Koelman voor om districten in te stellen als nieuwe bestuurslaag tussen

Selectie uit reeks van recente rapporten over de inrichting van het huis van Thorbecke

In 2002 verscheen van de zijde van het Interprovinciaal Overleg een rapport door een commissie onder voorzitterschap van L.A. Geelhoed, getiteld *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw*. De commissie constateerde onder meer dat provinciale schaalvergroting in de Randstad op korte termijn gewenst was (p.64). Een stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen onder voorzitterschap van L.C. Brinkman bracht op 25 oktober 2004 het rapport *Anders gestuurd, beter bestuurd. De specifieke uitkeringen doorgelicht* uit. De conclusie luidde, dat het aantal specifieke uitkeringen op korte termijn drastisch omlaag kon van 155 naar 22.

In januari 2005 kwamen rijk, provincies en gemeenten de Code Interbestuurlijke Verhoudingen overeen. De behoefte daaraan was voortgekomen uit de onvrede van de gemeenten over een toegenomen centralisatie, en de voorgenomen afschaffing van een deel van de OZB.

In augustus 2005 brachten de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen hun advies (Rfv) *Autonoom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie* uit. Volgens dit rapport diende de norm dat de behartiging van overheidstaken in beginsel aan de meest decentrale democratisch gelegitimeerde overheidslaag wordt overgelaten, waarbij deze over de daartoe noodzakelijke bevoegdheden en financiële middelen beschikt, duidelijker dan thans in de Grondwet te worden vastgelegd. (p. 66)

Op 12 oktober 2005 publiceerden de burgemeesters van de vier grote steden en de vier Commissarissen van de Koningin in de Randstad (Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht en Flevoland) het manifest *Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland*, een oproep tot een bestuurlijke modernisering van de Randstad op korte termijn.

provincies en gemeenten. Dit voorstel haalde het niet, maar in 1950 kwam wel de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) tot stand. In 1964 en 1976 volgden achtereenvolgens de instelling van het openbaar lichaam Rijnmond en de agglomeratie Eindhoven. Op grond van een vernieuwde Wet gemeenschappelijke regelingen van 1984 werden de provincies verplicht

In mei 2006 verscheen een publicatie van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en de Vereniging voor Bestuurskunde (VB) van de hand van één van de redacteuren van dit themanummer (Rien Fraanje), getiteld *Sterke gemeenten binden*, met als ondertitel: een bijdrage aan de visieontwikkeling op de toekomst van lokaal bestuur. Hierin werd bepleit de overheid te organiseren als 'een coöperatieve bank, zoals de Rabobank. Een coöperatie zoekt de nabijheid van mensen; zij wil nauw contact houden met de basis, waardoor ze afhankelijk van de regionale situatie maatwerk kan bieden. De dienstverlening in Friesland kan daardoor verschillen van die in Zeeland. Maar achter die relatief autonome coöperaties, moet een zeer goed en flexibel georganiseerde organisatie schuil gaan die de eenheid bewaakt én differentiatie toestaat. In zo'n overheid kunnen gemeenten floreren.' (p. 38)

In juni 2006 publiceerde een Commissie Toekomst Lokaal bestuur (Commissie Bovens) in opdracht van de VNG het rapport *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015*. Zoals de titel al aangeeft, betrof het vooral een pleidooi voor (meer) differentiatie. In september 2006 verscheen van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) het rapport *Bestuur op maat. Advies over middenbestuur*, dat opnieuw wees op de noodzaak om voor de Randstad tot een aanpassing van de schaal en taken en bevoegdheden van het provinciaal bestuur te komen. (p. 8)

In november 2006 publiceerde de Raad van State (zoals afgesproken in de genoemde Code Interbestuurlijke verhoudingen) zijn eerste periodieke beschouwing over de verhoudingen tussen de bestuurslagen — zie voor een bespreking de bijdrage van Gudde in de boekenrubriek.

En de opsomming is bij lange na niet uitputtend. Nieuwe rapporten staan bovendien al weer op uitkomen. Zo stelde de VNG in januari 2007, bij wijze van vervolg op het rapport van de Commissie Bovens, een commissie Gemeentewet en Grondwet in (Commissie Van Aartsen), die voor de zomer van 2007 voorstellen moet doen voor de verankering van de gemeentelijke autonomie en pluriformiteit in de wet.

om zogenoemde samenwerkingsgebieden vast te stellen, waarbinnen 'verlengd lokaal bestuur' zou kunnen worden beproefd. Daarnaast is sinds de Tweede Wereldoorlog het aantal gemeenten ongeveer gehalveerd.

In 1994 kwam de Kaderwet bestuur in verandering (KBV) tot stand, die met ingang van 1 januari 2006 is vervangen door de Wgr-plus regeling. De

KBV bood zeven gebieden een bijzondere status met eigen wettelijke taken en bevoegdheden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven/Helmond, Enschede/Hengelo en Arnhem/Nijmegen). Per 1 januari 2006 zijn deze kaderwetgebieden omgevormd tot Wgr-plusregio's. Daarvan kunnen er behalve deze zeven ook andere worden gevormd. Inmiddels heeft ook Parkstad Limburg deze status verworven.

Daarnaast waren er echter evenveel — of meer — voorstellen die het uiteindelijk niet haalden, zoals het ontwerp van Wet op de gewesten (1971) en het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur (1976). In 1985 werd de agglomeratie Eindhoven en in 1986 het openbaar lichaam Rijnmond weer opgeheven.

DE DOORVOERING VAN SUBSIDIARITEIT IN HET HUIS VAN THORBECKE

Ondanks alle adviezen en wetgeving lijkt er eigenlijk weinig wezenlijk veranderd. Wel blijft de discussie over de structurele inrichting van het Huis van Thorbecke voortduren. Zo verschijnt aan het einde van Balkenende III in oktober 2006 Remkes' discussienotitie *Maatwerk in het middenbestuur*, gevolgd door *De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst.* Ook heeft Remkes op 18 september 2006 nog de Adviescommissie Versterking Randstad ingesteld (Commissie Kok). Deze adviseerde in januari 2007 tot de invoering van één Randstadprovincie, waarin de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland zouden moeten opgaan, onder gelijktijdige opheffing van de vier Wgr-plusregio's. Maar de kabinetten-Balkenende hebben niet gekozen voor structuurwijzigingen. Wel heeft zich onder deze kabinetten een andere, uiterst belangrijke paradigmaverandering doorgezet, waarbij belangrijke rijkstaken zijn gedecentraliseerd naar de gemeenten. Zie de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet werk en bijstand (Wwb). De effecten van de Wwb zijn goed te noemen. De uitkeringsvolumes zijn fors gedaald door de kosten en baten bij de gemeenten te leggen, waar de directe gevolgen voor de gemeenschap ook daadwerkelijk worden gevoeld.[2]

* * *

Vaak (en tot op de dag van vandaag zijn die tendensen zichtbaar) wordt de vraag naar de toekomst van het Huis van Thorbecke door alle partijen tamelijk technocratisch behandeld, waarbij de achterliggende waarden wat uit het oog zijn verdwenen. Maar de afgelopen jaren lijkt zich feitelijk vooral een kentering te hebben voorgedaan in beleid, waarbij de inrichting van het Huis van Thorbecke juist niet primair vanuit de structuur is aangepakt, maar bekeken is vanuit de bril van het subsidiariteitprincipe. Dit is ook het geval in het begin februari 2007 verschenen rapport *Spiegel van de Staat*.

Staatkundige voorwaarden voor een overtuig(en)de politiek van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Zo stelt het rapport: 'In principe geldt, vanuit de christen-democratie, dat decentraal hoort te gebeuren wat — naar de maatstaf van de publieke gerechtigheid — decentraal geregeld kan worden. (...) Door de schaalvergroting van gemeenten is de gemeente niet zelden groter geworden dan de plaatselijke gemeenschappen.' (pp. 102-103)

En: 'Met het oog op het — reële — spanningsveld tussen bestuurskracht en betrokkenheid bepleit het rapport verdergaande differentiatie tussen gemeenten.' (p. 104)

Houdt het huidige kabinet voldoende rekening met de nieuwe spanningsvelden die de aangekondigde decentralisatiebeweging oproept?

Het onlangs aangetreden vierde kabinet-Balkenende benoemt de waarden en de ideologie, maar laat de structuur ongemoeid. Het coalitieakkoord heeft het over verdere decentralisatie van taken. CDA, PvdA en ChristenUnie pleiten voor grotere differentiatie van bevoegdheden voor gemeenten en provincies. En verder belooft het stuk dat de bestuurlijke drukte zal worden verminderd door maximaal twee overheidslagen over één onderwerp te laten gaan.

De vraag is evenwel of voldoende rekening wordt gehouden met de nieuwe spanningsvelden die deze decentralisatiebeweging oproept. Het is niet voor niets dat de gedeeltelijke afschaffing van de OZB op instigatie van het VVD-smaldeel uit het vorige kabinet de verhoudingen zo op scherp heeft gezet. Bij decentralisatie van taken horen ook voldoende middelen en mogelijkheden om deze taken naar eigen inzicht te kunnen vervullen. Ook de vraag wat een grotere rol voor de gemeenten voor provincies betekent, komt in de gewijzigde verhoudingen in alle hevigheid op. En wat vragen internationale economische ontwikkelingen die juist tenderen naar centralisatie en 'euregionalisering' van de inrichting van ons bestuur?

NIEUWE VRAGEN EN SPANNINGEN

Hiermee zijn we in het middelpunt gekomen van de discussie die we in dit nummer voeren. Uitgangspunt daarbij is de vraag: bij welk soort inrichting van het Huis van Thorbecke kom je uit wanneer consequent subsidiariteit als normatief ordeningsprincipe wordt gekozen? Wat betekent de keuze voor, zoals Dölle het in deze uitgave noemt, een historische 'constitutioneel-normatieve' boven een vooral sociaal-economisch en planologisch geïnspireerde 'instrumentalistisch-functionele' benadering

van het decentrale bestuur? Het Program van Uitgangspunten van het CDA verwoordt deze visie op christendemocratische wijze als volgt: 'Hogere bestuurslagen onthouden zich van taken die op een lager niveau, gemeten naar de maatstaf van de publieke gerechtigheid, adequaat ter hand genomen kunnen worden en werken dienovereenkomstig mee aan decentralisatie.' Gemeenten en provincies hebben aldus een intrinsieke waarde, die verder gaat dan een effectief en efficiënt vormgegeven onderdeel van het Rijk. Maar wat te doen tegen de gebrekkige toerusting van gemeenten? (1.), de huidige legitimiteitscrisis en impasse van het middenbestuur (2.) en de verrommeling van het Huis van Thorbecke? (3.)

1. Adequate toerusting van gemeenten

Behalve in staatsrechtelijke zin, dient ook de financiële regeling van gemeentelijke vrijheid adequaat te zijn geregeld. Wat betekent dit?

a. Ruimte voor differentiatie

Een staatsrechtelijke regeling moet differentiatie tussen gemeenten (en provincies) mogelijk maken op het gebied van inrichting, taken, dienstverlening en middelen, zoals de Commissie Bovens in haar baanbrekende rapport *Wil tot verschil* (2006) al bepleitte (zie ook het interview met Leers). Hierdoor kan zowel 'romantisch escapisme' (Dölle) als onnodige bestuurlijke opschaling worden vermeden. Wel zijn aanpassing van de Grondwet en een algehele herziening van de Gemeentewet (en de Provinciewet) vereist, waarbij onvermijdelijk de grenzen aan de orde zullen komen, die voortvloeien uit de rol die recht en wet in onze rechtsstaat vervullen (Donner). Als vervolg op de Commissie Bovens heeft de VNG de commissie Gemeentewet en Grondwet ingesteld (Commissie Van Aartsen), die voor de zomer van 2007 met voorstellen dient te komen voor de verankering van de gemeentelijke autonomie en pluriformiteit in de wet. Gedacht vanuit subsidiariteit zullen de mogelijkheden voor differentiatie stevig moeten worden benut.

b. Vergroting eigen belastinggebied

De inperking van het eigen belastinggebied van gemeenten, zonder adequate compensatie, zoals doorgevoerd in het vorige kabinet-Balkenende is niet in lijn met een consequente doordenking van het subsidiariteitsbeginsel. Kuiper gaat in zijn artikel in op de rol van het eigen belastinggebied en op mogelijke alternatieve verruimingsmogelijkheden die er zijn, gegeven het feit dat terugdraaien van de OZB-maatregel politiek niet opportuun is. Als ook het huidige kabinet op het terrein van subsidiariteit consequent wil doorpakken, zal het de punten hierover in het regeerakkoord moeten waarmaken, en alternatieve ruimte moeten bieden voor eigen belastinggebied en meer bestedingsvrijheid voor gemeenten.

c. Wat te doen bij schaalproblemen?

Sommige gemeenten zijn niet toegerust qua inwonersomvang en bestuurskracht om alle taken die haar zijn toevertrouwd, uit te voeren. Wat dan te doen? Moeten we dan de prijs voor differentiatie willen betalen, en dus niet alle taken als gemeente willen uitvoeren, taken eventueel terugleggen naar de provincie of het taboe op gemeentelijke herindeling opheffen, zoals Fraanje bepleit in zijn bijdrage?

De legitimiteit van het middenbestuur

Hoe dan ook, de taakverzwaring voor de gemeenten zal grosso modo, zo is de verwachting, tot verdere schaalvergroting en grotere gemeenten leiden. Dat deze tendens ook gevolgen heeft voor de structuur in het Huis van Thorbecke zoals we die nu kennen, leert de case van Denemarken. Daar hebben herindelingen het middenbestuur weggevaagd (zie het artikel van Fraanje & Van Brunschot). Ook het mogelijk (deels) terugleggen van taken van de provincies naar de gemeente, zoals jeugdzorg en armoedebestrijding, heeft gevolgen voor de positie van de provincies. Tegelijkertijd zien we dat met name de Randstadprovincies, juist op het gebied van de uitvoering van hun wettelijke taken rond ruimtelijke ordening, mobiliteit en infrastructuur, er niet goed in slagen de problemen op te lossen, met grote gevolgen voor het hele land. Vandaar ook dat discussies over de vorming van een Randstadprovincie in beeld komen.

In het slotgesprek, waarin vooraanstaande christendemocraten met elkaar spreken over de gewenste inrichting van het Huis van Thorbecke komen de verschillende lijnen en posities bij elkaar en wordt verder doorgedacht. Bovens oppert bijvoorbeeld om op langere termijn 'het plafond tussen de eerste (gemeenten) en tweede verdieping te slopen'. Zie beide als een decentraal bestuur. Dit draagt ertoe bij de competentietwisten te verminderen. In die lijn ligt ook de gedachte van Hendrikx om te komen tot een Vereniging van Decentraal Bestuur (VDB), in plaats van de aparte verenigingen IPO en VNG die we nu kennen.

De verrommeling aanpakken

Het is duidelijk dat zoiets niet op korte termijn zal gebeuren. Er zit veel spanning tussen ideaal en werkelijkheid. Ook is hiervoor nog teveel onenigheid en verschil van mening over de exacte vorm van de gewenste herinrichting van het huis. Maar de lijn is wel: laten we eerst in gezamenlijkheid opruiming houden: de verrommeling van het huis aanpakken, het oneigenlijke gebruik van ondemocratische aanbouwconstructies in Wgr-verband. Dat zal de bestuurlijke helderheid ten goede komen. Ook kan daarbij het voornemen uit het regeerakkoord helpen om niet meer dan

twee bestuurslagen met een probleem bezig te laten zijn. Daarna is veel beter te zien welke verbouwingen er dan nog eventueel nodig zijn — zie verder het CDV-rondetafelgesprek.

Overigens laat dit onverlet dat ons land minstens zo zeer behoefte heeft aan moedige, slagvaardige, krachtige bestuurders, lieden die beslissingen durven nemen, die niet terugschrikken voor impopulariteit. Nogal wat bestuurlijke problemen blijken bij nadere beschouwing vooral bestuurdersproblemen te zijn.

DE FLEXIBILITEIT VAN HET HUIS VAN THORBECKE

Wat betekenen het normatieve uitgangspunt van subsidiariteit en de nieuwe vragen en spanningen voor onze visie op het Huis van Thorbecke? Het betekent een voorkeur voor, zoals het hierboven genoemde rapport *Op schaal gewogen* van de Commissie Geelhoed het uitdrukt, reconstructie en versterking boven principiële wijziging van het Huis van Thorbecke. Immers: 'Op zichzelf al vormt het gegeven dat de hoofdstructuur van het huis van Thorbecke overeind is gebleven, bij alle veranderingen in staat en samenleving van de afgelopen anderhalve eeuw, een waarschuwing tegen de (lichtvaardige) conclusie dat juist de huidige actualiteit noopt tot omvorming ervan.' (pp. 10, 13)

Maar, zoals ook Tetteroo in zijn bijdrage beschrijft, het huis is bepaald niet in massief beton opgetrokken. De historisch gegroeide organische structuur biedt zeker meer flexibiliteit en ruimte voor herinrichting dan wij denken. Dit werd uitdrukkelijk ook vanuit de liberale staatsopvatting van Thorbecke onderkend. Zo wees hij erop dat de waterschappen als publiekrechtelijke lichamen (die overigens niet zozeer een uitdrukking van territoriale alswel van functionele decentralisatie zijn) ten principale aan het gezag van de Provinciale Staten onderwerpen zijn, die deze derhalve ook weer kunnen opheffen,[3] Ook Boelhouwer komt in CDV vanuit zijn visie tot deze slotsom.

Schaalvergroting als afgeleide van een discussie over de verdeling van taken en bevoegdheden, moet men niet op voorhand uitsluiten.

Bezien vanuit het principe van subsidiariteit, verschijnen ook discussies over 'structuur' in een genuanceerd perspectief. Tegenstanders van structuurwijziging benadrukken eenzijdig dat het over de inhoud zou moeten gaan en dat structuurdiscussies daarvan afleiden. Voorstanders van structuurwijzigingen hanteren meestal alleen het economische argument (efficiency en economische

groei). De vermeende achteruitgang van de concurrentiepositie van (delen van) Nederland zou voldoende reden zijn om op te schalen. Beter is het om weliswaar met meer aspecten rekening te houden, in het bijzonder sociale cohesie en gemeenschapszin, maar schaalvergroting als afgeleide van een discussie over de verdeling van taken en bevoegdheden, niet op voorhand uit te sluiten.

Dan kan dus logischerwijs niet, zoals artikel 6.2.2 van het CDA-verkiezingsprogrammma doet, de absolute garantie worden gegeven dat herindelingen alleen plaatsvinden wanneer de betrokken gemeenten daarmee instemmen. (Vergelijk ook voor een nuancering op die absolute stellingname het WI-rapport *De Spiegel van de Staat* (2007), p. 106.

Ook de vorming van bijvoorbeeld een Randstadprovincie (zie ook de bijdrage van Janse de Jonge) is dan in principe mogelijk. Het is in ieder geval te verkiezen boven het ontnemen van het democratisch gelegitimeerde karakter aan de provinciale bestuurslaag, zoals Peters voorstelt. Met Sap kan worden ingestemd dat een dergelijke vorm van regionalisering evenwel niet 'sluipend' mag worden doorgevoerd, met een beroep op Europa; de invoering van een nieuwe bestuurslaag is er echter evenmin voor nodig. Naar onze overtuiging brengen de diversiteit van de bijdragen en de botsende opinies op eendrachtige wijze de belangrijkste hedendaagse *Thorbeckse Twisten* in beeld. We weten uit de geschiedenis dat conflicten om de macht soms behoorlijk uit de hand kunnen lopen. Zie alleen al de Hoekse en Kabeljauwse Twisten die Holland in de tweede helft van de veertiende en de eerste helft van de vijftiende eeuw deden splijten. Hoewel de *Thorbeckse Twisten* steevast oplaaien en bepaald langdurig zijn, draagt hun deels niet te vermijden karakter gelukkig ook steeds weer de kiemen van pacificatie in zich. Er is dus zeker geen reden tot wanhoop of oorlogszuchtigheid. Veel van de hedendaagse *Thorbeckse Twisten* zijn, meer nog dan vanuit het machtsperspectief, te plaatsen in het licht van ideologische opvattingen over de gewenste inrichting van het huis.

De verschillende bijdragen zijn samengebracht in het besef dat het Huis van Thorbecke wel tegen een stootje kan, maar ook in het vermoeden dat meer kennis over de fundamenten van het openbaar bestuur, helderheid in taakverdeling en vertrouwen tussen bestuurders, een hoop narigheid kan voorkomen.

Noten

1 Vgl. Van der Pot (bewerkt door D.J. Elzinga & R. de Lange, met medewerking van H.G. Hoogers), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (Deventer: Kluwer, 2006), pp. 845-850.

2 Ook de mogelijkheden van de provincies voor de inrichting van de ruimte zijn sinds de Nota Ruimte groter geworden.

3 *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, p. 925.

Lesje Thorbecke

Organische staatsleer Thorbecke actueel en vaak verkeerd begrepen

Het zogenoemde 'Huis van Thorbecke' heeft in het debat over ons binnenlands bestuur welhaast de betekenis van een geloofsartikel, waaraan niet mag worden getornd. Maar wanneer we Thorbecke zelf erop naslaan, blijkt dat 'zijn huis' zeker niet uit beton is gegoten, en dat het ook niet de vestiging bracht van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Wel zijn de inzichten en principes uit de organische staatsleer van deze liberale staatsman ook nu nog uiterst actueel en levensvatbaar.

door *Patrick Tetteroo*

Oud-wetenschappelijk medewerker van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

MET HET 'HUIS VAN THORBECKE' WORDT gedoeld op de sinds 1848 bestaande hoofdstructuur van ons binnenlands bestuur, die wordt voorgesteld als het gebouw van de Staat der Nederlanden, bestaande uit drie relatief zelfstandige vormen van algemeen, democratisch gelegitimeerd territoriaal bestuur: het rijk, het provinciebestuur en het gemeentebestuur. Deze bewoners van het staatsgebouw betrekken elk een eigen verdieping, zo wil het leerstuk; de gemeenten de eerste, de provincies de tweede en het rijksbestuur de derde verdieping. Soms worden ook de waterschappen, immers de oudste bestuursvorm in ons land, een plaats toebedacht in het souterrain. Deze constructie, want dat is het, kan leiden tot misverstanden die eerst moeten worden opgehelderd. Het 'Huis van Thorbecke' als metafoor kan suggereren dat in 1848 een geheel nieuw staatsgebouw met nieuwe bewoners is opgetrokken, waarvan de naamdrager, Johan Rudolf Thorbecke (1792-1872), de architect is. Deze voorstelling van zaken is rechtshistorisch en staatkundig gezien echter onjuist of op zijn minst onvolledig.

GRONDWETSHERZIENING VAN 1848

De grondwetsherziening die op 3 november 1848 haar beslag kreeg, wordt vooral, maar niet uitsluitend, in de kring van bestuurskundigen en politicologen gezien als het begin van het moderne tijdperk van ons binnenlands bestuur, waaraan onlosmakelijk de naam van Thorbecke is verbonden.[1] Deze grondwetsherziening, de term zegt het al, bracht in dat jaar echter geen 'nieuwe' grondwet, noch de vestiging van de gedecentraliseerde eenheidsstaat tot stand, zoals wel eens wordt aangenomen.[2]

Het 'Huis van Thorbecke' als metafoor kan ten onrechte suggereren dat in 1848 een geheel nieuw staatsgebouw met nieuwe bewoners is opgetrokken

De grondwetswijziging in het revolutiejaar 1848 werd mogelijk toen koning Willem II — uit angst dat het oproer in Parijs en Duitse steden naar ons land zou overslaan — zijn persoonlijke verzet en dat van zijn conservatieve ministers tegen vergaande constitutionele hervormingen abrupt terzijde schoof. De koning liet op 13 maart 1848, buiten zijn ministers om, de Tweede Kamer weten dat hij genegen was tot verdergaande concessies dan in de 27 wetsontwerpen van de regering tot grondwetswijziging die inmiddels bij de Kamer aanhangig waren gemaakt. Op 17 maart 1848 stelde Willem II een commissie in met als opdracht te komen tot een volledig ontwerp van grondwetsherziening. Deze grondwetcommissie bestond uit vijf leden, allen behorende tot de negen Tweede Kamerleden (de 'Negenmannen') die in 1844 een initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de grondwet in 'liberalen geest' hadden ingediend, maar waarvan het in behandeling nemen door de Tweede Kamer — in meerderheid conservatief — op 30 mei 1845 was verworpen. Thorbecke was één van de negen initiatiefnemers.

Thorbecke had zich in de jaren veertig ontwikkeld tot de meest vooraanstaande leider van het liberale smaldeel dat vergaande constitutionele hervormingen voorstond. Thorbecke werd in 1845 echter niet herkozen als lid van de Tweede Kamer en moest terugvallen op een buitenparlementaire rol als hoogleraar in Leiden. Koning Willem II, die op slechte voet stond met 'dien Leidsche professor', kon in maart 1848 echter niet om de benoeming van Thorbecke heen als lid van de grondwetcommissie. Thorbecke, die in de commissie als president werd aangewezen, zette zich aan het schrijven van het ontwerp dat op veel punten gelijkluidend was aan zijn *Proeve van herziening der Grondwet* (1840), die tevens de basis was geweest van het ini-

tiatiefvoorstel van 1844.[3] Op 11 april 1848 had de commissie haar ontwerp gereed en bood deze met haar verslag aan de koning aan.[4]

Wat tussen 11 april en 3 november 1848 volgde, was staatsrechtelijk gezien een wijziging van de grondwet naar de tekst van 1840, volgens de herzieningsprocedure die deze grondwet voorschreef. Inhoudelijk betekende de grondwet van 1848 echter een algehele herziening van de grondwet van 1814, eerder gewijzigd in 1815 en 1840.

GEDECENTRALISEERDE EENHEIDSSTAAT

De grondwet van 1814 bevatte ten aanzien van de organisatie van ons binnenlands bestuur in wezen een compromis tussen twee staatkundige inrichtingsprincipes. Enerzijds stoelde zij op de uit de Bataafs-Franse periode (1795-1813) gecontinueerde gedachte van de eenheidsstaat. Anderzijds erkende deze grondwet het rechtshistorische bestaansrecht, de zogenoemde originaire positie van de provinciebesturen, het lokaal bestuur en de waterschappen als decentrale bestuursorganen die over een zekere mate van zelfstandigheid beschikken ten opzichte van het staatsbestuur. Beide principes — eenheidsstaat en territoriaal gedecentraliseerd zelfstandig bestuur — vloeiden in 1814 ineen in een staatkundige ordening die later bekend is geworden als (het begin van) de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

DE 'ARCHITECT' THORBECKE

Was Thorbecke de enige architect van de grondwetsherziening van 1848 die immers in de ogen van velen symbool staat voor het 'Huis' waaraan zijn naam is verbonden? Het antwoord daarop moet ontkennend luiden, maar hij was ten aanzien van deze grondwet wel veruit de belangrijkste en voor wat betreft haar organieke uitwerking de enige architect. Ook dit vraagt om verduidelijking.

De centrale rol die Thorbecke als origineel denker en staatshervormer heeft gespeeld, mag geen voedsel geven aan de indruk dat hij de enige vertegenwoordiger was van het staatkundig liberale denken rond de tweede helft van de negentiende eeuw. Ook de radicalere variant van het staatkundig liberalisme — waaraan de persoon van Dirk Donker Curtius is verbonden — en de meer gematigde stroming — met als boegbeeld Floris van Hall — zijn van betekenis geweest.[5] Zo was Thorbecke in 1840 bijvoorbeeld nog niet toe aan de idee van rechtstreekse verkiezing van Provinciale Staten en wat sinds 1848 de (gemeente)raad wordt genoemd, terwijl Donker Curtius toen al zijn tijd ver vooruit was met zijn opvattingen over rechtstreekse verkiezing van volksvertegenwoordigende organen. Het leidt geen twijfel

dat dit mede van invloed is geweest op de verdere ontwikkeling van Thorbeckes staatkundige opvattingen. In 1844 was Thorbecke inmiddels ook overtuigd van de wenselijkheid van rechtstreekse verkiezing van Provinciale Staten en van de (gemeente)'raad'.

Het is bovendien een rechtshistorisch feit dat het ontwerp van de grondwetcommissie op een aantal wezenlijke punten niet is overgenomen in het wetsvoorstel van de regering en in de uiteindelijke tekst van de grondwet van 1848. Eén van de aansprekendste veranderingen betrof de aanstellingswijze van de 'voorzitter van de raad' (de burgemeester). De commissie stelde in haar ontwerp voor dat 'de wet kan vorderen, dat de voorzitter door den koning worde benoemd', aldus de wetgever vrijheid latend om een definitieve keuze te maken in de aanstellingswijze (Thorbeckes persoonlijke voorkeur ging uit naar verkiezing van de burgemeester door de raad). De regering nam deze gedachte echter niet over en nam in haar wetsvoorstel op dat 'dat de voorzitter van den Raad door den Koning, ook buiten de leden van den Raad, wordt benoemd, en ook door hem ontslagen'. Deze bepaling werd uiteindelijk opgenomen in de grondwet van 1848.

Met het voorgaande hangt samen het feit dat Thorbecke in het verdere procedurele verloop van de grondwetsherziening in 1848 geen actieve politieke rol heeft kunnen spelen, daar hij buiten het kabinet De Kempenaer/Donker Curtius (1848-1849) werd gehouden en geen lid was van een van beide Kamers. Thorbecke stond als een geengageerde toeschouwer langs de zijlijn toen de grondwetswijziging zich voltrok en minister Donker Curtius de twaalf wetsvoorstellen behendig door het parlement loodste. Thorbecke restte intussen niets anders dan de publieke opinie en het parlement te overtuigen van de tekortkomingen in het regeringsvoorstel in zijn *Bijdrage tot de herziening der Grondwet* (1848). Echter in 1849, toen de grondwetsherziening al een feit was, werd Thorbecke alsnog — met grote tegenzin — door de nieuwe koning Willem III benoemd tot minister van Binnenlandse Zaken (in het kabinet-Thorbecke I). In die hoedanigheid heeft Thorbecke de in 1848 gegeven grondwettelijke kaders voor het binnenlands bestuur mogen uitwerken in organieke wetgeving. Met recht worden Provinciale wet (1850), Kieswet (1850) en Gemeentewet (1851) gezien als de parels van de wetgevende arbeid van Thorbecke.

THORBECKES OPVATTINGEN OVER HET BINNENLANDS BESTUUR

De staatkundige principes van Thorbecke over de verhouding tussen staat, provincies en gemeenten laten zich als volgt grofmazig ontleden:

1. herinrichting van de gedecentraliseerde eenheidsstaat volgens organische inrichtingsprincipes;

2. vertegenwoordiging van de burgerij door rechtstreekse verkiezing van provinciale staten en gemeenteraden;
3. openbaarheid van vergaderingen;
4. ontwikkeling van staatsburgerschap.

1. Organische staatsleer

Thorbeckes betekenis voor de inrichting van het binnenlands bestuur ligt in zijn organische opvatting over de staat en haar samenstellende delen, zoals die haar uitwerking kreeg in de verhouding van de staat ten opzichte van de 'lagere rechtsgemeenschappen', dat wil zeggen provincies, gemeenten (en waterschappen).

Voor de ontwikkeling van Thorbeckes organische staatsopvatting is zijn verblijf in Duitsland tussen 1820-1824 van grote betekenis geweest. In deze periode maakte Thorbecke kennis met het natuurfilosofische begrip 'organische groei' van de geschiedenis in het werk van onder anderen Herder, Schelling en Wilbrand.[6] Thorbecke trok het inzicht dat de geschiedenis van de mensheid zich op organische wijze — als in een menselijk lichaam — volgens bepaalde natuurlijke wetmatigheden voltrok, door op de historie van het recht, dat wil zeggen de rechtsverhouding tussen de staat en het individu, alsook tussen de staat en haar samenstellende delen. Dit paste in het leerstuk van de Duitse rechtshistorische school dat het historisch gegroeide de enige wezenlijke rechtsbron is voor de nationale identiteit van een volk. De eigenheid van een volk (en daarmee ook voor zijn staatsinrichting) moest worden begrepen uit het geheel van zijn geschiedenis. Uit het feit dat het recht naar plaats, tijd en omstandigheden zich verschillend heeft ontwikkeld, trok Thorbecke de belangrijke conclusie dat 'organische groei' tevens impliceerde dat, behoudens een historisch gegroeide kern, de staatsinrichting van een natie nimmer was vervolmaakt en dus kon worden aangepast aan nieuwe inzichten en omstandigheden. Hier spreekt oog uit voor aanpassingsvermogen en dynamiek van de staatsinrichting, waarbij Thorbecke het bestel van 1848 moeilijk als het eindpunt kan hebben gezien.[7]

Thorbeckes betekenis voor de inrichting van het binnenlands bestuur ligt in zijn organische opvatting over de staat en zijn samenstellende delen

Thorbecke stelde zich de staat als een 'levend organisme'[8] voor, een rechtsgemeenschap waarin de onderdelen van de staat — de lagere rechtsgemeenschappen — weliswaar een eigen unieke functie hebben, maar waarin tevens sprake moet zijn van harmonie tussen het grotere staatsge-

heel en zijn samenstellende delen. Dit veronderstelt dat geen sprake kan zijn van volstrekte onafhankelijkheid of vrijheid van de kleinere staatseenheden, wat schadelijk zou kunnen zijn voor de belangen van grotere delen of het geheel. Gemeenten bijvoorbeeld zijn in Thorbeckes opvatting:

> 'in de eerste plaats, onderdeel van den Staat, vervolgens een zelfstandig geheel, een zelfstandig lichaam in den Staat'.[9]

Van hogerhand moet daarom toezicht worden uitgeoefend, maar op een zodanige wijze dat het hogere orgaan bij zijn toezicht niet in de plaats treedt van het lagere. De functie van het toezicht is vooral om besluiten van lagere overheden te blokkeren of af te weren, niet om als hoger orgaan er eigen besluiten voor in de plaats te stellen. Thorbecke stond niet negatief tegenover een gezonde spanning tussen het eenheidsbeginsel en decentraal zelfstandig bestuur, maar een ernstige verstoring van de 'natuurlijke' harmonie tussen de staat en de decentrale overheden leidt naar twee kanten tot uitwassen:

> 'eenheid zonder zelfstandigheid van de leden [is] despotisme en zelfstandigheid der deelen zonder eenheid [is] regeringloosheid'.[10]

De relatieve zelfstandigheid van provincie- en gemeentebesturen, tot uitdrukking komend in hun bevoegdheid tot regeling en bestuur van de 'inwendige huishouding', wat tevens een recht van eigen initiatief veronderstelt, wordt begrensd door het hogere recht en het algemeen belang. Het hogere algemeen belang kan echter ook vergen dat de verplichte medewerking van de lagere rechtsgemeenschappen wordt ingeroepen ('zelfbestuur'). Aldus moet in de grondwet de kiem worden gelegd:

> 'eener zoodanige inrigting der provinciale en plaatselijke regeringen, dat zij, de inwendige huishouding, onder behoorlijk toezigt, zelfstandige regelende en besturende, tevens, in algemeene belangen, geschikte werktuigen van het rijksbestuur zijn (...) en moet de wetgever worden verplicht "dat hij volgens deze beginselen de provinciale en plaatselijke gemeentelighamen formere, en alzoo voor de hoofdleden van den Staat, in harmonie met het geheel, een stelsel en eene zekerheid van regt scheppe, die tot hiertoe ontbraken".'[11]

2. Rechtstreekse verkiezing van raden en staten

Thorbecke kwam allengs tot het inzicht dat het staatkundig bestel van 1814 zowel monarchaal-autocratische als aristocratische elementen in

zich droeg, die de vrijheid en zelfontplooiing van burgers hinderlijk in de weg stonden. Het monarchaal-autocratische karakter kwam tot uiting in het feit dat de grondwet tussen 1814 en 1848 vergaande bevoegdheden toekende aan de koning ten aanzien van Provinciale Staten en de lokale besturen. De koning had de grondwettelijke positie van organieke wetgever en toezichthouder tegelijk; de inrichting, de samenstelling en het functioneren van Provinciale Staten en de lokale besturen werden geregeld bij koninklijk reglement. Bepaalde provinciale en lokale besluiten en regelingen moesten vooraf aan 's konings goedkeuring worden onderworpen, of konden achteraf worden vernietigd.

Het aristocratische aspect had betrekking op de wijze waarop Provinciale Staten en het lokaal bestuur werden samengesteld. De statenleden werden gekozen door drie standen: de edelen of ridderschappen, de steden en de landelijke stand. Het lokale bestuur was tussen 1814 en 1848 een verzamelnaam van steden, districten, heerlijkheden en plattelandsbesturen. Vooral in de heerlijkheden[12] en plattelandsbesturen was het aristocratische element sterk vertegenwoordigd. In het bijzonder de zogenoemde heerlijke rechten, dat wil zeggen bepaalde bestuurlijke en rechtsprekende bevoegdheden die waren gekoppeld aan het bezit van het heerlijkheid, waren Thorbecke een gruwel.

Thorbecke bezag dit provinciale en gemeentelijke bestel — 'een mengsel van verouderde nederlandschen en napoleontisch-franse elementen, zonder publiek leven' — als wezensvreemd aan de moderne tijd, die vroeg om individuele vrijheid en zelfontplooiing van burgers die beschikten over actief en passief kiesrecht, en die zich daadwerkelijk vertegenwoordigd wisten op provinciaal en lokaal niveau. Het ontwerp van de grondwetcommissie had voor provincies en gemeenten ten doel:

> 'Vooreerst: aan het hoofd der provincie en plaatselijke gemeente eene w e z e n l i j k e vertegenwoordiging der burgerij te brengen'.[13]

Het afschaffen van de monarchaal-autocratische en aristocratische elementen in het provinciale en lokale bestel, moest volgens Thorbecke allereerst worden bereikt door het kiesrecht en de bestuurlijke inrichting van provincies en gemeenten voortaan bij wet te regelen en niet langer bij koninklijke reglementen en besluiten. Aldus werd de staatsrechtelijk dominante rol van de constitutionele koning, voor wie bovendien de ministeriële verantwoordelijkheid moest gaan gelden, sterk teruggedrongen. Daarnaast moesten de voornoemde lokale bestuursvormen worden vervangen door één type plaatselijke rechtsgemeenschap, de gemeente, waarvan de bestuurlijke inrichting uniform moest worden geregeld. Tij-

dens de parlementaire behandeling van het ontwerp van de Gemeentewet zag Thorbecke niets in suggesties van een deel van de Tweede Kamer om een wettelijk onderscheid te maken in typen gemeenten, bijvoorbeeld naar gemeentegrootte. Aan het hoofd van de gemeente moest een raad komen, rechtstreeks te kiezen door de ingezetenen voor een bepaald aantal jaren. De Statenleden moesten rechtstreeks door de ingezetenen voor een periode van drie jaar worden gekozen, waarbij jaarlijks eenderde aftrad.

3. Openbaarheid van vergaderingen

Echte politieke vertegenwoordiging veronderstelde volgens Thorbecke tevens dat men moest kunnen kennisnemen van het verhandelde in de vertegenwoordigende organen, opdat het bestuur door de publieke opinie kon worden gecontroleerd. Daarom moesten de vergaderingen van Provinciale Staten, gemeenteraden (en overigens ook de beide Kamers) voortaan in beginsel openbaar zijn, want openbaarheid is als 'een bron van licht voor overheid en burgerij'.[14] In het Ontwerp van 1848 werd de eis van openbaarheid van vergadering van raden en staten zelfs een 'levensbeginsel' genoemd.[15]

4. *Staatsburgerschap*

De staat en het individu staan, aldus Thorbecke, tot elkaar in een relatie van rechten en plichten. Op de staat en haar samenstellende delen rust de verantwoordelijkheid ruimte te scheppen voor de ontwikkeling van staatsburgerschap. De rechtstreekse verkiezing van vertegenwoordigende organen en de openbaarheid van hun vergaderingen staan in dit teken. De individuele burger maakt geen vrijblijvend onderdeel uit van de rechtsgemeenschappen. Door de burger actief te betrekken bij het bestuur, te beginnen op gemeentelijk niveau, kan het staatsburgerschap zich verder ontwikkelen: 'intusschen moet staatsburgerschap bij een werkzaam plaatselijk burgerschap beginnen'.[16]

TOT BESLUIT

De conclusie luidt dat Thorbecke met de grondwetsherziening van 1848, voor wat betreft het binnenlands bestuur, geen (geheel) nieuwe staatkundige ordening heeft opgetrokken, noch dat sprake was van wat later het concept van de gedecentraliseerde eenheidsstaat ging heten.

Thorbecke bouwde voort op wat er al sinds 1814 was, hoe gebrekkig ook in zijn ogen. Maar het is ontegenzeggelijk een feit, en hierin ligt de grote verdienste van Thorbecke, dat veel van de grondwettelijke en organieke bepalingen van zijn hand stoelden op moderne staatkundige inzichten en

principes, die een fundamentele breuk betekenden met het verleden. Inzichten en principes die tot op de dag van vandaag nog steeds als een huis recht overeind staan. Daarvoor mag ook de christendemocratie deze liberale staatman dankbaar zijn.

Noten

1 Zie o.m. Th.A.J. Toonen, 'De gemeente in de gedecentraliseerde eenheidsstaat', in: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen a/d Rijn 1998: 35 e.v.; R. Willemse, *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente*, diss., Delft 2001: p. 10 e.v.; W. Derksen, *Lokaal bestuur*, 2001.

2 Zie bijv. Toonen, a.w.: p. 35 e.v.

3 *Proeve van herziening der Grondwet volgens de Aanteekening van mr. J.R. Thorbecke*, tweede uitgave, Leiden 1840. Een vergelijking van de Proeve van 1840, het initiatiefvoorstel van 1844 en het Ontwerp 1848 van de grondwetcommissie is opgenomen in: W. Verkade, *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872)*, Arnhem 1955: pp. 356-411.

4 Opgenomen in: Verkade, a.w.: pp. 412-427.

5 Vgl. J. Drentje, Thorbecke. *Een filosoof in de politiek*, Amsterdam 2004: pp. 16-17.

6 Voor een uitvoerige bespreking over de 'Duitse periode' van Thorbecke: Drentje, a.w, hoofdstuk 2 en 3.

7 Vgl. Th.A.J. Toonen, *Theorie van de provincie*, uitgave van het IPO, Den Haag 2005: 15; J.W.M. Engels, 'Opschaling en verdunning in het middenbestuur', in: *Thorbeckediner 2006*, uitgave van het ministerie van BZK, Den Haag 2006: p. 8.

8 [J.R. Thorbecke], *Parlementaire Redevoeringen*, deel IX: 348, 5 november 1864.

9 [J.R. Thorbecke], *Onuitgegeven Parlementaire Redevoeringen*, deel I, 1850-1851: p. 136.

10 [J.R. Thorbecke], *Parlementaire Redevoeringen*, deel VI: p. 271, 22 september 1855.

11 Verslag van de grondwetcommissie van 11 april 1848, in: Verkade, a.w.: p. 424.

12 Een heerlijkheid is een bestuursvorm die voortkwam uit het leenstelsel in de Middeleeuwen, waarbij de vorst zijn rechtsmacht in leen gaf aan de leenman, later de eigenaar van de zogenoemde heerlijke rechten: de heer, vrijheer of erfheer (of vrouwe, vrijvrouwe of erfvrouwe). Van oorsprong waren de bezitters van heerlijkheden van adel, in latere eeuwen werden heerlijkheden ook aangekocht door niet-adellijke regenten en steden. Het bezit van een heerlijkheid mag niet worden verward met het eigendom van de heerlijkheid, inclusief de daarbij behorende dorpen. Het bezit van een heerlijkheid gaf de eigenaar slechts bepaalde rechten; het kon zelfs voorkomen dat de heer geen grondbezit in zijn heerlijkheid had. Met heerlijkheid werd dan het gebied aangeduid waar die rechten betrekking op hadden: het benoemen van overheidsdienaren en gezagsdragers, zoals een meier (een soort burgemeester), baljuw (politiecommissaris) of schout (kantonrechter), waaruit inkomsten uit rechtspleging en boetes voortvloeiden. De heerlijkheden bleven hun bestuurlijke functie als regionale bestuursentiteiten behouden tot zij werden afgeschaft door de Bataafse Staatsregeling van 1798. Met de grondwet van 1814 werden de heerlijkheden in beperkte mate hersteld. De grondwet van 1848 schafte heerlijkheden met bestuursmacht definitief af.

13 Zie noot 11

14 J.R. Thorbecke, *Over plaatselijke begroting*, Leiden 1847: 2.

15 Zie noot 11.

16 Ibidem.

Lokaal trekken

Hecht het CDA aan het lokale bestuur? Dan graag nog principiëler en concreter!

Het belang van het lokale bestuur zit in de CDA-genen. De zwakke plek is echter dat de gemeente-, provinciale en Haagse bestuurders in concrete reorganisatievoorstellen te vaak niet op één lijn zitten. De vraag of hier meer consistentie in optreden kan worden bereikt, is zeker een bredere partijdiscussie waard. Er zijn moedige concrete keuzes noodzakelijk.

door *Alfons Dölle*

Eerste Kamerlid voor het CDA

HET DEBAT OVER HET MIDDENBESTUUR is heftig, hardnekkig en een beetje hopeloos.

Het is geen kwestie die ons volk tot nu toe echt opwindt. Het debat woedt bij uitstek in wat onze zuiderburen zo fraai de bestuurlijke kaste noemen. En natuurlijk aan de academie!

De discussie wordt voortdurend aangejaagd door vier motoren.

Daar is vanouds 'het tafellaken-en-servet'-probleem: sommige overheidstaken zijn eigenlijk een maatje te groot voor veel gemeenten, maar ook niet echt geschikt voor de provincie. Ambulancediensten, muziekscholen en verslavingszorg vormen hiervan voorbeelden.

De (groot)stedelijke problematiek is een tweede drijvende kracht achter het debat. Forensisme, de vlucht van de middenklasse uit de (grote) steden en de daarmee samenhangende suburbanisatie, roepen specifieke problemen op die bijzondere antwoorden vergen: fileprobleem, scheefgroeiende woningmarkt, demografische disbalans, gebrekkige integratie van hele bevolkingsgroepen, ongelijke lastendruk. Het zoeken is dan steeds naar een stevig regionaal platform waarop deze problematiek kan worden besproken en aangevat.

Europeanisering en mondialisering leiden tot een derde impuls. In de *economy of flows* komt het erop aan, zo betogen prominente adviseurs[1], de besluitvorming over investeringen in de marktsector zo te beïnvloeden dat werkgelegenheid en economische groei voor een bepaald gebied kunnen worden behouden en uitgebreid. Meedraaien in de top van de Europese competitie van de regio's is hier vaak het motto. De staatkundige structuur wordt gezien als een afgeleide, dienstbare en faciliterende 'hulpconstructie'. De vierde motor ten slotte wordt voortgestuwd door de wens van de nationale politiek om de decentrale overheden zo te verbouwen dat deze de taken die Den Haag wil decentraliseren, kunnen dragen en uitvoeren.

ER IS VEEL GEPROBEERD

Het is dus niet zo vreemd dat het Nederlandse debat over het middenbestuur vooral een schaaldiscussie was. De tweede helft van de twintigste eeuw laat die queeste naar de ideale schaal pregnant zien. Waar gemeentelijke herindelingen — lees gemeentelijke opschalingen — door de bank genomen konden worden doorgedrukt, faalden pogingen om de middelste verdieping van het Huis van Thorbecke te verbouwen. De wetgever stuitte op onneembare horden. De politiek kwam er of zelf niet uit, de Grondwet stond in de weg[2] of de bevolking (referenda Amsterdam en Rotterdam in 1995) torpedeerde de facto nieuwe concepten als de stadsprovincies.

Wat is er niet allemaal geprobeerd?

De Commissie Koelma (1946) wilde de instelling van districten tussen provincie en gemeenten. De 'politiek', waarop de erflaters van het CDA een zeer zwaar stempel zetten, zocht het in de jaren vijftig echter vooral in verlengd lokaal bestuur. De Wet Gemeenschappelijke Regelingen(WGR) zag in 1950 het licht.

In de jaren zestig gloorde weer het gewestdenken. Het ging eerst om gewestvorming van bovenaf. De regering sloeg in de Nota Bestuurlijke Organisatie uit 1969 echter de omgekeerde richting in: procesmatige, uit het lokale bestuur zelf voorkomende bestuurlijke ontwikkeling 'richting regio'. Het gewestdenken, dat culmineerde in de Concept-structuurschets uit 1974, werd echter spoedig verlaten. Te duur, te bureaucratisch en te bedreigend voor de gemeenten. De vierde bestuurslaag werd taboe verklaard. De blik richtte zich vervolgens op de provincies. Provincies zouden moeten worden verknipt en een groot aantal gemeentelijke taken overnemen. Het conceptontwerp Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur (kabinet-Den Uyl) ging uit van 24 provincies. Het tij keerde echter opnieuw onder het kabinet-Van Agt I (1977-1981). Het aantal provincies zou minder drastisch worden uitgebreid en men wilde minder gemeentelijke

taken naar de provincies overbrengen. Maar ook die bescheidener ambitie bleek te hoog. Niet in de laatste plaats vanwege massief verzet vanuit de bevolking.

Dus komt automatisch de gemeente weer meer in beeld. Elzinga en Van der Schreur[3] wijzen erop dat zowel het gewestenmodel als het model van de miniprovincies bezweken aan hun uniformiteit. Het waren modellen die een storm van bezwaren uit alle hoeken van het land opriepen. Ze mochten de droom van departementale echelons, bestuurskundigen en planologen belichamen; het bleven fata morgana's. De bevolking en het gros van hun bestuurders kantten zich heftig tegen de blauwdrukken.

De Wet Gemeenschappelijke Regelingen (1984) als vehikel voor verlengd lokaal bestuur werd daarom verder opgetuigd. Opgeschaalde WGR-gebieden, waarin gemeenschappelijke regelingen zouden worden gebundeld en geïntegreerd, moesten het staketsel vormen voor regionaal bestuur. Er werd daarnaast sterk op gemeentelijke herindelingen ingezet. Zo werd geprobeerd geschikte steigers te bouwen waar de schepen vol gedecentraliseerde rijkstaken vanuit Den Haag zouden kunnen aanmeren. Want vanaf de jaren tachtig is de schaaldiscussie direct gekoppeld aan dit decentralisatiemotief.

De pendule slaat in de jaren negentig echter al weer uit naar de andere kant. De kabinetten-Kok wilden het gemeentelijke herindelingproces fors accelereren. Ze riepen verder nog al wat functionele (politie-, vervoers-, RBA-, enz.) regio's in leven die meer bij de provinciale schaal aanknoopten. De focus verplaatst zich naar de grootstedelijke gebieden die specifieke oplossingen vergen.[4] De wetgever pakte vanaf de jaren negentig die handschoen op. In de Kaderwet Bestuur in verandering (1994) werden zeven grootstedelijke gebieden apart gezet en voorzien van een eigen bestuur. Na een overgangsperiode zou de stadsprovincie hierin definitief kunnen voorzien. De referenda die voorjaar 1995 in Amsterdam en Rotterdam werden gehouden, nekten dit perspectief. Sinds 1 januari 2006 heeft de wetgever de zogenoemde WGR-plusregio's provisorisch belast met het boedelbeheer van de kaderwet.

Al met al een heuse lijdensweg, die bestuurlijke reorganisatie. Steeds weer schoven de panelen en wisselden de perspectieven. Door dit alles heen is de spanning voelbaar tussen de wil tot differentiatie en de wil tot uniformiteit, tussen territoriale en functionele decentralisatie, tussen bottom-up en bottom-down strategieën, tussen gemeenten en provincies. Maar achter dat alles ook tussen twee paradigma's. De instrumentalistisch-functionele, vooral sociaal-economisch en planologisch geïnspireerde benadering en de historische constitutioneel-normatieve benadering van het fenomeen lokaal bestuur (zie hierna).

CDA

Het CDA en zijn erflaters hadden in al die debatten hun eigen inbreng. Het leverde de christendemocratie soms het onverdiende imago op van een partij die zich te afhoudend opstelt met betrekking tot bestuurlijke reorganisatie. Te wars van Haagse regie; een partij die de oren te veel laat hangen naar de gemeenten, zelfs de kleine.

Procesmatige aanpak, voorkeur voor verlengd lokaal bestuur, voorzichtigheid bij schaaldiscussies, begrip voor functionele decentralisatie als alternatieve optie naast territoriale decentralisatie, het zijn inderdaad even zoveel kernkarakteristieken van de historische christendemocratische benadering. Bestuurskundigen, planologen, managerambtenaren en andere, dikwijls urbaan georiënteerde groepen uit de hogere middenklasse, raken regelmatig kregelig van dit christendemocratisch *incrementalisme*. Het bemoeilijkt, menen zij, een totaalvisie op het binnenlands bestuur. Ze missen de nodig geachte Olympische Visie, het *Grand Design*.

Wie zo kijkt mist de ideologische inslag van de christendemocratische opstelling. Er is in de christendemocratie vanouds een sterk bewustzijn van de sociaalculturele dimensies van openbaar, en dan vooral van lokaal bestuur. In dit verband is er een groot geloof in de lokale gemeenschappen en wantrouwen tegen de tekentafel. Een duidelijke affiniteit met wat staatsrechtmensen wel de constitutionalistische visie op decentrale overheden noemen.

Lokaal bestuur als waarde in zichzelf

Lokaal bestuur is meer dan zo maar een inwisselbare modaliteit van het openbaar bestuur. Zo zegt de preambule van het door Nederland in 1990 geratificeerde Europees Handvest inzake lokale autonomie dat 'lokale autoriteiten één van de belangrijkste grondslagen van elk democratisch bewind zijn'. En: 'De op democratische wijze tot stand gekomen besluitvormende organen moeten een belangrijk (*substantial*) deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren.[5]

Lokaal bestuur is meer dan zo maar een inwisselbare modaliteit van het openbaar bestuur

De Grondwet attribueert in art. 124 lid 1 al veel langer het regelen en besturen van de eigen huishouding (de autonomie) aan gemeente en provincie.[6]

Het Handvest lijkt er zelfs van uit te gaan dat burgers een recht hebben op lokaal bestuur. Uit art. 5 van het Handvest blijkt daarnaast de staatsrechtelijke relevantie van plaatselijke gemeenschappen. Indien hogere machten besluiten tot opheffing van een gemeente, dan moeten die plaatselijke gemeenschappen direct 'zo mogelijk door een referendum waar dit wettelijk is toegestaan'[7] of indirect (gemeenteraad) worden geraadpleegd.

Maar is dit uitgangspunt, gelet op de maatschappelijke schaalvergroting en de sterk toegenomen mobiliteit van mensen, in onze dagen nog langer reëel? Laat de intense impact van het gelijkheidsbeginsel[8] en van de individualisering als leidmotieven van de postmoderne cultuur daarvoor nog ruimte? Sommige Duitse politicologen bepleitten in dit verband een *funktionale Selbstverwaltungsleer* als opvolger van de constitutionalistische (normatieve) leer.[9] De gemeentelijke autonomie (art. 28 lid 2 *Grundgesetz*) is in die functionalistische visie een achterhaald concept. Duitse staatsrechtgeleerden noemen deze functionalistische leer daarom *Verfassungswidrig*.

De gemeente verschijnt in deze functionalistische benadering als een overheid die eerst en vooral medeverantwoordelijk is voor de uitvoering van op hoger niveau vastgesteld beleid. De gemeente als een soort franchisehouder en filiaal van een nationale keten. Bij ons heeft Wim Derksen het in dit verband over de gemeente als een 'prominent loket van de overheid ter plaatse', een loket dat nationaal vastgesteld beleid toesnijdt op de lokale situatie.[10] In een dergelijke visie wordt de schaal van het lokale bestuur in hoge mate bepaald door wat de uitvoering van landelijk(Europees) geoctrooieerd beleid vergt. De band met de lokale gemeenschappen is van ondergeschikt belang. De visie op de gemeente als de 'autonome' politieke organisatievorm van (een) lokale gemeenschap(pen) kan als relict worden bijgezet op de zolder van de geschiedenis. Het viel in dit verband op dat de regering zowel bij de grondwetsherziening van 1983 als bij de algemene herzieningen van Provincie- en Gemeentewet in 1992 van de vermelding van de autonomie af wilde. Kennelijk gecharmeerd van een vergelijkbaar functionalisme. Beide keren zette echter de Tweede Kamer onder aanvoering van christendemocraten 'Den Haag' de voet dwars.[11] De regering legde — het parlement lette even niet op — ook het begrip autonomie in het Handvest wel heel bijzonder uit. Daaronder begreep de regering ook medebewind.[12]

De christendemocratie zou zich ook nu, of misschien juist nu, nog volop moeten blijven scharen achter de normatieve constitutionalistische visie. Het Program van Uitgangspunten lijkt dat in art. 20 te doen. Het nu vigerende verkiezingsprogramma doet dat zelfs opvallend radicaal in bijv 6.1.1 (geen herindeling zonder instemming gemeente) en 6.1.2 (versterking

autonomie). De zwakke plek is bij ons echter vanouds dat christendemocratische gemeente-, provinciale en Haagse bestuurders in concrete reorganisatievoorstellen te vaak niet op één lijn zitten. Dat is mede de tol voor college- en kabinetsdeelname maar ook van de zo oermenselijke neiging *to stand where you sit*. Het punt of hierin meer consistentie in optreden kan worden bereikt, is zeker een bredere partijdiscussie waard.

DE INTRINSIEKE WAARDE VAN LOKAAL BESTUUR

Het lokale bestuur is vanouds een vorm van openbaar bestuur die geworteld is in territoriale gemeenschappen. Gemeenten kunnen niet worden gezien als een netwerk van werkplaatsen voor openbaar bestuur, door een hogere overheid over de natie geworpen. Ze horen bij die gemeenschappen. Dit is een wezenlijk element in de constitutionalistische visie.

Natuurlijk, de tijden zijn veranderd en de mensen en gemeenschappen met hen. De homo postmodernicus bijvoorbeeld zal de betekenis van territoriale decentralisatie zeer sterk relativeren. Dat concept past immers moeilijk bij burgers die in snel elkaar afwisselende rollen, netwerken en actievelden hun zelfontwerp willen verwerkelijken. De territoriale gemeenschap is daarbij slechts een onbelangrijke factor, een overgeleverd kader, een kluister soms. Maar heel veel mensen leven zo niet. Zeer veel mensen leven een groot deel van hun leven, vaak van wieg tot graf, in dezelfde stad of streek. Ze beleven die als voor hen belangrijk en betekenisvol. De belevingswereld van de bestuurlijke elite is soms duidelijk anders dan die van veel ingezetenen.[13]

Ook de politieke organisatievorm van die territoriale gemeenschappen, dus de concrete gemeente, kan daarom dikwijls bogen op een sterk draagvlak bij de ingezetenen. Burgers komen niet snel de straat op om hun overheid te schragen. Wordt echter de gemeente 'afgepakt', dan gebeurt dit juist regelmatig wel. Mensen identificeren zich een beetje met de vaak oude bestuurlijke monumenten die gemeenten zijn. In Amsterdam, maar ook op Schiermonnikoog. Er is bovendien, of men het wil of niet, een objectief aanwezige territoriaal-lokaal bepaalde belangengemeenschap, waar mensen met hun kinderen in leven: behoefte bijvoorbeeld aan veiligheid en een passende infrastructuur, met specifiek op die gemeenschap toegesneden voorzieningen bijvoorbeeld.

Er zijn ook altijd nog groepskarakteristieken die maken dat plaatsen en streken van andere plaatsen en streken niet alleen historisch, maar ook actueel verschillen: religieus, cultureel, economisch, historisch en geografisch.

Natuurlijk valt een gemeente zelden samen met een territoriale leefge-

meenschap, bijvoorbeeld met een dorp. Het gaat erom dat wie de factoren draagkracht, identiteit, belangenbehartiging en groepskarakteristieken relevant vindt, de schaal van gemeenten niet puur als afhankelijke van bestuurskundig-bedrijfseconomische-planologische afwegingen kan beschouwen.

Immers, wanneer een bestaande gemeente opgaat in een groter geheel — en dat is een constante in de Nederlandse gemeentelijke herindelingprocessen — dan verdunt en verzwakt de binding tussen het lokale bestuur en die territoriale gemeenschappen. Het soortelijk gewicht van die gemeenschappen neemt af bij de integrale belangenafweging die vaak geografisch, maar ook mentaal verder weg gaat plaatsvinden. Dit laatste gold zelfs bij de genoemde referenda in Amsterdam en Rotterdam. Daar verzette de bevolking zich ook massaal en massief tegen een uiteenvallen van hun gemeenten. Veel steden kennen een soort lokaal patriottisme en een vorm van lokaal bestuur (dikwijs teruggaand op de middeleeuwen) dat 'helemaal naar die stedelijke gemeenschap' is gaan staan, 'en dus als eigen' wordt beleefd. Zo is het ook buiten de steden.

Daarnaast zijn er punten die van bovengemeentelijk belang zijn die nopen tot een zeer voorzichtig omgaan met de bestaande gemeenten.

Wie bijvoorbeeld de sociale cohesie in de samenleving wil bevorderen — een specifiek CDA-punt —, moet 'parterre' beginnen. Hier is een gemeente die sterk in de lokale gemeenschappen is verankerd, een goede en betrokken bondgenoot

Dit brengt nog een ander punt in het geding, waarop Van Hogendorp, Thorbecke en Groen van Prinsterer al wezen[14]: de kraamkamerfunctie van lokaal bestuur. In een gemeente wordt nog altijd redelijk veel actief burgerschap 'losgemaakt'. Burgers nemen als raadslid, wethouder of commissielid direct deel aan de behartiging van de *res publica*.

Nederland het enige land in Europa is waar het aantal gemeenten jaarlijks afneemt

Schaalvergroting betekent daarom gauw verschraling. Zo klinkt het aantal afdelingen van politieke partijen in en daarmee de kring van politiek actieve ingezetenen.

Maar ook het maatschappelijk initiatief zal zich deels in reactie op de bestuurlijke opschaling moeten opschalen om zich gelijkwaardig te kunnen opstellen tegenover de nieuwe grote gemeente. Ook hier verdere professionalisering en afname van actief burgerschap. Nog meer toeschouwersdemocratie (De Beus) dus. Het is in dit verband ook vermeldenswaard dat Nederland het enige land in Europa is waar het aantal gemeenten jaarlijks afneemt.[15]

Kortom, er is meer van belang dan de catalogus van ruimtelijk-planologische desiderata bij het debat over bestuurlijke reorganisatie. Dit laatste debat is immers impliciet ook een debat over het lokale bestuur Het CDA is zich steeds juist wel bewust geweest van die sociaalculturele dimensie van het bestaande lokale bestuur. Die is het waard beschermd te worden.

Maar hoe dan?

De toonaangevende groepen in de markt en in de ambtelijke bureaucratische echelons produceren vrijwel automatisch een bedrijfseconomische/bureaucratische logica die functionalistisch is. En ze hebben natuurlijk een punt. Het is inderdaad zo dat de ambtelijke infrastructuur van kleinere gemeenten broos is, want kwetsbaar bij ziekte en uitval. Het is ook waar dat bij voortschrijdende decentralisatie gemeenten in hun voegen kunnen gaan kraken. Er worden immers hoge eisen gesteld aan de juridische en andere expertise van gemeentelijke ambtelijke apparaten. Het is ook waar dat verlengd lokaal bestuur dikwijls weinig doorzichtig is, en de democratie daar nogal indirect. Dan zijn er nog de argumenten van de bestuurlijke drukte en de noodzaak rondom sommige bestuurlijke knopen meer doorzettingsmacht te organiseren.

Het zou al een enorme cultuuromslag zijn als bestaande gemeenten als waarden op zichzelf worden beschouwd

Wie dus grote waarde hecht aan het bestaan van gemeenten die in de gemeenschap zijn verankerd, ook als die vrij klein zijn, is wel gehouden om mee te zoeken naar wegen die in dat verband begaanbaar zijn. Geen romantisch escapisme! Anders wordt het wachten op de volgende reep gemeenten die wordt afgesneden in de niet aflatende carrousel van herindelingen.

Andere wegen?

Het zou een enorme cultuuromslag betekenen indien de bestaande gemeenten als waarden op zichzelf zouden worden beschouwd. De gemeentelijke schaal dus niet als uitkomst maar als uitgangspunt.

1. Dan komt onherroepelijk het aloude ideaal van de uniformiteit in het Nederlandse gemeenterecht ter discussie. Dit gebeurt natuurlijk *en marge* al langer; in bijvoorbeeld allerlei bestuursakkoorden tussen rijk en (groepen) gemeenten. Maar die materiële differentiatie van taken is uiteindelijk afhankelijk van 'de gunst' van het landsbestuur. Misschien

moet daarom zelfs aan formele differentiatie worden gedacht. Bijvoorbeeld een constitutionalisering van twee typen gemeenten, zoals in veel buitenlanden.[16] Maar we moeten wel reëel blijven: dat is een zaak van zeer lange adem (grondwetsherziening). Er zullen ook enorme tegenkrachten loskomen vanuit ambtelijke apparaten, het bedrijfsleven en landelijke organisaties die gebaat menen te zijn bij een uniform gemeentelijk bestel.

2. Dan moeten ook ingezetenen die in kleinere gemeenten wonen, aanvaarden dat het voortbestaan van de eigen gemeente een prijs heeft. Die prijs kan eruit bestaan dat bepaalde bevoegdheden die grote gemeenten bezitten, niet aan kleinere toekomen (het Duitse model van de *Kreisgemeinde/Kreisfreie Gemeinde*; formele differentiatie dus). De prijs zal er daarnaast ook uit kunnen bestaan dat bepaalde taken elders worden neergelegd, zoals nu natuurlijk deels ook al gebeurd: in verlengd bestuur, bij de provincie of elders. Willen de ingezetenen die prijs niet betalen en hebben ze liever een rechtstreekse, zij het natuurlijk in de opgeschaalde gemeente verdunde invloed op dat type taakbehartiging, dan zal zich dat vertalen in een gemeenteraad die opschaling bespreekbaar wil maken bij provincie en rijk.
3. Een heel ander punt. Dit zou kunnen betekenen dat het ambtelijke schalensysteem zó wordt veranderd dat ook de kleinere gemeente op onderdelen hoger gekwalificeerd personeel kan aantrekken. Wellicht kan verder op allerlei beleidsarme onderdelen van het gemeentelijke takenpakket, in afwachting van differentiatieoperaties, privaatrechtelijke samenwerking uitkomst bieden, wat de Gemeentewet mogelijk maakt.

Zo zijn er nog wel andere mogelijkheden denkbaar. Maar wezenlijk is dat wordt gekozen voor een constitutionalistische visie op lokaal bestuur. Ten slotte moet worden opgemerkt dat in de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is, het altijd denkbaar blijft dat in het algemeen belang in allerlaatste instantie gemeenten toch worden uitgewist. Maar in allerlaatste instantie dus. Dat moet dan ook een uitgangspunt zijn bij het debat over de reorganisatie van het middenbestuur.

Noten

1 Voorlopig sluit de Commissie Kok die rij met haar advies *Versterking positie Randstad* die stoet in januari van dit jaar.

2 Bijvoorbeeld: bij de provincievrije regionale gebiedsautoriteiten.

3 D.J. Elzinga/R. van de Schreur, De geschiedenis van de bestuurlijke reorganisatie, *Regionaal bestuur in Nederland* (red. Elzinga), Alphen aan den Rijn, 1995, 2.9.

4 Zie ook Externe commissie *Grote steden, grote kansen*, 1989; *Advies bestuur in grootstedelijke gebieden van de RBB*,

1989; Advies RvA voor de Ruimtelijke Ordening over bestuur in stedelijke gebieden uit 1991; de zogenoemde BON-nota's I, II en III (1993) en het Manifest Holland Acht uit 2005, de notitie *Maatwerk in het middenbestuur* van minister Remkes uit 2006 en het rapport van de Commissie versterking randstad (Commissie Kok) uit januari 2007.

5 Art. 3 lid 1 Handvest.

6 Art. 94 Grondwet-1814. Het is nog vooral een nominale erkenning, die vooral na 1848 ook substantieel werd ingevuld.

7 Naar de huidige opvattingen van de nationale wetgever en de Raad van State behoort de bevoegdheid op sit punt een raadplegend referendum te houden, tot de gemeentelijke autonomie.

8 Een radicale uitleg van dit beginsel maakt het moeilijk aanvaardbaar dat mensen, afhankelijk van de territoriale gemeenschap waartoe zij behoren, met verschillende normstelling krijgen te maken. Dit laatste is nu echter wel bij uitstek een gevolg van het staatsrechtelijke autonomiebeginsel.

9 Zie ook R. Stoiber, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Dresden, 1990 & 7.11 onder 1c*.

10 W.Derksen, Binnenlands bestuur in het nieuwe regeerakkoord, *Bestuurswetenschappen*, 1998, nr. 2 p 85.

11 Dölle/Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer, 2004, 1.10 en 7.2

12 20 568, nr 9, p 7.

13 Een fenomeen dat zichtbaar werd in het debat over de multiculturaliteit en over Europa.

14 Dölle, *Wie doet de huishouding?*, Deventer, 1999, p 9.

15 Nu 443 gemeenten; ongeveer evenveel als het veel minder volkrijke Noorwegen. België telt 589 gemeenten, Duitsland ruim 13.000, Frankrijk ruim 37.000. Bij Nederlandse bestuurders, bijvoorbeeld in Noord-Holland — soms bij dezelfde die bij voortduring waarschuwen dat Nederland niet het Jutland van Europa moet worden — is soms een groot enthousiasme voor de Deense herindelingoperatie, die leidt tot een aanzienlijke reductie van gemeenten (tot ongeveer 100) die op 7 na meer dan 20.000 inwoners tellen. Daarbij moet worden bedacht dat de 13 provincies worden afgeschaft en vervangen door 5 regio's. Verder is Denemarken een land met een bevolking die minder dan een derde van die in Nederland bedraagt en waarvan 90 procent in de grote steden (een vijfde in Kopenhagen) woont met zeer grote delen 'leeg land'. Het kent bovendien een sterke monocultuur.

16 Overigens ook bij ons voor 1848, toen er stedelijke en plattelandsgemeenten waren.

Gemeentelijke vrijheid? Dan ook financieel

Het is bijzonder wrang dat een kabinet waarvan het CDA deel uitmaakte, laconiek de schouders heeft opgehaald over het principiële aspect van het lokaal belastinggebied. Gelet op de stevige haken en ogen die zijn verbonden aan de opcenten inkomstenbelasting en de burgerbelasting, verdient het aanbeveling om de categorie van de 'groene' belastingen als serieuze optie voor uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied de komende tijd uit te werken.

door *Wim Kuiper*

Lid directieraad VNG

DE DISCUSSIE OVER DE VORMGEVING van de gemeentefinanciën is lange tijd een technocratisch onderwerp geweest. Maar de afgelopen jaren zijn de politieke aandacht en emoties over dit onderwerp flink opgelopen. Gemeentelijke belastingen en heffingen vormen een gemakkelijk doelwit voor landelijke politici die de kiezers naar de mond willen praten. Ook belangenorganisaties, als de Consumentenbond en de Vereniging Eigen Huis, brengen in een vast ritme 'schandalige' gegevens naar buiten over gemeentelijke lastenverhogingen, om hun achterbannen te laten zien dat ze stevige belangenbehartigers zijn. De hoogte van rijksbelastingen en de vaak sluipende lastenverhogingen in die sfeer leven over het algemeen minder bij de belastingbetaler. Dat heeft in hoge mate te maken met de betrekkelijke onzichtbaarheid ervan. Accijnzen en btw zitten verstopt in een totaalprijs, de loonheffing staat ergens op het onleesbare loonstrookje en de overdrachtsbelasting wordt gedekt via de hypotheek. Maar de gemeente komt apart met een acceptgirokaart bij u afrekenen en dat wordt dus wel heel direct gevoeld. Gemeentelijke belasting is belasting met een hoog ergernisgehalte.

Het vorige kabinet heeft ervoor gezorgd, met name op aandringen van het liberale smaldeel, maar Kamerbreed gesteund, dat voortaan gebruikers van woningen niet meer worden aangeslagen en dat de stijging van de tarieven is gelimiteerd. Het toch al kleine (vrij besteedbare) eigen belastinggebied, klein ten opzichte van vrijwel alle andere EU-lidstaten, is daardoor beperkt tot ongeveer 7 procent van hun inkomsten (OZB levert 6 procent op). Naast enkele heffingen en retributies die zijn gekoppeld aan specifieke uitgaven (zoals voor afvalinzameling en riolering; samen circa 7 procent) komt het leeuwendeel van de inkomsten uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de specifieke uitkeringen (respectievelijk circa 28 en 39 procent.[1]) De financiële afhankelijkheid van de rijksoverheid is dus zeer groot. Hoe erg is dit voor de vitaliteit van de gemeenten als autonome bestuurslaag? Levert deze situatie praktische problemen op, of is er vooral sprake van principiële bezwaren?

PRINCIPIËLE ASPECTEN

Om met die laatste te beginnen: gemeentelijke autonomie is een belangrijke waarde in ons staatsbestel. Deze waarde is door allerlei ontwikkelingen moeilijker verdedigbaar vanuit de gedachte dat lokale gemeenschappen een recht hebben om zich zoveel mogelijk zelf te besturen. De samenhang tussen lokale gemeenschap en gemeente is verminderd, mensen vormen verschillende soorten gemeenschappen van kleinere (zoals straat of buurt) en veel grotere (zelfs globale) omvang. Ook is de oriëntatie op de overheid in de loop der tijd steeds sterker nationaal getint, wat onder andere blijkt uit de mate waarin kiezers zich bij gemeenteraadsverkiezingen laten leiden door landelijke politieke ontwikkelingen. Er is ook sprake van een steeds grotere verstrengeling van overheidslagen. De gemeentelijke marges verschillen per taak aanzienlijk, maar de algemene tendens is er wel één van toenemende bemoeienis vanuit het rijk (en ook Europa en de provincies), hetzij aan de voorkant van beleid (via wet- en regelgeving en beleidskaders), hetzij aan de achterkant (via monitoring en toezicht). De uitholling van de financiële autonomie maakt het plaatje compleet van een zwakker wordende bestuurslaag.[2] Dit is zeker zorgwekkend.

In een democratische rechtstaat is het van groot belang dat er sprake is van scheiding en spreiding van machten, *checks and balances*. In de christendemocratie worden de begrippen van subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring gehanteerd om aan te geven dat de centrale overheid eigenstandige macht naast en soms tegenover zich moet vinden, die een natuurlijke tegenkracht vormt tegen de neiging tot centralisering van macht. Daarbij wordt in CDA-kring weliswaar primair aan allerlei maatschappe-

lijke verbanden gedacht, maar decentrale overheden spelen hierbij net zo goed een rol. Deze gedachte heeft in de Raad van Europa vorm gekregen in het Europees handvest inzake lokale autonomie (artikel 9, derde lid). De Raad van Europa heeft zich terecht gerealiseerd dat het typerend voor dictaturen is dat gemeenten weinig in te brengen hebben. Financiële autonomie in de vorm van een substantieel lokaal belastinggebied moet dan ook door de lidstaten worden gegarandeerd. Dit wordt als een essentieel bestanddeel beschouwd van een democratisch staatsbestel. Met de halvering van het al kleine gemeentelijke belastinggebied legt de lidstaat Nederland het Handvest naast zich neer. Het is bijzonder wrang dat een kabinet waarvan het CDA deel uitmaakte, laconiek de schouders heeft opgehaald voor dit principiële aspect van het lokaal belastinggebied.

Met de halvering van het al kleine gemeentelijke belastinggebied legt de lidstaat Nederland het Handvest naast zich neer

Een andere principiële kwestie vormt de kwaliteit van de gemeentelijke democratie. Het bekende adagium *no taxation without representation* kan ook worden omgedraaid. In een situatie waarin de gemeenteraad over de verdeling van de lusten besluit zonder verband te kunnen leggen met de lasten, is sprake van een wensendemocratie. De afweging van extra voorzieningen tegen extra lasten vindt niet (meer) op lokaal niveau plaats. Dit kernstuk van democratische besluitvorming is voorbehouden aan de op veel grotere afstand van de burgers staande rijksoverheid. Gemeenten kunnen slechts bij al hun wensen de hand ophouden bij het rijk.

PRAKTISCHE KWESTIES

Er zijn ook een aantal meer praktische knelpunten bij de huidige financiële verhoudingen. De gemeente biedt als overheidslaag die het dichtst bij de mensen staat, lokaal maatwerk. De gemeente levert niet alleen allerlei fysieke taken, die een grote invloed hebben op de kwaliteit van de leefomgeving, maar ook een groot palet aan sociale en culturele diensten en voorzieningen. Decentralisatieoperaties, zoals recent op het gebied van zorg door de komst van de WMO, leggen steeds grotere financiële risico's op lokaal niveau neer. Een te grote financiële afhankelijkheid van de rijksoverheid en een onmogelijkheid om deze risico's te mitigeren, frustreren de mogelijkheden om lokaal maatwerk te leveren.

Tegenover een klein eigen belastinggebied staat een relatief grote algemene uitkering. Waarom kan dit toch ook vrij besteedbare inkomen nooit

als een volwaardig alternatief worden beschouwd? De omvang en de verdeling daarvan is namelijk geheel landelijk bepaald. Door het 'trap op, trap af'-principe dat ook door het nieuwe kabinet wordt gehanteerd, ademt dit budget mee met de omvang van de rijksuitgaven. In slechte tijden betekent dit een krimp, zoals we de afgelopen periode hebben gemerkt. Maar in betere tijden bestaat bovendien ook altijd het risico dat geknabbeld wordt aan de vrije besteedbaarheid. Zo zien we in het regeerakkoord van Balkenende IV dat bedragen die volgens het genoemde principe naar het gemeentefonds vloeien, in de komende regeerperiode gelabeld worden aan bepaalde beleidsterreinen (met name wijken en veiligheid). Als het aan het kabinet ligt worden daar ook nog eens prestatieafspraken over gemaakt.

Een ander probleem met het gemeentefonds vormt de verdeling ervan. Lokale belastingen vormen ook een soort ventiel voor tekorten die ontstaan doordat verdelingsmaatstaven, hoe verfijnd ook, nooit voorzien in een volledig efficiënte allocatie van deze middelen.

Niet alleen de geringe omvang, maar ook de limitering van de tariefstijging zorgen voor een financieel keurslijf voor gemeenten dat ook leidt tot praktische problemen. Voorzien kan worden dat deze in de komende periode steeds manifester zullen blijken. Van de noodzakelijke bufferfunctie van lokale belastingen is nauwelijks nog sprake.

UITBREIDING BELASTINGGEBIED

Uitgaande van de constatering dat de financiële verhouding uit het lood is geslagen, kan worden bekeken welke veranderingen wenselijk zijn.

Allereerst is het van belang om te komen tot herstel van het eigen belastinggebied. Daarbij zou sprake moeten zijn van een uitruil van lokale lastenstijging voor rijkslastendaling. (De OZB-maatregel was juist precies het omgekeerde, aangezien gemeenten via het gemeentefonds gecompenseerd zijn voor hun inkomstendaling. Ten onrechte werd hier gesproken van lastenvermindering.) Dat daarvoor toch wel enige ruimte moet zijn te vinden, kan worden opgemaakt uit de huidige verhouding; het volume van de rijksbelastingen is ongeveer vijftig keer zo groot is als de omvang van lokale belastingen.

De afgelopen periode heeft hierover de nodige deskundige rapporten en artikelen opgeleverd.[3] Eén min of meer gedeelde conclusie is dat de onroerende-zaakbelasting om een aantal redenen en zeer geschikte lokale belasting vormt. Er is een duidelijk verband tussen de waarde van onroerend goed en de kwaliteit van de leefomgeving, waarvoor gemeenten een belangrijke verantwoordelijkheid hebben. Dit levert ook een aannemelijke maatschappelijke aanvaardbaarheid op, hoewel sterke waardestijgingen

en disputen over waardes tot irritaties leiden. De belasting is zichtbaar als lokale heffing en zij is redelijk eenvoudig en praktisch uitvoerbaar. De zichtbaarheid is van belang om de principiële aspecten van het lokale belastinggebied tot zijn recht te laten komen. Aan de zichtbaarheid zit echter tegelijkertijd het nadeel van de ergernis die dit voor de belastingbetaler oplevert. Het eerste dient zwaarder te wegen dan het laatste. OZB levert bovendien een tamelijk stabiele inkomstenbron op, waarbij sterke waardestijgingen kunnen worden gecompenseerd door tariefsverlaging. Ongewenste neveneffecten treden door deze belasting niet op. Ook is geen sprake van gemeentelijke inkomenspolitiek, terwijl er een element in zit van het maatschappelijk zo gewaardeerde adagium dat 'bredere schouders de zwaardere lasten dragen'. Het terugdraaien van de afschaffing van de OZB voor gebruikers van woningen is echter politiek en maatschappelijk niet opportuun. Uitbreiding moet dus op een andere manier worden gerealiseerd.

Vanwege het belang van de bufferfunctie is het wel van belang dat de tariefslimitering zo snel mogelijk ongedaan wordt gemaakt. De lokale democratie is goed in staat om tot een evenwichtige besluitvorming over tarieven te komen. Het macro-economische effect op de lastendruk en het effect van tariefstijging OZB op de totale woonlasten[4] is bovendien dusdanig gering, dat geen legitimatie voorhanden is voor zo'n ingrijpende beperking van de lokale autonomie.

De meestgenoemde mogelijkheden voor nieuwe gemeentelijke belastingen zijn de opcenten inkomstenbelasting en de burgerbelasting. De laatste belasting wordt ook wel koppengeld genoemd. Het gaat om een vast bedrag per (eventueel meerderjarige) inwoner. Hierbij is zeker sprake van een ondubbelzinnige grondslag, een eenvoudige en zichtbare uitvoering en een stabiele omvang. Tegelijkertijd zal zo'n belasting echter veel weerstanden oproepen, door die grote zichtbaarheid en het feit dat het een denivellerend effect heeft, aangezien iedereen hetzelfde bedrag betaalt. Een uitruil met rijksbelastingen kan dit beeld nog versterken als dat in de sfeer van de inkomstenbelasting zou zijn, wat voor de hand ligt.

De opcenten inkomstenbelasting, aan de hand van een door de gemeente vast te stellen percentage, zijn bekend uit de Scandinavische landen. Voordeel is hier juist weer het nivellerende effect. Ook de uitvoering kan, door het meeliften met de inning van rijksbelastingen, relatief eenvoudig zijn. Een nadeel is wel de relatieve onzichtbaarheid van deze belasting. Nadeel is ook de grote conjuncturele afhankelijkheid en het feit dat het rijk zich uiteraard heel sterk zal bemoeien met deze belasting, waardoor het risico bestaat dat de gemeentelijke autonomie per saldo toch beperkt zal blijven.

Een andere categorie vormen belastingen die in verband kunnen wor-

den gebracht met de afremming van milieudruk en dus kunnen zorgen voor een verdere 'vergroening' van ons belastingstelsel. Gemeentelijke belastingen (opcenten) op energiegebruik en motorrijtuigen, en verbreding en verruiming van de bestaande riool- en afvalstoffenheffing tot een riool- en reinigingsbelasting met matige winstmogelijkheid, vormen stuk voor stuk goed uitvoerbare opties. Ze zijn duidelijk gekoppeld aan gemeentelijke taakuitvoering en zichtbaar voor de burger en het bedrijfsleven. Bij de energie- en motorrijtuigenbelasting is bovendien een makkelijke uitruil met rijksbelastingen denkbaar. Voor de aan auto's gerelateerde belastingen geldt wel dat er een verband bestaat met de voorziene invoering van rekeningrijden.

Gelet op de toch wel stevige haken en ogen die verbonden zijn aan de opcenten inkomstenbelasting en burgerbelasting verdient het aanbeveling om de categorie van de 'groene' belastingen als serieuze optie voor uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied de komende tijd uit te werken.

SPECIFIEKE VERSUS ALGEMENE UITKERING

De laatste brandende kwestie met gemeentefinanciën vormt de verhouding tussen de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen. Hier lijkt een simpel adagium te gelden: in het belang van de gemeentelijke autonomie en vermindering van uitvoeringslasten moeten zoveel mogelijk specifieke uitkeringen opgaan in het gemeentefonds. In het regeerakkoord wordt een halvering als uitgangspunt genomen. Eerder heeft een Stuurgroep onder leiding van Brinkman een rigoureus advies uitgebracht om het op dat moment voor handen zijnde aantal specifieke uitkeringen van 155 terug te brengen naar 22.[5] Op deze op het eerste gezicht aantrekkelijke, rechtlijnige redenering is een hoop af te dingen. Bekostiging uit het gemeentefonds levert niet voor alle gemeentelijke taken vanuit economisch opzicht optimale allocatie op.[6] Valide argumenten om over te gaan tot een specifieke uitkering, dan wel deze te handhaven, zijn:

* Er is sprake van nieuw beleid met een aanjaag- en voorbeeldfunctie of een experimenteel karakter.
* De uitkering is gericht op een beperkt aantal gemeenten vanwege de aard van de taak, bijvoorbeeld steden met een vrouwenopvang.
* De verdeelsystematiek van het gemeentefonds voldoet evident niet, gelet op de werkelijke kostenverdeling voor een bepaalde taak.
* Het is van belang om de uitgaven voor een bepaald doel te monitoren en bij te stellen als er tekorten ontstaan dan wel af te romen als er overschotten zijn, mede gelet op de grote omvang van de geldstroom.

* Het rijk hecht zoveel belang aan de precieze vastlegging van de taakuitoefening, dat er nauwelijks meer sprake is van gemeentelijke vrijheidsmarges; in dat geval is het logisch dat wie bepaalt ook maar apart moet betalen.

Dit neemt niet weg dat het zeker nut heeft om van tijd tot tijd zeer kritisch te kijken naar het bestaande pakket en steeds weer zorgvuldig af te wegen of overheveling naar het gemeentefonds wenselijk is. Ook door bundeling van uitkeringen (bijvoorbeeld gelden voor educatie, inburgering en werkdeel Fonds Werk en Inkomen in een participatiefonds) en vermindering van administratieve lasten (*single audit*) kan veel worden gewonnen.

BESLUIT

De verhouding tussen de verschillende inkomstenbronnen van gemeenten is op dit moment niet op orde. Er is een herschikking nodig van de algemene uitkering naar een groter eigen belastinggebied. Het regeerakkoord koppelt deze optie aan een decentralisatie-impuls en een daarover te bereiken bestuursakkoord. Dit is een welkome, zij het nog zeer voorzichtige opening in een discussie tussen rijk en gemeenten die de afgelopen jaren zeer belast is door de maatregelen op het vlak van de OZB. Een uitruil van rijks- naar gemeentebelastingen op het gebied van energie en motorrijtuigen en een verruiming op het vlak van belasting op riolering en afvalstoffen, biedt gunstige perspectieven om hier aanvulling aan te geven en dit tegelijk te koppelen aan doelstellingen uit het milieubeleid.

Ook door bundeling van uitkeringen en vermindering van administratieve lasten kan veel gewonnen worden.

Er is aanleiding om genuanceerder te denken over nut en noodzaak van specifieke uitkeringen. Toch is ook hierbij nog winst te behalen op het vlak van vergroting van gemeentelijke vrijheid en terugdringing van administratieve lasten.

Noten

1 Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006.
2 Zie hierover: Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor de Financiële Verhoudingen, *Autonoom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie*, Den Haag 2005.
3 Met name: Boorsma, P.B, C.A. de Kam en L. van Leeuwen (Commissie Gemeentelijk Belastinggebied),

Belasten op niveau, meer fiscale armslag voor gemeenten, Den Haag 2004; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie: *Scenario's gemeentelijk belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen*, (rapport Commissie Eenhoorn), Den Haag 2006; Boorsma, P.B. en M.A. Allers, *De financiële verhouding onder de loep*, Den Haag 2006.

4 Zie voor reële beelden de rapportages van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), zoals *Belastingoverzicht grote gemeenten 2007*, Groningen 2007.
5 Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen, *Anders gestuurd, beter bestuurd, de specifieke uitkeringen doorgelicht*, Den Haag, 2004.
6 Boorsma/Allers (2006), p.124.

CDA moet taboe op gemeentelijke herindeling doorbreken

Het is de kracht van het CDA dat het oog heeft voor de eigenheid van lokale gemeenschappen. Het CDA kan echter niet voor decentralisatie van taken, grotere decentrale autonomie en meer differentiatie kiezen, en tegelijkertijd de mogelijkheid van schaalvergroting uitsluiten. Schaalvergroting is soms noodzakelijk om problemen goed aan te kunnen pakken en moet — als gemeenten en provincies blijven traineren — onontkoombaar van bovenaf kunnen worden opgelegd.

door *Rien Fraanje*

De auteur is senior consultant bij Berenschot Public Management en één van de redacteuren van dit themanummer

DE UITSLAG VAN DE TWEEDE-KAMERVERKIEZINGEN van afgelopen november zijn vaak uitgelegd als een schisma tussen stad en platteland. Daarbij is de verklaring dat de winnaars van de verkiezingen (SP, ChristenUnie, Wilders) vooral het platteland vertegenwoordigen, terwijl de verliezers vooral hun aanhang in de steden hebben. Bij veel commentatoren ligt aan deze verklaring — al dan niet expliciet — een waardeoordeel ten grondslag.[1] Het platteland heeft daarbij een negatieve betekenis: het staat voor kleinburgerlijkheid, conservatisme en de wens om het Nederland van de jaren vijftig te herintroduceren. De stad vertegenwoordigt het goede: progressiviteit, vrijzinnigheid en tolerantie.[2]

Het gesuggereerde causale verband is in de eerste plaats onjuist: de SP kan zich immers verheugen op een grote populariteit in de grote steden. Ook de partij van Wilders heeft het in delen van vooral middelgrote steden goed gedaan. En wat te denken van de spectaculaire winst van het CDA in

Amsterdam in vergelijking tot de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006? Daarnaast is de verklaring ontoereikend: het doet geen recht aan de complexe, veelal strategisch ingegeven, motieven van mensen bij het bepalen van hun stem.

De poging voor een analyse van de verkiezingsuitslag geeft wél een eerste aanzet voor duiding van de grote maatschappelijke opgaven waar ons land — en vele landen met ons — voor staan. Daarbij staat de provincie symbool voor de sterke behoefte van mensen aan kleinschaligheid, anders gezegd: om te leven in overzichtelijke leefgemeenschappen. De stad is de metafoor voor het mondiale karakter van veel maatschappelijke vraagstukken waarop van de politiek een passend antwoord wordt verwacht, en die niet zomaar binnen de eigen landsgrenzen kunnen worden opgelost.

De wijze waarop de verkiezingsuitslag via deze, nu met neutralere temen als kleinschaligheid versus mondialisering aangeduide paradox wordt uitgelegd, doet suggereren alsof een politieke keuze kan worden gemaakt vóór kleinschaligheid en tégen mondialisering, of andersom. Maar deze veronderstelling berust op een vergissing: mondialisering en kleinschaligheid grijpen in elkaar, ze zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Twee voorbeelden spreken voor zichzelf. Onze economie wordt steeds sterker gedragen door kennisintensieve vormen van dienstverlening. Arbeidsintensieve productie is grotendeels verplaatst naar Oost-Europese of Aziatische landen, vanwege het aanzienlijk lagere uurloon. Het is nu voor de politiek de uitdaging om het aanbod op onze arbeidsmarkt aan te passen op de verschuiving van de vraag naar werk voor handen, naar werk voor het hoofd. De overheid kan daaraan gedeeltelijk een bijdrage leveren door scholing. Het is echter een hard gelag voor hen die niet in staat zijn de noodzakelijke omslag te maken. Dit zijn de mensen die buiten de boot vallen. Werkloosheid en maatschappelijke uitsluiting liggen op de loer.

Dit voorbeeld laat treffend zien dat ons land deel uitmaakt van een groter geheel, waarbij het op veel factoren nauwelijks invloed kan uitoefenen. Tegelijkertijd zijn de problematische gevolgen wel zichtbaar bij de basis: de steden en dorpen waar mensen geen deel meer uitmaken van de samenleving. Het duurzaamheidvraagstuk laat een zelfde schijnbare tegenstelling zien. Wereldwijd zorgt het energieverslindende en milieuvervuilende gedrag van mensen voor concrete problemen in Nederlandse gemeenten. Slechte luchtkwaliteit of een hernieuwd gevecht tegen het opkomende water zijn dagelijkse praktijk respectievelijk ons voorland.

De kunst bij deze vraagstukken is beleid voeren waarbij rekening wordt gehouden met de afhankelijkheidspositie van Nederland in een mondiaal systeem van netwerken, als ook de directe implicaties van de mondiale ontwikkelingen met lokaal beleid te lijf gaan. Op mondiaal niveau kan Ne-

derland zijn concurrentiepositie versterken door te kiezen voor een sterke positionering op het gebied van dienstverlening en innovatie. Landelijk kan de overheid investeren in opleidingsprogramma's die deze ambitie ondersteunen. Op lokaal niveau kunnen gemeenten de achterblijvers met speciale programma's helpen aansluiting te vinden op de veranderende arbeidsmarkt.

De paradox tussen kleinschaligheid en mondialisering zorgt niet alleen voor een beleidsinhoudelijke, maar ook voor een organisatorisch vraagstuk. De kernvraag daarbij is: welke overheid is waarvoor verantwoordelijk? De publieke sector moet zodanig worden ingericht dat de overheidslaag of publieke organisatie die een probleem het beste kan oplossen, ook daarvoor bevoegd en toegerust is.

De overheidslaag die een probleem het beste kan oplossen, moet daarvoor ook bevoegd en toegerust zijn

De bestuurlijke organisatie van ons land is inmiddels zo'n 150 jaar oud en heeft sinds Thorbecke daarvoor de fundamenten legde, geen ingrijpende veranderingen ondergaan. Pogingen in de jaren zeventig om eerst naast de provincies en later in plaats van de provincies 24 regio's te vormen, kwamen nooit verder dan de status van een creatief idee.

Tegelijk groeide de behoefte om sommige maatschappelijke opgaven op regionaal niveau op te pakken. Voor veel economische, mobiliteits- en milieuvraagstukken werd het lokale niveau te klein en het middenbestuur te groot bevonden. Eerst is daarom geprobeerd rondom zeven grote steden in ons land stadsprovincies te vormen, met eigenstandige taken en bevoegdheden, maar referenda hielden deze optie halverwege de jaren negentig tegen. Inmiddels functioneren rondom deze steden regionale samenwerkingsverbanden. Deze aanbouwconstructies aan Thorbeckes huis opereren grotendeels als provincievrije regio's.

In enkele grote steden is gehoor gegeven aan de menselijke behoefte van overzicht en kleinschaligheid. Binnengemeentelijke decentralisatie in bijvoorbeeld Amsterdam en Rotterdam heeft nieuwe wijkdemocratieën opgeleverd, met de daarbijbehorende bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtelijke organisaties. In andere gemeenten, als bijvoorbeeld Den Haag, zijn de gekozen raden achterwege gebleven, maar is wel de uitvoering van enkele taken naar wijken gedecentraliseerd.

Het raamwerk van het Huis van Thorbecke is dus overeind gebleven, maar aanbouw en interne verbouwing hebben het wel een andere aanblik gegeven. Bestuurders, wetenschappers en adviesraden komen langzaam aan tot de conclusie dat de huidige bestuurlijke organisatie van ons land

niet meer voldoet. Daarvoor voeren zij hoofdzakelijk twee redenen aan. In de eerste plaats kenmerkt het openbaar bestuur in Nederland zich door een grote 'bestuurlijke drukte'. Er zijn (te) veel overheden die elkaar beconcurreren op competentie en bevoegdheden. In het verlengde daarvan is — in de tweede plaats — onduidelijk welke overheid waarover gaat.

In 2002 maakte de Commissie Geelhoed een grondige en nog steeds actuele analyse van de nieuwe vormgeving van de samenleving en de eisen die dat stelt aan de bestuurlijke organisatie van Nederland. Informatietechnologie en de verschuiving van een arbeidsintensieve naar een kennisgeoriënteerde economie, hebben de samenleving veranderd in een verzameling van netwerken. Mensen leven niet meer in één gemeenschap, maar maken deel uit van meer netwerken die vaak wel met elkaar verband houden.[3] De overheid heeft in deze constellatie haar hiërarchische positie verloren. Ze is vaker nevengeschikt en moet daarvoor haar opstelling en rol aanpassen. 'Burgers en bedrijven moeten kunnen weten waarop welke instanties kunnen worden aangesproken' en erop kunnen rekenen 'dat het bestuur doet wat het zegt, dat plannen daadwerkelijk worden uitgevoerd'. Daaraan schort het in Nederland: 'Vooral bij de inrichting en het leefbaar en veilig houden van het land is er teveel onmacht en stagnatie, toezicht en handhaving schieten tekort. (...) Een betere en meer heldere inrichting van het binnenlands bestuur vormt dan ook een deel van de oplossing van dit complexe probleem.'[4]

In het verlengde van Geelhoed c.s. expliciteerde de Leidse hoogleraar bestuurskunde Theo Toonen ruim drie jaar later welke overheid over welke taken zou moeten gaan. Regionale ruimtelijk-planologische inrichting en economische ontwikkeling zouden bij uitstek taken voor provincies zijn. Maar met name in de Randstad, en op termijn mogelijk in andere regio's, voldoet de schaal van de provincies niet meer om deze ter hand te nemen. Schaalvergroting is volgens Toonen aan te raden.[5]

De Raad voor het Openbaar Bestuur volgt Toonen hierin en trekt daarbij wel conclusies voor het lokale bestuur. 'De complexiteit van de bestuurlijke opgaven en het toegenomen aantal taken leidt ertoe dat gemeenten steeds meer bestuurskracht nodig zullen hebben om hun verantwoordelijkheden te kunnen blijven vervullen. (...) Bij tekortschietende lokale bestuurskracht kan uiteindelijk ook de schaal van gemeenten in het geding zijn. (...) Gelet op het bestuurlijke belang kan gemeentelijke herindeling niet alleen "van onderop" plaatsvinden. Waar herindeling "van onderop" niet tot stand komt of onvoldoende voortvarend ter hand wordt genomen, moet de provincie in de advisering het voortouw nemen.'[6]

Op het eerste gezicht lijken deze pleidooien tegemoet te komen aan de noodzaak tot schaalvergroting. Zowel in het midden- als het lokale be-

stuur zouden uit het oogpunt van effectiviteit provincies en gemeenten samengevoegd dienen te worden. Maar schijn bedriegt. Aan de basis van de schaalvergroting staat decentralisatie: overheidstaken worden zo dicht mogelijk bij burgers neergelegd. De publieke sector moet voor mensen een gezicht hebben en gemeenten zijn daarvoor de meest aangewezen overheid. Met de Wet werk en bijstand en de Wet maatschappelijke ondersteuning is de laatste tijd al invulling geven aan de taakverzwaring van het lokale bestuur. Onder meer de aankomende nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening zet die trend voort.

Gemeenten hebben in 2005 al expliciet de ambitie geformuleerd om het overheidsloket voor burgers en bedrijven te worden.[7] Een jaar later heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) daaruit de consequenties getrokken: om die taken te kunnen uitvoeren, dienen zij voldoende te zijn toegerust en is schaalvergroting onontkoombaar.[8] De gewezen minister Remkes van Binnenlandse Zaken ging met de ambitie van de VNG mee. Meer bevoegdheden en taken voor gemeenten? Prima, maar daarvoor is bestuurskracht vereist. Hij koppelt daarbij bestuurskracht aan een ondergrens en pleit voor een minimum aantal inwoners van 20.000.[9] Nederland telt ruim tweehonderd gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. Dat is bijna de helft van alle Nederlandse gemeenten, die straks de *front office* moeten vormen van de overheid.

Ook hier gaan dus de behoefte aan overzichtelijke en kleinschalige verbanden en een bestuur dicht bij de burgers, hand in hand met de noodzaak tot schaalvergroting, om vat te krijgen op de toenemende complexiteit van vraagstukken. Dat is dan ook dé uitdaging waarvoor de overheid nu staat: schaalvergroting en kleinschaligheid combineren.

Hoe staat het CDA in deze paradox? Tot aan de oppositionele jaren 1994-2002 heeft het CDA bestuurlijke verantwoordelijkheid gedragen voor diverse schaalvergrotingsoperaties, in bijvoorbeeld het onderwijs en het openbaar bestuur. CDA-ministers dienden in kabinetten die scholen verplichtten tot een minimale omvang voor wat betreft leerlingen en gemeenten ongewenst samenvoegden.

Acht jaren van oppositie leidden tot herbezinning, en de partij werd zich weer bewust dat mensen behoeften hebben aan de menselijke maat. Volgens Bas Heijne hebben de partijen die pal staan voor de menselijke behoefte aan 'eigenheid, de noodzaak je eigen kleine wereld te kunnen maken binnen een grotere, complexe wereld'[10], niet voor niets de verkiezingen gewonnen. Ook in de discussie over de bestuurlijke organisatie van Nederland benadrukt het CDA vooral het belang van overzichtelijke bestuursstructuren dichtbij burgers. 'Decentraal wat kan, centraal wat moet', is daarbij het motto.

De christendemocraten zijn dan ook een wam pleit bezorger van decentrale autonomie en beleidsvrijheid.[11] Bovendien erkennen zij de eigenheid van decentrale overheden. Recente pleidooien voor differentiatie in taken en bevoegdheden[12], kunnen door het CDA vanuit het subsidiariteitsbeginsel met gemak ideologisch worden ondersteund.[13] Elke gemeente en provincie heeft haar eigen kenmerken en staat voor specifieke opgaven. Gemeenten en provincies dienen de ruimte te hebben om hun eigen taken naar eigen inzicht uit te voeren. Zij staan immers dicht bij de basis en kunnen het beste bepalen hoe de specifieke opgaven waar zij voor staan, kunnen worden opgepakt.

Deze medaille heeft twee kanten. Meer taken die in grotere autonomie moeten worden uitgevoerd, dat vraagt wat van de ambtelijke organisatie. Zijn de ruim tweehonderd gemeenten met minder dan 20.000 inwoners — en dus kleine ambtelijke organisaties — toegerust om bijvoorbeeld de Wet maatschappelijke ondersteuning en de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening voor hun rekening te nemen? Kunnen zij het toezicht op gemeenschappelijke regelingen van provincies overnemen?

Hier geeft het CDA niet thuis: het heeft alleen oog voor die ene kant van de medaille, die aansluit bij zijn politieke beginselen. Gemeentelijke herindelingen zijn volgens het verkiezingsprogramma van de partij een zaak van de gemeenten zelf. Kortom: alleen als in een gemeente draagvlak bestaat voor samenvoeging met een buurgemeente mogen rijk en overheid daarmee instemmen.[14]

Als de lokale politiek er onderling niet uitkomt, staat de provincie met lege handen: ze heeft als gevolg van het coalitieakkoord niet de bevoegdheid om door te pakken

Voor wat betreft de bestuurlijke organisatie van Nederland, heeft het nieuwe kabinet deze inconsistentie uit het CDA-programma overgenomen. Dus wel decentralisatie van taken, sterkere decentrale autonomie en differentiatie. Maar geen herindelingen als gemeenten daarvoor zelf niet voelen.[15] Provincies zien waar de gaten vallen die zij als intermediair bestuur moeten dichtlopen. Door zogenoemde bestuurskrachtmetingen trachten zij hun gemeenten enigszins onder de druk te zetten en hen zelf te laten inzien dat autonomie een keerzijde heeft. Maar als de lokale politiek er onderling niet uitkomt, staat de provincie met lege handen: ze heeft als gevolg van het coalitieakkoord niet de bevoegdheid om door te pakken. De burgers zijn uiteindelijk de dupe: zij hebben of krijgen te maken met een lokale overheid die haar taken niet aankan.

Het is de kracht van het CDA dat het oog heeft voor de eigenheid van lokale gemeenschappen. Daarom zouden juist de christendemocraten de schijnbare tegenstelling tussen kleinschaligheid en mondialisering moeten opheffen. Daarvoor moet ze inzien dat schaalvergroting soms noodzakelijk is en — als gemeenten en provincies blijven traineren — onontkoombaar van bovenaf moet worden opgelegd.

Na jaren bestuurlijke verantwoordelijkheid te hebben gedragen voor schaalvergrotingsoperaties in verschillende sectoren, heeft de herbronning in de oppositionele jaren een overreactie opgeleverd: gemeentelijke herindelingen zijn nu taboe. Het CDA kan echter niet voor decentralisatie van taken, grotere decentrale autonomie en meer differentiatie kiezen, en tegelijkertijd de mogelijkheid van schaalvergroting uitsluiten.

Noten

1 Uitzondering is F.A.M. van den Heuvel: *De provincie komt eindelijk in opstand.* In *NRC Handelsblad*, 16 november 2006. Hij spreekt van een tegenstelling tussen Randstad en provincie en geeft juist een positieve betekenis aan de vermeende overwinning van de provincie op de arrogante Randstad.

2 Zie bijvoorbeeld Ilja Leonard Pfeiffer: De boeren hebben de macht gegrepen. Nederland is in 2006 een kleinburgerlijk, provinciaals, xenofoob land geworden. In: *NRC Handelsblad*, 27 december 2006.

3 Commissie Regionaal bestuur in Nederland: *Op schaal gewogen; Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw.* Uitgave van het IPO, maart 2002.

4 Ib idem, citaat van pagina 57.

5 Prof.dr. Th. A.J. Toonen: *Theorie van de Provincie*. Uitgave van het IPO, oktober 2005.

6 Raad voor het Openbaar Bestuur: *Bestuur op maat*. Den Haag, september 2006.

7 Commissie Gemeentelijke Dienstverlening: *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten. Visie 2015*. Uitgave van de VNG, juni 2005.

8 Commissie Toekomst Lokaal Bestuur: *Wil tot verschil*. Uitgave van de VNG, juni 2006. Het advies van deze commissie is vertaald in het *Manifest van de gemeenten*, november 2006.

9 *De toekomst van het decentraal bestuur, het decentraal bestuur van de toekomst. Een verkenning van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.* Den Haag, oktober 2006.

10 Terminologie van Bas Heijne: *Geloof*. In: *NRC Handelsblad*, 13 januari 2007.

11 Zie artikel 6.2.2 van het CDA-verkiezingsprogramma 2006-2011 *Vertrouwen in Nederland, vertrouwen in elkaar*: 'Het CDA wil de gemeentelijke autonomie versterken'.

12 Vgl. *Wil tot verschil* (zie voetnoot 8), Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling: *Verschil maken. Eigenverantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat.* Amsterdam, 2006. En: ROB: *Verschil moet er zijn. Bestuur tussen discriminatie en differentiatie.* Den Haag, 2006.

13 Zie artikel 6.2.2 van het CDA-verkiezingsprogramma 2006-2011: 'Differentiatie in takenpakketten tussen gemeenten, tussen kleine plaatsen en grote steden, en tussen provincies moet mogelijk gemaakt worden.'

14 Zie artikel 6.2.1: 'Gemeentelijke herindelingen zijn alleen acceptabel als de gemeenten dat zelf noodzakelijk achten'.

15 Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie: *Samen werken, samen leven*. Pag. 36

Kleinschaligheid grootschalig organiseren

Grotere gemeentelijke autonomie zal onvermijdelijk gepaard moeten gaan aan meer doorzettingsmacht bij het rijk. De vraag is niet meer of minder autonomie, maar: kunnen wij de gewenste kleinschaligheid grootschalig organiseren.

door *Piet Hein Donner*

Was Minister van Justitie en is Minister van Sociale Zaken

WAT EEN RIJKDOM: DRIE RAPPORTEN die allemaal wat anders bepleiten. Het eerste rapport, *Wil tot verschil*[1] (VNG), bepleit grotere gemeentelijke autonomie, beperkt middenbestuur en een recht op verschil. Het tweede, *Besturen op maat*[2] (ROB), bepleit behoud van de bestuurlijke hoofdstructuur, probleemoplossing als prioriteit, doorzettingsmacht en een open huishouding voor het middenbestuur. Het derde, *Vertrouwen in de buurt*[3] (WRR), bepleit een ruimere baan voor initiatieven uit de buurt. Wat een rijkdom; het kabinet kan weer alle kanten op.

Salomo wist het al: 'Door gebrek aan visie gaat het volk ten onder, een keur aan raadgevers brengt het tot bloei' en 'Plannen mislukken bij gebrek aan overleg, maar door de veelheid aan raadgevers komt iets tot stand'.[4] Als dat echt zo was, dan zouden wij het beste bestuur van de wereld hebben, want in iedere generatie is er een veelheid aan adviezen, rapporten en voorstellen over betere bestuurlijke verhoudingen. En in alle tijden is de strekking daarvan gelijk aan het geluid van vandaag: meer autonomie. Groen van Prinsterer vroeg in 1848 al om de 'Vrijheid van Gewesten en Gemeenten' als grondrecht. In 1871 stelde Thorbecke in de Kamer: 'Het is zeer gemakkelijk uniformiteit te bereiken; maar de kracht, welke door autonomie, niet alleen voor enkele plaatsen, maar over het gehele land kan werken, wordt gestuit wanneer men enkel op centralisatie bedacht is.'[5]

U ziet, het is maar een stapje van Groen en Thorbecke naar Bovens. Maar in de tussentijd is de ontwikkeling alleen maar de andere kant uitgegaan, zo men de rapporten mag geloven. En alweer met gelijke motieven. Thorbecke schreef in 1843 dat landelijke gemeenten wellicht te klein waren om genoeg bekwame personen te leveren voor het bestuur.[6] Er zou een ondergrens overwogen moeten worden van 2000 tot 3000 ingezetenen; het gaat dan om meer dan 1200 gemeenten. Nu las ik van een optrekken van de grens naar 30.000 en we hebben nog maar 443 gemeenten. Bestuurskracht, professionaliteit, grensoverschrijdende problematiek, probleemoplossend vermogen; het zijn vanouds de motieven van centralisatie en opschaling.

NA RATIONALISME DE ROMANTIEK

Het rapport van Bovens leest als *Die Leiden des jungen Werthers* van Goethe, de klaroenstoot van romantiek en gevoel na een eeuw van rede en rationalisme. Een triomf van wil, gevoel en veelkleurigheid: de 'Wil tot verschil', tegenover regelmaat, ordelijke voorspelbaarheid en gelijkmatigheid als idealen van de verzorgingsstaat. Het is groots en meeslepend; de burger die zich in plaatselijke gemeenschappen organiseert, de publieke zaak naar eigen inzicht en voorkeur regelt, en het vertrouwen in zijn overheid weer hervindt. Het is goed dat het zo wordt neergezet, maar ik heb wel kanttekeningen. Want de burger zou centraal staan, maar die burger komt in het verhaal vrijwel niet voor. Het gaat over gemeenten; gemeenten die gemeenschappen bouwen, die de *civil society* scheppen, die verbindingen ontwikkelen en die architect zijn van innovatie. Laat ik nou altijd hebben gedacht dat dit allemaal buiten de overheid om tot stand komt.

Katalysator voor dit proces zou zijn, wat Groen al vroeg, gemeentelijke autonomie als grondrecht in de grondwet en meer vertrouwen in de goede wil van gemeenten. Maar wijzigingen van de grondwet zijn nooit een begin, maar eindpunt van een maatschappelijke verandering. En het begin ligt bij de gemeenten zelf. Als gemeenten zelf meer vertrouwd willen worden door het rijk, waarom laten zij dan niet zien hoe dit kan door op hun beurt buurten meer vertrouwen te schenken — zoals bepleit door de WRR — of scholen, of burgers. En men kan wel wensen dat de goede bedoelingen van gemeenten als *social engineer* en katalysator van maatschappelijke processen meer vertrouwd worden. Maar wie beschermt dan de burger op wiens kosten al dat moois moet worden gerealiseerd, maar voor wiens belangen niets wordt gedaan, omdat die geen prioriteit hebben of geen meerderheid? Daar waren die rechtsregels onder meer voor bedoeld.

Het verschijnsel dat plaatselijke gemeenschappen een grotere betekenis krijgen in een globaliserende wereld, is, geloof ik, juist. Maar Nederlandse

gemeenten zijn veelal zelf al te groot voor die rol. Bovendien, mensen zijn niet eendimensionaal. Waar ik woon is belangrijk, maar wat ik doe niet minder. Wat ik als ingezetene niet in mijn achtertuin wil hebben, wil ik maar al te vaak als werkende graag in andermans achtertuin neerzetten. Het contrapunt van gemeentelijke autonomie kunt u lezen in *Forum*, het blad van VNO-NCW: Nederland moet platter is het devies (bestuurlijk gezien dan wel te verstaan);[7] 'gemeenten bezien alles vanuit hun eigen postzegelniveau', is de klacht. Want, let wel, naast ieder rapport uit de afgelopen jaren over grotere autonomie voor gemeenten, staat een rapport over grotere bestuurlijke eenheid en doorzettingsmacht in het belang van doelmatig beheer, slagvaardige besluitvorming of effectieve behartiging van grensoverschrijdende belangen. Want wat gemeenten als aantrekkelijke autonomie oogt, oogt van buiten vaak als blokkeringsmacht.

Want wat gemeenten als aantrekkelijke autonomie oogt, oogt van buiten vaak als blokkeringsmacht

EEN ONTWIKKELING MET TWEE GEZICHTEN

Versta mij wel, ook ik meen dat gemeenten meer armslag moeten hebben, en dat meer verschil tussen gemeenten mogelijk moet zijn. Maar dat is niet een kwestie van een beetje politieke wilskracht, laat staan dat het een panacee is om burgers tevreden te stellen en hun vertrouwen te herwinnen. De maatschappelijke verschijnselen waarop we een antwoord moeten vinden, zijn gecompliceerder; en er zijn meer belangen in het geding. Want er is sprake van een dubbele maatschappelijke beweging. Het zoeken naar meer houvast in de directe omgeving is de tegenhanger van een steeds groter maatschappelijk handelingsbereik en steeds minder plaatsgebonden activiteiten. En dat laatste vereist onvermijdelijk kaders, regels en afstemming, en daarmee inperking van de lokale handelingsvrijheid.

Het is dezelfde ontwikkeling als bij de Europese samenwerking en de erosie van nationale autonomie. Dit proces stopt niet als we subsidiariteit roepen en het 'grondwettelijk verdrag' afwijzen; dat maakt het alleen maar minder beheersbaar. Het proces gaat door, omdat het beantwoordt aan een reële maatschappelijke behoefte en ontwikkeling. We komen fysiek en virtueel steeds dichter op elkaars lip te zitten en dat vergt ordening van het onderling verkeer en van betrekkingen. Autonomie wordt daardoor beperkt, maar in werkelijkheid herwint ieder daarmee greep en sturing op activiteiten en ontwikkelingen, die zich vanwege een (potentieel) grens-

overschrijdend karakter anders aan iedere controle en sturing zouden onttrekken. Bij gemeenten speelt diezelfde dynamiek. In iedere ronde van het debat over stadsprovincies moesten de voorgestelde grenzen worden verplaatst, omdat nieuwe bedrijven inmiddels rekening hadden gehouden met de oude voorstellen en erbuiten wilden blijven.

DE KRACHTEN VAN CENTRALISATIE

De toenemende schaal en mobiliteit van maatschappelijke processen en activiteiten is echter niet de enige drijfveer achter de voortgaande centralisatie. Democratisch centralisme is een andere factor. Dit is het verschijnsel dat het nationale parlement onder druk van publiek debat, verkiezingsbeloften en incidenten in de media, de regering op steeds meer zaken aanspreekt en om maatregelen vraagt. Ook als het zaken betreft die al op gemeentelijk niveau zijn aangepakt. Vaak is dan niet de aanleiding dat het overal slecht gaat, maar dat het bij enkele gemeenten misgaat. Wat doorgaans goed gaat, valt op als het incidenteel mis is en leidt dan tot centralisering van de aandacht; om te zorgen dat het altijd overal goed gaat. Het is als de Prediker zegt: 'Eén zondaar bederft veel goeds.'[8]

Aandacht van de centrale overheid kan ook echt nodig zijn. Problemen kunnen onevenredig verdeeld zijn over gemeenten, waardoor de één de lusten heeft en de ander de lasten. Of het is niet langer aanvaardbaar dat gemeenten aan een schrijnend probleem geheel voorbij gaan. Of problemen verplaatsen zich doordat de ene gemeente wel maatregelen treft en een andere niet. Vanuit de optiek van gemeenten zal men al gauw menen dat in dat soort situaties het rijk de nodige middelen en bevoegdheden moet verschaffen en het verder kan overlaten, maar het is niet helemaal vreemd dat het rijk zicht wil houden op een juist en doelmatig gebruik daarvan.

Daarmee kom ik aan één van de centraalste drijfveren van centralisatie en uniformering: het gebruik van recht en wet als instrumenten van overheidsbeleid. In ons concept van rechtstaat is de wet tegelijk instrument van publiekrechtelijke bevoegdheid, van bestuurlijke instructie, van rechtswaarborg voor justitiabelen, en van controle: voor bestuur, parlement en rechter. En die wet wordt gebruikt in een rechtssysteem waarin rechtsgelijkheid, rechtseenheid en rechtszekerheid als hoogste normatieve kenmerken worden gezien, althans in het publiekrecht. Vandaar dat gebruik van de wet als bestuurlijk instrument onvermijdelijk een nivellerende en uniformerende werking heeft. Vandaar ook dat wantrouwen uitgangspunt is bij de formulering van de inhoud. De wet is immers nodig als er moet worden gehandhaafd, of als er een conflict is, en niet als het goed gaat. Een

wet werkt pas als minstens 80 procent van de betrokkenen zich daaraan houdt, maar zij wordt geschreven voor de 20 procent die het niet doen. Het is weer 'de ene zondaar die veel goeds bederft'.

Vandaar 'de tranen' over gebrek aan vertrouwen en gebrek aan verschil. Het is niet onwil van het rijk, maar gevolg van het bestuurlijk instrumentarium dat in de rechtstaat gebruikelijk is. Het is een bron van toenemende spanning, niet alleen tussen rijk en gemeenten, maar niet minder in de verhouding tussen overheden en burgers. We hebben een cultureel probleem. Uitgangspunt van ons sociaal-cultureel bestel is dat ieder uniek is, de geschiedenis zich niet herhaalt en maatschappelijke ontplooiing berust op wederzijds vertrouwen. Maar de instrumenten die we gebruiken om die geschakeerde, heterogene maatschappelijke werkelijkheid te besturen en te beschermen — wet en recht — gaan uit van het tegengestelde, en monden uit in een rechtswerkelijkheid van gelijke mensen, uniforme situaties en wantrouwen aan de bereidheid om de wet na te leven. En in die werkelijkheid moet de echte werkelijkheid zich voegen. Dit schept toenemende bestuurlijke spanning en regeldruk.

In het project 'Bruikbare Rechtsorde' zijn de afgelopen vier jaren nieuwe rechtsinstrumenten en wetgevingsconcepten gezocht om deze werking te beperken. Maar besef wel dat deze werking van wet en recht bepalend is voor de functie daarvan in de samenleving; het is de reden waarom we rechtstaat willen zijn. De samenleving is onderworpen aan middelpuntvliedende en middelpuntzoekende krachten. De laatste zullen op ieder moment sterker moeten zijn dan de middelpuntvliedende krachten, anders houdt een samenleving op te bestaan. Verscheidenheid, onderlinge verschillen, onvoorspelbaar gedrag, onzekerheid, zijn evenzoveel middelpuntvliedende krachten als recht en wet daaraan geen tegenwicht bieden. Niets is zo frustrerend voor maatschappelijke samenhang als het gevoel achtergesteld, anders behandeld of minder beschermd te worden. Even over de grens ziet men hoe dit verhoudingen kan vergiftigen. En let wel, onze landsaard is niet veel anders. Hoe groter dan ook de verschillen, des te krachtiger zal de binding moeten zijn van het rechtssysteem of des te groter de vaardigheid om verschillen op te heffen, of te doorbreken als zij worden ervaren als bedreiging of belemmering van de mogelijkheden van anderen. Omdat wij in onze 'polder'samenleving maar beperkt bestuurlijke slagvaardigheid vinden, hebben wij ons nooit grote verschillen of geschillen kunnen permitteren. Die hebben we door bestuur en wetgeving beperkt of voorkomen. Grotere gemeentelijke autonomie zal dan ook onvermijdelijk gepaard moeten gaan aan meer doorzettingsmacht bij het rijk, om de daaruit resulterende verschillen en blokkades op te heffen; die twee horen in ons bestel samen als dag en nacht.

KLEINSCHALIGHEID GROOTSCHALIG ORGANISEREN

De discussie tussen rijk en gemeenten over meer of minder autonomie is als twee echtelieden die ieder in bed aan een te kleine deken trekken. Om het behaaglijk te hebben, moeten ze niet ieder nog harder trekken, maar dichter tegen elkaar aanschurken. Hoe meer men elkaar zoekt, des te meer ruimte is er voor eigen invulling en initiatief. Er bestaat tussen overheden niet een mechanisme zoals het marktmechanisme, waardoor, ook wanneer ieder een eigen belang nastreeft, aller inspanning toch bijdraagt aan het algemeen belang. Democratische besluitvorming in gescheiden bestuurlijke eenheden levert eerder het tegendeel op. De oriëntatie op het gemeenschappelijk belang vergt daarom onderlinge afstemming, bestuurlijke hiërarchie en wettelijke kaders.

Meer bestuurlijke autonomie en armslag is gewenst. Niet omdat de burger daardoor meer tevreden zal zijn en vertrouwen zal krijgen in de overheid. Besturen is beslissen als men het niet eens kan worden, is prioriteiten stellen en dus ook posterioriteiten, is verplichtingen opleggen die men niet zelf heeft gezocht. Besturen laat daarom per definitie ontevredenen achter. Plaatselijk bestuur kan initiatieven uit de samenleving echter beter ondersteunen, kan beter recht doen aan plaatselijke omstandigheden, kan effectief aansluiten op de *civil society*, en heeft meer voeling met de haarvaten van de samenleving.

Het is niet een kwestie van autonomie of centrale sturing. Beide zijn nodig. Want het effect van gemeentelijk handelen vloeit weg als het niet wordt ondersteund door een gemeenschappelijk kader en flankerend beleid in andere gemeenten. De rijksoverheid kan niet met lede ogen terzijde staan wanneer gemeenten landelijke prioriteiten verwaarlozen ten behoeve van eigen prioriteiten. De rechter zal de burger op wiens kosten de oplossingen worden gezocht, bescherming moeten bieden. En bovendien, de gemeenten zijn zelf veelal al te groot om nog als eenheid voor maatschappelijke diversiteit te kunnen functioneren; zij worden binnen hun grenzen geconfronteerd met hetzelfde probleem als waarmee zíj het rijk confronteren.

De vraag is niet: meer of minder autonomie, maar: kunnen wij de gewenste kleinschaligheid grootschalig organiseren. Dat is niet primair een kwestie van taakverdeling en bevoegdheden, maar van bestuurlijk instrumentarium waarmee dat moet worden gerealiseerd. Vinden we een oplossing voor de behoefte aan experiment, afwijking en creativiteit bij de toepassing van regels? Vinden we een vorm van handhaving die vertrouwen verondersteld? Ten aanzien van beide aspecten zijn de praktijk van handhaving en wetgeving in ontwikkeling. De belastingdienst experimen-

teert met handhavingmethoden waarin goede trouw wordt verondersteld, tot het tegendeel blijkt. In de wetgeving wordt geëxperimenteerd met zorgplichten, die niet meer voorschrijven hoe een belang moet worden verzekerd, maar eisen dat het wordt verzekerd, waarbij de invulling wordt overgelaten aan betrokkenen. Het zijn pas de eerste stappen. Er zal nog veel moeten gebeuren voor we bevredigend met verschil en gerechtvaardigd vertrouwen weten om te gaan in ons rechtssysteem. De ervaring en praktijk van gemeenten kan hier ook veel aan bijdragen.

TOT BESLUIT

Meer autonomie, meer verschil, meer vertrouwen; het moet allemaal. Zeker vanuit een politieke filosofie als de onze. Als de overheid steeds primair erop bedacht moet zijn om mensen in staat te stellen en te steunen om zelf, met elkaar, hun problemen op te lossen, om mensen ruimte te geven om tot hun recht te komen, dan zal dat onvermijdelijk tot grotere variëteit en verschillen leiden. Niet alleen tussen gemeenten, maar ook daarbinnen.

Ik heb hier slechts willen aangeven dat meer gemeentelijke autonomie niet een panacee is. Dat meer autonomie onvermijdelijk met meer doorzettingsmacht gepaard zal gaan, terwijl wettelijke structuren die dringen om gelijk op te gaan, vaak meer ruimte laten voor een eigen invulling. Bovenal heb ik er echter op willen wijzen dat we hier stuiten op grenzen die nauw samenhangen met de grote rol die recht en wet in onze samenleving vervullen. We zoeken naar een oplossing van die vraagstukken. Dat is niet een kwestie van eenvoudig nog even een 'vinnige ruk aan onze kant van de deken', maar hoe kunnen rijk en gemeenten dichter tegen elkaar aanschurken, teneinde kleinschaligheid grootschalig te organiseren tot heil van de hele samenleving.

Dit is een licht bewerkte versie van de lezing die Piet Hein Donner hield op de dag voor de CDA-bestuurdersvereniging, 's-Hertogenbosch, 7-10-06

Noten

1 Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (VNG): *Wil tot verschil*, juni 2006.
2 Raad voor het Openbaar Bestuur; *Bestuur op maat: advies over het middenbestuur* Sept. 2006
3 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: *Vertrouwen in de buurt*, maart 2005.
4 Spreuken 11:14, resp. 15:22
5 Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal: 8 mei 1871
6 Thorbecke, *Aantekening op de Grondwet* (Amsterdam 1843), deel II, blz. 120.
7 *'Holland moet platter'* in: VNO-NCW *Forum* 5-10-2006
8 Prediker 9:18

Nieuw kabinet kan christelijke bronnen burgerlijke stadscultuur revitaliseren

Het ontstaan van steden was allesbehalve een secularistisch experiment. Christelijke kernwaarden als liefde, trouw aan beloftes, vergeving en zelfbeperking stonden aan de basis ervan. Sinds de regeerperiode van Paars merken we opnieuw dat samenleven in steden allesbehalve vanzelf gaat. Het huidige christelijk-sociale kabinet is bij uitstek in staat de morele fundamenten van het opnieuw opkomende burgerlijke samenlevingsideaal te versterken.

door *Govert Buijs*

Docent sociale en politieke wijsbegeerte aan de Faculteit der Wijsbegeerte aan de Vrije Universiteit en coördinator van het internationale masterprogramma Christian Studies of Science and Society

ONWENNIG KIJKT NEDERLAND HOE NU wordt begonnen aan een christelijk-sociaal kabinet. Onlangs wijdde een WRR-rapport zo'n 500 pagina's aan de publieke betekenis van religie[1]. Wat kan dit in vredesnaam betekenen? Wat is christelijk-sociaal voor raars? Geen ijsje op zondag?

De bevreemding toont hoe succesvol in Nederland de afgelopen decennia de intellectuele dechristianisering geweest is. Een vorm van collectief intellectueel geheugenverlies heeft het christendom vernauwd tot kruistochten, inquisitie, godsdienstoorlogen en, als klap op de vuurpijl, verzuiling. Dit leidt — zo gaat dat met geheugenverlies — tot desoriëntatie. Men heeft geen helder besef meer van herkomst, aard en belang van leidende waarden. Nu zijn uiteraard ook andere waardencomplexen invloedrijk geweest, zoals Hellas en Rome. Waarden kunnen ook worden gedeeld door meer tradities of van de ene traditie in de andere overgaan. Dat moge waar zijn, het is nu weer tijd de schijnwerper te zetten op de sociaalpolitieke betekenis van de christelijke traditie in Noordwest-Europa — *terra incognita*.

Christelijk-sociaal denken wortelt in kerngeschriften van het vroege christendom, waar één begrip een centrale status krijgt, dat (behalve in het jodendom) verder in de Oudheid vrijwel onbekend was: *agapè*, het Griekse woord voor liefde. Dit slaat niet op het gepassioneerd in vlam raken voor één speciaal persoon (dat is eros), maar op een kracht die een gemeenschap in het leven roept en die ieder mens, mét de individuele eigenheid, uitnodigt tot participatie op voet van gelijkwaardigheid. Een tot ver in de Oudheid vrij kleine groep mensen had rond en door het optreden van Jezus de indruk, het geloof, de hoop, gekregen dat liefde — en niet noodlot, blind geluk of strijd — het kloppend hart van het universum is. God doet, God geeft, God ís *agapè*.

Vanuit deze oriëntatie droegen christenen bij aan het publieke domein, vooral door zorg voor vreemdelingen, armen, wezen, zieken. Toen keizer Julianus in 361 aan de macht kwam, klaagde hij dat de godsdienst van de goddeloze Galileërs (Julianus' standaardbenaming voor christenen) vooral bevorderd is door hun filantropie. Hij brak met het beleid van zijn voorganger Constantijn en werd vanwege zijn dechristianiseringsprogram door christenen afvallige genoemd. Julianus wilde hetzelfde doen als de christenen: in elke stad moeten opvanghuizen worden gebouwd. Want het is een schande dat onder de joden niemand hoeft te bedelen, en nog schandelijker is het dat christenen niet slechts hun eigen armen voeden maar ook onze. Iedereen kan zien dat onze mensen elke ondersteuning missen. Echter, niet Julianus' staat, maar de kerk bleef instigator van de sociale opvang. Elke lokale bisschop werd geacht een opvanghuis in te richten.

De historicus Peter Brown heeft recentelijk geanalyseerd hoe deze zorg voor de armen in de Oudheid een *transformation of the social imagination* bewerkstelligde[2]. De transformatie behelsde nog meer, zoals nieuwe waardering voor handenarbeid (tegenover de klassieke devaluatie) en een nogal progressief standpunt inzake abortus en infanticide (een grootschalige praktijk die net als nu in China, vooral vrouwen trof, door christenen afgewezen als strijdig met *agapè*). Maar de verbluffendste implicatie van *agapè* was deze: dát mensen het vermogen hebben om in vrije keuze, door het afleggen van een gelofte (*promissio*) publieke gemeenschappen te vormen, niet gelieerd aan familiebetrekkingen of gedeelde belangen, maar gecentreerd rond een ideaal — de filosoof Hannah Arendt noemde *the power of promises* de belangrijkste, zo niet de enige christelijke bijdrage aan de westerse politiek. Het verbazingwekkende organisatievermogen van de christelijke kerk werd ook zichtbaar in de kloosterbewegingen. Tegelijk was men zich doorgaans zeer bewust — denk aan de kerkvader Augustinus, die in zijn Tweerijkenleer onderscheid maakte tussen wereldlijke rijken en het Godsrijk — dat met instituten het Godsrijk niet op aarde kan worden

gevestigd: geen utopisme, geen theocratie, wel christelijk-morele beïnvloeding. Het leidde in Europa tot een fascinerend experiment.

Wat is een stad anders dan een groot klooster?, schreef Erasmus eens. De christelijke kerk en vooral het klooster (met zijn gelofte, geschreven constitutie en vrije abtverkiezing), leverde inderdaad het grondmodel voor een nieuwe vorm van samenleven: de middeleeuwse steden. Het ging snel. Nadat rond het jaar 1000 vanuit Cluny meer dan duizend nieuwe kloosters waren gesticht, volgde vanaf ongeveer 1050 vanuit Noord-Italië de stadsvormingsbeweging dit voorbeeld. Deze waaierde uit, vooral naar Noordwest-Europa. In de dertiende eeuw werden in Duitsland elke tien jaar meer dan 200 nieuwe steden gesticht.

Karl Marx en Max Weber zagen hierin de geboorte van de *homo economicus*. Recenter onderzoek geeft een ander beeld. De stadsverenigingen waren in vrijheid geconstitueerde communes, waarbinnen een aantal christelijk geïnspireerde morele impulsen kon worden gerealiseerd, een ruimte waar mensen elkaar als vrijen en gelijken erkenden en zich verbonden tot onderlinge hulp. Vandaar het gezegde stadslucht maakt vrij: ieder die één jaar en één dag in de stad gewoond had, was buiten bereik van feodale claims. Opvallend waren ook de constitutioneel gegarandeerde vrije huwelijkskeuze (ook voor vrouwen!), de sociale zorg, de idee van de rechtvaardige markt (met straf op woekerwinst), en de markante rol van vrije-ambachtsassociaties (gilden) en lekenordes. Zelfs religieuze vrijheid kon zich hier al af en toe invoegen: diverse keren worden joden expliciet als te beschermen minderheid genoemd.

De kern van de morele infrastructuur van de stad was het verbond (*pactum* of *foedus*, vandaar federaal) en de persoonlijke gelofte, vaak jaarlijks vernieuwd. De leidende gedachte was dat civiel samenleven een bepaalde omgang met het eigen zelf voorondersteld: zelfbeperking, trouw aan beloftes, erkenning van falen, *pardonnez-moi* kunnen zeggen (denk aan de grote rol van schuld, biecht, boete, absolutie: de stad was allesbehalve een secularistisch experiment). De stadsantropologie rekende met de duistere zijden van de menselijke ziel: *agapè* is geen natuurverschijnsel.

De stadsantropologie rekende met de duistere zijden van de menselijke ziel

In de steden werd zo een delicate waardencoalitie gesmeed, die in de praktijk vaak een compromis tussen verschillende waarden betekende.

Het is deze waardencoalitie die sindsdien een soort magnetisch punt vormt binnen de sociaal-morele infrastructuur van de Noordwest-Europese samenlevingen: linksom of rechtsom trekt men er steeds weer heen. Ze

is bijvoorbeeld een factor in de totstandkoming van wat Michel Albert het Rijnlands kapitalisme heeft genoemd, kapitalisme met een sociaal gezicht, in onderscheid met het hardere Angelsaksische model.

De steden waren geen paradijs. Er hingen vier schaduwen over het burgerlijke samenlevingsideaal. Allereerst was er de zucht naar materieel gewin, de egocentrische verbreking van de solidariteit, de graaicultuur, uiteindelijk uitlopend op het achttiende- en negentiende-eeuwse marktliberalisme. Verzet hiertegen was er al vroeg: denk aan armoedebewegingen, zoals rond Franciscus van Assisi (1181/1182-1226), die brak met zijn vader, een steenrijke koopman.

De tweede schaduw is de utopische radicalisering. Waarom, als een samenlevingsorde bewust wordt gecreëerd, niet een perfecte orde gecreëerd, een Godsrijk? In de Middeleeuwen doen zich vele revolutionairutopische bewegingen voor, culminerend in Münster, waar in 1534 wederdopers een totalitaire theocratie probeerden te vestigen. Een latere parallel is het marxisme.

Ten derde zijn er bureaucratisch-regenteske structuren die de ruimte voor de vrije associatie-initiatieven van burgers inperken: stedelijke elites, nationale staten en hun nieuwe vorstenhuizen (het kostte eeuwen om de stedelijke vrijheden ook nationaal te realiseren), later managers en bureaucraten zonder oog voor professionele integriteit.

De vierde schaduw is een ontgrendeld individualisme, dat lak heeft aan de civiele zelfbeperking en *pardonnez-moi* niet meer over de lippen krijgt. Dit manifesteert zich met name sinds de jaren zestig van de vorige eeuw (vermengd met de tweede, utopische schaduw).

Vanaf de achttiende eeuw komt hier een groots dechristianiseringsproces bij, intellectueel even imponerend als spiritueel armzalig. Het christendom had zich gediskwalificeerd als inspirerende oriëntatie (zie de godsdienstoorlogen en de verbondenheid met de vorst onder het *Ancien Régime*).

Er moest daarom een equivalent worden gevonden voor *agapè*/caritas, de onderlinge zorg van en voor burgers. Een imposante literatuur ontstond rond begrippen als liefdadigheid, sympathie en altruïsme. Niet langer betreft dit een goddelijke genadegave, die een transformatie in de ziel voorondersteld en bewerkt. De mens is, zo hoopt men nu, van nature agapeïsch.

Deze simpele gedachte is eigenlijk de bijl aan de wortel van het burgerlijke samenlevingsideaal. Immers, een centraal onderdeel van de burgerlijke cultuur was de omgang met de duistere kanten van de ziel. Die worden nu weggedefinieerd. De burgerlijke cultuur treedt een fase in van meedogenloze zelfgenoegzaamheid, die vervolgens messcherp wordt ontleed door spirituele realisten als Marx, Nietzsche en Freud. Een realistische

omgang met de hervonden duistere kanten blijkt nu echter problematisch. In plaats van de strijd in de ziel komt de strijd tegen het bestaande. Alles moet veranderen: de economische orde, de overgeleverde waarden, de seksuele moraal.

Eigenlijk is alleen het christelijk-sociaal denken in staat geweest de integrale logica van het burgerlijke samenlevingsideaal te doordenken. De alternatieven die sinds de achttiende eeuw beschikbaar zijn, leiden tot uitholling van het sociaal kapitaal dat nodig is voor het functioneren van de burgerlijke samenleving. Het liberalisme is een schraal procedureel verhaal, wat Bolkestein in de jaren negentig constateerde (zie *NRC Handelsblad*, 5 maart 1994). Over het marxisme kan men nog korter zijn.

Het christelijk-sociaal denken ziet de mens niet als *homo economicus,* maar als *homo socialis*. Elk mens functioneert in en draagt verantwoordelijkheid voor een aantal verschillende relaties tegelijk: man-vrouw, ouder-kind, met medeburgers, handelsrelaties, verenigingen enz. Maar daartoe dient men allereerst wel individu te zijn, of, beter, persoon, met een eigen status en bescheiden bezit. Dit stelt mensen in staat om verbanden aan te gaan, bijvoorbeeld het vrij gekozen huwelijk, maar ook allerlei andere minder vergaande associaties. Bezit stelt mensen in staat om te geven (nog steeds komt een disproportioneel deel van de charitatieve giften van kerkleden, een oude traditie). Privé-bezit en solidariteit worden nauw verbonden.

Het mensbeeld van het christelijk-sociaal denken is echter niet naïef optimistisch. De burger is vaak ook een *homo asocialis*. *Agapè* is geen natuurverschijnsel. Daarom zijn er wetten, regels, controle. Daarom nemen we politieke maatregelen, om het sociale te stimuleren en het asociale te ontmoedigen — zonder als staat de verantwoordelijkheid van mensen af te nemen. Het is een delicate balanceeract, maar wezenlijk voor de burgerlijke cultuur.

Veel aandacht is er daarbij voor het vrije associatievermogen van mensen, het vermogen om iets wat men goed kan, graag doet of nodig acht, gezamenlijk vorm te geven. Er zijn in Noordwest-Europa specifieke beginselen voor ontwikkeld. Binnen het protestantisme was dat de soevereiniteit in eigen kring: verschillende sferen in de samenleving — de privé-sfeer, de sociale sfeer, de sferen van economie, wetenschap, onderwijs, recht, zorg, godsdienstig leven, enz. — dienen in vrijheid hun eigen logica te kunnen volgen. Zorg is geen winstmaximalisatie, wetenschap geen politiek, recht geen macht. Staat noch managers hebben het recht aan die verschillende sferen van buitenaf een andere logica op te dringen. Beter zou het beginsel nu verantwoordelijkheid in eigen sector heten. (Het gaat hierbij dus niet om de verzuiling — de sociologische segregatie van levensbeschouwelijke groepen — zoals men vaak denkt.)

Binnen het Duitse federalisme is aan katholieke zijde het subsidiariteitsbeginsel ontwikkeld, dat zelfs ordeningsbeginsel van de Europese Unie is geworden. Hogere organen dienen zich afzijdig te houden en ruimte te geven aan maatschappelijke initiatieven. Pas als iets op een lager niveau niet lukt, terwijl het algemeen welzijn dit wel vergt, komt de staat in beeld om (doorgaans tijdelijk) ter subsidie, te hulp te komen.

Dit alles wordt vanouds verbonden met een grote nadruk op rechtstatelijkheid: het maatschappelijk verbond dat burgers met elkaar hebben gesloten, de constitutie, dient te worden geëerbiedigd — door nieuw-ingekomenen evenzeer als door oud-ingezetenen.

Hoewel de sociaaldemocratie haar wortels heeft in het utopisch-radicaal alternatief, heeft ze zich mettertijd ontwikkeld tot kritisch geweten van het burgerlijke samenlevingsideaal, gericht op brede participatie. In Nederland heeft bij die herijking Willem Banning, de hoofdauteur van het eerste PvdA-beginselprogramma van 1947, een grote rol gespeeld. Door introductie van het in de christelijke traditie ontwikkelde persoonsbegrip gaf hij de sociaaldemocratie een sterk burgerlijk-morele lading. Daarmee legitimeerde hij de sociaaldemocratische praktijk van volksverheffing (vergelijkbaar met wat socioloog Gabriël van den Brink tegenwoordig beschavingsoffensief noemt). De sociaaldemocratie werd één van de pijlers onder de burgerlijke waardencoalitie, inclusief een eigen beginsel voor de waardering van vrije associaties, de functionele decentralisatie.

Eind jaren zestig bleek echter hoezeer de sociaal-democratie kwetsbaar blijft voor utopisch denken, ditmaal van individualistische snit. Dit zelfontplooiingutopisme ging in de jaren tachtig zelfs een monsterverbond aan met het marktliberalisme, resulterend in twee kabinetten van PvdA en VVD.

Het is van groot belang dat er ook seculier getoonzette functionele equivalenten zijn van de kernnoties van het burgerlijk samenlevingsideaal

Het sobere socialisme van Banning, inclusief diens openheid voor religieuze inspiratie, lijkt de laatste jaren eerder bij de SP te vinden. Wil de PvdA weer in de buurt van het magnetische punt van de Noordwest-Europese cultuur uitkomen, dan zal ze niet alleen moeten luisteren op straat, maar ook bewust de studeerkamer opzoeken en veel scherper de schaduwen van het burgerlijk samenlevingsideaal analyseren. Bannings gedachtegoed, in de jaren zestig aan de dijk gezet, zou hierbij wel eens hard nodig kunnen zijn.

Het is namelijk van groot belang dat er ook seculier getoonzette functionele equivalenten zijn van de kernnoties van het burgerlijk samenlevings-

ideaal, noties als belofte, feilbaarheid, zelfbeperking, vergeving. Wellicht dat de PvdA daartoe, net als vóór 1977 en net als haar Duitse zusterparij SPD, openlijk kan aangeven dat zij het inhoudelijke gesprek zoekt met levensbeschouwelijke stromingen.

Wie is op drift, de kiezer (zoals het cliché gaat) of de politiek? Wat de kiezer wil, lijkt opmerkelijk samen te vallen met het burgerlijke samenlevingsideaal. Nederland hervindt zich na de antiburgerlijke stormvloed. De politiek geeft echter niet thuis, omhelst het marktliberalisme en benadert de burger vrijwel uitsluitend als *homo economicus*.

Noch het liberalisme, noch het (klassieke) socialisme, noch een christen-democratie die zich op neoliberaal sleeptouw laat nemen, kan begrijpen waarom in opiniepeilingen in Nederland de laatste jaren consistent waarden en normen als het belangrijkste issue uit de bus komt; waarom mensen in groten getale een meer solidaire samenleving verkiezen boven loonsverhoging; waarom mensen beroepseer hebben en daarom hun werk niet alleen gemeten willen zien in termen van kwantitatieve indicatoren; waarom mensen hun samenleving willen zien als een gedeelde morele aspiratie.

Dit was precies één van de achtergronden van de Fortuynrevolte. Hij liet zien dat de sociaalmorele infrastructuur van een samenleving vaak belangrijker is voor mensen dan het ene procentje meer in de portemonnee. Na Paars snakte het land naar nieuwe ideologische oriëntatie, naar een antwoord op de vraag wat Nederland is, wil zijn en waarom. Zolang die vragen niet worden beantwoord, regeren angst en onzekerheid; kan men geen nieuwkomers op een enigszins normale manier ontvangen (en zoekt men de eigenheid in trivialiteiten als cadeautjes op verjaardagen, hoofddoekjes en handen schudden); kan men geen heldere relaties aangaan met andere landen (zie het debacle rond het Europese constitutioneel verdrag).

De verkiezingsuitslag voor de Tweede Kamer lijkt mij vooral uitdrukking van de teleurstelling van de kiezer over de halfhartige wijze waarop de kabinetten-Balkenende de overgang van het paarse economistisch register (opgetuigd met enige individuele, immateriële rechten) naar een cultureel register (een samenlevingsideaal in termen van gedeelde en individuele verantwoordelijkheden) heeft volbracht. Het beleid werd vrijwel uitsluitend in economische termen gerechtvaardigd. Los daarvan kwamen er zo nu en dan een aantal zinnen over fatsoen (begeleid door schampere kreten als tegeltjeswijsheden). Noch de premier, noch zijn kabinet, noch zijn partij leek echt te beseffen dat een morele herijking nodig is, niet alleen van omgangsvormen, maar ook van de wijze waarop de samenleving zichzelf definieert en van de wijze waarop beleidsbeslissingen worden gerechtvaardigd en beleidsprioriteiten gesteld.

De nieuwe coalitie lijkt goed geëquipeerd om een nieuw burgerlijk samenlevingsideaal te formuleren. Het nieuwe kabinet kan een soort deltaplan sociaal kapitaal opstellen. Van allerlei beleidsbeslissingen zal niet alleen moeten worden gekeken naar economische efficiency, maar ook naar implicaties voor de vorming, dan wel afbraak van sociaal kapitaal. Kunnen mensen zich door een bepaalde maatregel meer betrokken voelen bij hun wereld, of juist minder? Wordt door een maatregel geappelleerd aan de inhoudelijk-morele motivatie van mensen of wordt die daardoor juist gefrustreerd?

Het nieuwe kabinet kan een soort deltaplan sociaal kapitaal opstellen

Nederland is geen gidsland meer, maar een onzeker provinciaals muurbloempje in een wereldstad. Daar is weinig reden voor. Wereldwijd is een zoektocht gaande naar werkbare vormen van *social capitalism,* waarbij de markt kan functioneren als een ruimte voor creativiteit en ondernemingszin, maar tegelijk ingekaderd in mentale en legale solidariteitsstructuren. Al jaren werkt Nederland, een kernland van het Rijnlands kapitalisme, precies hieraan. Het is een land dat nog immer barst van sociaal kapitaal. Een land waarvan gezegd kan worden — niet vanwege de VOC, hufterige omgangsvormen of een procentje meer groei dan Europees gemiddeld — maar vanwege de magnetische kracht van de presentie van een burgerlijke waardencoalitie, inclusief de bijbehorende compromissen en stroperigheid (met naar keuze André van Duin of Ida Gerhardt): dit is een land om lief te hebben, bitter, bitter lief te hebben.

Dit is een licht bewerkte versie van 'De christelijke traditie wijst de weg naar een nieuw samenlevingsideaal' uit NRC Handelsblad van 13 januari 2007.

Noten

1 WRR (2206) *Geloven in het publieke domein: verkenningen van een dubbele transformatie*. Amsterdam: Amsterdam University Press

2 Peter Brown, *Poverty and Leadership in the Later Roman Empire*. Brandeis University Press and University Press of New England, Hanover and London 2001

Hans Groenewegen

Het huis van Thorbecke, brokstukken

I
er is geen onderkomen, het dak spreekt van het onbedekte:
het onbestendige bladerdak dat was, de onbestemde ruimtes
die hier boven muurresten zullen welven. er is geen ontkomen

II
een kwade dood zal hij de kwaden doen sterven.
wie op deze steen valt, zal verpletterd worden.
op wie deze steen valt, zal vermorzeld worden.

het huis zal hij verhuren aan andere huurders,
huurders die onthouden dat ze het als vreemden betrokken,
huurders die weten het als vreemden te zullen verlaten.

III
het gesloten ademen, de onbereikbare

hand, het licht in de luchter gestold, het verlaten
op stilte, het raam op een kier, de deur naar de hal

een dagreis, de bedauwde populieren geuren

IV

Overgrootvader, waarom heeft uw huis zulke dikke muren?
Omdat het geen Nederlands huis meer is jongen, maar een Europees fort.

Overgrootvader, waarom heeft uw fort zulke smalle ramen?
Omdat je anders meer zou zien dan je kunt verdragen, jongen.

Overgrootvader, waarom hebben wij Nederlanders zulke grote tanden?
Omdat, jongen, de koek van de schepping in jouw ogen zo klein is.

Overgrootvader, waarom hebben wij Nederlanders zulke grote ogen?
Omdat je bang bent jongen, bang te verliezen wat je niet kunt behouden.

Overgrootvader, waarom hebben we zulke lange neuzen?
O jongen, omdat je niet verder kunt kijken dan je neus lang is.

V

zijn horizon z'n bord – baas maakt geen bestek op.
de reis gaat traag genoeg. hij houdt alles binnenboord.

onuitputtelijk de emmer beeldschermscherven
die bode blootshands leegschept, leegscheppen moet

VI

onoplosbare vraag naar water speelt met een glimlach

doorlopend schommelende hoofden op een smal verband
met een wankele romp op ons toegolven en het niets ontziende staren

uit te schakelen honger, een bete luchts, een slok zon

VII

neem uit hen weg wat er nog niet is en ze zullen de tafel omkeren
waarover het broodnodige hen wordt toegeschoven, de speen
met hun tanden van de fles scheuren waaruit ze drinken konden, pletten

de lucht waarvan hun tong liedjes kneedde en die al gezongen
op het rek in de zon staan te drogen, zullen ze vergruizen

VIII

'europa's leger houdt stand aan de kust,
verdedigt de rijken der rijken,
tot aan de ogen verschanst in het zand,
beschut in de bunkers van lijken.'

IX

het gesloten ademen, de onbereikbare

hand, het licht in het peertje bevroren, het rumoer
in de verte, de kier in het raam, door de gang naar de voordeur

een dagreis, het geurt naar wat er smeult

Met dank aan Mattheus, Wilhelm Müller, Steffen Mensching, Hans-Eckardt Wenzel en Roodkapje.

Hans Groenewegen publiceerde de dichtbundels grondzee (2000), lichaamswater (2002), en gingen uit sterven (2005). Essay over hedendaagse poëzie bundelde hij in Schuimen langs de vloedlijn (2002) en Overvloed (2005). Uit de recente Nederlandse en Vlaamse poëzie stelde hij een thematische bloemlezing samen: Vrede is eten met muziek. Als redacteur is hij verantwoordelijk voor essaybundels over het werk van Hans Faverey, Lucebert en Kees Ouwens. Nadere informatie, dagteksten en een gedichtenlabyrint: www.hansgroenewegen.nl.

Regionaal duwen

Naar afschaffing van de provincies?

Er zijn goede argumenten om de provincie af te schaffen. De provincies kosten vooral geld, zijn steeds minder van belang en politiek gezien niet interessant. Vooral een ontwikkeling richting grotere en sterkere gemeenten kan provincies overbodig maken. Tenminste is het nodig naar alternatieve bestuursinrichtingen te kijken, om de elke vier jaar terugkerende onbevredigende gang van zaken rondom de Provinciale Statenverkiezingen te voorkomen.

door *Klaartje Peters*

Freelance onderzoeker en publicist. Van haar hand verscheen op 7 februari 2007 *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie.*

ELKE VIER JAAR, IN DE AANLOOP NAAR de Provinciale Statenverkiezingen, komt het idee wel een keer ter sprake. Iemand oppert dan dat, in antwoord op de verwachte lage opkomstcijfers bij de provinciale verkiezingen, de provinciale bestuurslaag misschien wel gewoon kan worden afgeschaft. Meestal is het een wetenschapper, of iemand anders van de zijlijn, zelf geen bestuurder. Vanzelfsprekend wordt het idee in provinciale kring niet enthousiast ontvangen. En ook in de rest van bestuurlijk Nederland zijn er meestal weinig voorstanders van te vinden, en zeker niet bij het CDA. Wat een enorme ingreep zou dit betekenen, waar is dat voor nodig? Dat er verbeteringen op provinciaal niveau mogelijk of nodig zijn, dat wil men wel toegeven, maar afschaffen van de provincies gaat de meesten veel te ver. Los van bestuurlijk conservatisme staan ook burgers niet te juichen, zo blijkt uit onderzoek.[1] Ondanks de uiterst geringe kennis van mensen over het provinciebestuur hechten zij wel aan het bestaan van hun eigen provincie: niks afschaffen Brabant, zeggen de Brabanders; Fryslân boppe is de slogan in Friesland.

Maar waarom komt dat idee van afschaffing van de provincies steeds weer terug? Wat is de aantrekkingskracht ervan, wat zijn de argumenten? Wat voeren diegenen die voor afschaffing pleiten daarvoor aan? In dit artikel worden de argumenten stuk voor stuk ontleed.

EFFICIENCY-ARGUMENT

Het eerste en minst overtuigende argument dat wordt gebruikt om voor afschaffing van de provincies te pleiten is dat van de efficiencywinst. Hoeveel geld zouden we niet kunnen besparen als we de hele bestuurslaag zouden schrappen? De Rotterdamse politicoloog Van Schendelen berekende in 1987 een beetje uit de losse pols dat de besparingen ongeveer een derde van de totale apparaatskosten van alle provincies tezamen zouden bedragen, plus de kosten van Algemeen Bestuur (voor Provinciale Staten, Kabinet); samen zo'n 500 miljoen gulden per jaar in die tijd.[2] Hij ging er daarbij vanuit dat een aantal provinciale taken elders zou moeten worden ondergebracht, dus dat je niet alle provinciale uitgaven zonder meer als besparing kon opvoeren. Wel gaf hij aan dat veel regionaal opererende maatschappelijke organisaties en grotere gemeenten efficiënter werken dan de provinciale overheid, dus dat 500 miljoen slechts een minimumschatting betrof. In de huidige situatie zou dat, heel ruw geschat, waarschijnlijk op een bedrag tussen de 500 miljoen en 1 miljard euro per jaar uitkomen. Het argument van de efficiencywinst kan daarmee niet op zichzelf staan. Een besparing van een miljard euro is aanzienlijk, maar kan tegelijkertijd niet de belangrijkste reden zijn om een hele bestuurslaag op te heffen.

LEGE HULS

Een tweede argument werd recent verwoord door de Nijmeegse hoogleraar bestuurskunde Michiel de Vries, in een kort interview met *Vrij Nederland*.[3] Hij zei daarin dat de provincies in feite nog maar zo weinig zinvolle taken hebben overgehouden dat we ze net zo goed kunnen opheffen. De Vries baseerde zich op een wetenschappelijk artikel, getiteld 'De teloorgang van de provincie', dat hij enkele jaren eerder al schreef.[4] Daarin liet hij zien hoe de provincies in de loop van de eeuwen stelselmatig aan belang hebben ingeboet. Sinds hun bloeitijd ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden is het provinciale takenpakket zodanig uitgekleed, dat er voornamelijk nog technische taken en bevoegdheden op het gebied van waterbeheer, ruimtelijke ordening en infrastructuur resteren. Taken die prima door anderen kunnen worden uitgevoerd. En dus kunnen we ze wel helemaal afschaffen.

Hoewel de redenering nogal kort door de bocht is, is er wel wat voor te zeggen. Hoewel de provincies zelf graag wijzen op de belangrijke taken die zij uitvoeren, zouden veel daarvan zonder problemen bij samenwerkende gemeenten, maatschappelijke organisaties of andere instanties kunnen worden ondergebracht. Dat geldt zonder meer voor dat wat ze doen op het brede terrein van het sociaal beleid, zoals zorg, welzijn, onderwijs, cultuur, arbeidsvoorziening, emancipatie en integratie. Andere voorbeelden betreffen het provinciaal grotestedenbeleid en het (sociale) veiligheidsbeleid dat een aantal provincies voert, maar ook sommige klassieke taken, bijvoorbeeld op het terrein van milieu(vergunningen) en water, kunnen gemakkelijk elders worden ondergebracht. De vraag is wat er overblijft, of over moet blijven. Welke taken moeten absoluut op provinciaal niveau worden uitgevoerd? Het gaat dan vooral om taken die een daadwerkelijk regionaal of provinciaal karakter hebben, met name in het ruimtelijk-fysieke domein, en waarbij de provincie voor afstemming tussen gemeenten onderling en met andere partijen zou kunnen zorgen. Ik denk dan vooral aan het afstemmen van maatregelen op het terrein van verkeer en vervoer in een gebied, het beslissen over botsende claims op het terrein van economische bedrijvigheid, woningbouw, natuur en recreatie. Punt daarbij is wel dat de provincie nu zelden de doorzettingsmacht heeft die nodig is om dit met succes te doen. Je moet kunnen ingrijpen als dat nodig is. Dat is nu vaak niet het geval. Kijk naar de vele overbodige bedrijventerreinen in gemeenten overal in het land: als de provincies de macht hadden, zouden ze dat toch hebben voorkomen?

De provincie heeft nu zelden de doorzettingsmacht, om de taken die in het ruimtelijk-fysieke domein wel noodzakelijk zijn, uit te voeren

DE KIEZER HEEFT GELIJK

Een heel andere redenering begint bij het gebrek aan belangstelling van burgers voor het provinciaal bestuur. Allereerst zijn er de almaar dalende opkomstcijfers voor de provinciale verkiezingen. Sinds 1978 zijn er elke keer minder kiezers naar de stembus gekomen. De uitzondering was de laatste keer in 2003, toen de opkomst 47,6% bedroeg, 2% hoger dan vier jaar eerder. De dalende trend geldt voor het hele land overigens, en zeker niet alleen voor de Randstad, zoals in andere delen van het land nog wel eens wordt gedacht. Naast de lage verkiezingsopkomst blijkt uit onderzoek bovendien dat mensen geen idee hebben welke issues er spelen in de pro-

vinciale politiek, en ook nauwelijks weten wie hun bestuurders zijn.[5] De provinciale politiek leent zich niet voor politisering, zou je kunnen concluderen. Het zijn niet alleen de beroerde opkomstcijfers die tot die conclusie leiden. Als je kijkt naar de aard van het provinciale takenpakket, moet je constateren dat er weinig voer is voor politiek interessante discussies. Het coördineren van bestuurlijke en maatschappelijke partijen, het toezicht houden op gemeenten en waterschappen, het zorgen voor goed onderhouden wegen, daar liggen meestal geen heftige belangentegenstellingen aan ten grondslag. Provinciale politici slagen er daardoor niet in om het politieke debat aantrekkelijk te maken. Er is niets om over te vechten. En dus is er ook niets om over te stemmen.

Het gebrek aan belangstelling van burgers voor de provincie en de provinciale verkiezingen heeft diverse provinciale politici ertoe gebracht te verzuchten dat we 'er dan maar mee moeten stoppen'. Toegegeven, zij bedoelen meestal niet dat we helemaal zonder provincie kunnen, maar wel zonder de verkiezingen misschien. De bekendste politicus die dit opperde was Pieter van Geel, toentertijd gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant. Aan de vooravond van de verkiezingen in 1999 verzuchtte hij dat, als de kiezer over acht jaar nog steeds niet te verleiden bleek, 'we er maar beter mee kunnen stoppen'.[6] Nu, acht jaar later, is hij desgevraagd 'nog niet zo ver' om de provinciale verkiezingen inderdaad af te schaffen.[7] Van Schendelen gaat in het eerder genoemde artikel wel zo ver dat hij het 'democratiecriterium' gebruikt om de overbodigheid van de provincie te laten zien: de gebrekkige werking van de provinciale politiek, die ontstaat door 'een lage opkomst en een zwak provinciaal profiel', zou door beter functionerende vormen van democratie vervangen kunnen worden, zo redeneert hij.[8] Door de provinciale taken naar gemeenten en andere organisaties over te hevelen, komen ze in een setting terecht die misschien beter wordt gecontroleerd. Hij doelt op gemeenteraden van grotere gemeenten, en op cliënten- en ondernemingsraden als het gaat om maatschappelijke instellingen. Of dat betere controle oplevert is overigens zeer de vraag. Hoe dan ook, opheffing van de provincie kan in deze redering leiden tot een sterkere gemeentelijke democratie; een schrale troost voor de werkloze provinciebestuurders.

NEDERLAND IS ÉÉN GROTE PROVINCIE

Dan is er het argument dat nogal eens wordt gebruikt in kringen van bestuurders en bestuurskundigen, en dat zich richt op de schaal van de provincie. Een stelling in deze gelederen is dat de schaal van de huidige provincies te klein is. Te klein om te functioneren in het 'Europa van de

regio's', en te klein ook om de internationale economische concurrentie met andere (Europese) regio's aan te kunnen. De bestuurlijke drukte die ontstaat doordat meer provincies verantwoordelijk zijn voor één samenhangend gebied, kost ons geld en banen. Dit argument is zeer nadrukkelijk aangereikt aan, en gebruikt door de Commissie Kok, die begin dit jaar haar advies uitbracht over een nieuw te vormen Randstadprovincie. De specifieke problematiek in de Randstad vereist volgens Kok dat het bestuur in dit deel van het land wordt vereenvoudigd en dat de vier randstedelijke provincies moeten worden samengevoegd.[9] Soms wordt deze bestuurlijke redenering op een borreltafelachtige manier aangegrepen om voor afschaffing van de provincies te pleiten. Dat gaat dan gepaard met het argument dat 'Nederland eigenlijk toch één grote provincie is', zeker als je het vergelijkt met andere succesvolle stedelijke regio's elders in de wereld. Het is een argument dat ik nooit goed heb begrepen: ik zie het verband niet goed tussen de bestuurlijke structuur aan de ene kant en economische groei aan de andere kant. Tot mijn opluchting noemt ook Frank Kalshoven, econoom en columnist van *de Volkskrant*, Koks redenering 'tamelijk onzinnig'. Hij stelt dat er niet zoiets bestaat als de juiste geografische schaal, zeker niet als het gaat om economische ontwikkeling en hij illustreert dat met een voorbeeld: 'Door Schiphol moeten veel huizen in Almere worden neergezet, wat weer vervoersvraagstukken oproept voor de wijde omgeving, inclusief de snelweg A1 van Amsterdam naar Apeldoorn. Oeps, Apeldoorn ligt buiten de Randstad'.[10] *I rest my case*.

OVERBODIG DOOR STERKE GEMEENTEN

Een interessant argument, dat recent ook weer wordt gehoord, is dat de provincie overbodig wordt als de ontwikkeling naar grotere en sterkere gemeenten serieus doorzet. Het voorbeeld van Denemarken, waar per 1 januari jongstleden forse bestuurlijke hervormingen zijn doorgevoerd (meer daarover elders in dit nummer), inspireert ons blijkbaar. De gedachte luidt dat grotere gemeenten met voldoende bestuurskracht veel taken die nu bij de provincies liggen, zonder probleem kunnen overnemen. De komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en eerder al de Wet werk en bijstrand (Wwb) betekent sowieso dat de gemeente een steeds sterkere regierol krijgt op het terrein van sociaal beleid. Denk ook aan de jeugdzorg: veel wethouders van (middel)grote gemeenten

De provincie wordt overbodig als de ontwikkeling naar grotere en sterkere gemeenten serieus doorzet

zouden nu al graag meer greep willen hebben op Bureau Jeugdzorg, en er lijkt ook weinig reden om ze die niet te geven gezien hun verantwoordelijkheid voor het algemene jeugdbeleid. De provincies beroepen zich op het bovenlokale aspect aan de organisatie van de jeugdzorg, maar Jeugdcommissaris en regeringsadviseur Steven van Eijck was er ten tijde van zijn onderzoek heel beslist over: 'De provincie is de vreemde eend in de bijt van de jeugdzorg', zei hij, ze 'moet eruit'.[11] In zijn eindrapport adviseerde hij inderdaad om de jeugdzorgtaken bij de provincies weg te halen en naar de gemeenten over te hevelen.[12] Grotere gemeenten kunnen ook de rol van de provincie in het bemiddelen en coördineren tussen kleine gemeenten overbodig maken. Voor de afstemming tussen grote steden en hun randgemeenten is het geen oplossing, maar daar spelen de provincies nu ook geen enkele rol van betekenis. Kortom, als we vaart maken met gemeentelijke herindeling, het proces versnellen en met meer kracht van bovenaf opleggen, dan ontstaan er grote en bestuurskrachtige gemeenten die provinciale bemoeienis, en dus de provincies zelf, overbodig zullen maken.

TOT SLOT

Alles overziend is het argument van de grote gemeenten die provincies (op termijn) overbodig maken een sterk punt. Het ligt enigszins in het verlengde van de argumentatie van bestuurskundige De Vries, en (verder terug in de tijd) van de politicoloog Van Schendelen, namelijk dat veel taken probleemloos elders kunnen worden ondergebracht. De gemeente is dan de meest logische bestuurslaag om eerst naar te kijken. De Deense situatie laat zien dat dit geen utopie is, maar dat het prima te regelen is. In drie jaar tijd, om precies te zijn. Daar moet bij worden gezegd dat in Denemarken de 14 provincies (*Amter*) weliswaar zijn afgeschaft, maar dat er wel een andere vorm van middenbestuur voor in de plaats is gekomen, namelijk 5 nieuwgevormde regio's. Deze regio's hebben beduidend minder bevoegdheden en budget dan de *Amter* hadden, maar ook in een klein land als Denemarken kan men blijkbaar niet zonder middenbestuur. Hetzelfde geldt naar mijn mening voor Nederland: helemaal zonder provincies lijkt me niet handig, er zijn diverse overheidstaken die logischerwijs op het middenniveau thuishoren.

Maar de moeizame relatie tussen burgers en provinciale politiek zou ons wel aan het denken moeten zetten over de provincie als democratisch gelegitimeerde bestuurslaag: is het nodig dat elke vier jaar het verkiezingscircus wordt opgetuigd, terwijl we weten dat het inherent is aan het provinciebestuur dat er nauwelijks politiek wordt bedreven? Laten we in ieder geval eens rustig naar de alternatieven kijken. Die zijn er zeker.

Provinciale Staten kunnen worden gekozen door en uit gemeenteraden, om een voorbeeld te noemen. Aan die optie zitten voor- en nadelen. Zo moet worden voorkomen dat Provinciale Staten het toneel worden voor het uitvechten van intergemeentelijke conflicten. Een andere mogelijkheid is om het helemaal zonder statenleden te doen. De Commissaris van de Koningin, eventueel aangevuld met een klein team van gedeputeerden, zou het provinciaal apparaat gemakkelijk kunnen aansturen, waarbij hij verantwoording aflegt aan de regering. Of hij wordt rechtstreeks door de burgers gekozen, hoewel het natuurlijk de vraag is of burgers daar wel voor te porren zijn. En misschien zijn er nog wel andere opties, die ik nu over het hoofd zie. Ik pleit ervoor om alle opties op een rijtje te zetten en te wegen, en af te zetten tegen de onbevredigende gang van zaken rondom de Provinciale Statenverkiezingen zoals we die nu elke vier jaar zien. Dan wordt vanzelf duidelijk of het anders kan.

Noten

1 Opinieonderzoek door het televisieprogramma Eén Vandaag, gepresenteerd op 7 februari 2007.
2 M.P.C.M. van Schendelen (1987), *Naar opheffing van de provincie*, in: *Namens*, jaargang 2, aflevering 5, pp. 256-261.
3 27 januari 2007, p. 19.
4 M.S. de Vries (2003), *De teloorgang van de provincie*, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 2, pp. 113-130.
5 Zie: K. Peters (2007), *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*, Amsterdam: Boom, pp.57-58.
6 In een radio-interview. Hij herhaalde het later ook in een interview met *Binnenlands Bestuur*, op 12 februari 1999 (pp.16-19).
7 Vraaggesprek met P. van Geel, op 1 september 2006.
8 M.P.C.M. van Schendelen (1987), *Naar opheffing van de provincie*, in: *Namens*, jaargang 2, aflevering 5, pp. 256-261.
9 Dezelfde gedachte komt ook regelmatig op in relatie tot de drie noordelijke provincies. Door de bestaande samenwerking in het noorden ontstaat bij sommigen het idee dat we er wel één grote noordelijke provincie of landsdeel van kunnen maken.
10 F. Kalshoven (2007), *Het broddelwerk van de Randstadcommissie-Kok*, in: *de Volkskrant*, 20 januari 2007.
11 *Provincies zijn vreemde eend in bijt van de jeugdzorg*, *Binnenlands Bestuur*, 39, 30 september 2005.
12 Commissaris jeugd- en jongerenbeleid (2006), Sturingsadvies *Koersen op het kind*, Den Haag.

Provincie: matig uw ambitie

Provincies moeten alleen doen waar ze sterk in zijn. Dat is veel vruchtbaarder dan speculeren over hun mogelijke opheffing of het morrelen aan het systeem van getrapte verkiezingen voor de Eerste Kamer. Ook een differentiatie in takenpakket van provincies is essentieel. Waar de nieuw gekozen leden van Provinciale en Gedeputeerde Staten er niet in slagen zich tot hun corebusiness te beperken, kunnen onafhankelijke deskundigen hen te hulp schieten.

door *Eric Janse de Jonge*

Lid van Gedeputeerde Staten in Noord-Brabant van 2002-2007 en kandidaat van het CDA voor de Eerste Kamer.

DE RECENTE SPECULATIES OVER MOGELIJKE opheffing van de provincie is weinig vruchtbaar. Al sinds haar (hernieuwde) positionering door J.R. Thorbecke, wordt gespeculeerd over het einde van de provincie. Dat is er nooit van gekomen. Sterker, er is zelfs een provincie bijgekomen: Flevoland. Toch woekert de discussie voort, maar de opinies geven blijk van feitenkennis noch nuances. In deze bijdrage wil ik stilstaan bij de vraag op welke wijze de provincie zichzelf scherper kan positioneren in het bestuurlijke krachtenveld. Gepleit zal worden voor een inhoudelijke benadering van schaal en verantwoordelijkheden van de provincie, die meer oplevert voor de burgers dan speculaties over haar einde.

WAT EEN HISTORIE

Wie het verleden van de provincies bestudeert, raakt er diep van onder de indruk.[1] De Unie van Utrecht van 23 januari 1579 legde de basis van de zeven provinciën. Zij presteerden het een zodanige politieke en bestuurlijke machtsbasis in ons land te leggen dat Nederland in 200 jaar uitgroeide tot een absolute wereldmacht.[2] Een vergelijking met de huidige rol van de Verenigde Staten binnen de historische context is gepast. Deze feiten worden

te vaak vergeten. Ons collectief geheugen blijkt selectief. In andere landen toont men meer trots voor de eigen geschiedenis. Ook onze kinderen voeden we niet op met deze glorieuze geschiedenis. Zonder centraal bestuur, maar met sterke provincies lukte het onze voorouders een welvarende natie op te bouwen.

Introductie van het centrale gezag bij de Bataafse Regeling van 1798 betekende inlevering van de voorrechten van de provincies. De provincies werden slechts 'departementen' die het centrale gezag hielp bij de uitvoering van het beleid. De opeenvolgende staatsregelingen hielden het bij deze administratieve, niet politieke organisatie in het staatkundige middenveld. Bij de Grondwet van 1814 komt de aanduiding provincie weer terug, maar dan als bestuursorgaan door de Koning benoemd en bestierd. Pas bij de Grondwet van 1848 worden Provinciale en Gedeputeerde Staten als bestuursorganen in het leven geroepen.[3] Hun bevoegdheden zijn echter zeer beperkt. Men is in het algemeen angstig voor een hernieuwde machtspositie van de provincies zoals in de tijd van de Republiek. In feite blijft deze bescheiden rol van de provincie voortbestaan tot de jaren tachtig van de vorige eeuw. Provincies zijn primair belast met toezicht op gemeenten en waterschappen en vervullen enkele medebewindstaken.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw begint de provincie aan een lang lobbytraject om haar positie te versterken. Vooral aan het begin van de jaren negentig volgen vele initiatieven en publicaties elkaar snel op.[4] De provincies ontdekken een bestuurlijk 'gat' in het middenveld en springen er met graagte in. Rijk en gemeenten laten taken liggen of pakken ze niet op. In sommige gevallen kunnen rijk en gemeente dat ook niet. Nieuw is dat provincies regiovisies gaan vormen en gaan uitvoeren. Bij zorg, ruimtelijke ordening, verkeer en economie komt er sturing door de provincie op metaniveau. De provincie neemt haar nieuwe plaats in en het rijk beloont haar met extra wettelijke taken. De provincie is nu ook formeel een speler op het middenveld geworden. Ziehier het beeld van een ondernemende bestuurslaag. De vraag is nu of de provincie haar hand lijkt te overspelen. De kritiek lijkt toe te nemen op de ambities van de provincies.[5]

De vraag is nu of de provincie haar hand overspeelt

DE EIGENHEID VAN DE PROVINCIE

De provincie is binnen ons staatsbestel een bestuurslaag *sui generis*.[6] In vergelijking met het rijk en de gemeente heeft de provincie andersoortige

taken en andere verantwoordelijkheden. Provincies dienen andere doelen en zijn daarom met andere instrumenten uitgerust. Hun organisatie en inrichting is ook anders dan van rijk en gemeente. In de discussie worden deze feiten te vaak vergeten. Gemeenschappelijk hebben alle drie bestuursorganen de organisatie van hun dagelijks bestuur en de parlementaire controle daarop. Alle drie bestuurslagen vinden hun legitimatie in een vierjaarlijkse, rechtstreekse verkiezing door de burgers van land, provincie of gemeente. Deze essentiële democratische voorwaarde onderscheidt hen ook van alle andere publiekrechtelijke organisaties, zoals de waterschappen en de stadsregio's. Een opkomstpercentage bij verkiezingen is in dit verband geen goede graadmeter voor de kwaliteit van de betreffende bestuurslaag. Slechts indien de opkomst bij verkiezingen onder de 30 procent zakt, moet het bestuursorgaan zich afvragen of de democratische grondslag nog wel valide is, respectievelijk nog wel nodig is. In het laatste geval kan men ook overgaan tot een vorm van functioneel decentraal bestuur, dat slechts betrokken is op uitvoering van beleid van een hogere overheid (vergelijk de situatie voor de provincie vanaf 1798, zie hiervoor).

Sui generis is de provincie eveneens omdat de leden van Provinciale Staten binnen drie maanden na hun eigen verkiezing zélf naar de stembus gaan om leden van de Eerste Kamer te kiezen. De senaat wordt ook vier jaar gekozen en controleert met de Tweede Kamer de regering in Den Haag. De senaat is tevens medewetgever en ziet toe op de kwaliteit en uitvoerbaarheid van wetgeving. In feite brengt de kiezer dus twee stemmen tegelijk uit. Dat is niet alleen efficiënt, maar geeft aan dat de helft van de Staten-Generaal wordt gekozen door en via de provincie. De regio heeft dus zijn eigen inbreng in Den Haag. Dat is, ook in vergelijking met andere landen met een tweekamerstelsel, geen verkeerd uitgangspunt. De Eerste Kamer heeft immers een andere, maar niet mindere legitimatie en speelt een terughoudende politieke rol in Den Haag. Haar kracht ligt in de niet-gebondenheid aan het regeerakkoord en aan de kwaliteit van de inbreng van haar leden.

Het hierboven geschetste systeem van getrapte verkiezing werkt goed. Provincies bezitten immers een directe democratische legitimatie, zijn controleerbaar op hun daden en voeren een aantal zinvolle taken uit.

DISCUSSIE ROND VERKIEZINGEN

Elke vier jaar worden rond de verkiezingen van Provinciale Staten discussies gevoerd over de zwakte en onzichtbaarheid van de provincie. Ook dit jaar was dat het geval. Sommige kranten en journalisten suggereerden tijdens de campagne de mogelijke opheffing van deze bestuurslaag en de VNG bepleit zelfs een gesloten huishouding.[7] Veel zouden de burgers er

niet van merken en de Eerste Kamer kan immers ook rechtstreeks worden gekozen.[8] Op zichzelf is dit geen onzinnige redenering, maar rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer tast haar positie aan. Niet uitgesloten is dat de Eerste Kamer een veel politiekere rol zal gaan vervullen en dan vervallen wij in competentiegeschillen tussen beide Kamers van het parlement en daarop zit niemand te wachten. De vraag is vervolgens of wij zinvol bezig zijn om de opheffing van een op zichzelf goed functionerende bestuurslaag te bepleiten. Een genuanceerdere benadering is mijns inziens mogelijk. Ik hanteer daarbij de volgende uitgangspunten.

Corebusiness

Indien wij ons afvragen of de provincies hun maatschappelijke opgave voldoende uitvoeren, komen de volgende vragen aan de orde.

Decentralisatie door het rijk heeft de laatste twintig jaar op ruime schaal vorm gekregen. Gemeenten hebben er veel taken bij gekregen, soms niet altijd met de bijpassende financiën. De laatste tien jaar heeft de provincie er meer taken bij gekregen van het rijk. In noem als voorbeelden de zorg voor de jeugd, de inrichting van het landelijke gebied en de aanbesteding en het beheer van het openbaar vervoer. Hiernaast profileren provincies de laatste jaren zich op het gebied van subsidiëring. Tevens stel ik vast dat veel provincies op dit moment flink in de slappe was zitten. In de sectoren economie, cultuur, sport, thuiszorg en vrijwilligerswerk in de breedste zin, steken de provincies veel geld. Het betreft hier in de meeste gevallen zinvolle taken, waarmee de provincie de gemeenschap een (hulp)dienst verleent.

De laatste tien jaar heeft de provincie er meer taken bij gekregen van het rijk

Kijken wij echter scherper naar het takenpakket van de provincie, dan ligt haar corebusiness nog altijd in de ruimtelijk-fysieke sector. Ruimtelijke ontwikkeling, beheer van infrastructuur, openbaar vervoer, milieu en water zijn de (tevens wettelijke) hoekstenen van haar beleid. Juist op deze terreinen kan op bovenregionaal niveau een zinvolle bijdrage worden geleverd aan behoeften van de samenleving. Goed wonen en werken op de juiste plek en ook een goede bereikbaarheid zijn essentieel in deze tijd voor burgers. Ook de kwaliteit van de leefomgeving dient op dit niveau te worden aangepakt. Het rijk wil en kan op dit niveau niet opereren en staat ook te ver van de burger af. De gemeente kan deze rol niet vervullen, anders dan via een ingewikkelde en ondemocratische gemeenschappelijke regeling (WGR). Het verleden heeft uitgewezen dat WGR-gebieden deze taken niet aankunnen.[9] Gemeenten kregen eerder ruzie met elkaar dan dat

er zaken werden gedaan. De conclusie is dat de provincie op haar traditionele vakgebied zinvol bezig is voor burger en samenleving. Dat dit werk niet altijd in de publiciteit zichtbaar is, heeft onder meer te maken met het gebrek aan politieke tegenstellingen en de afwezige rol van de Staten bij deze vraagstukken. Statenleden discussiëren niet op het scherp van de snede over deze onderwerpen en komen zelden met eigen ideeën en oplossingrichtingen. De pers ontbreekt dus op de publieke tribune en de burger merkt niets van dit parlement.

SUBSIDIEFABRIEK

De subsidiëring op het gebied van cultuur, economie, jeugd- en ouderenbeleid en sport is met name de laatste jaren exponentieel gestegen. Aan het instrument subsidie kleeft echter één nadeel: het leidt niet tot direct zichtbare en positieve effecten voor de burgers. Het is en blijft een hulpmiddel. Op vrijwel alle van de genoemde beleidsgebieden zijn gemeenten echter bevoegd. Dat maakt de rol van de provincie vrijwel onzichtbaar. Men is immers slechts medesubsidiënt. Hiernaast hebben provincies vaak incidenteel taken opgepakt, waarvan men zich kan afvragen of de maatschappij daarop zit te wachten. Ik noem armoedebestrijding, daklozenbeleid en het mede financieren van sporthallen en zwemtoernooien. Maar ook de aanpak van de jeugdzorg zit bekneld tussen gemeente en provincie en dat is niet goed voor de jongere die snel hulp nodig heeft.[10] Daar waar gemeenten expliciete taken en verantwoordelijkheden hebben, wordt het op zijn minst verwarrend als provincies ook letterlijk een duit in het zakje gaan doen. Ik stel vast dat in de praktijk al heel snel bureaucratie ontstaat en competentiegeschillen optreden, die snel kunnen leiden tot spanningen tussen bestuursorganen. Publicitair verwordt een subsidie van gemeente of provincie voor een sporthal of -evenement tot de platte vraag wie het meest heeft betaald. En daar zit niemand te wachten. Ik bepleit dan ook een uitzuivering van de taakverdeling tussen gemeenten en provincie. Ik roep de nieuwe Staten op elk voor de eigen provincie scherp na te denken over haar taken en bevoegdheden. In ieder geval moet worden voorkomen dat twee bestuursorganen hetzelfde werk gaan doen.[11]

NAAR EEN GEDIFFERENTIEERD TAKENPAKKET

Principieel is de vraag aan de orde of de twaalf provincies hetzelfde takenpakket moeten hebben. Ik ben van oordeel dat ons wettelijk systeem, waarin wordt uitgegaan van een uniform takenpakket van de besturen, fundamenteel onjuist is. De gemeente Blaricum heeft heel andere verantwoordelijkheden dan de gemeente Den Haag. Zo kan men Drenthe niet

vergelijken met Noord-Brabant. De bestuursopgaven en de intensiteit van besturen zijn in deze voorbeelden nogal verschillend. Het zou zinvol zijn indien de nationale wetgever decentrale overheden de kans geeft om onderling verschillende takenpakketten uit te voeren.[12] Provincies zouden de kans moet grijpen om zélf met voorstellen te komen. Ik illustreer dit met het volgende voorbeeld. Drenthe en Zeeland zouden zich moeten toeleggen op de kwaliteit van het landelijke gebied. Milieu, water en natuur vergen daar aandacht. Gelderland en Noord-Brabant zouden zich moeten toeleggen op stedelijke ontwikkelingen. Noord- en Zuid-Holland zouden, eventueel met Utrecht, in staat moeten zijn om minstens één bestuurslaag weg te snijden, in het belang van de bestuurbaarheid van de Randstad.

Ons wettelijk systeem, waarin wordt uitgegaan van een uniform takenpakket van de besturen, is fundamenteel onjuist

VERDERE POSITIONERING

Het vorenstaande roept de vraag op hoe de provincies zich zullen moeten positioneren in onze samenleving. Een scherpere positiebepaling is noodzakelijk, alleen al om hun bestaansgrond te verduidelijken én waar te maken.

De klassieke taken van de provincie, zoals ruimtelijke ordening, water, milieu en verkeer en vervoer zullen adequaat moeten worden uitgevoerd. Op deze beleidsterreinen liggen kansen om verder profiel op te bouwen en herkenbaar te zijn voor burgers. Wel acht ik meer scherpte noodzakelijk in de aansturing van de ruimtelijke ordening van woningbouw- en bedrijventerreinlocaties. De 'verrommeling' van Nederland is en blijft — terecht — een belangrijk issue. Als ik om me heen zie op welke wijze provincies te volgzaam lijken bij gemeentelijke bouwinitiatieven (vooral langs wegen en via lintbebouwing aan de dorpsranden), dan lijkt meer sturing door de centrale overheid noodzakelijk. Dit kan via een gerichte uitvoering van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening.

Op het andere genoemde gebied, de subsidiëring, lijken provinciebesturen zich te willen profileren met ad-hocbeleid. De voorbeelden zijn al genoemd: armoedebeleid, daklozenbeleid en jeugdbeleid. Dit is mijns inziens een verkeerde keuze en een overschatting van de eigen rol en positie. Het is aan de nieuw gekozen leden van Provinciale en Gedeputeerde Staten om echte keuzes te maken. Meestal ontlopen deze gremia dit soort keuzes, omdat politici altijd meer willen in plaats van minder. In het laatste geval

kunnen onafhankelijke deskundigen of een onafhankelijke denktank diensten bewijzen aan Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. De Duitsers kunnen het zo mooi zeggen: *'In der Beschränkung zeigt sich der Meister.'*

Noten

1 Politiek historicus Finer spreekt van '*The most dynamic and important of all the republics was unquestionably the United Provinces...*', in: S.E. Finer, *The History of Government From the Earliest Times,* Volume III, Oxford 1997, p. 1432.
2 De Verenigde Oostindische Compagnie speelde hierbij en cruciale rol, zie onder meer: Norman Davies, *Europe A History*, Oxford/New York, 1996, p. 513. Hierover verder Simon Schama, *Overvloed en Onbehagen. De Nederlandse Cultuur in de Gouden Eeuw*, Amsterdam 1988.
3 Art. 123 e.v Grondwet 1848.
4 Zie onder meer: *Naar provincies Nieuwe Stijl*, IPO, Den Haag, 1993; *Vernieuwing van politiek en bestuur in de provincie*, rapport Commissie Toonen, april 1994; Advies werkgroep Doesburg, *De verantwoordelijkheid van het middenbestuur*, Arnhem 1996; *Dichter bij de toekomst. Provincies in beweging*, Commissie Van Kemenade/Hendrikx, z.p. 1996.
5 Voor een prachtige momentopname: *Paul Kuypers, Rooksignalen. Opstellen over politiek en bestuur*, Amsterdam 2001, p. 249-268.
6 Zie uitvoerig in staatsrechtelijke en historische zin: Van der Pot-Donner-Prakke, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle 1995, p. 603 e.v.
7 Zie met name het rapport van de VNG-commissie Bovens, *Wil tot Verschil*, Den Haag 2006, p. 79-80.
8 Zie o.m. *Binnenlands Bestuur*, 2 februari 2007, p. 26-29: Klaartje Peters, 'Provincies beter af zonder verkiezingen'. Zie ook haar bijdrage in dit nummer van CDV.
9 Vrij helder schrijft minister Remkes dit feit in zijn notitie *Maatwerk in het Middenbestuur* van mei 2006.
10 Ook de jeugdcommissaris Steven van Eijck stelt dat de provincie een vreemde eend in de bijt is bij dit onderwerp. Volgens hem is het beter jeugdzorg als taak bij de gemeente te leggen.
11 Sprekende voorbeelden verder in Peters, a.w., p. 71-105.
12 Dat sluit aan bij het verkiezingsprogramma van het CDA, dat onder meer stelt dat het af wil van het idee dat er in ons land maar één type gemeente of provincie is (art. 6.2.2).

‘Een Randstadprovincie? Liever vandaag dan morgen!’

In gesprek met Gerd Leers

door *Jan Prij*

Redactiesecretaris Christen Democratische Verkenningen

Moet het Huis van Thorbecke in de verbouwing? De problemen die aangepakt moeten worden in regio en grote steden stapelen zich op, alsmede de verschillende bestuurders die zich ermee bemoeien. Intussen krijgen we het benauwd van al die bestuurlijke drukte. Hoe houden we onszelf op de been, de democratie vitaal en het bestuur up-to-date? Is het tijd voor een renovatie? CDV sprak met Gerd Leers, burgemeester van Maastricht, in woord en daad een bevlogen, spraakmakende en eigenzinnige christendemocratische voorvechter voor grotere slagkracht en vitaliteit voor lokaal bestuur. Leers is sterk voorstander van een dynamisch Europa van de regio’s, wil af ‘van de gelijkheidsdeken die over Nederland ligt’ en keert zich tegen de provincie die systematisch ‘de rol van regisseur en toneelspeler met elkaar verwart’. Ook de bestuurlijke drukte is hem een doorn in het oog. Die verschillende bestuurslagen die zich met hetzelfde probleem bezighouden, leiden tot ‘afschuiven van verantwoordelijkheid, waardoor uiteindelijk niemand aanspreekbaar is voor de daadwerkelijke oplossing van problemen. Dan kan een cynische definitie van politiekbestuur de overhand krijgen, waarbij alleen al de zeggenschap over de problemen, ook voor het oplossen ervan doorgaat. Van die praktijk heeft ook de burger schoon genoeg. Ik ben dan ook positief over de achterliggende gedachte, van de Randstadprovincie, maar ik heb twijfels of we de *guts* hebben om het waar te maken. Een Randstadprovincie? Liever vandaag dan morgen!’

OVER DE STAAT VAN HET HUIS VAN THORBECKE

U benadrukt keer op keer dat lokaal bestuur belangrijk is voor een vitale democratie. Waarom is dat zo?

LEERS Met de idee van een vitale democratie kun je het natuurlijk nauwelijks oneens zijn. Iedereen wil een levendige en vitale democratie, en een daarbij horend bestuur, en beslist geen doodse. En als er één zaak duidelijk is geworden de afgelopen tijd, dan is het wel dat het lokale bestuur beslist geen dood paard is. Dat komt omdat

het de bestuurslaag is die het dichtst bij de burgers staat, waar zij zich het meest mee identificeren en waartoe men ook het makkelijkst toegang wenst en krijgt. Dit is essentieel, en het is niet voor niets dat het rijk de lokale overheid weer opnieuw uitvindt als een vitale bestuurslaag en het opzadelt met allerlei doe-taken. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) is daar een prachtig voorbeeld van...

Dat 'opzadelen' klinkt negatief. Alsof de gemeente onvoldoende is toegerust voor doe-taken. Alsof het rijk op deze wijze de problemen die het zelf niet voor elkaar krijgt, zonder omkijken van zijn eigen rug kan laten afglijden...

LEERS Gemeenten wordt een zadel opgelegd. Dat doet iemand van buitenaf, zonder daarbij rekening te houden met onze draagkracht en eigen behoeften. Laat me dit probleem verduidelijken aan de hand van de staat van het 'het Huis van Thorbecke'. Deze woning kent drie verdiepingen, met het rijk op de bovenverdieping, de provincie op de middenverdieping en het lokale bestuur op de benedenverdieping. Ik denk dat het nog steeds een zeer valide indeling is. De bovenkant voor de rijkstaken die heel Nederland of het buitenlandse beleid aangaan, de provinciale tussenlaag voor de regierol tussen de lokale gemeenten en de benedenlaag van de gemeenten voor lokale aangelegenheden... Dit neemt niet weg dat het huis, voor wat betreft het gebruik van kamers, aan verbouwing toe is. Het is net als in een normaal gezin, waarbij het gezin verandert. Soms is het nodig die kamers weer anders in te delen, omdat de kinderen de babykamers zijn ontgroeid, om maar eens iets te noemen. In een democratie die steeds volwassener wordt, moet de benedenverdieping steeds meer reliëf krijgen. Waarom? Omdat de benedenverdieping in verbinding staat met de buurt, er is letterlijk direct contact met de straat. De burgers kijken door het raam van die verdieping naar binnen en bellen aan als dat nodig is. Voordat ze naar de bovenverdieping gaan, moeten ze de trap nemen, en dat doe je niet zomaar. We zijn aan een herdefiniëring toe zijn van het gebruik van de kamers in het huis, waarbij de gemeenten samen met hun burgers veel meer zelf de inrichting ervan moeten kunnen bepalen door eigen inkleuringen en keuzen. Dit kan in ieder geval door de gemeenten toe te rusten voor de doe-taken en door de burgers de

De gemeenten moeten samen met hun burgers veel meer zelf de inrichting van de kamers in het Huis van Thorbecke kunnen bepalen

kans te geven om eigen keuzen en inkleuringen te maken. De inrichting van de kamers moet niet worden voorgeschreven. En dan komen we als vanzelf bij de veelbesproken middenverdieping van de provincie terecht.

Sommigen noemen deze laag wel 'het opgeblazen bestuur' (zie Klaartje Peters elders in deze CDV).

LEERS Zo hebben ze zich de afgelopen jaren wel gedragen. Dat komt doordat de provincies in tegenstelling tot de gemeenten over veel middelen beschikten. Hun reilen en zeilen kenmerkte zich door 'veel geld en weinig beleid'. Wat deden ze vervolgens? Ze zijn zich gaan inkopen bij de gemeenten en zo mede-uitvoerders van beleid geworden. Ze gingen zich op grote schaal bemoeien met taken die prima op lokaal niveau, door bestuurders ter plekke uitgevoerd hadden kunnen worden. Kortom, ze gingen zich gedragen als superwethouders. Dat heeft de verhoudingen tussen de bestuurslagen behoorlijk vertroebeld. De provincie is zich bijvoorbeeld gaan bezighouden met veiligheid, terwijl zij op dat gebied weinig toe te voegen had. De precieze taakafbakening tussen provincie en gemeente is de afgelopen jaren onduidelijk, schimmig en diffuus geworden, vanwege de uitdijende ambities van provincies, gestimuleerd door de overvloedige beschikbaarheid van geld. We moeten die rol inperken en terugbrengen tot de werkelijke taak van de provincie, namelijk die van regisseur. De provincie heeft per definitie de taak om zich als regisseur op te stellen voor bovengemeentelijke en intergemeentelijke zaken. Op het gebied van natuur en landschappelijke ontwikkeling kan ze bijvoorbeeld een fantastische rol vervullen, door bepaalde afspraken te maken op het gebied van woningbouw en infrastructuur. Zodat we in Nederland écht platteland behouden en échte steden. Of door maatregelen te stimuleren die een duurzaam en grensoverschrijdend belang dienen en die anders zouden blijven liggen. Maar wat ze níet moet doen, is op het terrein van veiligheid invloed uitoefenen door bijvoorbeeld de inzet van motoragenten mee te betalen. Dat vind ik geen taak van de provincie. Het is heel simpel. Als je zegt: ik ben regisseur, dan moet je niet telkens ook toneelspeler willen zijn, je moet deze rollen niet mengen en dat is in toenemende mate gebeurd. Dan zie je dat een gedeputeerde op het gebied van jongerenbeleid zelf bepaalde plannetjes gaat uitvoeren, die haaks staan op initiatieven op dit terrein die vanuit de gemeenten zelf komen, en dat ze daarmee lokale bestuurders enorm voor de voeten lopen. Dat moet je dus niet willen als provincie. Je moet die lokale wethouders in de gelegenheid stellen het beleid uit te voeren, voor mijn part ondersteun je hen erbij, maar ga dat nu niet als gedeputeerde zelf doen.

Brengt ons dit ook niet bij de Europese bestuurslaag die de drie verdiepingen van het Huis van Thorbecke te boven gaat. Moeten wij haar zien als een supercontroleur die zich vanuit de hoogte met al met al onze huiselijke bewegingen bemoeit? Is zij niet de opgeblazen bestuurslaag bij uitstek?

LEERS Nee, dat is ze niet! Europa is een ondergeschoven kindje dat vooral negatief in het nieuws geweest, in de zin van: 'We betalen aan Europa te veel en wij krijgen er te weinig voor terug.' Maar dat geeft ten onrechte een negatief beeld. Ik denk dat het werkelijk tijd wordt voor een ander perspectief, waarbij we via Europa juist zicht houden op het open gewelf van de wereld. We moeten geen gesloten huishouding willen zijn. Het wordt tijd dat we Europa weer er-

kennen en herkennen als bijdragend tot een open, sociale, stabiele, veilige en welvarende vrije ruimte van goederen en diensten. De dreiging van het Europa van de bureaucraten moet niet de overhand krijgen. We zouden daarom Europa veel meer moeten definiëren als het Europa van de grote steden en de regio's. En dan kom ik precies op mijn grote probleem: de kaders en de opvattingen van de nationale overheden zitten de vorming van het Europa van de regio's in de weg, met als gevolg dat wij in het euroregionaal gebied onze problemen niet kunnen oplossen. Den Haag zegt: 'Nee, het moet die kant op', Brussel huldigt een andere opvatting en Berlijn laat weer een ander geluid horen. Dan zeg ik: geef ons nu de ruimte om euregionaal een eigen wetgevingsruimte te creëren, toegesneden op de specifieke problemen van de regio. Een voorbeeld is de drugsproblematiek. Ik zit hier met een geweldig probleem, maar zit tegelijkertijd gevangen in verschillende nationale wetgevingskaders die het mij onmogelijk maken het probleem goed aan te pakken. Er zijn op het gebied van economie en cultuur ook tal van andere voorbeelden te noemen. Neem nu een voorbeeld op het gebied van bedrijventreinen in de grensregio's: laat bedrijven zelf bepalen tot welk fiscaal regime ze willen horen: het Duitse, Nederlandse of Belgische. Laat daarvoor nu niet de toevallige locatie — net binnen of buiten een bepaald nationaal grondgebied — bepalend zijn. Of, als je dat niet wilt, geef dan de ruimte om af te wijken, maak er een specifieke zone van, waarbij bepaalde wetgeving niet van toepassing is. Over specifieke wetgevingsruimte en uitzonderingsbepalingen is al verschillende keren over gesproken en er zijn op dit vlak al verschillende toezeggingen gaan. Het wordt nu tijd dat er concrete stappen worden genomen. Ik denk dat ik een kwart van mijn tijd besteed aan het overleg met burgemeesters uit Luik, Hasselt en het Euregio MHAL gebied [MHAL staat voor Maastricht-Hasselt-Aken-Luik; red.] om te overleggen over problemen rond verkeer en vervoersstromen, huisvesting en industrie. Dat is niet voor niets. Binnenkort sluit in Luik een enorm groot bedrijf op het gebed van metaalindustrie, waar 10.000 mensen werken. Die mensen staan straks op straat, en je denkt toch zeker niet dat dit geen invloed heeft op Maastricht, omdat ze toevallig aan de andere kant van grens wonen? Deze mensen komen hierheen op zoek naar werk, en verdringen daarbij andere werkzoekenden in Maastricht van de arbeidsmarkt. Ook hiervan zien we dus rechtstreeks de gevolgen op straat, en de kunst is wederom de inrichting van het bestuur daarop in te richten.

DE GELIJKHEIDSDEKEN OVER NEDERLAND

Prachtig, een lokaal bestuur met meer armslag en een toesneden bestuurlijke inrichting om de problemen van de straat aan te pakken. Maar er zijn ook risico's. De tolerantie voor verschillen is klein. Als je mensen de ruimte geeft een eigen kleur te geven aan het bestuur, dan betekent het dat er verschillen gaan bestaan, ook op het gebied van het voorzieningenniveau van burgers.

LEERS Nou én, dat is toch niet erg? We moeten ophouden die gelijkheidsdeken over heel Nederland te willen leggen. We moeten accepteren dat er onder meer door verschillen in beleid en keuzes, verschillen ontstaan in levensomstandigheden. Die verschillen zijn er nu ook, laten we toch eerlijk zijn. Je hebt steden die het goed doen en je hebt steden die het minder goed doen. Nu proberen we die verschillen allemaal weg te moffelen door er een grote grijze deken over heen te leggen. Ik zou zeggen: laat ook zien dat die

verschillen er mógen zijn. De grens is dat op een gegeven moment de bevolking van een bepaald gebied zelf aangeeft dat ze de resultaten onvoldoende vinden, vergeleken

> *We moeten ophouden die gelijkheidsdeken over heel Nederland te willen leggen*

met de prestaties van andere gemeenten, en dat zij dientengevolge een beter en ander bestuur wensen. Beleidsconcurrentie is iets van deze tijd en dat moeten we vooral ook hebben. Als wij elkaar niet scherp houden, dan worden we overruled door andere gemeenten in Europa.

Maar als alle regio's met elkaar gaan concurreren om een regionaal vliegveld binnen te halen, bijvoorbeeld, dan is dat toch een enorme verspilling van middelen?

LEERS Ik ben daar niet zo bang voor. Ik ben ervan overtuigd dat er voldoende *checks and balances* zijn in de samenleving die dat recht trekken. Laat die regionale samenwerking en concurrentie maar tot bloei komen, ga daar niet te veel op voorhand in sturen vanuit een tekentafel idee over hoe de inrichting van het land, of, breder nog, West-Europa er idealiter zou moeten uitzien. Dat zou pas een verspilling van mogelijkheden en middelen zijn! Stimuleer uiteraard, prikkel en geef, waar nodig, kaders aan, maar laat de spelers vrij er het beste van te maken.

Ik proef iets van de cultuur van 'laat honderd bloemen bloeien', zoals Donner het in zijn bijdrage in CDV noemt, maar zit er daarbij ook niet een addertje onder het gras? De gelijkheidscultus kan doorgeschoten zijn, maar ze komt wel ergens vandaan, namelijk vanuit de op zichzelf uitermate waardevolle idee van rechtsgelijkheid. Kan het streven naar verschil en beleidsconcurrentie niet op gespannen voet kan komen te staan, met juist dat beginsel? Is er dan niet het gevaar dat we het kind met het badwater weggooien?

LEERS Heb je *NRC Handelsblad* gelezen van een paar weken geleden? Met daarin een stuk door Govert Buijs, die een prachtige analyse geeft van het christelijk-sociaal denken en de ontwikkelingen in de samenleving. Ik raad werkelijk iedere bestuurder aan zijn bijdrage te lezen, omdat het een verklaring biedt over hoe we nu in het leven staan en een oriëntatie biedt op wezenlijke zaken, ook voor de beantwoording van jouw vraag.

Natuurlijk moeten er een aantal gemeenschappelijke houdingen en connotaties aan het beleid ten grondslag liggen, van waaruit we ook mensen die in achterstandssituatie zitten, die niet in staat zijn om zichzelf te bedruipen, helpen. Het laten bestaan van verschillen, mag er nooit en te nimmer toe leiden dat sommige mensen door het ijs zakken, of dat er een tweedeling ontstaat tussen de *have* and de *havenots*. Maar dat wil nog niet zeggen dat de *havenots* altijd zodanige prioriteit moeten krijgen dat we de *have's* geen ontwikkelingsperspectieven meer bieden. Dat is nu wel de dominante gang van zaken. We beknotten vaak mensen vanwege het feit dat anderen anders te kort kunnen komen. Dan zeg ik: ja zeg, kom op! Dat is nog eens een voorbeeld van het kind met het badwater weggooien!

Interessant in dit verband is dat er een Commissie Van Aartsen is gevormd, die de opdracht heeft om het rapport van Bovens, *De wil tot verschil,* uit te werken tot een wetgevingsnota over het — meer dan nu het geval is — toestaan van differentiatie tussen gemeenten en regio's. Dat is heel hard nodig.

OVER DE RANDSTADPROVINCIE EN DE TOEKOMST VAN LIMBURG

Wat voor de gemeente en de regio een te tolereren verschil is, is dat vanuit een ander perspectief of vanuit een hoger schaalniveau wellicht niet. Dit hoeft niet alleen maar een kwestie van betutteling of beknotting te zijn. Sommige kwesties moeten gewoon vanuit een hoger gelegen bestuursniveau worden aangepakt, omdat dat precies die schaal is waarop de problemen kunnen worden aangepakt — zie kwesties rond milieu bijvoorbeeld die u zelf al aanhaalde. Daarbij worden afwegingen gemaakt die mogelijk ingaan tegen het directe lokale belang. Hoe dan om te gaan met de kwestie van de botsende overheden?

LEERS Het allerbelangrijkste in de kwestie van botsende overheden is: voorkom die enorme bestuurlijke drukte, dat is de dood in de pot voor regio's en gemeenten. Dat is ook de achterliggende gedachte om te komen tot een herdefinitie van het randstadbestuur. Zelf heb ik de bestuurlijke drukte aangepakt door in Maastricht met succes te pleiten voor een kleiner college. We hebben nu een afgeslankt college met vier wethouders en ik heb nog nooit zo'n goed werkend college gehad als dit. We hebben geen tijd meer om elkaar vliegen af te vangen, iedereen moet aan de bak en weet waar hij aan toe is. In zo'n kleine club kan er makkelijk een cultuur van vertrouwen worden opgebouwd, omdat we allemaal van elkaar afhankelijk zijn voor het grote succes waar we gezamenlijk voor tekenen.

Er is ook veel bestuurlijke drukte door botsing van bestuurslagen met ieder verschillende bevoegdheden. Als zodanig is dat nog niet verkeerd. Bij botsing komt ook energie vrij en dat kan, zolang we de wrijving niet persoonlijk opnemen, tot verbetering leiden. Maar uiteindelijk is het van belang om tot een slanke en efficiënte bestuurlijke inrichting te komen voor de burgers zonder al te veel bestuurlijke dubbelingen. Zo'n vereenvoudiging zal uiteindelijk ook de betrokkenheid van de burger vergroten en is precies te reden om te willen komen tot een opschaling van bestuur tot die schaal die nodig is om de problemen aan te pakken. Ik ben daar voor en zie geen spanningsveld tussen efficiënt bestuur en een bij de lokale gemeenschap betrokken bestuur, zoals wel eens wordt gesuggereerd. Integendeel zelfs. Een dubbeling in bestuurslagen leidt juist tot grotere bureaucratie, minder betrokkenheid, het afschuiven van verantwoordelijkheid, waardoor uiteindelijk niemand aanspreekbaar is voor de daadwerkelijke oplossing van problemen. Dan kan een cynische definitie van politiek en bestuur de overhand krijgen, waarbij alleen de zeggenschap over de problemen, ook voor het oplossen ervan doorgaat. Van die praktijk heeft ook de burger schoon genoeg. Ik ben dan ook positief over de achterliggende gedachte van de Randstadprovincie, maar ik heb twijfels of we de guts hebben om het waar te maken. Een Randstadprovincie? Liever vandaag dan morgen!

Is er in de Limburgse regio een pendant voor zo'n Randstadprovincie?

Nu kom je op een interessant punt dat precies de 'euregionalisering' van de problematiek illustreert. Onder de Randstad ligt Brabantstad. Dan krijg je Limburg. Maar wat is nu het probleem van Limburg? Venlo zit in de invloedssfeer van Brabantstad en Eindhoven. Maastricht en Heerlen staan veel meer in relatie tot Duitsland en België. De opschaling in de Randstad kun je met Venlo en Zuid-Limburg niet maken.

Daarvoor moet je een andere oriëntatie hebben. Kijk, en nu komt het daadwerkelijk aan op de kracht van het provinciebestuur als regisseur. Is ze in staat niet één model op te leggen voor heel Limburg? Want ik geef je op een briefje: zo'n uniformering werkt niet. Als ze één model oplegt voor heel Limburg, *forget it*. Laat daarbij ook ruimte voor een bij de werkelijkheid aansluitende diversiteit. Over deze kwestie heeft gouverneur Frissen onlangs overigens een goede keus gemaakt door de Commissie Hermans [van MKB Nederland; red.] in het leven te roepen. Deze commissie gaat kijken of Limburg-zuid de samenwerking kan zoeken met Duitsland en België, om daarmee een euregio te vormen. Wat is één van de belangrijkste *driving forces* achter deze ontwikkelingen? Dat is de vergrijzing. Zie bijvoorbeeld het Roergebied, een oud industriegebied dat grotendeels aan het vergrijzen is. Maar er zijn ook aangrenzende gebieden die in de 'plus' zitten en vitaler zijn. Welnu, om de plussen en minnen bij elkaar te brengen, is regionale opschaling en samenwerking nodig. Wij hebben dat hier in Limburg ook. We moeten maatregelen nemen om de kwaliteit en de stand van het voorzieningenniveau voor mensen in stand te kunnen houden. Dat is de reden dat we moeten opschalen, in samenwerking met Aken bijvoorbeeld, en datzelfde geldt ten aanzien van de Belgen in Luik; dat we samenwerking zoeken in de Maas-Rijnregio, met die gebieden waarmee we daadwerkelijk in de praktijk van alledag te maken hebben.

OVER TRUCS EN NIET TE REGELEN VERTROUWEN

In een rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA getiteld 'De Spiegel van de Staat', wordt een voorstel gedaan om een tweestemmensysteem in te voeren voor de verkiezing van de Tweede Kamer. Eén om de grootte van de partij vast te kunnen stellen en één om de regionale kleur van de kandidaat te bepalen, om aldus de betrokkenheid tussen kiezer en gekozene te vergroten, omdat we, zoals u ook heeft betoogd, te maken hebben met regionaal ingebedde problemen. Wat vindt u van dit idee?

LEERS Dat zijn slechts technieken om de binding tussen kiezer en gekozene te versterken en dat zijn natuurlijk allemaal kunstgrepen. De basis van alles zit in het gegeven of de volksvertegenwoordiger voldoende vertrouwen blijft houden en of hij voldoende gelegenheid heeft tot terugkoppeling met het volk en met de mensen die hem tot volksvertegenwoordiger hebben gekozen. Als burgemeester geniet ik het vertrouwen van de burgers, omdat ik iets voor de stad kan betekenen, niet vanwege allerlei gekunstelde structuren. Het gaat niet om structuur maar om cultuur [overigens precies de hoofdlijn die door hele WI-rapport loopt; red.). Laat ik duidelijk zijn: Ik ben er zeker niet op tegen dat mensen hun eigen regionale vertegenwoordigers sterker kunnen kiezen, zolang het maar niet alleen een lapmiddel is om diepere, onderliggende problemen weg te poetsen. Zo'n systeem is ook de constante zoals we die kennen in veel Angelsaksische landen, waarbij gekozenen namens de regio's het volk vertegenwoordigen, maar ik weet niet of het wel goed in ons beeld van democratie past. Daar heb je het principe '*the winner takes it all*': twee mensen kandideren zich voor één positie, waarbij degene die wint alles pakt. Ik ben er nog niet uit of dat ik dat nu een beter systeem vind. Het aardige van het idee zoals u dat beschrijft, is dat de regio's een rol krijgen in de samenstelling van de fracties en dat de evenredige verte-

genwoordiging in stand blijft, zodat er geen stemmen verloren gaan.

Moet u tot slot nog iets van het hart?

LEERS We hebben veel zaken besproken, zoals de vermindering van de bestuurlijke drukte die ik cruciaal vind, kleinere besturen die daarbij kunnen helpen en bestuurders die er elkaar niet voor de voeten lopen omdat ze de verkeerde rollen spelen. Laat ik nog een belangrijke aanvulling maken: We moeten niet van rijkswege willen bepalen wat de provincie wel of niet mag. Ik wil met het provinciebestuur aan tafel afspraken kunnen maken over de inzet van het beleid, zonder daarbij gebonden te zijn aan bovenaf voorgeschreven budgettaire en beleidsmatige kaders. Zo bepaalt uiteindelijk een top-downstructuur wat voor de inrichting van de gemeenten nodig is. Maar ik wil het precies omgekeerd, van onderop vormgeven. Kijk bijvoorbeeld naar arbeidsimmigratie: broodnodig in Limburg, het heeft ons in de mijntijd ook grootgemaakt. Landelijk blijft de rem erop, maar hier is iedere politieke kleur het erover eens dat een *greencard*systeem zou moeten worden ingevoerd om de dalende bevolking, en dus ook de krimpende arbeidsmarkt, tegen te gaan. Ik wil met Limburg zelf kunnen bepalen wat ik nodig heb. Het rijk moet die keuzen niet voor ons maken!

We moeten niet van rijkswege willen bepalen wat de provincie wel of niet mag

Sluipende regionalisering zal kloof burgers en politiek nog verder vergroten

Omdat de Europese Unie zowel een tegenwicht wil tegen eenzijdige oriëntatie op natiestaten, als 'dichter bij de burgers' wil komen, is meer aandacht voor regionale besturen en gemeentebesturen op zijn plaats. Maar het op sluipende wijze doorvoeren van regionalisering, landsdelen, regionale gebiedsautoriteiten of een Randstadprovincie, zal juist leiden tot groot wantrouwen bij de burgers. Veel beter is het de positie van de bestaande provincies (en desgewenst die van bovenprovinciale gewesten) in de grondwet te verankeren.

door *Jan Willem Sap*

Universitair hoofddocent Europees recht aan de Vrije Universiteit Amsterdam

DE EUROPESE UNIE IS MEER DAN EEN samenwerkingsverband van nationale lidstaten alleen. In de loop van de tijd is de regionale en lokale dimensie een rol gaan spelen bij de besluitvorming en uitvoering van Europees beleid. In veel staten kunnen de Europese instellingen goed zaken doen met het tussenbestuur, de laag tussen nationale staat en lokaal bestuur. In landen als België, Duitsland en Oostenrijk heeft het tussenbestuur behoorlijke bevoegdheden en is op dat niveau sprake van levendige politieke debatten. De Duitse *Länder* zijn in Brussel beter vertegenwoordigd dan de federale regering. Naast Vlaanderen, Wallonië, Corsica, Beieren, Noordrijnland-Westfalen, Salzburg, Schotland en Wales, kunnen ook worden genoemd autonome regio's als Catalonië en Aragon uit Spanje, Madeira uit Portugal en Lazio en Lombardije uit Italië. Deze regio's eisen namens hun burgers rechtstreeks contact met Brussel, omdat regiobestuurders beter

weten wat er speelt inzake ruimtelijke ordening en regionaal beleid dan de nationale bestuurslaag. Sommige regio's hebben zelfs rechtstreeks invloed op het Europese constitutionaliseringsproces.[1] Als regionale identiteit en loyaliteit zich weet te binden aan de eisen van de democratische rechtstaat, kan regionalisme in het gat duiken dat ontstaat met het wegebben van de staat.[2] Zo menen de Nederlandse provincies dat provincies en regio's bij uitstek de podia zijn waar het Europees beleid in de praktijk wordt gebracht en dicht bij de burger komt.[3]

HET HUIS VAN DE PROVINCIES

De toegenomen betekenis van de Europese Unie voor regionaal en lokaal bestuur blijkt uit nieuwe samenwerkingsvormen. Al sinds 1986 bestaat het verband van *Eurocities* dat zorgt voor uitwisseling van informatie over stedelijke ontwikkeling en inmiddels een belangrijke gesprekspartner is geworden voor de Europese overheidsstructuur. De VNG heeft met het Interprovinciaal Overleg en het ministerie van Binnenlandse Zaken 'Europa decentraal' opgezet. Het Kenniscentrum Grote Steden in Den Haag zit in een Europees netwerk. Het Interprovinciaal Overleg heeft in 2000 in Brussel het Huis van de Nederlandse Provincies geopend. Hier werken ook de lobbyisten van de vier grote gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht). De verwachting is dat de komende jaren meer geld naar de steden (verpauperde stadswijken) gaat en minder naar het platteland, tevens meer naar het arme Midden- en Oost-Europa en minder naar het rijke Noordwest-Europa. Het Huis van de Nederlandse Provincies is opgericht vanuit de notie dat met een rechtstreeks contact en een gemeenschappelijk optrekken de kans op succes in Brussel groter is. De Nederlandse provincies in Brussel werken samen in vier regionale kantoren:

1) Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN): Groningen, Fryslân, Drenthe;
2) Oost-Nederlandse Provincies: Gelderland en Overijssel;
3) Regio Randstad: Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht, Flevoland;
4) Zuid-Nederlandse Provincies: Zeeland, Brabant, Limburg.

Om een stevige vuist te maken in Brussel is het niet onbegrijpelijk dat de provincies samenwerking zoeken. Als het echter een ambitie is van beleidsmakers in politiek Den Haag of Brussel is om de twaalf Nederlandse provincies af te schaffen of te hergroeperen, dan is dat een ongeoorloofde aantasting van de nationale identiteit van Nederland. Het botst met Europese constitutionele tradities (grondrechten, democratisch bestuur, rechtsbe-

scherming, enz.). Met het op sluipende wijze hergroeperen of opheffen van de provincies vanwege Europa, zou de kloof tussen burgers en Europese politiek, die toch al wordt beleefd als een 'ver-van-mijn-bed'-show, nog verder worden vergroot, als het al niet botst met het door Nederland geratificeerde Handvest voor Lokale Autonomie. Vanwege dit Handvest kreeg Nederland in 1999 en 2005 van het Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa al stevige kritiek vanwege de benoemde burgemeester en het beperkte eigen belastinggebied, met name ook de kabinetsplannen om het gebruikersdeel van de onroerende-zaakbelasting af te schaffen en de tarieven voor de overblijvende OZB's van eigenaren en niet-woningen te beperken.

Als er goede redenen zijn voor regionalisering, bijvoorbeeld vanwege een sterkere positionering van de Randstad, dan moet dat niet worden georganiseerd door wat te gaan hakken in bestaande provincies en een Randstadprovincie te introduceren. Als regering en parlement het Huis van Thorbecke echt willen moderniseren, dan moet worden besloten tot een formele aanpassing door toevoeging van een aantal gewesten tussen het rijk en de provincies, kortom de schepping van een nieuwe grondwettelijk verankerde bestuurslaag, die ook democratisch zal moeten worden gelegitimeerd rechtstreekse verkiezingen. Veel bestuurlijke drukte (politieregio's, WGR, enz.) die niet door rechtstreekse verkiezingen wordt gelegitimeerd, kan dan worden opgeruimd. Maar dan zal het debat ook veel breder moeten worden gevoerd, bijvoorbeeld over het verlangen naar meer culturele en politieke autonomie van de Friezen, of over het plan om van de Regio Randstad het 'New York van Europa' te maken, of over het plan van een gedeeltelijke verplaatsing van Schiphol (lange vluchten) naar een groot vliegveld voor Noordwest-Europa in Noord-Frankrijk. Er zal dan ook structureel moeten worden nagedacht over de ruimte voor juridische verschillen tussen regio's en gemeenten. Echte regionalisering zal ook een doos van Pandora blijken en het is de vraag of het rijk echt zit te wachten op sterke gewesten als gesprekspartners. Bekeken vanuit culturele autonomie en in het perspectief van grensoverschrijdende samenwerking, zou het op termijn voor een gewest als Groot Friesland interessant kunnen zijn om samen te werken met het Duitse Oost-Friesland. Op termijn zouden de Friezen, net als de Schotten, hun eigen parlement kunnen kiezen en eventueel een eigen 'Potestaet', in plaats van een door het rijk benoemde Commissaris der Koningin. Regionalisme kan soms uitlopen op federalisering en via populisme

Echte regionalisering zal ook een doos van Pandora blijken

zelfs op afscheiding, vandaar de noodzaak van blijvende inbedding in de democratische rechtstaat.[4] Op dit moment is het in ieder geval onconstitutioneel om de regionale samenwerkingsvormen in het Huis van de Provincies in Brussel al aan te duiden met 'landsdelen'. In geen geval mag Brussel worden misbruikt als wig om de gevestigde en bij de burgers bekende provincies te reorganiseren of af te schaffen.

AANGESCHERPTE SUBSIDIARITEIT

Bezien vanuit de Europese Unie is het niet de bedoeling om provincies te hergroeperen of af te schaffen. Een belangrijke waarborg voor onze gedecentraliseerde eenheidsstaat en de verhouding tussen nationaal, regionaal en lokaal bestuur in de Nederlandse Grondwet wordt geboden door art. 6, lid 3 EU: 'De Unie eerbiedigt de nationale identiteit van haar lidstaten'. Deze waarborg wordt versterkt door art. I-5 van de Grondwet voor Europa, dat stelt dat de Unie de 'nationale identiteit' van de lidstaten moet eerbiedigen, 'die besloten ligt in hun fundamentele politieke en constitutionele structuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur'. Overheden, ook provincies en gemeenten, moeten zich houden aan Europees recht, maar morrelen aan de nationale basisstructuur is beslist geen ambitie van de Europese Unie. Niet hergroepering of opheffing van de provincies moet het uitgangspunt zijn, maar relativering van nationale grenzen en herstel van de band met de burger.

De expliciete noodzaak van meer respect voor provincies en gemeenten, blijkt uit de aanscherping van het subsidiariteitsbeginsel in art. I-11, lid 3 van de Grondwet voor Europa:

'Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheden vallen slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.' Door de toevoeging van de woorden 'regionaal of lokaal niveau' is sprake van een verbetering ten opzichte van het huidige art. 5 EG. De aanscherping vraagt om meer dan alleen duidelijkheid over de bevoegdheden tussen EG en nationale bestuurslaag. Er wordt vereist dat ook binnen Nederland duidelijkheid is over de verdeling van bevoegdheden tussen drie nationale bestuurslagen en, nog belangrijker, provincies en gemeenten moeten ten volle worden betrokken bij dit overdenken welke bestuurslaag het geschiktst is. Bij het overdenken van de bevoegdheidverdeling tussen de bestuurslagen, mogen provincies en gemeenten niet op één lijn worden gesteld met het maat-

schappelijk middenveld.[5] Dit is een belangrijke correctie op de versterking van de uitvoerende macht van de nationale bestuurslaag in de meeste lidstaten. Die versterking, ook al blijkend uit de machtstoename van de Europese Raad, is wel verklaarbaar, maar is ten koste gegaan van de Europese Commissie, het Europees Parlement en de nationale parlementen. Het Europese ideaal van besluitvorming zo dicht mogelijk bij de burgers is daarmee wat uit beeld geraakt, en dat gaat ten koste van de democratie. De oplossing zit enerzijds in een betere toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel, en anderzijds in meer samenwerking tussen Europees Parlement en nationaal parlement, waarbij de nationale parlementen ook toegang krijgen tot Europese besluitvorming, mogelijk in de richting van een soort Congres. Daarnaast wordt in het witboek van de Europese Commissie over *good governance* expliciet belang gehecht aan de vroege inschakeling van decentrale overheden bij EU-beleid.[6]

Bij het nastreven van cohesie in de Europese Unie wil de Europese Commissie meer afstemmen met de bestuurders die concreet met de uitvoering van beleid zijn belast. Veel problemen, bijvoorbeeld rond de visserij of de integratie van vreemdelingen, moeten uiteindelijk immers op een lager niveau dan het nationale niveau worden opgelost. Er zit veel waarheid in de uitspraak *all politics is local*, hoewel ook dan internationale netwerken zeer nuttig kunnen zijn.[7] Omdat de Europese Unie zowel een tegenwicht wil tegen eenzijdige oriëntatie op natiestaten als 'dichter bij de burgers' wil komen, is meer aandacht voor regionale besturen en gemeentebesturen op zijn plaats, opdat zij meer rekening gaan houden met Europa, meer debatteren over Europees beleid en relevante regelgeving en dat provinciebestuurders, raadsleden, wethouders en burgemeester meer hun stem laten horen over Europa, zowel in eigen omgeving als in Brussel. Op dit punt biedt de Grondwet voor Europa een aantal verbeteringen. Meer rechtstreekse contacten van decentrale overheden met de Europese Commissie, vloeien voort uit het beginsel van participerende democratie. Stimulering van grensoverstijgende bestuurlijke samenwerking en meer concrete wisselwerking tussen de lokale bestuurslaag en de bestuurslaag in Brussel, sluit aan bij actief burgerschap. De slagingskans op een nieuwe bestuurslaag in het Huis van Thorbecke neemt toe als wordt beseft dat democratie van onderop moet worden gestimuleerd, culminerend in een aanpassing van de Nederlandse Grondwet door invoeging

Alleen in zo'n nieuwe grondwettelijke constellatie met vier bestuurslagen, kan een Gewest Randstad een eventuele optie zijn

van de namen van de twaalf provincies en indien wenselijk daarboven een aantal gewesten. Alleen in zo'n nieuwe grondwettelijke constellatie met vier bestuurslagen kan een Gewest Randstad, mits rechtstreeks gelegitimeerd door de burgers, een eventuele optie zijn. Echter, het op sluipende wijze doorvoeren van regionalisering, landsdelen, regionale gebiedsautoriteiten of een Randstadprovincie, zal leiden tot groot wantrouwen bij de burgers. Het zou misdadig zijn om van de dan weer ontstane kloof tussen burgers en politiek opnieuw Europa de schuld te geven.

REGIONALE EN LOKALE DIMENSIE

Het lijkt daarom verstandig dat de Commissie de blik verplaatst van de nationale overheden naar regionale en lokale overheden. Hoe die burgers weer te betrekken bij het proces van Europese integratie? Het garanderen van regionale en lokale autonomie kan volgens Siedentop de weg naar meer actief burgerschap openen.[8] De Commissie heeft al de macht om nationaal geheven belastingen te verdelen over provincies en gemeenten. Tegenwoordig gaat er, over de hoofden van de bestuurders in Londen heen, rechtstreeks geld naar Schotland. Voor het eerst sinds honderden jaren heeft Schotland weer een eigen parlement. Qua belangenbehartiging lijken provincies en gemeenten steeds meer belang te krijgen bij direct contact, zeker als Nederland 'nogal passief' is en 'onder de maat' presteert bij het aftappen van geld dat via de Europese Unie beschikbaar is, aldus burgemeester Ton Rombouts van Den Bosch.[9] De Nederlandse provincies zijn openlijk kritisch over het soms verkokerde optreden van de Europese Unie. Wanneer Den Haag soms te nationaal denkt, kan men zich voorstellen dat een provincie bepaalde belangen niet meer speelt via het ministerie van Economische Zaken, maar rechtstreeks, eventueel in samenwerking met een regio uit een ander land. De Commissie stelt bij sommige subsidies al de eis van samenwerking over de grens, en gebieden die wat achter zijn gebleven, met name grensregio's, kunnen daar van profiteren. Steden met specifieke kenmerken (vestingsteden) of problemen (door liberaal nationaal drugsbeleid) kunnen de behoefte voelen op te trekken met buitenlandse steden. Voor lokaal en regionaal bestuur geeft het Comité van de Regio's niet voor niets rechtstreeks toegang tot de besluitvorming van de Europese Unie in Bussel.

Dit Comité van de Regio's, ingesteld bij het Verdrag van Maastricht, is tot stand gekomen onder druk van de constitutionele regio's of deelstaten. Zij wilden meer invloed, en kregen in Maastricht adviesrecht op beleidsterreinen als onderwijs, cultuur, volksgezondheid en trans-Europese netwerken, maar moesten die invloed delen met gewone regio's en gemeenten.

Nederland levert zes leden van gemeenten en zes leden van provincies en zes plaatsvervangende leden van de resterende provincies. Met het Verdrag van Amsterdam kwamen daarbij vervoer, richtsnoeren en stimuleringsmaatregelen met betrekking tot werkgelegenheid, sociale wetgeving, uitvoeringsbesluiten sociaal fonds, beroepsopleidingen en milieu. Met de Grondwet voor Europa krijgt het Comité van de Regio's geen uitzicht op een meer proactieve rol, maar wel de mogelijkheid schending van zijn prerogatieven aan te vechten bij het Hof van Justitie van de EG.[10]

In Nederland wordt meestal sceptisch gedaan over regionalisering. Men wijst op het verschil tussen de Duitse deelstaat Noordrijnland-Westfalen met 16 miljoen inwoners en de provincie Drenthe met een half miljoen inwoners. Veel politici en beleidsmakers menen dat Nederland veel te klein zou zijn om te denken aan het belang van regio's. Hoogstens zou Nederland als geheel een regio zijn, of nog beter de Benelux. Dat deze mening veel te oppervlakkig is blijkt uit het staatsrecht van België. Behalve de provincies zijn daar ook actief het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Gewest. Niet inwonersaantal, omvang of economische efficiency moet de invalshoek zijn, maar culturele autonomie.

Over onze provincies mag niet geringschattend worden gesproken. Sinds 1579 staan zij aan de basis van de Nederlandse staat en cultuur. De provincies met hun Provinciale Staten vormen de weerspiegeling van de democratische macht van de burgers tegenover andere (economische) krachten in de samenleving. De kracht van de provincies is dat zij zich steeds meer zijn gaan richten op het algemeen belang, dat mag de provincies niet worden tegengeworpen. In de algemene beeldvorming heeft Nederland sinds 1795 door Franse invloed een meer centralistisch stelsel gekregen. 'Door de voorrechten van de afzonderlijke regio's af te schaffen en de mensen elkaars gelijken te maken, heeft de Franse revolutie de individuele macht dusdanig verzwakt dat deze niet meer kan wedijveren met de centrale machten', aldus Rosenstock-Huessy.[11] Maar in Nederland ligt de werkelijkheid genuanceerder. In de oude Republiek bleef de wetgeving weliswaar naar de vorm provinciaalsoeverein, maar naar de inhoud werd de wetgeving in klimmende mate onderling overeenkomstig, met name door de doordringing van de meer ontwikkelde bestuursvormen van Holland: 'De eenheidsstaat die na 1795 onder weeën geboren zou worden was al zeer lang te voren verwekt en in het verborgene gegroeid', aldus Fockema Andreae.[12] Met dank aan de meer Duits georiënteerde Thorbecke zijn de provincies sinds 1848 weer democratisch gelegitimeerd, hoewel in plaats van de verscheidenheid van steden, heerlijkheden, districten en dorpen, het begrip gemeente (naar Frans voorbeeld) werd vastgelegd bij de wet, met een daarbij passende uniforme organisatie.[13] Thorbecke slaagde

erin het politieke leven in provincies en gemeenten tot bloei te brengen, maar door de omvang van de overheidstaak en de grote samenhang, heeft versterking van de nationale bestuurslaag de overhand gekregen boven de autonomie van gemeenten en provincies. Men kan stellen dat provincies en gemeenten door politiek Den Haag onvoldoende worden betrokken bij de noodzakelijke afwegingsprocessen over de toekomst van Nederland.

Dit is jammer. Want zowel het vereenzelvigen van de staat met de rijksoverheid als met het volk of de burgers, miskent de echte gemeenschapsidee. In navolging van de politiek filosoof en jurist Johannes Althusius (1557-1638) is het beter om bij toekenning van soevereiniteit aan het staatsverband juist ook de provincies en steden (of gemeenten) te noemen.[14] Althusius definieert de staat als 'een rijk, een gemenebest en een volk verenigd in één lichaam door middel van de overeenkomst van vele symbiotische en bijzondere verbanden en als zodanig verenigd in één rechtssysteem. Want krachtens de natuur gaan families, steden en provincies vooraf aan rijken en liggen zij aan rijken ten grondslag'.[15] Het kan geen toeval zijn dat juist in landen als het étatistische Frankrijk en poldermodel Nederland, waar het nationale bestuursniveau werkt vanuit een centralistische bestuursvisie, de meeste burgers menen dat het bestuur ver weg ligt, bij het rijk. In Nederland mogen gemeenten en provincies vrijwel geen eigen belastingen heffen en Nederland heeft nog steeds een door het rijk benoemde burgemeester met een centralistische en sterk gepolitiseerde benoemingswijze. Met name in Frankrijk en Nederland wordt de kloof tussen burgers en politiek ervaren, terwijl voor landen als Duitsland en België regionalisering het gat lijkt te overbruggen.

Zowel het vereenzelvigen van de staat met de rijksoverheid, met het volk of de burgers, miskent de echte gemeenschapsidee

Noten

1 Gordon Heggie, '*The Scottish Parliament and the EU Constitution*', Philipp Kiiver (ed.), *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*. Groningen: Europa Law Publishing, 2006, p. 31-45.

2 Larry Siedentop, *Democracy in Europe*. Londen: Penguin, 2001, p. 175-176.

3 Reactie van de Nederlandse Provincies op het conceptcommunicatiebeleid van de Europese Commissie. Brief van het Interprovinciaal Overleg aan mevrouw M. Wallström van de Europese Commissie, Den Haag, Brussel, 28 juni 2006 (www.ipo.nl).

4 Larry Siedentop, *a.w.*, p. 177. Mogelijke brandhaarden in Europa zijn de Roma en Sinti in Midden-Europa, de Russische minderheid in de Baltische staten en de moslims op de Balkan.

5 B. Hessel, '*De winst van de EU-Grondwet voor de decentrale overheden mag niet verloren gaan*', *RegelMaat*, afl. 2006/1, p. 23-34, met name p. 25.
6 Commissie van de EG, *Europese Governance*, een Witboek, Brussel, 25 juli 2001 (COM (2001) 428 def.).
7 K. van Houdt, *a.w.,* p. 88: 'Zo heeft bijvoorbeeld Den Helder contacten met drie andere Europese steden, waar een (gedeeltelijk) vertrek van de marine een gat heeft geslagen in vooral de werkgelegenheid voor jongeren'.
8 Larry Siedentop, *a.w.*, p. 25, 146.
9 Koos van Houdt, *Opstellen rond de Grondwet voor Europa*. Soesterberg: Aspekt, 2005, p. 78-81.
10 J.W. Sap, *De instellingen en de Europese Grondwet*. Tekst en commentaar. Amstelveen: EON Pers, 2006, p. 62.
11 Eugen Rosenstock-Huessy, *De grote revoluties. Autobiografie van de westerse mens* (1938, 1968). Vught: Skandalon, 2004, p. 261.
12 S.J. Fockema Andreae, *De Nederlandse Staat onder de Republiek*. Amsterdam: Noord-Hollandsche Uitgevers Maatschappij, 1960, 1985 (10), p. 37.
13 R.A.V. baron van Haersolte, *Inleiding tot het Nederlandse staatsrecht*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1988 (9), p. 99-100.
14 H. Dooyeweerd, *De strijd om het souvereiniteitsbegrip in de moderne rechts- en staatsleer*. Amsterdam: H.J. Paris, 1950, p. 21.
15 Johannes Althusius, *Politica* (1604, 1610, 1614), an abridged edition by Frederick S. Carney. Indianapolis: Liberty Fund, 1995, p. 66. Om die reden dienen de namen van de provincies ook te worden vermeld in onze Grondwet. Zie Jan Willem Sap, *Een Nederlandse Ontwerp-Grondwet*. Amstelveen: EON Pers, 2006, p. 12, 13, 19.

Gaan de waterschappen nat?

Plannen om de waterschappen als aparte bestuurslaag op te heffen en bij de provincie onder te brengen, zijn met het voorliggende coalitieakkoord helaas in de ijskast gezet. Waterschappen zullen zich echter de komende periode meer dan ooit moeten inspannen om hun bestaan waar te maken, omdat het oude poldermodel, waarbij op basis van kleinschalige samenwerking tussen direct belanghebbenden gezamenlijk de strijd tegen het water werd aangegaan, niet meer bestaat.

door *Jan Boelhouwer*

Psycholoog. Hij was tussen 1999 en 2003 gedeputeerde in Noord-Brabant, en in de periode 2003-2006 waterwoordvoerder voor de Tweede Kamerfractie van de PvdA.

IN 2000 VERSCHEEN EEN SCHITTERENDE documentaire, waarin de journalist Paul de Schipper de geschiedenis beschrijft van het eiland Orisant in de Oosterschelde. Het boek schetst een realistisch beeld van de eeuwigdurende strijd tegen het water die zich in dit geval in een korte tijdspanne — tussen 1602 en 1639 — afspeelde. En als er de komende tientallen jaren geen drastische maatregelen worden genomen, dan dreigt de geschiedenis van Orisant zich, over een wat langere tijdas gezien, in Nederland te herhalen. Het is daarom goed om stil te staan bij de positie van waterschappen. Zullen zij ook in de toekomst in staat zijn Nederland droog te houden? En zijn zij daarvoor ook de meest voor de hand liggende organisatie?

Waterschappen behoren tot de oudste vorm van democratie van ons land. De strijd tegen het water heeft alles te maken met het ontstaan van Nederland: door inpoldering en droogleggen veranderden zompige moerassen in vruchtbare akkers. De zee en het water van de grote rivieren worden vele honderden jaren gekeerd door duinen, kades en dijken. Voor veel polders geldt dat de bewoners waterschappen oprichtten, waarbij regels werden geformuleerd over het bestuur van de polder en het meewerken of

meebetalen aan het keren van het water. Wie weigerde mee te doen werd — soms letterlijk — de polder uitgegooid, want het was onmogelijk om de dijkring op een bepaalde plek niet te onderhouden of te versterken. Het geheel van de kering is net zo sterk als de zwakste schakel, en dus was er geen plaats voor eenlingen en dwarsliggers die zich aan andere inwoners weinig gelegen lieten liggen, en zich onttrokken aan de levensnoodzakelijke solidariteit. Er vond met het indijken van Nederland een vorm van natuurlijke genetische selectie plaats op coöperatie, altruïsme en bereidheid tot samenwerking. Uit onderzoek van de psychologische persoonlijkheidsleer weten we namelijk dat coöperatief gedrag voor een groot gedeelte genetisch vastligt. Dit geldt overigens ook voor (de neiging tot) individualisme en het op zoek gaan naar nieuwe uitdagingen en nieuwe prikkels[1]. Met andere woorden, de met het ontstaan van Nederland gepaard gaande genetische selectie, vormt mogelijkerwijs de feitelijke basis voor het poldermodel, met alle eigenschappen die we later zo kenmerkend zijn gaan vinden voor dit model. Immers, die eigenschappen werden in sterke mate bevoordeeld omdat de genetische dragers ervan niet uit de polder zijn verwijderd en er ook niet voor kozen zelf te vertrekken. De opmerking die op het hoogtepunt van het poldermodel dikwijls was te horen ('het poldermodel zit in onze genen') is daarmee waarschijnlijk meer waar dan menigeen ooit heeft kunnen denken.

De opmerking 'het poldermodel zit in onze genen' is waarschijnlijk meer waar dan menigeen ooit heeft kunnen denken

Langzaam maar zeker nam de bevolkingsdruk in Nederland toe, en er kwamen ook steeds meer mensen in de drooggelegde gebieden wonen die minder rechtstreeks te maken hadden met water en waterstanden. Het werd daardoor ook steeds lastiger de fysieke inzet van mensen bij het droog houden van de polder te organiseren. De waterschapsdemocratie die verantwoordelijk was voor de droge voeten, organiseerde onder haar verantwoordelijkheid een steeds professionelere organisatie, die met verstand van zaken (en water) op een efficiënte manier het water kon keren. Dat daarbij in geval van nood de bewoners toch zelf mee de schop ter hand moesten nemen, wekt geen verbazing. Het geld om deze functionele (en professionele) democratie in stand te houden werd geheven op basis van het uitgangspunt belang-betalen-zeggenschap. Deze wijze van heffen staat tot op de dag van vandaag bekend als de trits. Wie een groter belang had bij de waterstand, om daarmee bijvoorbeeld een optimale oogst te realiseren, moest meer bijdragen aan de kosten van gemalen en het wa-

terpeilbeheer. Maar aan de hand van de hoogte van je financiële bijdrage aan het waterschap, werd ook je invloed bepaald via het aantal zetels in het waterschapsbestuur. Tot op de dag van vandaag heeft iedere categorie (ingezetenen, gebouwd, ongebouwd en bedrijfsgebouwd) die belang heeft bij de taken van het waterschap, een vastgesteld aantal zetels, die door verkiezingen per categorie worden ingevuld. De bijnaam 'boerenrepubliek' voor het waterschap gaf in één woord het principe van de trits aan. Dikwijls hadden de boeren via de categorie ongebouwd het grootste belang bij het waterbeheer en daarmee hadden ze dus ook de meeste zetels in het waterschapsbestuur.

De oorspronkelijke kleine waterschappen, soms zelfs op het niveau van één enkele dijkring, zochten steeds meer samenwerking met hun buren. In de loop der eeuwen is het aantal waterschappen dan ook drastisch verminderd. Alleen al in de periode 1850-2006 nam het aantal waterschappen af van 3500 naar 26. Daarbij werden ook diverse taken gecombineerd: zorg voor de waterkwaliteit, inclusief het zuiveren van afvalwater, het waterpeil en het onderhoud van de keringen. Met andere woorden, waterschappen werden grote organisaties met een schat aan kennis, ervaring en steeds grotere professionaliteit. Toch ging die grotere schaal niet samen met een grotere bekendheid bij de burgers, en al helemaal niet met een grotere betrokkenheid van burgers bij de waterschapsdemocratie. Ik herinner me nog als de dag van gisteren dat ik in 1999 tijdens de toogdag van de Brabantse Waterschapsbond als Brabantse gedeputeerde met waterschappen in mijn portefeuille, uitdrukkelijk bij deze betrokkenheid heb stilgestaan. Voor een toen nog volle zaal met waterschapsbestuurders — inmiddels is het aantal Brabantse waterschappen van 9 tot 3 afgenomen — heb ik gewezen op de noodzaak om van alle burgers die onder het waterschap vallen en eraan mee moeten betalen, betrokken burgers te maken. Je kunt namelijk geen democratisch draagvlak organiseren als diezelfde democratie tot de best bewaarde geheimen van dit land blijft behoren. Waterschappen hebben sinds die tijd, als reactie op de grote maatschappelijke druk om betrokkenheid bij de burgers te organiseren, niet stilgezeten. Het uitvoeren van de waterschapstaken gebeurt met zo mogelijk nog meer kwaliteit dan een paar jaar geleden. Ook lijkt de communicatie met burgers langzamerhand op gang te komen, en de websites van veel waterschappen zijn pareltjes in de websitejungle op internet. In 2008 zullen de waterschapsverkiezingen voor alle waterschappen op dezelfde dag worden gehouden, en met de invoering van het lijstenstelsel zullen politieke partijen hun opwachting maken in de waterschapsdemocratie. Tegen deze laatste stap op weg naar een beter werkende democratie is veel verzet geweest in de waterschapswereld, maar uiteindelijk heeft de algemene democratie door

het aannemen van de nieuwe waterschapswetgeving in de Tweede Kamer in 2006 de knoop doorgehakt.

Intussen is er in de politiek-bestuurlijke omgeving van de waterschappen ook het één en ander veranderd. Het aantal gemeenten in Nederland is sterk afgenomen als gevolg van herindeling, de wijze waarop WGR+-regio's functioneren, leidt niet overal tot een daverend applaus en de invoering van deelgemeenten in de grote steden heeft voor een hausse aan nieuwe bestuurders gezorgd, die overal over meevergaderen. Ook wordt er al vele jaren gesproken over de rol en omvang van provincies, en de bestuurlijke drukte staat steeds hoger op de politieke agenda. Steeds frequenter zitten bestuurders met steeds andere petten op met elkaar om dezelfde tafel vergaderingen te herhalen. De arme burger is het zicht op heldere besluitvorming daarbij zo ongeveer kwijt. Het was opmerkelijk dat deze bestuurlijke punten in de afgelopen verkiezingscampagnes relatief veel aandacht kregen, maar vervolgens in het nieuwe regeerakkoord hebben geleid tot de afspraak er niet veel aan te doen.

Tegelijkertijd zien we dat water steeds hoger op de politieke agenda staat. Er kan bijna geen besluit meer worden genomen op het terrein van de ruimtelijke ordening, zonder dat water daar een rol bij speelt. Daarbij zijn zowel de kwaliteit (Europese Kaderrichtlijn Water) als de kwantiteit (veiligheid van kust, kades en dijken) aan de orde. Ten gevolge van het stijgen van de zeespiegel, het dalen van de bodem, de grotere afvoer via het Maas- en Rijnsysteem, en niet te vergeten de verzilting van de bodem in westelijk Nederland, zullen kapitalen nodig zijn om de (deels achterstallige) problemen op te lossen. Tegelijkertijd is het door water bedreigde gebied steeds dichter bevolkt geraakt en is de economische waarde die tegen het water moet worden beschermd, verveelvoudigd. Beslissingen over water raken alle burgers: de tijd dat alleen agrariërs rechtstreeks te maken hadden met de consequenties van watergerelateerde besluitvorming, ligt ver achter ons. Dat blijkt overigens ook uit de trits: verreweg het meeste geld dat het waterschap binnenhaalt, komt vandaag de dag uit de portemonnee van de burger die in zijn hoedanigheid van bewoner in het gebied van het waterschap (categorie ingezetene) en als huis- en grondbezitter via de categorie gebouwd, in totaal ongeveer 80 procent van de waterschapskosten betaalt. Het feit dat zo ongeveer ieder ruimtelijkeordeningsbesluit waterconsequenties heeft en de burger inmiddels het overgrote deel van de waterschapslasten opbrengt, was voor een aantal politieke partijen aanleiding om in verkiezingsprogramma's ervoor te pleiten alle besluiten over water, inclusief het heffen, bij de algemene democratie (de provincie) onder te brengen.[2] Het zou, zo was de veronderstelling, tegelijkertijd het probleem van grote democratische onbekendheid van het waterschap oplossen: een

probleem dat overigens steeds groter is geworden naarmate waterschappen groter werden en iedere individuele burger een volstrekt minimaal percentage bijdraagt aan het in stand houden van deze functionele democratie. Gewenste neveneffecten waren minder bestuurlijke drukte, minder bestuurskosten (naar schatting 100 miljoen) en minder ambtenaren, omdat er geen noodzaak meer is om het werk van provincies met name op het terrein van ruimtelijke ordening en waterprogramma's dunnetjes over te doen. De 'kennisorganisatie' waterschap zou in haar geheel moeten worden onder gebracht bij de provincie.

Er is geen noodzaak meer om het werk van provincies op het terrein van ruimtelijke ordening en waterprogramma's dunnetjes over te doen.

Met de uitkomst van de laatste Tweede Kamerverkiezingen en hetgeen in het regeerakkoord is afgesproken, is deze argumentatie op z'n minst voor vier jaar in de ijskast gezet. Dat betekent echter allerminst dat waterschappen tevreden achterover kunnen leunen. Want mijn waarschuwing van 1999, uitgesproken op de toogdag van de Brabantse Waterschapsbond, staat nog steeds pal overeind: als waterschappen, daarbij geholpen door het nieuwe kiesstelsel, er niet in slagen meer betrokkenheid van alle ingezetenen te verwerven, dan zal de discussie over een paar jaar nog heviger gevoerd gaan worden. Het nieuwe kabinet geeft de waterschappen de ruimte om alles op alles te zetten teneinde de democratische betrokkenheid te vergroten, maar die kans moet wel gegrepen worden. De zelfgenoegzame en laconieke houding bij sommige waterschapsbestuurders ten aanzien van de voorstellen tot het opheffen van waterschappen, geeft geen blijk van enig gevoel voor de sentimenten die in de boze buitenwereld wel degelijk en steeds frequenter aan de orde zijn.

Er is nog een reden voor de waterschappen om alert te zijn. Het oude poldermodel, met inwoners die de gezamenlijke strijd tegen het water in hun genen meedragen, bestaat niet meer. Daarvoor zijn de waterschappen te groot geworden en is met name de samenstelling van de bevolking te veel veranderd. Net zoals indertijd de mensen met de hang naar nieuwe uitdagingen uit de polder en uit ons land wegtrokken, zijn er inmiddels anderen uit verre landen voor in de plaats gekomen. Veel psychologen beweren dat de mensen die om een veelheid van redenen besloten te emigreren, beslist geen dwarsdoorsnee vormden van de gemeenschap die ze achter zich lieten.[3] Ook zij hadden iets meer durf en een neiging tot avontuur die niet aan eenieder is gegeven. Het genetisch (polder)materiaal van de polderbewo-

ners, is verdund door de komst van mensen die de genetische eigenschappen van het poldermodel ontberen en zelfs naar het tegendeel van een poldermodel zullen neigen. Met andere woorden, waterschappen zullen zich meer dan ooit moeten inspannen om hun bestaan waar te maken en niet als een overbodige bestuurslaag te worden beschouwd, omdat het aangeboren begrip voor gezamenlijk vechten tegen het water steeds minder aanwezig is. Het communiceren van hun redenen van (zelfstandig) bestaan hebben de waterschappen zelf in de hand. Maar als ze niet slagen, lopen ze het risico dat ze over een aantal jaren alsnog nat gaan.

Noten

1 McCrae, R.R, en Costa, P.T (1997). Personality trait structure as a human universal. *American Psychologist*, pp. 509-516.

2 Partij van de Arbeid, SP, Groen Links.

3 Zuckerman, M., en Kuhlman, D.M. (2000). Personality and risk-taking: common biosocial factors. *Journal of Personality*, pp. 999-1029.

Buitenlandse modellen

De Duitse benadering: gemeentelijke samenwerkingsverbanden in *Kreise*

Hoe differentiatie tussen gemeenten te bereiken? Hiertoe wordt nogal eens naar het Duitse voorbeeld verwezen, waarbij samenwerking tussen kleinere gemeenten via Kreise wordt geregeld, waardoor kleine gemeenten kunnen blijven bestaan. Kan het een oplossing zijn voor de problemen met betrekking tot de bestuurskracht van (kleine) gemeenten?

door *Hansko Broeksteeg*

Universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Maastricht

IN HET WI-RAPPORT *Spiegel van de staat* wordt gepleit voor differentiatie tussen gemeenten. Een grote gemeente, zo is de gedachte, heeft behoefte aan een ander pakket van taken en bevoegdheden dan een kleine gemeente. 'Op deze manier zouden gemeenten voor wat betreft hun schaal de betrokkenheid van de plaatselijke gemeenschap(pen) kunnen volgen en daarmee klein kunnen blijven, terwijl voor de problemen rond de bestuurskracht een bestuurlijke oplossing gezocht kan worden.'[1] Het rapport wijst er vervolgens op dat in Duitsland kleinere gemeenten kunnen blijven bestaan, omdat een bovengemeentelijke *Kreis* zich bezig houdt met taken die een bovengemeentelijke schaal vergen.[2] De *Kreise* brengen een differentiatie aan in de taken en bevoegdheden van gemeenten. Het werpt de vraag op in welke mate deze Duitse bestuurlijke inrichting toepasbaar is in Nederland, met als doel een bepaalde mate van differentiatie tussen de gemeentelijke taakuitoefening aan te brengen.

LOKAAL BESTUUR IN DUITSLAND

In Duitsland vallen lagere overheden (gemeenten en *Kreise*) in de competentiesfeer van de deelstaten. Elke deelstaat kent zijn eigen wetgeving ten

aanzien van gemeenten en *Kreise*. Zij verschillen derhalve in taken, bevoegdheden en omvang. *Kreise* zijn geregeld in de *Kreisordnung*. In enkele deelstaten, zoals Nedersaksen, heeft de *Kreisordnung* dezelfde opzet en grotendeels dezelfde inhoud als de *Gemeindeordnung*, vergelijkbaar derhalve met de overeenkomsten die in Nederland tussen de Gemeentewet en de Provinciewet bestaan.

Kreise zijn gemeentelijke samenwerkingsverbanden. De *Kreis* is een publiekrechtelijke rechtspersoon. Zij zijn ingesteld om bepaalde taakuitoefening, die voor gemeenten te belastend is (de bestuurskracht en de financiele kracht overstijgend), dan wel qua karakter gemeenteoverschrijdend is (zaken van *überörtlicher Bedeutung*), uit te voeren. '*Überörtlich sind alle Belange, die nicht auf das Gebiet einer Gemeinde beschränkt sind, aber auch die Landkreisgrenzen nicht überschreiten, nicht hingegen die Aufgaben, die aus sachlichen oder politischen Gründen landesweit einheitlich erledigt werden sollen*.'[3] In de Duitse literatuur wordt opgemerkt dat het begrip *überörtlich* desondanks moeilijk te definiëren is. In ieder geval geldt de '*Grundsatz der Subsidiarität*', als gevolg waarvan taken en bevoegdheden op een zo laag mogelijk niveau dienen te worden neergelegd, bij de gemeente derhalve.

Op de stadstaten Berlijn, Hamburg en Bremen na, kent elke Duitse deelstaat *Kreise*. Ook zijn er *Kreisfreie* steden of *Stadtkreise*. Deze steden, met in de regel meer dan 100.000 inwoners, worden geacht de *Kreis*taken zelf te kunnen uitvoeren. Het takenpakket van *Kreisfreie* steden is derhalve anders dan van *Kreisangehörige* gemeenten.[4] Duitsland kende in 2003 13.844 gemeenten en 323 *Kreise*.[5] Zij omvatten 96 procent van het grondgebied en 68 procent van de inwoners. Het inwoneraantal varieert van 52.000 tot ruim 650.000, maar de meeste *Kreise* hebben tussen de 100.000 en 200.000 inwoners. Er zijn 117 *Kreisfreie* steden. De grootte van gemeenten is zeer verschillend. Noordrijnland-Westfalen kent 18 miljoen inwoners en 396 gemeenten; Rijnland-Palts 4 miljoen inwoners en 2306 gemeenten. Gemeenten zijn gemiddeld (veel) kleiner dan Nederlandse gemeenten; alleen in de deelstaat Noordrijnland-Westfalen zijn gemeenten gemiddeld groter. In Nederland kent een gemeente gemiddeld ongeveer 35.000 inwoners. In Noordrijnland-Westfalen is dat ongeveer 45.500. Het gemiddelde aantal inwoners ligt in de meeste deelstaten echter ruim onder de 10.000. In zowel Rijnland-Palts als Mecklenburg-Voorpommeren telt een gemeente gemiddeld nog geen 1800 inwoners.[6]

Het is van belang te constateren dat er in Duitsland discussie bestaat over de vraag of *Kreise* op hun beurt weer in een grotere *Regionalkreis* zouden kunnen samenwerken. Ook de *Kreisfreie* steden zouden daarin kunnen participeren. Deze plannen zijn vooralsnog geen werkelijkheid geworden.[7] Gemeenten gaan, behalve in *Kreise*, nog veel andere vormen van samen-

werkingsverbanden aan. In de eerste plaats zijn dat de *Samtgemeinden*, die weliswaar geen publiekrechtelijke rechtspersoon zijn, maar wel namens de deelnemende gemeenten bepaalde bestuurstaken op zich nemen. Deze bestuurstaken gaan de bestuurskracht van de gemeente te boven, maar lenen zich niet voor uitoefening door de *Kreis*.[8] Daarnaast zijn er zogenoemde *Zweckverbanden*, publiekrechtelijke rechtspersonen waarin gemeenten samenwerken ter uitoefening van een specifieke taak, zoals het openbaar vervoer of de waterhuishouding. Deze verbanden kunnen (tot op zekere hoogte) worden vergeleken met de Nederlandse gemeenschappelijke regelingen. Verder kennen de meeste deelstaten nog de *Bezirksregierungen*. Zij functioneren tussen deelstaat en *Kreis* in en zijn bestuurlijk gezien onderdeel van de deelstaat. De meeste deelstaten zijn opgedeeld in drie of vier *Bezirksregierungen*. Zij spelen een toezichthoudende en coördinerende rol ten opzichte van zowel de *Kreise* als de gemeenten.

Gemeenten gaan, behalve in Kreise, nog veel andere vormen van samenwerkingsverbanden aan

DE BESTUURLIJKE INRICHTING VAN *Kreise*

De inrichting van de *Kreis* is, zoals hiervoor al aangegeven, een aangelegenheid van de deelstaten. Veelal volgt de bestuurlijke inrichting van de *Kreise* die van de gemeenten. *Kreise* bestaan uit twee hoofdorganen, de *Kreistag* en de *Landrat*. De Kreistag is de direct gekozen volksvertegenwoordiging.[9] In de Duitse literatuur wordt gesignaleerd dat leden van de *Kreistag* regelmatig tevens lid van een gemeenteraad zijn. Dit zou betrekking hebben op ongeveer een derde van de leden van de *Kreistag*. Aldus hebben de aan de *Kreis* deelnemende gemeenten invloed op de taakuitoefening door de *Kreis*.[10]

De *Landrat* is het bestuurlijke orgaan van de *Kreis*; hij is vergelijkbaar met de burgemeester op gemeentelijk niveau. Hij wordt in de meeste deelstaten direct gekozen door de bevolking van de *Kreis* en kan door dezelfde bevolking worden afgezet in een zogenoemde *Abwahl*procedure.[11] In de deelstaten Baden-Württemberg en Brandenburg wordt de *Landrat* niet door de bevolking, maar door de *Kreistag* gekozen (en eventueel ontslagen). De *Landrat* is niet alleen een orgaan van de *Kreis*, maar tevens van de deelstaat. Hij is een '*verlängerter Arm des Landes*'. Ik kom daarop in de volgende paragraaf terug. De *Landrat* wordt in enkele deelstaten bijgestaan door de *Kreisrat* of *Kreisausschuß*. Dat is een soort dagelijks bestuur uit de *Kreistag*, dat besluiten neemt die niet door de gehele *Kreistag* genomen

hoeven te worden en de vergaderingen van de *Kreistag* voorbereidt. In enkele deelstaten heeft dit orgaan ook bevoegdheden in geval van nood.[12] Het orgaan en de leden hiervan kunnen niet worden vergeleken met een college, respectievelijk met wethouders; alleen in de deelstaat Hessen bestaat er een collegiaal bestuursorgaan dat niet ondergeschikt is aan de *Landrat*.[13]

Hoewel de bevoegdheidsverdeling tussen de *Kreistag* en de *Landrat* per deelstaat verschillend is, kunnen er toch een aantal bevoegdheden worden genoemd die in (vrijwel) alle deelstaten bij de volksvertegenwoordigende *Kreistag* liggen. In de eerste plaats is de *Kreistag* bevoegd verordeningen en plannen vast te stellen. Ook heeft hij budgetrecht. Hij controleert de *Landrat*, die inlichtingen dient te verschaffen aan de *Kreistag*. Daarnaast beschikt de *Kreistag* over enkele bestuurlijke bevoegdheden, die uitdrukkelijk bij hem en niet bij de *Landrat* zijn neergelegd.[14] De *Landrat* voert het dagelijks bestuur, bereidt de vergaderingen van de *Kreistag* voor en voert de besluiten daarvan uit. Hij vertegenwoordigt de *Kreis* en geeft leiding aan de ambtelijke dienst. Afhankelijk van de deelstaat is hij voorzitter en (stemhebbend) lid van de *Kreistag*.[15]

Ten slotte moet worden geconstateerd dat de opkomst bij verkiezingen voor de *Kreistag* en de *Landrat* laag is. De literatuur stelt dat dit mede samenhangt met het grote aantal verkiezingen in Duitsland. Dit zijn niet alleen verkiezingen op bondsstatelijk en deelstatelijk niveau, maar ook verkiezingen voor de gemeenteraad, de burgemeester en de al genoemde organen van de *Kreis*. Daarnaast kunnen op vrijwel alle niveaus, waaronder op het gemeentelijke en het *Kreis*niveau, referenda worden gehouden.[16]

TAAKUITOEFENING DOOR DE *Kreis*

Het belangrijkste artikel in de Duitse Grondwet over de lagere overheden is artikel 28. Dit artikel verankert de *kommunale Selbstverwaltung*. Het artikel heeft als doel de (wat wij in Nederland noemen) gemeentelijke autonomie veilig te stellen. Uit het artikel wordt onder meer afgeleid, dat lagere overheden een vertegenwoordigend orgaan kennen, alsmede dat dit orgaan het hoofd daarvan is. Niet alleen gemeenten, maar ook *Kreise* behoren tot de *kommunale Selbstverwaltung*. *Selbstverwaltungsaufgaben* zijn publieke taken die lagere overheden onder eigen verantwoordelijkheid uitoefenen. Daarnaast is er de *Pflichtaufgabe*, de verplichte uitoefening van regelgeving van de bondsstaat, dan wel de deelstaat.

Tussen *Kreise* en gemeenten bestaat geen boven- of onderschikking: '*Die Selbstverwaltung von Gemeinden und Kreisen ist gleichwertig*'.[17] Het is daarom van belang te bepalen welke taken door een *Kreis* en welke taken door een gemeente worden uitgeoefend.[18] Daarvoor geldt de volgende

vuistregel: gemeenten behartigen de taken van de *örtlichen Gemeinschaft*; *Kreise* de taken van de *überörtlichen Gemeinschaft*. In beginsel behartigen gemeenten derhalve de taken die binnen de grenzen van hun organisatorische, financiële en bestuurskracht liggen. Typische gemeentelijke taken zijn de uitgifte van paspoorten, de zorg voor het bevolkingsregister, gemeentelijke wegen, basisscholen en sportvoorzieningen.[19] Taken die niet op gemeentelijk niveau kunnen worden behartigd, omdat de uitvoering daarvan de bestuurskracht of de financiële kracht van de gemeente te boven gaat, dan wel een bovengemeentelijk belang hebben, behoren door de *Kreis* te worden uitgevoerd. Als gevolg daarvan is een bont palet aan *Kreis*taken ontstaan, zoals jeugdzorg, uitbetaling van huursubsidie, sociale zekerheid, afvalverwerking en natuurbeheer. Verder faciliteert en onderhoudt de *Kreis* allerlei instanties zoals middelbare en hogere scholen, musea, archieven, ziekenhuizen, reddingsdiensten, natuurparken en wegenbeheer.

De *Kreis* onderscheidt verschillende vormen van vrijwillige taakuitoefening.[20] In de eerste plaats zijn dat de bovengemeentelijke (*übergemeindliche)* taken.[21] Deze taken zijn gebiedsoverschrijdend en hebben hun uitwerking op meer gemeenten. Voorbeelden zijn de bouw en het onderhoud van de *Kreis*wegen en toerisme. Indien deze taken bij de *Kreis* zijn neergelegd, oefent de *Kreis* de taken exclusief uit; andere overheden mogen deze taken niet uitoefenen. In de tweede plaats betreft het de aanvullende taakuitoefening. Het gaat dan om taken die de *Kreis* uitvoert voor één of meer gemeenten, als gevolg van hun geringe bestuurskracht. Indien één, enkele of een meerderheid van de gemeenten hun voorzieningenniveau niet langer kunnen garanderen, neemt de *Kreis* de taak over. Dat kan betekenen dat sommige gemeenten in de *Kreis* wel degelijk de betreffende taken kunnen uitvoeren; het gaat hierbij echter om de gemeenten die dat niet kunnen. Voorbeelden zijn de zorg voor ziekenhuizen, afvalverwerking, grotere scholengemeenschappen en voorzieningen voor de jeugd. Ten slotte worden de compensatietaken (*Ausgleichaufgaben*) genoemd. Daarmee worden de verschillen in bestuurskracht van gemeenten binnen een *Kreis* gelijkgetrokken. De *Kreis* ondersteunt de gemeentelijke taakuitoefening vooral financieel, maar daarnaast ook technisch, juridisch, logistiek of adviserend.

Deze indeling in taakuitoefening ondervindt kritiek: wanneer is er sprake van onvoldoende bestuurskracht van gemeenten en wanneer dient een *Kreis* taken over te nemen, dan wel te ondersteunen?[22] Daarbij geldt in de eerste plaats het eerder genoemde subsidiariteitsbeginsel: bij het verdelen van taken aan *Kreise* en gemeenten, heeft de gemeente voorrang boven de *Kreis*.[23] Het initiatief om taken op *Kreis*niveau uit te oefenen, kan van de gemeente en de *Kreis* komen.[24] Het overnemen door een *Kreis* van taken die

eerder op gemeentelijk niveau werden uitgeoefend, wordt evenwel als een politiek heikel punt gezien. Enige strijd tussen *Kreis* en gemeenten is dan ook niet ongewoon.[25] Een conflictenregeling bestaat niet. Veelal worden deze competentieconflicten tussen een *Kreis* en een gemeente bestuurlijk opgelost, de gang naar de rechter wordt relatief zelden gemaakt. In enkele deelstaten heeft de *Kreis Kompetenz-Kompetenz*, oftewel de bevoegdheid om zich bevoegdheden toe te eigenen. Deze bevoegdheid is echter niet onbetwist. Verder dient te worden vermeld, dat *Kreise* bij de uitoefening van bovengenoemde taken vaak gebruik maken van instrumenten als privatisering en verzelfstandiging.

De *Kreis* heeft ten slotte, als *untere staatliche Verwaltungsbehörde*, enkele taken die hij uitoefent ten behoeve van de deelstaat. Het betreft, in Nederlandse termen, taakuitoefening in medebewind. In de regel worden deze medebewindstaken bij de *Landrat* gelegd. Hij houdt toezicht op gemeenten en vertegenwoordigt de deelstatelijke regering binnen de *Kreis*. Daarnaast worden de taken van de *Kreispolizei* en de onderwijsinspectie uitgeoefend in naam van de deelstaat. Hij geeft leiding aan enkele gedecentraliseerde deelstatelijke diensten, zoals het Kadaster en de veterinaire dienst. De *Landrat* legt over de uitoefening van deze taken verantwoording af aan de regering van de deelstaat.[26]

De taakuitoefening door *Kreise* kost geld. De *Kreise* hebben vrijwel geen eigen belastinggebied (slechts 10 procent van de inkomsten). Eén van de belangrijkste bronnen van inkomsten (bijna 50 procent) is de *Kreisumlage*, een soort van hoofdelijke omslag onder de gemeenten.[27] Over de hoogte van de *Kreisumlage* bestaat veel politieke strijd. Daarnaast worden er betalingen gedaan vanuit de bondsstaat en de deelstaat (ongeveer 30 procent van de inkomsten).[28]

Kreise in Nederland

In de inleiding is gesignaleerd dat er behoefte zou zijn aan meer pluriformiteit in de organisatie en het takenpakket van gemeenten. De vraag is gesteld in hoeverre *Kreise* toepasbaar zijn in Nederland, met als doel een bepaalde mate van differentiatie tussen de gemeentelijke taakuitoefening aan te brengen. Dit zou een oplossing kunnen zijn voor problemen rond de bestuurskracht van (kleine) gemeenten.

Erkend moet worden dat de introductie van *Kreise* in Nederland aan het beginsel van subsidiariteit recht zou kunnen doen. Bestuurstaken die gemeenteoverschrijdend zijn, of waarvoor de gemeenten onvoldoende bestuurskracht beschikken, kunnen toch worden behartigd op een laag niveau, niet meteen zijnde de provincie. Burgers hebben aldus de gelegen-

heid zelf mee te werken aan de verbetering van de directe eigen leefomgeving. De instelling van *Kreise* zou ook de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten benadrukken, omdat zij zelf dan wel met de omliggende gemeenten kunnen besluiten of zij bepaalde bestuurstaken kunnen uitvoeren of wensen uit te voeren. Hierdoor kan een differentiatie van gemeentelijke taakuitoefening worden bereikt. Toch dient een aantal aspecten te worden benadrukt, waardoor de introductie van *Kreise* in Nederland niet meteen voor de hand ligt.

In de eerste plaats moet worden beseft, dat de grootte van de gemeenten en *Kreise* afwijkt van de grootte van gemeenten in Nederland. In veel Duitse deelstaten telt een gemeente gemiddeld slechts enkele duizenden inwoners. Daarmee is het logisch dat veel taken de bestuurs- en de financiële kracht van een gemeente overstijgen en worden ondergebracht in een groter verband, dat niet meteen de deelstaat is. Het inwoneraantal van de gemiddelde *Kreis* in de meeste deelstaten bedraagt ongeveer evenveel als het inwoneraantal van een stad als Amersfoort of 's-Hertogenbosch (140.000). In Noordrijnland-Westfalen daarentegen, waar de gemeentegrootte vergelijkbaar is met die in Nederland, hebben enkele *Kreise* de afmetingen van een kleine Nederlandse provincie. De vraag is derhalve of de instelling van *Kreise* in Duitsland noodzakelijker is dan in Nederland, alleen al vanwege de veel grotere bestuurlijke afstand tussen gemeenten en deelstaten. In Nederland is die afstand tussen gemeenten en provincies (in de regel) minder groot, omdat Nederlandse gemeenten meer inwoners hebben dan Duitse gemeenten en Nederlandse provincies kleiner zijn dan de Duitse deelstaten. Daarnaast zijn er in Nederland in veel mindere mate dan in Duitsland uitgestrekte landelijke gebieden, waarin door kleine gemeenten bijvoorbeeld ziekenhuizen moeten worden onderhouden.

In de tweede plaats is het opvallend dat in Duitsland veel gebruik wordt gemaakt van bestuurlijke samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, niet zijnde de *Kreise*. De *Kreise* kunnen niet worden beschouwd als wondermiddel voor taakuitoefening die de financiële kracht of bestuurskracht overschrijdt. Tussen gemeenten en *Kreis* lijkt nog steeds een bestuurlijk gat te bestaan, dat wordt gedicht door de genoemde *Zweckverbanden* en *Samtgemeinden*. De discussie over *Regionalkreise* doet vermoeden dat er tevens een bestuurlijk 'gat' bestaat tussen de *Kreise* en de deelstaat. Deze constatering is voor de Nederlandse discussie van

De introductie van Kreise *betekent niet automatisch een oplossing voor alle bovengemeentelijke taakuitoefening*

belang, omdat *Kreise* het duidelijk maakt dat de introductie van *Kreise* niet automatisch een oplossing betekent voor alle bovengemeentelijke taakuitoefening. Er zullen nog steeds taken overblijven die beter in bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling kunnen worden ondergebracht, dan dat zij door de gemeente, *Kreis* of provincie worden behartigd.

In de derde plaats blijken *Kreise*, evenals gemeenten of andere bestuurslagen, een eigen bureaucratische dynamiek en een groei van het ambtelijke apparaat in het leven te roepen. In de Duitse literatuur worden, behalve een stijgende bureaucratie op *Kreis*niveau, tevens een (daarmee samenhangende) grotere regeldichtheid en een sterkere detaillering van regelgeving genoemd als een tendens van de laatste jaren.[29] Ook zou er sprake zijn van een verdere specialisering van taken. Vanzelfsprekend is dit geen kenmerk dat specifiek voor *Kreise* zou gelden, maar een bepaalde mate van bureaucratisering is inherent aan het instellen en functioneren van elke bestuurslaag. Dat zou ook gelden indien in Nederland een bestuurslaag tussen de gemeente en de provincie zou worden geïntroduceerd.

In de vierde plaats (en voortbouwend op het vorige punt) kan hier worden gerefereerd aan de thans gevoerde discussie over 'bestuurlijke drukte'. In Nederland, en zeker rondom de grote steden in de Randstad, zou het gevoelen bestaan, dat er te veel bestuurslagen en bestuursinstanties zijn die zich met één en hetzelfde onderwerp bezig houden. Het sterkst komt deze gedachte tot uiting in het advies van de Commissie Versterking Randstad (de Commissie Kok), die in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de opdracht had de internationale concurrentiepositie van de Randstad te analyseren. De commissie constateert een bestuurlijke complexiteit als gevolg van de vele bestuurslagen (en bestuurders) met verschillende belangen, en noemt enkele voorbeelden waarin bestuurlijke drukte leidt tot stroperige procedures en tekortschietende afstemming.[30] De commissie pleit voor een krachtige Randstadprovincie, die de taken overneemt van zowel de provincies als de (nota bene tussen gemeenten en provincies in functionerende) Wgr-plusregio's. Enkele taken van deze regio's zouden evenwel door gemeenten moeten worden uitgevoerd.[31] In dat licht is het creëren van een extra bestuurslaag, die zal (of althans kan) zorgen voor extra bestuurlijke drukte, niet zonder meer voor de hand liggend.

Het creëren van een extra bestuurslaag ligt niet zonder meer voor de hand

Deze bedenkingen nemen niet weg dat nagedacht zou moeten worden over differentiatie van taakuitoefening van (in het bijzonder de kleine) Nederlandse gemeenten. De vraag is echter of de Duitse bestuursvorm

van *Kreise* daarvoor de aangewezen weg is, of dat deze differentiatie via de provinciale bestuurslaag, via (een herziening van) de gemeenschappelijke regelingen of anderszins zou moeten worden gerealiseerd.

Noten

1 *Spiegel van de staat*, CDA-WI Reeks perspectieven, februari 2007, p. 104.
2 Opvallend is in dit verband, dat de Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (Commissie Bovens) in haar rapport *Wil tot verschil, gemeenten in 2015*, ook pleit voor pluriformiteit van organisatie en bevoegdheden van gemeenten, maar daaraan geen *Kreise* of andere bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden, anders dan van de provincie, koppelt. Veeleer wordt gedacht aan *shared service centers*, uitbesteding aan andere gemeenten, het bedrijfsleven of gedecentraliseerde rijksdiensten. Zie p. 42.
3 H.-J. Ihnen, *Kommunalrecht Niedersachsen*, Hamburg 2003, p. 57.
4 De positie en het takenpakket van de *Kreisfreie* steden worden geregeld in de *Gemeindeordnung*. Opmerkelijk is overigens dat in enkele deelstaten de *Kreisfreie* steden verplicht zijn om hun stad in te delen in deelgemeenten, die vervolgens weer over een volksvertegenwoordiging beschikken. Hierdoor wordt alsnog een extra bestuurslaag gecreëerd. Zie bijvoorbeeld artikel 35-38 *Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen*.
5 Overigens is het aantal Kreise als gevolg van herindelingen sinds de jaren 1960 aanzienlijk afgenomen. E. Laux, *Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen*, in: H. Wollmann, R. Roth (red.), *Kommunalpolitik*, Opladen 1999, p. 175-181.
6 J.L.W. Broeksteeg, *De direct gekozen burgemeester in Duitsland*, Den Haag 2007, p. 17-18.
7 M. Burgi, *Kommunalrecht*, München 2006, p. 306.
8 Voorbeelden zijn de zorg voor lagere scholen, begraafplaatsen en bibliotheken.
9 Zie voor een uitgebreid empirisch onderzoek naar de sociaalculturele achtergrond van de leden van de *Kreistag*: K. Schulenburg, *Die Kommunalpolitik in den Kreisen Nordrhein-Westfalens: Eine empirische Bestandsaufnahme*, Köln 2001, p. 101. De gemiddelde leeftijd van de leden van de *Kreistage* in Noordrijnland-Westfalen ligt ver boven de 50 jaar; hun zittingstermijn is gemiddeld 11 jaar. De leden van deze *Kreistage* zijn veelal gepensioneerd, ambtenaar of leraar. CDU en SPD hebben ieder zo'n 40 procent van de zetels in de *Kreistage* in Noordrijnland-Westfalen, alhoewel deze percentages (sterk) afnemen.
10 K. Schulenburg, a.w., p. 109; J. Oebbecke, *Gemeindeverbandsrecht Nordrhein-Westfalen*, Köln 1984, p. 20.
11 Zie bijvoorbeeld artikel 44 en 45 *Kreisordnung Nordrhein-Westfalen*; artikel 43 en 47 *Kreisordnung Schleswig-Holstein*. De directe verkiezing van de *Landrat* is een gevolg van de democratiseringstendens begin jaren 1990, na de Duitse hereniging. Zie: J.L.W. Broeksteeg, a.w., p. 21-24.
12 H.-G. Henneke, *Kreisverfassungen*, in: H. Wollmann, R. Roth (red.), a.w., p. 142. In enkele andere deelstaten bestaat ook een *Kreisausschuß*, maar zonder duidelijke taakomschrijving. De *Kreisausschuß* dient in die deelstaten te worden gezien als een commissie uit de *Kreistag*, die ofwel de effectiviteit van de besluitvorming van grote projecten bewaakt, ofwel dient als een orgaan dat de goede verstandhouding tussen de *Kreistag* en de *Landrat* behartigt. Ook zijn er *Kreisausschüße*, die de werkzaamheden van de commissies uit de *Kreistag* coördineren.
13 Vergelijk: J.L.W. Broeksteeg, a.w., p. 93-95, 151-156.
14 De bevoegdheden van de *Kreistag* in *Kreise* in Noordrijnland-Westfalen zijn neergelegd in artikel 23 van de

Kreisordnung Nordrhein-Westfalen. Zie voor Sleeswijk-Holstein artikel 23 en 25 *Kreisordnung* en voor Beieren artikel 30 *Landkreisordnung*.

15 Zie bijvoorbeeld artikel 37 *Landkreisordnung Baden-Württemberg*; artikel 33 *Landkreisordnung Bayern*.

16 R. Kleinfeld, *Kommunalpolitik, eine Problemorientierte Einführung*, Oplanden 1996, p. 112.

17 H.-J. von der Heide, *Stellung und Funktion der Kreise*, in: H. Wollmann, R. Roth (red.), a.w., p. 127; zie ook: J. Oebbecke, a.w., p. 22.

18 Begin jaren 1990, net na de Duitse hereniging, deden zich in de voormalige DDR-deelstaten spanningen voor tussen gemeenten en *Kreise* voor wat betreft de bevoegdheidsafbakening.

19 H.-J. von der Heide, *Stellung und Funktion der Kreise*, in: H. Wollmann, R. Roth (red.), a.w., p. 127.

20 M. Burgi, a.w., p. 309-310; uitgebreid: J. Oebbecke, a.w., p. 40-55.

21 Niet te verwarren met de *überörtliche* taken; alle taken van de *Kreis* zijn *überörtlich*, de *übergemeindliche* taken zijn daarvan een onderdeel.

22 J. Oebbecke, a.w., p. 44-46.

23 A. Gern, *Kommunalrecht Baden-Württemberg*, Baden-Baden 2005, p. 401-402.

24 H.-J. Ihnen, a.w., p. 57.

25 Zie voor voorbeelden: J. Oebbecke, a.w., p. 22; K. Schulenburg, a.w., p. 272-280.

26 Zie bijvoorbeeld artikel 42, 59 en 60 *Kreisordnung Nordrhein-Westfalen*; artikel 51 *Kreisordnung Schleswig-Holstein*; artikel 34 *Landkreisordnung Bayern*.

27 Zie bijvoorbeeld artikel 56 *Kreisordnung Nordrhein-Westfalen*.

28 H. Meyer, *Kreisfinanzen*, in: H. Wollmann, R. Roth (red.), a.w., p. 461-476.

29 H. Janning, *Kreispolitik und Kreisverwaltung*, in: H. Wollmann, R. Roth (red.), a.w., p. 76-85.

30 Advies Commissie Versterking Randstad, januari 2007, p. 22-23.

31 Ibidem, p. 26-27.

Grotere gemeenten, betere gemeenten: de Deense benadering

Het openbaar bestuur in Denemarken heeft onlangs een grondige revisie achter de rug. Daarbij zijn de functies van het middenbestuur grotendeels overgenomen door grotere, heringedeelde gemeenten en het rijk. Maak kennis met één van de mogelijke scenario's voor Nederland.[1]

door *Rien Fraanje & Annemieke van Brunschot*

De auteurs zijn werkzaam als senior consultant bij Berenschot Public Management. Afgelopen januari maakten zij een studiereis naar Denemarken.

ELKE VIER JAAR BEGINT WEER DE discussie over nut en noodzaak van provincies. Dat begint zo enkele maanden voor de Statenverkiezingen, wanneer de media zich geroepen voelen hun lezers in te lichten waarover de provinciale verkiezingen gaan. Omdat journalisten zelf ook niet zo goed weten wat provincies precies doen, vertalen ze die witte vlek steevast in de vraag: zouden we ook zonder provincies kunnen? Na de verkiezingen, als de opkomst ondanks dure campagnes toch weer is tegenvallen, wordt nog eenmaal deze existentiële vraag gesteld, waarna de provincies weer voor ruim drie jaar uit beeld verdwijnen.

Afgelopen maanden heeft deze rituele dans weer plaatsgehad. De publicatie van een kritisch boek over de provincie, één maand voor de verkiezingen, heeft een belangrijke duit in het zakje gedaan.[2] Toch lijkt het debat deze keer fundamenteler van aard. De voormalige minister van Binnenlandse Zaken, Remkes, initieerde ruim een jaar voor de Statenverkiezingen een debat over het middenbestuur, dat uitmondde in de discussienotitie Maatwerk in het Middenbestuur.[3] Hij was daartoe uitgedaagd door het parlement bij de behandeling van de wet die de regionale samenwerkingsverbanden rond de vier grote steden in ons land, in Twente en Eindhoven en in de regio Arnhem-Nijmegen, een permanente status geven. Zag de minister

deze zogenaamde WGR-plusregio's nu als vervanging van provincies en daarmee als een vorm van middenbestuur, wilde de Senaat weten. En hoe zat het dan met de democratische legitimatie?

Maar ook buiten Den Haag zijn vraagtekens gezet bij de huidige inrichting van met name het middenbestuur. De burgemeesters van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht sloegen de handen ineen met de Commissarissen van de vier Randstadprovincies, toen zij in een manifest een oproep deden om de 'bestuurlijke spaghetti' in het westen van ons land te ontrafelen.[4] Het Interprovinciaal Overleg (IPO) bleef niet achter en zette de Leidse hoogleraar Toonen aan het werk om een theorie van de provincies te formuleren.[5]

Hier is een parallel te trekken met Denemarken. Daar startte vijf jaar geleden de discussie over de bestuurlijke organisatie in het algemeen en het middenbestuur in het bijzonder, naar aanleiding van onvrede over de wijze waarop de Deense provincies uitvoering gaven aan één van hun hoofdtaken. Afgelopen 1 januari is in Denemarken één van de grootste structuurwijzigingen doorgevoerd van de afgelopen decennia. Hoe heeft deze het Deense bestuurlijke landschap veranderd?

BESTUURLIJKE ORGANISATIE VAN DENEMARKEN VOOR 2007

Het territoriaal gedecentraliseerde bestuur van voor 1 januari dateert uit 1970. Toen vond de vorige reorganisatie plaats, die vooral leidde tot vermindering van het aantal gemeenten van 1387 in 1950 naar 275 in 1970.[6] De inrichting van het openbaar bestuur was in de 37 jaren die volgden goed te vergelijken met ons land, namelijk een overheid die bestaat uit drie lagen: rijk, middenbestuur en lokaal bestuur.

De *kommuner* (de Deense gemeenten) ontfermden zich over de taken die op lokaal niveau kunnen worden uitgevoerd, zoals lager onderwijs, sociale voorzieningen, onderhoud van lokale wegen en een deel van de gezondheidszorg. De portefeuille van de Deense gemeenten was en is op een aantal terreinen dus een stuk uitgebreider dan in Nederland. Zij gaan over het totaal van het basisonderwijs. Leraren zijn werknemer van de gemeente. Ook op het gebied van de gezondheidszorg hebben de Deense gemeenten meer taken dan Nederlandse.

De taken van de veertien *amter* (de Deense provincies) waren regionaal van karakter: infrastructuur, openbaar vervoer en regionale planologische beslissingen. Ook hier wijkt de Deense situatie af van die in ons land, want de Deense provincies hebben ook onderwijs- en gezondheidszorgtaken. Het Deense middenbestuur was verantwoordelijk voor voortgezet en hoger onderwijs en de ziekenhuizen.

Zowel de gemeenten als de provincies hadden hun eigen volksvertegenwoordiging en bestuur. De Deense provincies hadden een parlement dat tussen 13 en 31 leden telde. Bij de gemeenten lag dat aantal tussen de 9 en 25. Zowel het provinciale als het lokale parlement werden om de vier jaar gekozen.

Het is relevant hier te vermelden dat de steden Kopenhagen en Frederiksberg een uitzonderingspositie kenden. Deze twee grote steden vielen namelijk samen met de provincie. Zij voerden daarom zowel gemeentelijke als provinciale taken uit. Beide steden waren provincievrije gebieden; ze stonden onder toezicht van de minister van Binnenlandse Zaken. Frederiksberg en Kopenhagen hadden aanzienlijk grotere parlementen, die het maximum van 31 leden overschreden. Hier is een vergelijking te maken met de WGR-plusregio's in grootstedelijke gebieden in ons eigen land. In Nederland zweven die gebieden echter tussen gemeenten en provincie. Ze zijn het geen van beide en onder de noemer van 'verlengd lokaal bestuur' worden ze apart gepositioneerd. In de praktijk zijn het wel provincievrije regio's, echter zonder direct gekozen bestuur.

De financiële positie van het Deense decentrale bestuur verschilde (en verschilt nog steeds) sterk van de Nederlandse situatie. De Denen vullen één keer per jaar hun belastingformulier in, waarvan een groot deel rechtstreeks naar de *kommune* en de *amter* vloeit. Jaarlijks onderhandelde het ministerie van Financiën met de gemeenten en provincies over de verdeling van de gelden en de hoogte van het lokale deel van de belastingen. Gemeenten en provincies waren voor hun inkomsten grotendeels afhankelijk van hun eigen belastinggebied.

In Nederland is de ruimte van gemeenten om eigen belastinginkomsten te heffen nihil, sinds het bewonersdeel van de onroerendzaakbelasting is geschrapt. Gemeenten en provincies ontvangen het leeuwendeel van hun gelden uit het gemeente- en provinciefonds. Zij zijn voor hun baten dus grotendeels afhankelijk van het rijk.

DE REORGANISATIE PER 1 JANUARI 2007[7]

In de zomer van 2002 publiceert een Deense krant een artikel over de gezondheidszorg in Denemarken. De uitgaven hiervoor nemen hand over hand toe en lijken moeilijk beheersbaar. Bovendien hebben patiënten te maken met lange wachtlijsten. De auteur verwijt de *amter* niet voldoende geëquipeerd te zijn voor hun taak en stelt daarbij meteen de bestuurlijke schaal en organisatie ter discussie.

Ook Denemarken kent komkommertijd en het artikel blijkt een aanjager te zijn voor een brede maatschappelijke discussie over de verdeling van

taken en schaal van het Deense openbaar bestuur. Als de Deense politiek in het najaar terugkomt van reces, is het debat niet geluwd. Het kabinet benoemt een Staatscommissie die vijftien maanden later advies uitbrengt. Nog geen half jaar later ligt er een plan van de regeringspartijen en één van de oppositiepartijen om de bestuurlijke organisatie in Denemarken grondig te wijzigen.

Het plan wordt onderbouwd met twee argumenten. In de eerste plaats zouden de toenmalige organisatorische eenheden van de Deense provincies en gemeenten te klein zijn om hun opgaven naar de eisen van deze tijd naar behoren te kunnen realiseren. Daarnaast lag de verantwoordelijkheid voor sommige taken in meerdere handen tegelijk. Dit zorgde voor onduidelijkheid bij burgers en bedrijven bij welke overheid zij moesten zijn voor welke vraag. De structuurverandering kent daarom drie elementen: een nieuwe verdeling van taken, een nieuwe indeling van gemeenten en regio's en een nieuw financieringsysteem voor het lokale en middenbestuur.

Herverdeling van taken

De herverdeling van taken is het fundament onder de gehele operatie. Gemeenten moeten de toegangspoort worden tot de publieke sector. Voor vrijwel elk contact van burgers en bedrijven met de overheid moeten zij in het vervolg bij de gemeenten terecht kunnen. Daarnaast mag maar één overheidslaag gaan over één taak. Na de reorganisatie moet duidelijk zijn wie waarover gaat. Per saldo heeft de structuurwijziging geleid tot decentralisatie én centralisatie. Gemeenten en rijk hebben er meer taken bij gekregen. De portefeuille van het middenbestuur is daarentegen uitgekleed.

De portefeuille van het middenbestuur is in Denemarken uitgekleed

Gemeenten spelen vanaf 1 januari 2007 een dominantere rol in de gezondheidszorg in Denemarken. Zij gaan nu over alle zorg buiten het ziekenhuis. Verder nemen zij van het middenbestuur alle taken over met betrekking tot het speciaal onderwijs. Ook op het gebied van natuur, milieu en ruimtelijke ordening krijgen de gemeenten meer te zeggen. Voor wat betreft cultuur winnen de gemeenten eveneens in belang: zij zullen onder meer de zeggenschap over de musea krijgen. Ook op (sociaal)economisch en werkgelegenheidsgebied is de lokale overheid de dominante speler vanuit de publieke sector geworden.

De belangrijkste taak voor het nieuwe Deense middenbestuur is de gezondheidszorg. Zij hebben de ziekenhuizen onder hun hoede gekregen, net als de zorgverzekeringen en de psychiatrie. Daarnaast heeft het

middenbestuur tot taak om regionale ontwikkelingsplannen te schrijven. Daarbij moet het rekening houden met de relatie tussen stad en platteland, natuur en milieu, tegenover bedrijventerreinen, toerisme, cultuur en werkgelegenheid. Als gemeenten afstand willen doen van hun taken voor de jeugdzorg, dan kunnen zij die overdragen aan het middenbestuur.

Het rijk blijft natuurlijk verantwoordelijk voor defensie, wetgevingssysteem en buitenlands beleid. Ook de politie is in Denemarken nationaal georganiseerd. Verder houdt de rijksoverheid toezicht op de uitvoering van de zorgtaken door het middenbestuur. Ze neemt bovendien de onderwijstaken van het middenbestuur over. Het voortgezet en het hoger onderwijs vallen nu onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Onderwijs. Het wegennet en het spoor die de zorg van gemeenten overstijgen, vallen gedeeltelijk het rijk toe. Bijna tweeduizend kilometer weg wordt overgedragen van de Deense provincies aan het rijk. Wanneer het landsbelang in het geding is, gaat de rijksoverheid ook over natuur, milieu en cultuur.

EEN NIEUWE KAART VAN DENEMARKEN

Een aanzienlijke taakverzwaring van het lokale bestuur kan niet ongemerkt voorbijgaan. De gemeentelijke organisaties waren niet toegerust voor de toename van verantwoordelijkheden die de bestuurlijke reorganisatie in petto had. Daar waren de belangenorganisatie van de Deense gemeenten *Kommunernes Landsforening* (KL) (www.kl.dk) en het Deense ministerie van Binnenlandse Zaken het met elkaar over eens. Bijna de helft van de gemeenten had voor 2007 minder dan 10.000 inwoners. Bijna 30 procent telde tussen de 10.000 en 20.000 inwoners. Deze gemeenten zouden onherroepelijk in de problemen komen door de toename van lokale verantwoordelijkheden.

Maar welke schaal voldoet dan wel? Binnenlandse Zaken dacht zelf aan een minimum van 30.000 inwoners, maar omdat het vreesde voor het draagvlak van de gehele operatie, nam het genoegen met 10.000 minder. Ze droeg de gemeenten in het najaar van 2004 op om zelf te zoeken naar fusiepartners, waarbij een minimumomvang van 20.000 inwoners voor de toekomstige gemeenten gold.

Tot ieders grote verrassing leidde de 'vrijwillige' samenvoegingoperatie tot aanzienlijk grotere gemeenten

Tot ieders grote verrassing leidde deze 'vrijwillige' samenvoegingoperatie tot aanzienlijk grotere gemeenten dan de beoogde ondergrens. In de

praktijk bleek dat als gemeente A haar oog had laten vallen op B, terwijl B het liefst met C in zee ging, de uitkomst was dat A, B en C een nieuwe gemeente gingen vormen. Vanaf 2007 bestaat 40 procent van de gemeenten uit een populatie van 30.000 tot 50.000 inwoners; 35 procent is groter dan 50.000 inwoners. Was de gemiddelde omvang van een gemeente in Denemarken voor 2007 nog 20.000 inwoners, na de reorganisatie ligt die op 55.000 inwoners.

Voor zeven gemeenten is een uitzondering gemaakt, waaronder vijf eilanden. Zij hebben wel de samenwerking met buurgemeenten geïntensiveerd.

Inwonertal gemeenten in Denemarken en Nederland[8]

	‹ 1000	1000-5000	5001-10.000	10.001-50.000	50.001-100.000	› 100.000	Totaal	Gem.
	in procenten							
Denemarken 2005	0	5,9	41,7	46,1	4,8	1,5	271	19.900
Denemarken 2007	0	3,1	1	61,2	28,6	6,1	98	55.200
Nederland 2005	0,2	2,1	12,6	71,3*	8,4	5,6	467	34.900

* De 71,3 procent van Nederland lijkt hier op het eerste gezicht op de Deense situatie van na de reorganisatie. Maar schijn bedriegt. Per 1 januari 2006 heeft 44 procent van de Nederlandse gemeenten (203 gemeenten) tussen de 5000 en 20.000 inwoners . Van de 39 procent (181 gemeenten) met minimaal 20.000 en maximaal 50.000 inwoners, telt meer dan de helft minder dan 30.000 inwoners (Bron: ministerie van BZK). Kortom, van de gemeenten met 10.000-50.000 inwoners ligt in Denemarken het zwaartepunt op de categorie 30.000 plus, in Nederland juist bij 30.000 min.

Hoewel de bevoegdheden van het middenbestuur juist zijn afgenomen, heeft ook hier een aanzienlijke schaalvergroting plaatsgevonden. De 14 Deense provincies zijn opgegaan in 5 regio's. Deze opschaling houdt volgens de officiële lezing verband met de schaal die nodig zou zijn om de ziekenhuiszorg goed te kunnen aansturen.

EEN NIEUW FINANCIERINGSSYSTEEM

De belasting die Deense burgers betalen, bestond uit drie componenten: rijk, middenbestuur en gemeenten ontvingen elk hun deel. In de nieuwe situatie is het belastingdeel voor de regio's er tussenuit gehaald; zij zijn hun eigen belastinggebied kwijtgeraakt. Voor hun baten zijn de vijf regio's nu geheel afhankelijk van de gemeenten en het rijk. Daaraan is bovendien een gesloten huishouding gekoppeld. Dit betekent dat de regio's hun bud-

get enkel aan hun wettelijke taken mogen besteden en geen andere maatschappelijke vraagstukken mogen oppakken.

Deze nieuwe situatie heeft tot de principiële vraag geleid of verkiezingen voor het regionale parlement nog wel zinvol zijn. Een volksvertegenwoordiging moet immers prioriteiten stellen: waaraan besteden wij onze schaarse gelden? Uiteindelijk is toch gekozen voor regionale raden, waarin tussen de 25 en 31 volksvertegenwoordigers plaats kunnen nemen. Het argument hiervoor was dat zelfs binnen de gesloten huishouding met ziekenhuizen als hoofdtaak, politieke keuzes moeten worden gemaakt.

VERGELIJKING NEDERLAND MET DENEMARKEN

De verschillen tussen beide landen zijn evident. Aard en karakter van de gemeenten en het middenbestuur in Denemarken en Nederland staan — zeker sinds de hervorming — redelijk ver uit elkaar. De Deense gemeenten hebben een uitgebreider en soms geheel verschillend takenpakket. Hun invloed op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg is onvergelijkbaar met onze situatie. Het zelfde geldt voor het middenbestuur. Ziekenhuizen in Nederland hebben vooral te maken met het ministerie van Volksgezondheid; provincies staan daar geheel buiten.

In het verlengde daarvan zijn er grote verschillen met betrekking tot de wijze van financiering van gemeenten en provincies. Het belastinggebied van Nederlandse gemeenten en provincies is kinderspel wanneer het wordt afgezet tegen hun Deense equivalenten van voor de reorganisatie. Deense gemeenten, en voorheen ook de *amter*, ontvingen een aanzienlijk deel uit de inkomensbelasting. In Nederland rust een taboe op alleen al de suggestie dat decentrale overheden inkomenspolitiek zouden kunnen voeren. Zij zijn grotendeels afhankelijk van de uitkering van het rijk via de fondsen voor gemeenten en provincies.

Maar los van deze twee competentieverschillen, valt vooral de gelijkenis tussen Nederland en Denemarken op. De eerste overeenkomst tussen het debat over de inrichting van het openbaar bestuur in Nederland en Denemarken die sterk in het oog springt, is de aanleiding. In ons land beklagen voorstanders van een reorganisatie zich over bestuurlijke drukte en de onduidelijkheid over welke overheid waarvoor verantwoordelijk is. Het Deense ministerie van Binnenlandse Zaken geeft — weliswaar in andere bewoordingen — dezelfde argumentatie voor de omvangrijke operatie van de afgelopen jaren.

Daarbij komt dat ook in Denemarken de discussie zich aanvankelijk toespitste op het middenbestuur en pas later in een breder perspectief van de gehele bestuurlijke organisatie werd geplaatst. In Nederland ging het

debat eveneens over de functie en het bestaansrecht van de provincies, waarna snel bleek dat die sterk verband houdt met taak en existentie van het lokaal bestuur.

Een andere gelijkenis betreft de decentralisatie van taken naar voornamelijk gemeenten. In de afgelopen jaren heeft het lokaal bestuur in Nederland de Wet werk en bijstand en de Wet maatschappelijke ondersteuning op zijn bordje gekregen. De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening belooft eveneens een verdere toename van het takenpakket van Nederlandse gemeenten. Het vierde kabinet-Balkenende zegt bovendien in het regeerakkoord decentralisatie van taken en bevoegdheden naar gemeenten en provincies met kracht te willen bevorderen.[9] Verder hebben de Nederlandse gemeenten de ambitie om, net als in Denemarken, het eerste aanspreekpunt te worden voor alle overheidsdiensten.[10]

Tot slot is een parallel tussen Denemarken en Nederland te trekken met de Deense overgang naar een gesloten huishouding voor het middenbestuur. De VNG lijkt in haar pleidooi voor afschaffing van de open provinciale huishouding sterk geïnspireerd door de Denen. In hun Manifest stellen de gemeenten: 'Méér taken en bevoegdheden bij de gemeente leidt tot minder bij het Rijk en minder bij de provincie. (...) Dit betekent onder meer een beëindiging van de open huishouding van provincies, wat ook zijn weerslag moet krijgen in de financiële verhoudingen tussen de overheden.'[11]

Overigens vraagt een dergelijke verandering van de financiële huishouding van provincies in Nederland om een grondwetswijziging. En daarmee hebben we weer een verschil te pakken tussen beide landen: zo gemakkelijk als in Denemarken een streep werd gezet door de open huishouding van het regionaal bestuur, is in ons land onmogelijk.

TOT SLOT

De reorganisatie van het Deense openbaar bestuur is uitgelopen op een marginalisering van het middenbestuur. De 14 Deense provincies zijn opgeheven en de 5 regio's die daarvoor in de plaats zijn gekomen, hebben een uitgekleed takenpakket gekregen, waarvan zij niet mogen afwijken. Heringedeelde gemeenten en het rijk hebben taken van de regio's overgenomen. In het Deense model hebben gemeenten en regio's nauwelijks meer iets met elkaar te maken. Op de meeste dossiers doen gemeenten nu direct zaken met het rijk. Het rijk houdt ook toezicht op de meeste taken van het lokaal bestuur. De regio is in die zin ook niet echt een middenbestuur meer: ze is een bijna op zich zelf staande overheidslaag geworden met één belangrijke hoofdtaak: ziekenhuizen.

De schaalvergroting bij gemeenten berust op twee vooronderstellingen. In de eerste plaats: bestuurlijke schaal staat gelijk aan de schaal waarop de samenleving zich moet organiseren. Onder een gemeente kan immers de politiek-bestuurlijke organisatie worden beschouwd, als ook de inwoners en hun gemeenschappen die de gemeente vormen. Om de extra verantwoordelijkheden op te vangen, voldeed de schaalgrootte van de ambtelijke organisaties in Denemarken niet meer. Dus: de gemeenschappen fuseerden om de juiste schaal te krijgen voor de ambtelijke organisaties.

De gemeenten fuseerden om de juiste schaal te krijgen voor de ambtelijke organisaties

De tweede vooronderstelling betreft de gedachte dat bestuurskracht, de mate waarin een gemeente in staat is haar opgaven te realiseren, verband houdt met haar omvang en dat daaraan een minimum is verbonden. In Nederland wint echter het principe van differentiatie steeds meer terrein. Daarmee wordt de eigenheid en het unieke karakter van iedere gemeente erkend. De opgaven van de stad Rotterdam vragen volgens dit principe om andere taken en bevoegdheden dan de uitdagingen waarvoor de gemeente Leek staat. Volgens die gedachte kan een gemeente van 8000 inwoners beter in staat zijn haar opgaven te realiseren dan een willekeurige 100.000-plusgemeente.

De overeenkomsten tussen de oude Deense situatie en de huidige Nederlandse situatie zijn opvallend. Maar betekent dit dat de nieuwe Deense situatie ook in Nederland zou passen? Oud-minister Remkes pleitte vlak voor zijn aftreden al voor import van het nieuwe Deense model naar ons land.[12] Nederland kan inderdaad leren van Denemarken in de wijze waarop dit land een duidelijk verband legt tussen verzwaring van het takenpakket en de gevolgen voor de structuur. Maar het is nog te vroeg om te stellen dat ons land deze operatie kan kopiëren. Eerst zou ook in Nederland kritisch naar de verdeling van taken en bevoegdheden tussen overheden moeten worden gekeken. Pas daarna zouden schaal en structuur onder de loep kunnen worden genomen. Daarbij dienen bovendien de geldigheid van de vooronderstellingen onder de Deense operatie kritisch te worden bekeken.

Noten

1 Dit artikel bespreekt de inhoud van de recente bestuurlijke reorganisatie van Denemarken. Het proces van de verandering, kortom de wijze waarop de reorganisatie tot stand kwam, is onderwerp van een artikel van dezelfde auteurs in het aprilnummer van Openbaar Bestuur.

2 Zie Klaartje Peters: *Het opgeblazen bestuur; Een kritische kijk op de provincie.*

Uitgeverij Boom. Amsterdam, 2007. Zie ook elders in dit nummer van CDV voor een artikel van dezelfde auteur.

3 *Maatwerk in het middenbestuur*. Discussienotitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Mei 2006.

4 *Slagvaardig bestuur voor Randstad noodzakelijk.* Manifest van de Commissarissen van de vier Randstadprovincies en de burgemeesters van de vier grote steden over de modernisering van de Randstad, gericht tot regering en parlement. Oktober 2005.

5 Theo Toonen: *Theorie van de Provincie*. Uitgave van het Interprovinciaal Overleg. Oktober 2005.

6 Zie *Staatscommissie dualisme en lokale democratie: Dualisme en lokale democratie*. Uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 1999. Paragraaf 6.6 beschrijft de inrichting van het Deense openbaar bestuur (p 157–162).

7 Zie: *The Local Government Reform*. Uitgave van het Deense ministerie van Binnenlandse Zaken. December 2005. Dit document is te vinden op het Engelstalige gedeelte van de website van het ministerie: www.im.dk.

8 De gegevens uit deze tabel zijn afkomstig uit het document dat staat genoemd in de vorige voetnoot, p 20.

9 Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, p 36.

10 Zie Commissie Gemeentelijke Dienstverlening/Commissie Jorritsma: *Publieke dienstverlening*; professionele gemeente. Visie 2015. juni 2005. En: Vereniging van Nederlandse Gemeenten: *Manifest van de gemeenten*. November 2006.

11 Manifest van de Gemeenten, p 4.

12 Zie *De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst*. Een verkenning van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. November 2006.

Slotgesprek

Het Huis van Thorbecke verbouwen?

Eerst weer met elkaar om de tafel zitten en de verrommeling aanpakken!

door *Jan Prij & Rien Fraanje*

Redactiesecretaris CDV, respectievelijk mederedacteur van deze uitgave

HOE MOET HET HUIS VAN THORBECKE er volgens christendemocraten uit zien? Naar goed gebruik (leve de pluriformiteit!) zijn er behoorlijk wat verschillende inrichtings- en verbouwingsadviezen te onderscheiden, maar over één zaak lijken de gespreksdeelnemers het eens: de verrommeling van het Huis van Thorbecke moet worden aangepakt. Dan pas is er ook zicht op de vraag in hoeverre grotere verbouwingen nodig zijn. En ook moet er behoorlijk geëxperimenteerd gaan worden met de ruimte voor differentiatie. Bijkomend voordeel is dat het de noodzaak van, en de kramp rond structuur- en herindelingdiscussies behoorlijk kan verminderen. Bestuursakkoorden moeten de harmonie tussen de bewoners van het huis herstellen, want die is de afgelopen tijd behoorlijk verstoord geraakt. Een rondetafelgesprek met Liesbeth Spies, lid van de Tweede Kamer, Jan Hendrikx, onder meer oud-Commissaris van de Koningin in Overijssel en lid van de Commissie De Grave, Theo Bovens, oud-voorzitter van de VNG-commissie Toekomst Lokaal Bestuur en Sophie van Bijsterveld, lid van de Raad voor het openbaar bestuur, die advies uitbracht over het middenbestuur. Van Bijsterveld en Hendrikx zijn kandidaat-lid van de Eerste Kamer.

TAAKVERDELING & DIFFERENTIATIE

Laten we met de taakverdeling in de decentrale eenheidsstaat beginnen. Moeten de taken anders verdeeld worden tussen de drie bestuurslagen?

HENDRIKX Tendensen tot centralisatie en decentralisatie bepalen grotendeels het krachtenveld waarbinnen een antwoord op de vraag naar een adequate taakverdeling moet worden gezocht. Er is een tendens tot centralisatie op grond van internationale en Europese ontwikkelingen. Deze tendens alleen al moet dwingen tot een herbezinning op de vraag naar de taken van het rijk. Het subsidiariteitsbeginsel kan als belangrijk ordenend beginsel dienen voor zowel het Europese als het nationale niveau. Vrij vertaald: doe decentraal wat kan en centraal wat moet. Ik zou overigens eerst de behoefte hebben om te kijken of we de verstoorde verhoudingen tussen de overheden kunnen

FOTO: ROLAND PIERIK

Sophie van Bijsterveld en Jan Hendrikx

herstellen. Als je een open discussie wilt voeren over goede taakverdelingen, dan is onderling vertrouwen cruciaal. Eén van de zaken waarvoor we hoe dan ook in gezamenlijk overleg een oplossing moeten vinden, zijn

> *Hendrikx: Er zijn te veel ordenende taken van provincies ondergebracht in een wirwar van structuren*

de bijbouwsels in het Huis van Thorbecke. Er zijn te veel ordenende taken van provincies (op het gebied van leefmilieu, ruimtelijke ordening en mobiliteit) ondergebracht in een wirwar van structuren, die mogelijk zijn geworden door de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Wat we zien is dat het 'polderen' ook in het openbaar bestuur alle ruimte heeft gekregen en dat er in het verleden niet altijd even heldere keuzen zijn gemaakt rond de taakverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten.

VAN BIJSTERVELD Het spreekt mij aan met de taakverdeling binnen de huidige structuur te beginnen. Vaak verzanden we gelijk in structuurdiscussies, maar dat moet je eigenlijk niet willen. De huidige decentrale eenheidsstaat, waarbij we uitgaan van drie open huishoudingen met een integraal takenpakket, biedt over het algemeen voldoende structuur én flexibiliteit om naar de bestuurlijk goede, passende en doelmatige oplossingen te zoeken. Dit Huis van Thorbecke in Nederland, zoals vormgegeven in de gedecentraliseerde eenheidsstaat, is zo gek nog niet. Natuurlijk kun je andere constructies bedenken dan rijk, provincies en gemeenten, maar het is onnodig om voor

dat historisch gegroeide bouwwerk opeens iets totaal anders in de plaats te willen zetten. Kijk eerst eens wat voor mogelijkheden er zijn binnen de bestaande structuur om oplossingen te bereiken. Als die mogelijkheden niet meer werken, zoek dan naar alternatieven, zoals de Raad voor het openbaar bestuur heeft voorgesteld voor de Randstad.

BOVENS Maar problematisch is dat de mogelijkheden voor autonomie in ons stelsel onvoldoende worden benut. Die ruimte zou structureel moeten worden vergroot, zo constateren wij in ons rapport, waarbij wij niet het perspectief van de verschillende overheden hebben gekozen, maar dat van de burger en diens gemeente in 2015. Ons ideaal is dat er dan sterke, zelfbewuste en daardoor zeer diverse gemeenten zullen zijn, die het verschil weten te maken voor hun burgers. Nu zit het gelijkheidsperspectief zeer sterk verankerd in wetgeving en cultuur. Heel langzaam begint nu pas door te dringen wat goed regelen van autonomie werkelijk zou kunnen betekenen, omdat via de kaderwetgeving als de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet werk en bijstand gemeenten hun eigen vormgevingen kunnen kiezen. Er ontspint zich langs deze weg een betere taakdiscussie dan we tot heden binnen de drielagenstructuur hebben gezien. Maar hierop doordenkend betekent dit wel dat er voor het middenbestuur een heel andere rol is weggelegd dan op dit moment. Sommige taken, zoals coördinatie en ruimtelijke ordening, zijn wezenlijk, maar voor het overige is het maar afwachten wat er voor de provincies overblijft.

Het lijkt me duidelijk dat, indien de bevolking dat wil, een taak als jeugdzorg, die nu bij de provincie ligt, in principe bij de gemeenten moet komen te liggen. Dit past uitstekend bij de gemeenten die nu al taken hebben op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, onderwijs en gezondheidszorg. Hetzelfde geldt voor armoedebestrijding, die de provincies ineens ook op de eigen agenda hadden staan.

Gaat de Tweede Kamerfractie van het CDA de jeugdzorg bij de gemeenten neerleggen?

SPIES Ik denk dat het typisch zo'n onderwerp is waarbij je zou kunnen oefenen met differentiatie. Je kunt in Zeeland Jeugdzorg niet aan de kleine gemeenten overlaten, terwijl het tegelijkertijd heel raar is dat steden als Leiden en Gouda het niet zelf doen. We moeten niet iedere gemeente en/of provincie hetzelfde confectiepak willen aanmeten. Het gevaar van maatwerk is dat er *overall* een enorme lappendeken ontstaat waar weinig patroon meer in zit. Toch denk ik dat het oefenen met differentiatie op allerlei terreinen het proberen meer dan waard is. Ik vind overigens wel dat wij ook een taak hebben de verantwoordelijkheden scherper te definiëren. We zijn een land geworden waar iedere bestuurslaag een klein beetje overal verantwoordelijk voor is en dat is niet handig.

HENDRIKX Dat is de achtergrond van wat de Commissie De Grave 'de wet op de bestuurlijke drukte' noemt. Naarmate er meer bestuurslagen over gaan, neemt het effect van de inspanningen af. Het is bovendien niet transparant, als er niet één duidelijke probleemeigenaar is. Daarom hebben we gezegd: ga nu na wie de primair verantwoordelijke is en ga vervolgens na wie eventueel een afgeleide verantwoordelijkheid heeft. Probeer er vervolgens met niet meer dan twee betrokken bestuurslagen uit te komen. Ik vind overigens dat we heel ver moeten gaan om te verkennen wat de mogelijkheden van decentralisatie zijn. We zijn in Nederland nog nooit zo goed opgeleid geweest om verantwoordelijkheid te dragen. We zijn

FOTO: ROLAND PIERIK

Theo Bovens en Liesbeth Spies

niet goed bezig als we dan geen bestuurlijk model hebben dat beantwoordt aan de vraag naar variëteiten aan goed en nabij bestuur.

Wat ik idealiter zou willen is dat er meer gemeenschappelijk zou worden opgetrokken. Ik zou daarbij wensen dat er een Vereniging Decentraal Bestuur zou zijn, waarin beide bestuurslagen zijn vertegenwoordigd. Dit zou een veel zuiverder discussie over taakverdeling en probleemeigenaarschap mogelijk maken. Het maakt het gemakkelijk om meer in harmonie dan in tegenstellingen en competentiestrijd te denken, zoals nu vaak het geval is.

SPIES Ik zie het belang van het pleidooi voor een Vereniging Decentraal Bestuur. Waar twee medeoverheden werkelijk gezamenlijk optrekken, kunnen ook de provincies uit de kramp worden geholpen dat ze altijd en overal een vinger in de pap willen hebben. Zie de ongemakkelijke bewegingen nu ze bij de Wet maatschappelijke ondersteuning geen taken toegedeeld hebben gekregen. Hoeveel provincies zie je niet overwegen toch 'een Bureau Wmo' op te zetten om te faciliteren, te helpen, om 'iets' te doen! Allemaal met de beste bedoelingen uiteraard, maar zo werkt het niet goed.

Ik zou nog twee aanvullende opmerkingen bij dit onderwerp van taakverdeling en differentiatie willen maken. Het zijn niet alleen de krachten centralisatie of decentralisatie die de juiste inrichtingsmaat bepalen, maar ook en vooral de vraag naar effectiviteit en doelmatigheid van bestuur. Kijk wat er bij het afvalverwijderingsbeleid is gebeurd. Dit is van heel decentraal naar heel centraal gegaan, juist omdat het zo op de meest kosteneffectieve wijze te regelen was. Het tweede punt. Een nadeel van differentiatie bij decentralisatie is dat sommige groepen

er een bloedhekel aan hebben. Probeer maar eens met transportondernemingen afspraken te maken over de bevoorrading van winkels. Dit is lastig als de tijden waarop dat kan, per plaats enorm uiteenlopen. Vanuit

Spies: We moeten principieel kiezen voor meer lokale autonomie en differentiatie

de burger en de lokale autonomie gezien is het fantastisch, maar anderen kunnen er op basis van bijvoorbeeld economische overwegingen, behoorlijk last van hebben. Dit neemt niet weg dat we principieel die keuze voor meer lokale autonomie en differentiatie wel moeten maken.

VAN BIJSTERVELD Prima, die differentiatie. Zojuist spraken wij over verschillen in takenpakketten tussen gemeenten onderling en provincies onderling. Dit moet mogelijk zijn. Daarnaast is er differentiatie in beleid als logisch uitvloeisel van het uitvoeren van taken vanuit autonomie en medebewind. Daartegen werken voortdurend tendensen die tot centralisatie en meer eenvormigheid leiden. Je kunt inderdaad denken aan financieel-economische krachten, maar ook de reactie van de politiek op incidenten. Zodra de nationale politiek wordt geconfronteerd met de gevolgen van differentiatie en met zaken die verkeerd aflopen, wordt de regie weer flink aangetrokken. Ook geredeneerd vanuit de burger is het idee sympathiek, maar in de praktijk niet onproblematisch. Burgers staan positief tegenover het idee van differentiatie, eigen identiteit, keuzemogelijkheden, maar ze hebben tegelijkertijd moeite de concrete verschillen te aanvaarden tussen gemeenten onderling, die zich dan onherroepelijk voor gaan doen. De situatie bij de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) laat die dubbelheid heel goed zien. Daar wordt profijt getrokken van meer keuzevrijheid, maar concrete verschillen in voorzieningenniveaus tussen gemeenten worden vaak moeilijk geaccepteerd. Ik ben dan ook benieuwd hoe dat in de praktijk zich verder zal ontwikkelen bij de Wet maatschappelijke ondersteuning. Zelfbewuste gemeentebesturen moeten die druk van gelijkvormigheid en centralisatie durven weerstaan. Goede communicatie met de eigen burgers is daarvoor van belang. De Raad voor het openbaar bestuur zegt dan ook: 'Differentiëren is legitimeren.'

BOVENS Maar dat was precies de aanleiding voor ons rapport! Wil je naar een zelfbewuste gemeente, dan moet je dus eigenlijk per definitie niet meer willen lijken op de buurgemeente. Dan moet je als wethouder en gemeenteraadslid ook het eigen gekozen profiel aan de burgers kunnen uitleggen. Nu zit het in de cultuur om te kijken naar de buren en om te zorgen dat de gemeente gemiddeld zo ongeveer in het

Van Bijsterveld: Zelfbewuste gemeentebesturen moeten de druk van gelijkvormigheid en centralisatie durven weerstaan

veilige midden staat op de vele Nederlandse *ranking*lijstjes. Op deze plek ben je in ieder geval verzekerd van zo min mogelijk politiek gedoe, waar je al uitblinker of als achterblijver ongetwijfeld wel mee te maken zult krijgen! Welnu, dit roer moet dus echt om, maar dat is geen gemakkelijke kwestie. Dat ligt toch ook aan de kracht en het lef van het gemeentebestuur, de wethoudersploeg of de burgemeester. Bestuurders in Rotterdam en

Nijmegen geven goede voorbeelden. Maar er zijn er ook die — even heel kort door de bocht gezegd — enkel en alleen uitvoering geven aan modelverordeningen, en de discussie met de bevolking over eigenwijze keuzen systematisch uit de weg gaan. Dan zeg ik ook dat die gemeenten het niet waard zijn eigen beleid te voeren. Laat de provincies het dan maar regelen.

VERBOUWEN: OPSCHALEN, FUSEREN, HERINDELEN

Prima, die ruimte voor differentiatie en het zo mogelijk meer taken bij de gemeenten neerleggen als dat kan, ook om de overheid een herkenbaar gezicht te kunnen geven bij de bevolking. Maar als we dat generiek zouden gaan doen, zijn de gemeenten daarvoor dan toegerust?

BOVENS Het antwoord is duidelijk: nee, zeker niet overal. Op dit moment kan dat niet. De gemeentebesturen zouden deze vrijheden nog lang niet overal aankunnen, mede vanwege het culturele klimaat van gelijkvormigheid. Daar moet eigenlijk een nieuwe generatie bestuurders, ambtenaren, burgemeesters overheen gaan, die gewend is in dialoog met burgers te treden.

Bedenk wel, het gaat mij om ideaaltypische gemeenten in 2015. Dan speelt ook nog de vraag naar doorzettingsvermogen en minimale schaalgrootte.

In het rapport hebben we geprobeerd hiervoor een indicatie te geven. We komen dan tot een inwonertal van 30.000. De christendemocraten in de commissie zeggen er gelukkig bij dat het ook met minder kan. Maar dan moet je wel aan de bevolking uitleggen dat de prijs van klein blijven en identiteit behouden wél is, dat je je niet meer met alle taken kunt bezighouden, anders dan bijvoorbeeld de grotere buurgemeente.

Is differentiatie voldoende om schaalvergroting tegen te gaan?

SPIES Ik vind die vraag niet te beantwoorden. De gemeentelijke opgaven zijn zo onvergelijkbaar. Wel denk ik dat we in bepaalde delen van het land niet aan schaalvergroting ontkomen. Maar laat me daar wel belangrijke kanttekeningen bij maken. Christendemocraten zijn er zeer aan gehecht het bestuur zo dicht mogelijk bij de burgers te leggen. En dit betekent nu juist dat in een aantal gevallen van schaalvergroting moet worden afgezien, ook als andere oplossingen efficiënter zou zijn. Ik vind die bestuurders met lef, over wie Bovens het heeft, absoluut noodzakelijk. Bestuurders die aan hun burgers de keuzen en de consequenties daarvan uit kunnen leggen. De opties zijn prima uit te leggen. Een voorbeeld: we kunnen dit en dat allemaal doen in Boskoop, maar dan moeten we wel fuseren met Rijnwoude of Waddinxveen, of we doen een aantal dingen niet, maar in dit geval is de onverbiddelijke consequentie dat we die aan de provincie overlaten.

HENDRIKX Het zou enorm helpen de spanning die er nu zit tussen schaal en taakverantwoordeljkheid door differentiatie zichtbaar te maken. Je zou in een nieuwe wet kunnen zeggen: taaktoedeling naar de provincie als het niet zonder meer naar de gemeenten zou kunnen, maar biedt daarbij onmiddellijk de mogelijk van doordecentralisatie naar de gemeenten. Op deze wijze kun je veel helderder dan nu mogelijk is, de prijs van identiteit laten zien.

Een andere spanning is dan wel dat de gemeente democratisch gezien een lege huls kan worden, omdat ze de typisch lokale taken niet meer kan uitvoeren. Dan ben je wel medeverantwoordelijk voor een systeem

dat zo onhelder wordt dat dit ook problemen gaat opleveren.

Differentiatie is in veel gevallen voldoende, maar je ontkomt niet aan een zekere schaalvergroting. Maar er staat in het CDA- program en in het regeerakkoord: dit kan alleen van onderop. Zet je jezelf zo niet enorm vast, gegeven het feit dat veel gemeenten er onderling niet uitkomen?

SPIES Integendeel, dat hoeft helemaal niet! Burgers deelgenoot maken van problemen helpt juist enorm om dat proces van onderop, waar ik erg aan hecht, te stimuleren.

BOVENS Ik zie dit soort spanningen waarover we het nu hebben, binnen twee of drie generaties verdwijnen. Burgers accepteren dan niet meer dat hun gemeente een lege huls wordt die al haar uitvoerende taken direct uitbesteedt en bovendien geen bestuurskracht heeft, omdat wethouders niet eens aan de tafel zitten waar de beleidsbeslissingen worden genomen. Wethouders van machteloze gemeenten zijn de beste garantie dat er van onderop goede oplossingen komen voor de schaalproblemen. Bovendien, de gemeentelijke herindelingen die nu lopen, zijn vrijwel allemaal initiatieven van onderop. Het is bepaald niet stil op dat front.

Bovens: Wethouders van machteloze gemeenten zijn de beste garantie dat er van onderop goede oplossingen komen voor de schaalproblemen

HENDRIKX Ik wil daar toch iets aan toevoegen, al zal ik daarmee de populariteitsprijs niet winnen. We kunnen er niet omheen dat een specifieke taak van het middenbestuur is te bezien of gemeentelijke herindeling in bepaalde gevallen noodzakelijk is. Zo worden bijvoorbeeld de steden Zutphen en Deventer — in tegenstelling tot Zwolle — al vele jaren in hun ontwikkelingsvermogen beperkt door een historisch niet meer functioneel grensbeloop. Als het echt niet anders kan, heb je als provinciaal bestuurder een niet geringe bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de aanpassing van de structuur. Bekijken of herindelingen nodig zijn, moet uiteraard streeksgewijs worden bezien, omdat je anders weer nieuwe problemen schept. Zo'n exercitie zou je één keer per generatie moeten doen. In Overijssel hebben we acht jaar nodig gehad om een klimaat te scheppen waarbinnen de open zenuw kon worden behandeld. Er zijn nu, na de herindeling, weinig negatieve gevoelens meer bij de bewoners, op een enkele plaats na. Het is wederom sterk afhankelijk van de bestuurders die er zitten. Als zij met overtuiging de problemen aankaarten en aangeven dat het anders niet meer kan, dan zijn de vaak emotionele bezwaren heel snel verdwenen. Uitdrukkelijk zeg ik: neem die verantwoordelijkheid maximaal één keer per generatie en niet vaker; er moet de nodige bestuurlijke rust zijn.

SPIES Het draait wederom om wethouders die hun nek durven uit te steken. Die heb ik veel liever dan degenen die dezelfde boodschap aan een 'hogere' overheid overlaten, om vervolgens mooi weer te kunnen spelen naar de eigen bevolking. Ik denk dat er angst is voor de eigen bevolking die niet eens meer op feiten is gebaseerd. Ga naar een willekeurige ondernemersvereniging. Daar begrijpen ze de dilemma's!

HOE DE IMPASSE IN DE RANDSTAD TE DOORBREKEN

In de Randstad zijn de problemen te groot voor de bestaande provincies. Wat te doen? Het rapport van de Raad voor het openbaar bestuur over het middenbestuur presenteert een deling in twee voor de Randstad: een Noord- en een Zuidvleugel. Dus niet zoals de Commissie Kok wil, een Randstadprovincie en verschillende andere regio's. Maar ook op dit punt zegt het CDA: dat gaat ons te ver.

SPIES Eerst even over het rapport van de Commissie Kok. Daarop hebben we buitengewoon kritisch gereageerd. Wat deze commissie goed doet, is pleiten voor een Randstadoffensief. Dit is ook in het regeerakkoord opgenomen. Maar ook hier geldt de vraag: moet de structuur daarin leidend of volgend zijn? Wij zeggen: als er al een structuurwijziging moet komen, dan moet deze volgend zijn. Kok zegt nu al tot een grootschalige herindeling in vier regionale gebieden te willen komen. Dat is mij veel te drastisch.

VAN BIJSTERVELD Ook bij ons advies [van de Raad voor het openbaar bestuur; red.] was de structuur niet leidend. Daarom is onder meer gezegd: laten we niet heel Nederland op de schop nemen, maar ons beperken tot een oplossingsgerichte aanpak voor de Randstad. Nu is er inderdaad een situatie ontstaan die ook geografisch om een nieuwe herijking van structuren en verantwoordelijkheden vraagt. Die keuze moet je niet uit de weg gaan. Maar, zeker, we hebben op dit vlak niet voor niets de minst zware oplossing gekozen, juist om de inhoudelijke aanpak te faciliteren en niet om deze te compliceren.

SPIES Over zo'n specifieke aanpak zijn we het eens. Een Randstadoffensief is nodig. Dit vergt herordening en centralisering van taken, op in ieder geval de terreinen van verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening. Maar als je daar dan ook nog eens een discussie over bestuurlijke reorganisatie en herindeling aan vastplakt, dan weet ik bijna zeker dat er de eerstkomende tien tot vijftien jaar niets gebeurt, en dat kunnen we ons, gezien de ernst van de problematiek, niet permitteren. Daarom hebben we ook heel bewust gezegd, laat Camiel Eurlings namens het kabinet de trekker van het Randstadoffensief zijn, want op het moment dat we dit bij Guusje ter Horst hadden neergelegd, was de kans veel te groot geweest dat we weer eerst een bestuurlijke structuurdiscussie waren begonnen. En misschien, ik sluit het niet uit, moeten we op een gegeven moment besluiten dat de bestaande bestuurlijke schaalgrootte echt op de schop moet, maar vooralsnog zie ik het nut daarvan totaal niet in. Over zo'n Randstadprovincie is ook bepaald geen consensus. Sterker nog, ik zie een volstrekt verdeeld huis voor me, want er is geen Commissaris die het met zijn eigen staten eens is, er is geen College van Gedeputeerde Staten dat het erover eens is, noch een gemeenteraad — met uitzondering misschien van Rotterdam. Voordat je het daarover eens wordt, heb je jezelf al op zo'n grote achterstand gezet. Dan zeg ik: probeer het nu vooral vanuit de inhoudelijke kant met elkaar eens te worden over de aanpak van problemen.

HENDRIKX Ik heb over deze kwestie nagedacht in het kader van de Commissie Geelhoed. Ik had in een eerder stadium een 'dobbelstenennotitie' geschreven, waarbij ik in het licht van de internationale concurrentieverhoudingen ook tot zo'n vier of vijf regio's voor Nederland kwam. Ik houd een evolutionaire ontwikkeling in die richting nog steeds goed voor mogelijk.

Met anderen zeg ik: stel de inhoud voorop (problemen, kansen, oplossingsrichtingen). Geef daaraan bij voorrang aandacht. Maar het was voor mij bepaald een koude douche dat de OESO nodig was om Nederland te wijzen op het bestuurlijk onvermogen om die inhoudelijke problemen aan te pakken. Omdat de oplossing van de Randstadproblemen zeer belangrijke nationale uitstralingseffecten heeft, ligt een nationale aanpak voor de hand. Niet alleen vanuit Verkeer & Waterstaat, maar ook vanuit andere ministeries. Zo'n zaak van groot maatschappelijk belang en urgentie rechtvaardigt dat je de competenties van gemeente, stad, provincie, regio's moet kunnen doorbreken.

BESTUURSAKKOORDEN EN DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN HET RIJK

Aan het begin van het gesprek is gesproken over de noodzaak te bouwen aan vertrouwen, omdat de verhoudingen tussen de medeoverheden wat vertroebeld zijn geraakt. Maar hoe doe je dat dan? Het regeerakkoord spreekt de wens uit om te komen tot bestuursakkoorden. Is het vertrouwen zodanig weggezakt dat we het nota bene moeten vastleggen in afspraken?

HENDRIKX Ik vind het opnieuw sluiten van bestuursakkoorden met IPO en VNG goed. De afgelopen jaren is wel een dieptepunt geweest in de verhoudingen. De affaire rond de OZB en de inkrimping van het belastinggebied, waarbij het rijk heeft nagelaten compenserende voorzieningen te treffen voor een voldoende omvangrijk eigen belastinggebied, heeft de verhoudingen behoorlijk negatief gekleurd. Maar voor nu zou ik zeggen: streep eronder. Het regeerakkoord biedt nieuwe kansen. De minister van Binnenlandse Zaken heb je buitengewoon hard nodig als belangenbehartiger voor decentraal bestuur, niet alleen in de honderddagenperiode.

SPIES De verhouding tussen rijk en provincies was goed, zeker gezien de mogelijkheden die de Decentralisatie Landelijk Gebied vanwege de Wet op ruimtelijke ordening en de Nota Ruimte bood. De verhouding tussen gemeenten en rijk was inderdaad niet goed. Hier speelden twee zaken: de inperking van het eigen belastinggebied dus en de reorganisatie van de politie. Tegelijkertijd constateer ik een belangrijke tegenkracht, die tot tevredenheid aanleiding heeft gegeven, namelijk de Wet werk en bijstand en de Wet maatschappelijke ondersteuning die gemeenten meer mogelijkheden en vrijheden bieden. Maar het is duidelijk dat een bestuursakkoord mogelijkheden schept tot herstel van vertrouwen. Het regeerakkoord biedt daarvoor aanknopingspunten, via investeren in lokale overheden door de bestedingsvrijheid fors te vergroten en ruimte te bieden voor een nieuw belastinggebied. Ook de openingen naar meer differentiatie bieden kansen.

> *Bovens: De echte testcase voor de mate waarin vertrouwen hersteld kan worden, is het ministerschap van Ella Vogelaar*

BOVENS De echte testcase voor de mate waarin vertrouwen kan worden hersteld, is het ministerschap van Ella Vogelaar. De passages in het regeerakkoord die gaan over het belastinggebied en de bestuursakkoorden

FOTO: ROLAND PIERIK

V.l.n.r. Theo Bovens, Liesbeth Spies, Sophie van Bijsterveld en Jan Hendrikx

zijn allemaal prima. Maar ik moet zeggen dat de instelling van een minister voor wonen, wijken en integratie door de grote steden met argusogen is bekeken. Hoe kan het nu, dat juist op deze kerntaakgebieden van gemeenten een rijksminister wordt aangesteld? Waarom gaat zij zich met 'onze' wijken bemoeien? Haar optreden zal cruciaal zijn voor de wijze waarop de samenwerking met de gemeenten gestalte gaat krijgen. Ella Vogelaar heeft de sleutel in handen of het vertrouwen voor een deel weer kan worden hersteld. De huidige constellatie biedt zeker veel kansen, maar vergt ook een verstandig opereren, omdat er veel kan worden kapotgemaakt.

SPIES Dit zal zeker een belangrijke proeve zijn! Ik wil evenwel nog een andere toevoeging maken. De 'grote schoonmaak' moet ook onderdeel zijn van het bestuursakkoord. Dat betekent een scherpere toedeling van verantwoordelijkheden tussen de drie bestuurslagen. Een voorbeeld: zoals al eerder aangestipt, zijn er in onze ogen te veel taken inzake de ruimtelijke ordening aan de door de Wet gemeenschappelijke regelingen mogelijk gemaakte plusregio's toebedeeld. Het probleem is dat deze niet democratisch gelegitimeerd zijn. Het is echt noodzakelijk om de verantwoordelijkheden strikter en scherper te verdelen onder de drie bestaande, democratisch gelegitimeerde bestuurslagen.

Lucas Hüsgen

Stem mij uit het hebbeding

Hier moet nog heel veel komen; een

paar formuleringen sorteer ik) sorteert
raad van de aanwezigen; sorteert het geheel
van de provinciën en de gemeenten; sorteert
mogelijke grondwetswijzigingen; sor-

een sprong uit de unie, eenieder toe te staan, welke weg ook, onder
wilgentenen door, tussen

de fabrieksterreinen – u

bent sorteerbaar voor een mogelijkheid; een sprong, een
neutraal object dat zich in subjectieve wending overgeven mag
aan iedere andere mogelijkheid: samenkomst
met dimensieneutrale mogendheden; hulpvaardig, altijd weer
de rest van de wereld; we poten er 'n

NEGEN

midden in.* De duidelijke opschaling, het weglekken, een bron

(waterfabrikant die er heus weet van heeft gehad dat), nee:

deze discussie, dit wijzigen in elkaars andere samenkomsten bieden,
de inspraakronde verloopt omdat ze geen inspraakronde meer

kan, zal zijn, hoeft: uitspraakronde, uitspringvlonder, weg-

springvolta, nu kunnen wij allemaal niet hier dan heenwaarts henen,
wensenmassa vol bezet wentelt zich naar buiten,

zolang zij haar ruimte met zichzelf overtollig maakt,
moet zij ook haar wensen laten wentelen naar wie met haar
willen wentelen; Bolsward, Middelburg, de Vogeltjeswijk te P.,

samen één natie. Kalm aan. Vreugdedansontsnoering
in het smaragden paleis der menselijkheid, samen(ver)voering
uit het oneindig hebbeding: realiteit.

///Was dichtkunst dover dan Beethoven,

* Dit klopt niet helemaal, maar zo hoort het ook.

Lucas Hüsgen (1960) is schrijver, dichter, vertaler. Recente publicaties: *Nee, maar het gebeurt* (essays, 2003), *Deze rouwmoedige schoonheid* (poëzie, 2005, genomineerd voor de Ida Gerhardtprijs 2006) en een uitvoerig essay in de kunstenaarsmonografie *Toon Teeken - More is more* (2006). Ook vertaalt hij Koreaanse poëzie.

Boeken

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Spiegel van de Staat

Den Haag | 2007 | 164 pp. | € 17,50 | ISBN 978 90 74493 50 5

Naar *one man, two votes*?

door *Thijs Wöltgens*

Oud-politicus voor de PvdA

Grote constitutionele veranderingen weerspiegelen vaak revolutionaire situaties. Dit gold al voor onze Bataafse grondwet (Franse revolutie). Dit gold ook voor volgende ingrepen. Thorbecke werd zeer geholpen door de dreigende Duitse revolutie in 1848. De grondwetswijzigingen aan het einde van de Eerste en Tweede Wereldoorlog stonden eveneens in het teken van omwentelingen: de Russische, respectievelijk de Indonesische revolutie.

Velen hebben de jaren zestig van de vorige eeuw zijn ook als revolutionair ervaren (mei 1968). De vraag is of dat decennium even diepe sporen achterlaat in onze staatsinrichting. Het is in elk geval niet verrassend dat de typisch jarenzestigpartij, D66, een aantal grondwetswijzigingen als kroonjuwelen koesterde. Ik heb niet de indruk,dat de oprichters van die partij hun missie als geslaagd ervaren. Wel is er oneindig veel gediscussieerd, zijn er tal van commissies aan het werk gezet en zijn er ten minste evenzoveel rapporten verschenen. Er is ook geëxperimenteerd, bijvoorbeeld met het referendum. De ervaring daarmee heeft ook geen onverdeeld enthousiasme weten te wekken.

Na veertig jaar zijn we *sadder and wiser*. Dit blijkt ook uit het rapport *Spiegel van de Staat*, uitgebracht door het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. In dat rapport worden de meest gangbare vernieuwingsvoorstellen gewogen en te licht bevonden. Daarmee is dit rapport ook een spiegel van de huidige tijdgeest. Kenmerkend voor die tijdgeest is het motto van Adenauer: '*Keine Experimente'* (Niet voor niets een motto uit de jaren vijftig).

Die tijdgeest is er niet zonder reden en ook niet alleen maar restauratief. De ervaring van de laatste tijd is, dat de veel besproken kloof tussen straat en staat betrekkelijk weinig te maken heeft met de institutionele vormgeving van onze democratie, maar alles met politiekinhoudelijke verschillen. Het systeem is zelf al heel open voor nieuwkomers als LPF, SP, PVV en PvdD. De campagnes van deze partijen richten zich niet op bevoegdheden en besluitvormingsprocedures, maar op inhoudelijke *issues.* Het is de tragiek voor de EU-Grondwet, dat die ging over stemverhoudingen, competenties en beslis-

singsprocessen. De complexiteit daarvan kan gemakkelijk worden geduid worden als een nevelgordijn voor allerlei duistere bedoelingen.

Terecht is de teneur van het W1-rapport: terug naar de politieke inhoud. De auteurs kiezen dan ook voor een helder criterium, waaraan zij institutionele veranderingen toetsen. Het criterium is de mate waarin zulke veranderingen bijdragen aan de terugkeer naar een overtuigende politiek, die tijdig agendeert, effectief opereert en draagvlak genereert. Vanuit dat criterium blijft er niet zo heel veel van de oude vernieuwingsagenda op de zeef liggen.

> *Het opmerkelijkste vernieuwingsidee uit het rapport behelst de invoering van een gemengd kiesstelsel naar Duitse snit*

Des te nieuwsgieriger kan men zijn naar die voorstellen die het schiftingsproces hebben overleefd.

Het opmerkelijkste vernieuwingsidee uit het rapport behelst de invoering van een gemengd kiesstelsel naar Duitse snit. Dit stelsel is een combinatie van de twee bekende kiesstelsels: het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, zoals we dat in ons land kennen, en het Britse districtenstelsel. Vernieuwers in Nederland (en bijvoorbeeld Israël) willen af van die volstrekte evenredigheid met haar vele partijen en partijtjes die de machtsvorming buiten de kiezer onderling regelen. Vernieuwers in Engeland willen juist af van het districtenstelsel, omdat de samenstelling van het parlement typisch een geval is van *the winner takes it all* en dus geen afspiegeling van het electoraat. In Duitsland is het kiesstelsel eigenlijk onomstreden. In dat stelsel krijgt de kiezer twee stemmen. De ene stem is voor de lijst van een partij en de andere stem is die voor een persoon,die zich kandidaat stelt om het kiesdistrict te vertegenwoordigen. De eerste stem bepaalt hoe de Bondsdag over de verschillen partijen wordt verdeeld (evenredigheid). Als via de tweede stem het aantal direct gekozenen van een partij groter is dan overeenkomt met de lijstevenredigheid (overschotzetels of *Überhangmandate*), dan wordt de omvang van het parlement zodanig vergroot, dat de evenredigheid wordt hersteld. Het rapport presenteert een inventieve variant, waarbij het gemengde stelsel ook zonder verandering in het aantal parlementszetels kan werken. Door handhaving van de huidige situatie met 150 zetels in de Tweede Kamer is ook een wijziging van de Nederlandse Grondwet onnodig. In de door het rapport aangedragen variant wordt het aantal direct gekozenen dat de evenredigheid overschrijdt, niet door uitbreiding van het aantal kamerzetels van de andere partijen gecompenseerd, maar in mindering gebracht op het aantal via de lijst gekozen partijgenoten.

Het rapport wijkt ook in andere opzichten af van het Duitse voorbeeld. Duitsland kent een kiesdrempel van 5 procent, het rapport bepleit handhaving van onze lage (0,7%) drempel. In Duitsland geldt het tweestemmenstelsel ook voor de andere verkiezingen, zoals voor gemeenteraden en landsparlementen. Het rapport beperkt zich tot de samenstelling van de Tweede Kamer.

Ik ben zelf enthousiast geworden over het Duitse kiesstelsel door het intensieve contact dat ik als parlementariër had met mijn toenmalige collega's over de grens. Die collega's waren veel meer echte volksvertegenwoordigers dan onze Kamerleden. Zij kenden elke straat van hun *Wahlkreis* en waren

daadwerkelijk aanspreekbare intermediairs tussen de straat en de staat.

In Haagse kringen is het bon ton om enigszins smalend te spreken over regionalisten.

Mijn ervaring is echter, dat die regionalisten juist bij uitstek generalist moeten zijn. In hun *constituency* krijgen ze alle vragen op hun bord: van AOW tot huurtoeslag, van infrastructuur tot euthanasie, van onderwijs tot btw en van ruimtelijke ordening tot kunstenplan. In dat gesprek met de individuele burger, die vaak meer deskundig is in de praktijk dan in de theorie, val je eerder door de mand dan in menig tv-interview, waar de vragen veelal de exactheid van krantenkoppen kennen. Je moet weten waarover je het hebt.

Het politieke systeem in Duitsland stelt de regioafgevaardigden ook in staat om zo'n aansprekende rol te vervullen. De Bondsdag kent om de week een zittingsvrije week, die de politici benutten om in hun district met hun kiezers in gesprek te gaan. Daartoe beschikten zij in hun district over een open kantoor, bemand door professionele en vrijwillige helpers. De financiering van de parlementaire ondersteuning was dus niet alleen op de Berlijnse stolp gericht. Hetzelfde geldt voor de regionale campagnefinanciering. Die moet het mogelijk maken dat de burgers niet kunnen ontkomen aan het politieke gevecht om het mandaat van hun streek. Het zijn dan ook allemaal geen triviale randvoorwaarden voor een succesvolle werking van het Duitse stelsel. En de aandacht daarvoor mis ik een beetje in het rapport, dat zich — overigens terecht — wel zorgen maakt over de Haagse ondersteuning van de Kamer.

Ook in andere opzichten lijkt het mij goed dat de rapporteurs iets verder denken over de consequenties van hun voorstellen. Als je blijft vasthouden aan onze lage kiesdrempel, dan kan het herstel van de evenredigheid wel eens heel grote veranderingen met zich mee brengen; of voor de omvang van het gekozen gremium, zoals in de Bondsrepubliek, die zich daartegen heeft gewapend met de 5-procentsdrempel, ofwel — conform het voorstel van het CDA/WI — voor het aantal via de lijst gekozenen. Stel het CDA wint 40 van de 50 kiesdistricten, dan speelt de CDA-lijst nog maar een marginale rol. Ik denk, dat die rol te marginaal is om het CDA warm te maken voor een verbod om lijstkandidaten tevens districtskandidaten te laten zijn. De samenstelling van de fractie wordt dan te veel een loterij. Ik denk dan ook dat het CDA het voorgestelde combinatieverbod niet zal overnemen.

Nu kan men tegenwerpen dat de kans niet groot is dat het CDA 40 van de 50 kieskringen wint. Toch zal het in ons veelpartijenbestel mogelijk zijn een district te winnen met een relatieve meerderheid van 20 tot 25 procent, zolang de kiezers de partij van hun eerste voorkeur trouw blijven met hun tweede stem. Het rapport is voorstander van de districtskeuze op basis van een relatieve meerderheid, ook al omdat daarmee een tweede verkiezingsronde wordt voorkomen. Ik geloof dat die opvatting niet goed is doordacht. Het is in elk geval in strijd met de gedachte om die regioverkiezing een spannend personeel duel te maken en een identificatie tussen de regio en de afgevaardigde te bewerkstelligen. Stel, dat die afgevaardigde bij een opkomst van 70 procent met een relatieve meerderheid van 30 procent wordt gekozen. Dan kan slechts 21 procent van het electoraat zich met hem identificeren. En dus vier van de vijf stemgerechtigden niet; dat is geen brug tussen straat en staat, dat is eerder een bevestiging van de kloof. Die brug staat pas als ten minste de helft van de kiezers zich door een persoon ziet gerepresenteerd. En dat kan in een tweede ronde gebeuren, de ronde van meeslepende

tweegevechten. Daarin vindt de identificatie van kandidaat en regio pas echt plaats: de gekozene kan nu zonder overdrijving over 'zijn' kiezers praten en 'zijn'kiezers kunnen hem erop aanspreken dat hij 'hun' vertegenwoordiger is. Die tweede ronde, met nog maar twee kandidaten, levert welhaast zeker bij de grote partijen overschotzetels op. En dat kan, zoals gezegd, het belang van de lijst drastisch relativeren, als die zetels conform het rapport op de via de lijst gekozenen worden gekort.

Ik wil ook nog graag op een ander aspect van het gemengd kiesstelsel wijzen. De gedeeltelijke regionalisering van de samenstelling van de Tweede Kamer ondergraaft de bijzondere positie van de Eerste Kamer. De Senaat legitimeert zijn positie door de getrapte regionale verkiezing, waaraan overigens geen gewone burger te pas komt. Welnu, die regio's zijn al in de Tweede Kamer op een veel directere manier vertegenwoordigd. De tweede stem onderstreept de overbodigheid van een tweede kamer, ook al heet die de eerste kamer. Dat Duitsland naast de Bondsdag een Bondsraad kent, is een uitvloeisel van zijn federale structuur. Maar de eenheidsstaat Nederland kent deze reden voor bicamerisme niet, of — zeker na invoering van het gemengd kiesstelsel — niet meer.

Het CDA/WI bepleit niettemin het voortbestaan van de Eerste Kamer, als een soort raad van toetsing en heroverweging. Dat is geen compliment voor de Tweede Kamer. Als die al op de vingers moet worden getikt, dan kan dat beter door een constitutioneel hof dat daadwerkelijk boven de partijen staat. Dankzij verdragen als het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, is de wetgever allang geconfronteerd met rechterlijke toetsing. Zo'n hof lijkt mij ook verstandig genoeg om onze grondwet naar zijn historische bedoeling te interpreteren en daarmee de formulering van de grondrechten in die grondwet te relativeren.

De zorgen van de auteurs van het rapport (een constitutioneel hof verabsoluteert de grondrechten), vind ik op dit punt overdreven. In een eventuele wet op een constitutioneel hof kunnen we vastleggen dat het hof de grondrechten interpreteert overeenkomstig de wijze waarop de tot dan toe bevoegde grondwettoetsers (wetgever en rechters) dat hebben gedaan.

Als oud-politicus besef ik echter ten volle dat de politieke haalbaarheid van het gemengde kiesstelsel niet groter wordt door

> *Geen betere bekroning van de lange strijd om* one man one vote *dan* one man two votes

het te verbinden met de afschaffing van de Eerste Kamer. Ik haast me dan ook te zeggen dat het gemengd kiesstelsel het verdient om op zijn eigen merites te worden beoordeeld, al zou een koppelverkoop logischer zijn. Geen betere bekroning van de lange strijd om *one man one vote* dan *one man two votes.*

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Spiegel van de Staat
Den Haag | 2007 | 164 pp. | € 17,50 | ISBN 978 90 74493 50 5

Christendemocratische schroom over de staat

door *Frank Ankersmit*

Rijksuniversiteit Groningen

Het WI- rapport getiteld *Spiegel van de Staat* herinnert er terecht aan dat de wortels van de christendemocratische staatstheorie tot ver in de tijd terugreiken. Het rapport zelf wijst in dit verband op de calvinistische staatstheorie van de zestiende-eeuwse monarchomachen (p. 43). Deze monarchomachen (letterlijk: monarchenbestrijders) verzetten zich tegen het vroege zestiende-eeuwse absolutisme. Zij vreesden dat de absolute monarch hen niet de vrijheid zou laten hun (calvinistische) geloofsovertuiging te belijden. De ideeën van de monarchomachen werden hier te lande dan ook warm onthaald in de jaren na 1579.

Aan dit gegeven zijn enkele nuttige inzichten te verbinden. In de eerste plaats verklaart het die verbluffende zwakte van de Nederlandse staat tijdens de Republiek, die zich in de loop van de achttiende eeuw zozeer zou gaan wreken. Bedenk daartoe dat de calvinistische staatstheorie in essentie een opstandsleer was. Dat was inderdaad waaraan men behoefte had in het conflict met Filips II. Maar het spreekt vanzelf dat men geen staat kan funderen op een opstandsleer. Het is alsof men uit licht duisternis wil maken (of omgekeerd natuurlijk). Om een ander beeld te gebruiken: met bajonetten kan men van alles doen, behalve erop gaan zitten, zoals Talleyrand eens snedig opmerkte tegen Napoleon. En zo kan men ook geen staat construeren zolang men blijft 'zitten' op dat recht van opstand. Kortom, de calvinistische staatstheorie was vooral bedacht op het bieden van garanties tegen misbruik van de staat, maar niet op de fundering, constructie of legitimering daarvan. En inderdaad, hoewel de calvinistische staatstheorie zich soms ook van het discours van het natuurrecht bediende, had het natuurrecht hier nooit die constructivistische en legitimerende rol die het in

het moderne, liberale natuurrecht sinds Hobbes zou krijgen.

In de tweede plaats, binnen de calvinistische staatstheorie werd de staat toch in de eerste plaats geassocieerd met de absolute monarch, kortom: met de tegenstander. Met als gevolg dat men in de zestiende en vroegzeventiende-eeuwse Republiek het plotseling verworven bezit van de staatsmacht ervoer als een vreemd en onwennig geschenk, waar men niet goed raad mee wist. De hele zeventiende eeuw bleef men dan ook eindeloos theoretiseren over wat men met dat onverwachte cadeau moest beginnen, zoals Kossmann overtuigend aantoonde in zijn onderzoek van de Nederlandse politieke theorie van de zeventiende eeuw. Voorts, de calvinistische en de latere christendemocratische gedachte dat alle wereldlijk gezag uiteindelijk van God komt, bestendigde deze merkwaardige christendemocratische onthandheid tegenover het gegeven van de soevereine staat. Het was alsof men die aan de absolute monarch ontworstelde staat meteen weer had weggegeven aan God — zonder die Staat ooit daadwerkelijk een moment in eigen beheer te hebben gehad. Het gevolg van dit alles was, dat de christendemocratie de staat doorgaans bezag als een politieke realiteit, waarmee men zich nooit geheel en al kon identificeren.

Dit stemt overeen met bepaalde (zeker niet alle!) lijnen in de katholieke staatsopvatting, met name waar men aansloot bij Paulus' woord dat alle overheid van God komt. Men kan in dit verband denken aan de thomistische gedachte van de *societas perfecta*. Thomas verwees daarmee naar de oude formule van Cicero (ook vermeld, maar afgewezen door Augustinus in zijn *Civitas Dei*) en waar die *societas perfecta* wordt gedefinieerd als een samenleving georganiseerd door een rechtvaardige wet, met het oog op het algemeen belang. Welnu, opvallend in deze formulering is dat die geheel zwijgt over de staat als het enige instituut dat tot die wetgeving bevoegd is. Overigens hoeft dat niet te verbazen, aangezien de rechtsscheppende Staat een fenomeen is van veel later tijd.

Kortom, binnen de christendemocratische traditie bleef men de staat bovenal ervaren als een *corpus alienum*, als iets wezensvreemds, als een institutie die men zowel met respect (Paulus) als met het grootste wantrouwen (de overheid als de erfgenaam van de absolute monarch en van de revolutie) bezag, en waartegen men zich daarom gaarne ingroef in vertrouwdere, horizontale sociale verbanden. Denk daartoe bijvoorbeeld aan Kuypers 'soevereiniteit in eigen kring'. Kuyper formuleerde die theorie immers als wapen tegen de liberalen, die de staat wilden gebruiken om het publieke domein (en met name het onderwijs) van religieuze smetten te reinigen. De liberalen waren voor (Groen en) Kuyper daarom, in feite, een moderne incarnatie van Filips II — en uiteraard ook van de Franse Revolutie, waarvan Tocqueville overtuigend had aangetoond hoezeer die de erfgenaam was van de absolute monarchie. Vandaar de heftigheid van de antithese. Ten slotte, dat wantrouwen werd nog versterkt door de sociale afstand tussen de protestantse 'kleine luyden' en de Zuid-Nederlandse katholieken enerzijds en de Noord-Nederlandse liberale bourgeoisie anderzijds. Dit temeer omdat het liberalisme zich

altijd zoveel gemakkelijker met de staat identificeerde dan de christendemocratie.

Dit verheldert ook waarom christendemocraten een wezenlijk andere vrijheidsconceptie hebben dan de liberalen. De christendemocratische vrijheidsopvatting is in wezen nog premodern (en waar ik dat begrip zeker niet in pejoratieve zin gebruik), omdat hier de vrijheid nog buiten de staat om wordt gedacht. De harde kern van dit vrijheidsbegrip is immers het tegen de staat gerichte recht van opstand en niet een vrijheid die eerst in en door de staat wordt geschapen, zoals het moderne, liberale natuurrecht het hebben wilde. Eerst de liberalen politiseerden het vrijheidsbegrip, zoals dat gebeurde in de zeventiende- en achttiende-eeuwse contracttheorieën; en voor hen waren de burgerlijke en politieke vrijheid dan ook slechts denkbaar binnen de politieke orde, d.w.z. binnen de staat.

De christendemocratische vrijheidsconceptie was (en is) theoretisch kwetsbaar omdat zij de al lang bestaande politieke moderniteit miskent; maar strategisch heeft zo'n vrijheidsbegrip wel degelijk zijn voordelen. Men kan het dan immers des te gemakkelijker aanpassen aan wat onder de bestaande omstandigheden goed uitkomt. De recente ontwikkelingen in ons land bieden daarvan een fraaie illustratie. In de voorgaande kabinetten-Balkenende omarmden de christendemocraten een in wezen liberaal en individualistisch vrijheidsbegrip, terwijl in het zojuist totstandgekomen kabinet-Balkenende het accent weer werd verlegd naar een vrijheid die zich eerst in een sociale orde kan constitueren, zoals de calvinist Althusius die zich al had gedacht in zijn *Politica methodice digesta* van 1610. De gedachte zou tweeënhalve eeuw later op magistrale manier worden uitgewerkt door Otto von Gierke (en het is zeker jammer dat de Nederlandse christendemocratie zich zo zelden door diens oeuvre liet inspireren). Juist dat premoderne vrijheidsbegrip kan in iedere gewenste zin worden gemanipuleerd om in de buurt te komen van gegeven moderne realiteiten. Dergelijke escapades met het vrijheidsbegrip zijn voor de liberaal niet mogelijk, zoals hij ook het idee van de 'soevereiniteit in eigen kring' als een contradictie zal veroordelen (en waarbij de liberaal zich kan beroepen op hoe niemand minder dan Bodin zelf het soevereiniteitsbegrip definieerde in zijn S*ix livres de la République* van 1576).

Dat is dan waar de christendemocratie overeenstemt met, en verschilt van het liberalisme. Ook de liberalen verwierpen de staat in zijn verschijningsvorm van de absolute monarchie. Maar zij namen er geen genoegen mee om zich in te graven tegen de gevaren die van die staat te duchten waren of om daartegen '*when the worst comes to the worst*' in opstand te komen. Integendeel, zij waren in de Franse Revolutie tegen die staat ten strijde getrokken en waren erin geslaagd om die voorgoed van de absolute monarch af te pakken en om die vervolgens te geven aan 'het volk' — hoe men die notie ook wil verstaan. Zij zagen de staat sindsdien als het onvervreemdbare eigendom van henzelf, van het volk, en als het instrument dat het volk ten dienste stond om het algemeen belang zo goed mogelijk te verwerkelijken. Voor hen was de staat daarom geenszins noodzakelijkerwijs een

bedreiging van de vrijheid. Integendeel, voor hen vereiste de politieke vrijheid — de vrijheid om invloed uit te oefenen op het handelen van de staat — juist de staat om eerst gerealiseerd te kunnen worden. Dat betekent overigens geenszins dat de liberalen blind waren voor de gevaren van een sterke en onverantwoord handelende staat. Integendeel, eerst zij formuleerden de burgerlijke vrijheden die de staat steeds behoort te respecteren. Het calvinistische leerstuk van het recht van opstand — uiteraard een weinig praktische alles-of-nietsformule — werd op deze manier omgesmeed tot een doctrine die men met de liberale grondrechten handen en voeten kon geven.

Deze van ons politiek-theoretisch verleden geërfde verschillen tussen christendemocratie en liberalisme herhalen zich in het door het WI voor het CDA vervaardigde rapport *Spiegel van de Staat* (2007) en het in 2005 uitgekomen Liberale Manifest getiteld *Om de Vrijheid*. Opvallend is dat beide rapporten in hun analyse van bestaande euvels niet zeer van elkaar verschillen. Beide rapporten zijn bezorgd over het afnemend vertrouwen van de burger in de politiek, beide constateren dat de hedendaagse staat onvoldoende is toegerust voor de uitvoering van zijn taken en beide zijn mening dat de verstrengeling van executief en legislatief bij dat alles de kern van het probleem vormt.

Maar waar het *Liberaal Manifest* niet aarzelt om de koe bij de horens te vatten, daar toont de *Spiegel van de Staat* de schroomvalligheid die eigen is aan de christendemocratie, zodra het om de staat gaat. Een schroomvalligheid die men dus zeker niet met het conservatisme moet verwarren — men behoeft daartoe alleen maar aan het monarchomachische verleden van de christendemocratie te denken! Het is eerder de schroomvalligheid van iemand die met eerbied een terrein betreedt waar hogere machten dan hijzelf de scepter voeren.

Illustratief is dat het betoog in *Spiegel van de Staat* aanvangt met een uitvoerige en zeer respectvolle verhandeling over het koningschap en over de 'verplichtende symboliek van het Huis Oranje'. Dat is nog een reminiscentie aan de zestiende eeuw, toen de calvinistische monarchomachen meenden met hun verzet tegen de staat het terrein te betreden dat eigenlijk aan de monarch toebehoort. Maar belangrijker is dat die zojuist genoemde schroomvalligheid ten opzichte van de staat de auteurs van het rapport noopt tot het afwijzen van aanpassingen van de bestaande staatkundige structuren:

> *Het liberalisme heeft zich altijd zoveel gemakkelijker met de staat geïdentificeerd dan de christendemocratie*

> 'bij dergelijke vragen gaat – in Nederland – altijd veel aandacht naar aanpassingen van de staatkundige structuur. (...) Die reflex om inhoudelijke vragen in structuurtermen te gieten zou wel eens onderdeel van het probleem kunnen zijn. Politiek en bestuur staren zich dan blind op de structuren, en verliezen daarbij gemakkelijk uit het oog dat het uiteindelijk gaat om (een visie

op de) inhoud, om draagvlak en om het boeken van resultaat' (18, 19).

Let ook op het woord draagvlak in dit verband en op de associatie van draagvlak met inhoud en van de staat met de als negatief gepresenteerde vorm en/of structuur. Draagvlak is een typisch christendemocratisch en onliberaal begrip. Het begrip verlegt het zwaartepunt van de publieke besluitvorming immers van de staat naar de samenleving en onderstreept daarmee nog eens het christendemocratische ongemak met de staat. De liberaal, daarentegen, zal de staat zien als de uitdrukking van de collectieve wil, daarbij niet minder dan de christendemocraat beducht zijn voor misbruik van de staat en juist daarom bij uitstek geïnteresseerd zijn in kwesties van vorm en structuur.

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de christendemocratische schroom voor de staat de auteurs van het rapport er geenszins van weerhoudt om een aantal originele en interessante voorstellen te doen voor de herinrichting van 'het Huis van Thorbecke'. Opvallend is hier met name dat de *Spiegel van de Staat* het door de Nationale Conventie gedane voorstel van de zogenoemde themacommissies omarmt en instemt met hoe die de vorm of structuur van de staat zouden kunnen verbeteren. Het systeem van de themacommissies verlangt dat de gekozen Tweede Kamer zich voor iedere zittingsperiode opdeelt in een aantal commissies, die zich buigen over een klein aantal door de samenleving als urgent ervaren problemen. Niet de logica en de agenda van het kabinet, maar die van de samenleving zullen dan de besluitvorming bepalen van de Tweede Kamer. Wat dat betreft bestaat er zeker een spanning tussen die zo terughoudende inleiding en de veel moediger rest van het rapport.

Graag betuig ik ook mijn instemming met de meeste van deze voorstellen. Samen met de kalme en zakelijke betoogtrant en de zeer deskundige argumentatie dwingen ze het respect van de lezer af. Maar waar het *Liberaal Manifest* met de gekozen minister-president en met een nieuwe omgang met de ministeriële verantwoordelijkheid stappen zette die ons grootste politieke euvel — de heilloze verstrengeling van executief en legislatief — kunnen verhelpen, daar beperkt de *Spiegel van de Staat* zich tot maatregelen waarmee we de vele bestaande bestuurlijke tekortkomingen van onze huidige staat niet zullen kunnen verhelpen.

Raad van State
Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen.
Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen
Den Haag | 2006 | 80 pp.

Kennis grondslagen openbaar bestuur moet beter

door *Dirk Gudde*

Dirk Gudde is wethouder te Zeist en was tot voor kort werkzaam op het Partijbureau van het CDA, bij het Steenkampinstituut, en als secretaris van de CDA-bestuurdersvereniging

'Er is alle partijen veel aan gelegen om van de Code een levend, inspirerend document te maken', zo staat in de inleiding op de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.[1] Dat is helaas niet gelukt. De Code Interbestuurlijke Verhoudingen blijkt bij de meeste functionarissen in het openbaar bestuur niet bekend, zo schrijft de Raad van State op grond van zijn eigen onderzoek (p. 72). Opvallend is dat de bekendheid het kleinst is bij ambtenaren op de vakdepartementen. Een belangrijke aanbeveling die de Raad doet is dan ook de code beter bekend maken bij de betrokkenen. De Raad van State beveelt in het bijzonder aan om de Code bij de leden van de Tweede Kamer meer bekendheid te geven. Regelmatig blijkt dat 'de Code geen invloed uitoefent op het merendeel van de leden van de Tweede Kamer'.[2] De behandeling van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) (zie kader) is daarvan een voorbeeld.

> *De Code Interbestuurlijke Verhoudingen blijkt bij de meeste functionarissen in het openbaar bestuur niet bekend*

Hoewel de Code zichzelf presenteert als een 'uniek akkoord' (p.15) past hij feitelijk in een reeks bestuursakkoorden die achtereenvolgende kabinetten vanaf 1987 sloten met VNG en IPO afzonderlijk. De behoefte om afspraken te maken tussen de bestuurslagen is de afgelopen twintig jaar onverminderd sterk geweest. In 1999 werd voor het eerst een tripartiet akkoord ondertekend: Het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS). Ook bij de evaluatie van het BANS was de klacht al dat het weinig bekend was geraakt bij de betrokken ambtenaren en politici. Wel is het BANS, in tegenstelling tot de Code, uitgebreid besproken in de Tweede Kamer.

De directe aanleiding voor de Code was een groot bestuurlijk ongenoegen over het rijk. Een door de VNG ingestelde commissie

De WMO: gemankeerde decentralisatie

De Wet maatschappelijke ondersteuning is een voorbeeld van wetgeving die decentralisatie van taken tot uitgangspunt heeft. Gemeenten kunnen de uitvoering van de WMO in grote mate zelf gestalte geven, in onderlinge verscheidenheid. Om de gemeenten in staat te stellen dit te doen, is er geld toegevoegd aan het gemeentefonds. Het past bij de Code interbestuurlijke verhoudingen dat er in de voorbereiding van de WMO veelvuldig overleg is gevoerd met de gemeenten. Negatief punt bij de invoering van de WMO was echter dat de Tweede Kamer door amendementen op een aantal onderdelen de gemeentelijke uitvoeringspraktijk aan meer regels heeft gebonden. Zo zijn gemeenten niet meer vrij in bepaalde gevallen hulp in natura te verstrekken. Ook de eigen bijdragen die gemeenten mogen vragen, zijn nu op centraal niveau geregeld. Hier heeft de Tweede Kamer dus gekozen voor meer uniformiteit ten koste van de beleidsvrijheid van gemeenten.

De Raad van State oordeelt: 'De uitkomst vermindert een door ieder gewenste heldere taakverdeling tussen Rijk en gemeente en belemmert de visie op "eenheid en verscheidenheid" in het openbaar bestuur'. (p. 47).

Autonomie[3] formuleerde het in 2004 zo: 'De VNG signaleert een toenemende centralisatie en is bezorgd over de aantasting van de gemeentelijke autonomie. Zij is van oordeel dat de gemeenten steeds meer worden behandeld als uitvoeringskantoren van het Rijk, dat de positie van het lokaal bestuur als een krachtige, autonome bestuurslaag aan het eroderen is (...). De VNG is eveneens van oordeel dat de gemeenten niet (meer) als een serieuze gesprekspartner van het Rijk worden beschouwd.' (p. 3)

Dat ongenoegen was sterk gevoed door plannen (inmiddels tot uitvoering gekomen) om het gebruikersdeel van de OZB af te schaffen.

De Code Interbestuurlijke Verhoudingen bevat een visie op de verhoudingen, en leidt daaruit omgangsregels en afspraken af. De Code gaat uit van het adagium 'Decentraal wat kan, centraal wat moet', en streeft naar een heldere verdeling van verantwoordelijkheden. Daaruit volgen verschillende afspraken, bijvoorbeeld over deregulering en over de plicht elkaar te informeren over voorgenomen beleid. De opstellers van de Code — rijk, provincies en gemeenten — hebben de Raad van State gevraagd elke twee jaar een beschouwing te geven over de stand van zaken.

* * *

De beschouwing van de Raad van State begint met een beschrijving van de voorgeschiedenis en de inhoud van de Code (Hoofdstuk 1). Daarna volgt een beschrijving van de grondslagen van het Nederlandse openbare bestuur (Hoofdstuk 2). Dit hoofdstuk is helder en nuchter geschreven. Dat er in ons bestel steeds verschillende visies en belangen van rijk, provincie en gemeente tegenover elkaar komen te staan is geen gebrek aan het systeem, maar juist een karakteristiek kenmerk, schrijft de Raad (p. 19).

* * *

Bijzondere aandacht krijgt de positie van de provincie. Dat is interessant tegen de achtergrond van de recente onenigheid tussen de VNG en het IPO. In het 'Manifest van de gemeenten' (Den Haag, 2006) pleit de VNG voor een gesloten huishouding voor de provincies[4]. Dat leidde ertoe dat het IPO de bestuurlijke gesprekken met de VNG heeft opgeschort.

De Raad van State betoogt dat het onte-

recht is wanneer de indruk wordt gewekt dat provincie en gemeente min of meer gelijke vormen van decentraal bestuur zijn, met voor de provincie de rol als bestuurlijk midden. De grondwetsherziening van 1983 vestigde die indruk, evenals het tripartiete Bestuursakkoord Nieuwe Stijl, en in vervolg daarop de (eveneens door de drie bestuurslagen ondertekende) Code Interbestuurlijke Verhoudingen. 'Provincies en gemeenten zijn evenwel heel verschillende overheden met verschillende functies en tradities' (p. 20).

In de paragraaf over de provincie is de voornaamste conclusie van de Raad van State dat differentiatie tussen provincies op zijn plaats is. Wat in Friesland werkt hoeft niet te werken in een randstedelijke provincie. Hij schrijft verder: 'Die differentiatie zou worden gediend door de pretentie op te geven dat de provincie hét (integrale) middenbestuur moet zijn, waarin al het bovenlokale (functionele) bestuur moet worden samengebracht' (p. 30). Andere verbanden zoals de Euregio Maastricht–Aken–Luik, of functionele verbanden zoals de stadregio's, zijn andere vormen van bovenlokaal bestuur. De Raad lijkt in dit hoofdstuk het primaat in het Openbaar bestuur duidelijk te leggen bij het rijk en de gemeenten. De taken van de provincie zouden afgeleid moeten worden van de concrete problemen die zich voordoen. Er zou bij wijze van spreken van geval tot geval moeten worden bekeken of een provincie een meerwaarde kan hebben ten opzichte van rijk en gemeente: 'Selectiever dan tot nu toe moet worden uitgegaan van het probleem of de problemen aan de oplossing waarvan de provincie (of de provincies) beter dan Rijk of gemeente kan (kunnen) bijdragen'. De Raad van State spreekt nog nét niet over een gesloten huishouding voor provincies, maar helemaal verwonderlijk is het niet dat de VNG in haar reactie op de beschouwing van de Raad van State deze presenteert als steun voor haar eigen pleidooi in die richting.[5]

De Raad van State beveelt aan het onderscheid tussen provincie en gemeente, en de verschillen tussen provincies resp. de gemeenten onderling in de Code meer plaats te geven.[6]

* * *

Het volgende deel van de beschouwing van de Raad van State bevat een analyse van de oorzaken van de spanningen binnen het openbaar bestuur. Hier heeft de beschouwing van de Raad van State de grootste meerwaarde omdat in de Code precies deze analyse ontbreekt.

Veelbelovend in de benadering van de Raad is het onderscheid dat gemaakt wordt tussen de spanningen die voortkomen uit de organisatie van het openbaar bestuur (hoofdstuk 3) en de spanningen die voortkomen uit het functioneren van het openbaar bestuur (hoofdstuk 4). Helaas is het niet helemaal gelukt dit onderscheid scherp vol te houden. In deze hoofdstukken worden in kaderteksten op zeer instructieve wijze zeven voorbeelden uitgewerkt van hoe het in de afgelopen twee jaar wel of niet goed is gegaan in de verhouding tussen de overheden. Aan de orde komen onder meer: de gedeeltelijke afschaffing van de OZB, de wet op de jeugdzorg, aanbestedingen en de Wet werk en bijstand.

In hoofdstuk 3 schrijft de Raad: Nederland kent geen hiërarchie van bestuurslagen. De neiging te spreken in termen van hiërarchisch geordende bestuurslagen blijft echter steeds aanwezig. Wel is er een hiërarchie van regels. De centrale overheid kan altijd hiërarchische instrumenten (wetgeving, toezicht, financiering) inzetten om politieke of bestuurlijke opvattingen door te drukken. De grenzen van normale bestuurlijke verhoudingen worden daarbij gemakkelijk

overschreden. De Raad schrijft daarover: 'Bij haastige wetgeving of haastige invoering van wetgeving zonder de decentrale overheden goed en tijdig te informeren is de kans op spanningen met de decentrale overheden die belast worden met de uitvoering extra groot. Het verwijt van arrogantie ligt steeds op de loer en het wordt niet zelden terecht gemaakt'. (p. 42).

De gemeente is enerzijds autonoom, anderzijds gehouden bepaalde taken in medebewind uit te voeren. Spanningen ontstaan bijvoorbeeld over de mate van vrijheid in de invulling van de medebewindstaken, of wanneer te weinig middelen meegegeven worden bij bepaalde taken.

De Raad van State betoogt dat de spanningen die voortkomen uit medebewindverhoudingen blijvend zijn.

Eenheid en verscheidenheid is een andere spanning die ingebakken zit in het systeem. 'Het probleem van het openbaar bestuur is niet zozeer een gebrek aan eenheid, maar onvoldoende erkenning van de legitimiteit van de verscheidenheid' (p. 19). Er is sprake van een 'Nederlandse hang naar materiële gelijkheid tussen gemeenten.' Dat staat op gespannen voet met de wens de gemeenten meer beleidsvrijheid te geven. De Raad meent dat de Code aan deze spanning voorbij gaat. Met alleen de vuistregel uit de Code 'Decentraal wat kan, centraal wat moet' ben je er nog niet, zo betoogt de Raad. Je zult dan moeten definiëren wát decentraal kan, en wát centraal moet. Daarbij zou een visie ontwikkeld moeten worden op de mate van verscheidenheid tussen gemeenten die wenselijk en mogelijk is.

Een laatste bron van spanningen is de verhouding tussen taak en schaal, zo schrijft de Raad. Voor sommige taken moeten gemeenten een grotere schaal opzoeken, bijvoorbeeld in de vorm van gemeenschappelijke regelingen. Daarbij is van belang te zien dat niet iedere taak dezelfde schaal vraagt. Daarom zijn algemene structuurwijzigingen geen oplossing. Het gaat om afstemming tussen overheden per taak. Het succes daarvan staat of valt met goede onderlinge verstandhouding tussen de betrokken bestuurders. Als geslaagd voorbeeld wordt de organisatie van de rampenbestrijding in de regio Rotterdam opgevoerd.

Kern van het betoog van de Raad van State in het derde hoofdstuk van zijn beschouwing is: sommige spanningen kunnen niet worden weggenomen; die zijn inherent aan het systeem. Daar helpt geen code aan.

> *Dilemma's zijn onvermijdelijk, maar ze leiden tot meer problemen dan nodig is wanneer er geen sprake is van vertrouwen tussen de bestuurders.*

Je kunt er als politiek bestuur wel op een bepaalde manier mee omgaan. De Raad van State komt tot een conclusie die je — met een omkering van de slogan van de Belastingdienst — zou kunnen omschrijven als 'makkelijker kunnen we het niet maken, wel leuker'. Dilemma's zijn onvermijdelijk, maar ze leiden tot meer problemen dan nodig is wanneer er geen sprake is van vertrouwen tussen de bestuurders.

* * *

Behalve spanningen die voortkomen uit het systeem, zijn er volgens de Raad van State ook moeilijkheden die ontstaan door het functioneren van het openbaar bestuur. Daarover gaat het vierde hoofdstuk. Dit is het minst systematische deel van de beschouwing. Verschillende ontwikkelingen passeren hier de revue.

Er is sprake van steeds meer beleidsvervlechting (overlap tussen overheidstaken en verantwoordelijkheden). Deze komt echter voort uit het op zichzelf goede streven naar samenhang van beleid. Dat leidt onvermijdelijk tot meer overleg ('bestuurlijke drukte'). Een scherpe taakverdeling tussen de bestuurslagen in de zin van 'je gaat erover of niet'[7] is in de praktijk niet mogelijk. Overleg, afstemming en samenwerking is daardoor in de decentrale eenheidsstaat onvermijdelijk.[8] De Raad spreekt in dit hoofdstuk verder over een veranderende bestuurscultuur: een bedrijfmatige benadering van de overheid, met een nadruk op kwaliteit en controle daarop, die leidt tot meer overleg. Ook een veranderde houding van de burgers, enerzijds kritische 'klanten', anderzijds betrokken 'meesprekers', stelt meer eisen aan de overheden.

De Raad komt in dit hoofdstuk helaas niet veel verder dan het opsommen en in enig onderling verband brengen van enkele ontwikkelingen. 'Deze veranderingen versterken reeds bestaande spanningen in het openbaar bestuur, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, of vormen een bron van nieuwe spanningen.' (p. 57).

In het slothoofdstuk 'Beheersbaarheid van de spanningen binnen het openbaar bestuur' staan vier behartigenswaardige aanbevelingen. De eerste aanbeveling is: de kennis vergroten van de grondslagen van het openbaar bestuur bij degenen die werkzaam zijn in het openbaar bestuur. In de tweede plaats beveelt de Raad aan: een gemeenschappelijke inhoudelijke agenda opstellen (een bestuursakkoord in het verlengde van het regeerakkoord. Een beetje weggestopt in deze laatste aanbeveling pleit de Raad er ook voor te komen tot overeenstemming over het lokale belastinggebied en schrijft: 'De Raad is van mening dat het uitstellen van de discussie over het (...) gemeentelijke belastinggebied en daarmee over de financiële verhoudingen in belangrijke mate bijdraagt aan een gevoel van onvrede over de interbestuurlijke verhoudingen'.

Wet werk en bijstand: heldere taakverdeling

De Raad van State haalt de invoering van de Wet werk en bijstand aan als voorbeeld van geslaagde decentralisatie. Deze wet maakte de gemeenten zelf verantwoordelijk voor reïntegratie; er zijn financiële prikkels ingebouwd om reïntegratie te bevorderen. Gemeenten kunnen maatwerk leveren. Veel gemeenten waren ook voor de Wet werk en bijstand al in die richting bezig, maar hebben daar nu de wettelijke mogelijkheden bij gekregen. De Raad van State is vooral te spreken over de wijze waarop deze wet tot stand is gekomen: veelvuldig informeel en formeel overleg tussen rijk, gemeenten en uitvoeringsinstanties. Alle betrokkenen schrijven het succes van de wet vooral toe aan de heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeenten. De Raad van State concludeert: 'Op beide niveaus is nu duidelijk wat mag en kan en wie daarvoor verantwoordelijkheid draagt of is blijven dragen. Het onderling vertrouwen nam toe, ook bij blijvende verschillen van opvatting. Men was zo nodig in staat tot *agree to disagree* (p. 40).

In de visie van de Raad bevatten de bestuursakkoorden de inhoudelijke agenda, en bevat de Code de omgangsvormen die daarbij in acht genomen moeten worden. Derde aanbeveling is het aanpassen van de Code. Zo zou er meer aandacht moeten zijn voor verschillen tussen en binnen provincies en gemeenten. Ook zouden methoden moeten worden ontwikkeld om conflicten te beslechten. De laatste aanbeveling is: het na-

leven van de afgesproken omgangsvormen. Daartoe zou de minister van Binnenlandse Zaken zich sterker moeten profileren als stimulator en coördinator van goede interbestuurlijke verhoudingen.

* * *

Wat valt uit de beschouwing van de Raad van State af te leiden over de toestand van het Huis van Thorbecke? Er is geen reden voor pessimisme. De genoemde VNG-commissie Autonomie relativeerde al vóór het ontstaan van de Code de klagerige houding van veel gemeenten, en sprak over 'De hardnekkigheid van het beeld van de onmachtige gemeente'. Ook concludeerde deze commissie uit haar onderzoek dat 'de feitelijke situatie van de gemeente in redelijke mate overeen[stemt] met de relatief zelfstandige positie die in de Thorbeckiaanse organische leer aan de gemeente wordt toegekend'. De Raad van State slaat dezelfde toon aan: hoewel er punten van verbetering zijn, merkt de Raad op dat het in algemene zin niet slecht gesteld is met de interbestuurlijke verhoudingen (p. 68). De meeste van de door de Raad geïnterviewde gesprekspartners gaven bovendien aan dat zij 'ondanks de wrijvingen die er van tijd tot tijd zijn, het werken in het openbaar bestuur als prettig en zinvol ervaren' (p. 68). Dat biedt een goede uitgangspositie voor verdere verbetering van de interbestuurlijke verhoudingen.

Noten

1 Ministerie van BZK, VNG, IPO: *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*. Den Haag, januari 2005. De brochure met de Code Interbestuurlijke Verhoudingen is te vinden op de sites van de betrokken partijen: www.vng.nl, www.ipo.nl en www.minbzk.nl.

2 p. 73. Daarbij tekent de Raad aan: 'dat het bewindslieden niet zou misstaan als zij het door de code gepropageerde "bestuurlijke lef" zouden tonen om in de Tweede Kamer moties en amendementen te ontraden als deze tegen gemaakte afspraken in de Code ingaan'.

3 'Brief van de gemeente aan het Rijk, over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeente' (22 mei 2004), prof. dr. F. Fleurke. (Rapport van de *Commissie Autonomie* van de VNG)

4 Het begrip 'gesloten huishouding' is bedoeld als tegenhanger van 'open huishouding': het grondwettelijke recht van provincies (evenals van gemeenten en van het rijk) zelf te bepalen met welke beleidsterreinen men zich wil inlaten. Een gesloten huishouding beperkt een bestuursorgaan tot die taken en onderwerpen, die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd.

5 In haar reactie op de beschouwingen van de Raad van State schrijft de VNG: 'Wanneer gemeenten zelf niet over voldoende middelen beschikken om lokaal het maatschappelijk nodige te doen en de provincies daarbij een hand toesteken, wordt deze uiteraard dankbaar aangegrepen. Dit is naar onze mening wel de wereld op zijn kop. Voor lokale opgaven dienen ook lokaal de middelen beschikbaar te zijn. Wij pleiten ervoor deze middelen direct bij gemeenten te laten, daar waar de taken worden uitgevoerd en de huidige onbalans tussen de financiële huishoudingen van gemeenten en provincies te herstellen'.

6 Interessant detail is overigens dat het genoemde rapport van de VNG-commissie Autonomie, dat de opmaat vormde voor de Code, nog pleitte voor een overeenkomst waarbij alleen rijk en gemeenten betrokken zouden zijn (Brief van de gemeente aan het Rijk, p. 28).

7 *Je gaat erover of niet* is de titel van het rapport van de Commissie bestuurlijke coördinatie (Commissie De Grave), Den Haag, juli 2005.

8 De Raad van State doet niet mee met klagen over bestuurlijke drukte: 'Tegen de achtergrond van deze langetermijnontwikkelingen krijgt de zorg om beleidsvervlechting en bestuurlijke drukte een meer genuanceerde beoordeling, zelfs enige relativering' (p. 59).

Gert van Klinken
Strijdbaar & Omstreden.
Een biografie van de calvinistische verzetsvrouw Gezina van der Molen.
Uitgeverij Boom | 2006 | 408 pp. | € 29,50 | ISBN 978 90 8506 350 7

Leven op het grensvlak van twee werelden

door *Peter Kooijmans*

Oud-hoogleraar volkenrecht

Het is niet eenvoudig een bespreking te geven van een levensbeschrijving (want dat is een biografie) wanneer men de beschreven persoon gedurende het laatste deel van dat leven zeer goed gekend heeft, maar van dat overige deel slechts nu in detail kennis neemt. Dat werkt vervreemdend; zó heb ik haar niet gekend.

Gesina van der Molen (ze schreef haar naam met een s, want ze had een bloedhekel aan die z) was al over de 60 toen ik in 1953 haar colleges ging volgen. Zeven jaar later werd ik haar medewerker, in 1962 — toen zij met emeritaat ging — nam ik haar leeropdracht over en in 1964 promoveerde ik bij haar. Tot haar dood in 1978 heb ik zeer nauw contact met haar gehouden. Vijfentwintig jaar is lang, maar het is maar een klein deel van een zeer intensief en arbeidzaam leven. Hoe ver staat persoonlijke herinnering een objectief oordeel in de weg?

Biograaf Van Klinken heeft voortreffelijk werk gedaan. Hij baseert zich op een uitgebreid archief- en literatuuronderzoek en op een groot aantal interviews met personen die haar hebben gekend. Het beeld dat daaruit oprijst, is dat van een vrouw die zich vrijwel haar gehele leven heeft bevonden in het grensgebied van twee werelden en de spanning tussen die werelden voortdurend heeft ervaren.

De eerste is de wereld van de gereformeerde gezindte. Daarin werd zij geboren als dochter van het hoofd van een school met de Bijbel, actief in Patrimonium en later landelijk bekend als lid van de Tweede Kamer voor de Antirevolutionaire Partij. Maar zij kwam al spoedig in conflict met de rolverdeling van man en vrouw in de maatschappij die in dit milieu gebruikelijk was. Haar intellectuele capaciteiten waren zeker niet minder dan die van haar vader, maar een gang naar het gymnasium en vervolgens naar de universiteit, zat er voor haar niet in.

> *Hoe ver staat persoonlijke herinnering een objectief oordeel in de weg?*

Op indringende wijze beschrijft Van Klin-

ken de problemen die zij bij het vinden van haar maatschappelijke bestemming heeft ontmoet en de perioden van vastberadenheid en moedeloosheid die zij daarbij beurtelings heeft doorgemaakt. De ontmoeting met de VU-hoogleraar Anne Anema, door haar moeder gearrangeerd, maakte het haar mogelijk de ruimte te vinden waarbinnen zij zich kon ontplooien als journaliste, met welke beroepswerkzaamheden zij de rechtenstudie aan de Vrije Universiteit combineerde. In 1937 promoveerde zij als eerste vrouw aan de VU bij Anema op een proefschrift dat — ook internationaal — veel waardering genoot.

Het is opmerkelijk dat Van der Molen zich, in weerwil van alle problemen die zij had met het denk- en leefklimaat in de gereformeerde wereld en die zich bij haar met name — maar niet uitsluitend — richtte op de daar heersende visie op de plaats van de vrouw in kerk, politieke partij en maatschappij, zich nimmer van die wereld heeft losgemaakt, maar er met al haar inzet deel is van blijven uitmaken. Ze ijverde zonder aflaten voor de gelijkwaardigheid van man en vrouw binnen die kerk, partij en maatschappelijke verbanden, maar beleefde slechts op hoge leeftijd dat die gelijkwaardigheid (althans formeel) werd gerealiseerd.

Ze was een vechter, maar geen activist; op de geestelijke barrière voor de 'verheffing' van de vrouw bleef de fysieke barrière haar vreemd; in haar artikelen kon zij geselen met woorden, maar een feministe noemde zij zich nooit. Tot haar dood bleef zij trouw aan de Gereformeerde Kerk en de ARP, al kwam zij er emotioneel steeds losser van te staan. Haar kerkelijke en partijpolitieke wortels waren te sterk, al gingen dogma's en op beginsel berustende leerstelligheden haar steeds minder zeggen. Maar een sterk persoonlijk beleefd Godsgeloof bleef tot het eind.

Dit afzetten tegen, maar niet losmaken van de traditie, leidde overigens wel tot een opmerkelijke spagaat. Hoewel zij zich in het algemeen inzette voor het recht van de vrouw op betaalde arbeid, maakte zij in de jaren dertig daarop een uitzondering voor de gehuwde vrouw; voor haar bepleitte zij een verbod op betaalde arbeid, zich daarbij strenger opstellend dan de ARP.

Van Klinken behandelt deze positie keuze uitvoerig in hoofdstuk 6 van zijn boek. Hij geeft geen sluitende verklaring, maar sluit een zekere rancune bij Van der Molen over de miskenning in eigen kring van de positie van de ongehuwde vrouw, de 'mejuffrouwen', niet uit. Ik heb geen reden het te ontkennen; Gesina had per slot van rekening heel wat moeten doorstaan voordat zij haar bestemming kon volgen. Aan de andere kant, hoewel het haar aan strijdvaardigheid niet ontbrak, van rancune kan zij in het algemeen niet worden beschuldigd. Meer voor de hand ligt naar mijn mening dat zij haar opvatting over het recht op vrije ontplooiing van de vrouw niet kon verzoenen met de in die tijd vaste, en door haar gedeelde overtuiging dat de plaats van de gehuwde vrouw in de allereerste plaats in het gezin was: 'Een gezond gezinsleven is een kostbaar nationaal goed, dat zorgvuldige bewaking vereist'. Opvallender is dan ook dat, zoals Van Klinken ook opmerkt, zij hier voor staatsingrijpen en wetgeving pleitte, terwijl in eigen kring de opvatting heerste dat dit aan kerk en maatschappij diende te worden overgelaten (soevereiniteit in eigen kring).

Door de contacten met Anema opende zich voor haar die tweede wereld die bepalend werd voor de tweede periode van haar leven: de internationale samenleving. Vanaf de oprichting van de Volkenbond had Anema zich met het internationale recht en de ontwikkeling van een internationale rechtsorde beziggehouden. Van der Molen trad in

de voetsporen van haar mentor en zette zich, onder meer in het kader van de vereniging Volkenbond en Vrede, in voor een aan het recht onderworpen statensamenleving. Zij was er overigens heilig van overtuigd dat recht dat niet afgedwongen kan worden, spoedig krachteloos wordt; het pacifisme verwierp zij derhalve.

In die tweede wereld kwam zij in toenemende mate in aanraking met personen die een totaal andere achtergrond hadden dan zij en vanuit volstrekt andere leerstelligheden redeneerden dan waarmee zij vertrouwd was, maar in wie zij een *Seelenverwandtschaft* ontwaarde waarover zij zich verheugde. Deze contacten en haar studie van de grondleggers van het volkenrecht in de zestiende en zeventiende eeuw, brachten haar tot datgene wat kenmerkend was voor haar benadering van de internationale samenleving en de daarvoor geldende rechtsregels. Die rechtsorde berust op universele beginselen die alle culturen gemeen hebben en die terug te vinden zijn in alle wereldgodsdiensten. Het tweede bepalende element dat als een rode draad door al haar publicaties loopt, is het onwrikbare uitgangspunt dat dé mens (dus ieder mens, ongeacht ras of huidskleur) naar Gods beeld en gelijkenis is geschapen en dus fundamenteel gelijk is. Vanuit deze overtuiging kwam zij in de jaren vijftig en zestig tot een volstrekte afwijzing van iedere vorm van rassendiscriminatie, in het bijzonder van de apartheid, wat haar in eigen kring weer de nodige kritiek opleverde.

Van Klinken geeft deze ontwikkelingen in haar denken en optreden goed weer; dat daarbij de wijze waarop zij het volkenrécht beoefende wat onderbelicht bleef, zij hem vergeven. Terecht merkt hij op dat zij geen groot wetenschapper was. Zij verwierf echter ook in wetenschappelijke kring gezag door de wijze waarop zij het belang benadrukte van ethische beginselen voor de rechtsvorming. Haar collegeserie voor het *Institute of Social Studies, Ethical Values in International Decisionmaking,* kan nog steeds actueel worden genoemd.

Inmiddels had zij ook in haar persoonlijk leven haar bestemming gevonden. In 1929 ontmoette zij een rooms-katholieke lerares, Mies Nolte; het volgende jaar betrokken zij een gemeenschappelijke woning en deze relatie heeft tot haar dood geduurd.

Van Klinken laat er geen twijfel over bestaan dat de relatie een lesbische was. Ik heb beiden goed gekend en heb geen reden dit te ontkennen. Op een aantal plaatsen in zijn boek gaat hij nogal uitvoerig op deze relatie in. Hij vermeldt dat het Van der Molen wel is verweten dat zij altijd heeft geweigerd 'uit de kast te komen'; vanuit haar gezaghebbende positie zou zij immers tot een grotere acceptatie van homoseksualiteit hebben kunnen bijdragen.

Voor mijn gevoel is al deze aandacht een overbelichting. Hoe belangrijk hun vriendschap voor hen persoonlijk ook was, naar buiten toe voldeden zij aan de destijds geldende norm dat de seksualiteit tot het domein van de binnenkamer behoorde. 'Het bedgordijn hoort dicht te zijn', placht mijn schoonmoeder te zeggen; dat gold ook voor Van der Molen en Nolte en dat werd door hun omgeving als volstrekt normaal ondervonden. Alle bespiegelingen over de aard van hun relatie zijn een projectie achteraf, vanuit een ander tijdsbeeld. De kop van de boekbespreking in *NRC Handelsblad* van 23 februari *'Lesbisch en christelijk'* is ronduit bespottelijk. Maar Van Klinken heeft er wel aanleiding toe gegeven.

* * *

Voortreffelijk is de wijze waarop Van der Molens rol in de bezettingstijd wordt weergegeven. Haar beginselvastheid en onverzettelijkheid, in combinatie met haar strijdbaar

karakter, deden haar van begin af aan positie kiezen tegen de bezetter, wat bleek uit haar publicatie over het bezettingsrecht in december 1941 en haar openlijk protest tegen de Ariërverklaring. Die onverzettelijkheid betekende een lichte verwijdering van haar mentor Anema en andere gereformeerde prominenten, die aanvankelijk een minder militante opstelling voorstonden, en bracht haar op één lijn met iemand als Bruins Slot, die eveneens iedere concessie aan de bezetter afwees. Samen met hem en de overige redactieleden van het illegale *Trouw* was zij verantwoordelijk voor het besluit niet toe te geven aan de eis van de bezetter de uitgave van het blad stop te zetten. Werd aan die eis niet voldaan, dan zouden de gevangen *Trouw*-medewerkers worden geëxecuteerd, een dreigement dat inderdaad werd uitgevoerd: 23 jonge mensen verloren het leven. Het kostte haar later veel moeite over deze dramatische beslissing te spreken, maar over de juistheid ervan heeft zij eigenlijk nooit getwijfeld. Indrukwekkend is Van

> *Haar onverzettelijkheid ging gepaard met een grote mate van humor en opgewektheid*

Klinkens betoog vooral wanneer hij weergeeft hoe deze onverzettelijkheid gepaard ging met een grote mate van humor en opgewektheid, waardoor zij, als oudere, anderen, die de moed wel eens lieten zakken, een hart onder de riem stak.

Na de oorlog werd Van der Molen voorzitter van de Commissie Oorlogspleegkinderen, die moest beslissen over het lot van met name de joodse kinderen die de oorlog in pleeggezinnen hadden doorgebracht en wier naaste familie veelal was omgekomen. Haar onverzettelijkheid, die ertoe had geleid dat de bezettingstijd haar *finest hour* kon worden, was tevens bepalend voor het feit dat deze fase in haar leven wellicht de ongelukkigste kan worden genoemd. De beslissingen van de commissie dat pleegkinderen het beste konden blijven in het christelijke milieu waarin ze gedurende de oorlog hadden verkeerd, tenzij duidelijk was dat de ouders iets anders hadden gewild, heeft in joodse kring tot veel wrok geleid. Het is onbegrijpelijk dat Van der Molen, die had blijkgegeven zozeer te zijn begaan met diegenen die door het leven waren geslagen, zo weinig empathie kon opbrengen voor de nabestaanden van de joodse oorlogsslachtoffers. Publicaties over deze periode in de periode rond de herdenking van haar honderdste geboortedag hebben deze herdenking overschaduwd.

Van Klinken besteedt aan deze periode terecht veel aandacht en hij doet dat genuanceerd, al vraag ik me af of de bewering dat Van der Molen destijds antizionistisch was (p. 218) wel helemaal terecht is. Wel komt goed naar voren dat hier op zijn duidelijkst blijkt dat Gesina's eerste wereld, die van het onbuigzame gereformeerde milieu, botst met de tweede wereld, waarin zij zich in de laatste fase van haar leven thuis voelde, die van de oecumene en het openstaan voor andere levensovertuigingen.

Van Klinken heeft die laatste fase in de hoofdstukken 11, 12 en 13 goed beschreven, met inbegrip van de wijze waarop Van der Molen zelf terugkeek op een aantal controversiële standpunten die zij in het verleden had ingenomen. Typerend voor die laatste fase is niet alleen de strijdbare wijze waarop zij zich inzette voor ontwikkelingsvraagstukken, en zich in geschrift en daad uitsprak tegen rassendiscriminatie, maar ook de levensbeschouwelijke openheid. In het comité Levensvragen dat zij en Nolte hadden opgericht (en waarvan ik de bijeenkomsten

vaak als notulator mocht bijwonen), werden allerlei vraagstukken besproken, met zeer uiteenlopende gesprekspartners als Van Kilsdonk, Schillebeeckx, Brongersma, Bian-

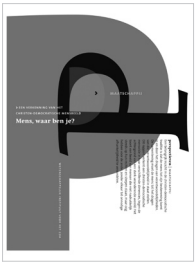
> *De vraag naar de magie van haar persoonlijkheid laat zich na lezing en herlezing van deze biografie niet beantwoorden*

chi, Berkouwer en Lever. En ook al was zij het niet eens met sommige van de daar verkondigde standpunten, zij kon er wel degelijk begrip voor opbrengen.

Het is ook de fase waarin haar eigen emancipatie eindelijk volledig gestalte kreeg. Zij verkreeg één van de slippen van Anema's mantel (zijn leeropdracht), namelijk het internationale recht, en werd zodoende de eerste vrouwelijke hoogleraar aan de Vrije Universiteit. Zij heeft dat ambt nog veertien jaar (van 1948 tot 1962) mogen uitoefenen en een groep leerlingen om zich heen verzameld die door haar werden geinspireerd en die haar zeer waren toegedaan.

Van Klinken heeft een zeer volledige en rijk gedocumenteerde biografie geschreven. En toch...! Hoe komt het dat ik, en met mij andere van haar oud-studenten, in de strenge juffrouw, die met misprijzende blik langs ons heenkijkt op de omslag, de bebrilde, goedlachse, hartelijke vrouw die wij ons herinneren, niet herkennen? De vrouw, die ons bezielde met haar visie op de internationale samenleving en heenkeek over enge staatsgrenzen, die gloedvolle betogen kon houden, maar zich ook kon verlustigen in smakelijke *small talk*. Komt het omdat in de periode waarin wij haar kenden zij in belangrijke mate afstand had genomen van die eerste wereld, die van de ongenaakbaarheid en de onverzoenlijkheid en de *Prinzipienreiterei*, en zich openstelde voor de ideeën en beginselen die zij in die tweede wereld ontmoette?

Maar meer in het algemeen: hoe kon iemand met zulke karakterzwakheden als in het boek worden beschreven, en die niet kunnen worden ontkend, zich in haar tijd ontwikkelen tot de voorbeeldfiguur die zij voor tallozen is geweest? Het is een vraag die ik na lezing en herlezing niet kan beantwoorden. Het is de vraag naar de magie van haar persoonlijkheid. Maar misschien is iemand die haar goed heeft gekend en bewonderd niet de meest geschikte persoon om een boekbeschrijving te geven. Het zij zo!



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Mens waar ben je?
Den Haag | 2006 | 138 pp. | € 17,50 | ISBN 10 90 74493 49 1

Vuile handen en witte klederen – op zoek naar grondslagen van christen-democratische politiek

door *Jan Schinkelshoek*

Oud-hoofdredacteur van de Haagsche Courant en lid van de Tweede Kamer voor het CDA

'*It is the first duty of a Christian in politics to have no Christian politics*.'

Ik moet bekennen dat ik wel een beetje schrok, toen ik voor het eerst aanliep tegen die uitspraak van de al bijna vergeten Amerikaanse theoloog Reinhold Niebuhr.[1]

Dat christenen in de politiek zouden moeten afzien van christelijke politiek, was niet alleen in strijd met alles wat ik van jongs af aan had geleerd. Maar het druiste ook in tegen mijn gevoel, tegen mijn geloof. Als gelovige, als christen was je toch geroepen om werk te maken van je geloof? Je geloofde toch niet alleen 's zondags in de kerk?

Maar geleidelijk ben ik de diepere waarde van Niebuhrs krasse uitspraak gaan inzien. Niet in de laatste plaats, zeg ik er maar eerlijk bij, door politieke ervaringen. Preciezer: door praktijkervaringen met medechristenen in de politiek.

Er wordt soms wel erg snel en erg gemakkelijk een bepaald soort opvatting, beleidslijn of voorstel als christelijk of, nog erger, als onchristelijk bestempeld. Dat zou nog tot daaraan toe zijn, als het bij dat etikettenplakken bleef. Soms wordt er zelfs een wedstrijd, een soort missverkiezing van gemaakt: spiegeltje, spiegeltje aan de wand, wie is de meest christelijke partij van het land?

Dat stoort me, biecht ik maar op. Vooral omdat het zo hoog grijpt, hoger dan wij mensen kunnen reiken. Het getuigt van bovenmenselijke overmoed, zelfoverschatting, grenzend aan arrogantie. Het wekt de suggestie dat aardse mensen — onvolmaakt, gebrekkig en zwak als ze zijn — in staat zijn mee te werken aan de uitvoering van Gods heil voor deze wereld. Dat het óns gegeven is het Messiaanse Rijk een handje te helpen. En dat wíj weten hoe het zit.

Daar schrik ik voor terug. Er is in de loop van de geschiedenis al te veel in de naam van God misgegaan, om te optimistisch te zijn

over alles wat zich aandient als 'christelijke politiek'. Te vaak hebben óók christenen geprobeerd God voor hun karretje te spannen. En niet alleen ten tijde van de Kruistochten: 'God wil het...'.

Ik zeg niet dat de mens 'onbekwaam tot enig goed en geneigd tot alle kwaad' is. Zo'n sombere, pessimistische levensvisie heb ik niet. We zijn tot veel in staat en tot nog méér geroepen. Christendom, christelijk geloof en christelijke traditie hebben veel te bieden, ook tot heil van de wereld; veel meer dan heel lang verondersteld. Maar onderdeel van die erfenis is bescheidenheid. Wordt onze kracht niet in zwakheid volbracht?

En al helemaal in de politiek, altijd een kwestie van kleine stapjes, uitvoerbaarheid, haalbaarheid en ploeteren.

Die terughoudendheid heeft een nadeel, een groot nadeel zelfs: het gaat ten koste van de herkenbaarheid. Wie zo weinig uitgesproken doet, gaat lijden aan kleurloosheid. Wie zo veel nuance in z'n politiek doet, wordt wel heel erg grijs. En dat is wat mijn eigen partij, het Christen-Democratisch Appèl, niet alleen verweten wordt. Om eerlijk te zijn: ook bedreigt.

Er is in de loop der jaren heel wat christen-democratische stelligheid verdampt. Je hoeft alleen maar wat te bladeren in oude antirevolutionaire, christelijk-historische en katholieke pamfletten, speeches en zelfs partijprogramma's om verbluft te staan van die zekerheid van weleer. Maar het is toch niet allemaal roestvrij staal. Wat na een eeuw aan relativering, secularisering en ontkerkelijking aan christelijk gedachtegoed overblijft, dreigt maar al te vaak in de bestuurlijke en politieke praktijk van alledag onder te sneeuwen.

Het is misschien wel lastiger dan ooit om meer dan algemene inspiratie aan het evangelie te ontlenen. Of, zoals ik tijdens een verkiezingsbijeenkomst een partijgenoot een beetje stamelend hoorde zeggen: 'We moeten van Jezus goed zijn voor onze medemensen...'

Er klonk ook iets van verlegenheid in door, typerend voor brede lagen binnen alles wat zich op christelijk erf beweegt. Waarin onderscheiden christendemocraten zich van andere soorten democraten? Wat is nou karakteristiek christendemocratisch? Wat betekent die 'C' van het CDA nog?

* * *

Daarom heb ik tijdens de kerstdagen met groeiend plezier gelezen in één van de nieuwste rapporten van het productieve Wetenschappelijke Instituut voor het CDA, een rapport over de grondslagen van christendemocratische politiek. Onder de titel 'Mens, waar ben je?'[2] — Bijbelkenners herkennen Gods prangende vraag aan Adam — heeft een commissie van deskundigen zich gebogen over de vraag wat de christelijke traditie anno nu politiek te bieden heeft.

Als er één rapport in een fundamentele behoefte voorziet, is het dit wel. Geschreven door dr. T.O.F. van Prooijen, theoloog en

> *Deze studie hoort op het bureau van alle actieve CDA-politici thuis*

filosoof aan de Vrije Universiteit en ondersteund door prof. dr. H.M. Vroom, werkzaam aan diezelfde universiteit, is een studie ontstaan die op het bureau van alle actieve CDA-politici thuishoort. En de partijvoorzitter moet af en toe ministers, Kamerleden en raadsleden overhoren.

Nee, het rapport geeft niet op alle vragen antwoord. Dat zou te veel gevraagd zijn. Maar het is een veelbetekende en — nog belangrijker — een veelzeggende aanzet tot wat oud-premier Lubbers ooit de 'herbron-

ning' van het CDA heeft genoemd. En dat had de christendemocratie nodig.

Ondanks veel verdiensten heeft de studie van het WI een groot manco: het is te praktisch... Je zou, al lezende, willen dat de commissie de spade nog een tikkeltje dieper had gestoken en ook een zoektocht naar de grondslagen van christendemocratische politiek had ondernomen.

Centraal staat de vraag wat van mensen mag worden verwacht. Heeft de mens een opdracht, een missie? Maar daaraan vooraf gaat de — dieperliggende — vraag naar zijn drijfveren. Wat inspireert hem? Wat zet hem aan tot actie? Nog concreter: wat behelst de christelijke kernboodschap voor de politiek? In het begin van de 21ste eeuw? Wat mag worden verwacht van een partij die zich op Christus beroept? Ja, wat houdt die 'C' daadwerkelijk in?

Al sinds de fusie van de drie christendemocratische partijen KVP, ARP en CHU werkt het CDA met vier kernbegrippen: verantwoordelijkheid, solidariteit, rentmeesterschap en gerechtigheid, uitgangspunten waarin de bijbelse, evangelische oproep vorm krijgt. Maar die kernbegrippen zijn in de loop der jaren zo veel gebruikt dat er slijtage optreedt. Er is zo intensief mee gewerkt, er is zo veel mee gelegitimeerd dat je er uiteenlopende kanten mee op kunt. Om nog maar te zwijgen van de vraag naar de actualiteit: wat moet je er vandaag mee? Alleen dat al vraagt om een herijking.

Of te wel: een vervolgopdracht.

Van die vervolgstudie ligt het voorwoord al klaar: geschreven door Govert Buijs, filosoof, verbonden aan de Vrije Universiteit en één van de mensen achter het WI-rapport. Zijn publicatie in *NRC Handelsblad* ('De christelijke traditie wijst de weg naar een nieuw samenlevingsideaal')[3] is een bevlogen en inspirerende aftrap, iets wat de christen-democratie actuele, bezielende oriëntatie geeft.

* * *

Het WI-rapport 'Mens, waar ben je?' zet eigenlijk in bij hoofdstuk 2, bij de vraag hoe die opdracht, die missie kan worden uitgevoerd. Wat moet de mens? Wat kan hij? Wat mag van hem worden verwacht? Wat is zijn roeping?

Al zoekend en tastend, af en toe meanderend, ontstaat een mensbeeld dat je klassiek-christendemocratisch kunt noemen, als basis voor een politiek die niet alle heil van de staat verwacht en evenmin zo veel mogelijk aan de markt wil overlaten. De mens wordt getekend, hier en daar zelfs geschilderd, als een sociaal wezen, geroepen tot verantwoordelijkheid, tot dienstbaarheid aan medemens, veraf en dichtbij.

Het is niet nieuw. Het is eerder, op andere plekken ook opgeschreven. De grote verdienste is dat duidelijk wordt gemaakt waar de christendemocratie voor staat, waarom het anders tegen de politiek aankijkt dan, zeg, liberalisme of socialisme. En wat belangrijker is, afgezet tegen actuele maatschappelijke vraagstukken.

Of het nu gaat om de organisatie van de gezondheidszorg, normen *&* waarden, integratie, de toekomst van de verzorgingsstaat, het onderwijs en de arbeidsmarkt — de eigen weg van de christendemocratie wordt geschetst. Helaas blijft het hier en daar rudimentair. Maar in een studie als deze is zoiets onvermijdelijk.

De politieke betekenis is er niet minder om. Het WI-rapport maakt, simpel gezegd, duidelijk waarom thuishulp voor de bejaarde buurvrouw aan de overkant niet zo maar haar 'goed recht' is. Voor een menswaardige samenleving — de term valt vaak — is meer nodig, met name betrokkenheid, solidariteit en verbondenheid. En die laten zich niet via de staat afkopen.

Dit pleidooi voor zo'n menswaardige samenleving gebeurt in warme, bijna warm-

bloedige woorden. Het heet zelfs een 'sociale kwestie', waarmee het op één lijn wordt gesteld met de opbouw van de sociale zekerheid na de industriële revolutie. Misschien valt dat wel het meeste op aan de benadering vanuit het WI. Waar in officiële CDA-stukken de laatste jaren vaak in nuchtere, harde en zelfs neoliberale woorden over zoiets als de verzorgingsstaat werd gesproken, geeft in dit rapport compassie de toon aan. Alleen al de centrale rol die het oudtestamentische begrip *tsedaka*[4] — gerechtigheid, rechtvaardigheid, barmhartigheid — krijgt toegedicht als 'hoogste levenswaarde', illustreert uit welke hoek de wind waait.

Wie heel erg politiek denkt, komt bijna in de verleiding te veronderstellen dat het rapport aan de onderhandelingstafel bij informateur Wijffels is overgeschreven.

* * *

Hoe krijgen we meer *tsedaka*?

Christendemocraten zouden geen christendemocraten zijn als het maatschappelijk middenveld geen grote rol werd toegedacht.

Dat 'primaat van de samenleving' is niet zo maar een vondst. Nee, het heeft alles te maken met dat wat je van mensen verwacht: dat ze zich inzetten voor zorg aan armen, weduwen, wezen en vreemdelingen, om het Bijbels te zeggen. Dit beschavingsideaal heeft een *civil society* opgeleverd, een moeilijk grijpbaar, complex geheel aan organisaties, verbanden, instellingen en andere maatschappelijke groeperingen.

En of het nou gaat om vrijwilligerwerk, alfahulp, kerkelijke activiteiten of naschoolse opvang, het 'weefsel van de samenleving' is voor christendemocraten nog steeds het beste, levende bewijs dat mensen zich voor mensen inzetten.

Het wordt gekoesterd, ook al omdat het nodig is uit de handen van zowel de overheid als de markt te blijven. Waar blijf je als burenhulp wegvalt, vrijwilligers het laten afweten en niemand beschikbaar is om kinderen tussen de middag op te vangen?

Zonder overdrijving kun je zeggen dat de CDA-ideologie staat of valt met het middenveld.

* * *

Het is lange tijd de kracht van het CDA geweest. Ook de nieuwe WI-studie besteedt er weer vele, hartverarmende woorden aan. Een typerend zinnetje: 'Een rechtvaardige samenleving is een samenleving waarin de verscheidenheid aan verbanden de ruimte krijgt en waarin [...] aan het goede in mensen wordt geappelleerd.'[5]

Maar die kracht blijkt steeds meer een zwakte. Het oude, vertrouwde maatschappelijk middenveld, veelal een overblijfsel van de verzuiling, brokkelt in hoog tempo af. Sommige organisaties bestaan praktisch alleen nog maar op papier, andere zijn even verkalkt als een overheidsbureaucratie en op weer andere plekken zijn er grote gaten gevallen. Kijk hoe de gezondheidszorg verbureaucratiseert, hoe smal woningcorporaties hun maatschappelijke verantwoordelijkheden oppakken, hoe kerken, met name in de grote steden, leeglopen, hoe scholen dreigen te worden dichtgetimmerd...

Die verschraling maakt het CDA-denken broos. Wie niet wil terugvallen op overheidsingrijpen en evenmin naar de markt wenst uit te wijken, zal concreet hebben aan te geven hoe het maatschappelijk middenveld kan worden gerevitaliseerd. Door gestolde organisaties nieuw leven in te blazen, verloren gegaan terrein te herwinnen, nieuwe vormen van particulier initiatief te stimuleren. door participatie hoog, hoger op de agenda te zetten.

Dat is in een tijd als de onze, een tijd die niet overloopt van maatschappelijk activisme, lastiger dan ooit. Maar voor een partij als het CDA is het niet minder dan een levensvoorwaarde. Anders is het christendemocra-

tische alternatief niet meer dan een reeks mooie woorden.

Alleen al daarom verdienen de fraaie rapporten over de fundamenten (deel I en deel II) een vervolg over de opbouw, inrichting, renovatie en reconstructie van het gebouw.

* * *

Maar die wankele *civil society* is nog niet eens de grootste bedreiging voor christendemocratische politiek. Nee, de blauwdruk, zoals geschetst in de WI-studie over het mensbeeld, verbergt een veel grotere, gecamoufleerde zwakte. En dat is *hubris*, hoogmoed. Het christendemocratische denken verwacht nogal wat van de mens. Te veel, als je het mij vraagt.

Het rapport houdt er per saldo een nogal optimistische mensvisie op na. Er klinkt maar weinig in door van wat toch één van de opvallendste karakteristieken van het christendom is: het besef dat mensen onvolmaakt zijn, gebrekkig. Dat we er steeds weer een rommeltje van maken. Er wordt wel wat gemompeld over 'kwetsbaarheden' en andere menselijke zwakheden. Maar je vindt er hooguit een zwakke echo van de klassieke christelijke leer over de erfzonde, die misschien wel het meest pregnant z'n weerslag heeft gevonden in de reformatorische Heidelbergse Catechismus ('onbekwaam tot enig goed', 'geneigd tot alle kwaad').6

Die sombere gereformeerde mensvisie heet religieus niet bruikbaar meer. Ook in de politiek is zoveel zondebesef niet erg courant. Wat moet je met een partij die rondtolt in pessimisme? Die blijft steken in menselijk onvermogen?

Erfzonde? Dat klinkt heel ouderwets. Zo ouderwets, dat zelfs verstokte gereformeerden zich er tegenwoordig een beetje voor schamen.

Dit is meer dan een lichtzinnige ketterij. Het is vooral een gemiste kans om een klassiek-christelijk dogma weer een gepaste, heilzame plaats te geven in het christendemocratisch denken.

Je zou kunnen zeggen dat de wereld snakt naar erkenning van de erfzonde.

Er gaat veraf en dichtbij zo veel mis — om maar niet te zeggen dat de mensheid er telkens weer een puinhoop van maakt... — dat optimisme als grondhouding heeft afgedaan. Het vooruitgangsgeloof had na Verdun, Auschwitz, Hirosjima en Goelag al zware klappen opgelopen. En wie gelooft nog bij het begin van de 21ste eeuw in de maakbaarheid van de samenleving?

Maar wie rekent met een aangeboren menselijk tekort, voelt zich niet zo snel bedrogen of teleurgesteld. Een, noem het, realistischer kijk op waartoe de mensheid in staat is, is alleen al daarom nuttig, nodig en zelfs heilzaam om te voorkomen dat mensen zich optimistisch, naïef overgeven aan allerlei ondernemingen en andere experimenten die vroeger of later op nieuwe ontgoochelingen en rampen uitlopen. Als een correctie op zelfoverschatting. Als een beschermende laag.

Het is me ook liever dan het opgewekte, optimistische christendom dat de indruk maakt het erg goed met zichzelf getroffen te hebben. Die zelfvoldaanheid, grenzend aan moralisme, maakt het zo verrekte ergerlijk. Daarentegen heeft het besef van zonde, hoe gek het misschien ook klinkt, juist iets humaans. Iets bevrijdends zelfs.

Het is de erkenning dat mensen niet, om welke onnaspeurlijke reden dan ook, van de ene op de andere dag kwaadwillend worden. Het kwaad zit ons in de genen. Niet bij de ene wel en de andere niet. Nee, collectief. En daarom is steeds argwaan geboden tegen alles wat riekt naar goede bedoelingen, grote idealen en grootse ambities.

* * *

Dit voorkomt ook een politiek vooruitgangsgeloof, een al te optimistische inschatting wat aan het Binnenhof te bereiken valt.

Daarom wens je het CDA iets meer zondebesef, iets meer oog voor de menselijke onvolkomenheid toe — méér dan doorklinkt in de studie naar de grondslagen van moderne christendemocratische politiek.

Wie zich bewust is van het kwaad, kan zich er beter tegen wapenen. Wie lichtvaardig, bijna naïef, tegen de wereld aankijkt, maakt zich kwetsbaar voor het verwijt te hoog te grijpen. En loopt het grote risico heel diep te vallen.

Nee, dat loopt niet uit op sombere zwartgalligheid.

Het is een pleidooi voor realisme, christelijk realisme — zoals diezelfde Reinhold Niebuhr[7] het noemde.

Christelijke politiek — laat ik die term gemakshalve maar overnemen — weet van de immense afstand van Binnenhof en Evangelie. Juist omdat zij diep is doordrongen van aardse beperkingen en menselijke gebrekkigheid, slaagt ze er in de goede balans te bewaren tussen wat moet en wat kan.

Het heeft idealen, hoge idealen zelfs. Maar is niet hemelbestormend.

Het kent vergezichten. Maar geeft zich niet over aan dagdromerijen.

Het weet daarom het broze evenwicht tussen politiek cynisme en hoogdravend idealisme te bewaren.

Dát maakt voor mij de kern van het christendemocratisch denken uit.

Het christendemocratisch denken is een erfgenaam van grote, verreikende en zelfs adembenemende perspectieven, een visie die na meer dan tweeduizend jaar nog steeds inspireert — tot naastenliefde, tot gerechtigheid, bekommernis en inzet voor mens en wereld. Maar het is allesbehalve naïef, het weet van de menselijke zwakheid, fouten en misslagen.

Zich bewust van die *condition humaine*, draagt de christendemocratie — in tegenstelling tot socialisme en liberalisme, kinderen van het optimistische vooruitgangsgeloof — een zelfcorrigerend vermogen in zich. Een zelfcorrectie die garant staat voor evenwicht tussen eigenbelang *&* solidariteit, individu *&* gemeenschap, vrijheid *&* verantwoordelijkheid, overheid *&* burger, markt *&* staat.

Het zet kleine stappen, het waardeert het compromis, het bewaakt het evenwicht, het zet aan tot verantwoordelijkheid, het overschat zich niet.

Het staat met beide voeten in de klei.

Vandaar dat het eerder vuile handen oplevert dan de witte klederen uit Openbaring.

Het staat borg voor het soort christelijke politiek dat Reinhold Niebuhr voor ogen stond. Het lijkt mij dat Nederland dat nodig heeft. Misschien wel meer dan ooit.

Dit artikel is een uitgebreide, omgewerkte versie van een recensie die in februari 2007 verscheen in het kerkelijk opinieblad Centraal Weekblad.

Noten

1 Reinhold Niebuhr, *Faith and Politics: A Commentary on Religious, Social and Political Thought in a Technological Age* (1968), p. 123.
2 *'Mens, waar ben je?' Een verkenning van het christen-democratische mensbeeld*. Uitgave van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Den Haag, 2006
3 *NRC Handelsblad*, bijlage Opinie *&* Debat, van zaterdag 13 januari 2007
4 Markant onder woorden gebracht in Psalm 72: 'Geef, o God, uw wetten [*misjpat*] aan de koning, / uw gerechtigheid [*tsedaka*] aan de koningszoon. / Moge hij uw volk rechtvaardig [*tsedek]* besturen, / uw arme volk naar recht en wet [*misjpat*]'.
5 WI-rapport '*Mens, waar ben je?*', p. 128.
6 Heidelbergse Catechismus, Vraag *&* antwoord 8.
7 Zie Niebuhrs artikel 'Augustine's Political Realism', opgenomen in de bundel *Christian Realism and Political Order* (London, 1952), pp. 114-140.

✻ BEZINNING

door *Afred Schaffer*

Afred Schaffer (1973) studeerde in Leiden Moderne Nederlandse Literatuur, en Film en Theaterwetenschappen. Van 1996 tot begin 2005 woonde hij in Zuid-Afrika, waar hij was verbonden aan de Universiteit van Kaapstad. In 2000 debuteerde hij met de bundel *Zijn opkomst in de voorstad*, waarvoor hij in 2002 de eerste Jo Peters Poezieprijs ontving. In 2003 verscheen *Dwaalgasten*, in 2005 gevolgd door *Geen hand voor ogen*. Beide werden genomineerd voor de VSB Poëzieprijs. In 2006 verscheen zijn nieuwste bundel, *Schuim*.

Het antwoord is nee

Het is gedaan met de verdoving. Je zult contact moeten maken, iets of iemand moeten aaien, het is als het ware 5 voor 12. Sterven voor de goede zaak maakt sterven de moeite waard — het zou een slagzin kunnen zijn. Je begint in het wilde weg te fluiten, wie weet wie je humeur oppikt en warempel, het werkt! Onmiddellijk.

Een beetje sympathie doet wonderen. Het meisje achter de kassa bijvoorbeeld kan een glimlach nauwelijks onderdrukken. Terwijl ze je boodschappen over de scanner haalt, blijft ze aandachtig haar handen bestuderen. Alsof die zonder toezicht dienst zouden weigeren. Kleine vingers, vliegensvlugge handbewegingen: de jacht is geopend. Moet je ons, op dit punt aanbeland, niet iets mededelen? Stel ons toch op ons gemak, verlos ons van het kwade.

Tijdens recente opgravingen zijn twee skeletten gevonden, een stel botten gefixeerd in een oeroude verstrengeling, twee wezens die elkaar over de eeuwen heen zijn blijven aankijken, als enig alibi een uitgebeende grijns en dan nu dit felle daglicht. En dat noem jij een dure les?

Eindeloos is de vertraging, maar niet zonder onderbrekingen, tot in de nachtelijke uren dendert voor je huis een tram voorbij. Helder verlicht, een enkele passagier. De trambestuurder houdt zijn ogen strak gericht op het gat van de wereld, niets brengt hem van de wijs, in het vooruitzicht de remise en dan een warme kop koffie in de bedompte kantine.

Zorgvuldig pak je je boodschappen in, de volgende klant is aan de beurt. Nee, niet voor je het kassameisje een bemoedigend woord hebt toevertrouwd, het kan nog, ze heeft een leven voor de boeg en wedden dat dit nog niet tot haar is doorgedrongen. Maar in een onbewaakt moment kijk je over haar schouder de ruimte in en daar hapert het speeldoosje: een lange rij identieke kassameisjes is in de weer met scannen, glimlachen, wachten op de bon, scannen, glimlachen, wachten op de bon, scannen, glimlachen, wachten op de bon. 'En een prettige dag verder.' Zonder verder op of om te kijken spoed je je naar buiten, zonder spaarzegels, zonder bonuspunten. Draaierig, extatisch. Een illusie rijker.

Eenmaal op straat is de prijs op je hoofd verhoogd en toch twijfel je niet, geen moment, je weet genoeg: jouw afstand komt nog. Toen je klein was sloeg je op een middag met een stok pardoes een wesp dood uit de lucht. Rebecca, Ivo, Mike, Daphne, allemaal stonden ze erbij te kijken, maar geen van hen zou jouw heldendaad vandaag de dag nog kunnen navertellen en intussen lijkt de buit verdeeld: jij, je gezonde rancune en de rest is geschiedenis. Maar laat je niet misleiden, laat je niet misleiden.

Christen Democratische Verkenningen

Zomer 2007

Burgers en barbaren

Over oorlog tussen recht en macht

Boom Tijdschriften

Inhoud

7 Ter introductie

10 DWARS: FRANK VAN DEN HEUVEL & MATIEU WEGGEMAN
Nieuwe financiële spelers: zegen of vloek voor het Rijnlandse model?

Burgers en barbaren

16 THIJS JANSEN, JANNE NIJMAN & JAN WILLEM SAP
Hoe houden we oorlog rechtvaardig?

HET VERANDERDE SPEELVELD

36 PAUL VAN VELTHOVEN
In gesprek met Pierre Hassner
'Om de barbaar te weerstaan wordt men zelf barbaar'

43 THIJS JANSEN
In gesprek met Rob de Wijk
'Wereldwijd is de kans op destabilisering groot'

47 ANDREW MACK
Waarom geweld sinds de Koude Oorlog wereldwijd is afgenomen

82 RENÉ TEN BOS & RUUD KAULINGFREKS
Nieuwe wereldorde vergt radicaal nieuw denken

97 EVA GERLACH *Huis*

INTERNATIONALE RECHTVAARDIGHEID IN BEWEGING

Introductie
101 Hans Kelsen (1881-1973)

102 DANILO ZOLO
Hans Kelsen: Internationale vrede door internationaal recht

127 DANILO ZOLO
In gesprek met Norberto Bobbio
Hans Kelsen: rechtstheorie en de internationale rechtsorde

145 THIJS JANSEN
In gesprek met Heikelien Verrijn Stuart
'Het internationaal strafrecht begint een *countervailing power* te worden'

149 NICO SCHRIJVER
De Verenigde Naties in de 21ste eeuw

163 RUUD LUBBERS
Nucleaire uitdaging aanpakken met supranationale autoriteit

NEDERLAND EN DE INTERNATIONALE RECHTSORDE

178 PETER KOOIJMANS
Balkenende IV en de Irak-connection

185 ANDRÉ NOLLKAEMPER
Nederland dient koers in internationale rechtsorde te herzien

194 JAN WILLEM SAP
Nederlandse steun Bush bedreigt internationale rechtsorde niet

210 JAN PRIJ & THIJS JANSEN
In gesprek met Maxime Verhagen
'Humanitair ingrijpen buiten de Veiligheidsraad om moet in het uiterste geval tot de mogelijkheden behoren'

216 PAUL BOGAERT *Fractie*

ACTUELE VRAGEN OVER RECHTVAARDIGE OORLOG

218 WIM SMIT
Rechtvaardigeoorlogsdenken: principes en praktijk

231 MICHAEL WALZER
Terrorisme en rechtvaardige oorlog.

246 JAMES W. SKILLEN
De Amerikaanse oorlog in Irak is niet effectief want niet rechtvaardig

RELIGIES OVER DE RECHTVAARDIGE OORLOG

Introductie

264 HENK VROOM
Gerechtvaardigde oorlog in vier wereldreligies

271 TZVI MARX
De rechtvaardiging, moraliteit en ethiek van de oorlog in het Judaïsme

288 FRED VAN IERSEL
De rechtvaardige oorlog in het westers christendom

299 ANAND BIERDJA
Rechtvaardige oorlog vanuit hindoeperspectief

307 MARZOUK AULAD ABDELLAH
De rechtvaardige oorlog in de klassieke islam

316 HARRIE TEUNISSEN
Koran en terreur. Kortsluiting in *Liberaal Reveil*

345 *De actualiteit van* Augustinus
PAUL VAN GEEST & JAN PRIJ

BOEKEN

350 HANS ACHTERHUIS
Bespreking van Paul Velthoven
Raymond Aron. Het verantwoorde engagement

355 JANNE NIJMAN
Bespreking van Henk Nellen
Hugo de Groot. Een leven in strijd voor de vrede

360 FENNAND R. VAN DIJK
Bespreking van Francis Fukuyama
Na het neoconservatisme. Waar rechts verkeerd afsloeg

364 FRANK VAN DEN HEUVEL
Bespreking van L.N. Tolstoi
Oorlog en vrede

367 CASPAR VELDKAMP
Bespreking van Thomas Barnett
Blueprint for action. A future worth creating

372 CEES VAN DER KNAAP
Bespreking van Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Zo ver de wereld strekt

BEZINNING

378 K. Michel
Staartveren (II)

Ter introductie

STAAN OORLOG EN BESCHAVING HAAKS op elkaar? Kunnen we barbaarse praktijken bestrijden zonder zelf barbaar te worden? Of, anders gezegd: op welke wijze moeten we aloude vraagstukken rond oorlog en vrede hernemen, nu niet de klassieke conflicten tussen staten, maar ook en vooral burgeroorlogen met grove schendingen van mensenrechten, genocide en zeer agressief terrorisme het beeld bepalen? Die vragen staan centraal in deze bundel.

* * *

In het eerste deel van de uitgave (*Het veranderende speelveld*) wordt ingegaan op de vraag hoe we deze nieuwe wereldorde moeten beoordelen. Zijn de ontwikkelingen zo alarmerend als we uit het interview met Rob de Wijk kunnen opmaken? Of moeten we met Andrew Mack constateren dat er uit het beschikbare empirisch onderzoek onmiskenbaar een langetermijntrend van vermindering van mondiaal geweld zichtbaar is?

Hoe het ook zij: in deze nieuwe wereldorde is het vraagstuk van oorlog en vrede niet zo eenvoudig te managen als we misschien zouden willen. In de strijd tegen het terrorisme en ander hedendaags geweld zullen we, meer nog dan bij de klassieke conflicten tussen staten, merken dat het kwaad onze eigen poriën binnendringt. 'We zullen gaan lijken op wie we bestrijden. Misschien meer dan ons lief is,' aldus René ten Bos en Ruud Kaulingfreks in hun bijdrage. Oude heldere scheidslijnen tussen 'wij' en 'zij' — tussen burgers en barbaren — vervagen. Pierre Hassner, een van Frankrijks vooraanstaande specialisten op het gebied van internationale betrekkingen, heeft in zijn werk voor het eerst de dialectiek tussen burger en barbaar gesignaleerd. In het interview voor in deze bundel zegt hij daarover onder andere: 'De barbaar kan zich wel degelijk ontwikkelen tot

bourgeois, zoals onze geschiedenis laat zien, maar het omgekeerde blijkt ook waar te zijn. Zie ook de neiging om op extreme wijze op terrorisme te reageren, waarbij we 'om de barbaar te weerstaan zelf barbaar worden'. Desalniettemin is er volgens Hassner een trend 'tot verdergaande civilisering van de oorlog' aanwezig.

* * *

In de delen *Internationale rechtvaardigheid in beweging* en *Nederland en de internationale rechtsorde* wordt uitgebreid stilgestaan bij de ontwikkelingen in de internationale rechtsorde. De ontwikkeling van internationale multilaterale organisaties als de Verenigde Naties (VN) is mogelijk geworden doordat sinds de Tweede Wereldoorlog de soevereiniteit van nationale staten door internationaal recht ingeperkt wordt. Die ontwikkeling lijkt zich door te zetten. We zien onder meer dat de VN, van oorsprong bewaker van de 'negatieve vrede' tussen landen, zich steeds meer gaan inzetten voor het bevorderen van mensenrechten en duurzame ontwikkeling en daarmee de 'positieve vrede' stimuleert (zie onder meer de bijdrage van Schrijver). Daarnaast begint het internationaal strafrecht steeds meer een tegenmacht te worden (Verrijn Stuart). Minister van Buitenlandse Zaken Verhagen onderschrijft de noodzaak tot relativering van staatssoevereiniteit daar waar bescherming van mensenrechten dat vraagt. Militaire humanitaire interventies zonder VN-mandaat zijn wat hem betreft in het uiterste geval gerechtvaardigd. Lubbers geeft in zijn bijdrage aan hoezeer ook de non-proliferatie van kernwapens bij uitstek een bovennationale aanpak noodzakelijk maakt, zeker in het licht van de huidige explosieve situatie in het Midden-Oosten.

In deze uitgave wordt uitgebreid stilgestaan bij de Nederlandse positie in de internationale rechtsorde en de Irakoorlog. Heeft Nederland meegeholpen aan de ondermijning van een internationaal rechtsstelsel, waaraan we ons tegelijkertijd volledig hebben overgeleverd, zoals André Nolkaemper betoogt? Of bieden de door de VS en Groot-Brittannië aangevoerde politieke en morele redenen voor deze oorlog juist eens te meer kansen om het internationaal recht te verbeteren, zoals Jan Willem Sap meent? En wat betekent die intrigerende passage over de noodzaak van 'een adequaat volkenrechtelijk mandaat' in het regeerakkoord? Is dit de onuitgesproken les die deze Nederlandse regering heeft getrokken uit het debat over de legitimiteit van de Irakoorlog? En is het de goede les (Peter Kooijmans)?

* * *

In het deel *Actuele vragen over rechtvaardige oorlog* zet Wim Smit uiteen hoe actueel de traditionele criteria van de rechtvaardige oorlog nog steeds zijn. Daarna expliciteert Michael Walzer aan de hand van een van die criteria gedetailleerd waarom het terrorisme nu precies zo verwerpelijk is. De

terrorist schendt het traditionele grondbeginsel dat gewone burgers en de gemeenschap waartoe zij behoren zo veel mogelijk buiten de strijd moeten worden gehouden. Volgens de Amerikaan James Skillen voldoet de Irak-oorlog overigens evenmin aan de klassieke criteria van een rechtvaardige oorlog.

Ten slotte zijn er nog steeds volop religieuze visies die het bestaansrecht van een rechtvaardige oorlog verdedigen. Hoe de klassieke visies daarover luiden binnen het jodendom, het christendom, het hindoeïsme en de islam valt te lezen in het deel *Religies over de rechtvaardige oorlog*. Hier komen we op zeer gevoelig terrein, omdat de scheidslijn met de idee van een 'heilige oorlog' dun is. Dat is echter beslist geen reden om bijvoorbeeld — zoals recent betoogd is — gewelddadige passages uit de Koran te verwijderen (Harrie Teunissen).

* * *

Deze uitgave bevat een nieuwe rubriek, getiteld *De actualiteit van…* Daarin proberen we de actualiteit van een denker uit de sociaal-christelijke traditie te belichten (opgevat in de meest brede zin van het woord). We beginnen met Augustinus en zijn opvattingen over oorlog en vrede.

In de boekenrubriek vindt u onder meer een bespreking van de recent verschenen biografie over Hugo de Groot, een reflectie op de klassieker *Oorlog en vrede* van Tolstoi. Hans Achterhuis bespreekt het boek *Het verantwoorde engagement*, over Raymond Aron.

Verder vindt u in deze zomereditie weer speciaal voor CDV geschreven gedichten, dit keer onder andere van P.C. Hooftprijswinnares Eva Gerlach.

De indringende foto's in deze bundel drukken ons met de neus op de concrete gruwelijkheden van oorlog en geweld, die in afstandelijke beschouwingen en statistieken al te snel uit het zicht dreigen te verdwijnen.

* * *

De redactie bedankt de binnenlandse en buitenlandse auteurs die aan deze volumineuze uitgave hebben meegewerkt. Dankzij hen is het mogelijk u een up-to-datebestandsopname te bieden van het levendige wereldwijde actuele debat rond oorlog en vrede. In Nederland blijft zo'n debat tot nog toe goeddeels uit. Cynisme en kramp lijken de houding ten opzicht van de bovennationale en internationale politiek te bepalen, of het nu gaat over de Verenigde Naties, Europa of de plaats van Nederland in de internationale rechtsorde.

Wanneer *Burgers en barbaren* bijdraagt aan het openbreken van deze angstige in zichzelf gekeerde houding, is deze uitgave geslaagd.

Jan Prij, redactiesecretaris CDV

DWARS

Nieuwe financiële spelers: zegen of vloek voor het Rijnlandse model? [1]

Financiële sprinkhanen doen voortreffelijk werk

door *Frank A.M. van den Heuvel*

Redacteur CDV

'Sprinkhanen', 'haaien', 'hyena's', 'aasgieren': sinds anderhalf jaar zijn de *hedge funds* en de *private-equity*partijen niet meer weg te denken van de financiële pagina's van de kranten. Er gaat geen dag voorbij of er vindt wel een overname, verkoop, opsplitsing, vijandig bod of absurde bieding plaats. Het oordeel van de meeste journalisten, politici en andere 'deskundigen' is helder: deze nieuwerwetse financiële spelers zitten op de foute koers. Een jaar geleden was de eerste uitspraak van nieuwbakken minister van Economische Zaken Joop Wijn dat 'sprinkhanen die bedrijven leegvreten bestreden moesten worden'. Na heftige discussies moest Wijn deze uitspraken, gebaseerd op een *cri de coeur* van een Duitse sociaal-democraat, terugtrekken. En terecht. Allereerst, waar hebben we het over? *Private-equitypartijen* zijn financiële investeerders die bedrijven of delen van bedrijven overnemen, in overleg met het bestuur. Om winst te maken, worden deze overnames gefinancierd met veel (tot 90 procent) schuld. Het opsplitsen van het bedrijf, een andere reorganisatie of groei behoort tot de mogelijkheden. *Hedge funds* zijn activistische aandeelhouders, die relatief kleine belangen nemen in een beursgenoteerd bedrijf dat ondermaats presteert of zich niet houdt aan de regels voor goed bestuur. Ze proberen het bestuur en andere aandeelhouders te overtuigen van de noodzaak tot koerswijziging. Beide varianten kennen veel macht toe aan de eigenaars van een bedrijf: de aandeelhouders. De laatste jaren hebben overal ter wereld, mede op instigatie van de politiek, de aandeelhouders meer invloed en rechten gekregen, zodat zij een prominentere rol konden gaan spelen. Dit om de macht van management en raad van commissarissen terug te dringen. Private equity en hedge funds doen veel goed werk.

* * *

Eind jaren negentig en begin 2000 vonden in de westerse wereld veel fusies en overnames plaats. De bedrijven groeiden gestaag, evenals het aanzien van de topman. Sterker, dat laatste leek steeds meer de echte drijfveer. Enkele jaren later bleken de resultaten van veel van deze fusies en overnames sterk tegen te vallen. Veel acties van private-equi-

typartijen en hedge funds van vandaag zijn er juist op gericht deze terug te draaien en de megalomanie van de (voormalige) CEO's te corrigeren. Een goede zaak. Het slopen en strippen van bedrijven leidt tot een nuttige schoonmaak en kan topmanagers afstraffen die laks zijn geworden en meer oog meer hebben eigen salaris en bonus dan voor klanten, werknemers en maatschappelijke omgeving (belangrijke stakeholders binnen het Rijnlandse model!). Stork is hiervan een mooi voorbeeld. Deze onderneming wil groeien in kippenslachtlijnen en vliegtuigbouw, die niks met elkaar te maken. Concurrent Boeing zit enkel in de vliegtuigbouw. Niet vreemd dat de eigenaren (aandeelhouders) het management hierop wijzen. Het in zeven jaar drie keer wijzigen van strategie door de topman van ABN AMRO wordt ook terecht aan de orde gesteld door een hedge fund. Zo zijn er meer voorbeelden van noodzakelijk opschudden van bedrijven. Er zijn de laatste tien jaar meer ondernemingen in de problemen geraakt door foute fusies en overnames dan door acties van 'sprinkhanen'. Er zijn eveneens financiële partijen die onlogische delen in ondernemingen opkopen en deze combineren met logische andere partijen. Een mooi voorbeeld hiervan is de kabelsector. Enkele private-equitypartijen kopen de kabeldivisies en -bedrijven Multikabel, Essent Kabel en Casema op en vormen één stevig Nederlands bedrijf. De krokodillentranen van gepensioneerde topmannen als Jacobs (oud-ING) en Kalff (oud-ABN AMRO) zijn onterecht. Zeker omdat hun vroegere werkgevers decennialang zelf veel opgekocht en weer verkocht hebben of bij deze transacties optraden als adviseur. Ook vakbondsbestuurders draaien als bestuurder van pensioenfondsen mee in dit circuit en zouden nu niet schijnheilig de 'sprinkhanen' moeten veroordelen.

Nu deze dynamiek in het financieel-economische verkeer enkele jaren bestaat en politici veel acties niet begrijpen, ontstaat automatisch de drang om in te grijpen. Meer toezicht is dan een toverwoord. Natuurlijk moeten er spelregels zijn, maar die zijn er reeds. Het is de vraag of meer toezicht in een reeds overgereguleerde wereld met voldoende *checks and balances* nodig en wenselijk is. Het is een typisch ouderwetse reflex van een groep met te weinig kennis van het onderwerp.

* * *

Aandeelhouders zijn net kiezers. Dat betekent dat aandeelhouders ingrijpen wanneer ze zien dat ondernemingen en hun topmannen een verkeerde strategie volgen of anderszins onderpresteren. Moeten zwakke topmanagers beschermd worden? Mag een zwakke minister blijven zitten? Ook kiezers straffen fout beleid af. Wanneer zij dat nodig achten, stappen ze over naar een andere politieke partij of beginnen een nieuwe partij. Het is onjuist om te zeggen dat 'sprinkhanen', in hun corrigerende rol spelen, door politici worden weggezet als korte termijndenkers. Hun acties zijn een soort 'interpellatie- of spoeddebat', maar dan minder hijgerig dan op basis van een klein incident of krantenartikel een hoop rumoer veroorzaken aan het Binnenhof. Wanneer ministeries beursgenoteerd zouden zijn, waren er vele reeds overgenomen, gesplitst, geherstructureerd en anders ingericht. Misschien is dat het echte probleem. De dynamiek, de zelfregulering en de noodzakelijke correcties die in de private sector normaal zijn, zijn in de politiek te vaak afwezig.

De krokodillentranen van gepensioneerde topmannen als Jacobs (oud-ING) en Kalff (oud-ABN AMRO) zijn onterecht.

Nieuwe financiële spelers: zegen of vloek voor het Rijnlandse model? [2]

Mathieu Weggeman: 'Maximale rendements*seekers*: missen beschaving'

door *Jan Prij*

Redactiesecretaris CDV

Agressieve financiële spelers zijn een vloek voor het Rijnlandse wijze van werken. Mathieu Weggeman (hoogleraar organisatiekunde aan de Technische Universiteit Eindhoven) legt in een kort gesprek met CDV uit waarom.

* * *

'*Hedgefunds* zijn acquisitiefondsen op zoek naar maximaal rendement op de korte termijn. Vaak nemen ze een klein percentage van de aandelen met als doel de strategie van bedrijven te beïnvloeden en tegen de bestuurders te kunnen zeggen dat ze het niet goed doen. Ze kunnen daarbij gouden bergen beloven, bijvoorbeeld door te stellen dat het veel beter met het bedrijf zal gaan als een bepaald deel verkocht wordt (zie de ABN AMRO-case en het getouwtrek rond Ahold). Het punt daarbij is dat ze de strategie van het bedrijf willen beïnvloeden met het oog op het realiseren van maximaal rendement, niet met het oog op het realiseren van een maatschappelijke doelstelling, of de continuïteit van de organisatie. Ik vind dat een vrij primitieve gang van zaken.

Sinds de code-Tabaksblat, die meer macht aan de aandeelhouders gaf, is de invloed van *hedgefunds* toegenomen. Als je minimaal 1 procent van de aandelen bezit, kun je al invloed uitoefenen en moeten jouw voorstellen op de agenda van de aandeelhoudersvergadering worden gezet. Voorafgaand aan de aandeelhoudersvergadering worden die voorstellen dan via persberichten en mediaoptredens naar buiten gebracht Er wordt zo een stemming gecreëerd waarin concernsplitsing en dergelijke als de onontkoombare weg naar maximaal succes worden gepresenteerd. De aandeelhouders zien gouden bergen en gaan mee met de botte voorstellen van het *hedgefund*. Deze praktijk zorgt er op haar beurt voor dat er managers aangesteld worden met een kortetermijnperspectief, die vooral uit zijn op het maximaliseren van het kortetermijnrendement, op het tevreden stellen van de aandeelhouders en op het goed zorgen voor hun eigen bonus. De vakkennis bij het management over wat er speelt op de werkvloer is secundair geworden. Hoe het de medewerkers vergaat en hoe het met hun affectieve betrokkenheid bij het bedrijf staat, interesseert hen nauwelijks.

Private equity funds zijn minder erg. Zij hanteren een horizon hanteren van vijf à tien jaar en investeren doorgaans in aandelenpakketten van meer dan 5 procent. Maar

ook zij staan in de Angelsaksische traditie waarin organisaties vooral gezien worden als *moneymaking machines*.

Binnen zo'n *money making machine* staat het belang van de *shareholders* voorop. De nadruk op aandelenrendement gaat ten koste van andere belangen die centraal staan in het Rijnlandse model.

Ik vind 'geld verdienen om het geld verdienen' (en nergens anders om) een betrekkelijk onbeschaafde handelswijze. Een externe maatschappelijke doelstelling wordt nauwelijks van belang geacht, net zomin als de inbedding van de organisatie in de maatschappij. Het is een wat primitieve en roofzuchtige opstelling. Daarvoor heb je niet tweeduizend jaar christelijke beschaving nodig.

Maar de druk van dit soort fondsen kan inefficiënte managers scherp houden, wordt wel gezegd. Binnen de logica van de maximaal rendementszoekers is dat zo, maar binnen de logica van het Rijnlandse model hoeft dat niet zo te zijn. Juist omdat minder dan het maximale rendement halen geenszins als een schande, maar juist als een teken van een gezonde evenwichtige belangenverdeling wordt gezien. In Azië liggen de inkomens van de topmanagers veel dichter bij de salarissen van de mensen op de vloer, zijn veel van die managers uit het vak afkomstig en staan de lange termijn en het collectief centraal. Daarmee lijken China en India vooralsnog Rijnlandser te zijn dan wij zelf.

We moeten ons allereerst realiseren dat we de 'financiële sprinkhanenplaag' over onszelf hebben afgeroepen. We hadden het niet zo 'navelstaarderig' en in een te goed vertrouwen op eigen wijze moeten willen regelen, en beter moeten kijken naar de ervaringen van landen om ons heen. De *hedgefunds* komen niet voor niks naar Nederland.

Wat TCI doet met ABN AMRO, dat kan helemaal niet in Frankrijk en Duitsland, en al helemaal niet in Azië. Zelfs in de Verenigde Staten is het moeilijker dan hier. Door ons zo aandeelhoudersvriendelijk op en open te stellen, verkwanselen we onze rijke Rijnlandse traditie, niet rijk in *belonging*, maar in *belongings*: relaties.

* * *

Wat moet er gebeuren? Allereerst is aanpassing van de code-Tabaksblat geboden, onder andere door de reactietijd te verlengen die de Raad van Bestuur krijgt voor het reageren op voorstellen van de *hedgefunds*. De aandeelhouders hebben te veel macht gekregen, de balans is in Nederland doorgeslagen. Ten tweede zou een groot deel van de commissarissen door de werknemers benoemd moeten worden, zoals dat ook in Duitsland gebeurt en daar goed werkt. Ten derde zou het mogelijk moeten worden gemaakt dat maximaal 50 procent van de aandelen door de werknemers aangeschaft kan worden. Dit vergroot hun betrokkenheid bij de onderneming. Het zou bovendien de kloof tussen werknemers en managers kunnen helpen verkleinen. Het is al een succesvolle praktijk bij veel zakelijke dienstverleners, zoals advocatenkantoren, managementconsultancy's en ingenieursbureaus. Nederland moet investeren in de goede kanten van de Rijnlandse traditie. Daar hoort niet bij het wagenwijd openzetten van de deuren voor de maximale rendementszoeker en het bedrijf alleen maar zien als een *money making machine*.'

NIGERIA, Warri, Delta State, Niger Delta
Leden van de militante group MEND (Movement for the Emancipation of the Niger Delta). De militanten namen in februari 2006 (na het verlopen een ultimatum aan Shell) negen buitenlanders in gijzeling om zo een groter deel van de olieopbrengst voor de Ijawstam te verzekeren. De witte vlag is het symbool van de oorlogsgod van Ijaw, Egbesu.
Foto: Tim A. Hetherington | PANOS

Burgers en barbaren

Over oorlog tussen recht en macht

Hoe houden we oorlog rechtvaardig?

Wat is een rechtvaardige oorlog? Voor 1945 waren de opvattingen daarover vooral moreel en daardoor vaak vrijblijvend. Sinds de Tweede Wereldoorlog zouden staten echter moeten weten waar zij zich aan te houden hebben: het Handvest van de Verenigde Naties bevat bindende rechtsnormen op het gebied van vrede en veiligheid die de Veiligheidsraad dient te handhaven. De afgelopen jaren is echter gebleken dat het internationaal recht bepaald niet 'af' is, steeds dringt de vraag zich weer op: hoe houden we oorlog rechtvaardig?

door *Thijs Jansen, Janne Nijman & Jan Willem Sap*

Thijs Jansen is hoofdredacteur van CDV; Janne Nijman is stafmedewerker Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en universitair docent, Universiteit van Amsterdam, afdeling Internationaal recht; Jan Willem Sap is universitair hoofddocent Europees recht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam

OORLOG IS BARBAARS. WE VERGETEN HET SOMS, maar in West-Europa zijn oorlog en de dreiging van oorlog nog niet zo lang geleden uit het beeld verdwenen. De twintigste eeuw was een ongekend bloedige eeuw.

'Zie eens hoe doelmatig nog steeds,
hoe goed in vorm
in onze eeuw de haat is'

schreef de Poolse dichteres en nobelprijswinnares Wislawa Szymborska over de twintigste eeuw.[1] De Eerste Wereldoorlog (1914-1918) eiste naar schatting 15 miljoen dodelijke slachtoffers, het regime van Stalin (1924-1953) 20 miljoen, de Tweede Wereldoorlog (1939-1945) 55 miljoen.[2] Ons blijvende onvermogen om dit te bevatten is ook treffend onder woorden gebracht door Szymborska:

'Vier miljard mensen op deze aarde,
maar aan mijn verbeelding is niets veranderd.
Ze kan slecht overweg met grote getallen
En wordt nog steeds ontroerd door het afzonderlijke'[3]

De verschrikkelijke ervaringen uit beide wereldoorlogen hebben in de eerste helft van de twintigste eeuw een belangrijke ontwikkeling in gang gezet: men begon (eindelijk) in te zien dat de uitoefening van geweld van de ene staat tegen de andere niet alleen maar meer ter beoordeling moest blijven van die individuele soevereine staten, maar gebonden moest worden aan supranationale rechtsregels die ook gehandhaafd zouden worden. Dat was nieuw, omdat staten zich traditioneel altijd gezien hadden als hoogste autoriteit met een geweldsmonopolie — zij duldden geen andere macht boven zich. Dat geweldsmonopolie werd beschouwd als de pijler van hun soevereiniteit, niet alleen binnen de staten, maar ook in hun relatie met andere staten. Vele staten maakten schaamteloos gebruik van geweld om hun belangen veilig te stellen, in de geest van de beruchte Clausewitz-formule: oorlog is een voortzetting van politiek met andere middelen.

In de eerste helft van de twintigste eeuw begint men diplomatiek gevolg te geven aan het al oudere inzicht dat er internationale instituties nodig zijn om het geweldsmonopolie van staten aan recht te binden

In de eerste helft van de twintigste eeuw begint men diplomatiek gevolg te geven aan het al oudere inzicht dat er internationale instituties nodig zijn om het geweldsmonopolie van staten aan recht te binden. Daarvoor zijn niet alleen morele, maar ook juridische uitgangspunten en criteria noodzakelijk. Verschillende tradities hebben daartoe aanknopingspunten geboden. Ten eerste het calvinistische 'recht op verzet'.[4] De vijandige houding van de zestiende-eeuwse koningen jegens de calvinistische onderdanen had in calvinistische kringen de vraag opgeworpen of er grenzen waren aan vorstelijk gezag. Na het bloedbad van de Bartholomeusnacht (1572) in Parijs werd het gebruik van geweld tegen tirannen door de meeste calvinisten verdedigd door de bijbelse noties van gerechtigheid en trouw te verbinden met de theorie dat het staatsbestuur berustte op een verbond tussen vorsten en volk. Bestuur moest zijn gebaseerd op gerechtigheid, niet op onderdrukking. Deze ideeën, in de praktijk gebracht in de Nederlandse Opstand (1581) en de Engelse Revoluties (1649 en 1688), werden tijdens de Amerikaanse Revolutie (1776) gekoppeld aan het concept van de

onvervreemdbare vrijheden van de Engelse filosoof John Locke. Alle mensen zijn gelijk geschapen en zij bezitten bepaalde onvervreemdbare vrijheden, zoals het recht op leven, het recht op vrijheid en het recht naar geluk te streven. Hier werd het misbruik van de macht van de staat tegen de eigen onderdanen gebonden aan recht. Bij machtsmisbruik mochten onderdanen zich onder bepaalde voorwaarden met geweld verzetten.

Een andere traditie die aanknopingspunten bevatte voor het binden van geweld door/tegen staten aan morele en juridische criteria was die van de rechtvaardige oorlog. Deze is te zien als een soort tussenweg tussen het pacifisme — dat geweld volstrekt verbiedt — en het realisme, dat geweld van staten onontkoombaar en niet verwerpelijk vindt. De kernopvatting van de theorie over rechtvaardige oorlog is dat het soms moreel geoorloofd is dat een politieke gemeenschap oorlog voert.[5]

Men is door de eeuwen druk doende geweest om criteria te ontwikkelen waaraan een rechtvaardige oorlog zou moeten voldoen. De traditie is al zeer oud en gaat terug tot de klassieke oudheid. Belangrijke denkers zijn Cicero, Augustinus, Thomas van Aquino, Francisco de Vitoria, Francisco Suarez, Alberico Gentili, Philippe du Plessis Mornay, Hugo Grotius, Samuel Pufendorf, Cornelius van Bynckershoek, Emmerich de Vattel en Johann Bluntschli.[6]

De aanknopingspunten uit deze twee tradities raken echter enigszins naar de achtergrond als (staats)soevereiniteit aan belang wint met de opkomst van de moderne staten en de Westfaalse orde definitief één Europa onder leiding van supranationaal gezag tot geschiedenis maakt. Het denken over wat een *just cause* of een *just authority* is, werd nu meer bepaald door bescherming van territoriale soevereiniteit (*just cause*). De soevereine macht is dé macht die oorlog voert (*just authority*). Het Verdrag van Westfalen (1648), dat de bloedige godsdienstoorlogen tot een eind bracht, bevestigde de ontwikkeling richting natiestaten met een soeverein gezag. Het Westfaalse systeem van internationale orde rustte op het beginsel van soevereine gelijkheid van staten en het daarmee samenhangende non-interventieprincipe, dat wil zeggen dat staten zich niet in de binnenlandse zaken van andere staten mochten mengen. Dit juridische beginsel van de onaantastbaarheid van de staatssoevereiniteit zou vanaf dat moment het fundament vormen van het klassieke 'internationaal' recht en leidde ertoe dat die soevereine staten zich inzake oorlog en vrede nauwelijks lieten binden door juridische normen die voor alle staten gelijkelijk zouden gelden.

HET ONTSTAAN VAN INTERNATIONALE RECHTSORDE: TWEE VOORTREKKERS

Pas in het begin van de twintigste eeuw, rond de Eerste Wereldoorlog, zijn de eerste werkelijke praktische stappen gezet om de soevereiniteit

van staten en dan met name hun geweldsmonopolie aan rechtsregels te binden.

Een belangrijke figuur uit die begintijd is de Fransman Léon Bourgeois (1851-1925). Hij was een van de grondleggers van het idee van de Volkenbond, waarvan het handvest werd vastgesteld in de vredesconferentie — van de overwinnaars van de Eerste Wereldoorlog — in Frankrijk in 1919. Bourgeois was een prominente politicus, die behoorde tot de zogenaamde radicale partij. Zijn relatieve onbekendheid in Europa is onterecht, want hij heeft een belangrijke rol gespeeld bij het in het politieke domein introduceren van het begrip solidariteit. Zijn solidariteitsfilosofie paste hij toe op sociale wetgeving, maar ook op de internationale verhoudingen. Hij ging zich vanaf 1899 steeds meer hard maken voor iets als een gemeenschap van (beschaafde) naties, een *société des nations (civilisées*). In 1910 publiceerde hij *Pour la Société des Nations*.[7] Bourgeois benadrukte de belangrijke rol van internationaal recht voor duurzame vrede. Bij gelegenheid van het zesde nationale vredescongres in Reims in 1909 betoogde hij dat er geen duurzame vrede zou zijn zonder een internationaal rechtssysteem. Hij bekritiseerde de regeringen uit zijn tijd die net als bij de verdragen van Westfalen, Utrecht en Wenen maar garanties voor vrede bleven zoeken in machtsevenwicht. Hij stelde: 'De diplomatie die zich door een dergelijke beleid laat inspireren, noemt zich realistisch; zij waakt ervoor om zich te baseren op rechtsbeginselen. Wanneer de een of andere staat zijn grenzen wil verleggen of bang is voor dergelijke plannen bij zijn buurman, treedt de diplomatie in werking zonder zich druk te maken over de vraag of er voldaan wordt aan de eisen van het recht.' Hieruit — uit deze spierballendiplomatie (*diplomatie de force*) — ontstaan zeer instabiele situaties. Bourgeois zag de wapenwedloop als het keiharde bewijs dat staten eigenlijk geen enkel vertrouwen hebben in de goede uitkomsten van een dergelijke diplomatie. Hij gaf daarom de voorkeur aan de diplomatie van het recht (*diplomatie de droit*), die hij samenvatte in een simpele formule: 'geen harmonie zonder orde, geen orde zonder vrede, geen vrede zonder vrijheid, geen vrijheid zonder rechtvaardigheid'.[8]

Bourgeois was aan het eind van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw te vinden op beide internationale vredesconferenties die in Den Haag werden gehouden. Nederland heeft daarmee vanaf het vroegste begin een belangrijke rol gespeeld in de aanloop naar de internationale organisatie van vrede en veiligheid. De bekendheid die Den Haag nu internationaal heeft als 'stad van recht en vrede' is toen, ruim een eeuw geleden, begonnen. De Eerste Internationale Vredesconferentie in Den Haag vond plaats in 1899. Net als tegenwoordig speelden 'niet-gouvernementele organisaties' daarbij een enorme rol. Toen waren het onder andere tientallen

vrouwenbewegingen van over de hele wereld die telegrammen zonden waarin gevraagd werd om de instelling van een internationaal strafhof (dat nu ruim een eeuw later gerealiseerd is in... Den Haag). Het hoofdthema van de eerste Haagse conferentie was ontwapening, maar op dit punt werden weinig indrukwekkende resultaten behaald. Het belangrijkste concrete resultaat was de oprichting van het Permanente Hof van Arbitrage, dat in Den Haag gevestigd zou worden. Arbitrage hield in dat conflicten werden opgelost door bemiddeling en niet door oorlog. Maar ondanks de beperkte resultaten was de conferentie van 1899 toch belangrijk. Het ging voor het eerst over beperking van oorlogsgeweld en het voorkomen van oorlog. De Tweede Conferentie vond plaats in 1907.[9]

Bourgeois beschouwde beide Haagse conferenties als bemoedigende stappen in de richting van een *société des nations*. Dit idee wist hij vervolgens in 1919 prominent op de internationale agenda te krijgen bij de bespreking over de akkoorden na de Eerste Wereldoorlog, waar hij als vertegenwoordiger van de Franse regering een vooraanstaande rol vervulde. Hij had vergaande ideeën. Binnen de 'Gemeenschap van Naties' zouden de leden het belang van vrede en internationaal recht bovengeschikt moeten maken aan hun eigen belangen en daarom zouden zij bereid moeten zijn om al hun intellectueel, moreel, economisch en financieel kapitaal en, waar nodig zelfs hun militaire macht in dienst te stellen van dat gemeenschappelijk belang.[10] Bourgeois was tegen alle vrijblijvendheid. Hij stelde voor dat landen die zich niet houden aan de uitspraken van het Hof van Arbitrage sancties opgelegd krijgen en dat er een internationale organisatie wordt opgezet om landen op bewapening te controleren, zodat landen die te kwader trouw zijn en een oorlog voorbereiden een halt kan worden toegeroepen. Staten mogen alleen toetreden als zij over democratische instituties beschikken. Als zij het internationaal recht hebben overtreden, moeten zij daarvoor eerst boeten. De Amerikaanse president Wilson wees alle voorstellen in de richting van een verplichtende organisatie echter af, samen met onder meer de Britten. Hij schatte in dat geen enkele natiestaat zou instemmen met de voorgestelde wapencontroles en hij wees elk voorstel van een internationale militaire macht in tijden van vrede af, want die zou het nationale militarisme slechts vervangen door een internationaal militarisme. Bourgeois wierp daar tegen in dat hij niet dacht aan een permanent leger, maar aan nationale legereenheden die door een centraal commando snel samengevoegd zouden kunnen worden. Zonder verplichtende elementen zou de Gemeenschap van Naties volgens Bourgeois slechts een gevaarlijke schijnvertoning worden. Wilson en de Britten daarentegen vonden dat de nieuwe organisatie gebouwd moest worden op onderling vertrouwen en niet op controle en dreiging met sancties. Op de

uitgangspunten van Wilson werd de Volkenbond gebaseerd, de *League of Nations*, een naam die Bourgeois afwees.[11]

Wilson presenteerde, tegelijk met het Verdrag van Versailles, een soort handvest van de Volkenbond. De omstandigheden rond het ontstaan van de Volkenbond waren bijzonder. Het verdrag van Versailles legde namelijk tegelijkertijd de grondslag voor het ressentiment in Duitsland dat zou leiden tot de Tweede Wereldoorlog, een nog bloediger oorlog dan zijn voorganger. De Volkenbond zou — precies zoals Bourgeois al voorspeld had — een organisatie worden met een zwakte die gevaarlijk was. Tot grote spijt van Wilson (die in 1919 geveld werd door een beroerte) ratificeerden de VS het handvest van de Volkenbond niet, waardoor de organisatie het ook nog eens zonder de hulp van de VS moest stellen. Bourgeois had zijn uiterste best gedaan om de Volkenbond te maken tot een organisatie die haar maatregelen kon afdwingen. Dat was slechts zeer ten dele gelukt. De Volkenbond — en vooral de mislukking ervan — was echter wel de kiem voor wat na de Tweede Wereldoorlog de Verenigde Naties zouden worden. In 1919 ontving Wilson een Nobelprijs voor zijn inspanningen voor de wereldvrede. Bourgeois volgde in 1920.

* * *

Een belangrijke figuur in de intellectueel-wetenschappelijke ontwikkeling van deze periode is de Oostenrijkse rechtsfilosoof Hans Kelsen (1881-1973). Waar Bourgeois het idee van een multinationale organisatie voor vrede en veiligheid vooral op politiek-intellectueel gebied ontwikkelde, deed Kelsen dat op wetenschappelijk-intellectueel gebied. Daarom wordt in deze bundel uitgebreid aandacht aan zijn werk besteed. Bijzonder was dat Kelsen al in 1920 een boek publiceerde waarin hij het idee van staatssoevereiniteit onder vuur nam: *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre*.[12] Van groot belang was dat Kelsen daarmee na lange tijd weer de geest tot leven bracht van de eerder genoemde tradities, die de staatssoevereiniteit beschouwden als iets wat aan recht gebonden moest worden. Kelsen stelde staatssoevereiniteit op een zeer invloedrijke manier ter discussie en ontwikkelde een volkenrechtstheorie die een juridisch alternatief was voor de tot een ideologie verharde Westfaalse opvattingen. In zijn opvatting waren daardoor staten niet ter verantwoording te roepen: niet voor wat zij deden met hun burgers en niet voor wat zij andere staten aandeden. In de plaats van de soevereiniteit van de staat, stelde hij de soevereiniteit van het recht: een rechtsorde die alle nationale rechtsordes omvat en waarin het internationaal recht een hogere positie had waardoor macht aan recht werd verbonden. Op internationaal niveau moest er een infrastructuur komen van recht en rechtshandhaving.

Opmerkelijk, gezien zijn 'pure' zeer formalistische (amorele) kijk op recht, is dat Kelsen zich liet inspireren door een aantal uitgesproken morele idealen, waaronder de sterk moreel geladen traditie van de rechtvaardige oorlog (zie hierover Zolo in deze bundel). Deze blies hij nieuw leven in. Voor handhaving van internationale rechtsnormen — dwang is wat normen tot *rechts*normen maakt — kent het internationaal recht het aan regels gebonden middel van oorlog: *bellum justum* als sanctie bij schending van internationale rechtsregels. Oorlog kan zich ook voordoen als schending van recht, maar is dan geen *bellum justum*. Het adagium van Kelsen was: 'zonder recht geen vrede'. Volgens sommigen pakte hij daarmee na eeuwen voor het eerst weer het werk op dat was blijven liggen na Hugo de Groots *Het Recht van Oorlog en Vrede*. In 1944 publiceerde Kelsen *Peace Through Law*, waarin hij het baanbrekende voorstel deed om onder de paraplu van een Verenigde Naties een internationaal strafhof op te zetten (waarover pas in 1998 brede overeenstemming bleek te bestaan en wat in 2002 gerealiseerd is in Den Haag).[13]

HET ONTSTAAN VAN DE INTERNATIONALE RECHTSORDE: DE INSTITUTIONALISERING

Na de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog komt er vaart in het juridisch binden van staatsgeweld aan internationaal recht. In 1945 worden de Verenigde Naties opgericht. Het grote belang daarvan is onder andere dat in hun Handvest regels worden neergelegd over de omstandigheden waaronder wanneer staatsgeweld gerechtvaardigd is. VN-lidstaten mogen uitsluitend geweld gebruiken ter zelfverdediging, om een andere VN-lidstaat bij te staan in zelfverdediging of door of namens de VN ter rechtshandhaving (collectieve veiligheid). Het geweldsverbod is neergelegd in artikel 2, lid 4 van het VN-Handvest.[14] Het verbiedt 'het dreigen met en gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid van een staat of op enige andere wijze niet in overeenstemming met de doeleinden van de VN'. Dit verbod wordt gezien als dwingend recht.

Op dit algemene geweldsverbod worden slechts twee formele uitzonderingen toegestaan:

1. *(Collectieve) zelfverdediging* (art. 51 VN-handvest)
   Een staat mag zich (eventueel bijgestaan door andere staten) verdedigen tegen een 'gewapende aanval' van een andere staat.
   Daarvoor geldt een aantal voorwaarden.
   * Er moet een gewapende aanval (*armed attack*) hebben plaatsgevonden. Anticiperende zelfverdediging is verboden. Welke daad als gewapende aanval kan worden beschouwd, is omstreden;

* Het in zelfverdediging gebruikte geweld moet proportioneel zijn aan de aanval en gericht op het terugdrijven van de aanvaller;
* Zelfverdediging moet aan de VN-Veiligheidsraad gemeld worden;
* Zelfverdediging moet worden beëindigd zodra de Veiligheidsraad 'de maatregelen genomen heeft welke noodzakelijk zijn om de internationale vrede en veiligheid te waarborgen'. Welke 'maatregelen' als 'noodzakelijk' moeten worden beschouwd, is omstreden.

2. *Dwangmaatregelen door of namens de VN op basis van mandaat van de Veiligheidsraad* (*enforcement action*) (uitgewerkt in hoofdstuk VII van het VN-Handvest). De VN-Veiligheidsraad kan aan staten de bevoegdheid verlenen militair geweld – in de resoluties terug te vinden als *all necessary means* – te gebruiken ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid, nadat de Veiligheidsraad heeft vastgesteld dat:
   * er sprake is van een bedreiging of inbreuk op de internationale vrede en veiligheid of van een daad van agressie (art. 39 VN-Handvest) en
   * deze situatie voortduurt.[15]

Dit was in het internationaal recht een enorme stap voorwaarts. Ook werd een controversieel begin gemaakt met de ontwikkeling van een internationaal strafrecht waarbij niet staten, maar *individuen* terechtstaan voor ernstige misdaden. In 1946 worden voor het Neurenbergtribunaal Duitse oorlogsmisdadigers berecht. De ontwikkeling van de internationale rechtsorde gaat daarna door. Met de Verenigde Naties wordt ook het Internationaal Gerechtshof, het voornaamste gerechtelijke orgaan van de VN, opgericht dat zich — gezeteld in het Vredespaleis in Den Haag — gaat buigen over geschillen tussen staten. In 1948 wordt de Genocideconventie getekend en in 1949 de Geneefse Conventies, waarin de rechten worden geregeld van krijgsgevangenen en burgers tijdens oorlogen.

In deze periode groeit het draagvlak voor de ontwikkeling en institutionalisering van de internationale rechtsorde. Interessant is bijvoorbeeld de ondersteuning door de katholieke kerk hiervan in 1963, wanneer paus Johannes XXIII de encycliek *Pacem in terris* (Vrede op aarde) publiceert. Daarin staat dat de organisatie in soevereine staten niet meer voldoet: 'In de huidige ontwikkeling van de menselijke gemeenschap is zowel de structuur van het staatsgezag als de macht waarover staten beschikken wanneer ze op wereldschaal moeten werken, niet meer opgewassen tegen de taak om het algemeen welzijn van alle volkeren te bevorderen zoals het hoort.' Er is geen gezag

'Als men de rechtvaardigheid opzij zet, wat worden staten dan anders dan roversholen?'

dat bovenstatelijk is en daardoor is het gevaar groot dat staten zich ontwikkelen tot 'roversholen': 'Zoals de mensen in hun particuliere betrekkingen hun eigen voordeel niet mogen zoeken ten nadele van de anderen, zo mag in de internationale verhoudingen de ene Staat, als hij geen misdaad wil begaan, zich niet ontwikkelen op zulk een wijze, dat een andere staat schade lijdt of verdrukt wordt. Men kan hier terecht het woord van Sint-Augustinus citeren: "Als men de rechtvaardigheid opzijzet, wat worden staten dan anders dan roversholen?"' Aangezien de staten die rechtvaardigheid niet meer goed zelf kunnen betrachten, is een mondiaal openbaar gezag noodzakelijk: 'Het gemeenschappelijk welzijn van alle volkeren doet in onze dagen problemen rijzen die heel de wereld aangaan. Ze kunnen dan ook slechts opgelost worden door een openbaar gezag waarvan én de macht én de structuur én de middelen even wereldwijd zijn en dat zijn activiteit dus over de hele wereld kan uitstrekken. De morele orde eist bijgevolg dat zulk een gezagsorgaan wordt opgericht.' De paus ondersteunt de VN: 'We wensen dus vurig dat de organisatie der Verenigde Naties steeds beter in staat zou zijn haar structuur en de middelen waarover ze beschikt, aan te passen aan de omvang en de verhevenheid van haar taak. Moge zo spoedig mogelijk de tijd komen, dat de U.N.O. de rechten van de mens doeltreffend kan beschermen: deze rechten vloeien direct voort uit de waardigheid van de menselijke persoon en zijn daarom universeel, onaantastbaar en onvervreemdbaar. Dit des te meer, nu de mensen, daar zij geleidelijk een ruimer aandeel in het openbaar leven van hun eigen land hebben, een voortdurend toenemende belangstelling tonen voor de problemen die alle volken aangaan; ze worden zich er ook steeds meer van bewust, dat zij levende ledematen zijn van de universele menselijke gemeenschap.'[16]

Dat zou echter nog even duren. Al snel na de Tweede Wereldoorlog begon de zogenaamde Koude Oorlog, die gekenmerkt werd door een wapenwedloop en vuile oorlogen om invloedssferen te creëren of verdedigen. Het enorme wantrouwen tussen de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten belemmerde het goed functioneren van de Verenigde Naties. In de eerste 44 jaar van de Verenigde Naties werden de internationaalrechtelijke regels door vele lidstaten overtreden en ten gevolge van de machteloosheid van de Veiligheidsraad konden ze vrijwel ongestoord hun gang gaan.

HET VERANDERENDE INTERNATIONALE SPEELVELD

Pas de val van de Muur en het einde van de Koude Oorlog hebben het internationaal recht en de Verenigde Naties een enorme push gegeven. Dit wordt in deze bundel besproken door Verrijn Stuart en Schrijver. Mack

constateert — ook in deze bundel — op basis van empirisch onderzoek dat het aantal gewapende conflicten sinds het einde van de Koude Oorlog enorm is afgenomen, tussen 1992 en 2005 met ongeveer 40 procent. Hij ziet een verband met de plotselinge internationale daadkracht van de VN, die zich bevrijd voelden van de rivaliteit tussen beide grootmachten. Nu konden de VN zich richten op het beëindigen van bestaande oorlogen en het voorkomen van nieuwe. Dat is blijkbaar voor een deel succesvol geweest.

Ondanks de blijvende goede ontwikkelingen wordt het beeld van de VN sterk bepaald door dramatische mislukkingen en elke keer weer uitbrekende crises

Dat neemt niet weg dat — ondanks de vele, te vaak onzichtbaar blijvende goede ontwikkelingen — het beeld nog heel sterk bepaald wordt door de dramatische mislukkingen (Srebrenica, Rwanda) en de elke keer weer uitbrekende crises (Irakoorlog). Deze hangen samen met een aantal ontwikkelingen die het internationale speelveld de afgelopen jaren in hoog tempo veranderd hebben.

Ten eerste is er de na de Koude Oorlog ingrijpend veranderde veiligheidssituatie. De meeste conflicten tegenwoordig zijn burgeroorlogen. Enkele drama's van de afgelopen decennia hingen samen met de vraag of en wanneer 'de internationale gemeenschap' ook militair moest en wilde ingrijpen om etnische zuiveringen en genocides binnen andere staten te stoppen. Daarvoor bleek men ten tijde van Srebrenica en Rwanda niet klaar te zijn. Hierbij komt een ander fenomeen, te weten het wereldwijde terrorisme, en dan met name dat vanuit islamistische hoek. Sinds 9/11/2001 is de vraag hoe de wereld zich hiertegen kan beschermen en welke instrumenten daarbij gerechtvaardigd zijn.

Een tweede opvallende trend is — zoals Pierre Hassner gesignaleerd heeft — sinds de Koude Oorlog dat de moraal in zekere zin de plek aan het innemen is van de ideologie. Onder andere door niet-gouvernementele organisaties als Artsen zonder Grenzen of Amnesty International wordt wereldwijd druk uitgeoefend om ervoor te zorgen dat er zo veel mogelijk een einde komt aan menselijk leed. Daarnaast lijkt het buitenlands beleid ook steeds meer vanuit moreel perspectief bezien te worden. Bush spreekt over 'de As van het Kwaad', Europa benadrukt in toenemende mate, intern en extern, het belang van mensenrechten. In Frankrijk is onlangs zelfs de oud-oprichter van Artsen zonder Grenzen Bernard Kouchner minister van Buitenlandse Zaken geworden. En bij het toegenomen belang van de moraal, moet ook verwezen worden naar de grote invloed van moreel-religieuze opvattingen

over wat een rechtvaardige oorlog is (zie in deze bundel de bijdragen in de afdeling daarover). De grens tussen een 'rechtvaardige' en een 'heilige' oorlog is soms dun. Deze moeten scherp van elkaar gescheiden worden.

Ten derde is er de zeer ingewikkelde en niet uitgekristalliseerde verhouding tussen recht en macht op internationaal niveau. Vanaf de oprichting van de Verenigde Naties is de Veiligheidsraad wereldwijd het besluitvormende orgaan inzake vrede en veiligheid. Uitsluitend de permanente leden, te weten China, de VS, Rusland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk beschikken over vetomacht. Het komt tot op de dag van vandaag regelmatig voor dat er een veto dreigt als de directe belangen van de Verenigde Staten, China of Rusland op het spel staan. De Veiligheidsraad is samengesteld uit de overwinnaars van de Tweede Wereldoorlog. Het is de vraag of dat op den duur zo kan blijven.

RECHT, MACHT EN MORAAL

Op internationaal niveau kun je niet spreken van een democratische rechtsstaat. Daar is iets nieuws aan het ontstaan, soms aangeduid met de term *global governance*.[17] Binnen democratische staten gebeurt de toedeling van macht door verkiezingen en is de uitoefening ervan gebonden aan vaak terecht zeer lastig te veranderen constitutionele spelregels. Daarin zijn de scheiding van en taakverdeling tussen wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht zeer gedetailleerd vastgelegd.

Nu het geweldsmonopolie — intern en extern — van staten eindelijk aan internationale regels is gebonden door het VN-Handvest en nu de Veiligheidsraad over de handhaving daarvan gaat, zouden die regels idealiter de doorslag moeten geven. Dat is echter regelmatig niet gebeurd. Ten eerste was steeds vaker te horen dat de regels te strikt waren: de VN-mandaten met betrekking tot neutraliteit van VN-troepen bleken te leiden tot immorele resultaten (Srebrenica, Rwanda). Over te strikte regels klaagde men ook om een andere reden. Met name na de terroristische aanslagen van 11 september 2001 is steeds meer de vraag geworden of men zich binnen de bestaande regels kan verdedigen tegen het internationale terrorisme. Ten tweede gebruiken permanente leden hun veto wel om te voorkomen dat hun 'nationale' belangen geschaad worden. Soms scheppen zij daarbij ruimte voor zichzelf om ongeautoriseerd geweld te gebruiken of verhinderen zij dat de Veiligheidsraad een einde kan maken aan ongeautoriseerd en onrechtmatig geweld door/in andere staten. Ten derde waren er situaties waarin de internationale publieke opinie vond dat er ingegrepen moest worden om humanitaire redenen, maar bestond daar tot nu toe geen duidelijke rechtsgrond voor. Zo was het bombardement door de NAVO op

Kosovo het resultaat van wereldwijde morele verontwaardiging en wordt dit achteraf wel beschreven als de eerste oorlog voor de mensenrechten. Het is echter nog steeds een formeel onbeantwoorde vraag of de VN geweld om humanitaire redenen moeten willen autoriseren. Op deze drie fronten dreigen er iedere keer uitzonderingssituaties te ontstaan — dat wil zeggen situaties die niet gelegitimeerd zijn of worden door het internationaal recht. Het zal duidelijk zijn dat dit slecht is voor de legitimiteit van de Veiligheidsraad en de VN. Een van de essenties van recht is namelijk dat iedereen zich aan regels houdt en dat regels voor iedereen gelden.

Het is goed om in dit verband te herinneren aan een van de grote toenmalige theoretische tegenstanders van Kelsen, te weten de politiek filosoof Carl Schmitt. Kelsen stelde: 'Het soevereiniteitsbegrip moet radicaal verdrongen worden.' Zijn inzet was — zoals gezegd — dat te doen door een groot systeem van internationaal recht. Al het politieke handelen moest gebonden worden aan normen die uiteindelijk te herleiden waren tot de meest fundamentele, eerste norm, de *Grundnorm*. De enorme ontwikkeling van het internationaal recht van de afgelopen decennia ligt in de lijn van wat Kelsen voor ogen stond. Schmitt daarentegen dacht dat het een illusie was om al het politieke handelen te binden aan het recht en hij geloofde niet aan het bestaan van die *Grundnorm*. Voor hem was niet een *Grundnorm* uiteindelijke beslissend, maar de uitzonderingstoestand, dat wil zeggen de situatie waarin de verantwoordelijke autoriteit het recht opschort om de rechtsorde te herstellen. Schmitt betoogde dat de politiek *uiteindelijk* nooit geheel door het recht gereguleerd kan worden, maar op cruciale onderdelen blijft afhangen van de persoonlijke beslissingsbevoegdheid van de soeverein. De onvermijdelijkheid hiervan hangt samen met het recht van een staat om te kiezen voor het eigen overleven. Deze situaties kunnen volgens Schmitt niet worden weggeregeld door het recht. Het is aan de soeverein om te bepalen wat er in een bepaalde situatie nodig en toegestaan is en wanneer de uitzonderingstoestand beëindigd kan worden.[18]

Het kloeke Amerikaanse optreden in de 'War on terror' heeft de verhoudingen tussen politiek en internationaal recht op scherp gezet

DE VS EN HET INTERNATIONAAL RECHT

Met name sinds 2001 is de spanning tussen enerzijds macht en internationaal recht en anderzijds de instituties die de belichaming van het recht zijn zeer hoog opgelopen. Het kloeke Amerikaanse optreden in de *War on*

Terror heeft de verhoudingen tussen politiek en internationaal recht op scherp gezet. Volgens topadviseur terrorisme van verschillende Amerikaanse presidenten Richard Clarke zou President Bush, toen hem verteld werd dat het internationaal recht niet toestond om na 9/11 hard terug te slaan, gezegd hebben: 'I don't care what international lawyers say, we are going to kick some ass.'[19] Of dit nu waar is of niet, het Amerikaanse optreden van de afgelopen jaren heeft prangende vragen opgeroepen over de verenigbaarheid van de aanpak van de *War on terror* met het internationaal recht. Of het nu ging over de legitimatie van de Irakoorlog (was de aanval gerechtvaardigd volgens de VN-regels?) of over de behandeling van verdachten (geheime gevangenissen in Midden- en Oost Europa, Guantànamo Bay, de martelingen van gevangenen in Abuh Graib), het was duidelijk dat het Amerikaanse optreden door velen werd beschouwd als in strijd met het internationaal recht. In deze bundel worden over de Irakoorlog tegengestelde standpunten ingenomen door James Skillen (Irakoorlog niet rechtvaardig) en Jan Willem Sap (Irakoorlog wel rechtvaardig). De grote verschillen van mening over de reikwijdte van het internationaal recht bleken ook toen de VS zelf niet wilden participeren in het Internationaal Strafhof en zelfs dreigden om Amerikanen die voor het Strafhof in Den Haag gebracht zouden worden met militair ingrijpen te bevrijden. Kortom: spanningen genoeg.

Welke gevolgen hebben deze gehad voor de geloofwaardigheid van de VN en de Veiligheidsraad? Daarover verschillen de meningen eveneens. Volgens Michael Glennon verschillen de opvattingen van Europa en de VS over de rol van recht in internationale betrekkingen nu eenmaal diepgaand en hij zag ze — in 2003 vlak na de Irakcrisis in de VN — verder en verder uit elkaar drijven. Het verschil in opvattingen gaat ten eerste over wie de regels moet maken: de staten zelf of supranationale instituties. Amerikanen verwerpen volgens Glennon in meerderheid supranationalisme. Europese staten hebben daar minder moeite mee. Of het nu gaat om de Europese Unie of het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Volgens Fukuyama is er voor Amerikanen geen bron van democratische legitimiteit die hoger is dan de natiestaat. Voor Europeanen kunnen besluiten van de internationale gemeenschap ook democratisch legitiem zijn. Zij accepteren dus inbreuken op de eigen soevereiniteit die de Amerikanen nooit zouden accepteren. Bijvoorbeeld beslissingen van de Veiligheidsraad waarmee het gebruik van geweld beperkt wordt. Ten tweede is men het, volgens Glennon niet eens over wanneer er regels gemaakt moeten worden. Amerikanen prefereren regels achteraf, correctieve wetgeving. Europeanen houden van preventieve regelgeving. Dat hangt samen met hun voorliefde voor stabiliteit en voorspelbaarheid. Amerikanen zijn meer gericht op innovatie en

kunnen goed overweg met enige chaos. Volgens Glennon was de Irakcrisis het failliet van een monumentaal internationaal experiment van de twintigste eeuw om het gebruik van geweld te reguleren. Het experiment van de Veiligheidsraad heeft zijns inziens gefaald.[20]

Daar staan andere meningen tegenover. Zo betoogt Michael Wood, de hoogste juridische adviseur van Tony Blair in de Irakcrisis, dat er helemaal geen kloof is tussen de Amerikaanse en de Europese rechtscultuur. En constateert hij dat de Verenigde Naties en de Veiligheidsraad nu juist sterker tevoorschijn zijn gekomen uit de Irakcrisis. De regels inzake het gebruik van geweld zijn in het geheel niet failliet. 'Goed geïnterpreteerd en toegepast zijn de regels inzake het gebruik van geweld door staten en in het internationaal gewoonterecht voldoende om de nieuwe uitdagingen aan te kunnen, als daar tenminste politieke wil voor is,' aldus Wood.[21] In deze bundel betoogt ook de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken dat er veel overeenstemming is tussen Nederland en de VS, en dat er over diepgaande meningsverschillen goed te praten valt. Dit blijkt onder andere uit het feit dat Guantànamo Bay zeer waarschijnlijk binnenkort gesloten gaat worden. Nederland en — breder — Europa hebben daarop ook steeds aangedrongen.

DE VN EEN LERENDE ORGANISATIE?

De enorme spanningen die zich elke keer voordoen, hebben dus te maken met de nieuwe veiligheidssituatie, het toegenomen belang van moraal in de internationale arena en de ingewikkelde en nog niet uitgekristalliseerde verhoudingen tussen recht en macht op internationaal niveau. Het is nu de vraag of de lijn van Kelsen — geweldsuitoefening door staten mag uitsluitend volgens VN-regels — kan worden doorgezet, of dat we moeten accepteren dat de uitzonderingssituaties van Schmitt zullen blijven voorkomen.

De — inmiddels gewezen — secretaris-generaal van de Verenigde Naties Kofi Annan heeft in zijn laatste termijn alles op alles gezet om te demonstreren dat de VN een organisatie is die kan leren van de crises die zich hebben afgespeeld. Daarmee kan hij in de lijn van Kelsen geplaatst worden. Belangwekkend in dat licht is het rapport *A More Secure World. Our Shared Responsibility* uit 2004 dat het High-level Panel on Threats, Challenges and Change op verzoek van Annan geschreven heeft.[22] Hierin is duidelijk een poging gedaan om te leren van de uitzonderingssituaties die zich de afgelopen jaren leken te vermenigvuldigen en opnieuw helderheid te scheppen over wanneer oorlog wel en niet gerechtvaardigd is volgens VN-recht. Door aan de ene kant sommige bestaande regels te bevestigen en aan de andere

kant openingen te bieden voor aanpassing heeft Kofi Anan geprobeerd de legitimiteit van de Veiligheidsraad als multilaterale vrede- en veiligheidsorganisatie te herstellen. Kofi Annan adviseerde in mei 2005 met betrekking tot het gebruik van geweld naar aanleiding van het rapport:

* dat staten het volste recht hebben om zich volgens artikel 51 van het Handvest te verdedigen tegen een op handen zijnde aanval. Men hoeft dus niet te wachten tot een aanval plaatsvindt.
* als de aanval niet overduidelijk op handen is, maar latent, dan geeft het Handvest het volste recht aan de Veiligheidsraad om militair geweld te gebruiken, ook preventief, om de internationale vrede en veiligheid te bewaren. Hiermee zegt Kofi Anan echter wel dat het niet aan staten is toegestaan om op eigen houtje een preventieve oorlog te beginnen zonder toestemming van de Veiligheidsraad. Bij een preventieve oorlog is het gevaar niet onmiddellijk op handen in tegenstelling tot bij een *preemptive war*.
* Annan werpt de vraag op of militair ingrijpen in het uiterste geval niet ook mogelijk zou moeten zijn om genocide, etnische zuivering en andere misdaden tegen de menselijkheid te voorkomen. Dan zou men toch ook bescherming moeten kunnen krijgen van de Veiligheidsraad. Hiermee worden lessen getrokken uit onder andere het dramatische niet-ingrijpen van de VN-vredesmacht destijds in Rwanda. Inmiddels heeft de Algemene Vergadering van de VN de volgende resolutie aangenomen: 'The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter of the United Nations, to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.' Daarnaast heeft de Veiligheidsraad recent al in enkele resoluties verwezen naar het *Responsibility-to-protect*beginsel.[23]
* Ten slotte doet Annan de Veiligheidsraad de suggestie aan de hand om een resolutie aan te nemen waarin de uitgangspunten worden geëxpliciteerd op basis waarvan het mandaat zal worden gegeven om geweld te gebruiken. Hij noemt de volgende punten: hoe serieus is de dreiging, wat is het precieze doel van de militaire actie, zouden niet-militaire

> middelen de dreiging ook kunnen stoppen, staat de militaire actie in verhouding tot de dreiging en is er een redelijke kans op slagen? Daarmee zou de besluitvorming van de Veiligheidsraad transparanter kunnen worden en meer gerespecteerd worden door regeringen en de wereldopinie.[24]

Hiermee heeft Kofi Annan helder aangegeven wat wel en wat niet kan binnen het collectieve veiligheidssysteem van het VN-Handvest. Het is nu de vraag of de VN deze omslag kunnen maken met de huidige Veiligheidsraad. Mark Malloch Brown, de (toenmalige) plaatsvervangend secretaris-generaal, erkende vorig jaar dat de VN zijn geconfronteerd met nieuwe soorten oorlogen die niet voorzien waren toen het Handvest geschreven werd. Dit heeft, zo erkent hij, geleid tot een bestuurscrisis (*a crisis of governance*) in de organisatie.

De Veiligheidsraad zag zich gedwongen om — zonder het Handvest aan te passen — veel eerder te interveniëren bij een onmiddellijk dreigend conflict, benaderingen te omarmen als die van *the responsibility to protect* en daarbij in te gaan tegen de in het Handvest vastgelegde eis om de soevereiniteit van staten te respecteren en voorrang te geven aan het stoppen van genocides en het handhaven van mensenrechten. En dit leidt tot het volgende probleem: 'As these intrusions on the old laws of war and sovereignty gradually take the U.N. into new waters, the crisis of governance only becomes greater because a more intrusive body is one where even more member states fret at the lack of representativeness of its principal, or at least perceived principal organ, the Security Council, and particularly the issue of the P5's veto.'[25] En zo komt ook de hervorming van de Veiligheidsraad steeds dringender op de agenda.

De hervorming van de Veiligheidsraad komt steeds dringender op de agenda te staan

CONCLUSIE

De verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap zoals geformuleerd in de snel terrein winnende (maar nog niet uitgekristalliseerde) doctrine *responsibility to protect* bevestigt dat staatssoevereiniteit niet langer een schild is waarachter tiranniek bestuur zich kan verschuilen. Hetzelfde signaal is afgegeven door onder andere het Joegoslavië Tribunaal en de oprichting van het Internationaal Strafhof. Mensenrechten zijn niet alleen de rechten van burgers die door hun eigen regeringen

dienen te worden gerespecteerd, het zijn ook de rechten van individuen die door de internationale gemeenschap als geheel dienen te worden beschermd. De internationale gemeenschap heeft een plicht te reageren, desnoods met militaire middelen, op grove en massale mensenrechtenschendingen, burgeroorlogen of ander vergaand falen van een nationale overheid in het beschermen van de eigen burgers. Staatssoevereiniteit en het daarmee samenhangende non-interventiebeginsel – basiswaarden van het klassieke volkenrecht – worden door de ontwikkelingen van na de Tweede Wereldoorlog geclausuleerd door de waarden zoals vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948 en de daarop voortbouwende, bindende mensenrechtenverdragen.

Europa en Nederland weten uit eigen ervaring dat er soms voor een rechtvaardige zaak gevochten moet worden: de Tweede Wereldoorlog werd niet met een rechtszaak gewonnen. De Amerikaanse President Franklin D. Roosevelt wist de Amerikanen te overtuigen tegen de Nazi's te vechten, maar gaf tevens de cruciale aanzet voor de in 1948 afgekondigde Universele Verklaring voor de rechten van de mens (met steun van zijn echtgenote). Het is de spanning tussen recht, macht en moraal die ons steeds weer aan de grenzen van het recht brengt. Ook vandaag de dag: Wat moet er wel en niet staan in een Veiligheidsraadsresolutie die toestemming geeft voor gebruik van geweld? Wanneer kunnen we spreken van 'onmiddellijk' als we ons willen verdedigen tegen een *imminent threat*? En, hoe afschuwelijk moet de (dreigende) humanitaire noodsituatie zijn, wil het gerechtvaardigd zijn om zonder autorisatie van de Veiligheidsraad met militaire middelen in te grijpen? Nooit meer Rwanda, maar toch weer Darfur? Maar dan? Humanitaire interventie kan moreel zeer gewenst zijn, en (met enige moeite) juridisch verdedigbaar, maar als we het collectieve veiligheidssysteem loslaten wanneer het gaat om humanitaire noodsituaties, hoe voorkomen we dan dat méér alternatieve rechtsgrondslagen worden gezocht buiten de Veiligheidsraad om, met als gevolg dat het collectieve veiligheidssysteem zoals we dat kennen *de facto* wordt opgeblazen? Oorlog zonder voldoende rechtsgrondslag, daar moeten we toch niet aan beginnen? Dat niet alleen soevereine macht bepaalt wat recht is, maar dat er juist ook recht bestaat dat macht beteugelt, was het grote inzicht en pleidooi van Grotius in een tijd dat Europa een samenleving in oorlog en chaos was. Het internationaal recht is in ontwikkeling, reagerend op de immer actuele vraag 'wat is een gerechtvaardigde oorlog?' De internationale rechtsorde wordt door de veranderende internationale samenleving en de nieuwe dilemma's van oorlog en vrede tot aan haar grenzen gebracht. Oorlog zet alles in ons bestaan op scherp. Maar hoe voorkomen we dat we weer terug bij af geraken? Dat doen we door de winst van de afgelopen zestig jaar — de

mensenrechten en hun codificering en institutionalisering — als uitgangspunt te nemen bij de keuzes waarvoor het internationaal recht en beleid zich gesteld ziet. Respect voor de menselijke waardigheid onderscheidt burgers van barbaren.

Noten

1 In het gedicht 'Haat' in haar bundel *Einde en begin. Gedichten 1957-1997*. Amsterdam: Meulenhoff, 1998, p. 247.
2 http://users.erols.com/mwhite28/warstat1.htm en ook http://www.wereldoorlog1418.nl/statistieken/index.html.
3 In het gedicht 'Grote Getallen', p. 162.
4 Zie voor een interessante uitgebreide beschrijving van de bijdrage die het protestantisme heeft geleverd aan de ontwikkeling van het internationaal recht, P.H. Kooijmans (1976[IV]) Protestantism and the development of international law. *Recueil des cours*, volume 152, pp. 79-118.
5 'The core proposition of just war theory, uniting all its theorists, is this: sometimes, it is at least morally permissible for a political community to go to war,' zegt Brian Orend in zijn boek *The Morality of War*. Ontario: Broadview Press, 2006, p. 31.
6 Een heldere analyse en actualisering van de traditie van de rechtvaardige oorlog is *The Morality of War* van Brian Orend (zie noot 5). Wat ingewikkelder, maar ook beslist de moeite waard is het klassieke werk van Michael Walzer (1977) *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations*, Basic Books. Dit is recent in het Nederlands vertaald als *Rechtvaardige en onrechtvaardige oorlogen. Een ethische beschouwing met historische illustraties*. Amsterdam en Antwerpen: Atlas, 2006. Zijn ontwikkeling in denken over rechtvaardige oorlog in relatie tot de brandende actuele kwesties als het terrorisme en het conflict Israël/Palestina valt te volgen in zijn recente boek *Arguing about War*. New Haven en Londen: Yale University Press, 2004. Wij publiceren in deze bundel (op p. 231-245) een vertaling van het essay 'Terrorisme en rechtvaardige oorlog' dat in november zal staan in zijn nieuwe boek David Miller (red.) en Michael Walzer (2007) *Thinking Politically: Essays in Political Theory. Michael Walzer*. New Haven en Londen: Yale University Press. Een goed recent boek over de relevantie van de traditie voor de bestrijding van terrorisme is Wim Smit, *Terrorisme en rechtvaardige oorlog. Recht en onrecht in tijden van terreur*. Antwerpen en Apeldoorn: Garant, 2007. Wij publiceren in deze bundel (op p. 218-230) een inleiding van Smit op de principes van de rechtvaardige oorlog.
7 Léon Bourgeois (1910) *Pour la société des nations*. Parijs: Bibliothèque Charpentier. E. Fasquelle éditeur (467 p.).
8 Marc Sorlot (2005) *Léon Bourgeois. Un moraliste en politique*. Eds. Bruno Leprince, p. 203.
9 Zie voor een korte geschiedenis van de twee conferenties in Den Haag http://www.xs4all.nl/~anemaa/ges/geschiedenis_den_haag_stad_van_recht_en_vrede.htm
10 Sorlot (2005), p. 275.
11 Zijn eigen aanduiding 'association' impliceert in zijn gehele werk altijd nadrukkelijk verplichtingen. Zie bijvoorbeeld een van de sleutelzinnen uit zijn beroemde werk over solidariteit: 'l'homme naît débiteur de l'association humaine', in Léon Bourgeois (1998 (oorspr. 1912)) *Solidarité*. Presses Universitaires du Septentrion, p. 43.
12 Tübingen, 1920.
13 Kelsen publiceert in de jaren vijftig klassieke werken als *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (Londen en New York, 1950) en *Principles of International Law* (New York, 1952).

14 Het Briand-Kelloggpact (1928) was een eerder verdrag ter uitbanning van oorlog als 'middel van nationale politiek'. Dit had – zonder succes – al na de Eerste Wereldoorlog offensieve oorlog veroordeeld.
15 A. Nollkaemper (2005) *Kern van het Internationaal Publiekrecht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, pp. 269-294.
16 Geciteerd uit Johan Verstraeten en Godelieve Ginneberge (red.) (2000) *De sociale ethiek van de katholieke kerk in de encyclieken van Leo XIII tot en met Johannes Paulus II*. Brussel: LICAP. Hierin is *Pacem in Terris* te vinden op pp. 99-124.
17 Zie voor een scherpe analyse Sophie van Bijsterveld (2002) *The Empty Throne. Democracy and the Rule of Law in Transition*. Utrecht: Lemma Publishers.
18 Zie Bart van Klink (2007) Does Necessity Know No Laws? Application of Law in the State of Exception. In: José Rubio Carrecedo, *Political Philosophy. New Proposals for New Questions*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, pp. 129-142.
19 Richard Clarke (2004) *Against all Enemies: Inside America's War on Terror*. Free Press.
20 Michael J. Glennon (2003) Why the Security Council Failed. *Foreign Affairs*, mei/juni.
21 Sir Michael Wood, The UN Security Council and International Law, *Hersch Lauterpacht Memorial Lecture*, 9 november 2006.
22 High-level Panel on Threats, Challenges and Change. *A More Secure World. Our Shared Responsibility*. United Nations, 2004
23 Resolutie uit 2005. R2P is uit het meer vrijblijvende internationale debat en nu geïncorporeerd in internationaal normatieve documenten als resoluties van de Algemene Vergadering (zie *World Summit Outcome*, AV resolutie A/RES/60/1, 2005 http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021752.pdf); in meer algemene zin, en specifiek gerelateerd aan Darfur in resoluties 1674 en 1706 van de Veiligheidsraad); de nieuwe *Human Rights Council* analyseerde de situatie in Darfur zelfs op basis van de R2P-doctrine (http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/4session/A-HRC-4-80.doc). Het debat over deze nieuwe verantwoordelijkheid van de VN is sterk gestimuleerd door het rapport *Responsibility to protect* van de International Commission on Intervention and State Sovereignty (december 2001, hierin zat onder anderen Michael Ignatieff).
24 *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary General.
25 A Brookings Briefing: *The United Nations at a Crossroads: Debating the Use of Force in an Evolving World*, 21 oktober 2006.

Het veranderde speelveld

‘Om de barbaar te weerstaan wordt men zelf barbaar’

In gesprek met Pierre Hassner

door *Paul van Velthoven*

Redacteur CDV

Pierre Hassner (74) geldt als één van Frankrijks vooraanstaande specialisten op het gebied van de internationale betrekkingen. Opgeleid in de politieke filosofie komt hij vanuit dat vakgebied tot scherpzinnige observaties over de steeds veranderende staat van de internationale betrekkingen. Hassner is van geboorte Roemeen. Met zijn ouders ontvluchtte hij na de oorlog op 15-jarige leeftijd de communistische dictatuur in zijn vaderland. Hij kwam in Frankrijk terecht en studeerde vervolgens filosofie aan de Ecole Normale Supérieure in Parijs. In zijn denken voelt hij zich in het bijzonder verwant aan politieke filosofen als Leo Strauss en Raymond Aron. Van de laatste is hij een uitgesproken leerling. Net als bij hen zijn bij Hassner vragen over oorlog, vrede en geweld in hun verschillende gedaantes de permanente thema’s van zijn werk. De ervaring van ballingschap heeft hem, zo zegt hij, getekend en gewapend tegen irrealistische voorstellingen. Daardoor meent hij beter dan academische specialisten te kunnen begrijpen in welke wereld wij werkelijk leven. Hassner heeft zich langdurig bezig gehouden met de oost-westtegenstellingen en betrok daarbij nadrukkelijk de nieuwe effecten van de publieke opinie en media op die betrekkingen. Na het einde van de Koude Oorlog bezon hij zich op de geheel nieuw ontstane verhoudingen. Hij voelde zich persoonlijk betrokken bij de ontwikkelingen in de oorlog in voormalig Joegoslavië.

In een artikel over de betekenis van 11 september concludeert hij dat we op het terrein van de internationale betrekkingen zijn overgegaan van de wereld van Locke en Kant naar die van Hobbes en Nietzsche. Waar de wereld van Locke staat voor de vrijheid als het natuurlijke recht van de mens en voor het liberalisme, en die van Kant voor de oprichting van vredebevorderende structuren, kunnen Hobbes’ en Nietzsches filosofie in het nieuwe tijdsgewricht respectievelijk worden geïnterpreteerd als de (hernieuwde) strijd van allen tegen allen en als de behoefte om zich via de oorlog een nieuwe heldhaftige identiteit te verschaffen.

Hoe kunnen we de huidige internationale betrekkingen opvatten?

HASSNER ‘Er zijn nogal wat denkers die de internationaal politieke verhoudingen van vandaag willen vergelijken met die uit

de negentiende eeuw, de tijd van het *concert européen*. De Europese grootmachten concurreerden toen in macht met elkaar en hielden elkaar nauwlettend in de gaten. Maar de situatie is nu veel gecompliceerder. We hebben nu te maken met een vergaande verspreiding van macht en geweld op andere en lagere niveaus. Zie Bin Laden. Het zijn niet louter de staten meer die elkaar de maat nemen. Iemand als Aron richtte zich in *Paix et Guerre*, zijn boek over de internationale betrekkingen, nog sterk op de rol van de staten, maar die is afgenomen. Na de Koude Oorlog heeft men even gedacht dat de rol van de VN en het recht op inmenging van bovenaf, al dan niet gesanctioneerd door de VN, voldoende waren om de vrede te bewaren. Terwijl het nu volstrekt ondenkbaar is dat er nog een oorlog tussen Frankrijk en Groot-Brittannië uitbreekt, hebben we nu te maken met een toename van lokale oorlogen en burgeroorlogen elders in de wereld. De situatie is dus veel ambivalenter en vooral veel anarchistischer geworden.'

De vrees voor een derde wereldoorlog zoals die bestond ten tijde van de Koude Oorlog is echter verdwenen...

'Dat is juist, hoewel je natuurlijk ook dat in de toekomst nooit helemaal kunt uitsluiten. Bijvoorbeeld wanneer de spanning tussen de VS en China stijgt. Wat we nu zien is een mengeling van fragmentarisering en globalisering. Er is een toename van de communicatie als gevolg van nieuwe technieken, maar ook een toename van vernietigingswapens. En dat zorgt ervoor dat rationele berekeningen veel moeilijker te maken zijn dan in de tijd van de Koude Oorlog. Ook kunnen bepaalde groepen met een minimum aan middelen maximaal geweld veroorzaken. Dat betekent dat klassieke mechanismen als afschrikking en grootscheepse vergeldingsmaatregelen niet langer werken. We hebben verder als nieuw element te maken met een herleving van religieus fanatisme, terwijl er voorheen sprake was van seculiere religies als fascisme en communisme. Dan vindt er ook immigratie op wereldwijde schaal plaats. Daardoor worden we binnenshuis geconfronteerd met problemen uit de hele wereld. In reactie daarop nemen mensen opnieuw hun toevlucht tot een religieuze en/of culturele identiteit, omdat ze de wereld waarin ze leven niet langer begrijpen. We voelen ons nu fundamenteel onzeker. Vroeger wisten we waar het gevaar zat: het kwam ten tijde van de Koude Oorlog uit de Sovjet-Unie, maar nu kunnen aanslagen overal opduiken. Bovendien, wat doet China? En wordt Rusland opnieuw een bedreiging? Daardoor verspreidt zich een breed angstgevoel.'

Niettemin bent u geen aanhanger van Samuel Huntingtons stelling van een strijd tussen beschavingen.

HASSNER 'Ik heb een aantal keren met Huntington gepolemiseerd, met name in *The National Interest* (het tweemaandelijks verschijnende Amerikaanse tijdschrift over buitenlandse politiek, opgericht door Irving Kristol in 1985; red.). Hij benadrukt dat religie en cultuur steeds belangrijker worden. Daar heeft hij natuurlijk gelijk in, maar hij verwaarloost volledig het fenomeen van de natie en het nationalisme, en hij vergeet dat veel huidige conflicten, vrijwel de meeste, zich juist afspelen binnen één bepaalde cultuur of beschaving. Wat in Rwanda is gebeurd, was niet bepaald een conflict tussen twee verschillende religies of culturen. Je hebt nu vooral te maken met etnische en nationalistische conflicten. Huntington doet het echter voorkomen alsof beschavingen met elkaar de strijd aangaan. Het gevaar is dat dit kan leiden tot een voorspelling die zichzelf waarmaakt. Ook de oplossing die hij voorstelt is mijns inziens rampzalig.

Hij ziet voor het Westen — Noord-Amerika en Europa — twee gevaren opduiken, het universalisme en het multiculturalisme. Het Westen moet zich daartegen beschermen en het moet de rest van de wereld overlaten aan de groepen die daar overheersen. Nogmaals, hij heeft gelijk door de nadruk te leggen op identiteitsconflicten, maar hij heeft ongelijk door ze als onaantastbare grootheden voor te stellen. Er is momenteel juist sprake van een enorme mengeling en transformatie van culturen en van een wederzijdse beïnvloeding.'

Leidde de Amerikaanse invasie er toch niet toe dat culturen verder tegen elkaar zijn opgezet?

HASSNER 'De strijd tegen het terrorisme van al-Qaida was noodzaak, dat viel niet te vermijden. Maar al-Qaida identificeren met Irak was overduidelijk verkeerd. Daarmee gaven de Amerikanen van hetzelfde verkeerde schematische denken blijk als Bin Laden die ook in zulke globale termen zijn strijd wil voeren. Dat dient men tot iedere prijs te voorkomen. Alsof bijvoorbeeld het noorden de strijd aangaat tegen het zuiden. Het is veel minder simpel. Het grote gevaar is dat werelden tegen elkaar worden opgezet, alsof het Westen een oorlog voert tegen de moslims; dat is natuurlijk heel gevaarlijk. Dat is voer voor mensen als Le Pen en Bin Laden, maar in de praktijk ligt het meestal gelukkig veel genuanceerder. Ik was voor de inval in Afghanistan. Die was gerechtvaardigd vanwege de aanwezigheid daar van Bin Laden. Ik was echter tegen de invasie in Irak en dat vooral uit pragmatische overwegingen.'

In Nederland draait de discussie over Irak momenteel vooral om de vraag of de inval gerechtvaardigd was, terwijl er geen VN*-resolutie was die deze inval goedkeurde.*

HASSNER 'In dit opzicht ben ik trouw gebleven aan de opvattingen van Aron, die overigens wel erg sceptisch was over de rol van het internationale recht. Ik wens me niet blindelings te verlaten op de besluiten van de VN. Zo was ik voor de interventie in Kosovo in 1999, ook al was daarvoor geen

> *Ik wens me niet blindelings te verlaten op de besluiten van de VN*

draagvlak in de VN. Met andere woorden, er zijn gevallen voorstelbaar waarin het internationale recht niet hetzelfde statuut heeft als het binnenlandse recht. Wat doorslaggevend moet zijn is of de zaak gerechtvaardigd is. Dan krijg je te maken met criteria van moraal en ethiek, zoals ontwikkeld in de doctrine van de Rooms-Katholieke Kerk over de rechtvaardige oorlog. Maar ook moet de kans op het welslagen van de interventie groot zijn en kom je uit bij de kwestie van de in te zetten middelen. Er moet, zoals in de rooms-katholieke doctrine gebeurt, onderscheid worden gemaakt tussen een *ius ad bellum* en een *ius in bello*. Met andere woorden, de rechtvaardiging van de oorlog kan verdwijnen door de middelen die in die oorlog worden ingezet. In het geval van Afghanistan werd mijns inziens aan alle criteria voldaan. Ik ben overigens verbaasd over het feit dat het nu zo slecht gaat in Afghanistan, terwijl de meerderheid van de bevolking toch duidelijk tegen de Taliban was.'

In het geval van Irak werd niet aan alle criteria voldaan?

HASSNER 'In het geval van Irak dacht ik dat de inval zou mislukken. Zoals de

FOTO: ILSE LEENDERS, PARIJS/AMSTERDAM

meeste Europeanen met hun ervaringen uit de postkoloniale tijd rond Algerije en Indochina dacht ik dat men in militair opzicht zou kunnen winnen, maar wat moet er dan daarna gebeuren? Ik zag daar weer de illusie van de Amerikanen opduiken dat ze als bevrijders met bloemen en dergelijke verwelkomd zouden worden wanneer ze een dictatuur omverwerpen. Diezelfde illusie hadden ze ten tijde van de inval in Cuba in 1961, de invasie in de Varkensbaai. Die liep uit op een grote mislukking. De meeste mensen in Irak waren tegen Saddam, maar al heel snel werden de bevrijders als bezetters ervaren. Dan had je daar ook nog te maken met het nationalisme, met de verschillende stromingen binnen de islam. Dat alles doet me denken aan het optreden van Napoleon in Spanje. Hij leek onoverwinnelijk, maar tegen de guerrilla daar kon hij niets uitrichten. Hij liet daar, zoals de Duitse filosoof Hegel zei, de onmacht van de overwinning zien. Dat geldt des te sterker vandaag de dag met de massale aanwezigheid van media en het internet. Het thuisfront is bliksemsnel op de hoogte van alles wat mis gaat, van de martelingen waaraan men zich schuldig maakt. Dat heeft zijn weerslag op het optreden en de besluitvorming. Dan wordt het extra moeilijk om succes te hebben. Het is ook het probleem van democratische samenlevingen. We leven hier niet in een autoritaire, militaire maatschappij, waarin leiders eigenmachtig kunnen beslissen. In een democratie wordt de druk op de leiding daarentegen opgevoerd. De mensen willen resultaten zien en geen risico's lopen en het aantal troepen beperkt houden. De speelruimte van de politieke leiding is navenant.'

U had geen principiële bezwaren?

HASSNER 'Nee, maar ik stond zoals gezegd zeer wantrouwend tegen deze onderneming. De Amerikanen wensten een soort wereldoorlog te voeren om de democratie over de hele wereld te verbreiden. Bagdad was als het ware de eerste etappe van deze missie. Het leek op wat de Fransen in de negentiende eeuw beproefden met hun beschavingsmissie. Net als de Amerikanen nu dachten ze dat ze door iedereen zouden worden toegejuicht. Een volstrekt verkeerd idee. De Amerikanen hadden overschat wat ze in militair opzicht konden bereiken. Evenmin stonden ze stil bij het feit dat culturen compleet van elkaar verschillen ondanks de schijn van overeenkomsten door het gebruik van technische middelen. De Amerikanen denken nog te vaak dat alle volkeren de democratie en de markt willen. Als we dan maar de tirannen verwijderen, dat zijn ze net als wij. Maar de zeden zijn compleet verschillend, de bevrijding van de vrouw wordt er gezien als een uiting van westers imperialisme. Er was dus sprake van *hubris*, van arrogantie in intellectueel en moreel opzicht. Daarvan was ik van begin af aan overtuigd. Bin Laden mag dan bij uitstek het Kwaad zijn, maar wij vertegenwoordigen daarom nog niet het Goede. Of, zoals Arthur Koestler zei ten tijde van de Koude Oorlog, wij verdedigen een halve waarheid tegen een complete leugen. Wanneer er iets zo verschrikkelijks gebeurt als in Srebenica en in Kosovo, moeten we natuurlijk wel onze macht gebruiken. Daarom was ik voor de inval in Kosovo, zodat Milosevic niet kon herhalen wat hij had laten gebeuren in Srebrenica. Ik ben dus geen principiële pacifist. Soms blijkt de oorlog onvermijdelijk, maar dan moet men zich altijd duidelijk vergewissen van de doelstellingen die men nastreeft en van de middelen die men inzet en wat men daarna zal moeten doen.'

Waarom begaan de Amerikanen iedere keer weer dezelfde fout?

HASSNER 'Daar heb ik geen duidelijke verklaring voor. Ze weten dat ze de sterksten zijn, ze zijn nooit bezet geweest zoals de Europeanen. Ze neigen er steeds weer toe te denken dat de wereld er uitziet zoals zij die zich voorstellen. Niemand mag twijfelen aan hun goede bedoelingen en ze denken dat alle problemen altijd kunnen worden opgelost. De Europeanen maken op hen een vermoeide indruk, ze vinden ons pacifistisch, maar wij hebben wel lering getrokken uit onze oorlogen in onze voormalige koloniën. Vergeet ook niet dat de Amerikanen voor de eerste keer, op 11 september 2001, in hun centrum werden aangevallen. Ze bleken kwetsbaar te zijn. Tegelijkertijd voelen ze zich onschuldig, want ze zijn niet in staat de ressentimenten te begrijpen die veel Arabieren jegens hen koesteren.'

'Gezien het fiasco in Irak acht ik het bepaald niet denkbeeldig dat de Amerikanen, zeker ook na de ervaring eerder met Vietnam, gaan inzien dat er grenzen zijn aan hun militaire macht. Ze zullen hopelijk inzien dat ze niet langer heerser van de wereld zijn. De Europeanen van hun kant zullen zich van de illusie moeten losmaken dat hen niets kan overkomen en zullen meer bereidheid moeten tonen om zichzelf te verdedigen. Ik pleit, met andere woorden, voor een verzoeningspolitiek. Ondanks onze verschillen zijn er belangen en waarden die we moeten zien te verdedigen, maar we kunnen die niet langer eenzijdig aan anderen opleggen. De opkomst van nieuwe grootmachten als China, India en Brazilië kan er misschien op langere termijn ook voor zorgen dat niet alles wat fout gaat in de wereld te wijten is aan de Amerikanen en dat het wereldwijde anti-Amerikanisme zal afzwakken. Maar

ook de neiging te denken dat zij de besten zijn en overal een antwoord op hebben kan minder worden. Als de Amerikanen die les trekken uit het avontuur in Irak is er al veel gewonnen.'

Om de nieuwe relaties in internationaal verband te typeren spreekt u vaak van de dialectiek tussen de bourgeois en de barbaar. Wat bedoelt u daarmee?

HASSNER 'Hegel zag de voortgang van de geschiedenis beheerst door de wisselwerking en spanning tussen meester en knecht. De laatste legt zich daar niet bij neer en onttroont op zeker moment de meester, waardoor er nieuwe knechten ontstaan. Zo begreep hij het historische proces. Om de huidige internationale spanningen te typeren — en daarmee indirect ook het historische proces en zijn onvoorspelbare uitkomst — spreek ik van de wisselwerking tussen de bourgeois en de barbaar. Sommigen hebben mij beschuldigd van racisme, omdat ze denken dat ik volkeren uit de Derde Wereld als barbaren beschouw. Dat is onzin. De grootste barbarij is gepleegd door de nazi's in een land dat christelijk was en als hoogstaand bekend stond. Toegepast op onze tijd kunnen we de terroristen van al-Qaida als moderne barbaren beschouwen.'

'In onze westerse samenlevingen hebben we de afgelopen eeuwen een proces van verburgerlijking doorgemaakt. We leven hier in maatschappijen die gericht zijn op werk, handel en consumptie. Mensen willen zich niet laten ombrengen, ook al is er rondom ons weliswaar vaak sprake van veel geweld. Maar op oorlog zijn we in ieder geval niet uit. De oorlogen zelf hebben hier in de loop der tijd ook een zekere civilisering ondergaan. Oorlogvoerende staten namen onderling steeds vaker bepaalde codes in acht, terwijl ze daarentegen wetteloze piraten rücksichtslos afslachtten. De geciviliseerden staan vandaag de dag voor een dilemma. Bin Laden en zijn medestanders verheerlijken oorlog en geweld, zoals Hitler destijds. Moeten zij zich tegenover hen geciviliseerd gedragen wanneer tegenstanders alles uit de kast halen om hen eronder te krijgen? Je ziet dan soms een fascistoïsering optreden van geciviliseerde

We kunnen beurtelings nog steeds barbaar of bourgeois zijn

staten, waarbij alle middelen worden ingezet, met voorbijgaan aan de regels die men zelf ooit in acht nam. Om de barbaar te weerstaan moet men zelf barbaar worden.'

'Zie het optreden van de Amerikanen in de Abu Graib-gevangenis. De neiging is onmiskenbaar om op het terrorisme op extreme wijze te reageren. Is er iets dergelijks ook niet gaande in Nederland, dat tot voor kort als uitermate tolerant en pacifistisch bekend stond? Nu krijgen we hier in Frankrijk althans de indruk dat ze bij u volledig zijn omgeslagen. Tegen de moslims lijken ze in uw land nu harder te willen optreden dan hier in Frankrijk. Je ziet dat ook in Europa plotselinge omkeringen (*renversements*) kunnen optreden. Je kunt in het algemeen niet uitgaan van vaste categorieën in de trant van: de Amerikanen zijn zus en de Europeanen zijn zo. We kunnen beurtelings nog steeds barbaar of bourgeois zijn. De barbaar kan zich wel degelijk ontwikkelen tot bourgeois, zoals onze geschiedenis laat zien, maar het omgekeerde blijkt ook waar te zijn.

Desalniettemin is de trend tot verdergaande civilisering van de oorlog ook wel degelijk gaande. Amerikanen en Europeanen willen in geval van een oorlog het aantal

slachtoffers voor henzelf zo laag mogelijk houden. Een zeer geavanceerde technologie helpt hen daarbij. In de vs wordt soms gedacht, maar ten onrechte, dat men dank zij die techniek in een oorlog niet meer hoeft te vechten. Het zou volstaan om de vijand te omsingelen en hem te verlammen. Dat idee is versterkt na de Golfoorlog waarin de Amerikanen een snelle overwinning behaalden. De tegenpartij wil echter duidelijk iets anders bereiken, die wil zo veel mogelijk slachtoffers maken door aanslagen en zelfmoorden. Het is wat men in het jargon de asymmetrische oorlog noemt: de tegenpartij is met beperkte middelen uitgerust en speelt vals tegenover hen die over de meest moderne wapens beschikken.'

'In dit verband moet ik denken aan een uitspraak van Machiavelli. Hij vraagt zich af of het beter is om veel geld te hebben of goede soldaten. Hij prefereert de soldaten want met hen kun je plunderen, grote veroveringen maken, terwijl je met alle geld van de wereld niet beschikt over de *virtù* (dapperheid, doortastendheid; red.) om een oorlog te winnen. Natuurlijk heeft de techniek de oorlog veranderd, maar de Amerikanen dachten daarmee te kunnen volstaan. Eens te meer blijkt dat men toch soldaten nodig heeft om een oorlog te winnen.'

Publicaties van Pierre Hassner

Met Gilles Andréani: *Justifier la guerre? De l'humanitaire au contre-terrorisme*. Parijs: Presses de Sciences Po, 2005.

La terreur et l'empire. La violence et la paix II. Parijs: Le Seuil, 2003.

Met Roland Marchal: *Guerre et Sociétés. Etats et violence après la guerre froide*. Parijs: Karthala, 2003.

Met Justin Vaïsse: *Washington et le monde. Dilemmes d'une superpuissance*. Parijs: Autrement, 2003.

Etats-Unis: l'empire de la force ou la force de l'empire. Cahiers de Chaillot, no. 54, l'Institut d'Études de Sécurité (IES), Union Européenne. Parijs, 2002. Franse versie te vinden op: http://phronesis.org/IMG/pdf/PHassner-chaillot54.pdf, Engelse versie op http://phronesis.org/IMG/pdf/Phassner-chaillot54-eng.pdf.

La violence et la paix. De la bombe atomique au nettoyage ethnique. Parijs: Le Seuil (Collection 'Points'), 2000. Nieuwe druk van boek, waaraan vier artikelen zijn toegevoegd, verschenen in 1995.

Violence and Peace. From the Atomic Bomb to Ethnic Cleansing. Boedapest, Londen en New York: Central European University Press, 1997 (Amerikaanse vertaling van *La violence et la paix*. Parijs: Esprit, 1995).

‘Wereldwijd is de kans op destabilisering groot’

In gesprek met Rob de Wijk

door *Thijs Jansen*

Hoofdredacteur CDV

Rob de Wijk is hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de Koninklijke Nederlandse Militaire Academie in Breda (sinds 1999) en hoogleraar Strategisch Studies aan de Universiteit Leiden (sinds 2000). Begin 2007 is het Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS), een TNO-initiatief, van start gegaan. De Wijk is daar algemeen directeur en tevens leider van het programma algemene veiligheidsstudies. De afgelopen jaren publiceerde hij talloze boeken en artikelen, waaronder *Pyrrus in Kosovo* (2001) over de oorlog tegen Slobodan Milosovic en *Supermacht Europa* (2005) over de toekomst van de Europese samenwerking.

* * *

‘Nog niet zo heel lang geleden werd gedacht dat we na de Koude Oorlog toe waren aan een liberale democratische wereldorde waarin het aantal conflicten steeds verder zou afnemen. Francis Fukuyama was met zijn boek *The End of History and the Last Man* uit 1992 een van de woordvoerders van die optimistische stroming. Als we om ons heenkijken, moeten we echter helaas constateren dat daarvan nog niet veel terechtgekomen is. En ik voorspel dat het de komende jaren buitengewoon onrustig zal blijven. Er zijn namelijk drie ontwikkelingen die de veiligheidssituatie wereldwijd zullen destabiliseren en die forse veiligheidsrisico’s met zich meebrengen.

* * *

Ten eerste zijn er zijn heel wat gebieden in de wereld die onttrokken zijn aan de controle van overheden. Het zijn streken waar terroristen en criminelen vrij spel hebben. Een rapport van de voorloper van het HCSS uit 2005 heeft die gebieden ‘terroristische zwarte gaten’ genoemd en een analyse gegeven van de factoren die het ontstaan daarvan begunstigen. Dit is nog steeds zeer actueel.

Uit het rapport blijkt dat 22 procent van deze zwarte gaten te vinden is in het Midden-Oosten, inclusief de Maghreb, 19 procent in Centraal Azië en de Kaukasus, 18 procent in Zuid-Oost-Azië en 15 procent in Zuid-Azië. Gebieden waar het aantal zwarte gaten onder de 10 procent ligt, zijn Sub-Sahara, Zuid-Amerika, Oost-Europa en Oost-Azië. In de top 4 van de gebieden met de hoogste percentages zijn terroristische organisaties ook nog eens actief op het breedst mogelijke terrein, dat wil zeggen dat men daar bezig is met het bij elkaar brengen van kapitaal, *human resources management* (het

werven, selecteren, en begeleiden van terroristen), het trainen van rekruten in trainingskampen of in echte gevechtssituaties, het maken en onderhouden van geheime locaties waar men zich kan verschuilen en het construeren van bases voor het trainen en het onderbrengen van de commandostructuur. Daarnaast vinden er ook 'operaties' plaats, dat wil zeggen terroristische aanslagen. Het gaat in die top 4 om bekende gebieden, die vaak in het nieuws zijn. In het Midden-Oosten inclusief de Maghreb moet je denken aan delen van West-Sahara, Libanon, Irak, Gaza en de Westbank. In Centraal-Azië en de Kaukasus gaat het om onder andere delen van Afghanistan, Georgië en Oezbekistan. In Zuid-Oost-Azië zijn zwarte gaten te vinden in delen van Indonesië, de Filippijnen en Thailand. En in Zuid-Azië in gebieden in Sri Lanka, India, Pakistan en Bangladesh. Het is van groot belang te zorgen dat het aantal zwarte gaten zo klein mogelijk wordt en dat kan alleen wanneer de staten in die gebieden sterker worden. Gebeurt dit niet, dan zal de hergroepering van onder andere al-Qaida — die naar de mening van veel specialisten volop aan de gang is — zich snel kunnen doorzetten.

* * *

Het tweede grote veiligheidsrisico hangt samen met de toenemende schaarste aan fossiele brandstoffen. Zo wordt met name olie steeds schaarser en gaan de prijzen ervan omhoog. Er ontstaat steeds meer een run op olie. Daarbij komt dat de landen die leverancier zijn vaak in een crisisgebied liggen of zelf een nieuwe assertiviteit ontwikkelen, zoals Rusland en Iran. Als we daarbij optellen dat gas geen alternatief vormt en er nog nauwelijks doorbraaktechnologieën beschikbaar zijn, dan wordt duidelijk dat er een toenemende strijd over schaarse fossiele brandstoffen te verwachten valt. Ik schat in dat de leveringszekerheid van energie een van de belangrijkste politieke problemen gaat worden van het komende decennium.

Dat wordt nu al duidelijk in de houding van China ten aanzien van energie en grondstoffenlevering. China betrekt enorme hoeveelheden olie uit landen die

> *De leveringszekerheid van energie gaat een van de belangrijkste politieke problemen worden van het komende decennium*

internationaal een veiligheidsrisico vormen en de mensenrechten schenden: Soedan en Iran. Dat betekent dat China in deze twee landen vitale belangen heeft. Bovendien is olie in de binnenlandse politiek van levensbelang, omdat de economische groei moet doorgaan, anders ontstaat er sociale onrust. China heeft dringend grote hoeveelheden grondstoffen nodig. Het kan daarin niet kieskeurig zijn. Bovendien is het bereid ver te gaan. Het zegt genoeg dat het zelfs bezig is zijn krijgsmacht om te bouwen tot een expeditieleger, zodat het in het buitenland de eigen belangen ook militair kan beschermen. De spanningen met de westerse wereld zijn nu al zichtbaar aan het worden. Zo wilde de VN-Veiligheidsraad de Soedanese regering onder druk zetten vanwege de genocide die plaatsvindt in Darfur. Dat is geblokkeerd door China. En zo kan de regering in Khartoem dus gewoon doorgaan. Dat is slecht nieuws voor degenen die in Darfur vreselijk lijden, maar ook voor de Verenigde Naties. Op deze manier raken instituties als de VN vleugellam en ontstaat er steeds minder ruimte voor het ethische buitenlandse beleid dat men in het Westen en in Nederland

FOTO: ROLAND PIERIK

altijd gewend geweest is te voeren. Instituties als de VN, die door het Westen zijn uitgevonden, komen steeds meer onder druk te staan. Door de opkomst van Azië, waar heel andere waarden en normen heersen, zijn de uit de westerse cultuur afkomstige normen en waarden en de daaruit voortgekomen instituties in het geding.

Daarnaast zullen brandstoffen als kolen en kernenergie snel prominent op de agenda gaan komen. Wat betreft die tweede moge het duidelijk zijn dat nucleaire proliferatie ook een belangrijk veiligheidsthema is. Toch wordt dit wel eens overschat. Wat destabiliserend werkt, is niet zozeer het *bezit* van kernwapens, als wel de *aanloop* naar kernwapens. Een goed voorbeeld van het stabiliserende effect van het bezit van kernwapens is de verhouding tussen Pakistan en India. Sinds zij allebei kernwapens hebben, zoeken zij toenadering. Kernwapens hebben dus ook hun zegeningen.

De derde destabiliserende ontwikkeling is de zich snel voltrekkende klimaatverandering. Het zegt genoeg dat dat inzicht ook steeds meer doordringt in de Verenigde Staten. De film van Al Gore is natuurlijk bekend. Minder bekend is het opvallende en interessante rapport dat in april is verschenen van de Amerikaanse non-profitorganisatie CNA Corporation. Deze heeft elf gepensioneerde topgeneraals en topadmiraals gevraagd zich te verdiepen in de gevolgen van de klimaatverandering voor de veiligheidssituatie van de VS. Het resultaat daarvan is het rapport *Nationale veiligheid en de bedreiging van de klimaatverandering*. Hierin wordt vastgesteld dat de voorziene klimaatverandering een serieus risico vormt voor de nationale veiligheid van de VS. Men voorspelt dat deze zal werken als een versneller van de instabiliteit in enkele van de meest onrustige regio's in de wereld. De klimaatverandering kan leiden tot massamigratie vanwege enorme droogte of vanwege dramatische overstromingen. Men verwacht dat zelfs in stabiele regio's de spanningen behoorlijk zullen toenemen. Een van de dringende aanbevelingen is dat gevolgen van de klimaatverandering voor de nationale veiligheid geheel moeten worden geïntegreerd in de strategieën voor nationale veiligheid en nationale defensie.

De drie door mij geschetste ontwikkelingen zijn volop aan de gang. Dat betekent dat er uitdagingen zijn van een enorme omvang. Maar uitgerekend nu trekt Nederland een juten zak over zijn hoofd. Het debat over de Europese Grondwet is daarom veel schadelijker dan je zou denken. Er zijn twee manieren om met de toekomst om te gaan. Ten eerste kun je deze proberen te modelleren en er flexibel op in te spelen. Dat heeft het Westen altijd gedaan door middel van ideologieën als het socialisme en het liberalisme. Ten tweede kun je je blik blijven richten op de achteruitkijkspiegel. Dat noemen we — als

het over de islam gaat — fundamentalisme. Uitgerekend die keuze lijkt de Nederlandse politiek gemaakt te hebben. Maar je moet een dynamische blik hebben om de eigen bevolking een goede toekomst te geven. Wat staat ons te wachten? In de islamwereld is vanaf de vijftiende eeuw stagnatie ingetreden, doordat men zich krampachtig afsloot voor de buitenwereld. Men greep liever terug op veilige oude waarden en normen. We zien nu nog steeds wat daarvan gekomen is. Het is wrang dat zich in Europa nu dezelfde stagnatie lijkt af te tekenen. Laten we in Nederland snel wakker worden: de opkomst van Azië zet de wereld op zijn kop en de globalisering zal doorzetten. De antiglobalisten vechten tegen windmolens. We kunnen niet terug naar de jaren vijftig, al lijkt de SP dat te willen.

Met het oog op de te verwachten instabiliteit is het van levensbelang dat de Europese integratie doorgaat. Het kabinet moet met een goed verhaal komen over waarom we Europa nodig hebben. Geen details meer, maar overtuigende argumenten over en illustraties van waarom de Europese integratie een dringende opdracht blijft. Het Europese veiligheids- en defensiebeleid is succesvol en kan dan ook echt uitgebouwd worden. Daarvoor is iets als een Grondwet dringend noodzakelijk. Al was het alleen al om nieuwe stappen te kunnen zetten richting een eigen Europees leger. Tussenstappen daartoe zijn al gezet. Zo is er al een Duits-Nederlands Korps, werken de luchtmacht van België en Nederland zeer nauw samen en werkt onze marine zeer nauw samen in Benelux-verband. Het is een totale fictie dat Nederland iets alleen kan doen of zelfs al doet. Daarnaast moeten we gaan investeren in defensie. Het is een Europese eigenaardigheid dat we niet werkelijk meer investeren in defensie. Waarschijnlijk bestaat er breed het gevoel dat de Verenigde Staten het militaire werk wel altijd zullen blijven opknappen. In dat licht is het bijvoorbeeld van de gekke dat Nederland besloten heeft toch geen kruisraketten aan te schaffen voor fregatten. Daarnaast moeten de ambitieuze vredesoperaties ook worden uitgevoerd met goed materieel. Dat kan onmogelijk op een koopje. Die malaise is overigens in bijna heel Europa herkenbaar. Positieve uitzonderingen zijn Griekenland, Turkije en Engeland. Daar wordt wel geïnvesteerd in defensie. Waarom wij het niet doen? Dat lijkt te ook komen doordat wij postmoderne en postmaterialistische samenlevingen geworden zijn. Veiligheid staat voor de meerderheid van de Europese burgers en politici gelijk aan sociale ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking, niet aan militair ingrijpen.

We behoren tot de 10 procent rijkste landen van de wereld. Dan moet je jezelf niet willen plaatsen in een positie waar anderen over jou beslissen, omdat je jezelf buiten spel hebt gezet. Als we ons zo blijven opstellen als de afgelopen jaren worden we een *freerider* in de Europese Unie. Het gevolg is dat je dan niks meer te zeggen hebt en wordt gemarginaliseerd. Als Nederland te klein is en internationaal geen rol meer wil spelen, dan moet Nederland zichzelf maar opheffen. Bewust een marginale positie innemen is verwerpelijk en riskant vanwege alle veiligheidsrisico's die snel groter worden.'

Noot

1 *National Security and the Threat of Climate Change*, April 16, 2007. Te vinden op: http://securityandclimate.cna.org/news/releases/070416.aspx.

Waarom geweld sinds de Koude Oorlog wereldwijd is afgenomen

Dit artikel gaat over mondiale trends in politiek geweld. In het eerste deel analyseert Mack, op basis van empirische gegevens, de trends die zichtbaar zijn sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog. Opvallende constatering is onder andere dat sinds de beëindiging van de Koude Oorlog het aantal conflicten flink is afgenomen. In het tweede deel doet Mack een speculatieve poging de trends van de afgelopen decennia in verschillende scenario's te extrapoleren naar de toekomst.

door *Andrew Mack*

Directeur van het Human Security Centre aan het Liu Instituut voor Mondiale Kwesties van de Universiteit van British Columbia (Canada). Daarvoor is hij gasthoogleraar geweest bij het programma Humanitair Beleid aan Harvard University (2001). Hij was verder twee en een half jaar Directeur Strategische Planning van het Executive Office van secretaris-generaal Kofi Annan bij de Verenigde Naties van 1998-2001.

DEEL I TRENDS

WAT GEBEURDE ER NA DE KOUDE OORLOG?

Na het einde van de Koude Oorlog vertoonde het aantal gewelddadige conflicten dat overal ter wereld werd uitgevochten, al snel een daling: tussen 1992 en 2005 van ongeveer 40 procent. Deze verrassende ontwikkeling volgde op bijna vier decennia van onmiskenbare toename.[1] Het aantal conflicten met de hoogste intensiteit — 1000 of meer doden per jaar — daalde in de periode na 1992 zelfs met 80 procent.

De daling van het aantal gewapende conflicten na de Koude Oorlog

maakt deel uit van een ruimer patroon van verminderd politiek geweld, dat tot dusver nauwelijks aandacht heeft gekregen van media, beleidsmakers en onderzoekers. Er zijn verschillende andere belangrijke veranderingen in de periode die volgde op de Koude Oorlog, zoals:

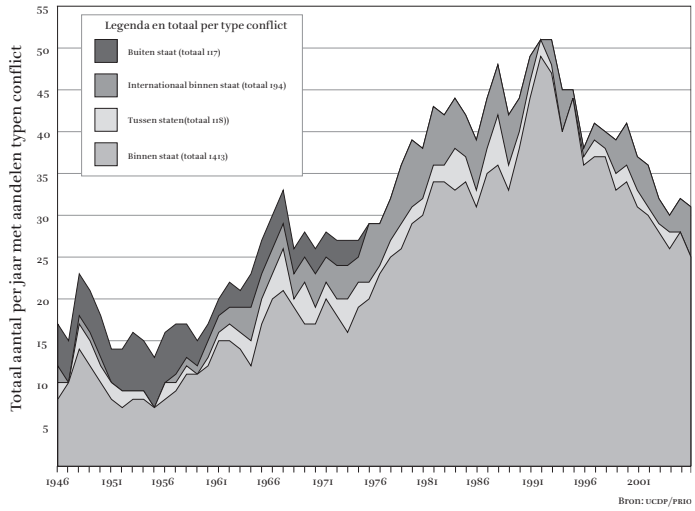
* het aantal genociden en andere vormen van massamoord, daalde tussen 1989 en 2005 met 90 procent;
* oorlogen tussen landen, die meestal veel meer doden hebben veroorzaakt dan interne conflicten binnen een land en die verhoudingsgewijs altijd zeldzaam zijn geweest, vormen nu minder dan 2 procent van alle gewapende conflicten (en eerder dichter bij 0 procent in 2004 en 2005);
* het aantal militaire machtsovernames en pogingen daartoe, vertoont een grote daling sinds 1963. In dat jaar waren er 25 coups of couppogingen, in 2005 waren het er 3.

Zelfs in sub-Sahara Afrika (zwart Afrika) zijn er signalen van tastbare vooruitgang. Tussen 2002 en 2005 is het aantal gewapende conflicten in de regio met een regering als één van de strijdende partijen, meer dan gehalveerd: van 13 naar 5. Er zijn momenteel niet alleen minder oorlogen, ze zijn ook aanzienlijk minder dodelijk geworden in de afgelopen vijf decennia, zoals verderop in dit artikel zal worden aangetoond. Hoewel het soms uiterst lastig is om nauwkeurige gegevens over oorlogsdoden te achterhalen, zoals blijkt uit de huidige discussies over het aantal slachtoffers in Irak, kan er geen twijfel bestaan over de richting van de trend in de afgelopen vijftig jaar. Hieronder zal nader worden ingegaan op statistische gegevens over aantallen doden.

Oorlogen tussen landen vormen nu minder dan 2 procent van alle gewapende conflicten

Dit artikel bevat gegevens over politiek geweld tot het einde van 2005. De gebeurtenissen van 2006 herinneren ons er echter aan, dat er op het mondiale veiligheidsfront geen reden is voor zelfgenoegzaamheid. In dat jaar laaide het politieke geweld op — of werd intenser — in Sri Lanka, Pakistan, Bangladesh, Afghanistan, Palestina, Libanon, Oost-Timor, Nigeria, de Centraal Afrikaanse Republiek en Burundi. Tegen het einde van dat jaar waaide de crisis in Darfur over naar Tsjaad, braken er gevechten uit tussen Ethiopië en de Unie van Islamitische Hoven in Somalië, terwijl het sektarische geweld in Irak bleef escaleren, zonder dat er ook maar iets wees op het naderbij komen van een oplossing.

Aantal gewapende conflicten waarbij een staat een van de strijdende partijen is ('state-based') per type conflict, 1946-2005



Figuur 1

MONDIALE TRENDS IN GEWAPENDE CONFLICTEN

Zoals Figuur 1 duidelijk maakt, verschilt de trend in het aantal gewapende conflicten tijdens de Koude Oorlog radicaal van de trend erna.

Figuur 1 geeft de trend weer in gewapende conflicten waarbij een staat één van de strijdende partijen is (*state-based conflicts*). De gegevens zijn afkomstig van het Conflict Data Program van de Universiteit van Uppsala en het International Peace Research Institute in Oslo. Om als een conflict te worden meegeteld, moet er sprake zijn van 25 of meer oorlogsdoden in een kalenderjaar en de strijdende partijen moeten identificeerbaar zijn. De drempel van 25 doden is lager dan die van andere datasets van conflicten, wat betekent dat de dataset van Uppsala/PRIO meer conflicten bevat dan datasets met een hogere drempel voor het aantal oorlogsdoden.

Merk op dat Figuur 1 naast conflicten binnen een staat (*intrastate*, tussen een staat en één of meer binnenlandse actoren) en conflicten tussen twee of meer staten (*interstate*) ook twee andersoortige conflicten aangeeft. Ten eerste de zogenoemde *extra-state*-conflicten, die worden uitgevochten tussen een staat en een andersoortige actor, afkomstig van buiten het territorium van die staat. Het gaat hier in essentie om de koloniale bevrijdingsoorlogen die in het midden van de jaren vijftig bijna de helft van het aantal gewapende conflicten uitmaakten. Sinds de jaren zeventig zijn deze

conflicten niet meer voorgekomen. Ten tweede zijn er de zogenoemde 'geïnternationaliseerde conflicten binnen staten' (*internationalized intrastate*), waarbij een staat of een andere gewapende groepering — of allebei — externe militaire steun ontvangt van een andere staat. Hoewel er relatief weinig van deze conflicten zijn geweest, hebben veel ervan wel zeer hoge aantallen dodelijke slachtoffers geëist.

Het is van belang aan te tekenen dat Figuur 1 verwijst naar het aantal gewapende conflicten, niet naar het aantal staten waar zich conflicten afspelen. Er kunnen zich binnen de grenzen van een staat diverse conflicten voordoen in een bepaald jaar, denk bijvoorbeeld aan India en Birma. De trendlijn voor in conflicten verwikkelde staten vertoont echter veel gelijkenis met de trendlijn voor conflicten.

Het tijdperk van de Koude Oorlog, door sommige experts omschreven als de Lange Vrede, was de langste periode zonder oorlog tussen de voornaamste mogendheden in honderden jaren. Maar diezelfde periode was allesbehalve vreedzaam voor de rest van de wereld, want vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog tot het einde van de Koude Oorlog was er maar liefst sprake van een verdrievoudiging van het aantal conflicten.

Figuur 1 laat overtuigend zien dat sinds het einde van de Koude Oorlog veruit de meeste gewapende conflicten vallen in de categorie *intrastate* (vaak burgeroorlogen genoemd). Dit type is verantwoordelijk voor zowel het grootste deel van de toename van het aantal conflicten tot aan het einde van de Koude Oorlog, als de meeste conflicten tijdens de daarop volgende afname.

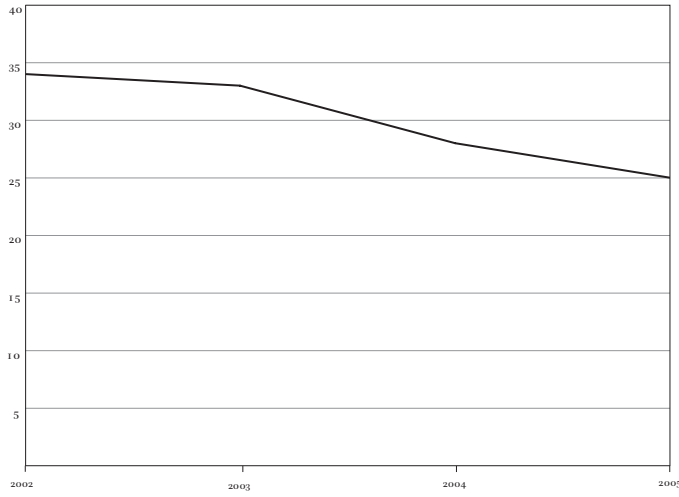
Hoewel het wetenschappelijke onderzoek van de afgelopen halve eeuw zich vooral heeft geconcentreerd op gewapende conflicten tussen staten, hebben zulke conflicten, zoals deze gegevens laten zien, altijd maar een klein gedeelte van alle oorlogen uitgemaakt.

CONFLICTEN ZONDER STAATSINMENGING

De meeste datasets over conflicten tellen alleen oorlogen waarbij een regering één van de strijdende partijen is. Maar zo'n benadering schenkt geen aandacht aan conflicten tussen gemeenschappen, strijd tussen krijgsheren en clans, dan wel iedere vorm van collectief gewapend geweld zonder bemoeienis van regeringen.

Omdat het Human Security Centre van de Universiteit van British Columbia een meer geïntegreerd beeld van gewapende conflicten op mondiale schaal wil kunnen bieden, gaf het opdracht aan het Conflict Data Program van de Universiteit van Uppsala om gegevens te verzamelen over

Aantal conflicten zonder staatsinmenging ('non-state'), 2002-2005



Bron: UCDP/Human Security Centre

Figuur 2

deze conflicten zonder staatsinmenging, die voorheen niet werden geregistreerd. De resultaten van de eerste vier jaar zijn te zien in Figuur 2.

Deze categorie van *non-state*-conflicten wordt in de gegevens over trends in conflicten in Figuur 1 volledig genegeerd. Echter, in 2002 waren er feitelijk meer van zulke conflicten dan van die waarin een staat één van de strijdende partijen is: 34 versus 32. Na 2002, zoals de nieuwe gegevens laten zien, is er sprake van een dalende trend van ongeveer 26 procent. De veruit grootste daling vond plaats in sub-Sahara Afrika, waar het aantal conflicten zonder staatsinbreng afnam van 24 tot 14. Als in deze periode de niet aan staten (*non-state*) en wel aan staten (*state-based*) gelieerde conflicten bij elkaar worden opgeteld, dan is er een verandering van in totaal 64 conflicten in 2002 naar 56 in 2005, een daling van 12,5 procent.

Ondanks Irak, Afghanistan en Darfur lijkt de algemene dalende trend in het aantal gewapende conflicten zich door te zetten

Met andere woorden, ondanks Irak, Afghanistan, Darfur en de andere bloedige conflicten die prominent in de media aan de orde komen, lijkt de algemene dalende trend in het aantal gewapende conflicten — zoals gerapporteerd in het Human Security Report van 2005 — zich door te zetten. En zoals we hieronder

zullen zien, houdt ook de daling van het aantal dodelijke slachtoffers van gewapende conflicten aan.

WAAROM ZIJN ER TEGENWOORDIG MINDER CONFLICTEN?

Er zijn verschillende redenen voor de afname van het aantal gewapende conflicten sinds het einde van de Koude Oorlog.

Ten eerste zorgde het einde van het kolonialisme binnen het internationale stelsel voor het wegvallen van een belangrijke bron van politiek geweld. In sommige gevallen werden de gewelddadige antikoloniale gevechten vervangen door strijd om de macht in de nieuwe postkoloniale staten, maar veel van deze conflicten waren aan het einde van de jaren tachtig opgelost.

Ten tweede leidde het einde van de Koude Oorlog, die aan de basis stond van ongeveer eenderde van alle conflicten in de periode na 1945, tot het wegvallen van een andere bron van conflict binnen het internationale stelsel.[2] Een belangrijke oorzaak van ideologische rivaliteit verdween simpelweg. Nadat Washington en Moskou ophielden met het stimuleren van 'oorlog bij volmacht' in ontwikkelingslanden, vervlogen ook de overgebleven resten van oorlogsdreiging tussen de grootmachten.

In het kielzog van het einde van de Koude Oorlog bleek echter een niet eerder vertoonde plotselinge toename van internationale daadkracht een cruciale factor te zijn. Deze actieve betrokkenheid was gericht op het beëindigen van bestaande oorlogen en het voorkomen van het weer oplaaien van oude conflicten. Onder aanvoering van de VN, die zich bevrijd voelde van de politieke ketenen van de rivaliteit tussen beide grootmachten, kreeg deze daadkracht onder meer gestalte in:

* Een zesvoudige toename van het aantal preventieve diplomatieke missies van de VN (bedoeld om oorlogen te voorkomen) tussen 1990 en 2002: van 1 naar 6.
* Een vijfvoudige toename van het aantal VN-vredesmissies (bedoeld om een einde te maken aan bestaande conflicten) tussen 1989 en 2002: van 3 naar 15.
* Een viervoudige toename van het aantal VN-vredesoperaties tussen 1987 en 1999: van 5 naar 20. Deze operaties zijn onder meer gericht op het verkleinen van het risico van nieuwe oorlogsuitbraak.
* Een twaalfvoudige toename van projecten als 'Vrienden van de secretaris-generaal' tussen 1989 en 2004: van 3 naar 36. Deze projecten zijn bedoeld om lokale actoren te ondersteunen bij het beëindigen of voorkomen van conflicten.

De VN handelde hierbij uiteraard niet alleen. Wereldbank, donorlanden, regionale organisaties en duizenden ngo's hebben nauw met de VN-instellingen samengewerkt, en vaak hebben zij ook los van de VN een rol gespeeld. In de meeste gevallen was echter de VN, de enige internationale organisatie met een mondiaal veiligheidsmandaat, de leidende partij.

Het is niet eenvoudig om vast te stellen of de toegenomen inspanningen om oorlogen te beëindigen werkelijk de afname van gewapende conflicten hebben veroorzaakt, of dat zij die slechts hebben begeleid. Een groeiende hoeveelheid bewijsmateriaal, ontleend aan kwantitatieve studies en case-studies, toont evenwel aan dat zulke initiatieven inderdaad de kans op duurzame vredesovereenkomsten kunnen vergroten.[3]

Het succescijfer van veel van deze activiteiten was niet bijzonder indrukwekkend. Zo hadden veel VN-vredesoperaties ongeschikte mandaten of inadequate middelen, terwijl de leiding van sommige operaties onbekwaam was. Maar zelfs een laag slagingspercentage betekende al een grote vooruitgang vergeleken bij de Koude Oorlogperiode, toen zulke activiteiten vooral schitterden door afwezigheid. Bovendien zijn de jaarlijkse kosten van deze initiatieven voor de internationale gemeenschap bescheiden geweest. De VN-vredesoperaties kosten momenteel minder dan 1 procent van de jaarlijkse mondiale militaire uitgaven — en minder dan de Verenigde Staten in één maand aan de strijd in Irak spendeert.

ANDERE VERKLARINGEN VOOR DE DALING VAN HET AANTAL GEWAPENDE CONFLICTEN SINDS HET EINDE VAN DE KOUDE OORLOG

De neerwaartse trend in politiek geweld op mondiale schaal, die vanaf de vroege jaren negentig heeft plaats gevonden, kan niet worden verklaard uit verschuivingen in traag veranderende 'structurele' factoren, zoals het inkomen per hoofd van de bevolking, economische groeipercentages, demografische cijfers of democratisering, factoren die centraal staan in veel hedendaags onderzoek naar de oorzaken van oorlog.[4] Structurele verandering is simpelweg niet significant of wijdverbreid genoeg geweest om de sterkte van de mondiale daling van het aantal gewapende conflicten sinds het einde van de Koude Oorlog te verklaren.

In Oost- en Zuidoost-Azië is de daling van het aantal gewapende conflicten echter al aan het eind van de jaren zeventig ingezet. Die verandering wordt in verband gebracht met de beëindiging van buitenlandse interventies die waren gemotiveerd door de rivaliteit van de Koude Oorlog, alsmede met de uitzonderlijke economische groei en de in toenemende mate inclusieve democratiseringsprocessen, die intussen meer dan dertig jaar kenmerkend zijn voor deze regio.

Dwang kan eveneens een doelmatig middel zijn om het aantal gewapende conflicten binnen een land te verminderen, tenminste op korte en middellange termijn, hoewel het nauwelijks een recept is voor stabiliteit op lange termijn. Zo begon in het Midden-Oosten en Noord-Afrika de daling van het aantal gewapende conflicten aan het eind van de jaren tachtig, vijf jaar eerder dan de mondiale daling. Maar deze verandering had weinig te maken met vredesluiting, economische groei of democratisering. In plaats hiervan was het vooral te danken aan de effectieve onderdrukking van gewelddadige binnenlandse opstanden in Egypte, Syrië, Algerije, Tunesië en elders in de regio. De literatuur over burgeroorlogen laat zien dat krachtige autoritaire staten, die veel voorkomen in het Midden-Oosten, verhoudingsgewijs minder aan gewapende conflicten onderhevig zijn dan zogenoemde anocratieën, landen met een regeringsvorm die noch geheel autoritair is, noch democratisch, maar veelal bestaat uit een vluchtig mengsel van beide.[5]

IS DE DALING VAN OORLOGSVOERING TE DANKEN AAN DE BEËINDIGING VAN MEER, DAN WEL HET BEGIN VAN MINDER CONFLICTEN?

Conflictonderzoekers zijn bekend met het feit dat het aantal oorlogen is gedaald vanaf het einde van de Koude Oorlog, maar in de publieke opinie leeft juist de gedachte dat de jaren negentig worden gekenmerkt door het uitbarsten van talloze nieuwe conflicten wereldwijd. Deze gangbare opvatting is deels correct. Er was inderdaad sprake van een plotselinge groei van het aantal conflicten tijdens de politieke chaos die volgde op het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en de beëindiging van de aan de supermachten gelieerde rivaliteit in ontwikkelingslanden. In de jaren negentig braken er zelfs twee keer zo veel conflicten uit als in de jaren tachtig, wat suggereert dat eventuele pogingen tot preventiebeleid in deze periode jammerlijke mislukkingen waren. In dit decennium was evenwel het aantal conflictbeëindigingen groter dan het aantal nieuwe oorlogen, wat suggereert dat wat de VN vredessluiting noemt, mogelijk in toenemende mate succesvol is gebleken.

Er is, met andere woorden, minder oorlog vandaag de dag omdat er meer oorlogen zijn opgehouden, niet omdat er minder zijn begonnen. Het percentage nieuwe oorlogen tussen 2000 en 2005 is zelfs op een hoger niveau gebleven dan in de jaren zeventig en tachtig, maar het aantal beëindigde oorlogen is relatief groter. In de eerste zes jaar van het nieuwe millennium is er sprake van een gemiddelde netto daling per jaar van 1,5 in de categorie gewapende conflicten die aan een staat zijn gelieerd (het aantal conflictbeëindigingen minus het aantal begonnen conflicten). Als deze

ontwikkeling in hetzelfde tempo aanhoudt, dan is mondiaal gezien het aantal aan een staat gelieerde conflicten over tien jaar gehalveerd.

HOE GEWAPENDE CONFLICTEN OPHOUDEN

De manier waarop conflicten ophouden, is in de jaren negentig eveneens aanzienlijk veranderd. Tijdens de Koude Oorlogsperiode eindigden twee keer zo veel oorlogen in een overwinning als in een op onderhandeling gebaseerde uitkomst. Tijdens de jaren negentig was het omgekeerde het geval, met 42 oorlogen die werden beëindigd op grond van onderhandeling tegenover 23 die eindigden in victorie voor één van de partijen.[6] Deze trend heeft zich in het nieuwe millennium doorgezet: tussen 2000 en 2005 lag het aantal oorlogseindes gebaseerd op onderhandeling, vier keer zo hoog in plaats van twee keer.

Deze opmerkelijke verandering wijst erop dat de internationale gemeenschap het sluiten van vrede veel serieuzer is gaan nemen — en met resultaat. Er is echter een keerzijde aan oorlogen die na onderhandeling worden afgesloten: ze duren bijna drie keer zo lang als oorlogen die in een overwinning eindigen en het is twee keer zo waarschijnlijk dat er binnen vijf jaar sprake zal zijn van nieuwe gevechten.

De internationale gemeenschap is het sluiten van vrede veel serieuzer gaan nemen — en met resultaat

In een veelgeciteerd artikel in *Foreign Affairs* uit 1999 verwijst Edward Luttwak naar de instabiliteit van op onderhandeling gebaseerde akkoorden en houdt hij een pleidooi tegen het streven naar bemiddeling omdat oorlogen hierdoor langer duren.[7] Volgens hem wordt een staakt-het-vuren doorgaans door de strijdende partijen gebruikt om te herbewapenen en vervolgens weer door te vechten, met als gevolg dat het behalen van de uiteindelijke overwinning wordt uitgesteld, terwijl zo'n overwinning juist de beste basis vormt voor het bereiken van stabiele vrede. De internationale gemeenschap moet volgens hem oorlogen dan ook 'laten uitbranden' in plaats van ze te willen oplossen door goedbedoelde bemiddelingspogingen met een averechts effect.

Het advies van Luttwak om 'oorlogen een kans te geven' lijkt te worden ondersteund door de nieuwe gegevens van de Universiteit van Uppsala over conflictbeëindiging.[8] Maar de centrale aanname waarop zijn stelling is gebaseerd — namelijk dat door het achterwege laten van bemiddelingspogingen gewapende conflicten in korte tijd vanzelf zullen uitdoven — blijkt onjuist. De reden dat veel conflicten zo lang duren is dat geen van

beide partijen op het slagveld weet te domineren. In veel gevallen is het behalen van een al dan niet gewenste overwinning geen optie. En waar militaire oplossingen niet mogelijk zijn, is het streven naar een akkoord gebaseerd op bemiddeling mogelijk de enige weg naar vrede. Strijdlustige partijen worden gewoonlijk bemiddelaars als zij te maken krijgen met een 'patstelling die aan beide kanten pijn doet' — een situatie waarin geen van beide partijen de overhand kan krijgen, maar die wel gepaard gaat met aanzienlijke wederzijdse verliezen.[9]

In de turbulente jaren negentig werden op onderhandeling gebaseerde akkoorden minder stabiel, wat wil zeggen dat de kans toenam dat een bepaald conflict opnieuw uitbrak.[10] Tijdens dit decennium begon 43 procent van alle door onderhandeling beëindigde conflicten binnen vijf jaar opnieuw, terwijl datzelfde gold voor slechts 9 procent van de conflicten die in een overwinning waren geëindigd. Vijf jaar zonder nieuwe uitbraak is de standaardmaat voor het succes van een overwinning of uitonderhandeld akkoord. Tijdens de periode van de Koude Oorlog lag het gemiddelde slagingspercentage van het veel lagere aantal op onderhandeling gebaseerde akkoorden op slechts 16 procent.

Veel van de onderhandelde akkoorden die in deze periode zijn ondertekend, werden niet goed ontworpen, slecht uitgevoerd en minimaal ondersteund — vandaar hun geringe slagingspercentage. Maar louter het aantal nieuwe akkoorden is al meer dan genoeg om het effect van het toegenomen aantal mislukkingen te compenseren. In de jaren negentig waren 24 van de 42 uitonderhandelde akkoorden een succes (wat betekent dat het conflict niet binnen vijf jaar opnieuw uitbrak). Dit impliceerde dat, ondanks het grote aantal mislukkingen, het aantal van 24 geslaagde akkoorden tijdens dit decennium nog altijd drie keer zo hoog lag als het gemiddelde voor elk decennium van de Koude Oorlog.

Het is niet verrassend dat de categorie conflictbeëindigingen met de grootste kans op mislukking, de categorie van conflicten is die noch in een overwinning eindigen, noch in een vredesakkoord, maar waar de gevechten simpelweg uitdoven, dan wel onder de drempel van vijfentwintig oorlogsdoden per jaar uitkomen. Deze vorm van beëindiging heeft noch de voordelen van een overwinning, noch die van een uitonderhandeld akkoord.

Het is te vroeg voor definitieve conclusies over de stabiliteit van de akkoorden die na 2000 zijn ondertekend. Maar er zijn aanwijzingen dat uitonderhandelde akkoorden mogelijk stabieler worden. In de zes jaar sinds het begin van 2000 tot het einde van 2005 zijn maar 2 van de 17 onderhandelde overeenkomsten mislukt (of 11,8 procent). Onder de onderhandelde akkoorden in deze periode zijn tien vredesakkoorden, en geen ervan is tot dusver op een mislukking uitgelopen.

Hoewel de daling van het aantal gewapende conflicten sinds het einde van de Koude Oorlog geleidelijk op bredere schaal als feit wordt geaccepteerd, blijft er een aanzienlijke scepsis bestaan over het aanhouden van de positieve trend van de afgelopen twaalf jaar.

ZIJN DE OORLOGEN VAN VANDAAG HARDNEKKIGER DAN DIE UIT HET VERLEDEN?

Diverse onderzoekers geloven dat de eenvoudig op te lossen conflicten in de meeste gevallen ook zijn beëindigd en dat alleen de hardnekkigste zijn overgebleven.[11] Als dit inderdaad zo is, dan is de implicatie helder en ontmoedigend: de daling van het politieke geweld in de wereld vanaf het einde van de Koude Oorlog is mogelijk ten einde.

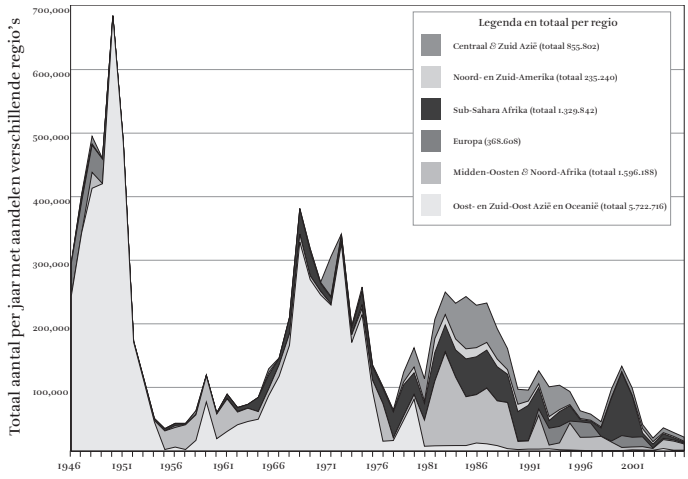
Hoewel een oplossing voor een aantal zeer langdurende conflicten — zoals die in Israël/Palestina, Colombia, Sri Lanka en Birma — nog steeds ver weg lijkt, zijn sinds het einde van de Koude Oorlog andere conflicten die hopeloos hardnekkig schenen te zijn, wel degelijk beëindigd. Hiertoe behoren de oorlogen in Oost-Timor, Atjeh, Angola, Liberia, Sierra Leone, zuidelijk Soedan, Peru en recentelijk Nepal. Andere conflicten laten een grote daling van het geweldsniveau zien (Algerije en de Democratische Republiek Kongo bijvoorbeeld), of ze lijken tot een soort van oplossing te komen (zoals Burundi, noordelijk Oeganda en wellicht Tsjetsjenië eveneens).

De dataset van de Universiteit van Uppsala met nieuwe beëindigingen, biedt bovendien weinig statistisch bewijs ter ondersteuning van de stelling dat oorlogen hardnekkiger aan het worden zijn. Van de 31 conflicten die in 2005 werden uitgevochten, duurde slechts 29 procent al tien jaar of langer en verdiende dus het label 'hardnekkig'. Nog eens 29 procent bestond minder dan een jaar, terwijl 42 procent tussen één en tien jaar oud was. Het feit dat 71 procent van de huidige conflicten minder dan tien jaar aan de gang is, wijst erop dat 'hardnekkigheid' geen onoverkomelijke belemmering voor het boeken van verdere vooruitgang hoeft te zijn.

OORLOGEN ZIJN MINDER DODELIJK EN MINDER TALRIJK GEWORDEN

Sommige experts menen dat de oorlogen in het tijdperk na de Koude Oorlog dodelijker zijn geworden, maar hiervoor bestaat geen bewijs. Feitelijk gezien is het aantal oorlogsdoden zelfs al langer aan het dalen dan het aantal gewapende conflicten. Zoals Figuur 3 laat zien, is het aantal mensen dat wordt gedood in conflicten die aan staten zijn gelieerd, sinds het begin van de jaren vijftig fors gedaald, zij het niet stelselmatig. Deze daling is te meer opvallend als men de verdrievoudiging van de wereldbevolking erbij

Aantal gerapporteerde, codificeerbare dodelijke slachtoffers van gewapende conflicten waarbij een staat een van de strijdende partijen is, 1946-2005*



*het gaat om een 'best mogelijke schatting' van het aantal dodelijke slachtoffers

Bron: Lacina and Gleditsch

Figuur 3

zou betrekken, dat wil zeggen, als we het aantal doden op het slagveld zouden relateren aan de wereldbevolking.

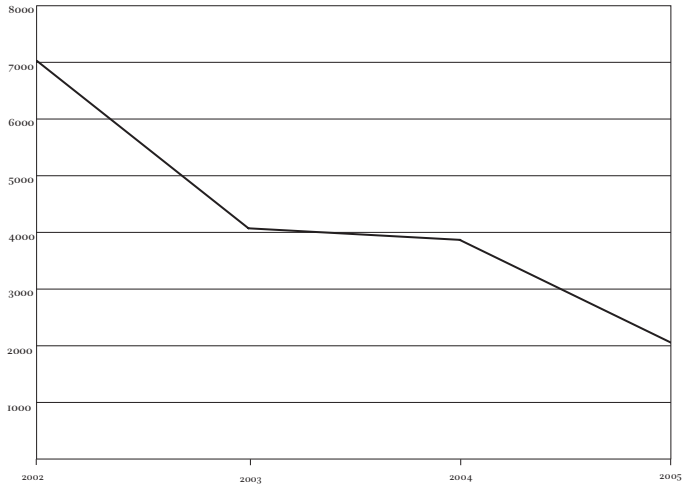
Het gemiddelde aantal doden op het slagveld (*battle-deaths*) per conflict per jaar — wat de beste maatstaf is voor de dodelijkheid van oorlogsvoering — bedroeg 38.000 in 1950 en slechts 700 in 2005, een daling van 98 procent.

Aan het einde van de jaren veertig en in de jaren vijftig, zoals Figuur 3 laat zien, vielen de meeste dodelijke slachtoffers van oorlog in Oost-Azië, waarbij de Chinese Burgeroorlog en de Koreaanse Oorlog voor het overgrote deel van de slachtoffers verantwoordelijk waren. In de jaren zestig en zeventig was Zuidoost-Azië het dodelijkste strijdtoneel ter wereld, vooral door de oorlogen in Indochina. In de jaren tachtig waren oorlogsdoden evenrediger verdeeld over de wereld, hoewel de meeste slachtoffers in het Midden-Oosten, sub-Sahara Afrika en Centraal- en Zuid-Azië vielen. Aan het eind van de jaren negentig vielen er meer dodelijke oorlogsslachtoffers in sub-Sahara Afrika dan in de rest van de wereld bij elkaar opgeteld. Sindsdien is er sprake van een sterke daling.

Vandaag is Irak veruit het dodelijkst qua aantal oorlogsslachtoffers

Vandaag is Irak veruit het dodelijkst qua aantal oorlogsslachtoffers, inclusief de burgerslachtoffers die het gevolg zijn van 'zijdelingse schade'

Aantal gerapporteerde, codificeerbare dodelijke slachtoffers van gewapende conflicten zonder staatsinmenging, 2002-2005*



*het gaat om een 'best mogelijke schatting' van het aantal dodelijke slachtoffers

Bron: UCDP/Human Security Centre

Figuur 4

(*collateral damage*). Niet meegeteld als oorlogsdoden (*battle-deaths*) zijn de met opzet gedode burgers en de zogenoemde 'indirecte doden', die omkomen door ziekte of ondervoeding als gevolg van de oorlogsomstandigheden. Hierna wordt nader ingegaan op zowel het opzettelijke geweld tegenover burgers als het verschijnsel van 'indirecte doden'.

DODELIJKE SLACHTOFFERS IN '*non-state*'-CONFLICTEN

Wat kan men zeggen over dodelijke slachtoffers in de categorie oorlogen die niet zijn gebaseerd op inmenging van één of meer staten? Hoewel er nu alleen over vier jaar gegevens beschikbaar zijn (2002-2005), wijzen de schattingen van aan strijd gerelateerde dodelijke slachtoffers in conflicten waaraan geen staten deelnemen, op een sterke daling (zie Figuur 4). De daling van aan gevechten gerelateerde doden bedraagt hier zelfs 71 procent. De geanalyseerde periode is echter nog te kort om zekere conclusies te kunnen trekken over deze trends (er zullen uiteindelijk met terugwerkende kracht gegevens worden verzameld tot 1989).

VERKLARING VAN DE DALING VAN DODELIJKE OORLOGSSLACHTOFFERS

De krachtige groei van de internationale, op vrede gerichte inspanningen na de Koude Oorlog draagt bij aan de verklaring van de erop volgende da-

ling van het aantal gewapende conflicten, maar verklaart niet waarom zij sinds het begin van de jaren vijftig zo veel minder dodelijk zijn geworden. De verklaring daarvoor lijkt te zijn gerelateerd aan veranderingen in de manier van oorlogsvoering en mogelijk aan de sterke groei van het aantal mensen dat door gewapende conflicten van huis en haard wordt verdreven.

Tijdens de periode van de Koude Oorlog werden veel oorlogen gekenmerkt door grote legers en zware conventionele wapens, en burgeroorlogen gingen veelal gepaard met de inzet van veel militaire middelen. Door deze oorlogen zijn honderdduizenden omgekomen, en soms zelfs miljoenen. In de overgrote meerderheid van de huidige oorlogen gaat het echter om conflicten met een lage intensiteit, die meestal met kleine en lichte wapens worden uitgevochten. Daarbij staan zwakke regeringslegers doorgaans tegenover slecht getrainde rebellen en is er zelden sprake van grootschalige militaire confrontaties. In veel gevallen (tot 40 procent in de afgelopen twee decennia) gaat het om opstanden op het platteland in randgebieden. Deze conflicten blijven voortslepen, met relatief weinig slachtoffers omdat ook slecht bewapende rebellen veelal in staat zijn om te ontkomen aan zwakke regeringslegers. Hoewel deze conflicten vaak gewelddadig zijn, vallen er relatief weinig slachtoffers in vergelijking met de grote oorlogen ten tijde van de Koude Oorlogsperiode — eerder honderden of duizenden slachtoffers in plaats van tien- of honderdduizenden.

Het kleine aantal oorlogen die door de vs en haar bondgenoten met hightechwapens wordt gevoerd tegen relatief zwakke partijen met conventionele wapens, vormen een uitzondering op deze tendens. Tot deze categorie behoren de Eerste Golfoorlog, Kosovo, Afghanistan en de door de vs geleide bezetting van Irak in 2003. Deze oorlogen waren snel voorbij en telden verhoudingsgewijs weinig slachtoffers. In Irak werd de conventionele overwinning op het regime van Saddam Hoessein echter gevolgd door een in toenemende mate dodelijke stadsguerrilla tegen het bezettingsleger en de regering, en recentelijk een sektarische burgeroorlog. De grote voordelen van de met hightechwapens uitgeruste strijdkrachten van de vs op het conventionele slagveld vallen grotendeels weg bij verzet en opstand in grote steden.

DODELIJKE AANSLAGEN OP BURGERS

Zoals hierboven aangegeven, bevat geen van de datasets over oorlogsdoden cijfers over de doelbewuste afslachting van ongewapende burgers. Bijna alle datasets over conflicten behandelen zulke moordpartijen als *sui generis*, niet in het minst omdat sommige ervan plaatsvinden buiten de context van een gewapend conflict, maar ook omdat 'conflict' mili-

taire betrokkenheid en gevechtshandelingen impliceert, in plaats van het simpelweg doden van hen die niet in staat zijn om zichzelf te verdedigen.

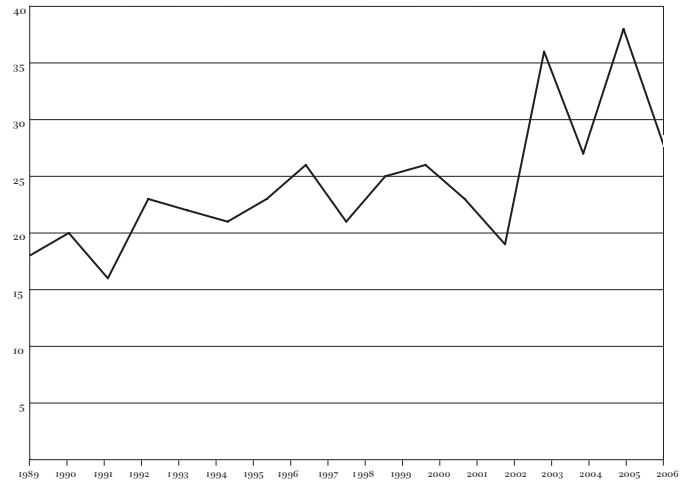
In de VN en andere internationale organisaties, alsmede onder veel mensenrechten- en humanitaire activisten, bestaat geen twijfel over het feit dat het opzettelijk treffen van burgers is toegenomen sinds het einde van de Koude Oorlog. Eén van meest aangehaalde cijfers op dit gebied is dat tegenwoordig zelfs 90 procent van de dodelijke slachtoffers in gewapende conflicten burger is, vergeleken met 50 procent ten tijde van de Tweede Wereldoorlog en slechts 5 procent in de Eerste Wereldoorlog. Er is echter nooit bewijs geleverd voor het gegeven van 90 procent dodelijke burgerslachtoffers — ook al komt men de claim regelmatig tegen in VN-documenten en wetenschappelijke artikelen. Het bestaande bewijsmateriaal suggereert dat het feitelijke percentage veel lager ligt. Volgens het *Conflict Data Program* van de Universiteit van Uppsala, dat de meest omvattende en actuele gegevens over gewapende conflicten genereert, is 30 tot 60 procent van de doden door geweld in hedendaagse gewapende conflicten burger.[12]

We weten deels zo weinig over aantallen burgerslachtoffers in de huidige oorlogen, omdat er geen internationaal agentschap is dat officiële gegevens over politiek geweld verzamelt. En in het geval dat regeringen wel gegevens over gevoelige veiligheidskwesties verzamelen, zijn zij zelden bereid om die met de buitenwacht te delen. Wanneer de secretaris-generaal van de VN zijn jaarlijkse rapport over de Bescherming van Burgers voor de Veiligheidsraad opstelt, kan hij derhalve niet weten of er meer of minder burgers in de wereld zijn gedood dan een jaar eerder. Zonder zulke informatie weet echter niemand of het VN-beleid daadwerkelijk zijn vruchten afwerpt.

In reactie op de behoefte aan betrouwbare gegevens over trends in het aantal slachtoffers van doelbewust georganiseerd geweld tegen burgers, heeft het *Human Security Centre* het *Conflict Data Program* van de Universiteit van Uppsala opdracht gegeven om de ontbrekende gegevens te verzamelen. Dit heeft geresulteerd in een dataset van burgerslachtoffers van georganiseerd geweld voor de periode 1989-2005.[13] Uppsala verwijst naar het opzettelijk doden van burgers als 'eenzijdig geweld', een term die aangeeft dat ongewapende burgers niet de mogelijkheid hebben om terug te vechten.

Zoals Figuur 5 laat zien, geeft de nieuwe dataset aan dat er sinds 1989 sprake is van een toename van 56 procent in het aantal eenzijdige geweldscampagnes tegen burgers: van 18 tot 28. Dit gegeven ondersteunt de volkswijsheid dat aanslagen op burgers toenemen. Maar de gegevens wijzen er ook op dat er sinds het midden van de jaren negentig sprake is geweest

Aantal eenzijdige geweldscampagnes, 1989-2005



Bron: UCDP/Human Security Centre Dataset

Figuur 5

van een duidelijke afname, zij het niet lineair, van het aantal dodelijke slachtoffers ten gevolge van dergelijke campagnes — en dit is strijdig met de genoemde volkswijsheid. Omdat de nieuwe studie slechts teruggaat tot 1989, biedt zij ons nauwelijks informatie over de trend op lange termijn. Bovendien blijkt het nog altijd uiterst moeilijk om betrouwbare gegevens te genereren over burgerslachtoffers in conflicten met een hoge intensiteit, zoals Irak en Darfur, en dit betekent dat zelfs over de periode na de Koude Oorlog nog geen definitief beeld kan worden gevormd over trends in het aantal dodelijke burgerslachtoffers van gewapende conflicten.

De studie van de Universiteit van Uppsala is maar één van de studies waarin wordt getracht om georganiseerd geweld tegen burgers te meten. Elk van deze studies meet geweld tegen burgers echter op een andere manier en ze worstelen allemaal met ingewikkelde methodologische kwesties. Ook al blijft het beeld in deze studies incompleet, samen bieden ze het meest omvattende overzicht van de veranderende patronen in het geweld tegen burgers.

HUMANITAIRE HULPVERLENERS

Een vorm van geweld tegen burgers die een bijzondere bron van zorg is voor de VN en andere humanitaire actoren, betreft aanvallen op humanitaire hulpverleners in het veld. Men neemt algemeen aan dat momenteel het

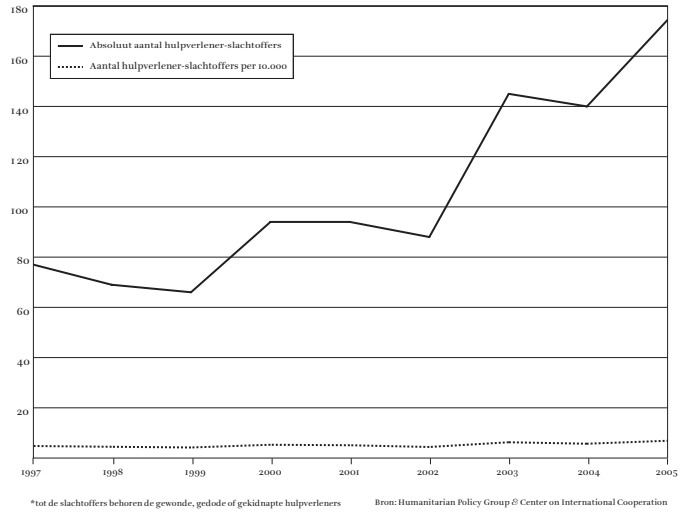
aantal gewelddadige bedreigingen aan het adres van humanitaire hulpverleners in conflictzones toeneemt.[14] Iedere humanitaire organisatie en NGO heeft verhalen over hulpverleners die worden bedreigd, aangevallen en soms gedood. Men beschouwt deze aanslagen als onderdeel van een algemenere, wereldwijde trend in toegenomen politiek geweld tegen burgers. Sommige humanitaire hulpverleners vinden dat de toegenomen dreiging tegenover hulpverleners geen toeval is en dat zij wordt veroorzaakt door het vervagen van het onderscheid tussen humanitaire hulpverlening en militair ingrijpen tegen opstandelingen in Afghanistan en elders. Anderen vrezen dat de keuze van de VN voor 'geïntegreerde missies' — die resulteren in een nauwere verhouding tussen hulpverleners en vredehandhavers — een verdere ondermijning betekent van de traditie van humanitaire onpartijdigheid en dat het gaat om een ontwikkeling die de risico's voor hulpverleners verder vergroot.

Het is duidelijk dat het verlenen van humanitaire hulp in conflicthaarden een gevaarlijke onderneming kan zijn, maar de meeste beweringen over een toenemende dreiging voor hulpverleners zijn gebaseerd op anekdotische informatie. Door de publicatie van een gezamenlijke studie van het Center for International Cooperation van New York University en de Humanitarian Policy Group in Groot-Brittannië in oktober 2006 is echter het bewijs beschikbaar gekomen dat nodig is om hierover een objectief oordeel te kunnen geven.[15] Het gaat om veruit de meest omvattende analyse van het probleem tot dusver, waarbij de auteurs gegevens hebben verzameld over belangrijke geweldshandelingen tegen humanitaire hulpverleners tussen 1997 en 2005. In die periode blijkt het aantal gedode hulpverleners per jaar te zijn gestegen van 39 naar 61. Het aantal geweldsincidenten (resulterend in dood, verwonding of kidnapping) is in diezelfde periode meer dan verdubbeld, van 34 naar 72.

Het aantal dodelijke aanslagen per 10.000 hulpverleners is tussen 1997 en 2002 slechts marginaal toegenomen

Deze cijfers lijken een bevestiging van de algemene opvatting over het toegenomen risico van humanitaire hulpverlening en ze lijken bovendien een indicatie te zijn van het feit dat het aantal dodelijke aanslagen op burgers is toegenomen. Maar tijdens diezelfde periode is het aantal humanitaire hulpverleners in het veld eveneens toegenomen (met naar schatting 77 procent). Dit betekent, zoals Figuur 6 laat zien, dat relatief gezien het aantal dodelijke aanslagen per 10.000 hulpverleners slechts marginaal is toegenomen, van gemiddeld 4,8 aanslagen per 10.000 hulpverleners tussen 1997 en 2002 naar 5,8 tussen 2002 en 2005.[16]

Slachtoffers onder humanitaire hulpverleners, 1997-2005*



*tot de slachtoffers behoren de gewonde, gedode of gekidnapte hulpverleners

Bron: Humanitarian Policy Group & Center on International Cooperation

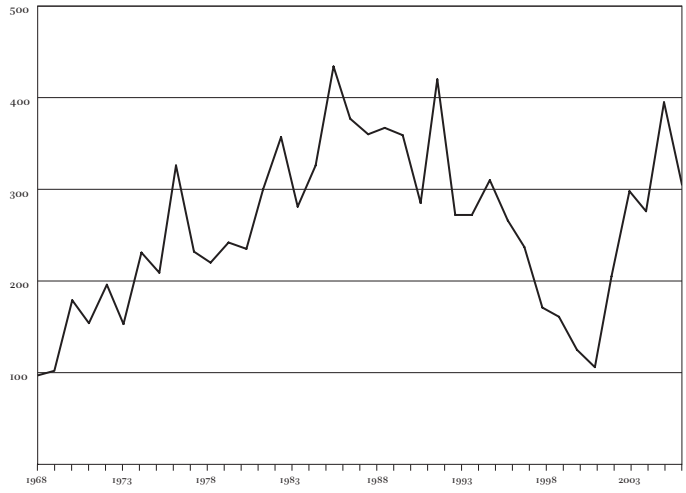
Figuur 6

INTERNATIONAAL TERRORISME

Cijfers over het internationale terrorisme vormen een andere bron van inzicht in trends in internationaal geweld tegen burgers, hoewel geen van de datasets over terrorisme cijfers bevat over geweld van landen of overheden tegen burgers.

Het in de Verenigde Staten gevestigde Memorial Institute for the Prevention of Terrorism (MIPT), dat door de RAND Corporation geleverde gegevens over gevallen van terrorisme verzamelt en codeert, is momenteel de enige instelling die ieder jaar geactualiseerde cijfers over het internationale terrorisme publiceert. Het MIPT heeft gegevens over dit terrorisme die teruggaan tot 1968, terwijl het eveneens over cijfers beschikt van binnenlands terrorisme vanaf 1998.[17] Zoals Figuur 7 laat zien, wijzen de gegevens van het MIPT op een viervoudige toename van gevallen van internationaal terrorisme tussen 1968 en 1991, gevolgd door een bijna viervoudige afname sinds eind jaren negentig. Tot aan het begin van 2000 laten de cijfers over het internationale terrorisme een trendlijn zien die opvallend veel lijkt op die voor gewapende conflicten en genociden (en 'politiciden'): een vaste stijgende lijn tijdens de jaren van de Koude Oorlog, gevolgd door een scherpe daling in de jaren negentig. Echter, in de afgelopen vijf jaar was er sprake van een plotselinge verandering. Vanaf 2001 is in gevallen van internationaal terrorisme de neerwaartse trend omgezet in een opwaartse

Aantal internationale terroristische aanslagen, 1968-2005



Bron: MIPT Terrorism Knowledge Base

Figuur 7

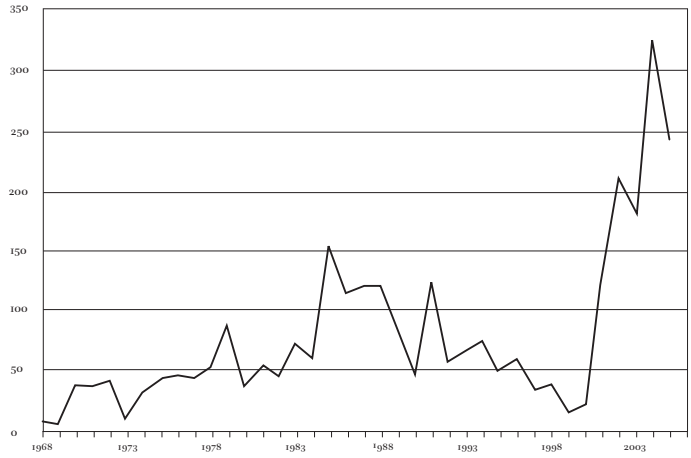
trend, en in 2004 waren er ongeveer vier keer zo veel incidenten als in 2001. In dezelfde periode is wereldwijd het aantal gevallen van binnenlands terrorisme eveneens opvallend gestegen (het MIPT heeft hierover alleen cijfers vanaf 1998).

Als we echter de gegevens over het aantal gevallen van internationaal terrorisme uitsplitsen per regio, wordt duidelijk dat slechts twee regio's verantwoordelijk zijn voor vrijwel de gehele toename na 2000. Figuur 8 laat de enorme toename zien van het aantal gerapporteerde gevallen van internationaal terrorisme in het Midden-Oosten en de Perzische Golfregio, in combinatie met de cijfers voor Zuid-Azië. Vrijwel de gehele stijging van terroristische activiteit heeft betrekking op de eerstgenoemde regio, waar vanaf 2003 vooral het geweld in Irak verantwoordelijk is voor de gesignaleerde groei.

Indien we cijfers over gevallen van terrorisme in het Midden-Oosten en de Perzische Golfregio en Zuid-Azië buiten beschouwing laten, wordt duidelijk dat de in 1991 ingezette daling van het aantal gevallen van internationaal terrorisme zich elders in de wereld heeft voortgezet. Deze daling, van iets minder dan 300 gevallen in 1991 naar 58 in 2005, is vrijwel niet opgemerkt door zowel de media als de gemeenschap van deskundigen op dit gebied.

Hoewel de trendgegevens over het internationale terrorisme erop wijzen dat het aantal burgerdoden sinds kort sterk stijgt, is het dodencijfer als

Aantal terroristische incidenten in de regio's
Midden-Oosten/Perzische Golf en Zuid-Azië 1968-2005



Bron: MIPT Terrorism Knowledge Base

Figuur 8

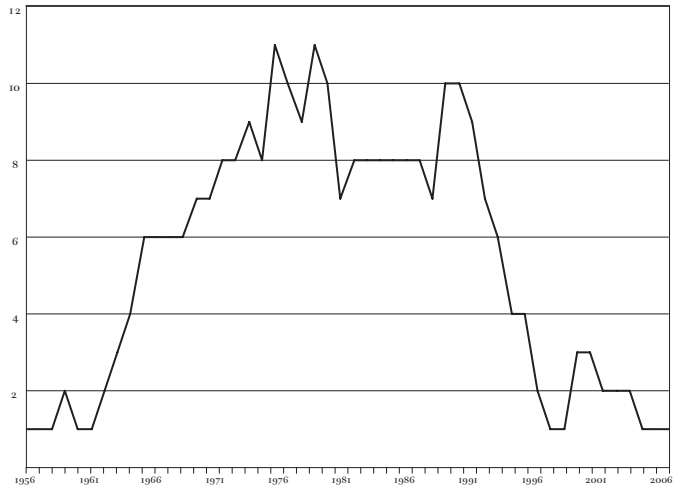
gevolg van terrorisme, net als dat voor humanitaire hulpverleners, slechts een fractie van dat van andere vormen van politiek geweld tegen burgers. Sinds 1968 worden er jaarlijks gemiddeld minder dan 400 mensen door internationale terroristen gedood, en het aantal slachtoffers onder humanitaire hulpverleners ligt zelfs veel lager. Deze cijfers staan naast de duizenden burgerdoden per jaar die sinds 1989 in de door Uppsala opgestelde dataset zijn geregistreerd.

Veruit het grootste aantal burgers gedood door georganiseerd geweld sinds de Tweede Wereldoorlog is slachtoffer van oorlogsmisdaden in gewapende conflicten met een hoge intensiteit, en van de genociden die daar zo vaak aan gekoppeld zijn. Op dit vlak zijn de trendgegevens bemoedigend.

Een studie door Barbara Harff van de Amerikaanse Naval Academy, gepubliceerd aan het einde van 2005, heeft aangetoond dat genocide en andere vormen van grootschalig geweld tegen burgers tussen 1989 en 2005 met 90 procent is gedaald, na vanaf 1956 een gelijkmatige stijging te hebben vertoond, met een hoogtepunt in de jaren zeventig en een aanhoudend hoog niveau in de jaren tachtig.[18]

Dit patroon sluit nauw aan bij de trend in gewapende conflicten met een hoge intensiteit, die in dezelfde periode een daling van 80 procent vertoonde. In veel van deze conflicten werden grote aantallen burgers met opzet gedood door regeringen of groepen rebellen, dan wel door beide. Dat het aantal grote oorlogen en het aantal genociden met 80 tot 90 procent

Aantal genociden en 'politiciden', 1956-2005



Bron: Barbara Harff, 2005

Figuur 9

zijn gedaald sinds het begin van de jaren negentig, levert krachtig indirect bewijs voor het tegenwoordig veel lagere aantal gedode burgers dan ten tijde van de Koude Oorlog. Deze cijfers doen uiteraard niets af aan het afschuwelijk hoge aantal burgerdoden in Irak, Darfur en elders. Maar beter inzicht in de factoren die in het verleden hebben geleid tot de beëindiging van slachtpartijen draagt mogelijk bij aan het redden van onschuldige levens in de toekomst.

'indirecte doden'

Sommige critici van de huidige databanken over gewapende conflicten hebben betoogd dat het tellen van alleen degenen die op gewelddadige wijze in oorlogen omkomen, voorbijgaat aan veruit het grootste aantal burgerdoden in arme landen, waar momenteel de meeste oorlogen worden uitgevochten, namelijk de 'indirecte' doden als gevolg van door conflicten verergerde ziekte en ondervoeding. In de Democratische Republiek Kongo bijvoorbeeld zijn volgens het International Rescue Committee sinds 1998 naar schatting 3,9 miljoen mensen omgekomen die niet waren gestorven als er geen oorlog zou hebben gewoed. In veel oorlogen in arme landen zijn er mogelijk vijf, tien of meer 'indirecte doden' voor iedere directe dode.

Er bestaan geen mondiale gegevens over 'indirecte doden' omdat zij zelden op een zodanige manier worden vastgesteld dat men daaruit nationale

aantallen indirecte doden kan berekenen. Er is echter alle reden om aan te nemen dat het aantal indirecte doden is afgenomen, net als het aantal doden op het slagveld. Ten eerste, de voornaamste factoren die van invloed zijn op het aantal indirecte doden zijn de intensiteit en de reikwijdte van een gewapend conflict en het aantal mensen dat huis en haard verlaat. Conflicten zijn echter zowel in aantal als intensiteit afgenomen sinds 1992, en datzelfde geldt voor het totale aantal mensen dat door oorlog is verdreven. Ten tweede, humanitaire hulpverlening kan het sterftecijfer als gevolg van door oorlog verergerde ziekte en ondervoeding drastisch verlagen. De humanitaire hulp is in financiële termen verdubbeld in de periode waarin het aantal oorlogen en directe oorlogsdoden en de gedwongen migratie zijn afgenomen.

De onderlinge verbanden tussen oorlog, massale verhuizing en ziekte krijgen steeds meer aandacht van onderzoekers en hulpverleners. Politici besteden echter zelden aandacht aan de indirecte doden van conflicten en deze slachtoffers komen veelal slechts tot uitdrukking in veranderingen van sterftecijfers voor ziektes die in arme landen al een hoge tol eisen. Zulke verschuivingen kunnen alleen worden bepaald op grond van epidemiologische overzichten, die vooralsnog te incidenteel worden samengesteld. Niet één van de bestaande datasets over conflicten meet het aantal indirecte doden. Als gevolg hiervan blijven de meeste slachtoffers van oorlog ongeteld en maar al te vaak onopgemerkt.

De realiteit is dat we ondanks betere gegevensbestanden over conflicten en een forse uitbreiding van de humanitaire inspanningen sinds het einde van de Koude Oorlog, nog steeds uitzonderlijk weinig weten over de ware hoogte van de prijs die we in termen van mensenlevens voor oorlog betalen.

DEEL 2 SCENARIO'S

UITDAGINGEN IN DE TOEKOMST

Tijdens de Koude Oorlog vormde het risico van een mondiale kernoorlog de ernstigste bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid. In de 21e eeuw is die dreiging grotendeels vervaagd, net als de angst voor een oorlog tussen de grootmachten. Alle vormen van politiek geweld zijn in de afgelopen vijftien jaar afgenomen, met uitzondering van het internationale terrorisme in het Midden-Oosten en Zuid-Azië en eenzijdige geweldscampagnes, terwijl de oorlogen die nog altijd worden gevoerd gemiddeld veel minder dodelijk zijn dan die ten tijde van de Koude Oorlogperiode.

Maar hoewel er geen enkel bewijs is voor de stelling dat we ons aan de vooravond van een nieuwe wereldoorlog bevinden, zoals sommige verontruste commentatoren hebben betoogd,[19] blijft er genoeg reden voor bezorgdheid:

* Ondanks de tendens naar minder oorlogen, worden er wereldwijd momenteel nog altijd 56 gewapende conflicten uitgevochten.
* Sub-Sahara Afrika was de enige regio waar het aantal gewapende conflicten tussen 2002 en 2005 is afgenomen. In vier andere regio's groeide het aantal conflicten.
* Een aanzienlijk aantal van de huidige vredesovereenkomsten zal zeker mislukken, wat niet verrassend is, want oorlogen verergeren immers de condities die al tot de uitbraak van oorlog hebben geleid.
* In grote delen van de arme wereld blijven de basisoorzaken van gewapende conflicten — zwakke overheidsorganisatie, economische teruggang, politieke instabiliteit en 'horizontale ongelijkheid' — onveranderd, als ze niet verslechteren.
* Het *Crisis Watch*-rapport uit januari 2007 van de International Crisis Group gaf aan dat tien feitelijke of potentiële conflictsituaties waren verslechterd, en in slechts één geval was de situatie verbeterd.
* Zoals andere papers in deze reeks laten zien, blijft de VN kampen met een groot gebrek aan middelen voor preventieve diplomatie en het ontplooien van vredesactiviteiten, terwijl deze organisatie ook wordt geconfronteerd met de groeiende risico's van te ver doorgevoerde vredesoperaties.

Gezien deze factoren en met een klein beetje verbeelding, is het niet moeilijk om een voorstelling te maken van een toekomst waarin de huidige, per saldo bemoedigende mondiale trends in de richting van meer veiligheid een keer zullen nemen. Ik schets een aantal scenario's.

EEN CATASTROFESCENARIO

Het sektarische geweld in Irak leidt tot het uiteenvallen van het land in een oorlog die Iran zal meetrekken aan de zijde van de sjiieten, terwijl de soennieten materieel zullen worden ondersteund door Saoedi-Arabië en Syrië. Het vechten duurt achttien maanden met een geschat aantal doden van 220.000, terwijl een groot deel van het land etnisch wordt 'gezuiverd'. De uiteindelijke terugtrekking van de VS uit Irak in 2008 was net niet even onwaardig als de terugtocht uit Saigon, maar de impact ervan op het veiligheidsbeleid van de VS is vergelijkbaar. Het 'Iraksyndroom' blijkt van lan-

gere duur dan het 'Viëtnamsyndroom' en de VS trekt zich terug in militair isolationisme.

In Afghanistan groeit de weer oplevende steun voor de Taliban doordat het aantal burgerslachtoffers van operaties gericht op het neerslaan van opstanden toeneemt. In 2012 hebben de buitenlandse strijdkrachten zich teruggetrokken in reactie op druk afkomstig uit het eigen land. Tegen die tijd heeft de Afghaanse nationale regering geen gezag buiten Kabul en diverse delen van het land zijn geheel in handen van krijgsheren en islamitische fundamentalisten.

Wat gezien wordt als de nederlaag van de VS en haar bondgenoten in het naburige Afghanistan, heeft een desastreus effect op het gezag van de regering in Islamabad, die dan ook door militante islamisten wordt omvergeworpen. De steun van de nieuwe leiders aan de opstand in Kasjmir brengt het land op voet van oorlog met India.

Het conflict tussen Israël en Palestina blijft even ver verwijderd van een oplossing als altijd, met aan beide zijden extremisten die elkaars positie verstevigen. Sporadische, maar wederzijds bloedige gevechten houden aan in Gaza, terwijl Libanon in een sluimerende burgeroorlog ten onder gaat.

In Afrika groeit de crisis in Darfur uit tot een burgeroorlog die de hele regio teistert, met een strijd die zich uitbreidt naar Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek. Na het mislukken van diverse VN-vredesinspanningen laait het politieke geweld ook op in andere delen van de regio.

Tijdens de eerste termijn van secretaris-generaal Ban Ki-Moon ontzeggen diverse sleutellanden van de G77 de VN de middelen om haar capaciteit op de gebieden van preventieve diplomatie en vredesactiviteiten uit te bouwen. Er is een mandaat voor nieuwe vredesoperaties, maar in veel gevallen is het personeel onvoldoende getraind en bestaat er een gebrek aan materiaal om effectief te kunnen opereren.

De slecht uitgeruste en onderbezette UNMIS-vredesoperatie in zuidelijk Soedan blijkt niet in staat om een hervatting van de burgeroorlog tussen noord en zuid te stoppen, die wordt gevoed door steeds bitterder onenigheid over de toewijzing van de olie-inkomsten.

China dreigt zijn veto uit te spreken over iedere poging om UNMIS het robuuste vermogen te geven om toe te zien op vredeshandhaving, die duizenden levens zou kunnen redden. Bijna 20.000 mensen komen om bij het geweld, terwijl 150.000 anderen omkomen door aan de oorloge gerelateerde ziektes en ondervoeding. Door het falen van UNMIS, alsook het mislukken van de missie in Haïti, wordt het gezag van de VN verder ondermijnd en daarmee de bereidheid van lidstaten om de vredesoperaties te ondersteunen met geld of troepen.

Het geweldsniveau in het deltagebied van Nigeria blijft escaleren met

een regering die harde repressieve maatregelen neemt, waardoor het verzet groeit.

In Midden- en Latijns-Amerika ontstaan geen nieuwe gewapende conflicten, maar het aantal slachtoffers van de strijd tussen bendes in diverse drugs- en olieproducerende landen is veel groter dan het aantal burgeroorlogslachtoffers in andere delen van de wereld. Colombia is het enige drugsproducerende land waar het geweldsniveau afneemt.

In oostelijk Azië wordt een sluimerende nachtmerrie van de officials in Washington bewaarheid als bekend wordt dat het economisch tot wanhoop gedreven regime van Noord-Korea acht kilo plutonium voor wapens aan een handlanger van al-Qaida heeft verkocht. De deal werd ontdekt toen iemand van al-Qaida vergeefs de diensten probeerde in te huren van een Russische nucleaire expert. Geconfronteerd met dit bewijs heeft Peking er eindelijk mee ingestemd om sancties op te leggen aan Noord-Korea. Een jaar later maakt een bloedige coup een einde aan het sterk verzwakte regime in Pyongyang en komt het land in een spiraal van geweld en chaos terecht.

In Europa komen als gevolg van een toenemend aantal zelfmoordaanslagen door binnenlandse jihadstrijders in 2012 extreemrechtse nationalisten aan de macht in Frankrijk, Denemarken en Nederland. Ondanks de draconische antiterreurwetgeving houden de aanslagen aan.

EEN DOORMODDERSCENARIO

Elk aspect van het hierboven beschreven scenario kan werkelijkheid worden, maar het is uiterst onwaarschijnlijk dat de meeste genoemde aspecten zich zullen voordoen. Hetzelfde geldt voor ieder *'best case'*-scenario dat men kan opstellen. Een toekomst van doormodderen is veruit het meest waarschijnlijk — een toekomst die een paar elementen zal bevatten van het *'best case'*- en van het *'worst case'*-scenario, maar die verder weinig substantiële verandering met zich mee zal brengen.

EEN '*best case*'-SCENARIO

Als denkoefening heeft het catastrofescenario slechts beperkte betekenis. Het is zeker mogelijk om een reeks structurele factoren te identificeren die wijzen op het gevaar van een gewapend conflict voor een bepaalde groep landen, maar het doen van voorspellingen over welke landen feitelijk aan geweld ten onder zullen gaan — en op welke wijze — is louter een kwestie van speculatie. Dat moet ook wel, want de voornaamste factoren die er de oorzaak van zijn dat structurele risico's worden omgezet in daadwerkelijk

geweld, hebben te maken met interventies en contingenties die intrinsiek onvoorspelbaar zijn, behalve op heel korte termijn.

Dit verklaart grotendeels waarom de onderzoeksgemeenschap nauwelijks in staat is gebleken om belangrijke verschuivingen in veiligheid op mondiale schaal goed te voorspellen. Slechts weinig deskundigen hebben het plotselinge einde van de Koude Oorlog voorzien, of het einde van de Sovjet-Unie, en geen van hen heeft de daarop volgende wereldwijde daling van oorlogsvoering zien aankomen.

De onderzoeksgemeenschap is nauwelijks in staat gebleken om belangrijke verschuivingen in veiligheid op mondiale schaal goed te voorspellen

In plaats van te speculeren over afzonderlijke landen bevat dit *'best case'*-scenario dan ook een kort overzicht van een reeks belangrijke voorwaarden en beleidsmaatregelen die bevorderlijk zijn voor vrede. De bespreking wordt afgesloten met een analyse van de vooruitzichten voor het islamitisch terrorisme op middellange tot lange termijn, die aanmerkelijk minder pessimistisch is dan de meeste analyses.

1. *Stijgende inkomens zijn bevorderlijk voor vrede — en de inkomens in arme landen blijven groeien.*

De belangrijkste structurele determinant van vrede in een land op lange termijn is het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking.[20] Eén van de krachtigste uitkomsten van de literatuur over het conflictonderzoek is dat het risico van oorlog afneemt als het per capita inkomen stijgt. Landen met een per capita inkomen van 250 dollar per jaar hebben gemiddeld een risico van 15 procent op een gewapend conflict binnen vijf jaar; ligt dat inkomen op 5000 dollar, dan is die kans minder dan 1 procent.

Maar hoewel niemand twijfelt aan het belang of de robuustheid van dit verband, is de betekenis ervan nog volop onderwerp van discussie.[21] Bestaat er een verband omdat oorlogen het inkomen per hoofd van de bevolking verlagen, of omdat armoede een aanjager van oorlog is, dan wel beide?

Er zijn maar weinig mensen die zullen aanvechten dat de aan oorlog gerelateerde vernietiging en verstoring doorgaans een verlaging van inkomens veroorzaakt. Het causale verband tussen oorlog en lage inkomens is echter controversiëler. Niemand betoogt uiteraard dat arme mensen intrinsiek gewelddadiger zijn dan mensen met hogere inkomens. Maar het aan verzet of rebellie gerelateerde verlies aan mogelijkheden — vooral voor

grote groepen jongeren zonder werk of kansen — is veel kleiner in de arme landen waar de meeste oorlogen plaatsvinden dan in landen met hogere inkomensniveaus. In landen met lage inkomens hebben de armen minder te verliezen.

Al is voor sommige onderzoekers het inkomen per hoofd op zichzelf niet interessant, het fungeert als symbool van het staatsvermogen. Hoe groter dit vermogen, hoe beter een land in staat zal zijn om rebellie de kop in te drukken of de grieven van het volk af te kopen. Economische groei wordt bovendien gerelateerd aan een verminderd risico van oorlog, zij het dat het verband minder sterk is dan dat tussen oorlog en inkomen. Inkomensniveaus worden mede gerelateerd aan de duur van oorlogen — *ceteris paribus*, hoe hoger het inkomen, hoe korter het conflict.

De implicaties van deze onderzoeksuitkomsten spreken voor zich. Voor zover inkomens in arme landen blijven stijgen, nemen de risico's van gewapend conflict in die landen af. Het recente verleden biedt hier enige reden tot optimisme. Het relatieve gedeelte van de bevolking in ontwikkelingslanden dat in extreme economische armoede leeft, is afgenomen van 28 procent in 1990 tot 21 procent in 2001, waarbij de grootste vooruitgang werd geboekt in Oost-, Zuidoost- en Zuid-Azië.[22] Mits de risico's goed worden beheerst, is er geen reden om aan te nemen dat deze tendens niet zal aanhouden, met als gevolg een verdere vermindering van het gevaar van gewapend conflict.[23]

2. *Normatieve veranderingen op de lange termijn*

Een tweede reden voor optimisme op middellange en lange termijn is de aanhoudende, geleidelijke doch vergaande verschuiving op wereldschaal in de norm met betrekking tot het gebruik van geweld in menselijke verhoudingen. Cruciale indicatoren voor deze omvattende verschuiving in attitude, die overigens al eeuwenlang gaande is, zijn het uitbannen van mensenoffers, heksenverbranding, lynchen, slavernij, genocide en praktijken waarbij burgers voor eigen rechter spelen ('*vigilantism*').

Nergens is deze normatieve verschuiving zichtbaarder of belangrijker geweest dan in de veranderende houding tegenover oorlog. Het grijpen naar militaire middelen wordt niet langer als onproblematisch beschouwd, als een staatkundig instrument dat zomaar kan worden ingezet bij het nastreven van wat men als nationale belangen ziet. Tegenwoordig verwerpt men oorlog, tenzij als vorm van zelfverdediging of met de instemming van de Veiligheidsraad, terwijl hypernationalistische ideologieën die oorlogsvoering afschilderen als een nobele en deugdzame onderneming, nu vooral schitteren door hun afwezigheid. De anti-

oorlognorm wordt uiteraard vaak overtreden en is veel meer ingebakken in bepaalde landen en regio's dan in andere, maar die norm speelt niettemin en belangrijke rol in het reguleren van gedrag. Zij inspireert eveneens het maken van wetten en instellingen, die op hun beurt de supervisie- en controlemechanismen kunnen leveren die bijdragen aan het verzekeren van naleving.

Een recente analyse van het *Minorities at Risk*-project laat zien dat een andere wereldwijde normatieve verschuiving gaande is, waardoor de kans op gewelddadige etnische conflicten kleiner wordt. De auteurs van de studie ontdekten dat het aantal minderheidsgroepen in de wereld die door de staat worden gediscrimineerd, is afgenomen van 75 in 1991 naar 41 in 2003. Maatschappelijke discriminatie is eveneens afgenomen, zij het minder sterk. De verandering weerspiegelt de toegenomen erkenning van, en het aanhangen van de politieke en culturele rechten van minderheden. Het wordt deels gestimuleerd door een normatieve verschuiving op langere termijn, gekenmerkt door een sterke groei van het aantal regeringen dat tegenover minderheden een 'corrigerend' discriminatiebeleid voert ('positieve actie'), en wel van 10 in 1950 naar bijna 60 in 2003.

Discriminatie en onderdrukking van etnopolitieke minderheden zijn nauw verweven met het toegenomen risico van gewapend conflict. Van 1950 tot 1991 is het aantal minderheidsgroepen dat bloot stond aan politieke repressie elk decennium gestegen, zoals eveneens geldt voor het aantal gewapende conflicten. Van 1991 tot 2003 is zowel het aantal conflicten als het aantal groepen dat discriminatie ervaart, gedaald. Indien men de normen die respect voor de rechten van minderheden beklemtonen hoog houdt, zo niet versterkt, dan is er alle reden om aan te nemen dat het aantal etnopolitieke conflicten verder kan dalen.

Ten slotte, zoals al eerder aangegeven, is er duidelijk sprake van een normatieve verschuiving naar pogingen om een einde aan oorlogen te maken op grond van onderhandeling in plaats van door het behalen van een overwinning. Dit betekent dat er momenteel ieder jaar meer oorlogen ophouden dan dat er beginnen. Er bestaat in principe geen reden waarom deze ontwikkeling zich niet zou voortzetten.

3. *Minder stimulans om op oorlog terug te vallen*

Het effectiefste pad naar welvaart in moderne economieën is verhoging van de productiviteit en de internationale handel, niet het met geweld innemen van land en grondstoffen. En een open handelsstelsel betekent dat het bijna altijd goedkoper is om grondstoffen te kopen dan geweld te gebruiken om ze te verkrijgen. Door wederzijdse economische afhankelijkheid zijn de

kosten van grensoverschrijdende agressie gestegen en de voordelen verminderd. Het is misschien geen toeval dat de antiagressienorm aan kracht heeft gewonnen, terwijl het nut van oorlog als instrument van staatkunde en nationaal belang is afgenomen. Door het einde van zowel de Koude Oorlog als het kolonialisme zijn diverse voedingsbodems voor het beginnen van een conflict niet langer aanwezig binnen het internationale stelsel.

4. *De internationale gemeenschap wordt beter in het beëindigen van oorlog*

Kwalitatieve analyse door Page Fortna, Barbara Walter, Michael W. Doyle, Nicholas Sambanis en anderen heeft, zoals opgemerkt, ondubbelzinnig aangetoond dat internationale vredesinspanningen — gericht op het beeindigen van oorlogen of het voorkomen dat ze weer beginnen — een positief effect kunnen hebben. De prestaties ten aanzien van het voorkomen van oorlog zijn minder bemoedigend geweest, vooral omdat conflictpreventie tot dusver eerder een aspiratie dan een gevestigde praktijk is. Gedurende de afgelopen vijftien jaar hebben de VN en andere betrokkenen bij vredesopbouw veel ervaring opgedaan, met als gevolg dat vredesoperaties en vredesmissies na conflicten doelmatiger zijn. De huidige bezorgdheid over het te ver doorvoeren van vredesoperaties is ernstig en moet worden aangepakt, maar het wijst eveneens op het aanhoudende en ook toegenomen belang van de VN als een mondiale speler in veiligheidskwesties.[24] Er is geen reden om aan te nemen dat het belang van vredesactiviteiten en vredesopbouw in de afzienbare toekomst zal afnemen. Wel is er alle reden om aan te nemen dat het doelmatiger zal worden, mits er sprake is van voldoende middelen en politieke ondersteuning.

WAT VALT ER TE ZEGGEN OVER HET INTERNATIONALE TERRORISME?

Voor veel mensen in het Westen, vooral in de VS, is de voornaamste zorg omtrent veiligheid niet gericht op de burgeroorlogen in verafgelegen arme landen, maar op het internationale terrorisme of, nauwkeuriger omschreven, het terrorisme door islamisten. Wat in Washington sinds 11 september 2001 de *global war on terror* is gaan heten, wordt gezien als een uitdaging die vergelijkbaar is met de decennialange strijd van het Westen tegen het communisme tijdens de Koude Oorlog.[25]

Er is veel geschreven over de reikwijdte van deze dreiging. De islamitische terreurgroeperingen zijn goed georganiseerd en beschikken over de nodige middelen, terwijl hun leden krachtig zijn toegewijd aan hun doelstellingen; zij hebben overal ter wereld een aanzienlijke basis van passieve en actieve steun; hun netwerken hebben een mondiaal bereik; zij

communiceren en maken propaganda via honderden radicale islamitische websites; en zij hebben zware aanslagen gepleegd in zes werelddelen. De wapensystemen van terroristen worden meer sophisticated en dodelijker, en hierdoor is in de afgelopen tien jaar, mede op basis van meer zelfmoordaanslagen, het aantal slachtoffers per terroristische aanslag flink gestegen. Er bestaat uiteraard geen methode om plegers van zelfmoordaanslagen af te schrikken. Sommige analisten zijn van mening dat het gewoon een kwestie van tijd is dat terroristen zullen beschikken over massavernietigingswapens en ze ook zullen gebruiken.

Ongerustheid over deze ontwikkelingen is volledig gerechtvaardigd, maar er zijn ook redenen om te geloven dat het internationale terrorisme een minder grote dreiging inhoudt dan wel wordt aangenomen. De meest evidente reden, zij het de zwakste, is dat de VS en haar bondgenoten concrete tactische successen hebben geboekt in de zogenoemde *global war on terror*, à 400 miljoen dollar per jaar. Zo kunnen terroristische organisaties zich niet overal meer verschuilen, is hun geldstroom bevroren en zijn veel van hun leiders gedood of gevangengenomen. Over deze concrete successen kan geen twijfel bestaan, maar tegelijk is er sprake geweest van een sterke groei van het terroristische geweld dat zij juist hadden moeten voorkomen, wat het op zijn minst problematisch maakt om überhaupt van successen te spreken. Bovendien heeft het doden of gevangennemen van al-Qaidaleiders het gevolg gehad dat de organisatie werd omgezet in een breed, informeel mondiaal netwerk, waarvan men het leiderschap niet zomaar kan uitschakelen, omdat er geen hiërarchische structuur meer bestaat.

De beste reden om de terechte onrust enigszins te relativeren, schuilt echter in het toenemende bewijs dat in de moslimwereld de steun voor islamitische terreur niet groeit, maar juist aan het afkalven is.

Het verschijnsel van een steeds heviger anti-Amerikanisme, gekoppeld aan afnemende steun voor islamitische terroristen, is het zichtbaarst in Irak

Een dergelijke bewering lijkt in tegenspraak te zijn met de uitgelekte uitkomsten van het recente *National Intelligence Estimate* van de VS, waarin men betoogt dat de oorlog in Irak 'fungeert als een magneet voor de rekrutering van gewelddadige islamitische extremisten en overal ter wereld een nieuwe generatie potentiële terroristen motiveert...'[26]

Er is hier echter geen sprake van een tegenstrijdigheid. Het is goed mogelijk dat de rekrutering van gewelddadige extremisten (een miniem

percentage in alle moslimpopulaties) stijgt, terwijl de steun van moslims aan jihadistische organisaties en methoden overal ter wereld afneemt. Het is ook mogelijk dat tegelijk het anti-Amerikanisme in de moslimwereld stijgt. Dit lijkt zelfs het geval te zijn.

Het verschijnsel van een steeds heviger anti-Amerikanisme, gekoppeld aan afnemende steun voor islamitische terroristen, is het zichtbaarst in Irak. Een opiniepeiling in september 2006 liet zien dat 61 procent van de Irakezen aanslagen tegen Amerikanen goedkeurt, een stijging ten opzichte van de 47 procent in januari 2006.[27] Maar een andere peiling, ook uit september 2006, liet zien dat al-Qaida en zijn leider 'door de overgrote meerderheid van de Irakese sjiieten en Koerden en de grote meerderheid van de soennieten' worden afgewezen. Feitelijk heeft 82 procent van alle Irakezen een ongunstig beeld van al-Qaida, terwijl 77 procent Osama Bin Laden afwijst.[28]

Het is waar dat de onvermijdelijke terugtrekking van de VS uit Irak door al-Qaida zal worden afgeschilderd als een belangrijk succes voor de jihad, maar met het vertrek zal ook een krachtige reden voor rekrutering verdwijnen. En met alleen zeer beperkte steun onder de minderheid van soennieten en bittere vijandigheid tegenover al-Qaida onder sjiieten en Koerden, bestaat er vrijwel geen kans dat radicale soennitische islamisten en hun buitenlandse aanhangers in Irak succesvol zullen zijn. Eén van de weinige voorspellingen die men met zekerheid kan doen over Irak is dat de zaak van de jihad onder Irakese soennieten gedoemd is te mislukken.

De weerstand tegen islamitisch terrorisme is eveneens in andere moslimlanden gegroeid, zo bleek uit een peiling door Pew uit het voorjaar van 2006. De steun voor zowel zelfmoordaanslagen als voor Osama Bin Laden is sterk gedaald. Een aanhoudende afname van de steun van het volk in de moslimwereld voor islamitisch terrorisme, zal waarschijnlijk verstrekkende strategische gevolgen hebben. De ervaren terrorisme-expert Audrey Kurth Cronin heeft onlangs beweerd dat de erosie van de sympathie onder het volk voor de doelen van terroristen de kans vergroot dat zij die doelen niet zullen bereiken.[29] Zo was het verlies aan publieke steun een voorname factor in de terugval en ondergang van de *Real Irish Republican Army*, de ETA in Spanje en de terreurcampagnes van het Lichtend Pad in Peru.[30]

Dit is niet alles. Onderzoek geeft aan dat terroristische campagnes die hun strategische doelen niet realiseren, doorgaans worden opgegeven. Sommige analisten hebben betoogd dat terrorisme 'werkt' en dat de recente successen ervan verklaren waarom er in de afgelopen vijf jaar zo'n grote toename van terroristische activiteiten is geweest.[31] Max Abrahms laat in een belangrijke nieuwe kwantitatieve studie echter overtuigend zien dat terroristen in 90 procent van de gevallen er niet in slagen hun strategische

doelen te bereiken en dat 'de slechte successcore inherent is aan de tactiek van het terrorisme zelf'.[32]

Terroristisch geweld is geen doel op zichzelf; het is uiteraard wel een middel tot een doel. In het geval van het al-Qaidaterrorisme is het doel de creatie van een panislamitisch kalifaat, dat de gewelddadige omverwerping vereist van de bestaande regeringen in moslimlanden en de creatie van een panislamitische staat. Maar de vaak brute doelmatigheid van de staatsrepressie gericht op islamitisch radicalisme in grote delen van de moslimwereld, samen met de stelselmatige mislukkingen van pan-Arabische pogingen om de Arabische wereld te verenigen, wijzen erop dat dit doel weinig meer is dan een droombeeld.

Ten slotte laat de geschiedenis van eerdere terreurcampagnes zien dat zij die er niet in slagen om hun strategische doelen te bereiken, wat voor de meesten geldt, op de lange termijn die doelen opgeven, ook zonder dat de betrokken terroristen zelf worden verslagen.[33]

Het beschikbare bewijsmateriaal suggereert dat de dreiging van het internationale terrorisme, hoewel zeker ernstig, te zeer gehypet is

Het beschikbare bewijsmateriaal suggereert dat de dreiging van het internationale terrorisme, hoewel zeker ernstig, te zeer gehypet is. Indien de islamitische terroristen er op de lange termijn niet in slagen om tactisch succes te vertalen naar echte strategische winst, dan zal naar alle waarschijnlijkheid de huidige daling van de steun voor hun gewelddadige aanslagen op burgers doorzetten en zich uitbreiden naar de harde kern van terroristen. Als dit gebeurt, dan zal de huidige groei van het islamitisch terrorisme een keer nemen, net zoals het internationale terrorisme en de op stadsguerrilla gebaseerde oorlogsvoering in andere delen van de wereld afnamen toen duidelijk werd dat de steun voor het geweld afnam en het geen levensvatbaar strategisch of politiek doel diende.

TOT SLOT

De boodschap van deze beschouwing over trends in politiek geweld voor beleidsmakers zal duidelijk zijn. Hoewel de huidige gegevens van inlichtingendiensten richting kunnen en moeten geven aan de politieke besluitvorming op middellange en lange termijn, is er behoefte aan een veel diepgaander inzicht in de trends van vandaag. We moeten meer weten, niet alleen over de aan die trends gerelateerde risico's, maar ook over de

gunstige aspecten ervan. Echter, zonder diepgravende analyse, wat veel betere gegevens vereist dan waarover we momenteel beschikken, kan het ontwerpen van scenario's weinig meer zijn dan speculatie.

Dit artikel is eerder (maart 2007) in de serie *Coping with Crisis* van de International Peace Academy te New York gepubliceerd als *working paper* onder de titel 'Global Political Violence: Explaining the Post-Cold War Decline'.

Noten

1 Tenzij anders aangegeven, zijn de data in dit artikel ontleend aan *Human Security Report 2005*, New York: Oxford University Press 2005, beschikbaar via www.humansecurityreport.info, of aan *Human Security Brief 2006* (Human Security Centre, University of British Columbia), beschikbaar via www.humansecuritybrief.info.

2 Schatting van Eric Nicholls van het Human Security Centre.

3 Barbara Walter, *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton: Princeton University Press 2002; Page Fortna, 'Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace after Civil War', in: *International Studies Quarterly* 48 (2004) nr. 2, pp. 269-292; Michael W. Doyle en Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace*, Princeton: Princeton University Press 2006; Stephen John Stedman, Donald S. Rothchild en Elizabeth M. Cousins (red.), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Boulder, CO: Lynne Rienner 2002.

4 Er bestaan duidelijke verbanden tussen niveaus van armoede, economische groei en economische teruggang en het risico op een gewapend conflict. De relatie tussen democratisering en het risico op conflict ligt ingewikkelder. Zogenoemde anocratieën, landen met een gemengd politiek stelsel dat noch helemaal democratisch, noch autoritair is, lopen een veel groter risico op oorlog dan inclusieve democratieën. In de jaren negentig is zowel het aantal anocratieën als het aantal inclusieve democratieën gestegen, en dit maakt het onmogelijk om de impact van deze politieke veranderingen op het risico van conflict te bepalen.

5 De klassieke bron is Håvard Hegre, Tanja Ellingsen, Scott Gates en Nils Petter Gleditsch, 'Toward a Democratic Civil Peace? Opportunity, Grievance, and Civil War, 1816-1992', in: *American Political Science Review* 95 (2001) nr. 1, pp. 33-48.

6 Conflicten die simpelweg uitdoven of uitkomen onder de drempel van jaarlijkse oorlogsbeëindiging vertegenwoordigen echter de grootste categorie beëindigde oorlogen.

7 Edward Luttwak, 'Give War a Chance', in: *Foreign Affairs* 78 (1999) nr.4, pp. 36-44.

8 Zie de website van het Uppsala Conflict Data Program: www.pcr.uu.se/research/UCDP/UCDP_toplevel.htm.

9 Voor een verdere bespreking van wanneer een conflict rijp is voor bemiddeling, zie Chester Crocker, 'Peacemaking and Mediation: Dynamics of a Changing Field', in: *Coping with Crisis* (working paper series), New York: International Peace Academy, maart 2007.

10 De categorie 'onderhandelde beëindigingen' van het Uppsala Conflict Data Program omvat zowel vredesakkoorden als staakt-het-vurens. Het is wellicht verrassend dat in de jaren negentig vredesovereenkomsten — die vaak worden voorafgegaan door een staakt-het-vuren en die ook de feitelijke voorwaarden ervoor bevatten — een iets hoger succescijfer (45 procent) hadden dan staakt-het-vurens die waren ondertekend zonder een formele vredesovereenkomst (43 procent).

11 Fen Osler Hampson, Chester A. Crocker en Pamela Aall, 'If the World's Getting More Peaceful, Why Are We Still in Danger?', in: *Globe and Mail*, 20 oktober

2005. De auteurs reageren hier op de uitkomsten van het *Human Security Report* uit 2005.

12 Zie 'The Myth of Civilian War Deaths', in: *Human Security Report*, New York: Oxford University Press 2005, p. 75.

13 Zoals in het geval van gewapende conflicten, moet er jaarlijks sprake zijn van 25 gewelddadige slachtoffers of meer, voordat een geval van eenzijdig geweld als zodanig wordt geregistreerd.

14 Zie bijvoorbeeld Persbericht SC/7856 van de VN-Veiligheidsraad, 'Security Council Expresses Strong Condemnation of Violence against Humanitarian Workers, Calls for Action to Ensure Their Safety', Veiligheidsraadresolutie 1502, 26 augustus 2003.

15 Abby Stoddard, Adele Harmer en Katherine Haver, 'Providing Aid in Insecure Environments: Trends in Policies and Operations', in: *Briefing Paper 24*, Londen: Humanitarian Policy Group, oktober 2006, beschikbaar via www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgbrief24.pdf.

16 De geaggregeerde data onttrekken een paar interessante trends aan het zicht. Er zijn bijvoorbeeld belangrijke veranderingen geweest in de groepen die slachtoffer werden. Door twee periodes (1997-2001 en 2002-2005) met elkaar te vergelijken, ontdekte het onderzoeksteam dat het percentage aanslagen op de voornaamste institutionele spelers — vooral de VN en het Internationale Comité van het Rode Kruis — met respectievelijk 30 en 71 procent is afgenomen. Dit wijst vermoedelijk op het feit dat beide organisaties meer doelmatige strategieën van veiligheidsbeheersing hebben doorgevoerd na de bomaanslag op hun hoofdkwartier in Bagdad in 2003. De aanvallen op ngo's daarentegen zijn in de tweede periode in vergelijking met de eerste periode met 48 procent toegenomen. Over dezelfde twee periodes is het percentage aanvallen op internationale stafmedewerkers met 25 procent afgenomen, terwijl die op nationale stafmedewerkers, die viervijfde van het totaal uitmaken, met 48 procent is toegenomen. Dit is mogelijk deels te wijten aan het feit dat sommige hulporganisaties voorzichtiger zijn geworden bij het inzetten van internationale stafmedewerkers in situaties met een hoog risico.

17 Terrorism Knowledge Base, Memorial Institute for the Prevention of Terrorism, beschikbaar via www.tkb.org/ChartModule.jsp. Alle verwijzingen hieronder naar data over terrorisme van het MIPT zijn afkomstig uit deze *Knowledge Base*.

18 Barbara Harff, 'Assessing the Risks of Genocide and Politicide', in: Monty G. Marshall en Ted Robert Gurr, *Peace and Conflict*, Center for International Development and Management, University of Maryland 2005, p. 57. Zie www.cidcm.umd.edu/inscr/P05print.pdf. Deze dataset verwijst naar het aantal campagnes, niet naar het aantal doden.

19 Voor namen en het ontstaan van dit begrip, zie http://en.wikipedia.org/wki/World_War_IV.

20 Voor een krachtige verwoording van deze visie, zie Susan E. Rice, Corinne Graff en Janet Lewis, 'Poverty and Civil War: What Policymakers Need to Know', in: *Gobal Development and Policy Working Paper*, Washington DC: Brookings Institution, december 2006.

21 Voor een verdere bespreking van het verband tussen armoede, ongelijkheid en conflict, zie Ravi Kanbur, 'Poverty and Conflict: The Inequality Link', in: *Coping with Crisis* (working paper series), New York: International Peace Academy, april 2007.

22 Zie Wereldbank, Poverty Net op http://www.worldbank.org/.

23 Maar merk op dat dit een risicoreductiestrategie op lange termijn is. Zelfs bij een hoog jaarlijks groeicijfer van 10 procent zou het nog dertig jaar duren om op te klimmen van een inkomensniveau met een hoog conflictrisico van jaarlijks 250 dollar per hoofd van de bevolking naar 5000 dollar (wat geldt als een zeer laag risiconiveau). Merk ook op dat in het verleden sub-Sahara Afrika, het meest door oorlog geplaagde continent tijdens

het grootste deel van de afgelopen twintig jaar, de grote uitzondering op de trend is geweest, met inkomens per hoofd van de bevolking die tussen 1981 en 2002 met naar schatting 14 procent zijn gedaald. Zie Wereldbank, *ibid*. De meest recente data van de Wereldbank laten echter zien dat er in veel Afrikaanse landen hogere groeicijfers zijn gerealiseerd. Zie Wereldbank, 'ADI 2006 Shows a Diverse Continent on the Move', Wereldbank, Washington DC, 30 oktober 2006.

24 Zie Richard Gowan en Ian Johnstone, 'New Challenges for Peacekeeping: Protection, Peacebuilding and the "War on Terror"', in: *Coping with Crisis* (working paper series), New York: International Peace Academy, maart 2007.

25 Zie Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *National Military Strategy for the War on Terrorism*, Washington DC, 1 februari 2006.

26 Karen DeYoung, 'Spy Agencies Say Iraq War Hurting U.S. Terror Fight', in: *Washington Post*, 24 september 2006. Het citaat is van DeYoung.

27 Geciteerd in Nicholas D. Kristof, 'Take it from the Iraqis', in: *New York Times*, 8 oktober 2006.

28 Zie World Public Opinion.org, 'All Iraqi Groups Overwhelmingly Reject al Qaeda', 8 oktober 2006, beschkbaar via www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/brmiddleeastnafricara/248.php?nid=&id=&pnt=248&lb=.

29 Zie Audrey Kurth Cronin, 'How al-Qaida Ends', in: *International Security* 31 (zomer 2006) nr. 1, pp. 7-48.

30 *Ibid.*, p.19.

31 Zie vooral Robert A. Pape, 'The Strategic Logic of Suicide Terrorism', in: *American Political Science Review* 97 (2003) nr. 3, pp. 343-361.

32 Max Abrahms, 'Why Terrorism Does Not Work', in: *International Security* 31 (2006) nr. 2, pp. 42-68. De beschouwing van Abrahms bevat een gedetailleerde kritiek op de stelling van Robert Pape over de effectiviteit van het zelfmoordterrorisme.

33 Zie David C. Rapoport, 'The Four Waves of Modern Terrorism', in Audrey Cronin en James Lukes (red.), *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*, Washington DC: Georgetown University Press 2004. De resultaten van terreurcampagnes wijzen erop dat de acties gericht tegen buitenlandse bezetters het meest succesvol zijn geweest. Zie Pape, 'Strategic Logic'.

Nieuwe wereldorde vergt radicaal nieuw denken

Klassieke conflicten tussen landen zijn wellicht nog enigszins te managen en te beheersen op basis van hiërarchische sturing en de inzet van voldoende machtsmiddelen. Bij de hedendaagse conflicten — variërend van onrust in volkswijken tot criminaliteit en terreur — is dat niet meer het geval. Zij verspreiden zich rhizomatisch: conform een chaotische netwerklogica. Om dat aan te pakken, zijn nieuwe methoden noodzakelijk.

door *René ten Bos & Ruud Kaulingfreks*

René ten Bos is werkzaam aan de Radboud Universiteit. Ruud Kaulingfreks is werkzaam aan de Universiteit voor Humanistiek en de Universiteit Leicester.

DAT DE WERELDORDE INGRIJPEND IS veranderd, is geen nieuws meer. De klassieke tegenstelling uit bijvoorbeeld oude zwart-witfilms tussen de goeden en de slechten schijnt verdwenen te zijn en heeft plaatsgemaakt voor een veel diffusere demarcatielijn. We weten niet precies meer wie de slechteriken zijn die vlak voor de aftiteling ingerekend zullen worden. Het volstaat niet om naar hun overduidelijk onbetrouwbare tronies te kijken. Keurige leraren worden bommenleggers en ingetogen jongens haatzaaiende predikers van geweld. Revolverhelden of soldaten voldoen niet langer om het vrije Westen te behoeden voor een catastrofe die onvermijdelijk lijkt. De vijand komt niet meer vanuit het Oosten en hij spreekt geen vreemde taal. Hij is weliswaar een buitenlander, maar doorgaans een buitenlander die zo goed ingevoerd is in onze gewoontes dat wij ons steeds vaker afvragen hoe het eigenlijk met die gewoontes zit. Steeds als we proberen te bedenken wie onze vijand is, komt de vraag op wie wij zijn. Deze vraag is eigenlijk nog angstiger en beklemmender dan de vraag wie de ander is. Hoe heeft het zover kunnen komen?

IMMUNITEIT EN AUTO-IMMUNITEIT

Wat was de situatie na de val van de Muur? De duidelijk aanwijsbare vijand bestaat niet meer. Het kwaad dat hij representeert, is overwonnen. De dreiging van totale destructie is verwezen naar de geschiedenisboekjes. Vrijheid is er voor iedereen. En iedereen is vooral een consument met ijkbare behoeften en verlangens. Daarop willen beschaafde regeringen voortaan inspelen. De geavanceerde verdedigingssystemen, die tot in de ruimte reikten, zijn niet meer nodig. Nucleaire bommen kunnen worden ontmanteld. De dreiging van een wereldoorlog, waarmee hele generaties zijn opgegroeid, hebben we van ons afgeschud als een enge droom.

Maar het optimisme na de val van de Muur was van korte duur. Het kwaad bleek niet overwonnen te zijn. Nieuwe vormen van kwaad rukten op naar het centrum van de aandacht. Dit nieuwe kwaad lijkt in menig opzicht veel gevaarlijker te zijn dan het oude, vooral doordat het geen duidelijk gezicht heeft. Het houdt zich niet aan de regels van een beschaafd conflict. Het scheert de baarden af op het moment dat het de oorlog dreigt te verliezen, het trekt de uniformen uit en pretendeert gewoon burgerschap, het drinkt glazen whisky in dure nachtclubs. Het kwaad conformeert zich niet aan de regels die wij aan het conflict proberen op te leggen, maar het infiltreert in onze orde. Het kan van binnenuit op ieder moment toeslaan en treft ons juist daardoor in ons hart. Ooit kwamen dreigingen van buitenaf. Daardoor raakten ze nooit de grondvesten van ons bestaan. Nu bevindt de dreiging zich onder ons. De grondpilaar van onze maatschappelijke orde begint te rotten. Het gevoel van veiligheid erodeert voordat we ons ertegen kunnen beschermen. Het kwaad en alle woede die erin wordt samengebald, leggen feilloos onze immuniteitszwakte bloot. Tegen vijandelijke legers kan de orde zich beschermen door cordons aan te leggen, door schilden te creëren en een apparaat te onderhouden dat zijn territorium en het volk dat er woont beschermt. Tegen het nieuwe kwaad — van onrust in volkswijken tot criminele organisaties en terreurnetwerken — zijn zulke maatregelen zinloos.

Het kwaad conformeert zich niet aan de regels die wij aan het conflict proberen op te leggen, maar het infiltreert in onze orde

Niettemin roept het volk om bescherming. Het wil immuniteit. Tegen tbs'ers, tegen weedzolders, tegen onhandelbare jeugd, tegen radicalisering, tegen terroristen. Gek genoeg gaat het daarbij altijd om menselijk gevaar. Als het gevaar van de natuur komt, dan reageert men een stuk

onverschilliger. Onze overheid besteedt nog steeds veel meer geld aan terreurbestrijding dan aan de gevolgen van klimaatopwarming. Dat levert een paradox op: de mens ziet de mens als het grootste gevaar. De bevolking is angstig en verontrust, want ze weet dat het kwaad zich niet elders maar onder ons bevindt. Het gevolg is dat er een heel nieuw slag veiligheidsmaatregelen ontstaat: het kwaad dat onder ons is, kan immers alleen bestreden worden door veiligheidsmaatregelen te treffen die onherroepelijk onze eigen levenssfeer aantasten.[1] De vrijheid van meningsuiting staat op het spel, steeds vaker wordt er afgeluisterd, het recht wordt steeds vaker een uitvoerend orgaan van de overheid.[2] Waar slaat het begrijpelijke verlangen naar immuniteit om in een auto-immune ziekte?

Misdaad en terrorisme zijn geen vijanden die je tot overgave kunt dwingen. Ze hebben geen gezicht. Of liever nog, ze hebben ons eigen gezicht. We adoreren onze boeven. Als er een wordt doodgeschoten, houden we een stille mars. We denken nog van onszelf dat we geen terroristen zijn, maar worden als we een bevriend land aan de andere kant van de oceaan bezoeken wel allemaal van terrorisme verdacht. De orde keert zich dus tegen ons. We houden ons aan nieuwe regels, maar die regels lijken steeds verder te gaan en onze bewegingen steeds meer te beknotten.

CATASTROFE EN SPEKTAKEL

Terrorisme vindt plaats in het centrum van de samenleving. Het kwaad komt niet meer van buiten, maar het ontstaat in het centrum. Terrorisme drijft op een heel ander soort angst dan de klassieke vijand. Het wil door middel van spektakel angst zaaien. Het gaat de terrorist om de fascinerende griezeligheid van grote en indrukwekkende destructies.[3]

De filmindustrie heeft de menselijke fascinatie voor het terreurspektakel goed begrepen. Niet ten onrechte is vaak opgemerkt dat Hollywood op de waanzin van New York, Madrid, Londen of Moskou heeft geanticipeerd.[4] Het gekke is dat de beelden van de aanslagen door de meeste mensen mediageniek worden gevonden. Alleen zijn de bloedende mensen en instortende gebouwen waarder dan waar. Ze fascineren en vervullen ons met afschuw. We weten dat het hier niet om pyrotechnische stunts gaat, maar om griezelig reële gebeurtenissen die niet alleen ons gevoel voor immuniteit, maar ook onze zin voor de werkelijkheid aantasten.

Wie echt getuige is, weet eigenlijk niet wat er gebeurt, maar bij de kijker thuis plakt zich alles vast op het netvlies. Daarin ligt het geheim van het spektakel en de fascinatie voor het terrorisme. Terrorisme, weten de terroristen, is mediageniek. Het gaat om de beelden. De onverschilligheid ten aanzien van het leed dat wordt toegebracht is verbijsterend, maar infecteert uit-

eindelijk ook de onschuldige kijker thuis. Die verliest daardoor misschien ook zijn onschuld. Hij kijkt naar een quiz en ziet boven in het beeldscherm dat er op het andere net een extra nieuwsuitzending is ingelast. Wanneer het om de geboorte van een prinses blijkt te gaan, maakt enige verontwaardiging zich van hem meester. Is dat nog een nieuwsuitzending waard?

Nee, dat is alleen een echte ramp. Een klein maar steels verlangen naar zo'n ramp sluimert in de huiskamers. Peter Sloterdijk spreekt in dit verband van 'catastrofilie': de stiekeme liefde voor de catastrofe.[5] De ramp wordt hier een concubine voor het slapengaan. Eindeloos en vanuit alle denkbare hoeken herhaald en vertraagd zien we hoe vliegtuigen zich in torens boren als waren het doelpunten in een jammerlijk verloren finale. Net als bij alle andere rampen weten we precies waar en met wie we de live uitzendingen hebben gezien en de deskundigen, die meteen opgetrommeld worden om hun commentaar te geven, zijn publieke figuren geworden. Met de opkomst van het terrorisme is geweld een mediaspektakel geworden dat doordringt tot in de haarvaten van het dagelijks bestaan. Tegelijkertijd moeten we constateren hoe weinig last we ervan hebben. Het blijven uiteindelijk beelden.

De beelden van terroristische aanslagen zijn terecht vergeleken met de talloze *special effects* uit rampenfilms. Verbeelding wordt werkelijkheid en werkelijkheid wordt verbeelding.[6] De catastrofe wordt in de media een soort van pornografie. Aanvankelijk zijn er verbijstering, angst en fantasie. Maar na de eindeloze herhaling van de beelden, op het moment dat een enkel plaatje zich definitief op het netvlies heeft geïnstalleerd, slaan verveling en onverschilligheid toe. We raken afgestompt en verlangen naar nieuwe, heftigere beelden. Uiteindelijk heeft het spektakel ook een prettig immuniserend effect. De fantasieopwekkende beelden worden genoten en afgestoten als pornografie. De rest is een talkshow voor deskundigen.

In weerwil van alle deskundigheid komt dan, als een duveltje uit een doosje, de oude orde weer naar boven. Het officiële discours volhardt in de beproefde manieren van kijken. De wereld wordt opnieuw verdeeld in wij en zij.[7] Oorlogen worden verklaard aan zaken in plaats van aan landen. Een beetje oorlogsrechtdeskundige is verbijsterd en wijst erop dat je zaken als terrorisme en drugs niet tot overgave kunt dwingen. Het spektakel wekt oude denkbeelden weer tot leven. De anderen zijn tóch het kwaad en wie niet voor ons is, is tegen ons. Zeggen de machthebbers. Hier staan we voor, zo hoort de wereld te functioneren, dit is normaal en dit is goed. De verstoring moet glad worden gestreken met een retoriek die iedereen eigenlijk vergeten was, maar die plotsklaps weer wordt herkend als iets uit goede oude tijden. We kunnen weer verder. Er zijn weer vijanden. Er zijn weer tegenstanders. Wij zijn anders dan zij.

RHIZOMEN

Maar is er wel een vijand tegen wie we ons moeten beschermen en bewapenen? Bestaat er een georganiseerd terrorisme dat de gruwelijke plannen van een *masterbrain* uitvoert? Wat als mocht blijken dat al-Qaida niet bestaat? Wat als zou blijken dat er geen plan aan ten grondslag ligt, dat er geen beleid is, dat er geen hiërarchie is? Bestaat er wel een grote en staatsgevaarlijke strategie die op de omverwerping van ons economisch en politiek systeem gericht is? Is er ergens een leider die als Beëlzebub de wereldhegemonie in handen wil nemen?

Is er niet een verlangen naar Spector die door onze 007's en onze soldaten bestreden kan worden? Laten we helder zijn: de demonen van het kwaad bestaan niet. Ze zijn in hoge mate onze eigen creatie. Daarmee geven we onszelf de opdracht de mensheid te bevrijden van het kwaad. Dat begint met schijnbaar onschuldige veiligheidsprocedures op vliegvelden. Hierin zit een onverbiddelijke accumulatielogica. Dat er gecheckt wordt op wapens begrijpt iedereen. Dat er maatregelen getroffen worden tegen ijzeren eetgerei is al voor minder mensen begrijpelijk. Maar dat er nu ook al geen parfumflesjes of hoestdrankjes mee aan boord mogen, begint menigeen te irriteren. Steeds weer worden nieuwe potentieel gevaarlijke zaken ontdekt. Steeds weer wordt het niveau van controle verhoogd. Irisscans, zo denkt men, kunnen bijdragen aan een risicovrije lucht. Maar als de lucht ontoegankelijk wordt gemaakt voor de krachten van het kwaad, dan zijn er nog andere elementen die zich lenen voor aanslagen. Is bijvoorbeeld het water net zo gemakkelijk te beveiligen als de lucht? Drugs, wapens en olie reizen vooral via dit element. Piraterij neemt toe.[8]

De demonen van het kwaad bestaan niet. Ze zijn in hoge mate onze eigen creatie

Laat één ding duidelijk zijn: wij ontkennen niet het bestaan van terroristen. Er zijn gevaarlijke gekken genoeg. Wat we hier veeleer naar voren proberen te brengen, is dat het denken in termen van een vijand die zich houdt aan de voor ons herkenbare organisatieprincipes niet werkt. De dreiging die van terroristen uitgaat, komt tot stand door een geheel andere organisatielogica. Om het in een formule uit te drukken: terroristen bestaan, maar terreurorganisaties bestaan niet.

Andere logica's zien we overal opduiken. Het gaat niet alleen om terreur, maar ook om criminaliteit, internet, handelspraktijken, enzovoort. Niet alles wat volgens een andere logica werkt, is het kwaad. De nieuwe logica's vergen een fundamentele verandering in ons denken over structuur en or-

ganisatie. Kun je bijvoorbeeld met klassieke militaire organisaties terreurnetwerken bestrijden? Het klassieke oorlogsconflict draaide om botsende ideologieën of staatsbelangen. Het conflict werd beslecht door twee soortgelijke organisaties naar de slachtvelden te sturen: de machtigste partij won de strijd. In de oorlogen van tegenwoordig lijkt het minder te gaan om macht. Je zou kunnen zeggen dat ze draaien om een strijd tussen fundamenteel verschillende organisatievormen. Klassieke vormen krijgen geen grip op de veelvoud aan manieren waarop het kwaad zich kan organiseren. Geen wonder dat men de oplossing zoekt in retoriek. Wat zich verbindt in nieuwe organisatievormen, verschijnt als demonisch en chaotisch. Daarnaast probeert men die nieuwe organisatievormen te bestrijden volgens de beproefde logica: de inzet van steeds meer machtsmiddelen. Doorgaans heeft dat desastreuze gevolgen.

Die nieuwe organisatievormen — we wijzen er nog maar eens op — manifesteren zich echter niet alleen in oorlogssituaties. Ook jeugdculturen, hackers, krakers en internetgemeenschappen veronderstellen andere benaderingswijzen. Hoe moeten we die nieuwe organisatievormen denken?

Een uitstapje naar de botanica doet wonderen. Er bestaan boomstructuren en er bestaan rhizomen.[9] Iedereen weet wat bomen zijn, maar wat is een rhizoom? In de plantkunde verwijst deze term naar een ondergronds netwerk van allerlei worteltakken en uitstulpingen. Mensen die regelmatig in een tuin werken, weten waar we het over hebben. Wie een onooglijk bloemetje wil verwijderen, loopt de kans aan een netwerk te trekken en zo hele lappen dierbare tuingrond open te scheuren. Bomen of gewone wortels zijn veel makkelijker aan te pakken: die zaag je doormidden of trek je eruit. Rhizomen blijken veel problematischer te zijn. Ze zitten vast aan alles wat groeit en bloeit, vaak net iets onder de grond. Die verbondenheid met de omgeving maakt hakwerk vrij zinloos. Kenmerkend voor rhizomen is ook nog eens dat ze iedere daad van horticultureel geweld opvangen door het vliegensvlug aangaan van nieuwe verbindingen. Voor alles wat afsterft, komt iets anders in de plaats, ook al hoeft dat niet noodzakelijkerwijs op de dezelfde plek te zijn. Onduidelijk is daardoor waar zich het centrum of de centrale as bevindt. Onduidelijk is waar het rhizoom precies vandaan komt. Onduidelijk is vooral waar het heen groeit. Een rhizoom heeft geen richting. Het kan alle kanten op.

Een rhizoom is dus iets heel anders dan een boom. Een boom heeft doorgaans een duidelijke centrale as, groeit in een bepaalde richting en is op een veel specifiekere plaats dan het rhizoom gehecht aan de grond. Dit maakt de boom kwetsbaarder. Dat weet Moeder Natuur ook. Ze heeft er daarom voor gezorgd dat sommige bomen ook rhizomatische kenmerken hebben. Wortelvertakkingen geven sommige bomen meer hechting aan

de grond. Ook vertakkingen boven de grond zou je kunnen zien als rhizomatische kenmerken van een boom. Er zijn zelfs bomen die wortels in de lucht hebben. Zij dragen hun wortels als het ware. Biologen spreken hier dan ook van rhizoforen. De beroemde apebroodboom is een voorbeeld van een rhizofoor. Aan dit voorbeeld kun je zien dat je bomen en rhizomen niet zomaar kunt onderscheiden. Vaak is er sprake van een verstrengeling.

Rhizomen bestaan ook buiten de plantkunde. Kinderen die wegrennen als ze uit school komen, doen dat op rhizomatische wijze. Ze lopen alle kanten op, ouders en docenten vaak in onrust achterlatend. Zíj willen boomgedrag: netjes in de pas, hand in hand en op geordende momenten naar links of naar rechts. Holengangen van konijnen of woelratten kun je ook rhizomatisch duiden. De beesten vinden in die gangen een veilige verblijfplaats, maar ze kunnen er in tijden van nood ook alle kanten in op. De gangen zijn woonplaats en vluchtroute tegelijk. Ook criminele netwerken — denk bijvoorbeeld aan drugshandel en witwaspraktijken — zijn rhizomen. Iedere rechercheur kan je vertellen dat het dikwijls gaat om veelvoudigheden van mensen die vaak door toeval met elkaar in contact zijn gekomen en waarvan vaak helemaal niet duidelijk is hoe de onderlinge samenhang is. Door een netwerk van kleine, lokale afspraken en particuliere op toeval beruste deals ontstaan uiteindelijk grote criminele activiteiten. Niet iedereen die deel uitmaakt van het netwerk, kent iedereen. Integendeel zelfs, je kunt je voorstellen dat mensen vrienden zijn zonder dat ze weten dat ze deel uitmaken van hetzelfde rhizoom.

Deleuze en Guattari hebben het belang van het rhizoom voor de sociale wetenschappen en de filosofie ontsloten. Rhizomen zijn sociale structuren die we alleen kunnen begrijpen wanneer we in staat zijn om rhizomatisch te denken. Doorgaans zien we rhizomen niet. Ons denken is namelijk zo doordrongen van bomen dat we alleen zien wat daarmee in overeenstemming is. Een rhizoom is natuurlijk een netwerk, maar het is een extreem netwerk. Vele punten of takken zijn met elkaar verbonden zonder dat er een centrum of centrale as is, er is geen eenduidige hiërarchie, het geheel groeit ook zonder in een bepaalde richting te gaan. Zoals in elk netwerk ligt het zwaarste punt op de verbinding tussen de punten en niet op de knooppunten zelf, iets wat wel het geval is bij boomstructuren. Deze punten kunnen en worden op heterogene wijze verbonden met elk ander punt. De wegen die worden bewandeld, worden door het rhizoom zelf bepaald en veranderen constant. Er is geen meesterbrein dat aan de touwtjes trekt. Als ergens een breuk optreedt, herstelt het rhizoom zich door nieuwe lijnen te laten ontstaan. In een rhizoom is het niet mogelijk een weg te vinden door middel van oriëntatie. Het lukt met andere woorden niet om met een ondubbelzinnig overzicht en een gezonde economie van middelen de

kortste weg tussen twee punten te vinden. Er zijn geen plattegronden van rhizomen te maken, omdat deze constant veranderen. Contingentie is een essentieel onderdeel van rhizomen. Men kan zich alleen een weg banen door zichzelf in het rhizoom onder te dompelen.

Uiteindelijk wordt een doel bereikt. Het bijzondere is dat de instabiliteit, contingentie en onoverzichtelijkheid wel resultaten hebben. Misschien is het beter om niet van resultaten te spreken, maar van effecten. Rhizomen bewerkstelligen iets zonder dat er een vooropgezette strategie aan ten grondslag ligt. Rhizomen kennen geen beleid, maar hebben wel hun eigen logica. Het gaat niet om simpele chaos.

Het belang van het rhizoom voor het begrijpen van sociale werkelijkheden is onmetelijk. We hebben hier te maken met structuren waar maakbaarheid maar mondjesmaat een rol speelt. Niemand is in staat een rhizoom te overzien, laat staan het naar zijn eigen inzichten te laten functioneren. Rhizomen zijn in deze zin onafhankelijke processen. Mensen spelen er allerlei rollen in, maar ze worden niet door mensen ontworpen. Iedere ontmoeting, iedere relatie en iedere activiteit is bepalend voor het uiteindelijke effect dat ze hebben op de werkelijkheid. Rhizomen zijn niet verticaal, maar horizontaal. De laterale relaties zijn beslissend, niet het toezicht van bovenaf. In filosofisch jargon: rhizomen zijn immanent en niet transcendent.

Juist dat laatste maakt het zo moeilijk om rhizomen te denken. Want denken veronderstelt overzicht, afstand en orde. Maar dat zijn eigenschappen waar je niets aan hebt als het gaat om rhizomen. Je moet dus leren rhizomatisch te denken. Dat is niet makkelijk. Wanneer wij leren denken, wordt ons voorgehouden dat geordend en systematisch te doen. We moeten denken in termen van bomen met mooie symmetrische vertakkingen: iets is waar of onwaar, iets is goed of slecht, iets is geldig of ongeldig. Wie rhizomatisch denkt, heeft niet langer de bereidheid te denken in binaire structuren. Veeleer ziet hij het denken als een netwerk van ideeën en bewegingen dat op de meest onverwachte plaatsen verbindingen aangaat. Het gaat bij rhizomatisch denken om 'transversale' verbanden.

Rhizomatisch denken impliceert dus dat we ons niet alleen beperken tot boomdenken. 'We zijn moe van bomen,' schrijven Deleuze en Guatari in 1980.[10] Wie denkt in termen van bomen of wortels, probeert alle verscheidenheid en veelvoudigheid terug te brengen tot één enkel punt. Hij wil muren bouwen en grenzen aanleggen, segmenteren en polariseren. Hij teert op hiërarchieën. Hij wil controleren en organiseren. Het doel van dergelijke denkbewegingen is ieder rhizoom terug te brengen tot een voor ons hanteerbare boomstructuur. Alleen zo hebben we het idee dat we het rhizoom kunnen beheersen en naar onze inzichten kunnen ombuigen. We

hopen op kneedbare stukjes werkelijkheid die we kunnen beheersen en managen. Dat veronderstelt een essentiële gewelddadigheid ten opzichte van de complexe sociale werkelijkheid. Het gevaar dat al-Qaida heet, toont juist aan dat boomstrategieën niet werken. Met bomen schakel je bomen uit. Zet genoeg machtsmiddelen in en de vijand delft al snel het onderspit. Het Amerikaanse leger had in Irak geen enkel probleem de troepen van Saddam mores te leren. Maar toen de oorlog officieel afgelopen was, begon een andere, veel smeriger oorlog.

OORLOGSMACHINES

Vergeet simpele morele logica's als het gaat om rhizomen. We willen vanzelfsprekend niet suggereren dat rhizomen goed en slim zijn en dat bomen slecht en dom zijn. Wie dat denkt, onderschat niet alleen het gevaar van althans sommige rhizomen, maar ook dat rhizomen en bomen niet absoluut van elkaar gescheiden kunnen worden. Juist wanneer het rhizomatische zich verbindt met bomen ontstaat een bijzonder virulent gevaar. Het Duitse nationaal-socialisme vond zijn oorsprong in het rhizoom. In de ongehoorde plaag van rancune en ressentiment in de rokerige café's van middelgrote Duitse steden vond Hitler zijn inspiratie.[11] Die achtergrond heeft het fascisme, in weerwil van alle bureaucratische punctualiteit, nooit achter zich kunnen laten. Het teerde op een knokploegenmentaliteit die onverschillig stond ten opzichte van wet en recht. Het kende wel bomen, zeker, maar het liet zich door die bomen niet corrigeren. De boom werd hooguit opperstalknecht van het rhizoom.

We zijn doorgaans goed in staat om in bomen te denken. Met rhizomen gaan we veel minder makkelijk om. Toch gaat het niet om twee tegenovergestelde zaken. Bomen hebben vaak rhizoomelementen en rhizomen hebben boomelementen. Neem bijvoorbeeld een onderneming. Er is een formele structuur, de zogenaamde 'organisatiehark', die suggereert dat alles in de organisatie volgens mechanische lijntjes werkt. Je kunt dit accepteren en je opstellen als een tuinier. Maar je kunt ook verder kijken dan je neus lang is. Je zou ondergronds kunnen gaan en een mol — tuinvernietiger par excellence — in die organisatie kunnen worden. Alleen zo kom je erachter dat er enorm veel ongeorganiseerds in organisaties is. Je ziet dat topfunctionarissen zich net zo goed laten leiden door rhizomatische geruchtencircuits als door welberedeneerde wetenschappelijke adviezen. Iedere organisatie bergt een hoop rhizomatiek in zich. Zou die er niet zijn, dan zou het leven zelf ophouden. Het gaat er niet om dit te veroordelen. Het gaat erom concepten te ontwikkelen die dit niet klein te krijgen vitalisme kunnen omschrijven.

Rhizomen, voorspelden Deleuze en Guattari, zijn de nieuwe oorlogsmachines.[12] Je moet ze vooral niet verwarren met de organisatorische mechaniek van het traditionele leger. Het belangrijkste verschil tussen het mechanische leger en de oorlogsmachine is dat het mechaniek zich binnen de staat bevindt en de machine buiten de staat ophoudt. Deze exterioriteit van de oorlogsmachine veronderstelt andere benaderingswijzen. De militairen van vandaag de dag verdiepen zich in werelden waar de staat als universeel aanwezige boom wegblijft. Ze verdiepen zich in mythologie, in spelltheorie, in etnologie, in magie, in folklore, in alternatieve epistemologie en, zoals we in de volgende paragraaf zullen zien, in hedendaagse kunst. De militair die op de hoogte wil blijven, wordt 'nomadoloog': hij weet dat mensen zich niet laten vangen in een identiteit of in een eenduidige ruimte, hij weet dat de strijders van de Taliban hun baarden afscheren als de strijd verloren is, hij weet, kortom, dat de vijand ineens een vriend kan worden, vooral ook doordat affecten een doorslaggevende rol spelen in het rhizoom.[13] Wie infiltreert in een rhizoom — vraag het rechercheurs bij de politie of infiltranten van terreurbewegingen — raakt besmet door zijn omgeving. Plotsklaps blijkt de vijand een mens van vlees en bloed met alledaagse zorgen. Niet langer verschijnt de vijand als iemand die je simpelweg uit zijn hol wil roken. Maar de besmetting kan ook op afstand plaatsvinden: waarom voelen zoveel mensen toch een heimelijke sympathie voor charismatische bandieten? Dat in ons land Amsterdams boeventuig kan uitgroeien tot mediahelden, verschilt misschien niet zoveel van de sympathie die mensen elders voelen voor Bin Laden. Het belangrijkste wapen van het rhizoom is dus niet pistool, geweer of bom, al evenmin het vliegtuig, maar het gemoed, het affect, de inspiratie.

Bin Laden is op de een of andere manier veel meer in ons hoofd dan Bush en Blair

Dit betekent gek genoeg dat de oorlogsmachine geen helder doel of een eenduidige identiteit heeft. De wegen van de affecten zijn volkomen onhelder: wie wordt wel besmet en wie niet? De machine produceert en heeft effecten, maar welke is hoge mate onduidelijk. Doordat ze eigenlijk geen centrum heeft, is ze overal aanwezig. Hoewel hij verstoken is van reismogelijkheden en sophisticated communicatieapparatuur, is Bin Laden op de een of andere manier veel meer in ons hoofd dan Bush en Blair. Dat bereik je niet met mechanische beïnvloeding van boven naar beneden. Hier en daar zijn er misschien structuren en hiërarchieën, maar hooguit op microniveau. Wat de machine als totaliteit doet, is verbindingen leggen, schakelen, produceren. Ze verandert zichzelf doorlopend, maar wordt nooit door

iets of iemand veranderd. Ze is daardoor onnavolgbaar, zeker voor degenen die volharden in boom- of bomdenken.

De enige manier om rhizomen te bestrijden is zelf rhizomatisch te worden. Zonder risico's — we zagen het net al — is dat natuurlijk niet. Je moet niet denken dat de nieuwe omgeving niet probeert aansluitingen te vinden bij jouw lichaam en geest. Je zult gaan lijken op wie je wilt bestrijden. Misschien wel meer dan je lief is. Maar het rhizoom heeft niet veel op met ego's die trots zijn op hun morele vasthoudendheid.

WAT IS EEN MACHINE?

Het rhizoom is een machine. Een machine is geen mechaniek. Aan de ene kant is er de mechanische machine (*méchanique*) die opereert onder een zwaar deterministisch regime dat gekenmerkt wordt door een obsessie voor stabiliteit, eenvormigheid, harmonie, structuur, functie en isolatie. Aan de andere kant is er de machinale machine (*machinique*), die constant in beweging is, experimenteert, schept en herschept. Het mechaniek wordt geschapen door iets wat er exterieur aan is: een ontwerper. De machine schept zichzelf en kent geen ontwerp. De machine maakt de relatie tussen zichzelf en wat erbuiten ligt vaag: *ze werkt eerder door besmetting dan door isolatie*. Ze wordt niet onderworpen aan een meester die de touwtjes stevig in handen heeft, maar verliest zichzelf in een voortdurend, vaak ook niet precies te traceren spel met de omgeving. Ze is voortdurend in wording. Ze is een proces.

Het mechaniek erkent grenzen met de omgeving. Binnen blijft binnen en wordt nooit buiten. Het voelt altijd de adem van de toezichthouder in zijn nek. Zijn wezen is volkomen paranoïde. De machine speelt juist met die grenzen. Binnen wordt buiten en buiten wordt binnen. Zij werkt uit zichzelf, stelt zichzelf samen, speelt en experimenteert zelf. Haar wezen is schizofreen. Het mechaniek is een instrument in handen van een toezichthouder — God, directeur, politicus, monteur — en een speelbal van zijn wil. De machinale machine is niet op te vatten als een instrument in handen van iets hogers. Juist doordat zij haar eigen functionaliteit dient, kan zij daadwerkelijk doortrokken zijn van *verlangen*.[14] Cellen in onze lichamen zijn voorbeelden van machinale machines: zij veranderen constant en spelen een ingewikkeld spel met hun directe omgeving. Ze laten zich door de omgeving besmetten.

Marcel Duchamps meesterwerk *Het Grote Glas* (1915-1923) ligt ten grondslag aan de discussies van Deleuze en Guattari over het verschil tussen *mechaniek* en *machine*. Het is ook bekend onder een andere naam: *De bruid die uitgekleed wordt door vrijgezellen, zelfs*. Het kunstwerk bestaat uit twee enor-

me glasplaten waar verf, lood en draadjes tussen geperst zijn en representeert een gesloten machine. Op het bovenste gedeelte zien we een vreemde mechanische vorm die de bruid voorstelt; op het onderste gedeelte zien we negen vrijgezellen die gezamenlijk de vorm van een soort koffiemolen hebben. Het idee is dat deze machine werkt op basis van een soort psychische energie. De vrijgezellen draaien, louter gedreven door hun enorme verlangen de onbereikbare bruid te ontkleden, het geheel in het rond.

Het gaat hier natuurlijk om een wederzijdse inwerking van het menselijke en het machinale, dat wil zeggen, hun wederzijdse doordringbaarheid. Het een kan niet los gezien worden van het ander. Ze dringen diep in elkaar door en besmetten elkaar. De mens wordt machine en de machine wordt mens.

Wellicht het meest voor de hand liggende voorbeeld van dergelijke wederzijdse doordringbaarheid is de fiets. Alfred Jarry, de peetvader van de patafysica, heeft de fiets in alle toonaarden bezongen.[15] De fiets is namelijk een machine die niet zonder de eenheid met de mens kan. De fietser is zonder fiets geen fietser en moet dus eerst zelf deel van de machine worden, wil hij die titel waardig zijn. De erotische lading is hier niet te overzien. Voorzover erotiek draait om versmelting, hebben ook de vrijgezellenmachines die we hier bediscussiëren hun eigen erotiek, doordat ze mens en apparaat laten versmelten. Deleuze en Guattari spreken daarom ook van 'verlangenmachines'. De oorlogsmachines die we hier centraal stellen, zijn in essentie verlangenmachines.

We zouden kunnen zeggen dat de vrijgezellenmachines een fundamenteel andere opvatting over de interface mens en machine naar voren brengen dan die welke gebruikelijk is in de gangbare technische manier van kijken. Door Deleuze en Guattari wordt dit dus aangeduid met het boven genoemde begrippenpaar *machinique* en *méchanique*. De eerste duidt op de osmose tussen mens en machine: er is een vermenging door een doorlatende wand. *Méchanique* duidt volgens ons meer op een vorm van fagocytose: zoals witte bloedlichaampjes de immuniteit van het lichaam bewaken door bijvoorbeeld bacteriën te omsingelen en vervolgens te verslinden, zo zou je kunnen zeggen dat het mechaniek de mens omsingelt en hem ten slotte opslokt. De fagocytose is het geheim van iedere bureaucratie: de mens wordt een onderdeel van de machine. Niettemin blijft de verhouding mens-machine gepolariseerd: de mens staat hier tegenover de machine. Deze verhouding is meesterlijk verbeeld door Charlie Chaplin in de film *Modern Times*. Hij wordt daarin letterlijk door de machine opgeslurpt (en uiteindelijk ook uitgespuugd).

Wanneer we ons organisatieharken als machinediagrammen voorstellen, dan kunnen we zeggen dat deze een mechanische opvatting weerge-

ven. De medewerker wordt opgesloten door de organisatie en getransformeerd tot een radertje in het bureaucratisch mechanisme. De machine assimileert de mens. Een machinale kijk zou een osmose voorstellen: hier vullen mens en machine elkaar aan. Hier is er wederzijdse besmetting. Hier houden we van fietsen.

Rhizomen zijn machinale machines. Klassieke legers zijn mechanische machines. Deleuze en Guattari verschaffen ons een aantal nieuwe concepten waarmee we organisaties kunnen benaderen. Deze concepten helpen ons nieuwe vormen van organisaties te begrijpen die vanuit klassieke concepten onbegrijpelijk zijn. Deleuze en Guattari laten ons zien dat er 'fietsachtige' organisaties bestaan.

Boomstructuren accepteren dit doorgaans niet. Ze stellen zich totalitair op. Wat betekent dat? Ze zien alleen maar zichzelf of imitaties van zichzelf. De boomstructuren van onze wereldorde kunnen zich niet voorstellen dat er een Ander is. Ze kunnen niet accepteren dat er een andere structuur bestaat. Deze is in hun ogen simpelweg wanorde die nergens toe leidt. Het management kan zich niet voorstellen dat er niet iets te regelen valt. Desnoods brengen we dat 'iets' met geweld binnen de parameters van de boom, leggen we het een centrale as op en vinden we een hoofd. Met geweld worden rhizomen in harken geperst. Plotsklaps krijgt het rhizoom een gezicht en blijkt het te gaan om Pablo Escobar of Osama Bin Laden. In feite is dit een manier om de wereld *manageable* te maken. De wereld — wij — moet in een hiërarchische boom passen. Voor al het andere sluiten we de ogen. Uiteindelijk vloeit de vitaliteit uit onze aderen.

TOT SLOT

Misschien is het na lezing van dit artikel niet zo opmerkelijk te constateren dat de besproken concepten daadwerkelijk ingang beginnen te vinden in militaire kringen. Zelf hebben we regelmatig gewerkt in politieorganisaties. Rechercheurs herkennen doorgaans onmiddellijk de rhizomatische aspecten van de criminele netwerken die ze proberen te bestrijden. Infiltranten lopen risico besmet te worden door degenen die in deze netwerken operen. Gevoelens van machteloosheid zijn alledaags als men misdaad moet bestrijden en tegelijkertijd weet dat die misdaad zich onttrekt aan regels en wetten waaraan jij je moet houden. De verleiding om het vervolgens met die regels en wetten niet al te serieus te nemen, is dan onvermijdelijk groot.[16]

Het Israelische leger, om maar eens een ander voorbeeld te noemen, beseft als geen ander dat het met klassieke mechanische strategieën nooit op zijn taak berekend zal zijn. Zijn vijand is niet simpelweg een entiteit

die zich ergens buiten, aan de andere kant van de grens bevindt. In een opmerkelijk artikel dat vorig jaar verscheen in het tijdschrift *Radical Philosophy* legt de Israëlische architect en militair expert Eyal Weizman uit hoe het leger in zijn land in prismatische structuren wordt omgevormd.[17] Het oogmerk is niet langer de systematische bestrijding van de vijand, maar een osmose die nu al opmerkelijke resultaten boekt. 'Walking through the walls'— zo heet zijn artikel. We leven in een tijd waarin politici muren bouwen en militairen die muren weer poreus willen maken.

We leven in een tijd waarin politici muren bouwen en militairen die muren weer poreus willen maken

Weizman beroept zich in zijn stuk nadrukkelijk op de filosofische concepten van Deleuze en Guattari. Die concepten blijken dus niet alleen van theoretisch belang te zijn, maar ook een praktijk mogelijk te maken. Dat geldt niet alleen voor legers, maar ook voor politieorganisaties en ondernemers.[18] Volgens Deleuze en Guattari is dat ook de taak van filosofie: het creëren van concepten waarmee praktijken mogelijk worden en de wereld op een nieuwe manier begrepen kan worden. De filosofie van Deleuze en Guattari stelt ons in staat de veranderende orde van de wereld beter te plaatsen en vormt een machtig wapen tegen al te conservatieve standpunten die pleiten voor herstel van oude levensvormen.

Noten

1 Zie hier bijvoorbeeld: Lisa Nelson (2002) Protecting the common good: technology, objectivity, and privacy. *Public Administrative Review*, 62(1), pp. 69-73.
2 Giorgio Agamben (2005) *State of Exception*. Chicago (Il.): University of Chicago Press.
3 In dit verband is ook wel eens gesproken van *theatricalization*. Hieraan maken zich overigens niet alleen terroristen schuldig, maar ook hun vermeende bestrijders. Zie: Samuel Weber (2002) War, terrorism, and spectacle. On towers and caves. *South Atlantic Quarterly*, 101(3), pp. 449-458.
4 Zie: Carl Boggs & Tom Pollard (2006) Hollywood and the spectacle of terrorism. *New Political Science*, 28(3), pp. 335-351.
5 Peter Sloterdijk (1989) *Eurotaoismus. Zur Kritik der politischen Kinetik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, p. 22.
6 Zie: Sjoerd van Tuinen (2005) The obscene voice. Terrorism, politics, and the end of representation in the works of Baudrillard, Zizek, and Sloterdijk. *Pli. Warwick Journal of Philosophy*, p. 17: http://users.ugent.be/~svtuinen/theobscenevoice.pdf.
7 Een inmiddels klassiek voorbeeld hiervan is: Samuel Huntington (1996) *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster. Een overtuigende kritiek op dit wij/zij-denken wordt geleverd in: Mark Levine (2005) *Why They Don't Hate Us. Lifting the Veil on the Axis of Evil*. Oxford: Oneworld Publications.
8 Zie over de gevaren van water: John Burnett (2002) *Dangerous Waters. Modern Piracy and Terror on the High Seas*. New York: Dutton.

9 Wat hier volgt over rhizomen en bomen is gebaseerd op: Gilles Deleuze & Félix Guattari (1980) *Mille Plateuax. Capitalisme et Schizophrénie 2*. Parijs: Les Éditions de Minuit, pp. 9-37. Het eerste hoofdstuk van dit klassieke postmoderne werk is ook in het Nederlands vertaald. Zie: Gilles Deleuze & Félix Guattari (2004) *Rizoom*. Utrecht: Spreeuw. Jammer genoeg is dit een beroerde uitgave. Zo ontbreekt de laatste alinea uit de Franse tekst in de vertaling.

10 'Nous sommes fatigués de l'arbre,' in: Deleuze & Guattari (1980) *op. cit.*, p. 24.

11 Deleuze & Guattari (1980), *op. cit.*, p. 261.

12 Idem, *op. cit.*, pp. 434 ff.

13 Idem, pp. 534-535.

14 Zie hier ook: Gilles Deleuze & Félix Guattari (1996) *Anti-Oedipus. Capitalism and Schizophrenia*. Londen: Athlone. Een goede en kritische discussie over het onderscheid tussen *machine* en *méchanique* biedt: Keith Ansell Pierson (1999) *Germinal Life. The Difference and Repetition of Deleuze*. London: Routledge, pp. 140-144.

15 Zie voor een mooie discussie over Jarry's fietscapriolen: John Milton Hoberman (1992) *Mortal Engines. The Science of Performance and the Dehumanization of Sports*. New Jersey: Blackburn Press, pp. 9-11.

16 Men heeft in dit verband wel eens gesproken van de 'rhizoomstaat'. Alleen ging het in dit verband om de ondergrondse netwerken die ervoor zorgen dat corrupte regimes in Afrika aan de macht blijven. Zie: Jean-François Bayart (1993) *The State in Africa. The Politics of the Belly*. Londen: Longman, pp. 218-220. Zie voor een organisatiekundige discussie over rhizomen: René ten Bos en Ruud Kaulingfreks (2005) *Stra. Een wonderlijk woordenboek voor weldenkende managers*. Zaltbommel: Thema.

17 Eyal Weizman (2006) Walking through walls. Soldiers as architects in the Israeli-Palestinian conflict. *Radical Philosophy*, maart/april (issue 136). Zie ook: http://www.flexmens.org/drupal/?q=the_art_of_war.

18 Zie voor de rol die het concept van het rhizoom kan spelen in kunst, ondernemerschap en politiek: www.rhizome.org.

Eva Gerlach

Huis

Kijk je door het gebarsten raam is er niemand
maar er staat een pan schimmel op tafel,

leeg vergiet ernaast. De kastdeur is open,
er staan borden in de kast en glazen,

er is niemand, op een stoel liggen wat kleren,
brillen in een doos. Een tak groeit naar binnen,

in het aanrecht zit zwart, er staan wat
lege flessen op de grond. Niks laat

wat dan ook los, geen lichaam geen bloed. Nergens onrust.

Eva Gerlach (Amsterdam, 1948) is in hoofdzaak dichter. Zij publiceerde sinds 1979 17 bundels gedichten, waarvan 2 voor kinderen, en ontving voor haar gehele oeuvre in 2000 de P.C. Hooftprijs voor poëzie. Recente publicatie: *Situaties*, 2007.

Internationale rechtvaardigheid in beweging

RWANDA
Rechters van het Rwanda-tribunaal op de eerste hoorzitting van 8 Hutu's die beschuldigd worden van genocide op de Tutsi's, april 1995.
Foto: Paul Lowe | PANOS

Hans Kelsen (1881-1973). *Introductie*

Hans Kelsen werd geboren in Praag op 11 oktober 1881. Toen hij drie jaar was, verhuisde zijn gezin — Duitssprekend, Joods en middenklasse — naar Wenen. In 1906 promoveerde hij daar in de rechtsgeleerdheid. Hij bekeerde zich in 1905 tot het katholicisme. Dat was onontkoombaar voor joden die als jurist carrière wilden maken bij de Oostenrijkse overheid.

In 1919 heeft hij een cruciale rol gespeeld bij het opstellen van de nieuwe Oostenrijkse Grondwet (1920). Zijn grote verdienste was de opname daarin van de constitutionele toetsing door een constitutioneel hof. Daarmee liep Oostenrijk ver voor op de rest van Europa. In 1921 werd Kelsen in het Constitutionele Hof benoemd. In 1930, escaleerde de interne politieke machtsstrijd tussen de uitvoerende macht — in handen van de tegen het fascisme aan schurkende Katholieke partij — en de rechtsprekende en wetgevende macht. Een dieptepunt in de geschiedenis van de jonge Republiek: alle rechters van het Constitutionele Hof werden vervangen door regeringsgezinde rechters. Kelsen werd ook nog eens mikpunt van antisemitische stemmingmakerij. Hij vertrok naar Duitsland. Toen de nazi's in 1933 aan de macht kwamen, veranderde het klimaat snel en vluchtte Kelsen naar Genève. In 1934 verscheen zijn beroemde en controversiële boek *Reine Rechtslehre*, dat gezien werd als de bijbel van het moderne rechtspositivisme. De rechtsregels ontlenen hun geldingskracht niet aan hun morele inhoud, maar aan het feit dat ze volgens de juiste procedures tot stand zijn gekomen. Met deze formalistische definitie van het recht stond het rechtspositivisme tegenover het natuurrecht. Kelsen noemde zijn rechtsleer 'zuiver', omdat deze vrij zou zijn van alle politieke ideologie en empirische elementen die een samenleving soms instabiel en onzeker maken. De scherpe scheiding die hij maakte tussen recht en moraal riep enorm veel kritiek op. De oorspronkelijke motivatie hiervoor stamde uit het feit dat de Oostenrijkse samenleving op de rand van burgeroorlog verkeerde. Door het recht neutraal en zuiver te houden, wilde Kelsen voorkomen dat de meerderheid de minderheid ging tiranniseren. Ook de opkomst van het fascisme speelde mee. Zijn keuze voor een formele, zuivere — i.e. niet door ideologieën vervuilde — rechtsorde was dus wel degelijk ethisch-politiek gemotiveerd. Omdat hij ervan overtuigd was dat Zwitserland ook betrokken zou raken in de komende oorlog, was Kelsen in 1940 naar de Verenigde Staten vetrokken. Hij werd hoogleraar aan de University of California, te Berkeley. Hij publiceerde er onder andere *Peace through Law*, in 1944. In 1945 werd hij juridisch adviseur van de oorlogsmisdadencommissie van de Verenigde Naties in Washington, die het Neurenbergtribunaal moest voorbereiden. In 1950 publiceerde hij het 900 pagina's tellende standaardwerk *The Law of the United Nations*.

Kelsen overleed op 19 april 1973 op 92-jarige leeftijd. Hij heeft bijna 400 werken gepubliceerd, waarvan er verschillende in 24 talen vertaald zijn. Ter gelegenheid van zijn negentigste verjaardag heeft de Oostenrijkse regering het Hans Kelseninstituut in Wenen opgezet, dat zijn werk en intellectuele erfgoed beheert. De twee volgende artikelen laten zien dat Kelsen meer was dan een pure formalist in zijn denken over vrede, oorlog en internationaal recht. [Red.]

Hans Kelsen: Internationale vrede door internationaal recht

Zelfs de felste critici hebben de grote historische betekenis erkend van de rechtsfilosoof en -theoreticus Hans Kelsen (1881-1973). Hij heeft een beslissende koerswending teweeggebracht in de wetenschap van het internationaal recht, weg van het benauwde perspectief van een op de natiestaat gericht rechtspositivisme in de richting van een voorstelling van de wereldorde in radicaal nieuwe termen. Het lijdt geen twijfel dat Kelsen, meer dan vijftig jaar geleden, vooruitliep op veel van de juridische en institutionele problemen en oplossingen in de tweede helft van de twintigste eeuw. Toch bevat zijn denken bij grondige analyse ook intrigerende tegenstrijdigheden.

door *Danilo Zolo*

Hoogleraar rechtsfilosofie aan de Universiteit van Florence. De auteur is tijdelijk verbonden geweest aan onder meer de Universiteiten van Cambridge, Harvard en Princeton. Recente publicaties: *Cosmopolis* (1996), *Invoking Humanity: War, Law and Global Order* (2001), *Globalization. A Map of Problems* (2003), *Victors' Justice. From Nuremberg to Baghdad* (2006), *The Rule of Law: History, Theory and Criticism* (2007, red. Samen met Pietro Costa). E-mail: zolo@tsd.unifi.it

'De idee van het recht, lijkt, ondanks alles,
nog steeds sterker dan welke machtsideologie dan ook.'
H. KELSEN

IN ZIJN ESSAY *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, geschreven tijdens de Eerste Wereldoorlog en gepubliceerd in 1920, behandelde Kelsen voor het eerst de aard en de functies van het internationale rechtssysteem.[1] Op een originele manier en met een indrukwekkende theoretische grondigheid zet hij een 'monistische' opvatting tegenover de theorieën die uitgaan van het primaat van het staatsrecht en tegenover

pluralistische theorieën die uitgaan van de gelijkwaardigheid van verschillende rechtsbronnen. Voor Kelsen bestaat er slechts één rechtssysteem, dat als enkelvoudig normatief hiërarchisch systeem zowel nationaal als internationaal recht omvat.

Het uitgangspunt is radicaal, omdat Kelsens uitgangspunten gefundeerd zijn in een algemene kennistheorie. Kelsen neemt de kennistheorie en wetenschapsfilosofie die ontwikkeld zijn door de Marburgschool over en leidt daaruit de centrale vooronderstellingen van zijn rechtstheorie af, in navolging van de leer van Rudolf Stammler. Aan Hermann Cohens neokantiaanse platonisme hield Kelsen een methodologische obsessie over: de rechtswetenschap te zuiveren van alle subjectieve elementen om er samenhangende, objectieve en daarmee 'zuivere' kennis van te maken. De zuiverheid van kennis — die Cohen had voorgestaan en waarin Kelsen hem volgde — is niets anders dan de 'eenheid' ervan volgens het model van de deductieve wetenschappen. Logisch-wiskundige kennis is, in tegenstelling tot de empirische natuurwetenschappen, autonoom in object en methode. Daarbij komt dat het transcendentale kennis in de kantiaanse betekenis is, dat wil zeggen 'oorspronkelijk' en geldig in zichzelf, los van welke verwijzing dan ook naar inhoud, werkelijkheid of praktijk.[2]

De eenheid en objectiviteit van de logisch-wiskundige methode vereisen dat elk cognitief domein intern een eenheid is, en dat geldt ook voor het domein van het '*Sollen*'. Voor Cohen en voor Kelsen is het universum van het '*Sollen*' — en daaronder vallen de sferen van het recht en de staat — ondenkbaar zonder de idee van logische eenheid: ook hier vraagt 'de eenheid van het cognitieve gezichtspunt dwingend om een monistische opvatting'.[3]

In dit geval wordt de eenheid gerepresenteerd door de mensheid als een geheel, en het is alleen hierin dat, in de lijn van de leer van Kant, het individu betekenis en vervolmaking vindt.

De samenhangende aard van het rechtsuniversum (en daarbinnen het primaat van het internationaal recht) is voor Kelsen een 'epistemologische hypothese' die samenhangt met een zeer algemene aanname die de objectiviteit van kennis onderbouwt: de veronderstelling van een 'universele objectieve rede' en een 'objectivistische wereldbeschouwing'. In deze epistemologie van de eenheid en objectiviteit van de rechtswetenschap zijn de dimensie van staatssubjectiviteit en zelfs het individu en zijn of haar fundamentele rechten — en hierbij worden op een paradoxale manier de individualiteit van staten en die van individuen aan elkaar gelijkgesteld — ondergeschikt aan de objectiviteit van het universele rechtssysteem. Voor Kelsen 'zijn de subjecten die kennen en willen werkelijk niet meer dan vluchtige en tijdelijke verschijningsvormen, waarvan de geesten uitsluitend worden

gecoördineerd en met elkaar verbonden voor zover zij integraal onderdeel zijn van de universele wereldgeest, en waarvan de cognitieve rede slechts een uitvloeisel is van de hoogste universele rede... Voor het objectivisme is het individu slechts verschijningsvorm (van iets anders). En de rechtstheorie die de consequenties van de objectiviteit van het recht tot het uiterste doorvoert en zo uitkomt op het primaat van het internationaal recht, moet niet alleen de idee terzijde schuiven dat staten als individuele subjecten blijvende en hoogste entiteiten zijn, maar moet zelfs ook de "fysieke" persoon — het "natuurlijke" rechtssubject — terugbrengen tot wat het werkelijk is, een element van het objectieve rechtssysteem'.[4]

Daartegenover leiden, zo stelt Kelsen, het subjectivisme en het cognitieve relativisme, die de stelling van het primaat van de staatssoevereiniteit nieuw leven inblazen, in de internationale betrekkingen niet alleen tot een logica van 'pure macht', maar, nog sterker, tot de ontkenning van recht en van de mogelijkheid van rechtswetenschap.[5]

Kelsen erkent dat de aanvaarding of verwerping van deze epistemologische hypotheses, in principe, afhankelijk zijn van waardegebonden keuzen van verschillende wereldbeschouwingen.[6] Toch houdt hij vol dat het primaat van het internationaal recht zich onontkoombaar opdringt door de logische en conceptuele ('normologische') eisen die inherent zijn aan de wetenschappelijke, dat is de coherente en objectieve, interpretatie van het recht: het is een hypothese die 'aanvaard moet worden als men sociale relaties wil interpreteren als rechtsrelaties'.[7] In het verlengde daarvan stelt Kelsen dat 'het bindende karakter van het recht en het gehele bestaan ervan voortkomen uit de objectiviteit van zijn geldigheid'.[8]

CIVITAS MAXIMA: HET PRIMAAT VAN HET INTERNATIONAAL RECHT EN DE KRITIEK OP SOEVEREINITEIT

De eenheid van het recht en het daarmee nauw verbonden primaat van het internationaal recht betekenen voor Kelsen dat het internationale rechtssysteem alle andere normatieve systemen omvat, in het bijzonder rechtssystemen van individuele staten, en dat het daaraan bovengeschikt is. Als een oorspronkelijke, exclusieve en universele rechtsorde is het internationaal recht onverenigbaar met de idee dat nationale, territoriale staten en hun rechtssystemen soeverein zijn: die idee moet 'radicaal uitgebannen worden'.[9]

Deze tweevoudige these wordt door Kelsen primair onderbouwd door een beroep op de formele argumenten van zijn 'zuivere rechtstheorie', om te laten zien hoe inconsistent de pluralistische en op de staat geënte theorieën zijn die worden aangehangen door bijna alle rechtswetenschappers

in het Duitse taalgebied, van Felix Somló tot Georg Jellinek, Paul Laband, Hugo Preuss, Heinrich Triepel en de hegeliaan Adolf Lasson. Hij verwerpt de idee dat de bron van internationaal recht de conventionele zelfverplichting van staten is en dat het bindende karakter van internationale normen gebaseerd is op de impliciete of expliciete instemming van de regeringen of parlementen van individuele landen.

Voor Kelsen is het nationale recht van staten slechts 'een deelsysteem' in relatie tot de universaliteit van het internationale rechtssysteem; nog sterker, het zijn pas de volledige legaliteit en geldigheid van het internationale rechtssysteem die geldigheid verschaffen aan het nationale recht. Daarom kunnen 'nationale normen' nooit op gespannen voet staan met internationale, op straffe van nietigheid.[10] Wat de fundering van het bindende karakter van internationaal recht aangaat, zij kan nooit in iets buiten het systeem zelf gezocht worden: de geldigheid van het internationaal recht moet worden gepostuleerd in logische of transcendentale termen als het juridische beeld van de wereld, en tegelijkertijd als een weerspiegeling van de morele eenheid van de menselijke soort. Het toppunt van formalistisch naar-zichzelf-verwijzen van Kelsens zuivere rechtstheorie blijkt dus paradoxaal genoeg samen te vallen met de oude theologische idee van de *civitas maxima*, in de moderniteit opnieuw naar voren gebracht door de verlichtingsmetafysica van Christian Wolff, waarnaar Kelsen verwijst. Als hij deze idee als de werkelijke basis neemt voor zijn juridische kosmopolitisme, noteert Kelsen dat zij al aanwezig was, zelfs voordat modern internationaal recht het daglicht zag, in de notie van het *imperium romanum*. Zij heeft gedurende de gehele middeleeuwen bestaan en raakte pas in een crisis bij het aanbreken van de moderniteit.[11] De zuivere rechtstheorie is nu in staat deze idee weer te bevrijden door de wetenschappelijke geldigheid ervan aan te tonen. Zij doet dat door het internationale recht te zien als een 'een mondiaal of universeel rechtssysteem'. En het primaat van dit mondiale systeem kan worden gekoppeld aan de idee van een 'universele rechtsgemeenschap van menselijke wezens' die verder reikt dan de individuele staatsgemeenschappen en waarvan de geldigheid is geworteld in de sfeer van de moraal:

> 'zoals voor een objectivistische opvatting van leven de morele opvatting van de mens, de mensheid is, zo is voor de objectivistische rechtstheorie het concept van recht gelijk aan internationaal recht en om precies die reden tegelijkertijd een moreel concept'.[12]

Wanneer uiteindelijk het systeem van de wereldstaat alle andere normatieve systemen heeft geabsorbeerd, dan zal het recht worden tot 'de organi-

satiestructuur van de mensheid en zodoende samenvallen met het hoogste morele ideaal'.[13] En Kelsen laat alle methodologische voorzichtigheid varen als hij eindigt met het doen van een klassiek-profetische voorspelling:

> 'Het is slechts voorlopig, en zeker niet blijvend, dat de huidige mensheid is verdeeld in staten, die sowieso in meer of mindere mate op willekeurige wijze tot stand zijn gekomen. De juridische eenheid ervan is de *civitas maxima* als organisatie van de wereld: de politieke kern van het primaat van het internationaal recht, dat tegelijkertijd samenvalt met het fundamentele idee van dat pacifisme dat, in de sfeer van de internationale betrekkingen, het spiegelbeeld is van het imperialisme.'[14]

En zo wordt duidelijk dat Kelsens keuze voor het primaat van het internationaal recht en tegen de idee van de soevereiniteit van natiestaten, ondanks de door hem opgevoerde neokantiaanse zuiverheid van zijn rechtswetenschap, een ideologische en politieke keuze is waaraan methodologische beslissingen, waardeoordelen en morele vooronderstellingen ten grondslag liggen. Enerzijds verbindt Kelsen het primaat van het internationaal recht met een pacifistische, anti-imperialistische ideologie die bedoeld is om verzet te bieden tegen de machtslogica van moderne individualistische, op de staat gerichte en relativistische opvattingen. Dat doet hij echter door te verwijzen naar noties als die van het *imperium romanum* of de *civitas maxima* die zich, zo op het eerste gezicht, maar moeilijk laten rijmen met anti-imperialistische en pacifistische ideeën. Bovendien lijken deze in de geschiedenis al te zijn ingehaald door de ineenstorting van de *respublica christiana*, het einde van het middeleeuwse rijk en de vestiging, vanaf de Vrede van Westfalen, van het moderne pluralistische systeem van soevereine staten. Daarbij komt ook nog eens dat Kelsen concludeert dat er uiteindelijk een 'revolutie van culturele kennis' in kosmopolitische zin zal moeten plaatsvinden. Dit is ten voeten uit een politiek programma, dat bepleit dat de internationale rechtsgemeenschap zich gaat ontwikkelen van haar 'primitieve' stadium, opgedrongen door het dogma van de statelijke soevereiniteit, naar een wereldomspannende organisatie van de mensheid: binnen dit raamwerk moeten moraal, politiek en economie samenkomen en geïntegreerd worden onder de hoede van het

Kelsens keuze voor het primaat van het internationaal recht en tegen de idee van de soevereiniteit van natiestaten is een ideologische en politieke keuze

recht.[15] Dit programma is het in de twintigste eeuw opnieuw inbrengen van een verlichtingachtige natuurrechtstheorie die te herleiden valt tot het Europa van de achttiende eeuw.

VIER JURIDISCHE GEVOLGTREKKINGEN

De 'monistische' hypothese over de eenheid van het recht en het primaat van het internationale rechtssysteem is onlosmakelijk verbonden met een aantal bijkomende vooronderstellingen waarop Kelsens constructie gebouwd is. Het is typerend voor Kelsens manier van denken dat hij alle mogelijke implicaties van de centrale hypothese van zijn theorie systematisch uitwerkt. Ten minste vier gevolgtrekkingen verdienen hier illustratie en discussie.

1. Ten eerste is het duidelijk dat Kelsen niet kan vasthouden aan het primaat van het internationale rechtssysteem zonder dat hij zich ook verbindt aan het juridische karakter daarvan. Hij moet daarom het argument afwijzen, gebruikt sinds John Austin, dat aan het internationale normatieve systeem het karakter van een soort 'positieve moraal' toekent, in plaats van een rechtssysteem in de strikte zin van het woord. Zoals bekend zijn er vaak vraagtekens gezet bij het juridische karakter van het internationale normatieve systeem, omdat er op internationaal niveau geen sanctionerende instituties of instrumenten zouden bestaan en omdat de instituties of instrumenten die er wel zijn decentraal, gefragmenteerd en niet effectief zouden zijn.[16]

Kelsen geeft van dit argument een ingewikkelde weerlegging. Enerzijds houdt hij vol dat elk rechtssysteem, om dat te kunnen zijn, een dwingend systeem moet zijn, en met dwang bedoelt hij dat met geweld gedreigd kan worden of dat geweld gebruikt kan worden. Vanuit een historisch, evolutionair perspectief is een rechtssysteem volmaakter naarmate het gebruik van geweld meer onttrokken is aan de afweging van individuen en gecentraliseerd is in specifieke organen als regeringen en gerechtshoven. In deze zin is de moderne natiestaat, hoewel vanuit normatief oogpunt een onvolledig systeem, wel een volmaakt rechtssysteem, omdat daarbinnen de pacificatie van intersubjectieve relaties op het hoogst mogelijke niveau verzekerd is door een strikte centralisering van het geweldsgebruik.[17] Anderzijds maakt Kelsen een onderscheid tussen het normatieve aspect van dwang en de effectiviteit ervan. Hij beschouwt de laatste slechts als een feit en als zodanig als normatief irrelevant. Daaruit is af te leiden dat voor Kelsen het internationale normatieve systeem al juridisch is als aan de voorwaarde voldaan is dat het zijn eigen 'normatieve' dwangmiddelen heeft,

of die nu wel of niet effectief zijn. Met andere woorden, het internationale rechtssysteem is juridisch als het normen uitvaardigt over geweldsgebruik en als het op basis daarvan mogelijk is om het gebruik van geweld van de ene staat tegen de andere hetzij als een sanctie, hetzij als een onrechtmatige daad uit te leggen.[18]

Het onmiskenbare feit dat de internationale gemeenschap geen vergelijkbare organisatielaag heeft voor sancties en dwang als die van individuele staten — dat wil zeggen dat het de gespecialiseerde organen mist voor het implementeren van het recht — verhindert dat normatieve systeem niet om juridisch te zijn. Gegeven het feit dat de internationale gemeenschap sowieso een reeks regels maakt ten aanzien van het gebruik van geweld, kan daarbij alleen kritisch aangetekend worden dat het internationale rechtssysteem onvolmaakt of 'primitief' is door de decentrale aard van de sanctionerende structuur. Zoals alle primitieve samenlevingen laat de internationale gemeenschap het aan haar eigen leden over om geweld toe te passen in de vorm van zelfverdediging of het afdwingen van compensatie voor aangerichte schade.[19] Maar dat doet zij niet zonder onderscheid: het gebeurt door bepaalde regels vast te leggen die het gebruik van geweld tussen staten als rechtmatig of onrechtmatig definiëren. Dit zijn de regels die gecodificeerd zijn in de theoretische traditie van de *iustum bellum*, de rechtvaardige oorlog, en die, zo betoogt Kelsen, ten onrechte zijn genegeerd door de theoretici van het moderne internationale recht. Deze regels worden ten onrechte verwaarloosd, omdat 'degene die de theorie van de rechtvaardige oorlog verwerpt, de juridische aard van het internationaal recht ontkent'.[20]

2. De theorie van de rechtvaardige oorlog, door een heel grote meerderheid van de rechtspositivisten verworpen als een theoretisch overblijfsel uit de premoderne tijd, wordt door Kelsen weer krachtig naar voren geschoven, al is het in een versimpelde, gestileerde variant. Oorlog, zo stelt Kelsen, argumenten gebruikend die zonder twijfel niet alleen vreemd zijn aan een 'zuivere' rechtstheorie, maar zelfs aan elke rechtspositivistische benadering, is een verschijnsel dat traditioneel onderwerp is geweest van ethische reflectie en dat door de internationale ethiek nu, nadat het in de negentiende eeuw tussen haakjes was gezet, weer aandachtig wordt opgepakt. Deze

Kelsen: alles wat internationale ethiek als rechtvaardig beschouwt, maakt een grote kans om tot internationaal recht verheven te worden

ontwikkeling moet niet onderschat worden, waarschuwt hij, omdat internationale ethiek de voedingsbodem is voor het internationaal recht: alles wat internationale ethiek als rechtvaardig beschouwt, maakt een grote kans om tot internationaal recht verheven te worden.[21] Het is niet toevallig, betoogt Kelsen, dat een reeks internationale overeenkomsten en verdragen — van het Verdrag van Versailles (1919) tot het Briand-Kelloggpact (1928) — oorlog steeds vaker beschouwt als een mogelijk onderwerp voor (positieve of negatieve) juridische behandeling.

Positief gedefinieerd, neemt oorlog de gedaante aan van een dwangmiddel dat door het internationaal recht wordt ingezet tegen degenen die normen schenden. In dat geval krijgt oorlog de functie van een juridische sanctie waarvan de toepassing wordt overgelaten aan de individuele leden van de internationale gemeenschap. Het is een sanctie — en daarmee niet alleen legitiem, maar ook verplicht juridisch handelen — op voorwaarde dat 1) deze 'rechtvaardig' is, dat wil zeggen een handeling ter verdediging tegen of een reactie (represaille, vergelding, genoegdoening) op een internationaal onrechtmatige daad, en 2) dat deze wordt toegepast door de staat die het slachtoffer is van die onrechtmatige daad of door andere staten die deze eerste daarbij militair ondersteunen. Afgezien hiervan — waar sprake is van een rechtvaardige reden voor oorlog (*iusta causa belli*) — is oorlog het onrechtmatig gebruik van geweld en daarom zelf te betitelen als een internationale onrechtmatige daad.[22]

Kelsen geeft toe dat het ontbreken van een juridisch orgaan om de schending van het internationaal recht vast te stellen en oorlog te legitimeren als een straffende handeling een ernstige tekortkoming is van het internationale rechtssysteem: dit wijst inderdaad op het primitieve karakter ervan. Maar dat verhindert niet de constructie van een theorie van de 'rechtvaardige oorlog' die oorlog legitimeert als een juridische sanctie, dat wil zeggen als een dwangmaatregel ondernomen door een staat op basis van internationaal recht, die zo de functies op zich neemt van een orgaan van de internationale rechtsgemeenschap.[23]

3. De derde gevolgtrekking uit de eenheid van het rechtssysteem en het daarmee verbonden primaat van het internationaal recht is de formele gelijkheid van staten (tenminste tot de tijd is aangebroken dat zij opgenomen zullen worden in de wereldorde van de *civitas maxima*). Proberen te denken zonder de monistische hypothese als uitgangspunt maakt volgens Kelsen de idee van een gemeenschap van staten met gelijke rechten, ondanks verschillen in omvang wat betreft gebied, bevolking en macht, logisch onbegrijpelijk, terwijl dit voor hem nu juist de essentie van de internationale orde is. Die rechtsgelijkheid van staten is, stelt Kelsen, 'een morele idee par

excellence', een van de weinige onbestreden ideeën in de moderne cultuur. Maar zij is 'uitsluitend mogelijk dankzij de volgende juridische hypothese: dat er boven de juridische entiteiten die als staten worden beschouwd een rechtssysteem is dat de bevoegdheidssferen van de individuele staten definieert en begrenst, waarbij de inmenging van de een binnen de sfeer van de ander wordt voorkomen, of waarbij aan een dergelijke inmenging bepaalde voorwaarden worden verbonden die gelijk zijn voor allen. Dat wil zeggen dat het essentieel is, wil er sprake zijn van een rechtssysteem, dat dit het gedrag over en weer tussen deze entiteiten reguleert door normen die gelijk zijn voor allen, en dat vanaf het begin, voor wat betreft de juridische relaties tussen individuele staten, *elke juridische overwaardering* van de ene staat *ten opzichte van* de andere zeer streng wordt uitgesloten... Het is alleen op basis van het primaat van het internationaal recht dat de afzonderlijke staten zich op gelijk juridisch niveau bevinden en juridisch kunnen gelden als entiteiten van gelijke rang, elk onderworpen aan het hogere internationale rechtssysteem'.[24]

Hij voegt daaraan toe, de onverenigbaarheid benadrukkend tussen de formele gelijkheid van staten en hun soevereiniteit, en expliciet de natuurrechtelijke aard van de idee van de *civitas maxima* aanvaardend:

> 'de verschillende entiteiten of rechtsgemeenschappen moeten de dragers zijn van gelijke rechten, dat wil zeggen een gelijke status hebben in een rechtsgemeenschap... waarin de vrijheid van de subjecten (de staten) beperkt is door hun fundamentele juridische gelijkheid. Deze idee vindt haar uitdrukking in de hypothese van de *civitas maxima*, opgeworpen door Christian Wolff, die als rechtssysteem in gelijke mate boven de afzonderlijke staten staat... Het "natuurrechtelijke" karakter van dit soort fundering van het internationaal recht kan en mag niet ontkend worden.'[25]

4. De vierde gevolgtrekking heeft betrekking op de kwestie van internationale juridische subjectiviteit. Uit de ontkenning van de soevereiniteit van staten en de erkenning van de morele en juridische eenheid van de mensheid, zo stelt Kelsen, vloeit geheel logisch voort de verwerping van Grotius' traditionele theorie van het internationaal recht als een normatief systeem waarvan de subjecten uitsluitend staten zijn. Volgens deze visie betreft het internationaal recht slechts relaties tussen natiestaten, en eventueel ook relaties tussen staten en internationale organen die ze op basis van wederzijdse goedkeuring hebben opgezet: het heeft echter geen betrekking op de relaties tussen staten en hun burgers, noch, a fortiori, op de relaties tussen de burgers van een staat en internationale organisaties. Volgens deze

theorie wordt het handelen dat als relevant gezien wordt door het internationaal recht niet toegeschreven aan individuele mensen, hoewel het altijd individuen zijn die aan de basis ervan staan, maar aan het statelijke rechtssysteem waartoe deze individuen behoren als subjecten of als burgers. De individuen zijn daarom verstoken van juridische subjectiviteit onder het internationaal recht, en zijn in het algemeen niet direct gebonden aan zijn normen, noch onderhevig aan zijn sancties.

Voor Kelsen daarentegen moeten individuele personen, naast staten, wel subjecten zijn van internationaal recht, zodat internationale normen ook het gedrag van individuen reguleren en dus ook voor hen directe consequenties hebben. Kelsen is er vooral op uit om alle menselijke subjecten te verplichten internationale normen te gehoorzamen (terloops stelt hij zelfs dat het internationaal recht ook de plichten van een staat jegens zijn burgers kan bestrijken[26]). Voor Kelsen is het in feite ondenkbaar, op straffe van het ontkennen van de juridische aard van het statelijke normatieve systeem, dat de staat zich kan binden aan verplichtingen op internationaal niveau zonder dat ook zijn organen daaraan gebonden zijn. Anderzijds is het onmogelijk om in juridische zin een staatsorgaan te scheiden van de subjecten (of burgers) wier gedrag wordt toegeschreven aan de staat door de normen van zijn wet.[27]

EEN KRITISCHE BESCHOUWING

De vier consequenties die Kelsen verbindt aan het primaat van het internationaal recht zijn van verschillende kanten bekritiseerd, zowel op formele gronden als vanwege de vooronderstelde waarden waaraan zij impliciet of expliciet refereren. Zo is ertegenin gebracht dat Kelsen op een willekeurige manier uit het statelijke rechtsmodel de idee afleidt dat er geen sprake van recht is als niet de mogelijkheid bestaat om ter sanctionering fysiek geweld toe te passen.[28] Het lijdt geen twijfel dat Kelsen misbruik maakt van 'de analogie met de nationale staat' als hij de fase waarin het internationaal recht verkeert als 'onvolgroeid' afdoet. Hij veronderstelt dan immers dat om 'volwassen' te worden, dat is juridisch volwaardig, het internationaal recht zich zover moet ontwikkelen dat het aan dezelfde criteria voldoet als die bepalend zijn voor het juridische karakter van een statelijk normatief systeem. Hoewel het weliswaar klopt dat het monopolie op geweldsuitoefening (of de dreiging daarmee in het uiterste geval) ongetwijfeld een in het oog springend kenmerk is van een statelijk rechtssysteem, kan echter niet ontkend worden dat er effectieve normatieve systemen bestaan, zoals de rooms-katholieke kerk, die sancties toepassen zonder fysiek geweld en zonder daar ook maar mee te dreigen. In

internationale zin zijn er ook normatieve systemen, zoals professionele sportorganisaties, die als sancties slechts geldboetes, verbanning uit de organisatie of uitsluiting van het genieten van de voordelen van de organisatie hanteren.[29] Met andere woorden, je zou kunnen zeggen dat Kelsens juridische en politieke monisme ertoe neigt om het internationale rechtssysteem te zien als een staatsvorm, terwijl hij zich tegelijkertijd nu juist afzet tegen staatssoevereiniteit.

Er is vergelijkbare felle kritiek geweest op Kelsens poging om in zijn 'zuivere' rechtstheorie de ethisch-theologische notie van de 'rechtvaardige oorlog' te incorporeren als fundering voor het juridische karakter van het internationaal recht. En het is zonder enige twijfel paradoxaal voor een auteur die uitkomt voor zijn pacifistische en anti-imperialistische idealen — en vrede bestempelt tot het hoofddoel van het recht — dat deze (rechtvaardige) oorlog beschouwt als de voorwaarde voor het juridische karakter van het internationale systeem (en daarmee, gegeven zijn monistische opvatting, van het recht *tout court*). Kelsen lijkt zich bewust te zijn van deze paradox, hoe fragmentarisch en dralend ook, in zijn *Principles of International Law*.[30] In dit werk ontdekt Kelsen, door vast te houden aan de theorie van de 'rechtvaardige oorlog', dat de praktische toepasbaarheid van de theorie problematisch is vanwege de afwezigheid van een neutrale hogere autoriteit met de bevoegdheid te bepalen of oorlogshandelingen rechtvaardig of onrechtvaardig zijn. En hij ziet in dat een even serieus bezwaar is dat uitsluitend een staat die sterker is dan zijn tegenstrever in de positie verkeert om oorlog als legitiem dwangmiddel te gebruiken.

Wat betreft de gevolgtrekking dat de juridische gelijkheid van staten af te leiden valt uit het primaat van het internationaal recht, is het opvallend dat Kelsen, in zijn werk gewijd aan de normatieve structuur van de Verenigde Naties, *The Law of the Unites Nations*, nauwelijks een punt maakt van het formeel ongelijke, hiërarchische karakter van het instituut.[31] In deze tekst, gepubliceerd in 1950, gaat Kelsen vrijwel stilzwijgend voorbij aan de 'juridische overwaardering' die het Handvest van de VN een paar jaar eerder had toebedeeld aan de vijf overwinnaars van de Tweede Wereldoorlog. Bovendien had Kelsen, in zijn eigen project voor een Permanente Bond voor het handhaven van de Vrede, in 1944 gepubliceerd als bijlage bij *Peace through Law* — en dus voor de oprichting van de VN —, al de instelling voorzien van 'permanente leden' van de raad van de Bond, naar het voorbeeld van het Volkenbondconvenant. Hij stelde voor dat dit privilege moest worden verleend aan de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, de Sovjet-Unie en China. We kunnen dus vaststellen dat in het werk van Kelsen de formele gelijkheid van staten — die hij niet alleen beschouwt als een rechtsbeginsel, maar ook als een onbetwistbaar moreel ideaal van de moderne cultuur

— een abstracte aanname blijft, zonder gevolgen voor de ontwikkeling van werkelijk (positief-rechtelijke) internationale normen.[32]

Een punt echter dat in het bijzonder de aandacht verdient, vooral omdat het tot vandaag de dag verwaarloosd is door de critici, is de in het oog springende tegenstrijdigheid tussen Kelsens eis dat individuen ook gezien moeten worden als subjecten van het internationaal recht en zijn idee dat oorlog binnen het internationaal recht kan gelden als een 'rechtvaardige' sanctie tegen staten (en hun burgers) die onrechtmatig geweld hebben gebruikt. Begrepen als een juridische sanctie is oorlog in feite de uitvoering van een collectieve doodstraf op basis van de aanname van strafrechtelijke aansprakelijkheid van alle individuen die binnen de militaire organisaties van de te straffen staat werkzaam zijn, van de hoogste militaire functionarissen tot de eenvoudigste soldaat. Bovendien moet niet over het hoofd gezien worden dat onder moderne omstandigheden de sanctie van oorlog niet alleen diegenen treft die verantwoordelijk zijn voor het als misdadig veroordeelde gedrag, maar ook een groot aantal personen die in het geheel niets te maken hebben met de beslissingen en operaties inzake oorlog, en mogelijk zelfs de slachtoffers van de totalitaire machtsuitoefening van de nationale politieke elite die de oorlog heeft uitgelokt. Wanneer je kijkt naar de destructieve gevolgen — regelloos, mateloos en disproportioneel — is moderne oorlog niet gemakkelijk te onderscheiden van internationaal terrorisme. (Dit is misschien de juiste plek om eraan te herinneren dat Kelsen *Peace through Law* aan het schrijven was uitgerekend in de jaren dat de 'rechtvaardige oorlog' van de geallieerden eindigde met de 'terroristische bombardementen'[33] op Duitse steden als Dresden, Hamburg en Berlijn en daarna de atoombommen op Japan.) Met formele argumenten zoals Kelsen die gebruikt zou men een theorie kunnen ontwikkelen over 'gerechtvaardigd terrorisme' als een internationale juridische sanctie, waarin een terroristische daad een legitieme juridische handeling zou kunnen zijn.

Wanneer je kijkt naar de destructieve gevolgen — regelloos, mateloos en disproportioneel — is moderne oorlog niet gemakkelijk te onderscheiden van internationaal terrorisme

Maar nog even los van dit formele argument is het twijfelachtig of Kelsen trouw blijft aan een liberaal democratische inspiratie door oorlog te zien als een strafrechtelijke sanctie: het is een aanval op het leven, de vrijheid en het eigendom van individuele menselijke wezens simpelweg omdat ze tot een bepaalde staat behoren. Op deze manier wordt het principe

van individuele aansprakelijkheid genegeerd. Een individu kan, zo schrijft Kelsen, rechtmatig worden gestraft 'op basis van absolute aansprakelijkheid, zelfs zonder dat hij vrijwillig of te kwader trouw heeft gehandeld, of zelfs verwijtbaar of nalatig'.[34] Hieraan kan toegevoegd worden dat Kelsen in hetzelfde werk betoogt dat het democratische principe van '*one man, one vote*' op internationale schaal onpraktisch is, omdat het, als het zou worden toegepast op de verkiezingen voor een wereldparlement, zou betekenen dat demografische machten als India en China driemaal meer vertegenwoordigers zouden hebben dan de Verenigde Staten en Groot-Brittannië samen.[35] Kelsens juridische internationalisme veronachtzaamt dus twee fundamentele beginselen van de liberaal-democratische traditie: het persoonlijke karakter van strafrechtelijke aansprakelijkheid en individuele verantwoordelijkheid voor de vertegenwoordigende macht.

VREDE DOOR RECHT

In *Peace through Law* zet Kelsen, zoals bekend, een volledige juridisch-institutionele strategie uit om een stabiele en universele vrede tussen naties te bewerkstelligen. Kelsen leent van de filosoof Kant zowel het ideaal van de eeuwige vrede en het federalistische model, als de idee van een *Weltbürgerrecht*, een 'wereldburgerschap' dat alle leden van de menselijke soort omvat.[36] Volgens Kelsen is de koninklijke weg naar de vrede de eenheid van alle staten (of het groots mogelijke aantal ervan) in een federale wereldstaat.[37] Maar, realistisch blijvend, moet dit doel beschouwd worden als de uitkomst van een lang historisch proces. Het is alleen via vele tussenstadia en op basis van een bewuste inspanning op het gebied van ideologie, politiek en onderwijs dat het mogelijk is om de nationale sentimenten af te zwakken en de culturele verschillen tussen de verschillende landen te vervagen. Al is het utopisch te denken dat het doel van een wereldstaat onmiddellijk mogelijk is, toch is deze op de lange termijn wel waarschijnlijk. Kelsen stelt voor om als de (Tweede Wereld)oorlog eenmaal voorbij is een 'Permanente Bond voor het handhaven van Vrede' op te richten, waarvan de leden, op de eerste plaats, de overwinnende machten, inclusief de Sovjet-Unie, zullen zijn.[38] Kelsen werkt de idee van die 'Bond' uit door enkele substantiële vernieuwingen aan te brengen in het oude Volkenbondmodel. Daarbij kent hij een centrale rol toe aan de rechtsprekende functie ten opzichte van de regerende of de wetgevende

Volgens Kelsen is de koninklijke weg naar de vrede de eenheid van alle staten in een federale wereldstaat

functie. De mislukking van de Volkenbond, zo stelt Kelsen, is nu precies te wijten aan het feit dat niet het Gerechtshof, maar de Raad, een soort internationale regering, het operationele centrum ervan was. Dit was een 'fatale constructiefout', omdat het ernstigste gemis in het internationaal recht uitgerekend de afwezigheid van een rechtsprekende macht is. Bij afwezigheid van een dergelijk hoger gezag houdt elke staat *feitelijk* zelf de bevoegdheid om te beslissen wie het internationaal recht overtreedt en kan elke staat de oorlog verklaren aan of represaillemaatregelen afkondigen tegen de overtreders.[39]

Kelsen zag geen reden om te vrezen dat de Grootmachten, als het Verdrag getekend was, de uitspraken van het Gerechtshof niet zouden respecteren of het Gerechtshof niet zouden willen assisteren zijn veroordelingen met militair geweld af te dwingen. Volgens hem was het ook onjuist om te beweren dat dit erop zou neerkomen dat hun politieke en militaire overmacht op juridisch niveau versterkt zou worden. Integendeel, de Grootmachten zouden zich gaan opstellen als waarborgers van het internationaal recht: ze zouden de 'macht achter het recht zijn'. Door de regels van het Verdrag te accepteren en het naleven ervan te verzekeren, zouden de Grootmachten zich inspannen om hun onvermijdelijke overmacht uit te oefenen binnen de regels van het internationaal recht in plaats van naar willekeur.[40]

Kelsen verhult niet dat het grootste probleem het creëren is van een internationale politiemacht die zal verschillen en onafhankelijk zal zijn van de legers van de lidstaten. Evenmin maakt hij er een geheim van dat het creëren van een politiemacht die gehoorzaamheid schuldig is aan het Hof gewoonweg vraagt om het inrichten van een centrale uitvoerende macht die de beschikking heeft over een aanzienlijke gewapende macht. En dit zou alleen mogelijk zijn door alle Lidstaten te verplichten om zich te ontwapenen of hun wapenvoorraden ingrijpend in te krimpen, en daarmee hun soevereiniteit te beperken, zo niet geheel te onderdrukken. Het is daarom realistisch, gelooft Kelsen, om het opzetten van een internationale politiemacht naar een volgende tweede fase te verschuiven, maar wel onmiddellijk te beginnen met de oprichting van het Gerechtshof. Want pas nadat het Gerechtshof het wereldwijde vertrouwen van de regeringen heeft gewonnen, door de onbevooroordeeldheid van zijn uitspraken, zal het mogelijk zijn om een effectieve internationale politiemacht te creëren.[41]

Er is een tweede punt dat Kelsen, zoals we weten, na aan het hart lag: hij vond dat een van de meest effectieve manieren om internationale vrede te waarborgen het aannemen was van regels over individuele aansprakelijkheid voor het schenden van internationaal oorlogsrecht,[42] ook als het daarbij gaat om regeringsleden of functionarissen van de staat. Het Gerechtshof

zou niet alleen het toepassen van collectieve sancties tegen burgers van een staat op grond van hun 'absolute aansprakelijkheid' moeten autoriseren, maar zou ook individuele burgers die persoonlijk verantwoordelijk zijn voor oorlogsmisdaden moeten berechten en straffen. Staten zouden verplicht moeten zijn om hun aangeklaagde burgers aan het Gerechtshof uit te leveren. Deze zouden straffen opgelegd kunnen krijgen, waaronder in bepaalde omstandigheden de doodstraf, ook als dat in strijd zou zijn met het legaliteitsbeginsel,[43] slechts op voorwaarde dat op het moment dat de overtreding plaatsvond deze moreel als onrechtvaardig beschouwd werd, ook als deze niet op dat moment door een rechtsnorm verboden was.[44]

Uitgaande van deze uitgangspunten kon Kelsen niet anders dan in *Peace through Law* het voorstel van de geallieerden bekritiseren om een internationaal tribunaal op te zetten met rechters uitsluitend uit de overwinnende machten, zelfs zonder vertegenwoordigers van de neutrale staten. Dit tribunaal zou uitsluitend bevoegd zijn om over nazi-misdadigers te oordelen, dat wil zeggen de verliezers. Kelsen kwam in 1947 terug op dit thema en bekritiseerde nog strenger de procedures en de beslissingen genomen tijdens de Neurenbergprocessen.[45]

Het straffen van oorlogsmisdadigers, zo stelde Kelsen, zou een daad van rechtvaardigheid moeten zijn en niet het voortzetten van de vijandelijkheden met formeel juridische instrumenten die feitelijk bedoeld zijn om de wraaklust te bevredigen. En het was onverenigbaar met de idee van rechtvaardigheid dat uitsluitend de verslagen staten hun burgers zouden moeten onderwerpen aan de rechtspraak van een internationaal hof voor de bestraffing van oorlogsmisdaden. Alleen als de overwinnaars zichzelf ook zouden onderwerpen aan de wet die ze wilden opleggen aan de verslagen staten, zo waarschuwde Kelsen, zouden het rechtskarakter — dat is, de algemeenheid — van de strafnormen en de idee van internationale rechtvaardigheid gered kunnen worden.[46]

GERECHTELIJK KOSMOPOLITISME?

Samenvattend kunnen we zeggen dat Kelsens pacifisme bestaat uit twee hoofdstellingen, een kosmopolitische en een gerechtelijke. Enerzijds gelooft Kelsen dat een stabiele universele vrede alleen kan worden gegarandeerd door een internationaal recht dat niet langer 'onvolgroeid' is. In zijn theoretische woordenboek betekent dit, zoals we hebben gezien, dat het om het gebruik van geweld tussen staten te voorkomen noodzakelijk is om het internationale rechtssysteem te centraliseren, in het bijzonder de sanctionerende organen, met als doel het opzetten van een federale wereldstaat. Wat dit betreft past Kelsens juridische pacifisme naadloos, zonder

enige originaliteit, in de traditie van het klassieke en christelijke kosmopolitisme zoals opnieuw in verlichtingstermen naar voren is gebracht door Wolff en Kant.[47]

In een ander opzicht, en dat is zeker wel origineel, weet Kelsen het falen van het moderne institutionele pacifisme aan het primaat dat gegeven werd aan de uitvoerende in plaats van aan de rechterlijke macht. Voor Kelsen kon vrede alleen gegarandeerd worden door een internationaal gerechtshof dat bij geschillen tussen staten zou optreden als een hogere, onpartijdige derde, en dat de beschikking zou hebben over een eigen internationale politiemacht.[48]

Kelsen weet het falen van het moderne institutionele pacifisme aan het primaat dat gegeven werd aan de uitvoerende in plaats van aan de rechterlijke macht

Als dit een goede samenvatting is van Kelsens pacifisme, kunnen we vervolgens de vraag stellen of dat werkelijk innovatieve onderdelen heeft, en, in het bijzonder of het, zoals Kelsen stelt, getuigt van meer werkelijkheidszin dan de traditie van het Europese en westerse institutionele pacifisme. Deze vraag moet natuurlijk beantwoord worden in het licht van de ontwikkelingen die de internationale instituties hebben doorgemaakt in de tweede helft van de twintigste eeuw, om te beginnen met de oprichting van de Verenigde Naties in 1945.

Allereerst moet erop gewezen worden dat Kelsens kosmopolitische stelling gebaseerd is op zijn gebruik van de 'analogie met de nationale staat' met betrekking tot de instituties op zowel juridisch als op politiek terrein, hoewel op dat laatste terrein met meer terughoudendheid. Methodologisch gezien is het echter zeer twijfelachtig of zo'n analogie met de ontwikkeling van de moderne Europese natiestaat goede referentiepunten kan bieden voor het construeren van een theorie van internationale betrekkingen, en in het bijzonder een theorie over hoe vrede te bewerkstelligen. Het is immers omstreden dat de hedendaagse wereldsamenleving vergeleken kan worden met de opkomende *civil society* die als fundament gediend heeft voor het proces van juridische en politieke centralisering dat in Europa heeft geleid tot de staat gebaseerd op '*the rule of law*'. Het is, meer in het algemeen, twijfelachtig of de ontwikkeling van het internationaal recht kan worden afgemeten aan de meetlat van de ontwikkeling van het staatsrecht.

En zelfs al erkennen wij dat de juridische en politieke centralisering werkelijk heeft geholpen bij het 'pacificeren' van sociale relaties binnen de Europese natiestaten, dan is dat nog geen garantie dat het bundelen

van sanctionerende macht in handen van een hoogste, supranationale autoriteit de koninklijke weg is naar een veiliger, meer geordende en vredige wereld. De theorie over 'internationale regimes' bijvoorbeeld, ontwikkeld door Stephen Krasner en Robert Keohane, lijkt deze aanname te ontkrachten als zij tonen dat er grote gebieden zijn van 'coöperatieve anarchie' waarbinnen internationale rechtsverplichtingen effectief zijn en de sanctionering ook werkt, zelfs zonder gecentraliseerde rechterlijke bevoegdheid en internationale politiemacht.[49] In de internationale sfeer lijkt de afwezigheid van bindende rechtsmacht niet gelijk te staan aan een situatie van juridische onvolwassenheid waar gewapende zelfverdediging de enige mogelijke sanctie is tegen onrechtmatige daden (hoewel geweld zeer prominent aanwezig is, maar dat is ook het geval binnen individuele natiestaten, om te beginnen in de Verenigde Staten).

Verder moet opgemerkt worden dat het uitwissen van culturele verschillen en het verdringen van gevoelens van nationale verbondenheid waarop Kelsen hoopt ten behoeve van de juridische vereniging van de wereld met behoorlijk veel wantrouwen bekeken zullen worden door degenen die denken dat het bestaan van verschillende culturen en allerlei soorten etnische en nationale identiteit juist een antropologische hulpbron is die niet opgegeven moet worden. Dit wantrouwen kan omslaan in vijandigheid bij degenen die vrezen dat het kosmopolitische project een uitdrukking is van onversneden machtszucht van de westerse wereld. Hedendaagse auteurs stellen dat de kosmopolitische doctrines slechts het ideologische contrapunt zijn van de huidige globaliseringsprocessen die de technische, economische en militaire macht van de industriële machten in de kaart spelen.[50] Aan de andere kant kan niet worden veronachtzaamd dat Kelsens voorstel van een Wereldstaat alle culturele connotaties bevat van Europees etnocentrisme. Het is, zoals we gezien hebben, geïnspireerd door een intellectuele traditie die niet alleen niets heeft met een pluralistische visie op de relatie tussen natiestaten, maar zich ook niet interesseert voor andere culturen en juridische en politieke tradities dan de westerse. Kelsens kosmopolitisme, gecombineerd met het voorstel van de middeleeuwse doctrine van de *iustum bellum* en de idee van een gerechtshof met de macht om militaire geschillen tussen staten te beslechten, roept zelfs het beeld op van de *respublica christiana*, met in het centrum het onbetwiste geestelijke en wettelijke gezag van het Romeinse pausschap. Maar afgezien van dit anachronistische aspect lijkt Kelsens gerechtelijke pacifisme ook in het heden onder druk te staan als het innovatieve en tegelijkertijd realistische voorstel dat Kelsen ervan maakte. De bittere toon waarmee Kelsen aanvankelijk de partijdigheid van het Neurenbergtribunaal[51] verwierp en vervolgens zijn kritiek op de buitensporige politieke en militaire macht

die aan de Veiligheidsraad in het Handvest van de VN toegewezen was,[52] wijst op de praktische onhaalbaarheid van Kelsens gerechtelijke pacifisme, op het illusoire karakter ervan. Kelsens teleurstelling is het bewijs dat zijn onderscheid tussen 'gerechtelijk' pacifisme en pacifisme van de uitvoerende macht van weinig betekenis is.

Als Kelsen stilzwijgend aangenomen heeft, waarvoor enkele aanwijzingen zijn, dat het gerechtshof voor altijd — niet alleen in het beginstadium — ondersteund zou moeten worden door de militaire apparaten van de Grootmachten, dan is zijn voorstel weinig origineel en ligt het geheel in de lijn van de traditie van institutioneel pacifisme die loopt van de Heilige Alliantie, via de Volkenbond naar de Verenigde Naties. En dan blijkt het gebaseerd te zijn op een reductionistische visie van internationale vrede als zuiver en alleen een politieke en militaire garantie voor collectieve veiligheid, en dus voor het in stand houden van de bestaande machtsverhoudingen. Want het is duidelijk dat een internationaal gerechtshof dat verplicht is zijn toevlucht te nemen tot de militaire apparaten van de Grootmachten om zijn vonnissen af te dwingen, niet onpartijdig kan zijn, in het bijzonder niet wanneer het uitspraak moet doen in conflicten waarbij een Grootmacht betrokken is. Het gerechtshof zou niet onpartijdiger kunnen zijn dan de huidige Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, afhankelijk als deze is van de vetomacht van een paar Grootmachten of anders van de NAVO. En zijn rechtsmacht zou zich niet kunnen beroepen op een fundering van het type van de liberale of representatieve democratie. Kelsens verwachting, die hij laat doorschemeren, dat de Grootmachten de rol zouden kunnen spelen van strenge waarborgers van het internationale recht door de normen ervan te respecteren en de uitspraken van het hof toe te passen, zelfs als dat haaks staat op hun eigen vitale belangen, is duidelijk te optimistisch.

Aan de andere kant moge het duidelijk zijn dat een internationaal gerechtshof, zonder hulp van de militaire apparaten van de Grootmachten (of zelfs tegen hen in) om het afdwingen van de eigen uitspraken te verzekeren, de beschikking zou moeten hebben over een zeer grote macht: het zou zelfs een (nucleaire) supermacht moeten zijn of het rechtsprekende orgaan van een (nucleaire) supermacht, die de beschikking krijgt over een overmacht in vergelijking met de andere Grootmachten. Het laat zich raden wat hiervan de consequenties zullen zijn voor de onpartijdigheid van zijn oordelen. Het behoeft nauwelijks uitleg dat de concentratie van politieke en militaire macht in de handen van een internationaal instituut — of dat nu een uitvoerende of een rechtsprekende macht is — leidt tot concentratie daarin van het *ius ad bellum* — het recht om een oorlog te beginnen — dat weggehaald is bij de natiestaten. Elk soort 'politionele actie' van de

supranationale autoriteit met het mondiale geweldmonopolie zal onvermijdelijk de meer klassieke trekken aannemen van oorlog, zoals inmiddels aangetoond is door de Golfoorlog uit 1991.[53]

CONCLUSIE

Welke theoretische waarde kan, alles overziend, worden toegekend aan Kelsens internationalistische theorie — van de monistische opvatting van het recht tot het primaat van het internationaal recht en het gerechtelijk-kosmopolitisch pacifisme — naast de meer individuele trekken waarop gewezen is in dit essay?

Zelfs de felste critici hebben Kelsens grote historische betekenis erkend: een beslissende koerswending te hebben teweeggebracht in de wetenschap van het internationaal recht, weg van het benauwde perspectief van een op de natiestaat gericht rechtspositivisme in de richting van een voorstelling van de wereldorde in radicaal nieuwe termen. Het lijdt geen twijfel dat Kelsen, vijftig jaar geleden, vooruitliep op veel van de juridische en institutionele problemen die op internationaal niveau naar boven zijn gekomen in de tweede helft van de twintigste eeuw.

Het is vrijwel onmogelijk de grote originaliteit en theoretische grootheid van Kelsens internationalistische constructies niet in te zien

Denk aan de processen van globalisering die de crisis van de natiestaten en van het Westfaalse systeem gebaseerd op hun soevereiniteit op een dramatische manier duidelijk hebben gemaakt. Denk aan het steeds grotere draagvlak voor de leer van de mensenrechten en de nieuwe praktijk van de 'humanitaire interventie' om deze te beschermen, verschijnselen die er *feitelijk* toe hebben bijgedragen dat het internationaal recht zich is gaan uitstrekken tot individuen. Denk vooral aan de recent in het leven geroepen internationale tribunalen voor het voormalig Joegoslavië en voor Rwanda — die het mandaat hebben gekregen oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid begaan door individuen te beoordelen — die zeer waarschijnlijk voorlopers zijn van een permanent Internationaal Strafhof binnenkort. [Dit is inmiddels opgericht, zie ook het interview met Heikelien Verrijn Stuart in deze bundel, red.]

Bovendien is het vrijwel onmogelijk de grote originaliteit en de theoretische grootheid van Kelsens internationalistische constructies niet in te zien, ook omdat die door velen onderstreept wordt, onder wie Norberto Bobbio, Richard Falk en Antonio Cassese.[54] Ten slotte moet wel erkend

worden dat Kelsen zich, ondanks de zogeheten zuiverheid van zijn theorie — terwijl hij hierin met een systematische inconsistentie heel wat waardegebonden aannames en historische en empirische referenties heeft verwerkt — heeft laten kennen als een rechtsgeleerde die als weinig anderen aandacht had voor de internationale gebeurtenissen van zijn tijd: van de 'nationalistische waanzin' die de Europese cultuur in zijn greep hield, waardoor de Volkenbond mislukte, tot de hoofdopdracht om een beter geordende, vredelievende structuur voor de wereld te construeren na de gesel van de twee wereldoorlogen.

Naar mijn mening moet deze erkenning aangevuld worden met de kritische punten die ik in dit essay naar voren heb gebracht en die niet Kelsens historische verdiensten ter discussie stellen, maar wel de consistentie van zijn algemene theorie en het realistische gehalte van zijn politieke voorstellen. Deze kanttekeningen kunnen in de volgende vier punten worden samengevat:

1. Op het terrein van de epistemologie van juridische kennis staat of valt Kelsens monistische hypothese met de neokantiaanse filosofie waarvan deze is afgeleid. Vandaag de dag stelt een postpositivistische en postempirische wetenschapsfilosofie de idee ter discussie dat het logisch-mathematische model gebruikt kan worden als model voor juridische kennis. En een systematische benadering vanuit deze nieuwe gezichtspunten zou belangrijke uitgangspunten kunnen verschaffen voor een relativistische, pluralistische en polycentrische theorie — niet-objectivistisch, niet-monistisch en niet-hiërarchisch — van rechtsverschijnselen, zowel binnen nationale staten als internationaal. Deze zou ook aanknopingspunten bevatten om internationaal recht niet met dezelfde categorieën te beschrijven als staatsrecht.
2. De stelling van het primaat van het internationaal recht (met de vier gevolgtrekkingen, en in het bijzonder de leer van de *iustum bellum*) kan geen aanspraak maken op welke objectieve wetenschappelijke geldigheid dan ook, zelfs niet in de afgezwakte versie die deze beschouwt als een hypothese om juridische kennis te construeren. Vanuit het cognitieve gezichtspunt is deze net zomin nodig als de tegengestelde 'subjectivistische hypothese' die het primaat van het staatsrecht postuleert, en die niet de individuele dimensie ondergeschikt maakt aan de objectieve geldigheid van het recht. Bij Kelsen — een Oostenrijkse intellectueel, persoonlijk betrokken bij de tragedie van de Tweede Wereldoorlog — is juridisch internationalisme zeer waarschijnlijk een (nobele) moreel-politieke keuze.
3. Kelsens pacifisme is geïnspireerd door een tweevoudig normatief optimisme. Enerzijds gaat het uit van de rationalistische veronderstelling dat

het mogelijk is om oorlog uit te bannen, staten te ontwapenen, politieke conflicten af te zwakken en de enorme economische en culturele ongelijkheden die onze planeet splijten te laten verdwijnen, enkel en alleen door juridische en institutionele instrumenten; door het oprichten van een supranationale macht die verondersteld wordt per definitie onpartijdig, rationeel en moreel bevlogen te zijn. Anderzijds is Kelsens pacifisme gebaseerd op een enorm vertrouwen in strafrechtelijke instrumenten. Het gaat er met enige stelligheid van uit dat het voorbeeldig straffen van een paar individuen verantwoordelijk voor oorlogsmisdaden door een internationaal tribunaal kan werken als een effectief afschrikwekkend middel in relatie tot mogelijke toekomstige oorlogen. Kelsen is er stevig van overtuigd dat supranationaal gerechtelijk handelen de macrostructurele dimensie van oorlog veel meer kan beïnvloeden dan diplomatieke, politieke en economische acties.

4. Kelsens gerechtelijke kosmopolitisme hoopt op de verwezenlijking van een vreedzame wereldgemeenschap gebaseerd op het uitgangspunt van de eenheid van de menselijke soort. Een universele moraal, universeel recht en een universele staat vormen voor Kelsen een compacte normatieve eenheid. Het is in deze poging om de uit de klassieke oudheid, het christendom en de verlichting afkomstige idee van universele harmonie over te planten naar de 'chaos' van de twintigste eeuw en deze geschikt te maken voor de gehele mensheid die Kelsens internationalisme tegelijkertijd fascinerend en kwetsbaar maakt.[55]

* Dit artikel is eerder verschenen als: Danilo Zolo (1998) Hans Kelsen: International Peace through International Law. *The European Journal of International Law*, vol. 9, no. 2, pp. 306-325. Hier gepubliceerd met toestemming van Oxford University Press. Vertaald door Thijs Jansen (met dank voor vertaalsuggesties aan Janne Nijman).

De auteur wenst zijn erkentelijkheid uit te spreken aan Norberto Bobbio voor zijn uitvoerige schriftelijke commentaar op dit essay en aan Antonio Cassesse voor zijn aanmoediging om dit artikel te schrijven. De auteur dankt ook Luca Baccelli, Furio Cerutti, Letizia Gianformaggio, Maria Chiara Pievatolo, Emilio Santoro en Francesco Vertova voor hun nuttige kritische opmerkingen, en Agostino Carrino voor zijn hulp bij het aandragen van verschillende bibliografische bronnen.

Noten

1 Zie H. Kelsen (1920) *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre* (in het vervolg *Das Problem der Souveränität*); idem (1926[IV]) Les rapports du système entre le droit interne et le droit international public, 13. *Recueil des Cours*, vol. 14, pp. 227-331; idem (1958) Die Einheit von Völkerrecht und Staatlichem Recht, 19. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht*, pp. 234-248; idem (1968) Souveränität. In: H. Kelsen, A. Merkl *&* A. Verdross, *Die Wiener rechtstheoretische Schule* Bd. 2; idem (1968) The Essence of International Law. In: K.W. Deutsch *&* S. Hoffmann (red.), *The Relevance of International Law. Essays in Honour of Leo Gross*.

2 Zie de verhelderende pagina's v-ix van de *Vorrede* in *Das Problem der Souveränität*.

3 *Das Problem der Souveränität*, p. 123. En elders: 'Het postulaat van de eenheid van kennis is zonder grenzen geldig, ook op het normatieve niveau, waar het zijn uitdrukking vindt in de eenheid en exclusiviteit van het normensysteem dat geldt, of, wat op hetzelfde neerkomt, in de noodzakelijke eenheid in het gebruikte gezichtspunt bij afwegen, evalueren en interpreteren.' (ibid. op pp. 104-105). Over Kelsens neokantiaanse epistemologie vgl. H. Dreier (1986) *Rechtslehre. Staatssoziologie und Demokratietheorie bei Hans Kelsen*, pp. 56-90; zie ook H. Kelsen en F. Sander (1988) *Die Rolle des Neukantianismus in der Reinen Rechtslehre: eine Debatte zwischen Sander und Kelsen*; ook nuttig is Carrino (Italiaanse vertaling 1989) Presentazione. In: H. Kelsen, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, in het bijzonder pp. xiii-xx.

4 *Das Problem der Souveränität*, p, 316-317. Of het volgende staaltje streng rechtspositivisme: 'de enige rechten die bestaan zijn de rechten die voortkomen uit het rechtssysteem of door de staat zijn toegewezen. De "rechtspersonen die in de staat geïntegreerd zijn" hebben hun rechten (en hun plichten) niet... "als dragers van rechten, als personen". Zij zijn alleen personen voor zover de staat of de rechtsorde hun rechten en plichten sanctioneert, of hen als personen erkent. Net zo goed als de staat hun het persoon-zijn toewijst, zo kan hij hun deze hoedanigheid ook ontnemen. De invoering van slavernij als legale institutie ligt geheel binnen de mogelijkheden van een rechtssysteem of staat' (ibid., p. 45).

5 Zie *Das Problem der Souveränität*, p. 317. 'Net zoals het egocentrische standpunt van een subjectivistische kennistheorie samenhangt met moreel egoïsme, zo is de juridische cognitieve hypothese van het primaat van het nationaal recht, onlosmakelijk verbonden met het staatsegoïsme van een imperialistische politiek' (ibid.).

6 Ibidem, pp. 314-315 en 317. Meer dan dertig jaar later, in zijn *Principles of International Law* (derde druk, 1967) [hierna *Principles*], pp. 569-588, hield Kelsen nog steeds strikt vast aan de epistemologie van de neokantiaanse school van Marburg.

7 *Principles*, p. 587. Over dit cruciale punt wisselt Kelsen echter van opvatting. In *Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik* (1934) [hierna *Reine Rechtslehre*] worden het primaat van het internationaal recht en de verdwijning van het 'soevereiniteitsdogma' gepresenteerd als het technische resultaat van de zuivere rechtstheorie (Engelse vertaling: *Introduction to the Problems of Legal Theory* (1992), pp. 124-125). In de tweede druk van *Reine Rechtslehre* (1960), op pp. 343-345, stelt Kelsen dat uitsluitend de monistische opvatting voortkomt uit theoretische noodzaak, terwijl de keuze tussen het primaat van het internationaal recht of het primaat van het nationaal recht uitsluitend gefundeerd kan worden op ideologische of politieke voorkeuren (Engelse vertaling: *Pure Theory of Law* (1967), op pp. 344-347. Over dit punt in het algemeen, zie H. Hart (1983) Kelsen's Doctrine of the Unity of Law. In: H. Hart, *Essays in Jurisprudence and Philoso*phy.

8 *Das Problem der Souveränität*, p. 317.

9 Ibidem, pp. 9-10; en Carrino, supra, noot 3, p. xx.

10 'Men moet nooit ophouden om te benadrukken dat de logische eenheid van het systeem het fundamentele axioma is van alle normatieve kennis. In de sfeer van normatieve afweging is een werkelijk objectief conflict van normen ondenkbaar' (*Das Problem der Souveränität*, pp. 111 en 120-124). De nationale normen moeten in overeenstemming zijn met de internationale, en als beide met elkaar in conflict zijn, dan moeten de laatste voorrang krijgen. Op zijn minst formeel kunnen internationale normen worden beschouwd als *jus cogens* (dwingend recht) en worden toegepast door nationale gerechten zonder dat zij in nationale wetgeving omgezet hoeven te zijn.

11 Zie *Das Problem der Souveränität*, pp. 271-274; Carrino, supra, noot 3.
12 *Das Problem der Souveränität*, p. 319.
13 Ibidem, p. 205. Over het verband tussen recht en moraal bij Kelsens fundering van het primaat van het internationaal recht, vgl. Silvestri (1996) La parabola della sovranità. *Rivista di diretto constituzionale*, 1, pp. 34-39.
14 *Das Problem der Souveränität*, p. 319.
15 Vgl. *Das Problem der Souveränität*, pp. 317-320. Voor een kritiek op de buitensporige normatieve ambities van Kelsens theorie, zie Hedley Bull (1986) Hans Kelsen and International Law. In: R. Tur en W. Twinings (red.), *Essays on Kelsen*; zie ook sir Hersch Lauterpacht (1933) Kelsen's Pure Science of Law. In: *Modern Theories of Law*, pp. 105-38; G. Sperdutti (1976[V]) Le principe de souveraineté et le problème des rapports entre le droit international et le droit interne. *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de la Haye*, volume 153, pp. 319-411.
16 Zie J. Austin (1832, reprint H.L.A. Hart (red.) 1954) *The Province of Jurisprudence Determined*, Lecture VI; H.L.A. Hart (1981) The Concept of Law, passim. Inzake de twijfels over het juridische karakter van internationaal recht, zie ook N. Bobbio (1993) Teoria generale del diritto, pp. 138-140; H. Bull (1977) *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. Londen: MacMillan, pp. 130 ev.
17 De idee van het recht als een dwingend sociaal systeem dat zich in de geschiedenis ontwikkelt in steeds verdergaande centraliserende vormen, is er een waarop Kelsen steeds vaker terugkomt in zijn werk: vgl. in het bijzonder H. Kelsen (1952) *Law and Peace in International Relations, The Oliver Wendell Holmes Lectures 1940-41* [hierna *Law and Peace*], pp. 48-51 en 56-81.
18 Zie *Das Problem der Souveränität*, pp. 69-70 en 257-267; Kelsen, Les rapports du système..., zie noot 1 hierboven, p. 134; idem (1935) *The Legal Process and International Legal Order*. Londen: Constable, p. 12; idem (1953[III]) Théorie du droit international public. *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International*, volume 84, pp. 1-203., op pp. 12 en 22-23; *Principles* op p. 18.
19 Zie *Das Problem der Souveränität*, pp. 258-259 en 266-267; H. Kelsen (1932[IV]) Théorie générale du droit international public: problèmes choisis. *Recueil des cours de l'Academie de Droit International*, volume 42, p. 131; idem, *The Legal Process*, supra, noot 18, pp. 14-15; *Principles*, p. 36; idem, Théorie du droit, supra, noot 18, pp. 71-72; *Law and Peace*, pp. 51-55.
20 Zie Kelsen, *The Legal Process*, supra, noot 18, p. 13. Over het thema van de theorie van de 'rechtvaardige oorlog' in het werk van Kelsen, vergelijk Rigaux (1996) Hans Kelsen e il diritto internazionale, 4. *Ragion pratica*, 6, pp. 91-98; Leben, Un commento a Rigaux, ibidem, pp. 107-109.
21 Zie *Law and Peace*, pp. 36-37.
22 Zie *Das Problem der Souveränität*, pp. 265-266.
23 Vgl. ibidem, pp. 264-267. Een uitvoerige, systematische behandeling van het thema van de *iustum bellum* is te vinden in *Law and Peace*, pp. 36-55. Voor een harde kritiek op Kelsens theorie over de rechtvaardige oorlog zie Bull, supra, noot 15, p. 329. Enkele klassieke pagina's over dit onderwerp zijn van Carl Schmitt in zijn *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum* (1974).
24 Zie *Das Problem der Souveränität*, pp. 204-205 (cursivering toegevoegd). Zie ook *Principles*, p. 586.
25 Vgl. ibidem, pp. 251-253
26 Vgl. Théorie générale, supra, noot 9, pp. 301-303
27 *Das Problem der Souveränität*, pp. 159-167. Kelsen zou hierop uitvoerig terugkomen in *Law and Peace*, pp. 90-102.
28 Vgl. Rigaux, supra, noot 20, pp. 94-98; Leben, supra, noot 20, pp. 106-109. Zie ook Virally (1990) Sur la prétendue primitivité du droit international. In: M. Virally, *Le droit international en devenir*; meer in het algemeen, Herz (1964) The Pure Theory of Law Revisited: Hans Kelsen's Doctrine of International Law in the Nuclear Age. In: S. Engel en R.A. Métall (red.), *Law, State and Inter-*

*national Legal Order. Essays in Honor of Hans Kelse*n; Isak (1988) Bemerkungen zu einigen völkerrechtlichen Lehren Hans Kelsens. In: O. Weinberger en W. Krawietz (red.), *Reine Rechtslehre im Spiegel ihrer Fortsetzer und Kritiker*.

29 Vgl. Rigaux, supra, noot 20, pp. 94-97; Leben, supra, noot 20, pp. 118-120

30 Vgl. *Principles*, pp. 29-33.

31 Vgl. H. Kelsen (1950) *The Law of the United Nations*. Kelsen beperkt zich tot het tussen de regels door opmerken dat procedures ten aanzien van de besluitvorming in de Veiligheidsraad niet in overeenstemming zijn met de democratische idealen die tijdens de Oorlog verkondigd waren door de overwinnaars, en die het Handvest van de VN als geheel hadden geïnspireerd (pp. 276-277).

32 Vgl. *Peace through Law* (1973) [hierna *Peace through Law*], pp. 58 en 135.

33 Zoals Michael Walzer deze betitelt in zijn *Just and Unjust Wars* (1992), pp. 263-268.

34 Vgl. *Peace through Law*, pp. 72-73 ('Dat een individu gestraft moet worden ook al heeft hij niet vrijwillig of te kwader trouw of met verwijtbare nalatigheid gehandeld, de zogenaamde "absolute verwijtbaarheid", is niet geheel uitgesloten, zelfs in het moderne strafrecht'). Over het thema van 'absolute verwijtbaarheid' in nationaal en internationaal recht zie ook *Law and Peace*, pp. 96-106. Over hetzelfde thema zie het essay van Parisoli (1997) Soggetto responsabile, sanzione collettiva e principi morali: suggestioni kelseniane in tema di politica internazionale, 11. *Filosofia politica*, 3, pp. 471-489.

35 Vgl. *Peace through Law*, p. 10.

36 Zoals we echter weten sluit Kant in *Zum ewigen Frieden*, in tegenstelling tot Kelsen, de mogelijkheid uit om in de afwezigheid van een internationale politieke orde van een 'rechtvaardige oorlog' te spreken: voor Kant handelt een staat die een oorlog begint als rechter in eigen zaak. Over het debat tussen 'kosmopolitische' (H. Bull, M. Wight & T. Schlereth) en 'op de (nationale) staat gerichte' (F.H. Hinsley, W.B. Gallie, I Clark, P. Riley & H.L. Williams) exegeten van het kantiaanse pacifisme, zie Hurrell (1990) Kant and the Kantian Paradigm in International Relations, 16. *Review of International Studies*, 3, pp. 183-205).

37 Vgl. *Peace through Law*, pp. 3-9 en 11-13; *Law and Peace*, pp. 142-144.

38 Vergelijk ibidem, pp. 14-15. In de vroege jaren veertig wijdde Kelsen een lange reeks essays en artikelen aan dit voorstel, die hij citeert in een lange voetnoot samen met de adhesiebetuigingen van talrijke politieke en religieuze organisatie in de Verenigde Staten (ibid.).

39 Vgl. *Peace through Law*, pp. 13-15; *Peace and Law*, pp. 145-168.

40 Vgl. *Peace through Law*, pp. 66-67.

41 Vgl. ibidem, pp. 19-23.

42 Vgl. ibidem, pp. 71 e.v.

43 Het gaat hier om het beginsel dat strafrecht nooit met terugwerkende kracht toegepast mag worden, *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege poenali*, dat wil zeggen: geen delict, geen straf, zonder voorafgaande strafbepaling (red.).

44 Vgl. ibidem, pp. 87-88. Hier geeft Kelsen ook een staaltje van normatieve vermenging van moraal en recht die niet mogelijk zou moeten zijn vanwege de 'zuiverheid' van zijn rechtstheorie. Over het vermogen van zo'n international strafhof om over de individuele aansprakelijkheid voor oorlogsmisdaden te oordelen, heeft Bull, supra, noot 16, p. 89, opgemerkt dat hun symbolische functie zwaar geleden heeft onder de selectiviteit van hun oordelen. Het zijn de 'overwinnaars' geweest die deze tribunalen hebben gestimuleerd en er zonder uitzondering als rechter zijn opgetreden, terwijl degenen die in aangeklaagdenbank verschenen in de meeste gevallen een paar zondebokken waren die de verliezers vertegenwoordigden.

45 Vgl. Kelsen (1947) Will the Judgment in the Nuremberg Trial Constitute a Precedent in International Law?, 1. *The International Law Quarterly*, 2. Kelsen zou op dit thema terugkomen in *Principles*, op pp. 215-220.

46 Vgl. *Peace through Law*, pp. 110-115. Kelsen vond dat de Sovjet-Unie, door Polen binnen te vallen en de oorlog aan

Japan te verklaren, oorlogsmisdaden had begaan die strafbaar waren voor een internationaal tribunaal.

47 Hier zou ik van de gelegenheid gebruik willen maken om te verwijzen naar mijn *Cosmopolis. Prospects for World Government* (1997), pp. 1-18.

48 Het thema van een 'derde partij' als garantie voor internationale vrede is uitgewerkt door Norberto Bobbio in de bundel artikelen *Il terzo assente* (1989). Zie, meer in het algemeen, ook P.P. Portinaro, *Il terzo* (1986).

49 Zie Keohane (1983) The Demand for International Regimes. In: S.D. Krasner (red.), *International Regimes*; Krasner, Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables. In: ibidem.

50 Zie S. Latouche (1989) *Lóccidentalisation du monde. Essai sur la signification, la portée et les limites de l'uniformisation planétaire*; M. Featherstone (red.) (1991) *Global Culture, Nationalism, Globalization and Modernity*; B.S. Turner (1990) *Theories of Modernity and Postmodernity*.

51 Kelsens oproep aan de overwinnaarstaten van de Tweede Wereldoorlog om hun eigen soldaten te onderwerpen aan oordeel van dezelfde tribunalen voor de beoordeling van de vijand lijkt de radicaal partijdige, destructieve logica van de oorlog over het hoofd te zien.

52 In *Principles* benadrukt Kelsen dat de Verenigde Naties eindelijk 'een systeem van internationale veiligheid introduceren dat gekenmerkt wordt door een hoge aard van centralisering' (p. 40), maar klaagt hij toch dat het buitensporig ruime mandaat dat de Veiligheidsraad gekregen heeft verhindert dat het kan handelen als een rechtsprekend orgaan, dat is als een bron voor centrale, gelijke en universele rechtspraak die de aanzet kan geven tot een effectief systeem van sancties als alternatief voor oorlog, in het bijzonder voor oorlog uit zelfverdediging' (p. 47-51).

53 Vgl. Falk (1991) Reflections on the Gulf War Experience: Force and War in the United Nations System, 3. *Juridisk Tidskrift*, 1, p. 192.

54 Zie in deze bundel, Bobbio (1992) Hans Kelsen, rechtstheorie en de internationale rechtsorde. Een gesprek, p. 123; N. Bobbio (1992) *Diritto e potere. Saggi su Kelsen*. Richard Falk beschouwt Kelsen als een 'groot internationaal rechtsgeleerde van onze tijd die een coherente interpretatie van de internationale orde heeft ontwikkeld en gepropageerd, R. Falk (1970) *The Status of Law in International Society*, op p. x. Meer ingetogen stelt Antonio Cassese dat Kelsens theorie van het primaat van het internationaal recht 'bijgedragen heeft aan het consolideren van de notie dat staatsorganisaties zich zouden moeten houden aan internationaalrechtelijke normen en daarom internationale normen moeten laten gaan boven nationale', A. Cassese (1986) *International Law in a Divided World*, p. 22 (Cassese was van 1993 tot 1997 de eerste president van het Joegoslavië Tribunaal, red.).

55 Zie in dit verband W. Bauer (1968) Weltrelativismus und Wertbestimmtheit im Kampf um die Weimarer Demokratie, pp. 112-113; vgl. ook Carrino, supra, noot 3, pp. xliv-xlv.

Hans Kelsen: rechtstheorie en de internationale rechtsorde

In gesprek met Norberto Bobbio

door *Danilo Zolo*

Hoogleraar rechtsfilosofie aan de Universiteit van Florence

INTRODUCTIE

In het voorgaande artikel is door Danilo Zolo het denken van de Duitse rechtsfilosoof Hans Kelsen over 'internationale vrede door internationaal recht' beschreven en geanalyseerd. Het werk van Kelsen heeft in de twintigste eeuw een enorme invloed gehad op de Europese rechtstheorie en filosofie, en in het bijzonder op de ontwikkeling van het internationaal recht en de internationale rechtsorde.

* * *

Wie kan hierover beter vertellen dan de Italiaan Norberto Bobbio? Zelf was hij een van de belangrijkste Italiaanse filosofen op het gebied van recht en politiek van de twintigste eeuw en in zijn werk is hij sterk beïnvloed door Kelsen. Hij is door velen verantwoordelijk gehouden voor het uitbreken van de 'Kelsenitis' in Italië in de jaren vijftig.

Tijdens het bewind van Mussolini maakte Bobbio deel uit van antifascistische groeperingen. Zijn belangstelling voor het rechtspositivistische werk van Kelsen had te maken met de zoektocht naar een rechtstheorie die fascisme wel zou kunnen voorkomen. Decennialang was Bobbio hoogleraar rechtsfilosofie en politieke wetenschappen aan de Universiteit van Turijn. Relevant voor zijn eigen denken over oorlog en vrede zijn onder andere zijn boeken *Thomas Hobbes* (1989), *Het probleem van de oorlog en de wegen naar vrede* (1979) en *Een rechtvaardige oorlog?* (1991) over de Golfoorlog. Over die laatste oorlog veranderde hij later van opvatting.

In 1984 benoemde de Italiaanse president Sandro Pertini hem tot senator voor het leven. Ofschoon Bobbio niet in God geloofde, werd hij beschouwd als een gezaghebbend verdediger van de christelijke waarden en normen. Radio Vaticana en de semi-officiële krant van de Heilige Stoel, *L'Osservatore Romano*, noemden hem bij zijn overlijden 'een van de meest uitmuntende leken van de twintigste eeuw'. Bobbio is in januari 2004 op 94-jarige leeftijd overleden.[1]

* * *

Het oeuvre van Bobbio bestaat naar schatting uit 4000 publicaties en is ten onrechte nauwelijks bekend in Nederland. Het is tekenend dat op internet in het Nederlands slechts een bar slechte door een computer vertaalde introductie op Bobbio te vinden is. Geen enkele van zijn boeken is tot nu toe

— voor zover wij hebben kunnen nagaan
— in het Nederlands vertaald. (red.)

HET GESPREK

Het volgende gesprek van Danilo Zolo met Norberto Bobbio vond plaats op 1 juli 1997 in Turijn.

ZOLO Ik geloof dat je Kelsen maar één keer ontmoet hebt, in Parijs in 1957. Herinner je je nog iets bijzonders van die ontmoeting?

BOBBIO Dat is waar, de enige keer dat ik Kelsen werkelijk ontmoet heb was in Parijs in 1957. Dat was tijdens een internationaal seminar georganiseerd door het Institut International de Philosophie Politique, met René David als voorzitter en Raymond Polin, de drijvende kracht achter die gebeurtenis, als secretaris. Ik had mij daarvoor meteen ingeschreven. Ik heb mogelijk niet deelgenomen aan de eerste bijeenkomst, maar heb alle daarop volgende bijgewoond. Deze werden gehouden in de Thiersstichting in Parijs. De seminars waren behoorlijk exclusief, slechts ongeveer 20 mensen namen deel. De neerslag van die bijeenkomsten is te vinden in de *Annales de philosophie politique*, die werden gepubliceerd door uitgeverij PUF (Parijs). Het thema van 1957 was 'het natuurrecht'.

ZOLO Heb je nog andere contacten gehad met Kelsen, bijvoorbeeld per brief?

BOBBIO Nee. Ik herinner mij alleen dat Kelsen op de bijeenkomsten in Parijs waardering liet blijken voor de argumenten in mijn stuk over natuurrecht. En dat hij in de Weense editie van zijn *Allgemeine Theorie der Normen*, deels kritisch, commentaar geeft op een tekst die ik voor de ontmoeting in Parijs had geschreven, te weten 'Inleidende

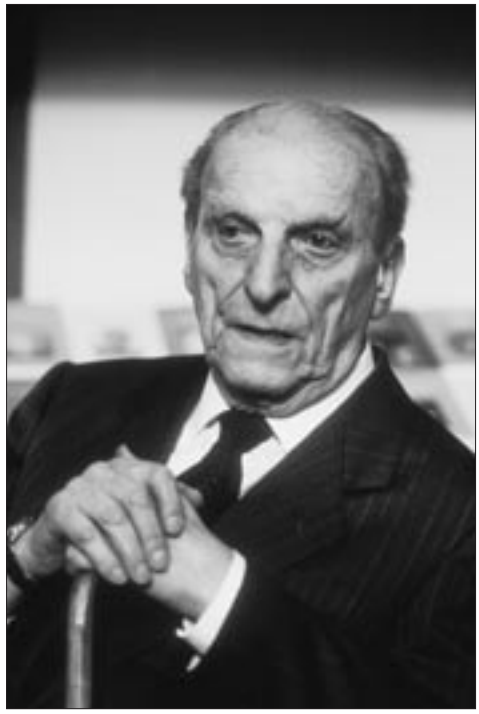


FOTO: COPYRIGHT LEONARDO CENDAMO/ GRAZIA NERI

overwegingen over het redeneren van juristen',[2] verschenen in de *Revue internationale de Philosophie* in 1954. Iemand die Kelsen beter en vroeger kende dan ik, was mijn vriend Renato Treves,[3] ook een leerling van Gioele Solari.[4]

ZOLO Maar jij wordt beschouwd als degene die werkelijk het Kelsenisme in Italië heeft geïmporteerd.

BOBBIO In feite is dat Renato Treves geweest, die al veel eerder, in 1934, een boek had gepubliceerd, *Het recht als relatie,*[5] dat grotendeels aan Kelsen is gewijd. Mijn Kelsenisme daarentegen, waardoor ik gezien ben gaan worden als de verantwoordelijke voor de 'Kelsenitis' in Italië, begint pas een paar jaar later. Toen ik studeerde, was Kelsen, die toen al twee belangrijke werken had gepubliceerd, namelijk *Hauptprobleme der*

Staatsrechtslehre in 1911 en *Das Problem der Souveränitat* in 1920, nog nauwelijks bekend in Italië. In 1954 publiceerde ik *De fenomenologische wending in de sociale filosofie en de rechtsfilosofie*.[6] In dat boek, al was het dan niet duidelijk zichtbaar opgedragen aan Kelsen, verwijs ik niettemin regelmatig naar zijn stellingen. En ik bespreek daarin zowel de kritiek van Kelsen op Rudolf Smends' staatstheorie[7] als de anti-Kelsenpolemiek van zijn ex-leerling Fritz Sander[8] (die een paar jaar later zou overlijden). In 1954, in het essay *Aspetti odierni della filosofia giuridica in Germania*, analyseerde ik wel het werk van twee leerlingen van Kelsen, Felix Kaufmann en Fritz Schreier, die de kritiek van de Marburgschool hadden proberen te verzoenen met fenomenologie.

ZOLO Je had al in de vroege jaren dertig van de vorige eeuw enkele van Kelsens werken gelezen en besproken, maar je beslissende kennismaking met zijn werk lijkt plaats te hebben gevonden niet ver voor de vroege jaren vijftig. Je spreekt zelf in een recent artikel van een 'bekering' na een fase waarin je wat kritischer ten opzichte van zijn werk had gestaan.

BOBBIO Mijn eerste artikel dat geheel gewijd was aan Kelsen, 'De zuivere rechtstheorie en haar critici',[9] verscheen in de *Rivista trimestrale di diretto e procedura civile*, twintig jaar nadat ik begonnen was als rechtsfilosoof, in 1954. Maar mijn 'bekering' tot het Kelsenisme, om die term maar weer even te gebruiken, dateerde al van enkele jaren daarvoor. In mijn lezingen te Padua in 1940-1941 stond een sectie over de trapsgewijze constructie van het rechtssysteem: dit verwees naar Kelsens beroemde *Stufenbau*, die mij toen al fascineerde. Ik kan daaraan toevoegen dat in de colleges rechtsfilosofie die ik gaf aan de Universiteit van Camerino in de tweede helft van de jaren dertig, de lesstof in drieën was verdeeld: de rechtsbronnen, de rechtsnorm en het rechtssysteem. Deze opbouw was direct beïnvloed door mijn lezing van werk van Kelsen. In feite viel mijn 'bekering' tot Kelsen samen met een gewelddadige breuk met het verleden die in de geschiedenis van ons land plaatsvond tussen de tweede helft van de jaren dertig en de vroege jaren veertig. Die historische breuk correspondeert met een ommekeer in mijn intellectuele leven, zowel publiek als privé.

ZOLO Je steun voor het Kelsenisme kan dan worden gezien in de context van de opstand tegen de speculatieve filosofie, in het bijzonder tegen het idealisme?

BOBBIO Jazeker. Toen de ravage die het fascisme aangericht had zich aan het aftekenen was, drong tot ons door dat de speculatieve filosofie ons bitter weinig had geholpen om te begrijpen wat er in Europa en in de wereld gedurende de Tweede Wereldoorlog was gebeurd. We waren weer helemaal bij af, en moesten ons verdiepen in economie, recht, sociologie en geschiedenis. Ik liet de speculatieve filosofie vallen en ruilde deze in voor 'positieve filosofie' — in overeenstemming met de les van Carlo Cattaneo[10] — en begreep dat de rechtsfilosofie deel moest worden van een algemene rechtstheorie. En toen ik die 'algemene rechtstheorie' als een formele theorie was gaan zien, was ik heel dicht in de buurt gekomen van Kelsen en zijn *Reine Rechtslehre*. En ik voelde mij verplicht het voor Kelsen op te nemen tegen zijn critici, toen talrijk in Italië, onder wie zich niet alleen sociologen, maar ook natuurrechtstheoretici en marxisten bevonden. Ik brak toen ook met de idealistische kenmerken van de Italiaanse rechtsfilosofie, die zich destijds concentreerde, in navolging van Croce en

Gentile, op vragen als de 'plaats' die aan het recht moet worden toegewezen binnen de moraalwetenschappen. Mijn essays over 'De zuivere rechtstheorie en haar critici',[11] dat ik al eerder noemde, en 'Juridisch formalisme en ethisch formalisme',[12] dat verscheen in de *Rivista di filosofia* in juli 1954, gaven mij publiek het stempel van 'een Kelsenist', ook al stamde dat laatste artikel van enkele jaren daarvoor. Maar je zou kunnen zeggen dat Kelsen bij ons paste en dat dat al zo was geweest vanaf de dertiger jaren. Al zo lang geleden als in 1932 was mij zijn *Hauptprobleme der Staatslehre* toegezonden (Bobbio laat mij zijn originele exemplaar zien, zwart van aantekeningen. Voorin staat met de hand geschreven: februari 1932).

KELSENS THEORETISCHE MODEL

ZOLO Daarom heb je ook gesteld dat Kelsen voor jou altijd de hoofdauteur is geweest op het gebied van de rechtstheorie. Bovendien heb je erkend dat de twee colleges rechtsfilosofie die je in Turijn gaf in 1957-1958 en 1959-1960 ('Theorie van de rechtsnorm' en 'Theorie van het rechtssysteem') direct geïnspireerd waren door Kelsen. Deze colleges zijn voor jou en veel andere docenten, of zij nu Italiaans zijn of niet, een soort theoretisch model geworden.

BOBBIO Dat is waar. Mijn bijdragen aan het succes van Kelsen in Italië zijn vooral te danken aan de colleges die ik aan de universiteit gegeven heb. Kelsen werd mijn belangrijkste auteur om een heel simpele reden: ik vond dat de theoretische reflectie over recht in een rechtenfaculteit in verbinding moest staan met de 'algemene rechtstheorie', of zoals het in die tijd genoemd werd, met de rechtsfilosofie 'van advocaten' en niet met die 'van filosofen'. En het monumentale werk van Kelsen bood mij precies het model dat ik nodig had: een strenge 'algemene rechtstheorie', systematisch opgebouwd en uitzonderlijk helder — een nogal zeldzame gave, zelfs onder Duitse advocaten. Het was ook een zeer oorspronkelijk theoretisch voorstel, dat in niets leek op de speculatieve bedenksels van het Italiaanse idealisme, dat in die tijd erg aanwezig was in de rechtsfilosofie (overigens kan niet gezegd worden dat deze traditie van vaagheid en speculatieve onduidelijkheid — zelfs vandaag de dag — geheel is verdwenen in de rechtstheorie). Kelsen was de enige auteur die een helder theoretisch alternatief bood. Een paar jaar later verscheen de persoon van Herbert Hart[13] op het podium en ik ontwikkelde een veel nauwere persoonlijke en intellectuele relatie met hem dan ik met Kelsen had. Hart was Engels, maar zijn theoretische onderzoek was nauw verbonden met de Duitse rechtscultuur en bouwde overwegend voort op het denken van Kelsen.

Dit verklaart waarom mijn colleges rechtsfilosofie, en in het bijzonder die over de 'algemene rechtstheorie' wel sterk beïnvloed moesten zijn door Kelsen, en dan in het bijzonder door een van zijn belangrijkste werken, *Reine Rechtslehre*, dat ik gebruikte in de eerste uitgave van 1934. Evenmin moet vergeten worden dat ik met de colleges rechtsfilosofie aan de Universiteit van Camerino begon in de winter van 1935, en dat dat dus bijna op hetzelfde moment was als dat waarop het fundamentele werk van Kelsen verscheen. Kelsen was, en kon niet anders zijn dan, een natuurlijke inspiratiebron voor mij als jonge docent rechtsfilosofie (ik was nog geen dertig jaar oud). Zelfs de structuur van mijn twee colleges in Turijn die ik eerder genoemd heb, reproduceert een fundamenteel onderscheid dat door Kelsen naar voren is geschoven: dat tussen de theorie van (individuele) normen en de theorie van het rechtssysteem als een gestructureerde verzameling van normen.

Het behoeft eigenlijk niet toegevoegd te worden dat de stelling die ik verdedigde — dat wat het recht karakteriseert niet de aard van zijn normen is, maar de structuur van zijn systeem — besloten lag in het onderscheid dat Kelsen had gemaakt tussen het 'statische' systeem, kenmerkend voor ethiek, en het 'dynamische' systeem van het recht. Dit onderscheid zou, zoals we nu weten, de kern worden van het denken van Hart. Hij sprak over primaire normen en secundaire normen, waarbij hij tot de laatste ook rekende de normen inzake de productie van het recht. Ik zeg dit, ook al is het waar dat de belangrijkste stelling van die twee colleges van mij, dat de definitie van het recht niet moet worden gezocht in de onderscheidende kenmerken van de rechtsnorm, maar in die van het rechtssysteem, ook nauw samenhangt met de Italiaanse theorie over de rechtsinstitutie.

ZOLO Ik herinner mij echter dat je terugblikkend op die colleges hebt gesproken over 'excessief Kelsenisme'. Dat betekent dat je Kelsenisme altijd ook met enige afstand is gepaard gegaan. Meteen vanaf je artikel uit 1954, hoewel dat geschreven was om Kelsen te verdedigen tegen zijn Italiaanse critici, bevatten je geschriften ook kritische passages. In dat artikel bestempelde je de irrationaliteit van waarden als het *punctum dolens* (pijnpunt) van Kelsens theorie, verwijzend naar de relatie tussen zuivere rechtstheorie en de rechtssociologie als een ander mogelijk probleem van Kelsens normativisme. En in een volgend artikel wees je — als algemeen tekort van Kelsens werk — op de minimale aandacht die hij besteedde aan het probleem van de functie van het recht, dat hij opofferde voor zijn zuiver structurele analyse.

BOBBIO Dat is waar. Maar wat mij had aangetrokken in Kelsens theorie was zijn voorstelling van het rechtssysteem als de 'hiërarchische' vorm van de *Stufenbau* (daarmee vanzelfsprekend doelend op een hiërarchie die normatief is, niet politiek). De trapsgewijze constructie bracht een wezenlijke ordening aan in de relaties tussen rechtsnormen, vanaf de contractuele normen van de private sfeer, tot rechtspraak, wetgeving, en zo verder tot bovenaan de Grondwet. Zeker, er blijft het delicate probleem van de *Grundnorm*, de fundamentele norm, die een oplossing vormt die niet ophoudt twijfels op te roepen en theoretische discussies aan te jagen. Ik zou echter de *Grundnorm* bij Kelsen willen betitelen als een soort 'logische' sluitsteen van zijn systeem.

ZOLO Maar was jij het niet zelf die heeft laten zien dat in de praktijk geen enkel theoretisch systeem kan worden afgesloten, zelfs niet logisch?

BOBBIO Zeker, je hebt gelijk. Kelsens sluiting van de rechtsorde is herleiding van doeloorzaken tot de oorspronkelijke oorzaak, van empirische gegevenheden tot de *causa sui*. Daarom is bij een wezenlijk niet-metafysische denker als Kelsen de 'sluiting' van een systeem door een *Grundnorm* uitsluitend een verlegenheidsoplossing. Het lijkt een beetje op de idee van de absolute soevereiniteit van de natiestaat. De idee van soevereiniteit als 'de macht der machten' is een verlegenheidssluiting, die niet verschilt van de *Grundnorm* die wordt opgevat als 'norm der normen'. Niets verifieerbaars correspondeert of kan corresponderen met deze noties.

ZOLO Toch heb je de stelling verdedigd in je artikel uit 1981, 'Kelsen e il problema del potere', dat de *Grundnorm* indirect verwijst naar een ideologie die niet de ideologie is van de bourgeoisstaat, zoals polemisch wordt volgehouden door de marxisten, maar de ideologie van de rechtsstaat.

BOBBIO Ja, zo heb ik deze geïnterpreteerd. Bij Kelsen, en laten we niet vergeten dat hij een democratische en pacifistische denker is, is de verwijzing naar de 'fundamentele norm' waarschijnlijk een manier om het rechtssysteem te onttrekken aan de willekeur van politieke macht, om het primaat van het recht en van rechten en

Kelsen wil het rechtssysteem onttrekken aan de willekeur van politieke macht

vrijheden te verzekeren boven *raisons d'état*. Daarbij moet niet vergeten worden dat op internationaal niveau het recht voor Kelsen verbonden is met een fundamentele waarde, te weten vrede. En het is zeker daarom dat hij, in naam van een expliciet pacifistische en anti-imperialistische ideologie, het primaat van het internationaal recht uitroept boven de rechtssystemen van de individuele natiestaten. Voor Kelsen, zoals toevalligerwijs ook voor Thomas Hobbes, is het recht het instrument om vreedzame relaties tussen mensen en staten te introduceren. Voor Hobbes is de fundamentele natuurwet, de 'fundamentele norm' zou je kunnen zeggen, *pax querenda est*. Deze overeenstemming tussen Hobbes en Kelsen heeft altijd indruk op mij gemaakt. Het is geen toeval waarschijnlijk dat nadat ik indringend Kelsen had bestudeerd, ik veel tijd heb besteed aan het bestuderen van Hobbes' politieke denken. Voor beiden is vrede een fundamenteel goed dat alleen door het recht kan worden gegarandeerd. 'Vrede door recht' is zelfs de titel van een beroemd essay van Kelsen.

ZOLO Als ik je nog een keer mag onderbreken, zou ik willen tegenwerpen dat bij Hobbes, als er al iets 'fundamenteels' is waarin het recht wortelt, dat dan niet een abstracte of formele norm is die het rechtssysteem 'afsluit'. Het is meer een feitelijke voorwaarde, die antropologisch en sociologisch is, maar buiten de rechtsvormen blijft; het verhindert zo zelfs dat het rechtssysteem een autonoom systeem kan zijn. Het is de radicale onveiligheid van het menselijk bestaan die agressie produceert, geweld, angst, de behoefte aan veiligheid en de zoektocht naar politieke bescherming. Als je het zo bekijkt, staat Hobbes' realisme heel ver af van Kelsens normatieve metafysica. Misschien is Hobbes wat dit betreft beter vergelijkbaar met een medogenloze criticus van de *rule of law* en van Kelsens normativisme als Carl Schmitt. Als we aanvaarden, zoals jij doet, dat voor Kelsen de *Grundnorm* een 'verlegenheidsoplossing' is, dan staat de deur open naar een niet-formalistische fundering van de rechtsvorm. Wat dan opdoemt op de achtergrond is Schmitts idee van de 'uitzonderingssituatie' of, als je daar de voorkeur aan geeft, de idee dat de macht van de wet, zoals Marx geschreven heeft, onlosmakelijk verbonden is met de wet van het geweld.

BOBBIO Misschien heb ik nooit voldoende duidelijk positie ingenomen op dit punt, dat — ik erken het — niet alleen zeer delicaat is, maar ook — vrees ik — onvermijdelijk dubbelzinnig: de relatie tussen recht en macht. Aan de ene kant verdeelt het recht de macht en deelt het die toe — *lex facit regem* —, maar aan de andere kant is het altijd de macht die het rechtssysteem instelt en de effectiviteit ervan garandeert: *rex facit legem*. En niet te ontkennen valt dat deze dubbelzinnigheid ook terug te vinden is in Kelsen als theoreticus van recht en staat, of dat hij deze in elk geval niet oplost. Ook voor Kelsen betekent de onzekere relatie die hij legt tussen de geldigheid en de effectiviteit van

normen, dat in het hart van het normatieve systeem *lex et potestas converturtur*.

FORMALISME VERSUS ANTIFORMALISME

ZOLO Op dit punt aangekomen kan ik niet anders dan je verheldering vragen over jouw 'formalisme'. Je hebt zelf vaak verklaard dat jij jezelf beschouwt als een formalist in de sfeer van het recht en een antiformalist in de ethiek. Je hebt vaak geschreven en gezegd dat jouw rechtspositivisme altijd een 'kritisch rechtspositivisme' is geweest. Wat betekent die term voor jou?

BOBBIO Wanneer ik spreek over rechtspositivisme, dan maak ik een onderscheid tussen drie mogelijke interpretaties. Ten eerste is er rechtspositivisme als methode, dat is, een manier om het recht te bestuderen als een complex van feiten, verschijnselen of sociale gegevens en niet als een systeem van waarden; een methode die dus het formele probleem van de geldigheid van het recht tot zwaartepunt van onderzoek maakt, niet de axiologische van de rechtvaardigheid van de inhoud van die normen. Ten tweede is er het rechtspositivisme opgevat als een theorie: een theorie van rechtspositivisme, ontwikkeld in het tijdperk van de grote codificaties, liep als een rode draad door de negentiende eeuw. In deze opvatting, van de *école de l'exégèse* tot de Duitse *Rechtswissenschaft*, valt recht volmaakt samen met de positieve orde die voortkomt uit de wetgevende activiteit van de staat. Dit is een legalistische theorie, die de wet als een bevel ziet en groot belang hecht aan een letterlijke, mechanische interpretatie van de opgeschreven normen door de interpreten, in het bijzonder de rechters. Ten slotte is er een derde interpretatie, en die heb ik de ideologie van het rechtspositivisme genoemd: de idee dat de wet van de staat als zodanig absolute gehoorzaamheid verdient, een theorie die kan worden samengevat in het aforisme *Gesetz ist Gesetz*, de wet is de wet. Ik heb altijd het rechtspositivisme in zijn specifiek theoretische en ideologische aspecten verworpen, al heb ik het geaccepteerd als methodologisch gezichtspunt. Ik heb het geaccepteerd in de zin dat rechtswetenschappers degenen zijn die zich bezighouden met een analyse van het recht dat van kracht is in een afgebakende, specifieke politieke gemeenschap. En dat betekent dus dat zij zichzelf geen ethische of ethisch-juridische doelen van universele aard stellen, wat natuurlijk niet uitsluit dat zij zich ook bezig kunnen houden met *iure condendo*...

ZOLO Mag ik je nog een laatste keer interrumperen om te benadrukken dat er in jouw methodologische rechtspositivisme, naar mijn indruk, een nogal dubbelzinnige verhouding is tot de theorie van de mensenrechten. Al ontken je de mogelijkheid van een filosofische en dus universele fundering voor subjectieve rechten, het lijkt erop dat je het erg lastig vindt om de idee van een soort universaliteit van deze rechten op te geven.

BOBBIO Ik weet het niet, ik weet het niet... Je vermoedt dat er in mij, onbewust, een bepaald soort 'Kantianisme' is, een gehechtheid aan de idee dat sommige waarden, zoals respect voor menselijk leven, in alle gevallen tot gelding gebracht moeten worden. Maar ik wil je eraan herinneren dat ik de idee dat morele wetten een universele gelding hebben altijd als hoogst problematisch heb beschouwd. Ik heb daarom heel krachtig de opvatting ondersteund dat er geen enkele norm of morele regel of waarde is — zelfs niet het principe van *pacta sunt servanda*[14] —, hoe fundamenteel ook, waarop niet een keer een uitzondering mag worden gemaakt, waarbij natuurlijk het eerst gedacht

kan worden aan de twee belangrijkste omstandigheden waarin dit kan voorkomen: de noodtoestand en zelfverdediging.

ZOLO Sta mij nog een laatste waarneming toe met betrekking tot het thema van jouw formalisme of Kelseniaans normativisme. Wanneer de staatswetgeving verkeert in een situatie van 'elefantiasis' en turbulentie waardoor het rechtssysteem, *pace* Kelsen, steeds minder coherent en compleet wordt, denk je dan niet dat de macht van de interpreten, in de eerste plaats van de rechters, toeneemt, dat hun discretionaire ruimte toeneemt en zij steeds meer een directe politieke macht zullen neigen te worden?

BOBBIO Ik heb het gevoel dat wat in een crisis verkeert niet zozeer het normativistische model is, als wel het rechtspositivisme. Wat in een crisis verkeert, is de positivistische ideologie van het primaat van de wet van de staat, de suprematie van wetgeving ten opzichte van jurisprudentie en contractrecht. Dit wordt veroorzaakt door de slechte technische kwaliteit van de wetgevingsproducten, door de buitenproportionele hoeveelheden wetgeving en ook door de toenemende complexiteit van sociale verschijnselen die om regulering vragen. En ik denk dat de opvatting dat de rechter centraal moet staan — die om voor de hand liggende historische en institutionele redenen in het Amerikaanse juridische denken stevig verankerd is — ook bestudeerd moet worden of op zijn minst opnieuw in discussie moet worden gebracht in de continentale context. Misschien zou er ook wat meer aandacht geschonken moeten worden aan de ideeën van Bruno Leoni,[15] die ik in het verleden misschien wat al te makkelijk bekritiseerd heb. Leoni, die heel nauw verbonden was met de Engelstalige wereld en in het bijzonder met het conservatieve liberalisme van Milton Friedman en Friedrich Hayek, stelde de Engelstalige traditie van *the rule of law* tegenover de continentale *Rechtsstaat*.

ZOLO Zowel Leoni als Hayek waren zeer felle criticasters van Kelsens juridische 'voluntarisme'. Volgens hen hebben de moderne vrijheden hun wortels in het *ius gentium*, het volkenrecht: het was de wet van de markten, de in- en uitgaande rechten in havens en jaarmarkten, dat de basis heeft gelegd voor de omarming in het Westen van vrije en open samenlevingen. Deze verworvenheid moet beslist niet worden toegeschreven aan de bourgeois revoluties. Zij houden vol dat het ideaal van individuele vrijheid — de 'Britse vrijheden' — gebloeid heeft bij die volkeren die het meest betrokken waren bij grootschalige uitbating en handel.

BOBBIO Ik ben het grotendeels met je eens. Uitgerekend over dit onderwerp schreef ik een paar dagen geleden een lange brief als antwoord op een liberale econoom. In navolging van Leoni zette deze econoom tegen over elkaar aan de ene kant het recht als een spontaan verschijnsel geworteld in conventies dat vooral voortkomt uit het contract, en aan de andere kant de wetgeving als een uitdrukking van de centralistische macht van de staat, met machtswellustige neigingen. Ik heb er geen probleem mee om te erkennen dat Kelsens hele benadering, in de traditie waarvan ik als rechtstheoreticus een halve eeuw geleden ben opgeleid, vandaag de dag in ernstige moeilijkheden verkeert, als er al niet sprake is van totaal in diskrediet geraakt zijn. Ik erken dat er heel veel veranderd is. Daarbij moet niet vergeten worden dat Kelsen een schrijver was en dat hij uit het publiekrecht kwam: daardoor bekeek hij het recht veel meer vanuit de kant van de macht dan vanuit die van de vrijheden van het individu, van het

privé-leven en van individuele privacy. Maar zelfs hier moet je niet overdrijven door de verhouding tussen publiek en privaat recht eenzijdig ten gunste van de laatste overhoop te halen. Dit onderscheid was al aanwezig in het Romeinsrechtelijke denken. De Romeinen maakten een helder onderscheid tussen juridische relaties die meer gericht zijn op individueel nut en die waarin het meer gaat om collectieve belangen. Laten we dat los, dan lopen we het risico dat we de overwinning moeten vieren van het private particularisme boven de dimensie van het publieke domein, en we ons zonder slag of stoot overgeven aan de logica van de markt. En ik vrees dat als dat zou gebeuren, en misschien is zich dat al aan het voltrekken, dat wat zou overwinnen niet de vrijheid van allen zou zijn, maar de oorlog van allen tegen allen.

INTERNATIONALE RECHTSORDE EN VREDE

ZOLO Ik zou nu aan de orde willen stellen hoe de verbindingen zijn tussen je eigen werk en het werk van Kelsen over de theorie van de internationale rechtsorde en het probleem van de vrede. Jij hebt dit thema voor de eerste keer bij de kop gepakt door er een heel college rechtsfilosofie aan te wijden aan de Universiteit van Turijn in het academisch jaar 1964-1965. Daarna, in 1966, publiceerde je in *Nuovi Argomenti* wat velen beschouwen als je belangrijkste essay over internationale betrekkingen: 'Het probleem van de oorlog en de wegen naar vrede'.[16] Ik kwam echter tot de verrassende ontdekking dat in je artikelen over deze onderwerpen verwijzingen naar Kelsen zeer spaarzaam zijn. Ik wil je daarom vragen of Kelsens werk, zoals *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts* (1920) of *Peace through Law* (1944) bij jou een even diepgaande belangstelling opriepen als de andere werken waarover we hiervoor gesproken hebben. En laten we niet twee geschriften over internationaal recht vergeten, het in 1950 verschenen *Law of the united Nations* en *Principles of International Law* uit 1952.

BOBBIO Als ik gedwongen zou worden om twee 'theoretische vondsten' — vergeef mij deze uitdrukking — te benoemen die mij altijd met een diepe bewondering voor Kelsen vervuld hebben, dan zijn dat zijn idee van een hiërarchische structuur van de rechtsorde, waar we al over hebben gesproken, en die van het primaat van het internationaal recht. Ook de idee van het primaat van het internationaal recht was 'een vondst', in de zin dat deze een zeer oorspronkelijk voorstel was. Het theoretische denken over internationaal recht werd toen gedomineerd door de dualistische theorie, en dat hield de idee in dat er twee radicaal van elkaar verschillende normatieve domeinen bestonden, met aan de ene kant de statelijke rechtssystemen en aan de andere kant het internationaal recht, waarvan in twijfel werd getrokken of dit wel werkelijk juridisch volwaardig was. Daarnaast was er ook een monistische leer, die wel in de minderheid was, die het bestaan van een internationale rechtsorde gewoonweg ontkende, en geen ander recht erkende dan dat van soevereine staten. Kelsen draaide letterlijk de traditionele benadering om toen hij een monisme voorstelde waarbij het internationaal recht de enige werkelijk 'objectieve' rechtsorde was, en waarbij statelijke rechtssystemen slechts een deel daarvan vormden, en dan ook nog eens een ondergeschikt deel, dat op de nominatie stond op de lange duur te verdwijnen samen met de soevereiniteit van staten. Dit is volgens mij een buitengewoon voorstel, omdat het het enige is wat ervoor kan zorgen dat het internationaal recht zijn kerntaak kan vervullen, te weten het organiseren van vrede. Ik ben er, zoals je weet,

van overtuigd dat er nooit stabiele vrede kan worden gegarandeerd wanneer dat primaat

> *Ik ben ervan overtuigd dat er nooit stabiele vrede kan worden gegarandeerd wanneer dat primaat van het internationaal recht niet gerealiseerd is*

van het internationaal recht niet gerealiseerd is en de rechtssystemen van de individuele staten het voor het zeggen houden.

ZOLO Zeg je daarmee dat Kelsen tevens een directe invloed heeft uitgeoefend op je 'institutionele pacifisme'?

BOBBIO Daarover is geen twijfel mogelijk. En ik moet toegeven dat ik verrast ben dat, zoals je stelt, ik dat nooit expliciet opgeschreven heb en dat het niet heel duidelijk afstraalt van mijn geschriften over oorlog en vrede. Kelsen is de rechtsgeleerde die niet alleen betoogt dat het hoofddoel van recht vrede en niet rechtvaardigheid is, maar hij gaat zo ver dat hij stelt dat het recht — in het bijzonder internationaal recht — de enige manier is om een blijvende wereldvrede te bewerkstelligen. Wie anders dan Kelsen kan de voorbeeldige bedenker zijn van het 'juridisch' of 'institutioneel' pacifisme, zoals ik mijn eigen standpunt heb betiteld? En wanneer ik, na andere vormen van pacifisme te hebben bekritiseerd, ten slotte uitkom op de idee van een pacifisme dat draait om werkelijk bovennationale juridische instituties — en niet alleen internationale —, dan is dat altijd gebeurd met Kelsens idee van het primaat van internationaal recht in het achterhoofd. Ook had ik in mijn achterhoofd zijn verzet tegen het systeem van soevereine staten in naam van vrede en een anti-imperialistisch ideaal. (En ik kan wel tussen haakjes zeggen dat ik nogal teleurgesteld was toen Kelsen, in de tweede druk van *Reine Rechtslehre*, in 1960, een niet bepaald kleine wijziging aanbracht op dit punt: hij verving de term 'vrede' door 'collectieve veiligheid', en dat was duidelijk in naam van een onbuigzamer geworden instrumentele, antifinalistische opvatting van het recht.)

ZOLO Het lijkt mij duidelijk dat het vooral, zo niet uitsluitend, Kelsens *Das Problem der Souveränität* is geweest dat je tot je 'institutionele pacifisme' heeft geïnspireerd, omdat het daarin is dat Kelsen niet alleen theoretiseert over het primaat van het internationaal recht, maar ook hard de aanval opent op de soevereiniteit van staten en op de idee van de natiestaat. Dit doet hij in naam van de (oorspronkelijk theologische) opvatting van de eenheid van de menselijke soort als *civitas maxima*. Het is ook in naam van dit klassiek kosmopolitische ideaal — van dit 'hoogstaand morele ideaal' zoals hij schrijft — dat Kelsen zelfs zover gaat om het uitsterven van staten te voorspellen en de geboorte van een 'mondiale of universele staat' en van een de planeet omspannende rechtsorde die in staat is om vrede te garanderen door het gebruik van legitiem internationaal geweld. Is dit dan het model geweest dat je heeft geïnspireerd tot wat je je 'kosmopolitische pacifisme' hebt genoemd?

BOBBIO In zekere zin klopt dat. Ik kan dat niet ontkennen, al zou mijn reconstructie op een aantal punten anders luiden. Ik zou hier en daar wat willen verhelderen en nuances willen toevoegen. Hoe het ook zij, laat ik mijn stelling uit het essay van 1966 dat je geciteerd hebt in herinnering roepen waarin

ik het thema vrede het meest uitgebreid aan de orde heb gesteld. Ik onderscheid drie vormen van pacifisme: wat ik genoemd heb 'instrumenteel' pacifisme, dat niet verder gaat dan interventie ten aanzien van de middelen, zoals controle op wapenproductie en ontwapening; dan pacifisme met een moreel-religieuze, didactische of therapeutische benadering, die ten doel heeft om

> *Het enige houdbare pacifisme is een pacifisme dat inzet op een bovennationale ontwikkeling van de bestaande internationale instituties*

de mensheid te bekeren tot de deugd van vreedzaamheid, of dan toch ten minste morele en burgerschapsvorming te geven; ten slotte heb ik de idee van het institutioneel pacifisme voorgesteld, omdat ik er geleidelijk aan van overtuigd ben geraakt dat het enige houdbare pacifisme, haalbaar en effectief in de praktijk, een pacifisme is dat inzet op een bovennationale ontwikkeling van de bestaande internationale instituties. Het argument van Hobbes dat ten grondslag ligt aan mijn opvatting is heel eenvoudig: zoals de mens in de 'natuurstaat' eerst collectief het individueel gebruik van geweld heeft moeten afwijzen en het geweldsmonopolie heeft moeten overdragen aan een enkele macht, zo moeten staten, die vandaag de dag in een 'natuurstaat' verkeren door hun angst voor elkaar, eenzelfde transformatie doormaken. Zij moeten hun macht bundelen in een nieuw hoogste orgaan dat hetzelfde geweldsmonopolie over individuele staten krijgt als de staat heeft ten aanzien van individuen. Het is duidelijk dat ik, weer in de lijn van Kelsen, heel specifiek de analogie van de nationale situatie heb overgenomen die jij bekritiseerd hebt in een van je laatste boeken.

ZOLO Ja, zoals je weet betoog ik dat je niet vanzelfsprekend het bestaan kunt aannemen van een 'wereldsamenleving' die op een of andere manier vergelijkbaar is met de Noord-Europese civiele maatschappij van de zeventiende en achttiende eeuw. Ik geloof niet dat de zogenaamde 'mondiale civiele samenleving' kan dienen als de basis voor de politieke eenwording van de planeet, waarbij op wereldschaal hetzelfde traject zal worden afgelegd dat heeft geleid tot de vorming van de moderne Europese staat. Bovendien waarschuwt Kelsen zelf in *Peace through Law* tegen een te nonchalant gebruik van de analogie met de nationale situatie bij het opperen van de mogelijkheid van een wereldfederatie van staten.

BOBBIO Een van de bezwaren die gemaakt kunnen worden tegen je kritiek op die analogie is dat bij de vorming van de grote federale staten, zoals de Verenigde Staten, op het niveau van statenrelaties juist wel hetzelfde proces van machtsconcentratie plaatsvond dat karakteristiek was voor het ontstaan van Europa uit de feodale anarchie in de zeventiende en achttiende eeuw. Deze staten waren juist heel sterk gebouwd op die analogie met de nationale situatie, daarover is geen twijfel mogelijk. Je kunt volhouden dat de idee van een mondiale federale staat een utopie is, en dat culturele, economische, religieuze en andere verschillen hier veel groter zijn. Maar daarmee is niet ontkend dat de federale staat vandaag de dag een concrete institutionele realiteit is, en dat het — theoretisch gezien — helemaal niet absurd is of uit de lucht gegrepen om deze als model te nemen voor de organisatie van supranationale instituties. De trend dat

moderne staten een deel van hun macht afstaan aan supranationale organismen is al ingezet. Denk maar aan Internationale Tribunalen voor het voormalige Joegoslavië en voor Rwanda. Dit is een ontwikkeling die Kelsen zelf beschreven heeft en waarop hij hartstochtelijk gehoopt heeft toen hij in 1944, in *Peace through Law*, het voorstel deed om een internationale strafrechtelijke autoriteit te creëren om individuen te kunnen vervolgen voor oorlogsmisdaden waarvoor zij verantwoordelijk waren. Dit is precies wat het Haagse tribunaal aan het doen is, al is het dan alleen maar voor het voormalige Joegoslavië. Wat zich aan het ontwikkelen is, is de trend dat het internationale rechtssysteem niet meer wordt geconstrueerd als een samenwerkingsverband van staten, maar als iets wat alle burgers van alle staten erkent als rechtssubjecten. Dit correspondeert ook met een voorspelling van Kelsen, en was al erkend in de Universele Verklaring van de Rechten van de mens uit 1948, waarvoor individuen ook subjecten zijn van het internationale rechtssysteem. Een deel van de macht van staten over hun burgers is dus bij hen weggehaald en overgedragen aan supranationale instituties die toezien op het beschermen van fundamentele rechten, zelfs tegen de autoriteiten van de individuele staten in. Hoe in de praktijk de internationale bescherming van mensenrechten gerealiseerd moet worden — door middel van welke gerechtelijke instituties bijvoorbeeld — is een zeer delicate vraag, maar het kan niet worden ontkend dat we langzaam bewegen naar een punt waar individuen niet langer meer uitsluitend burgers zijn van een individuele staat, maar ook burgers of subjecten van supranationale entiteiten of zelfs van een federale staat van wereldwijde omvang. Dit correspondeert, voor mijn gevoel, met Kants idee van 'kosmopolitisch recht', het recht van universeel burgerschap, op basis waarvan alle menselijke wezens als zodanig wereldburgers zijn. En het is zeker dat dit ook strookt met iets wat deel is van de katholieke traditie. 'Niemand is een vreemdeling' is een fantastische uitdrukking die ik onlangs de paus hoorde uitspreken. Maar dit is, naar mijn overtuiging, in feite het werkelijke ideaal van het recht...

ZOLO Er zijn echter sommigen, ik denk bijvoorbeeld aan Serge Latouche, die stellen dat we na de mondiale overwinning van de markteconomie in toenemende mate vreemden voor elkaar worden, tot het punt waarop we vandaag kunnen zeggen dat 'iedereen een vreemdeling is'. Aan de andere kant zijn er degenen die stellen dat de verschillen tussen culturen en volkeren, en daarom ook in bepaalde opzichten hun politieke verschillen, een weelde vormen die bedreigd wordt door het 'kosmopolitische' proces van verwestersing van de wereld dat geleid wordt door de supermacht VS.

BOBBIO Ik begrijp het, maar het gaat er hier om dat er een trend in ontwikkeling is,

> *Wat mij betreft is het ideaal dat de rechtssubjecten in het mondiale systeem individuele personen zijn en geen staten*

en dit kan naar mijn gevoelen niet worden ontkend, die ons beweegt naar de realisering van Kants ideaal van kosmopolitisch recht. Wat mij betreft is het ideaal dat de rechtssubjecten in het mondiale systeem individuele personen zijn en geen staten...

ZOLO Maar als we ons even een mondiaal politiek systeem voorstellen waar

aan de ene kant individuen zijn en aan de andere kant machten gebundeld in een wereldstaat, zonder dat er nog langer enige bemiddeling plaatsvindt door politieke tussenstructuren, lopen we dan niet het gevaar om een soort van kosmopolitisch jakobinisme in het leven te roepen? Als de soevereiniteit van de nationale Leviathans wordt weggewerkt omdat die verantwoordelijk wordt gehouden voor het voorkomen van internationale anarchie en oorlog, blijft het voor mij moeilijk te begrijpen waarom autoritaire of totalitaire soevereiniteit van de Leviathan niet gewoon zou terugkeren, en dan enorm veel krachtiger, in de vorm van de universele staat waarin alle internationale macht gebundeld is die daarvoor altijd verspreid en verdeeld was over duizenden beekjes. En deze Leviathan zou ongetwijfeld de vorm krijgen van een exclusief 'directoire' van economische en militaire supermachten.

BOBBIO Ik heb elders al de kans gehad te zeggen dat hoewel jouw 'antikosmopolitische stellingen' mij bij eerste lezing niet overtuigden — daarvoor blijf ik te zeer een onverbeterlijke kosmopoliet —, deze mij uiteindelijk wel lang aan het denken hebben gezet. Je kritiek was van een kaliber dat mij werkelijk aan het denken zette. Toch dringt steeds meer tot ons door waarom er vandaag de dag, op elk continent, een sterke trend is om bovennationale juridische en politieke entiteiten te ontwikkelen, op een regionale schaal. Verreweg het belangrijkste voorbeeld daarvan is de Europese integratie, die niet tot stilstand is gekomen, maar steeds verder gaat. De Verenigde Staten van Europa, een vooruitzicht waartegen zich geen enkele politieke kracht op het vasteland vandaag de dag verzet, toont het succes van de trend die jij bekritiseert, te weten de trend dat het versnipperd zijn van macht wordt overwonnen door deze te bundelen in supranationale organismen.

ZOLO Je hebt gelijk, ook al moeten we de risico's die de integratie meebrengt voor de rechten en belangen van de zwakkere Europese subjecten, individueel en collectief, niet onderschatten. Ralf Dahrendorf heeft, met vele anderen, krachtig tegen dit gevaar gewaarschuwd in verband met het Verdrag van Maastricht. De Europese Unie is vandaag de dag heel ver verwijderd van het model van de constitutionele staat, of zelfs van de rechtsstaat. Aan de andere kant lijkt er nergens iets van wat een 'Europese civiele samenleving' genoemd zou kunnen worden te ontstaan die democratische legitimatie zou kunnen verlenen aan de 'constitutie' van een federale staat. Vanuit een meer algemeen gezichtspunt is het duidelijk dat de Europese integratie voor alles een economisch en militaire versterking is van een van de rijkste, meest ontwikkelde gebieden van de hele planeet, maar ook een toenemende verwijdering van de mediterrane landen met zich meebrengt. Ook in theoretische termen valt zeer te betwijfelen dat de prikkel om regionale en politieke gehelen te vormen de inclusieve richting uitgaat, dat is een kosmopolitische, of juist precies de andere kant op, richting uitsluiting, waarbij de rechtsongelijkheid en de ongelijkheid in macht en welvaart toenemen, zowel tussen de staten als tussen hun burgers.

BOBBIO Toch worden Italiaanse burgers, net als Franse of Duitse burgers, geleidelijk aan burgers van Europa. En dit zou een fase moeten zijn, zoals ik graag zeg, in het proces om de grote muren te slechten die de wereld verdeeld houden. Vanzelfsprekend sluit ik echter niet mijn ogen voor de belemmeringen die bestaan en die steeds ernstiger worden als het gebied dat politiek bij elkaar gebracht wordt groter wordt.

DE THEORIE VAN DE 'RECHTVAARDIGE OORLOG' EN HET PROBLEEM VAN DE JURIDISCHE EN MORELE KWALIFICATIE VAN OORLOG

ZOLO Laten we overstappen, ter concludering van onze dialoog, op een onderwerp waarmee je heel lang bezig bent geweest en waarover wij het tijdens de Golfoorlog oneens waren. Dat is het probleem van de juridische en morele benadering van oorlog. Jij hebt herhaaldelijk de leer van de rechtvaardige oorlog bekritiseerd, in het bijzonder in je essay 'Il problema della guerra e le vie della pace', waarin je deze leer in de nucleaire eeuw tot achterhaald bestempelt. Je hebt gesteld dat de moderne oorlog vanuit zowel moreel als juridisch gezichtspunt *legibus soluta* is, de wetten ontstijgt. Hij valt, zo heb je geschreven, onder geen 'denkbaar criterium van een verklaring of van rechtmatigheid. Hij is ongecontroleerd en oncontroleerbaar door het recht, zoals een aardbeving of een storm. Na beschouwd te zijn hetzij als een manier om recht te af te dwingen (de theorie van de rechtvaardige oorlog), hetzij als een onderwerp van juridische regulering (in de ontwikkeling van het *ius belli*), is oorlog weer, zoals in Hobbes' voorstelling van de natuurstaat, het tegengestelde van recht'. Je onverzoenlijke morele en juridische verwerping van oorlog staat heel ver af van Kelsen, die, al is het dubbelzinnig en aarzelend, toch een leer van de rechtvaardige oorlog omarmde. Ik heb echter de indruk dat je in de afgelopen jaren op dit punt van opvatting veranderd bent. Je waardeerde bijvoorbeeld het boek *Just and Unjust Wars*[17] van Michael Walzer, en in een interview na de Golfoorlog, zoals ik al vermeldde, hield je vol dat de traditie van de rechtvaardige oorlog ons nog steeds iets belangrijks te zeggen heeft. Denk je dat deze leer nog steeds bruikbare en belangwekkende aanknopingspunten bevat?

BOBBIO Ik wil benadrukken dat mijn gedachtevorming over het thema oorlog is begonnen in de jaren zestig van de vorige eeuw, dat was de periode van de Koude Oorlog en het afschrikkingsevenwicht. Toen ik oorlog definieerde als een gebeurtenis vergelijkbaar met een natuurramp, die zich moreel of juridisch niet laat beoordelen, ging dat hoofdzakelijk over nucleaire conflicten. Aan die overtuiging houd ik vast. Het risico is echter dat uit deze stellingname het principe wordt afgeleid dat in het nucleaire tijdperk elke soort gewapend conflict onrechtmatig en onrechtvaardig is. Men zou zelfs de conclusie kunnen trekken dat een oorlog waarin men zich verdedigt tegen agressie of een oorlog ten behoeve van nationale bevrijding ook onrechtvaardig is. Ik ben het met die conclusie niet eens, omdat ik van mening ben dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen 'primair geweld' en 'secundair geweld', tussen degene die het eerst militair geweld gebruikt en diegenen die uit zelfverdediging handelen. Over het algemeen is degene die het eerst geweld gebruikt de agressor, en zijn degenen die in reactie daarop geweld gebruiken de zwakkeren, gedwongen als zij zijn zich te verdedigen: de twee posities kunnen noch juridisch, noch moreel op hetzelfde niveau geplaatst worden. Dit is de klassieke topos van agressie en verzet tegen agressie. Ik ben mij er zeer van bewust dat het helemaal niet eenvoudig is om in specifieke situaties helder te bepalen wie de agressor is en wie het slachtoffer, bijvoorbeeld in een burgeroorlog. Toch kunnen we niet om het feit heen dat — zoals ik ook stelde tijdens de Golfoorlog — als we geen criteria afspreken voor het juridisch en moreel beoordelen van militair geweld, we het risico lopen altijd de bullebak zijn zin te geven. Ik zeg meestal dat als we allemaal gewetensbezwaarden zouden zijn behalve één, dat deze dan de wereld zou

overnemen. Agressors zijn erg blij wanneer zij tegenstanders aantreffen die het gebruik van geweld afwijzen. Daarvan ben ik absoluut overtuigd. Ik zeg dit met het grootst mogelijke respect voor geweldloosheid en voor absoluut pacifisme. En zeker, er zou door iedereen een werkelijk absoluut pacifisme in praktijk moeten worden gebracht... maar we weten dat de situatie zo niet is, en ook misschien nooit zal worden.

ZOLO Ik zou daarbij willen aantekenen dat dit allemaal praktische argumenten zijn die niet noodzakelijkerwijze leiden tot de conclusie dat moderne oorlog, onder bepaalde omstandigheden, moreel rechtvaardig (of onrechtvaardig) kan zijn. Als het grijpen naar oorlog plaatsvindt door een noodsituatie — de noodzaak om zich tegen een agressor te verdedigen —, wordt het daardoor nog niet een moreel rechtvaardige handeling, want in een nucleair tijdperk brengt het niettemin afschuwelijke vernietiging en lijden met zich mee, en in het bijzonder het slachtofferen van een zeer groot aantal onschuldige personen of zelfs van slachtoffers van het autoritaire regime — van de bullebak zoals je die noemt, die het eerst tot het geweld heeft aangezet, zoals in de Golfoorlog gebeurd is. Zelfs een oorlog die uit zelfverdediging gevoerd wordt, in een nucleair tijdperk, brengt enorme schendingen van fundamentele rechten van duizenden of honderdduizenden mensen met zich mee. Dus ook een oorlog uit zelfverdediging blijft, om jouw uitdrukking te gebruiken, *legibus soluta* (ontstijgt de wetten).

BOBBIO Toch moeten we stilstaan bij het feit dat gewelddadige mensen echt bestaan... Daarom hebben wij bijvoorbeeld op nationaal niveau aan het politieke systeem, aan de staat een geweldmonopolie toegekend: dit is gebeurd om veelvoorkomend geweld te beheersen en terug te dringen, om burgers te beschermen tegen de agressie van de gewelddadigen. Het is daarom vervolgens lastig te begrijpen waarom dit niet ook op internationaal niveau kan gebeuren — het scheppen van soorten geweldsmonopolie —, waarmee militair geweld kan worden gelegitimeerd tegen degenen die als eerste geweld gebruiken. Daaraan moet worden toegevoegd dat vandaag de dag, op internationaal niveau, een nieuw, zeer ernstig verschijnsel aan het opkomen is: privaat geweld is de kop weer aan het opsteken en zich aan het verspreiden. Het lijkt bijna een terugkeer naar de situatie van de middeleeuwen. Criminele groepen doen aan illegale wapenhandel, drugshandel en de uitbuiting van vrouwen en kinderen komt mondiaal steeds meer voor. De maffia bijvoorbeeld, is een verschijnsel dat zich van het Westen heeft verspreid naar zowel Rusland als China. Dit zijn buitengewoon machtige en zeer goed bewapende criminele organisaties die zelfs beschikken over zware wapens. Tegen dit verschijnsel is de repressiemacht van individuele staten in het geheel niet opgewassen. Hun soevereiniteit kan zelfs worden opgeheven door de grotere macht van die criminele organisaties, iets wat we min of meer gezien hebben in Albanië en misschien ook in de oorlog in voormalig Joegoslavië. Het is helemaal niet zo'n wild idee om je voor te stellen dat er in de nabije toekomst geheel andere soorten oorlog zullen worden gevoerd dan die we tot nu toe gezien hebben in botsingen tussen staten. Die oorlogen werden dan in ieder geval nog in zekere zin getemperd omdat zij onderhevig waren aan regels inzake *ius in bello* die bijvoorbeeld gingen over de behandeling van gevangenen, het verbod op bepaalde soorten wapens, enzovoort. Dit zou allemaal wel eens iets volledig achterhaalds, lachwekkends kunnen worden...

ZOLO Dus je denkt dat alleen een supranationale autoriteit — supranationale rechtbanken en politie — dit nieuwe type private internationaal geweld zal kunnen beheersen?

BOBBIO Ik beperk mij nu even tot de waarneming dat er vandaag de dag nieuwe soorten conflicten en oorlogen zijn. Het

> *Kelsen is de eerste geweest die, in zijn werk van 1944, voorgesteld heeft om een internationaal strafhof onder paraplu van de VN op te zetten*

is een angstwekkend fenomeen... En het is duidelijk dat de macht en de juridische bevoegdheden van individuele staten niet toereikend zijn.

ZOLO Ook om deze redenen stel ik mij voor dat je positief gestemd bent over het Internationale Tribunaal voor voormalig Joegoslavië en dat voor Rwanda. En ik geloof dat jij heel in het bijzonder voorstander bent van het vooruitzicht, dat nu al gedurende meer dan vijftig jaar in debat is en vandaag de dag concreet lijkt te worden, van de oprichting onder de paraplu van de Verenigde Naties van een permanent Internationaal Strafhof.[18] Dit Hof zou moeten oordelen over al diegenen die verantwoordelijk zijn voor misdaden tegen de menselijkheid en andere bijzonder ernstige oorlogsmisdaden, op basis van een internationaal strafrecht.

BOBBIO Ik ben daar natuurlijk geheel voor, en dat is zuiver Kelseniaans. Kelsen is de eerste geweest die, in zijn werk van 1944 dat ik al herhaaldelijk genoemd heb, voorgesteld heeft om een dergelijk strafhof op te zetten. Ik weet dat er formalistische debatten zijn over het Haagse Joegoslavië Tribunaal. Er zijn er die zeggen dat dit een speciaal hof is, of dat de VN veiligheidsraad *ultra vires* was toen zij besloten dit op te zetten. Maar ik denk dat het noodzakelijk was om ergens te beginnen, en dat het juist is geweest om op deze manier te starten. Maar het belangrijkste van alles vind ik dat we in de richting gaan van een internationaal recht waarvan de subjecten niet langer staten zijn, maar ook, en in het bijzonder, individuen. Dat betekent, ik herhaal, de voltooiing van een project dat Kelsen, vooruitziend en moedig als hij was, het eerst heeft bedacht.

* * *

Dit gesprek is eerder verschenen als: Norberto Bobbio and Danilo Zolo (1998) The Theory of Law and the International Legal System. A Talk. *The European Journal of International Law* 1998, vol. 9, no. 2, pp. 355-368. Het is hier gepubliceerd met toestemming van Oxford University Press.

Vertaling: Thijs Jansen (van wie ook de noten zijn)

Noten

1 Zie over Bobbio het recente artikel Pedro Salazar (2007) The Constitutionalism of Norberto Bobbio: a Bridge between Power and Law. *Mexican Law Review*, no. 8, july-december. Hieraan is enige informatie voor de inleiding ontleend.

2 'Considérations introductives sur le raisonnement des juristes'.

3 Renato Treves (1907-1992) onderwees rechtsfilosofie in achtereenvolgens Messina en Urbino. In 1938 werd hij gedwongen in ballingschap te gaan. Hij werd benoemd tot hoogleraar rechtssociologie en rechtsfilosofie

aan de Universiteit van Tucuman in Argentinië. Toen hij na de bevrijding terugkeerde in Italië doceerde hij rechtsfilosofie in Parma en vervolgens in Milaan, waar hij al snel een leerstoel rechtssociologie kreeg toegewezen. Hij was onder andere initiatiefnemer en medeoprichter van de onderzoekscommissie rechtssociologie van de Internationale Vereniging voor Sociologie. Over zijn relatie met Kelsen vanaf 1932 heeft hij geschreven in het voorwoord tot de Italiaanse vertaling van een van de hoofdwerken van Kelsen, te weten *Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik* (1934). De Italiaanse vertaling met Treves' voorwoord verscheen als *Lineamenti di dottrina pura del diritto* (Turijn, 1967).

4 Gioele Solari (1872-1952), Italiaanse rechtsfilosoof bij wie Bobbio gestudeerd heeft en die hij later is opgevolgd als hoogleraar.

5 *Il diritto come relazione*.

6 *L'indirizzo fenomenologico nella filosofia sociale e giuridica*.

7 Rudolf Smend (1882-1975). Hier wordt gedoeld op zijn hoofdwerk *Verfassung und Verfassungsrecht* uit 1928.

8 Fritz Sander (1923) *Kelsens Rechtslehre. Kampfschrift wider die normative Jurisprudenz*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

9 'La teoria pura del diritto e i suoi critici'.

10 Carlo Cattaneo (1801-1869). Over hem heeft Bobbio in 1971 een boek gepubliceerd, te weten *Een militant filosoof: Essays over Carlo Cattaneo*.

11 'La teoria pura del diritto e suoi critici'.

12 'Formalismo giuridico e formalismo etico'.

13 H.L.A. Hart, lang hoogleraar in Oxford, een belangrijke representant van het rechtspositivisme en auteur van klassieke werken als *The Concept of Law* (1961).

14 'Afspraken moeten gerespecteerd worden'.

15 Bruno Leoni (1913-1967) was hoogleraar rechtsfilosofie in Pavia van 1945 tot 1967. Zijn werk is sterk liberaal. Een van zijn belangrijke boeken is *Freedom and the Law* (1961).

16 'Il problema della guerra e le vie della pace'.

17 Verschenen in 1977.

18 Inmiddels is dit Internationaal Strafhof opgericht en te vinden in Den Haag.

RWANDA Murambi
Schedels opgegraven uit een massagraf bij wijze van monument van de genocide op 50,000 Tutsi's and gematigde Hutu's, afgeslacht op 21 april 1994.
Foto: Giacomo Pirozzi | PANOS

‘Het internationaal strafrecht begint een *countervailing power* te worden’

In gesprek met Heikelien Verrijn Stuart

door *Thijs Jansen*

Hoofdredacteur CDV

Wie in de afgelopen jaren het nieuws over het Joegoslavië Tribunaal gevolgd heeft op het NOS-journaal of NOVA heeft ongetwijfeld Heikelien Verrijn Stuart wel eens gezien. Sinds mei 1996 volgt zij het Joegoslavië Tribunaal als juridisch commentator voor het NOS Radio 1 Journaal. Zij studeerde rechten en filosofie aan de Universiteit van Amsterdam. Sinds 1998 volgt zij ook de ontwikkelingen bij het *International Criminal Court* — eveneens in Den Haag — voor de NOS. Daarnaast levert zij met enige regelmaat commentaar voor de VRT en de BBC. Meer vaktechnisch-juridisch zijn de bijdragen die zij sinds 2004 publiceert als schrijvend correspondent van *International Justice Tribune* in Parijs (www.justicetribune.com), een tijdschrift over internationaal humanitair recht en de internationale hoven dat twee keer per maand verschijnt in het Engels en het Frans. Verrijn Stuart is daarnaast onder meer lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en vice-voorzitter van de Commissie Mensenrechten van diezelfde Raad. Aan haar de vraag hoe het internationaal strafrecht zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld heeft.

* * *

‘Ik ben opgeleid als jurist en gespecialiseerd in het strafrecht. Tot 1992 was ik werkzaam bij het Clara Wichmann Instituut, dat ik mede heb opgericht en waar ik onder andere het tijdschrift *Nemesis* onder mijn hoede had. Ons onderwerp was vrouwen en recht. Door mijn publicaties over seksueel geweld raakte ik betrokken bij de internationale vrouwengroepen die het geweld tegen vrouwen in de oorlog in het voormalig Joegoslavië hoog op de agenda hadden staan.

De Verenigde Naties (VN) stuurden in 1992 een Commissie van Experts naar Bosnië om te onderzoeken of er voldoende redenen waren om een tribunaal in te stellen voor oorlogsmisdaden in Bosnië. In die commissie waren ook Nederlandse vrouwen vertegenwoordigd. Ik heb mij toen voorgenomen om als er zoiets als een Neurenberg- of Eichmannproces zou komen, ik dat dan zou gaan volgen. Natuurlijk was ik daarbij onder andere geïnspireerd door de filosofe Hannah

Arendt, die in 1961 het proces tegen Eichmann in Jeruzalem volgde en er het boek *Eichmann in Jeruzalem — De banaliteit van het kwaad* over geschreven heeft.

Het feit dat de VN besloot om het Joegoslavië Tribunaal (ICTY) in Den Haag te zetelen, maakte het wel heel eenvoudig voor mij. Vanaf de eerste procesdag in november 1996 volg ik de processen.

Er was aanvankelijk geen ander referentiekader dan de tribunalen van Neurenberg (1945-1946) en Tokio (1946-1948) en het proces tegen Eichmann in Jeruzalem (1961). Ondanks alle mooie verdragen was de wereld verstard. Na de Tweede Wereldoorlog was men van plan een internationaal hof voor oorlogsmisdrijven op te richten. Belangrijke verdragen als het Genocideverdrag kwamen toen tot stand. Maar de Koude Oorlog maakte de handhaving van al die internationale regels een illusie. Rechtsregels zijn afhankelijk van handhaving om zich te kunnen onderscheiden van politieke voornemens. In die zin is de oprichting van het ICTY cruciaal geweest. Die oprichting was een politieke beslissing, en je kunt zonder cynisme zeggen dat men in New York dacht zich op deze manier zonder bloedvergieten in het conflict te kunnen mengen. Er is veel kritiek op de techniek van de oprichting van het ICTY, via hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Maar het heeft in al zijn onhandigheid en politiek opportunisme een ontwikkeling in gang gezet waarvan niemand kon vermoeden hoe snel die zou gaan en hoe wereldomspannend die zou worden.

Ik herinner mij nog het begin, de eerste dag dat Tadic moest voorkomen. Er was een enorme aandacht van de wereldpers. Er stonden grote rode tenten voor het gebouw van het Tribunaal en er waren aansluitingen voor alle grote medianetwerken uit de gehele wereld. Ik trok die eerste dagen veel op met een verslaggever van *Newsweek*. Hij zat naast

FOTO: FRANK FAHNER

me het boek van Hannah Arendt te lezen. Hij had het fragment aangestreept waarin zij beschreef hoe bij het Eichmannproces na drie dagen een groot deel van de wereldpers weg was en hoe er na twee weken nog maar een handjevol journalisten was overgebleven. Dat zou bij de zaak-Tadic niet anders gaan.

Ik kon blijven. Dat ik het volhield, had in de eerste plaats te maken met het feit dat ik er niet alleen als journalist zat, maar dat ik als jurist een intellectuele goudmijn had aangeboord. Maar minstens zo belangrijk was dat het Radio1 Journaal mij na twee weken vroeg voor hen de verslaggeving te gaan doen van het Tadic-proces. Voor de meeste redacties was dat onmogelijk, omdat ze het geld en de menskracht niet hadden. Maar bij de NOS is de redactie tot op de dag van vandaag geïnteresseerd. Zij staat garant voor een indrukwekkend staaltje follow-upjournalistiek, iets wat over het algemeen niet het sterkste punt is van de media.

Voor mijzelf helpt het kijken door een juridische bril enorm, daardoor blijft het dragelijk. Het is vergelijkbaar met de camera van de fotograaf. Net als het fototoestel zorgt mijn juridische kennis voor enige 'professionele afstand'. Maar ook de wetenschap dat ik het verhaal in vier minuten moet navertellen voor televisie of radio helpt enige gevoelsmatige afstand te bewaren. Terwijl ik luister, orden ik haast onbewust de gegevens. Een strafproces is een kille context voor soms onzegbaar leed. De verzakelijking in de rechtszaal is voor mensen die dat niet eerder hebben meegemaakt vaak een schok. Het feit dat ik na mijn strovuurjournalistiek vervolgens ook nog eens grondiger over de rechtsontwikkeling op dit dynamische rechtsgebied kan schrijven, is erg bevredigend.'

Joegoslavië tribunaal als katalysator

'Het Joegoslavië Tribunaal heeft veel teweeggebracht. Toen het Tribunaal met het proces tegen Tadic begon, was hij voor vrijwel iedereen in het Westen de verpersoonlijking van het kwaad. We, en ik ook, keken er in die tijd naar met de ogen van de Holocaust en tribunalen als die in Neurenberg. Niet in het minst vanwege de beruchte beelden waarop de Bosnische moslim Fikret Alic als een bijna uitgemergelde kampbewoner met ontbloot bovenlichaam, voor het prikkeldraad staat. Zo bracht de *Daily Mirror* 'belsen 92' met chocoladeletters over de hele voorpagina. Tadic was Het Kwaad en werd vrijwel gelijkgesteld aan de kampbewakers uit de Duitse concentratiekampen. Later bleek dat ingewikkelder te liggen. Het Tribunaal heeft laten zien hoe complex 'het kwaad' eigenlijk is. Het is geen toeval dat veel filosofen van dit moment zich bezighouden met het strafrecht, met goed en kwaad, vergeving en wraak, verzoening en herinnering.

Het internationaal humanitair recht is een aspect van de globalisering. Enerzijds neemt door de globalisering de macht van staten af en nemen oncontroleerbare financiële machten het over. Je ziet netwerken ontstaan, van mensen en bedrijven, die niet aan een staat, een moraal of zelfs maar aan één plaats gebonden zijn. Oude machtsstructuren fragmenteren. Maar in het internationaal strafrecht ontstaat een nieuwe taal, ontstaan nieuwe netwerken — als uitingsvorm van de globalisering —, zie je de wereld kleiner worden.

> *'Naar Den Haag gestuurd worden' is internationaal een begrip*

Door de internationale tribunalen ontstaat in hoog tempo een internationaal strafrecht. 'Naar Den Haag gestuurd worden' is — zeker nu de stad ook het Internationaal Strafhof herbergt — internationaal een begrip. We hadden ons toch in het begin van de jaren negentig niet kunnen voorstellen dat mensen in Noord-Oeganda of in Oost-Kongo over de voor- en nadelen van strafrechtelijke vervolging van massamoordenaars zouden spreken, en dan ook nog in Den Haag *of all places*! Er bestond feitelijk nauwelijks internationaal humanitair strafrecht voordat het Joegoslavië Tribunaal begon. Het bestaansrecht ervan werd afgeleid van het oorlogsrecht. De vn beriep zich onder meer op de Haagse Conventies en de Verdragen van Genève. Ook in Nederland hield slechts een handjevol juristen zich ermee bezig. We waren een klein reizend circus en kregen altijd weer de vraag naar de 'zin' van het Tribunaal. Het was opmerkelijk dat vragen die over het nationaal strafrecht sinds het begin van de jaren tachtig nauwelijks meer werden gesteld, nu ten aanzien van het in-

ternationaal recht actueel werden: helpt het, schrikt het af, hebben de slachtoffers er iets aan, is het geen vorm van politieke machtsuitoefening?

Een ander aspect is de technologische ontwikkeling die in dezelfde periode tot een explosie is gekomen. De zittingen van internationale hoven in Den Haag zijn te volgen op internet. Dat betekent dat burgers in Sierra Leone het proces tegen Charles Taylor in Den Haag kunnen volgen. Natuurlijk niet in elk dorp, maar journalisten en betrokkenen hebben op centrale plaatsen de mogelijkheid mee te kijken. Dat is een enorme vooruitgang. In de eerste jaren van het Joegoslavië Tribunaal was dat nog niet zo, toen ging ieder bericht door de zeef van de zwaar gepolitiseerde lokale media. Nu kan iedereen voor zichzelf oordelen.

Een ander vrolijk makend aspect is de internationalisering van de rechtenstudie. Het aantal studenten 'internationaal recht' explosief is toegenomen. Velen reizen de hele wereld rond. Dan doen zij bijvoorbeeld een deel van hun studie in Europa en een ander deel in de Verenigde Staten, lopen ze stage in Afrika en vinden hun eerste baan in Latijns-Amerika. Zo verspreidt het onderzoek en het onderwijs in internationaal recht zich zeer snel. Maar ook, en dat is minstens zo belangrijk: studenten uit de arme landen krijgen toegang tot de internationale instituten. Dat heeft natuurlijk vooral met de marktwerking te maken. Er is domweg behoefte aan kennis over landen in Afrika, en men moet contact zien te krijgen met getuigen en slachtoffers in het veld. Daarvoor is lokale knowhow nodig, maar het effect is wel dat het bedrijf van het internationaal recht nu letterlijk gekleurd is. De uitwisseling tussen rijke landen en ontwikkelingslanden op dat vlak is volop aan de gang.

Tekenend voor die snelle ontwikkeling die het Joegoslavië Tribunaal op gang heeft gebracht, is dat er in hoog tempo ook internationaal draagvlak is ontstaan voor de oprichting in 1998 van het Internationaal Strafhof. Volkomen onverwacht haalde het ICC-verdrag het vereiste aantal ratificaties en kon het al in juli 2002 van start gaan. Op dit moment hebben 104 staten het verdrag geratificeerd. De Verenigde Staten doen nog niet mee, maar in de praktijk leveren zij een belangrijke bijdrage — als het hun politiek uitkomt. Zo hebben ze de overdracht van de situatie in Darfur via de Veiligheidsraad aan het ICC gesteund.'

INTERNATIONAAL RECHT OOK NOG STEEDS RECHT VAN DE STERKSTE

'Dit klinkt allemaal erg rooskleurig, maar ik wil absoluut niet beweren dat de intensieve aandacht voor het internationaal humanitair recht het gevolg is van een sterker geworden morele gevoeligheid. Integendeel.

Zo is de groei van het internationaal recht natuurlijk ook gewoon te danken aan de status die het heeft gekregen. Het is tegenwoordig interessant om internationaal recht te studeren. Het levert goedbetaalde banen op en biedt de mogelijkheid elders in de wereld te studeren en te werken. Kortom, het is *booming business*.

> *Het internationaal strafrecht is ook nu nog in belangrijke mate het recht van de sterkste*

Daarnaast is het nog veel belangrijker te beseffen dat ook nu nog het internationaal strafrecht in belangrijke mate het recht van de sterkste is. Dat was een van de hoofdbezwaren van de verliezers tegen de tribunalen van Neurenberg en Tokio. En dat verwijt is wordt ook nu weer gemaakt. De ad-hoctribu-

nalen worden ingesteld door de Veiligheidsraad van de VN. En al is het Internationaal Strafhof in zekere zin onafhankelijk, toch blijft het voor allerlei essentiële zaken afhankelijk van de VN-Veiligheidsraad en van de medewerking van landen zoals Groot-Brittannië en de Verenigde Staten. Bijvoorbeeld bij de politieke wil die nodig is voor het arresteren van verdachten. Zoals bekend is, worden de tribunalen en het strafhof daarbij vaak gedwarsboomd. Dat is op dit moment heel duidelijk met betrekking tot Darfur. In de contacten met de regering in Khartoem over de overdracht van verdachten aan het ICC houdt iedereen — niet alleen China, maar ook de VS en Groot-Brittannië — de eigen oliebelangen in Soedan in de gaten en daarmee steunt men dat gewelddadige bewind.

In het Westen domineert een mensenrechtenethiek die vooral een slachtofferethiek is. We houden anderen de mensenrechten voor en dwingen die zelfs met bommen af. Kosovo is wat dat betreft een cruciale omslag in de geschiedenis van het Westen geweest. De mensenrechten hebben met het strafrecht en de humanitaire interventies een vlijmscherpe kant gekregen. Hebben wij dat recht? Is er werkelijk een beschavingsvoorsprong of is het slechts een dun gouden laagje? Worden dezelfde maatstaven die op anderen worden toegepast ook op het Westen zelf toegepast? Daarbij zijn wel enige vraagtekens te zetten. De globalisering gaat gepaard met een uit elkaar drijven van arm en rijk op wereldschaal. De armen of slachtoffers van oorlogen raken op drift en wij sluiten de grenzen voor zover dat mogelijk is. Niettemin worden onze samenlevingen heterogener. Het bedreigde gevoel dat daaruit voortkomt — voor een deel vertaald in de angst voor terrorisme —, leidt bij ons steeds meer tot een repressieve samenleving.

Het Westen houdt die mensenrechten aan andere landen voor en wijst slachtoffers aan en boemannen. De vraag is echter waar het die pretentie vandaan haalt. Het lijkt erop dat mensenrechtenethiek en slachtofferethiek samenvallen. We komen in actie voor slachtoffers die voldoen aan bepaalde kenmerken: verschrikkelijk zielig, veilig ver weg. Slachtoffers mogen zeker niet kwaad of agressief zijn en hun rechten opeisen. Oude vrouwen met een hoofddoek en jonge kinderen achter de rokken van hun moeders bieden een goed slachtofferbeeld. Maar ze mogen niet zeuren, drammen, kwaad op ons zijn, ons verwijten maken. Dan vallen ze uit de slachtofferrol. Dan worden niet zij, maar de jonge, gewapende mannen in beeld geschoven.

Eenzelfde selectiviteit zien we bij het conflict tussen Israël en Palestina. Het slachtofferschap van de Joden zien we nog steeds door de bril van de Holocaust. We projecteren ons schuldgevoel op dat conflict. Dat vertekent de werkelijkheid. Bijvoorbeeld: de Palestijnen worden aan deze kant van de wereld sterk geassocieerd met de islam en terreur, terwijl er heel veel Palestijnen staatsburger van Israël zijn. Ik durf te wedden dat verreweg de meeste Nederlanders niet weten dat veel Palestijnen christelijk zijn, dat het spreken over 'Arabieren' onjuist en bovendien denigrerend is. Langzamerhand wordt ook via internationale rechterlijke uitspraken duidelijk dat wat Israël doet een schending van het internationaal recht is, onrechtmatig en zelfs strafbaar. In een *advisery opinion* in 2004 heeft het Internationaal Gerechtshof de muur die Israël aan het optrekken was in de bezette Palestijnse gebieden veroordeeld als in strijd met het internationaal recht en vastgesteld dat alle VN-staten de plicht hebben te zorgen dat die muur wordt verwijderd. De bouw moest worden gestaakt, de muur worden afgebroken en de situatie worden hersteld. Het recht

op zelfverdediging wordt begrensd door het internationaal recht.

Ik herinner mij nog een Amerikaanse CNN-journalist die voor de camera voorspelde dat het een kansloze zaak was en dat het niet tot zo'n oordeel zou komen tegen Israël. Ik sprak hem daarop aan en legde hem uit dat het wel degelijk tot zo'n oordeel zou komen, onder meer omdat het ging om een volgens het internationaal recht verboden annexatie. Hij kon zich dat simpelweg niet voorstellen. Men kan recht niet meer los van politiek denken. Een onderdeel uit die veroordeling is dat Israël ook proportionele middelen moet gebruiken tegen het terrorisme. Het gaat om een pure bezetting. Veel elementen van het geweld en de systematiek van Israël lijken op etnisch zuiveren, en dan zeg ik het vriendelijk. Bij acties van Israël werd de gewone civiele infrastructuur van de Palestijnen vernietigd — bijvoorbeeld computers van instellingen van gezondheidszorg, waardoor de bestanden van patiënten verdwijnen, en het niet doorlaten van ambulances. Een vervolging van Israëlische leiders en uitvoerders zou in de rede liggen, maar zij houden het ICC buiten de deur door het ICC-verdrag niet te ratificeren. Zij stellen zich net zo op als de Amerikanen. Zij mogen wel anderen de les lezen en met geweld aan pakken, maar een wereldhof mag niet over hen oordelen.'

DE EIGEN KRACHT VAN HET STRAFRECHT

'Uit het oordeel over Israël inzake de muur blijkt echter wel dat in de gruwelijk troebele wereld waarin we leven het recht toch een eigen kracht heeft. Er is een internationaal gemeenschappelijke taal. En het internationaal recht beperkt de vrijheid van heel wat kopstukken die zich schuldig hebben gemaakt aan misdaden tegen de menselijkheid. Het heeft er bijvoorbeeld voor gezorgd dat Mladic en Karadzic zich verstopt houden, dat Pinochet niet meer in het buitenland kon reizen. Het fenomeen dat een Spaanse of Belgische aanklager een buitenlandse prominent als respectievelijk Pinochet of Sharon ging aanklagen, is niet altijd helemaal goed gelopen. Dat is ook wel begrijpelijk, omdat het enigszins vreemd is dat een (voormalig) staatshoofd in een ander land voor een nationale rechter wordt aangeklaagd en vervolgd. Het is nu in Nederland zo dat volgens de Wet internationale misdrijven hier alleen die niet-Nederlanders die zich op Nederlands grondgebied bevinden kunnen worden vervolgd. Dat is een goede ontwikkeling, anders wordt het te veel onproductief vingertjes wijzen. De balans lijkt zo langzamerhand te zijn gevonden.

Die nationale vervolging van internationale delicten staat nog in de kinderschoenen. Maar ze zou wel eens een enorme vlucht kunnen nemen. Ook het Internationaal Strafhof legt de eerste verantwoordelijkheid bij het nationaal recht. Het Hof is slechts 'aanvullend'. Alleen als de nationale rechter geen proces kan of wil voeren, heeft het ICC rechtsmacht. Zo wordt het internationaal strafrecht ook verinnerlijkt in nationale staten.

Nederland heeft recentelijk de Nederlandse zakenman Frans van Anraat in hoger beroep veroordeeld tot zeventien jaar cel voor medeplichtigheid aan oorlogsmisdrijven (levering van grondstoffen voor chemische wapens aan Irak, die zijn gebruikt tijdens zijn oorlog met Iran — 1980-1988 — tegen de Koerden in het noorden van Irak). En vorig jaar is de Nederlander Guus Kouwenhoven door de Haagse rechter veroordeeld tot acht jaar cel. Die zaak is nu in appel. Tussen 2000 en 2003 heeft 'mr. Gus' zich volgens het vonnis beziggehouden met verboden wapenhandel aan Liberia, terwijl hij wist dat de Verenigde Naties een wapenembargo tegen Liberia hadden uitge-

vaardigd. De wapens waren bestemd voor de toenmalige Liberiaanse president Charles Taylor, die zijn milities in een bloedige burgeroorlog onbeschrijfelijke wreedheden liet begaan. Die laatste is nu recent zelf ook naar Den Haag gestuurd om terecht te staan voor het tribunaal van Sierra Leone.

Deze vervolgingen hebben dan weer wereldwijd hun effect. Ik heb bijvoorbeeld over Van Anraat geschreven in *International Justice Tribune* en die wordt goed gelezen in de Verenigde Staten. Uit e-mails en brieven van advocaten die ik erover gekregen heb, valt af te lezen dat bedrijven die wapens leveren of 'beveiligingstaken' voor de vs verrichten deze nieuwe jurisprudentie op de voet volgen en exact willen weten welke risico's zij lopen.

Je zou kunnen zeggen dat het internationaal recht zo langzamerhand als *countervailing power* zijn werk begint te doen. Hoe onvolmaakt het in veel opzichten ook nog is. Een van mijn favoriete boeken over het strafrecht is dat van R. Foqué en A.C. 't Hart, *Instrumentaliteit en rechtsbescherming: Grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie* (Arnhem, 1990). Een belangrijke eigenschap van het strafrecht is volgens hen contrafacticiteit. Dat heeft onder andere betrekking op de mogelijkheid in de procedure tegenfeiten te kunnen presenteren. Dat is een wezenlijke functie van het strafrecht. Zij verzetten zich tegen een puur instrumentalistische functie van het strafrecht. Het strafrecht moet niet zonder meer worden ingezet met het oog op een doel dat erbuiten ligt, zoals terrorismebestrijding, een politiek of religieus doel of herstel van de vrede, en evenmin op het doel van slachtofferethiek, wraakbehoefte of een verlangen naar verzoening.

Volkenrechtelijk juristen weten vaak te weinig van het strafrecht en daardoor zijn ze geneigd de functie ervan te overschatten en het strafrecht te overvragen. Mensenrechtenjuristen hebben daar ook een handje van. Als je het internationaal strafrecht te groot maakt, verliest het zijn beschermingsfunctie. Het is bijvoorbeeld een gevaarlijke overschatting om te denken dat 'staten' in het strafbankje kunnen worden gezet.

> *Als je het internationale strafrecht te groot maakt, verliest het zijn beschermingsfunctie*

In een strafproces gaat het om individuele verantwoordelijkheid. Een staat moet verantwoordelijk worden gehouden door de politiek. Het strafrecht biedt vooral een procedure met strikte regels, waarin de verdachte — van welke feiten hij of zij ook wordt verdacht — recht heeft op verdediging, op een eerlijk proces. De neiging bestaat dat te weinig te vinden. Maar juist in landen waar men het generaties lang zonder onafhankelijke rechterlijke macht heeft moeten doen, kan dit een geweldige impuls zijn voor het opbouwen van de eigen rechtsstaat.

Het is positief dat er in het strafprocesrecht een — overzichtelijk en enigszins beperkte — plaats voor het slachtoffer is gegroeid, maar met nadruk op 'beperkt'. Al diegenen die het hebben over 'effectiviteit' van het strafrecht vergissen zich. Het strafrecht is geen middel om de criminaliteit of het terrorisme te bestrijden, of mensen te ontmoedigen misdrijven te plegen. Als je daarop uit bent, kun je beter andere middelen gebruiken. Het is overigens begrijpelijk dat met het wegvallen van de morele functie van de kerken men ertoe neigt het recht die functie te laten vervullen. Voor die verleiding moeten wij echter niet zwichten.

Als wij het strafrecht instrumentalistisch gebruiken, moeten we niet verbaasd zijn

over het wantrouwen dat nog steeds bestaat ten opzichte van tribunalen en het Strafhof. Deze hebben, net als de tribunalen na de Tweede Wereldoorlog, de naam 'het recht van de sterkste' te zijn. De landen met macht bepalen namelijk nog te vaak wie er over de schreef gaan en daarvoor 'mogen' worden gestraft. Maar als er grote politieke belangen zijn — zoals de olie in Soedan — gebeurt het niet. En dat terwijl daarom al jaren gesmeekt wordt door alle mogelijke mensenrechtenorganisaties. Daaruit blijkt dat het handhaven van mensenrechten — en dus ook van het internationaal strafrecht — nog heel vaak alleen gebeurt als het past binnen politieke, economische en financiële belangen. Juist daarom is het zo belangrijk dat de tribunalen en het Strafhof vooral zorgen voor een eerlijk proces voor de verdachten. Dan zijn ze in staat geloofwaardigheid op te bouwen en zal er iets groeien van een geloofwaardig stukje internationale rechtsorde. Ik weet nog goed dat veel Nederlandse media niet geloofden dat het Joegoslavië Tribunaal ook maar iets zou worden. Daarin hebben zij ongelijk gekregen. We moeten niet ongeduldig zijn. Het opbouwen van een geloofwaardig internationaal strafrecht is een kwestie van lange adem. Daar horen ook zwakke momenten en mislukkingen bij. Helaas zijn het niet altijd de besten die tot rechter worden benoemd in de internationale benoemingsprocedures. Er zijn waanzinnige inschattingsfouten gemaakt, ook door aanklaagster Del Ponte. Het tribunaal in Cambodja is een slepende zaak. Dat moet werken met rechters uit eigen land, maar die zijn onvoldoende deskundig. Uiteindelijk heeft de strubbeling daar echter wel het effect dat er ter plekke geïnvesteerd wordt in opleiding van rechters, maar in Sierra Leone komt daarvan juist weer heel weinig terecht. Als het peperdure tribunaal daar vertrekt, laat het vrijwel niets achter. Ook de berechting en veroordeling van Saddam Hoessein is geen teken van een volwassen humanitair strafrecht. Hij had nooit in Bagdad terecht mogen staan, althans niet zo snel na zijn val en terwijl het conflict nog volop aan de gang was en zelfs escaleerde. De Verenigde Staten hebben dat hele proces gestuurd achter de schermen en uiteindelijk de executie in handen gelaten van een extreme groepering, wat resulteerde in een soort lynchpartij, een *mob killing*.

We moeten geduld hebben en afwachten wat over tien jaar de ontwikkeling zal zijn van de verschillende tribunalen, het Strafhof en de nationale toepassing van internationaal recht. Laten we ons realiseren dat de uitkomsten van het Neurenbergtribunaal pas in de jaren zestig hun plaats in de geschiedschrijving van de Tweede Wereldoorlog kregen'

De Verenigde Naties in de 21ste eeuw

De VN stellen steeds meer kwaliteitseisen aan de uitoefening van nationale soevereiniteit, via normstelling op het gebied van goed bestuur, rechtsstatelijkheid, rechten van de mens en duurzaamheid. Een zeer fundamentele koerswijzigingen is dat de Veiligheidsraad massale en flagrante schendingen van mensenrechten als bedreigingen van de vrede kan typeren en zo de deur voor dwangmaatregelen kan openen. Het is echter de vraag of vredesafdwinging met militaire middelen onder de vlag van de VN een gelukkige ontwikkeling is.

door *Nico Schrijver*

Hoogleraar internationaal publiekrecht aan de Universiteit Leiden. De auteur bekleedt daarnaast diverse adviesfuncties binnen de Nederlandse samenleving en de Verenigde Naties.

IN DE GESCHIEDENIS HEEFT GEEN ENKELE wereldpolitieke organisatie zo lang bestaan als de Verenigde Naties. Opgericht in 1945 als opvolger van de vleugellam geworden Volkenbond hebben de VN menige storm moeten doorstaan. Dit geldt vooral voor de Koude Oorlog: men denke aan de Berlijnse crisis, de Cubacrisis en de diverse invasies van zowel de Sovjet-Unie als de VS in hun 'achtertuinen'. Maar ook na de Koude Oorlog trilde de volkerenorganisatie soms op haar grondvesten, zoals bij het falen de genocides in Rwanda en Srebrenica te voorkomen en bij de terzijdestelling van de VN in de oorlog tegen Irak. Zelden is het voortbestaan van de organisatie zelf evenwel in het geding geweest en geen der lidstaten heeft de organisatie echt de rug willen toekeren. Dat is op zichzelf al uniek in de wereldgeschiedenis.

MONDIALE WAARDEN EN NORMEN

Het VN-Handvest is duidelijk normatief in z'n bepalingen over doelstellingen en beginselen. Deze kwamen in 1945 niet zomaar uit de lucht vallen, maar bouwden voort op wat dikwijls in een proces van eeuwen geleidelijk is gegroeid. Soevereine gelijkheid van staten is een belangrijke waarde sinds de Westfaalse vrede (voor ons: de Vrede van Münster). Het streven naar het voorkomen van oorlog deed vooral opgeld in de negentiende eeuw en werd aangevuld met de waarde van vreedzame geschillenbeslechting die de twee Haagse Vredesconferenties van 1899 en 1907 bepleitten. De barbaarsheden van de Eerste en Tweede Wereldoorlog leidden tot de formulering van de rechten van mensen en het beginsel van zelfbeschikking in het VN-Handvest.

Na 1945 is het beknopte VN-Handvest de basis gaan vormen voor tal van normatieve ontwikkelingen die zorgden dat de Verenigde Naties met de tijd mee evolueerden en ook de impuls gaven tot de ontwikkeling van nieuwe waarden en normen, waardoor de brede, normatieve Handvestdoelen in de hedendaagse tijd het beste tot hun recht komen en de hoofdfuncties van de organisatie zo effectief mogelijk gediend worden.[1] Soms werd daarbij alleen nadere uitleg aan de algemene Handvestbepalingen gegeven, vaak werden ook richtingaanwijzers gezet voor de ontwikkeling van nieuwe beginselen en regels.[2] Deze konden nieuwe activiteiten van de organisatie betreffen, zoals de in 1945 niet voorziene vrede bewarende operaties (blauwhelmen) of maatregelen ter bescherming van het milieu en de leefomgeving, een onderwerp dat bij de oprichting van de VN nog in het geheel niet op de agenda stond. Het kon evenwel ook gaan om het kappen van dood hout en het koesteren van geheel nieuwe loten. Een duidelijk voorbeeld hiervan zijn de Handvestbepalingen over niet-zelfbesturende gebieden (Handvesthoofdstukken XII en XIII) en de gelijktijdige opwaardering van het beginsel van zelfbeschikking van volken tot een recht. Als gevolg van het dekolonisatieproces verloren de Handvestbepalingen hun legitimiteit en relevantie. Het is vooral de plenaire Algemene Vergadering van de Verenigde Naties geweest die in de loop der decennia als platform van dialoog over mondiale waarden en normen en als de kraamkamer van nieuwe waarden en normen heeft gediend.[3] Pas na de Koude Oorlog is ook de Veiligheidsraad het normatieve pad opgegaan en heeft hij een aantal meer algemene uitspraken gedaan die niet de specifieke situatie van een land of een bepaald conflict betreffen. Voorbeelden hiervan zijn de uitspraken over de bedreiging van de vrede die kan voortvloeien uit massale schending van de rechten van de mens, de verspreiding van kernwapens en andere massavernietigingswapens en het internationaal terrorisme.

Het slotdocument van de wereldtop van staatshoofden en regeringsleiders ter viering van de zestigste verjaardag van de Verenigde Naties in 2005 noemt als de gemeenschappelijke fundamentele waarden van de Verenigde Naties vrijheid, gelijkheid, solidariteit, verdraagzaamheid, respect voor de rechten van de mens, eerbied voor de natuur en gedeelde verantwoordelijkheid. Deze fundamentele waarden werden door de wereldleiders vertaald in een aantal specifieke doelstellingen op de belangrijkste terreinen van activiteit van de VN: ontwikkeling, vrede en collectieve veiligheid, rechten van de mens en heerschappij van het recht en versterking van de Verenigde Naties.[4] Men zou kunnen zeggen dat in de hedendaagse Verenigde Naties vooral drie mondiale waarden centraal staan en de verdere rechtsontwikkeling voeden: vrede en veiligheid, humaniteit en duurzaamheid.

Drie mondiale waarden staan centraal die de verdere rechtsontwikkeling voeden: vrede en veiligheid, humaniteit en duurzaamheid

VREDE EN VEILIGHEID: MEER DAN AFWEZIGHEID VAN GEWELD

De Verenigde Naties zijn allereerst een vredes- en veiligheidsorganisatie, opgericht teneinde 'komende geslachten te behoeden voor de gesel van de oorlog, die tweemaal in ons leven onnoemelijk leed over de mensheid heeft gebracht'. In 1945 ging het primair om de handhaving van de 'negatieve vrede', dat wil zeggen het handhaven van de status quo en het voorkomen van geweldgebruik in de internationale betrekkingen. Dat is nog steeds een uitermate belangrijke functie en de Veiligheidsraad is met speciale bevoegdheden uitgerust om handhaving of herstel van internationale vrede en veiligheid te verzekeren. In het Handvest van 1945 werd evenwel reeds gesteld dat stabiliteit en vredeshandhaving een wijdere agenda vereisen, onder andere internationale economische en sociale vooruitgang en bevordering van respect voor de rechten van de mens. Geleidelijk zijn de VN gaan erkennen dat de vrede ook bedreigd kan worden door de weigering van een staat om een einde te maken aan een onduldbaar geachte status quo, zoals koloniale overheersing, apartheid of onderdrukking van een volk binnen een staatsverband. Deze veranderende opstelling, die vooral in de jaren zestig en zeventig gestalte kreeg, komt voort uit de gedachte dat op den duur de 'negatieve vrede' niet gehandhaafd kan worden bij voortdurende en flagrante schending van de rechten van de mens en daarmee van de 'positieve vrede'. Daarom heeft de Veiligheidsraad — zij het schoorvoetend

— het apartheidsbewind in Zuid-Afrika, de dictatuur in Haïti en de behandeling van bepaalde bevolkingsgroepen in Rwanda en Soedan aangemerkt als bedreigingen van de vrede en bepaalde maatregelen bevolen. Het feit dat de Veiligheidsraad zich aldus het recht heeft toegeëigend massale en flagrante schendingen van mensenrechten binnen een land als bedreigingen van de vrede te typeren en daarmee de deur voor dwangmaatregelen onder hoofdstuk VII van het Handvest te openen, is een van de meest fundamentele koerswijzigingen van de VN na 1945. Bovendien is het anno 2007 gemeengoed dat bedreigingen van de vrede niet alleen voortvloeien uit oorlogen tussen en binnen staten en uit ernstige mensenrechtenschendingen, maar ook uit verspreiding van massavernietigingswapens, internationaal terrorisme, transnationaal georganiseerde misdaad, en ook — zij het dat de Veiligheidsraad zelf dat nog niet in de praktijk tot uitdrukking brengt — uit diepe armoede en onderontwikkeling en uit ernstige milieuaantasting.

DRIE GENERATIES BLAUWHELMEN

In de praktijk van de VN is ook het instituut van vredesoperaties ontstaan. Inmiddels zijn in de afgelopen vijftig jaar bijna zestig vredesoperaties uitgevoerd, waarbij meer dan 750.000 personen zijn ingezet. Deze vredesoperaties zijn we gaan onderscheiden in drie generaties.[5] De eerste generatie bestaat uit de zogenaamde klassieke vredesoperaties zoals UNEF en UNIFIL, die primair gericht zijn op de instelling van een bufferzone door blauwhelmen en op de uitoefening van toezicht op de naleving van een vredesakkoord of een staakt-het-vuren. Dit soort klassieke *peace-keeping* was tijdens de Koude Oorlog dikwijls het maximaal haalbare en het is vaak relatief succesvol geweest. Het wordt nog steeds toegepast, onder andere in Cyprus (sinds 1964!) en tussen Eritrea en Ethiopië. De keerzijde is wel dat soms conflicten louter bevroren worden en dat de prikkel tot conflictoplossing verslapt, waardoor verzoening uitblijft en er geen structurele oplossing komt. Na het einde van de Koude Oorlog werden vredesoperaties met nieuwe taken belast, waaronder repatriëring van vluchtelingen, demobilisatie van troepen, humanitaire hulp, voorbereiding van eerlijke en vrije verkiezingen en zelfs voorlopig bestuur. Dit zijn we vredesoperaties van de tweede generatie gaan noemen. Voorbeelden hiervan zijn UNTAG in Namibië, UNTAC in Cambodja en UNTAET in Oost-Timor. Dit soort operaties heeft een sterke civiele component, ondersteund door militairen. In het tijdperk van na de Koude Oorlog werden de conflicten heviger en bleek het escalatierisico groter. Met name het falen van de VN in Somalië, Bosnië en Rwanda leidde tot een herbezinning over *peace-keeping* in gewelddadige

conflicten. Op basis van aanbevelingen van de commissie-Brahimi vatte het voornemen post om missies uit te zenden met een duidelijker mandaat, ze beter voor te bereiden en ze een machtiging tot geweldgebruik te geven. Deze derde generatie robuustere vredesoperaties is ingezet in Kongo (MONUC) en Liberia (UNMIL) en brengt *peace-keeping* steeds dichterbij vredesafdwinging met militaire middelen. Voor dit laatste heeft de Veiligheidsraad de afgelopen vijftien jaar dikwijls machtiging verleend aan een ad-hoc-coalitie van landen die daartoe bereid en in staat waren (*coalitions of the able and willing*). Voorbeelden hiervan zijn de *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan en de multinationale troepenmacht onder leiding van Australië (MSF) in Oost-Timor. Het gaat hier evenwel om geweldgebruik met machtiging van de Veiligheidsraad teneinde de vrede af te dwingen (*peace enforcement*) en niet teneinde deze te bewaren, zoals bij *peace-keeping*.

Met name het falen van de VN in Somalië, Bosnië en Rwanda leidde tot een herbezinning over peace-keeping *in gewelddadige conflicten*

HERWAARDERING VAN GEWELDGEBRUIK IN DE INTERNATIONALE BETREKKINGEN?

Troepen leverende landen beginnen zich in toenemende mate gezamenlijk op dit soort operaties voor te bereiden, onder andere via de *UN Stand-by Forces High Readiness Brigade* (een Deens initiatief), *EU-Battle Groups* en de NAVO. Het is opvallend hoe zich met name in de wereld van na 11 september 2001 een herwaardering van het gebruik van geweld als middel van internationale politiek voordoet. Vaak wordt geconstateerd dat blauwhelmen alleen niet meer afdoende zijn en dat meer offensief en met militaire middelen tegen bepaalde regimes of rebellengroepen moet worden opgetreden. Zo ook wordt het recht op gewapende zelfverdediging van toepassing geacht tegen internationaal terroristische groeperingen die banden met al-Qaida hebben. Daarbij eisen landen zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk ook het recht tot pre-emptief militair optreden op, dat wil zeggen een zelfverdedigingsactie in een vroeg stadium en bij wijze van eerste klap. De vraag is wat deze herwaardering van het gebruik van geweld betekent voor het geweldverbod in het VN-Handvest en voor het optreden van de Veiligheidsraad, die de hoeder van het geweldverbod is.[6] Het is aan de VN om zich tot het uiterste in te spannen voor vreedzame oplossing en voorkoming van conflicten. Dit ook al omdat het bewijsmateri-

aal dat geweldgebruik zonder meer effectief is slechts schaars voorhanden is. Vooral in het bemiddelende vredeswerk in de vorm van diplomatie, de vredesbewarende rol — *peace-keeping* — en de 'nieuwe stijl'vredesoperaties met betrekking tot demobilisatie, organisatie van verkiezingen, politiebescherming, humanitaire hulp, wapeninspecties en mensenrechtentoezicht hebben de VN hun relatief sterkste kaarten. Een militair offensieve *peace-enforcement* onder de vlag van de VN, die dan nadrukkelijk de kant kiezen van een van de strijdende partijen, ligt de volkerenorganisatie veel minder, nog afgezien van de grote vraagtekens die kunnen worden geplaatst bij de daadkracht en effectiviteit van dergelijk militair VN-optreden. De schoenmaker kan zich dan maar beter houden bij de eigen (diplomatieke en aanverwante) leest en het gebruik van geweld in uitzonderlijke gevallen, indien onontkoombaar, mandateren aan regionale organisaties zoals de Afrikaanse Unie of de NAVO en ad-hoc-coalities van bereidwillige landen.

HUMANITEIT: UNIVERSALITEIT IS NIET UNIFORMITEIT

Onder de diepe indruk van de barbaarsheden tijdens de Tweede Wereldoorlog kwam de internationale bescherming van de rechten van de mens al snel hoog op de internationale agenda. Het resultaat is de opstelling van de prachtige Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en het bondige Antigenocideverdrag in 1948 alsmede de vier Geneefse Verdragen in 1949, gesloten in het kader van het Rode Kruis ter humanisering van de oorlogsvoering. Daarop volgden de door de Koude Oorlog sterk vertraagde Internationale Verdragen inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en Burger- en Politieke Rechten. Voorts werden ook diverse specifieke mensenrechtenverdragen aangenomen, waaronder die inzake de uitbanning van rassendiscriminatie, de rechten van vrouwen, het antifolterverbod en de rechten van het kind. Men zegt wel dat op enkele onderwerpen na de normstelling inzake mensenrechten vrijwel voltooid is en dat het nu op uitvoering aankomt. Daartoe bestaan nog slechts gebrekkige individuele klachtenprocedures. We hebben een Europees Hof voor de rechten van de Mens, maar een Internationaal Hof voor de Rechten van de Mens ligt nog in een ver verschiet. Staten geven hun burgers nu eenmaal niet graag internationaal inroepbare rechten. Zo ook komt het zelden voor dat zij elkaar via statenklachtprocedures aan de schandpaal proberen te nagelen. Zelfs de onschuldiger interstatelijke rapportageprocedures zijn nog sterk voor verbetering vatbaar en het is goed dat niet-gouvernementele organisaties zoals *Amnesty International en Human Rights Watch* prikkelende schaduwrapportages verzorgen. In 2006 is het belangrijkste toezichthoudend orgaan, de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens, in het kader

van VN-hervorming vervangen door een Raad voor de Rechten van de Mens. Dit omdat de grote, logge VN-Commissie sterk gepolitiseerd was geraakt en de perceptie werd gevoed, mede door secretaris-generaal Kofi Annan, dat de Commissie veel geloofwaardigheid had verloren. De eerste ervaringen met de maar iets kleinere Mensenrechtenraad (47 in plaats van 53 leden) wijzen helaas nog niet uit dat er veel verbeterd is. Integendeel, er lijkt zich een nieuwe confrontatie voor te doen tussen ontwikkelingslanden en westerse landen, waarbij de eerste zich sterk vastbijten in het Palestijnse vraagstuk en de tweede zich sterk richten op de schending van mensenrechten binnen enkele landen zoals Soedan (Darfur), Iran en Zimbabwe. De meerderheid van de ontwikkelingslanden in de Raad wil vooralsnog deze landen de hand boven het hoofd houden.

Intussen is het wel hoopgevend dat mensenrechten steeds meer ingebed raken in de dagelijkse politieke praktijk van de twee hoofdorganen van de Verenigde Naties, de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad. Zo nam de Algemene Vergadering in een Speciale Zitting, de zogenaamde Wereldtop, voorzichtig het nieuwe beginsel van de *responsibility to protect* aan: iedere staat heeft de plicht de eigen burgers te behoeden voor volkerenmoord en misdrijven tegen de menselijkheid. Om die reden moet veel meer geïnvesteerd worden in de opbouw van nationale rechtsstaten. Indien een overheid evenwel niet in staat of niet bereid is deze bescherming te verlenen, dan moeten de VN dat doen: zo lang mogelijk met vreedzame diplomatie, maar desnoods uiteindelijk met gewapend geweld. De slotverklaring van september 2005 zegt dat de Veiligheidsraad dan besluitvaardig, tijdig en effectief zal handelen. Ferme taal, die uiteraard in de praktijk nog moet worden waargemaakt. Intussen aarzelt de Veiligheidsraad niet om massale schendingen van de rechten van de mens als een bedreiging van de vrede aan te merken. Een en ander ontwikkelt zich in tandem met steeds meer kwaliteitseisen aan de uitoefening van nationale soevereiniteit, via normstelling op het gebied van goed bestuur, rechtsstatelijkheid en rechten van de mens.

Iedere staat heeft de plicht de eigen burgers te behoeden voor volkerenmoord en misdrijven tegen de menselijkheid

ONTWIKKELING: VAN ECONOMISCHE GROEI NAAR DUURZAME ONTWIKKELING

Het woord 'ontwikkeling' komt maar een enkele keer voor in het VN-Handvest. Dat is verklaarbaar uit het feit dat in 1945 de ontwikkelingslanden

nog nauwelijks in de internationale politiek meededen. Als gevolg van het dekolonisatieproces veranderde dit en al snel kwam ontwikkeling van landen en mensen in het Zuiden als een belangrijke doelstelling naar voren. Aanvankelijk richtte het debat zich voornamelijk op het financieren van de ontwikkeling van 'onderontwikkelde landen' en het verstrekken van technische hulp. Vanaf de jaren zestig verbreedde het debat zich naar meer structurele vraagstukken, zoals de positie van de ontwikkelingslanden in de internationale handel, grondstoffenprijzen, overdracht van technologie, schuldensanering en regulering van buitenlandse investeringen. Deze kregen vooral nadruk tijdens het debat over een Nieuwe Internationale Economische Orde, dat de ontwikkelingslanden — gesterkt door het aanvankelijke succes van de OPEC — in de jaren zeventig initieerden. Op deelterreinen werden successen geboekt, zoals de invoering van tariefpreferenties voor ontwikkelingslanden, het overeenkomen van grondstoffenovereenkomsten en het opstellen van een nieuw Verdrag inzake het Recht van de Zee. Intussen verbreedde het ontwikkelingsdebat zich van economische ontwikkeling naar sociale en culturele ontwikkeling, respect voor mensenrechten en goed bestuur. Al deze draden van het ontwikkelingsdebat kwamen samen in de *Agenda for Development* (1994) van voormalig secretaris-generaal Boutros-Ghali en de *Millennium Ontwikkelingsdoelen* (2000). Daarnaast heeft het begrip duurzame ontwikkeling in betrekkelijk korte tijd een prominente plaats gekregen. Voortbouwend op de eerste VN-conferentie over bescherming van de menselijke leefomgeving en de vervolgconferentie over ontwikkeling en milieu in Rio de Janeiro is duurzame ontwikkeling het sleutelbegrip geworden voor de kerndoelstellingen op het terrein van een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, milieubescherming en armoedebestrijding en de samenhang daartussen. De grote uitdaging is hoe het beleid op deze drie gebieden beter op elkaar af te stemmen en tot een coherent geheel te maken. Het begrip 'duurzame ontwikkeling' is vooral door toedoen van de commissie-Brundtland hoog op de internationale politieke agenda komen te staan. In haar rapport *Our Common Future* van 1987 definieerde de commissie duurzame ontwikkeling kernachtig als volgt: 'development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.'[7] In deze bondige omschrijving komen zowel de behoeften van huidige en toekomstige generaties als de draagkracht van de aarde en haar natuurlijke hulpbronnen tot uitdrukking. De natuurlijke hulpbronnen mogen niet door een kleine groep mensen (in industrielanden) worden opgesoupeerd. Ook mensen in ontwikkelingslanden en toekomstige generaties, waar ook ter wereld, moeten in staat zijn om in hun levensbehoeften te voorzien. Voorts impliceert duurzame ontwikkeling dat de huidige

generatie toekomstige generaties niet mag opschepen met onherstelbare schade aan milieu, gezondheid of economie waardoor hun ontwikkelingskansen aanzienlijk belemmerd zouden worden. Dat is een zaak van intergenerationele billijkheid.[8]

TOT SLOT

Het is bemoedigend te zien hoe de Verenigde Naties na 1945 een voorhoederol hebben vervuld bij het verwoorden van nieuwe doelstellingen van de internationale gemeenschap, zoals armoedebestrijding, milieubehoud, klimaatbeheersing, naoorlogse vredesopbouw en bevordering van de rechtsstaat. Dit terwijl de oude doelstellingen, zoals vrede en veiligheid, bevordering van internationale economische en sociale samenwerking en respect voor de rechten van de mens, niets aan actualiteit hebben ingeboet.[9] Leidende mondiale waarden en normen zijn een breed vredes- en veiligheidsbegrip, humaniteit (mensenrechten en internationaal humanitair recht) en duurzaamheid. Daarbij zijn de Verenigde Naties vooralsnog een interstatelijke organisatie gebleven, al zijn vooral de laatste vijftien jaar goede banden opgebouwd met het internationale bedrijfsleven (via het Global-Compactinitiatief) en tal van maatschappelijke organisaties (*civil society*). De Verenigde Naties zijn bezig een meer pluriforme, multi-actor wereldorganisatie te worden. Wie vanuit dit perspectief de slepende discussie over hervorming van de Veiligheidsraad beziet (wel/niet Japan, Duitsland, India, Brazilië en een groot Afrikaans land erbij), kan niet anders dan constateren dat men hier nog bezig is met hervorming van de VN van de twintigste in plaats van de eenentwintigste eeuw. In de eenentwintigste eeuw zou beter kunnen worden gestreefd naar een vertegenwoordiging van regionale organisaties in een zo mogelijk slankere Veiligheidsraad in plaats van nog meer individuele landen als permanente leden, al dan niet met een vetorecht. De aanslagen van 11 september 2001 hebben ook binnen de Verenigde Naties veel in beweging gezet. Het arsenaal van antiterrorismemaatregelen is sterk uitgebreid. Terecht is de kritiek dat daarbij de balans soms ten nadele van de bescherming van mensenrechten is uitgevallen en het valt te hopen dat met name de Veiligheidsraad deze kritiek serieus ter harte gaat nemen en gaat voorzien in betere procedures voor hoor en wederhoor en rechtsbescherming.

In de eenentwintigste eeuw zou men beter kunnen streven naar een vertegenwoordiging van regionale organisaties in een slanke Veiligheidsraad

Ter wille van de effectiviteit zullen alle staten evenwel meer ruimte moeten geven aan multilaterale antiterrorismemaatregelen en niet eigenmachtig het recht van zelfverdediging eindeloos moeten oprekken. Daarbij moet ook meer aandacht geschonken worden aan een Agenda van Preventie, die een dialoog en wederzijds respect tussen de diverse beschavingen, religies en culturen vereist. Het op termijn succesvol voorkomen en bestrijden van internationaal terrorisme vereist een veelzijdige en geïntegreerde meersporenstrategie. De VN bieden hier een goed, zo niet het enige forum voor.

Noten

1 Zie hierover J.J.G. van der Bruggen (2004) Mondiale moraal: rechten en plichten op wereldschaal. *Vrede en Veiligheid. Tijdschrift voor Internationale Vraagstukken*, 33, nr. 2, pp. 236-255.

2 N.J. Schrijver (2006) The Future of the Charter of the United Nations. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 10, pp. 1-38.

3 Zie ook L. Emmerij, R. Jolly *&* Th. Weiss (2005) *The Power of UN Ideas. Lessons from the First 60 Years*. New York.

4 Zie VN Doc. A/RES/60/1, 24 oktober 2005.

5 Zie hierover hoofdstuk 9 van W. van Genugten, C. Homan, P. de Waart *&* N. Schrijver (2006) *The United Nations of the Future. Globalisation with a Human Face*. Amsterdam: KIT Publishers.

6 Zie de diverse bijdragen in N.M. Blokker en N.J. Schrijver (red.) (2005) *The Security Council and the Use of Force. Theory and Reality — A Need for Change?* Leiden: Brill, 308 pp.

7 World Commission on Environment and Development (1987) *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press, p. 43. Voorzitter was Gro Harlem Brundtland, de toenmalige premier van Noorwegen.

8 Zie N.J. Schrijver (2006) *Na ons de zondvloed? De positie van toekomstige generaties in het volkenrecht*, preadvies voor de Christen Juristen Vereniging. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 56 pp.

9 Zie ook P. Baehr en L. Gordenker (2005^5) *De Verenigde Naties: Ideaal en werkelijkheid*. Meppel: Boom Onderwijs, 2005.

Nucleaire uitdaging aanpakken met supranationale autoriteit

Het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie (IAEA) moet opgewardeerd worden tot een supranationaal agentschap onder supervisie van de VN. Alleen binnen zo'n kader is effectief beheer van de gehele splijtstofcyclus mogelijk, kan proliferatie van kernwapens worden tegengegaan en kunnen de voordelen van vreedzaam gebruik van kernenergie optimaal worden benut. De noodzaak van zo'n integrale en supranationale aanpak wordt alleen maar sterker, mede in het licht van recente ontwikkelingen in het Midden-Oosten.

door *Ruud Lubbers*

Voormalig minister van Economische Zaken, premier van Nederland, hoogleraar Globalisering *&* Hoge Commissaris voor Vluchtelingen van de VN en sinds 2005 voorzitter van de Raad van Toezicht van ECN.

KERNWAPENPROLIFERATIE ZORGT MEER dan ooit voor groot onbehagen. Dit komt deels voort uit de nieuwe realiteit die ontstaan is sinds het Non-proliferatieverdrag (NPV) van kracht werd in 1970. De laatste tien, vijftien jaar is er geen vooruitgang meer in de toepassing daarvan. De ene *review-conference* na de ander is een mislukking gebleken. De inval in Irak werd — zoals later bleek ten onrechte — gelegitimeerd vanwege verondersteld nucleair potentieel. Iran en Korea houden de wereld in spanning. De vreedzame toepassing van nucleaire energie en het recht daarop stagneren. Al met al is de bezorgdheid toegenomen over de onverminderde rol die kernwapens spelen in internationale veiligheid, zoals in het geval van de

Noord-Atlantische Verdragsorganisatie[1] en de vermeende ontoereikendheid van wettelijke middelen om nucleaire proliferatie te voorkomen. De situatie is verder verslechterd door het gebrek aan politieke wil van nationale leiders, diplomaten en beleidsmakers om een verandering ten goede te bewerkstelligen. Velen vragen zich af waar dit allemaal toe zal leiden, vooral nu naast de meer traditionele angst voor 'schurkenstaten' een nieuw soort terrorisme zijn opwachting heeft gemaakt.

In mei 2005 hebben diplomaten in New York weer vier weken lang over het Non-proliferatieverdrag gesproken, zoals ze elke vijf jaar doen. De uitkomst was nogal teleurstellend, omdat er geen overeenstemming bereikt kon worden over wat de beste manier was om het beleid voor nucleaire non-proliferatie en kernontwapening te versterken. Het enige positieve nieuws kwam pas later: dr. Mohamed ElBaradei werd opnieuw benoemd tot algemeen directeur van het Internationale Atoomagentschap in Wenen. Dit bureau is het wereldwijde centrum voor nucleaire samenwerking en voert onder meer, volgens artikel III van het Verdrag, inspecties uit in staten die geen kernwapens hebben om ervoor te zorgen dat splijtstofmateriaal alleen gebruikt worden voor vreedzame doelen. Deze herbenoeming bij acclamatie van dr. ElBaradei was goed nieuws, aangezien hij bewezen heeft dat hij onpartijdig en vakkundig is en toegewijd aan het bevorderen van vreedzaam gebruik van kernenergie en het uitbannen van kernwapens; en omdat hij onvermoeibaar ijvert voor meer vooruitgang op deze gebieden.

HET ONBEHAGEN OVER NUCLEAIRE PROLIFERATIE

De Verenigde Naties werden opgericht na de Tweede Wereldoorlog en nadat kernwapens voor het eerst gebruikt werden op Hiroshima en Nagasaki. De vijf grootmachten van destijds (de Verenigde Staten, de Sovjet-Unie, China, Groot-Brittannië en Frankrijk vormden samen de permanente leden met vetorecht van de VN-Veiligheidsraad, wiens hoofdtaak het was de internationale vrede en veiligheid te bewaren.

Op 8 december 1953 hield president Dwight Eisenhower een toespraak voor de Algemene Vergadering van de VN. Zijn toespraak, *Atoms for Peace*[2], stelde de noodzaak aan de orde om een Internationaal Atoomagentschap op te zetten onder bescherming van de VN. In deze toespraak legde hij de basis voor het non-proliferatieverdrag en het Atoomagentschap. Maar in 1953 was de Koude Oorlog al volop aan de gang. Eisenhower formuleerde zijn toespraak zeer uitdrukkelijk in de context van een vreedzame toepassing van kerntechnologie en het beheer van splijtbaar materiaal voor hetzelfde vreedzame doel. Zijn toespraak was ook gericht op de toekomst en ging in het bijzonder in op het belang van (kern)energie voor verdere

ontwikkeling. Ondanks de Koude Oorlog werd het Atoomagentschap in 1957 opgericht,[3] met als doel het bevorderen van het betrouwbare, veilige en vreedzame gebruik van nucleaire wetenschap en -technologie en tegelijkertijd het controleren of beveiligd atoommateriaal en activiteiten niet gebruikt worden voor militaire doeleinden.

In 1961 nam de Algemene Vergadering van de VN een resolutie aan om onderhandelingen te beginnen over een non-proliferatieverdrag. In 1968 waren de onderhandelingen daarover voltooid en in 1970 werd het Verdrag van kracht. Volgens artikel IX.3 worden kernstaten gedefinieerd als zijnde die staten die een kernwapen of andere kernapparaten hadden geproduceerd of laten ontploffen vóór 1 januari 1967 — met andere woorden, dezelfde vijf staten als de permanente leden van de VN-Veiligheidsraad. Maar volgens artikel VI van datzelfde verdrag beloofden deze vijf staten in goed vertrouwen onderhandelingen aan te gaan over effectieve maatregelen om de kernwapenrace snel tot een einde te brengen en tot kernontwapening te komen.

Door het niet kunnen ingrijpen in de staatssoevereiniteit kon Quadeer Kahn zijn befaamde Kahn-netwerk opbouwen

Het is opmerkelijk dat deze belofte tot op de dag van vandaag de enige wettelijk bindende verplichting op dat gebied is. Dit werd in 1996 bevestigd in een advies van het Internationale Hof van Justitie, dat opmerkte dat de verplichting ook inhield dat onderhandelingen moesten resulteren in daadwerkelijke nucleaire ontwapening.

Kort na de Tweede Wereldoorlog werd Nederland, een van de medeoprichters van Euratom,[4] een 'Europese nucleaire gemeenschap'. De Europese gemeenschappen, waaronder Euratom, kregen doelbewust een bovennationale status. De (toen nog) zes lidstaten Duitsland, Frankrijk, Italië en de Beneluxlanden besloten hun nationale competenties samen te voegen en deze onder te brengen in een bovennationaal lichaam. Ze deden dit met het oog op duurzame vrede. Euratom bestaat nog steeds; landen die lid worden van de Europese Unie (EU) accepteren meteen ook het bovennationale gezag van Euratom. In 1967 werd dit hoge gezag met de inwerkingtreding van het fusieverdrag tussen EEG, EGKS en Euratom overgedragen aan de Europese Commissie.

Mijn eigen betrokkenheid bij kerntechnologie begon in 1973, toen ik als minister politiek verwantwoordelijk werd voor het Reactorcentrum Nederland in Petten en de ultracentrifuge in Almelo. Deze ultracentrifuge werd gebruikt bij de industriële toepassing van het Kistemakerprocédé, zoals het door prof. Kistemaker was uitgevonden en in de jaren vijftig ontwik-

keld. Nederland was en is nog steeds een niet-kernwapennatie en beperkt zich zeer nadrukkelijk tot de vreedzame toepassing van kerntechnologie.

DE DIEFSTAL VAN KERNTECHNOLOGIE: ERVARINGEN IN NEDERLAND

Mijn opvattingen over nucleaire proliferatie zijn gebaseerd op mijn eigen ervaringen tijdens de meer dan dertig jaar dat ik voor de publieke zaak werkte. Dit artikel is voornamelijk een uitvloeisel van mijn (reeds genoemde) ervaring met ultracentrifugetechnologie: een technologie om uranium mee te verrijken voor de reactorbrandstof van een kerncentrale en voor kernwapens. Het was in Nederland dat een jonge Pakistaan, dr. Abdul Quadeer Kahn, de kennis in handen wist te krijgen waarmee hij niet slechts Pakistan, maar ook een aantal andere landen kon voorzien van 'verrijkings'technologie.

Urenco,[5] een nucleair verrijkingsconsortium bestaande uit Duitsland, Nederland en Groot-Brittannië, viel en valt binnen de organisatie van Euratom onder een speciaal trilateraal wettelijk kader (het Verdrag van Almelo, 1971). Sinds zijn diefstal midden jaren zeventig was Quadeer Kahn bekend bij de Amerikaanse inlichtingendiensten, die zijn bewegingen volgden, maar dat weerhield hem er niet van het op basis van gestolen informatie tot daadwerkelijke toepassing van verrijking en verkoop aan andere landen te brengen middels het inmiddels befaamde Kahn-netwerk. Naar mijn mening is dit niet zozeer te wijten aan het tekortschieten van de inlichtingendiensten, maar aan het feit dat hun politieke bazen, en uiteindelijk de Amerikaanse president, niet konden ingrijpen. Ingrijpen in een andere staat is uit de aard van de zaak een delicate operatie en het soevereiniteitsbeginsel had voorrang boven de logica van en de noodzaak tot ingrijpen.

OMGAAN MET NIEUWE BEDREIGINGEN DOOR GEDWONGEN INGRIJPEN

Dertig jaar nadat Khan zijn nucleaire avontuur begon, maakte ik deel uit van de VN en was ik als Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, en als collega van Hans Blix en Mohamed ElBaradei, getuige toen de Verenigde Staten en Groot-Brittannië in 2003 besloten Irak binnen te vallen. Dus uiteindelijk werd er toch actie ondernomen, maar was het de juiste actie?

Blix en zijn VN-team hadden inspecties uitgevoerd die later inderdaad effectief bleken te zijn. Saddam Hoessein was zonder enige twijfel wel van plan om kernwapens te ontwikkelen, maar ze werden nooit gevonden. Aangezien er in die tijd scepsis was over de effectiviteit van de inspecties van Blix, had de Veiligheidsraad beter blauwhelmen kunnen stationeren op

elke locatie in Irak waar voorheen nucleair onderzoek, productie of opslag was geweest. Als Saddam Hoessein dit geweigerd had, zou een militaire inval ongetwijfeld de steun hebben gekregen van de gehele Veiligheidsraad.

De vraag die ik in deze context naar voren wens te brengen is: moeten we achteraf ingrijpen in de nationale soevereiniteit overwegen of moeten we die allereerst vooraf beperken, zoals we dat eerder met Euratom deden, om ervoor te zorgen dat nucleaire technologie alleen voor vreedzame doeleinden gebruikt wordt? Om dat te bereiken en als dat eenmaal gedaan is stelt zich de vraag zou beperken en zonodig ingrijpen niet net zo gerechtvaardigd moeten zijn als humanitair ingrijpen? En de volgende vraag is dan natuurlijk: Als humanitaire interventie binnen de competentie van de VN valt, moet de interventie wegens nucleaire proliferatie dan niet ook door de VN goedgekeurd en uitgevoerd worden?

Dat zou geheel passen in de ontwikkeling die de VN binnen de context van een veranderende wereld heeft doorgemaakt. Sinds het einde van de Koude Oorlog is er immers een geleidelijke ontwikkeling gaande van het bewaren van vrede en veiligheid naar het verlenen van humanitaire hulp waar ter wereld die ook nodig is. Het niet ingrijpen tijdens de volkerenmoord in Rwanda in de jaren negentig werd tien jaar later gevolgd door een krachtige oproep van de internationale gemeenschap om een halt toe te roepen aan de volkerenmoord en etnische zuiveringen in de regio Darfur in Soedan. En dat is slechts één voorbeeld. Oproepen voor humanitaire interventie worden gericht aan de VN, die geacht wordt deze goed te keuren en naar de uitvoering ervan te streven. Hoewel het in de praktijk moeilijk is, wordt het principe van humanitaire interventie niet langer meer als controversieel beschouwd. Als naties lid zijn van de VN worden ze geacht de Universele Verklaring van de Mensenrechten in het bijzonder en de bevordering van diens beginselen en van mensenrechtenverdragen in het algemeen te bekrachtigen. Als het erop lijkt dat mensenrechten geschonden worden, dan hebben we wettelijke gronden — zelfs een verplichting — om in te grijpen. Uiteraard vereist het ingrijpen in zaken waarbij de nationale soevereiniteit in het geding komt een zorgvuldige inschatting of dergelijke middelen gerechtvaardigd en proportioneel zijn. Niettemin mag ingrijpen op deze gronden principieel niet uitgesloten worden.

Het is vreemd dat de preventie van kernwapens wordt overgelaten aan actie buiten de VN

Ik denk dat het ietwat vreemd is dat de VN ernaar streeft effectiever te zijn bij humanitair ingrijpen waar en indien dat nodig is, terwijl de preventie van kernwapens wordt overgelaten aan actie buiten de VN. In het geval

van kerntechnologie en splitsbaar materiaal moet een dergelijke regeling net zo effectief en preventief zijn als Euratom. De mogelijkheid om door te gaan met het ontwikkelen van nucleaire toepassingen wordt deels beperkt door zorg voor non-proliferatie en het tekortschieten van het NPV, omdat de reductie en het uitbannen van kernwapens op pijnlijke wijze tot stilstand is gekomen. Het zou de landen die kernenergie willen opnemen in hun energievoorziening helpen als het NPV herbevestigd zou worden en aan het IAEA een supranationale status zou worden gegeven.

OVERDRACHT VAN NUCLEAIRE COMPETENTIE AAN EEN BOVENNATIONAAL LICHAAM

De voorstellen van VN-secretaris Kofi Annan in *In Larger Freedom*[6] en van de algemeen directeur van het Atoomagentschap ElBaradei in een artikel in *The Economist* van oktober 2003[7] waren eerste voorzichtige stappen. Deze waren lovenswaardig, maar kregen geen instemming. Zo kwam het tot stagnatie en uitholling van het NPV. Het gaat er nu om de impasse fundamenteel te doorbreken. Het gaat erom de mogelijkheid uit te sluiten dat landen zich uit de overeenkomst kunnen terugtrekken en het Atoomagentschap toegang kunnen weigeren op grond van het soevereiniteitsbeginsel. Het goede voorbeeld is Euratom, een organisatie met een traditie van al meer dan vijftig jaar. De landen die samen de VN vormen, zouden hun nationale competenties op een vergelijkbare manier moeten samenvoegen op het gebied van de verrijkingstechnologie en haar toepassingen, en deze overdragen aan een bovennationaal lichaam. Dat is de enige manier waarop het Atoomagentschap zijn taken ook daadwerkelijk zal kunnen uitvoeren.[8]

Gezien de heersende Amerikaanse scepsis over de VN zullen de VS een dergelijke benadering waarschijnlijk met verbijstering begroeten. Daarom is het nuttig een andere historische episode in de herinnering terug te roepen: het Baruchplan uit de beginjaren van de VN.[9]

Destijds vonden de VS het niet vreemd om een dergelijke taak aan de VN op te dragen. Dit was echter tijdens de Koude Oorlog en toen was het de USSR die dat blokkeerde, omdat Moskou meende dat de VS de VN domineerden.

Intussen is de Koude Oorlog al vijftien jaar voorbij en zijn de VS de cruciale supermacht. Dit roept de vraag op of het niet in het belang van de VS, als supermacht, zou zijn om tot overeenstemming te komen met en binnen de VN, inclusief de Veiligheidsraad, over het overdragen van competenties naar bovennationaal niveau. Het zal niet eenvoudig zijn dit voor elkaar te krijgen zolang de permanente leden van de Veiligheidsraad blijven menen

dat hun nationale soevereiniteit voorop moet staan en zij op dat terrein geen boodschap hebben en willen krijgen aan de VN. Dat opkomen voor de nationale soevereiniteit is zelfs nog sterker bij naties die geen permanente leden van de Veiligheidsraad zijn en die geneigd zijn hun status te willen verhogen, dat wil zeggen, hun nucleaire status. Vanuit een wereldwijd perspectief gezien doet het probleem van nucleaire proliferatie zich niet voor bij de lidstaten van de EU of bij de kandidaat-leden voor de EU. Interessant genoeg doet het probleem zich ook niet voor bij de landen van het zogeheten Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS); dat wil zeggen landen die voorheen onderdeel waren van de USSR. Landen die vroeger door de USSR gedomineerd werden of diens satellietstaten waren, lijken niet zo geobsedeerd te zijn door het idee kernwapens te bezitten.

* * *

De problemen doen zich voornamelijk voor in Azië (India, Pakistan en Noord-Korea) en het Midden Oosten — regio's waar oude conflicten en tekortschietende veiligheid hardnekkig voortwoekeren.

Het is natuurlijk ook niet eenvoudig uit te leggen waarom het vijf landen toegestaan is om kernwapens te hebben, terwijl alle andere landen deze ambitie moeten laten varen. De oprichting van Euratom als een bovennationaal lichaam bleek in Europa mogelijk, omdat het na twee Wereldoorlogen bedoeld was als een manier om toekomstige rampen te voorkomen. Europa had nu eenmaal een zware verantwoordelijkheid om de vrede ook in de toekomst te handhaven. Europa heeft nu twee kernwapenstaten die stevig en vreedzaam ingebed zijn in Europa en die het ook een bepaalde nucleaire status verlenen als het op afschrikking aankomt; om nog maar te zwijgen van de algemene nucleaire garantie door de VS via de NAVO.

Het is niet eenvoudig uit te leggen waarom het vijf landen toegestaan is kernwapens te hebben

Wat het GOS betreft; deze staten zijn veel meer geïnteresseerd in het gebruik van kernenergie en het uitbaten van hun uraniumreserves voor dat doel dan in het bezit van kernwapens. Dit heeft waarschijnlijk veel te maken met aan de ene kant hun afkeer van nucleaire risico's en aan de andere kant met de winstgevende aanbiedingen die ze hebben ontvangen om hen de weg van non-proliferatie en het beheersen van nucleaire risico's op te sturen. Tegelijkertijd krijgt kernenergie structureel een plaats binnen hun energievoorziening.

Deze ervaringen in Europa, Oost-Europa en Centraal Azië laten zien dat effectieve non-proliferatie, gecombineerd met de vreedzame toepassing

van kerntechnologie, zeer wel mogelijk is. Ze geven ook aan dat de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad hun gedrag geloofwaardig moeten maken door nu echt werk te gaan maken van kernontwapening.

* * *

Op dit punt wil ik een paar woorden wijden aan de overgang van nucleaire afschrikking naar nucleaire ontwapening, zo'n twintig jaar geleden. Nederland heeft veel gemeen met de Scandinavische landen, waarvan bijvoorbeeld Denemarken en Noorwegen ondanks hun lidmaatschap van de NAVO geen middellangeafstandskernraketten stationeerden. Als premier in 1982 vond ik het niet eenvoudig om te gaan met de dubbele eis om aan de ene kant mee te doen met de NAVO als antwoord op de dreigende kernoverheersing van de Sovjet-Unie, en aan de andere kant niet in de val van een oplopende kernwapenrace te trappen. Ik herinner me het jaar 1983 bijzonder goed: Ronald Reagan vertrouwde me toe dat hij inderdaad uit was op wapenbeheersing (de nul-nuloptie), maar om dat te kunnen bereiken moest hij kunnen rekenen op de bereidheid van Nederland en andere landen om middellangeafstandsraketten op hun grondgebied toe te laten.

In het midden van de jaren tachtig maakte ik kennis met de Sovjetpresident Mikhail Gorbatsjov en begon steeds beter te begrijpen dat er een ferm Nederland nodig was, zonder dat dit de nul-nuloptie in gevaar bracht. Daarom daagde Nederland de Sovjet-Unie uit om de plaatsing van haar SS-20-raketten te beperken, anders zou het onderdak bieden aan de INF-raketten van de NAVO. Daarbij was het uitgangspunt dat we uiteindelijk op de nul-nuloptie zouden moeten uitkomen.

Het bleek achteraf niet tot een plaatsing in Nederland te komen, maar de Nederlandse bereidheid om te plaatsen heeft een positieve bijdrage geleverd op weg naar de topontmoeting in Reykjavik en het uiteindelijke nul-nulresultaat inzake de middellangeafstandskernraketten.

Vandaag de dag, ruim twintig jaar later, is het mooi dat er veel bereikt is op het gebied van wapenbeheersing. Maar het is niet genoeg. De eenzijdige beperkingen die opgelegd zijn door elk van de kernwapenmachten — onafhankelijk van elkaar, maar ook gezamenlijk door middel van verdragen — zijn jammer genoeg nauwelijks overtuigend en hebben ondanks hun successen te veel zwakheden. Dit is niet de juiste plek om de kernwapendoctrines, de strategische concepten, de kwestie van de kleine kernwapens en dergelijke te beschrijven. We moeten aandacht schenken aan de absolute noodzaak om effectiever te worden in gecontroleerde en onomkeerbare nucleaire ontwapening. Eerlijk gezegd is dit niets nieuws. In het Non-proliferatieverdrag dat in 1970 van kracht werd, stond al in artikel VI geschreven dat het de bedoeling was om kernontwapening onder strikte en effectieve internationale controle te brengen. We kunnen vandaag de dag conclude-

ren dat dit doel niet bereikt is, ondanks een paar gedeeltelijke successen. We moeten dit doel echter bereiken als we andere landen geloofwaardig willen oproepen af te zien van kernbewapening, en als we willen dat deze landen accepteren dat het tijd is om hun nationale competenties op het gebied van de nucleaire cyclus voor vreedzame doeleinden over te dragen aan een bovennationaal lichaam. Pas dan zal de vreedzame toepassing van kernenergie gegarandeerd zijn en wordt het risico van de proliferatie van kernwapens voorkomen.

DE NOODZAAK OM WEDERZIJDSE VOORDELEN TE BENADRUKKEN

Gezien het gebrek aan vooruitgang en de toegenomen risico's — een tot stilstand gekomen nucleaire ontwapening, het risico dat het tot meer proliferatie komt, de realiteit van het terrorisme, een groter wordende kloof tussen de wereld van de islam en de rest van de wereld — is een moedige stap voorwaarts dringend geboden; hernieuwing van de belofte kernwapens te verminderen en uit te bannen, het IAEA supranationaal maken à la Euratom en daarop gebaseerde veilige en vreedzame toepassing van kernenergie, ook als bijdrage om de klimaatverandering te keren.

Wat zijn de kansen van een dergelijke aanpak? Laten we daarbij allereerst niet vergeten dat lessen uit de geschiedenis tonen dat het bij de aanpak van energie om een wereldwijde win-win moet gaan en gaat. Dit was ook precies de benadering die president Dwight D. Eisenhower in zijn toespraak *Atoms for Peace* gekozen heeft, waarbij nucleaire ontwapening en nucleaire non-proliferatie juist ook uitdrukkelijk samen opgaan met toegang tot de voordelen van vreedzame nucleaire technologie. Een zorgvuldige bestudering van het speciale *Atoomagentschap Bulletin* van maart 2005[10] toont aan dat het niet de goede kant opgaat met de bevordering van vreedzame toepassingen van kerntechnologie. Om eerlijk te zijn, gaat het met de aanpak van nucleaire proliferatie niet veel beter. Hier is het echter interessant een uitstapje te maken naar het Europese Energiehandvest, dat in Den Haag getekend werd na de val van de Sovjet-Unie in december 1991. Hoewel het voorstel voor een Europese Energiegemeenschap enthousiast ontvangen werd, werd de term 'gemeenschap' al snel te ambitieus gevonden en vervangen door de term 'Handvest'. Drie jaar later, in december 1994, werd het Energiehandvestverdrag getekend, wat neer bleek te komen op een investeringsbeschermingsovereenkomst. Daarnaast werd door middel van speciale protocollen aandacht besteed aan energiebesparing, veiligheid en milieu. Het Handvest werd aan beide kanten van de Atlantische Oceaan getekend, tot aan Japan toe. Het daaropvolgende Verdrag werd echter alleen in Eurazië getekend. Niettemin is de geografische

reikwijdte van dit initiatief indrukwekkend; het is overduidelijk een initiatief met alleen maar winnaars gebleken. Van 1991 tot aan 1995 was er een speciale werkgroep die zich wijdde aan kernenergie. Het speet vooral de Russische Federatie toen er een einde kwam aan deze werkgroep, doordat sommige landen vreesden dat het werk van de commissie en het Atoomagentschap elkaar te veel overlapten. Ik geloof dat deze bezorgdheid zowel begrijpelijk als gerechtvaardigdd was. Aan de andere kant betekende het een verloren kans om munt te slaan uit het win-winaspect dat het Energiehandvestverdrag voor de nucleaire technologie had.

De Organisatie voor Olieproducerende en Exporterende landen[11] bleef buiten zowel het Energiehandvest als buiten het Verdrag. Dat was logisch, gezien het feit dat een van de doelen van het Energiehandvest en het Verdrag was om de afhankelijkheid van de lidstaten van OPEC te verminderen. Tegenwoordig ligt dat echter anders. De gezamenlijke belangen van de OPEC-landen en de staten die het Energiehandvestverdrag hebben getekend, zijn veel talrijker. Dit vergroot de kansen voor een internationale aanpak.

De noodzaak voor een supranationale aanpak van nucleaire proliferatie is alleen maar dringender geworden.

Een andere nieuwe dimensie die genoemd moet worden, is het Kyotoprotocol. De vermindering van kooldioxide kan niet alleen maar bereikt worden door kernenergie vreedzaam toe te passen, maar het voorbeeld van Eisenhowers *Atoms for Peace* kan zeker helpen. In de tussentijd heeft de vreedzame toepassing van kernenergie vele pieken en dalen gekend. Het meest beruchte incident was Tsjernobyl in 1986. Maar ook in de VS zijn er tegenslagen geweest. Hoewel er nu meer dan honderd kernreactoren zijn, zijn er na het incident op Three Mile Island in 1979 geen nieuwe reactoren meer bijgebouwd. Kortom, *Atoms for Peace* is in de VS zelf niet zo'n succes geworden. Andere landen, zoals België en Frankrijk, hebben vele decennialang met succes kernenergie gebruikt. Het beeld is in de praktijk dus nogal geschakeerd; ideologisch gesproken is het debat overigens zeer heftig geweest. Het probleem van het kernafval is, zelfs meer nog dan de veiligheid, een sleutelargument gebleken voor degenen die kernenergie wensen te etiketteren als onverantwoordelijk voor de veiligheid van toekomstige generaties. Het heftige ideologische debat heeft taboes in het leven geroepen; terwijl sommigen het bestaan van een afvalprobleem ontkenden, beweerden anderen dat er geen vooruitgang was geboekt met dit probleem. Het ligt er maar aan hoe je de feiten en ontwikkelingen interpreteert. Shell gebruikt bijvoorbeeld geen kernenergie meer, terwijl Kyoto toch een uitnodiging

was om de kernoptie niet op te geven. En dan hebben we het nog niet eens over het belang van kernenergie voor de (moderne) gezondheidszorg. We moeten erkennen dat als we een oproep doen om kernenergie niet toe te passen en daarbij verwijzen naar het voorzorgprincipe, we dan het feit negeren dat dergelijke toepassingen al worden gebruikt. We zouden ons beter kunnen richten op een betere beheersing van het afvalprobleem, van veiligheidszaken en vooral van non-proliferatie. Op die manier zou *Atoms for Peace* zowel de ontwikkeling van het Kyotoprotocol als de problemen ermee op een positieve manier beïnvloeden.

HET PROBLEEM WORDT STEEDS NIJPENDER

Om werkelijk resultaten te kunnen boeken bij de aanpak van energie is een wereldwijde win-winbenadering vereist. Lessen uit de geschiedenis laten zien dat we dit meestal kunnen bereiken door internationale verdragen zoals het Energiehandvestverdrag en het Kyotoprotocol, dat landen al dan niet kunnen tekenen. Maar deze benadering is niet voldoende als het om kernenergie gaat, om splijtingsmateriaal, uranium en plutonium — de grondstoffen die het Atoomagentschap geacht wordt scherp in de gaten te houden. Hiervoor is een bovennationaal agentschap nodig dat effectieve controles kan uitvoeren — controles die landen moeten accepteren zonder dat ze de mogelijkheid hebben zich terug te trekken —, waarbij het automatisch toestemming heeft van de Algemene Raad en de Veiligheidsraad om deze af te dwingen met blauwhelmen. Een dergelijke bovennationale taak zou ook effectieve technische assistentie moeten inhouden voor de 'cyclus van splijtingsmateriaal'.

* * *

Recente ontwikkelingen geven aan dat de noodzaak voor een supranationale aanpak van nucleaire proliferatie alleen maar dringender is geworden. Nodig is dat landen zich op een meer effectieve wijze dan nu het geval is inspannen om nucleaire ontwapening te bereiken en tegelijkertijd de baten van vreedzame toepassing van kernenergie te benutten De Iran-case op de agenda van de VN-Veiligheidsraad onderstreept de urgentie van deze kwestie. Dit is eens te meer nodig, omdat in reactie op wat gaande is in Iran, Noord-Korea en de 'irreguliere' nucleaire status van Israël en Pakistan, het Witte Huis onlangs zijn doctrine van de pre-emptieve oorlog tegen terrorisme en vijandige staten met chemische, biologische en nucleaire wapens herbevestigde. Er moet een betere aanpak mogelijk zijn![12]

Deze aanpak ligt zoals aangegeven in het versterken van de supranationale rol en positie van de IAEA, zodat een effectieve aanpak van non-proliferatie daadwerkelijk mogelijk is. Tegelijkertijd is er een hernieuwd

commitment nodig voor de reductie en uiteindelijk de uitbanning van kernwapens. Om deze twee doelstellingen te bereiken, pleit ik er tevens voor dat de permanente leden van de Veiligheidsraad (P5) op dit punt gaan samenwerken met Brazilië, Zuid-Afrika, India, Japan en met de Europese Commissie. Al deze landen beschikken over nucleaire kennis en de zo te vormen ad-hocgroep zal effectiever blijken te zijn in het realiseren van de gewenste supranationale aanpak dan alleen de P5 of de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

Wat betreft Iran is het vooral belangrijk het perspectief te verbreden. Hans Blix beveelt in zijn rapport *Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms* (juni 2006) niet voor niets expliciet een nucleairvrij Midden-Oosten aan. Zo'n doelstelling zou uitstekend passen in de hernieuwd *commitment* aan de NPV-beginselen,[13] waarvoor onlangs in het kader van de G8 ook Poetin en Bush zich uitspraken.[14] Zo'n benadering kan ook een solide basis bieden voor politieke overeenstemming met Israël (met name de erkenning van Israël door de buurstaten, alsmede de realisatie van een Palestijnse Staat). Mijn advies zou zijn: steek voor alles eerst energie in de beheersing van het nucleaire vraagstuk, al het overige zal daaruit voortvloeien.

We kunnen ons de huidige patstelling niet veroorloven

Nu worden alle pogingen van het Westen om mensenrechten, rechtvaardigheid, ontwikkeling en democratie te brengen door veel jonge moslims in het Midden-Oosten beoordeeld als de ultieme vorm van hypocrisie en het meten met twee maten. Aldus bezien, dient een nucleairvrij Midden-Oosten een veel breder doel dan de kwestie van non-proliferatie en *atoms for peace*. Het zou wel eens de sleutel kunnen zijn op weg naar een leefbare toekomst in deze wereld van globalisering met zijn ambities op het gebied van vrede, duurzame ontwikkeling, wederzijds respect en culturele diversiteit.[15]

TOT SLOT

Ik ben ervan overtuigd dat de dreiging van kernwapens en het risico van proliferatie effectiever kunnen worden verminderd als inspectie en controle een integraal deel zijn van het wereldwijde gebruik van nucleaire technologie. Dit zal zelfs nog meer het geval zijn indien de vermindering en uitbannen van kernwapens bovennationaal gemonitord en publiekelijk gerapporteerd gaat worden

Nietsdoen is gevaarlijk; we kunnen ons de huidige patstelling niet veroorloven. Het lijkt erop dat zowel de VS als de VN wanhopig graag vooruitgang willen boeken op het gebied van kerntechnologie, het toezicht erop en de beheersing ervan. Het is tijd dat de internationale gemeenschap actie onderneemt. Daarom moet het Atoomagentschap opgewaardeerd worden en bovennationaal worden zodat het effectief kan zijn — zowel voor non-proliferatie, voor de vermindering en het uitbannen van kernwapens als in relatie tot *Atoms for Peace*.

Als Nederland zich hiervoor gaat inzetten, zal dit wel geloofwaardiger zijn als tegelijk het voornemen publiek gemaakt wordt de overigens toch al geheel verouderde nucleaire taak in Volkel te beëindigen.

Dit artikel is een aangepaste en geactualiseerde versie van: Ruud Lubbers (augustus 2005) *Moving beyond the stalemate; adressing the nuclear challenge by supranational means,* Clingendael (International Energy Programme, briefing papers).

Vertaling: Annemieke van Baal

Noten

1 www.nato.int.
2 Dwight D. Eisenhower (1953) *Atoms for Peace,* voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 8 december. De volledige toespraak staat op: www.eisenhower.utexas.edu/atoms.htm.
3 www.iaea.org.
4 www.euratom.org.
5 Urenco werd opgezet met het nadrukkelijke doel onderzoek te doen naar verrijkingstechnologie voor vreedzame doeleinden, hoewel deze technologie ook voor militaire doelen gebruikt kon worden.
6 Kofi Annan (2005) *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report.
7 Economist (2003) Mohamed ElBaradei's vision of a safer world, *The Economist*, 18 oktober.
8 Zie ook het verslag van de Expert Group Multilateral Approaches to the Nuclear Fuel Cycle van de algemene directeur van het Atoomagentschap, dat uitkwam in februari 2005, als een follow-up van de voorstellen van algemeen directeur ElBaradei in oktober 2003. Zie: www.iaea.org/NewsCenter/News/2005/fuelcycle.html.
Recent heeft in Wenen de vergadering plaatsgevonden van de Preparatory Committee for the 2010 Non-Proliferation Treaty (30 april-11 mei 2007). De conclusies van de voorzitter zijn te lezen op: http://www.un.org/NPT2010/pressreleases.html.
9 Bertrand Russell beschrijft het Baruchplan uit 1946 in: *Has Man a Future?* (1961) als volgt: 'Het Baruchplan stelde een *International Atomic Development Authority* voor, die een monopolie zou hebben op het delven van uranium en thorium en het raffineren van de ertsen; dat materialen zou bezitten en dat de fabrieken zou bouwen en beheren die nodig waren voor het gebruik van kernenergie. Men stelde voor dat deze Authority opgericht moest worden door de VN en dat de USA het de informatie moest geven waar ze tot nu toe het alleenrecht op hadden. Jammer genoeg waren er kenmerken van het Baruchplan die Rusland onacceptabel vond, zoals men natuurlijk wel kon verwachten. Het was het Rusland van Stalin, opge-

togen en trots over de overwinning op de Duitsers, achterdochtig (niet geheel zonder reden) t.o.v. de Westerse machten en zich er van bewust dat ze in de VN vrijwel altijd weggestemd kon worden in de VN.'

10 IAEA (2005) The Right Moves, *IAEA Bulletin* 46/2. March; www.iaea.org/Publications/Magazines/Bulletin/Bul1462/index.html.

11 www.opec.org/ays.

12 Zie update *Moving beyond the stalemate*, april 2006, punt 12; http://www.clingendael.nl/publications/2006/20060421_CIEP_BriefingPaper_Lubbers_NuclearChallenge_FollowUp.pdf.

13 Zie update oktober 2006, punt 6; http://www.clingendael.nl/publications/2006/20061000_ciep_briefingpaper_lubbers_2ndfollowup.pdf.

14 http://en.g8russia.ru/docs/6.html.

15 Zie update oktober 2006, punt 15; http://www.clingendael.nl/publications/2006/20061000_ciep_briefingpaper_lubbers_2ndfollowup.pdf.

Nederland en de internationale rechtsorde

Balkenende IV en de Irak-connection

In de regeerakkoorden van 2002 en 2003 volstond een verwijzing naar het toetsingskader voor de uitzending van Nederlandse militairen uit 1995. Nu is, blijkens een toevoeging aan het nieuwe regeerakkoord, 'een adequaat volkenrechtelijk mandaat' vereist. Deze toegevoegde passage lijkt een verhulde verwijzing naar 2003 en de daaruit getrokken lessen. De passage werkt echter eerder mystificerend dan verhelderend, ook voor haar opstellers.

door *Peter Kooijmans*

Oud-hoogleraar volkenrecht

'EEN ADEQUAAT VOLKENRECHTELIJK MANDAAT is vereist bij deelname aan missies met inzet van Nederlandse militairen. Het zgn. Toetsingskader is leidraad bij de besluitvorming, waarbij parlementaire instemming is verzekerd'. Wat opvalt aan deze passage in het regeerakkoord is de eerste zin. De regeerakkoorden van Balkenende I en II behelsden slechts een zinsnede vergelijkbaar met de tweede zin, een referentie aan het toetsingskader. Moet de expliciete opneming van de eerste zin in verband worden gebracht met die andere afspraak, gemaakt bij de kabinetsformatie: het niet plaatsvinden van een parlementair onderzoek naar de besluitvorming bij de Irak-oorlog in 2003? Eén van de twistpunten met betrekking tot het besluit van de regering politieke steun te verlenen aan de Amerikaans-Britse

Moet de toevoeging in verband worden gebracht met het niet plaatsvinden van een parlementair onderzoek naar de besluitvorming bij de Irak-oorlog in 2003?

aanval op Irak, was immers het ontbreken van een mandaat door de Veiligheidsraad.

Het toetsingskader voor de uitzending van Nederlandse militairen dateert van 1995 en is opgesteld in gemeen overleg van kabinet en parlement. Het bestaat uit 14 punten waaraan nog 5 punten zijn toegevoegd op basis van het in 2000 uitgevoerde parlementair onderzoek 'Besluitvorming Uitzendingen'.

Het is niet nodig alle punten de revue te laten passeren. Maar tegen de achtergrond van de passage in het regeerakkoord is het wel nuttig de eerste twee punten te citeren:

* Uitzending geschiedt op grond van Nederlandse belangen, waaronder bescherming van de internationale veiligheid en/of bevordering van de internationale rechtsorde.
* Uitzending dient in overeenstemming te zijn met het volkenrecht en gebeurt bij voorkeur op grond van een duidelijk mandaat van de Verenigde Naties.

De eerste grondregel is dus dat de bevordering van de internationale rechtsorde een Nederlands belang is (dat zegt de Grondwet) en de tweede dat uitzending van militairen met die rechtsorde moet sporen. Dat blijkt het duidelijkst als er een mandaat is van de Verenigde Naties, meestal van de Veiligheidsraad. Vandaar de voorkeur voor zo'n mandaat.

Wat voegt de eerste zin van de genoemde passage van het regeerakkoord hier nu aan toe? Waarom kon niet, zoals in 2002 en 2003, worden volstaan met een verwijzing naar het toetsingskader?

Met het volkenrechtelijk mandaat voor militaire vredesmissies waaraan Nederland tot dusverre heeft meegedaan, was over het algemeen niets mis. In bijna alle gevallen berustten deze missies op een mandaat van de Veiligheidsraad; dat gold ook voor de missie in Irak van 2003 tot 2005, die op basis van een Veiligheidsresolutie plaatsvond na 'afloop' van de niet door de Veiligheidsraad geautoriseerde Amerikaans-Britse invasie van maart 2003. De Nederlandse participatie aan de operatie was dan ook een stabilisatie- en vredesopbouwmissie, precies zoals dat het geval is met de Nederlandse participatie aan ISAF in Afghanistan. Ook hier gaat het om een vredesopbouwmissie, in tegenstelling tot de operatie *Enduring Freedom,* die Amerika lanceerde na de aanslag op de Twin Towers in New York, en waaraan op een later tijdstip ook Nederland deelnam. Ik kom hierop terug.

Met betrekking tot de zogenoemde vredesmissies (vroeger vredebewarende missies genoemd, maar tegenwoordig ook veelal ingesteld als er niet zoveel vrede te bewaren valt; denk aan Uruzgan) ken ik voor wat Nederland betreft eigenlijk maar één geval waaraan geen resolutie van de Veiligheidsraad ten grondslag lag. Dat was de operatie die plaatsvond in de Sinaï na de

sluiting van het vredesverdrag tussen Egypte en Israël in 1979. Beide partijen hadden de Veiligheidsraad gevraagd een vredesmacht te leggen in het door Israël aan Egypte over te dragen schiereiland Sinaï, maar de raad weigerde dit. Met behulp van de VS werd toen een multinationale vredesmacht gevormd, waaraan ook Nederland een groot aantal jaren (1982-1995) heeft deelgenomen. Rechtsgrond voor die missie was in dit geval de instemming van de beide partijen bij het vredesverdrag en dat was niet controversieel.

Voor wat betreft de Nederlandse deelname aan vredesmissies is er dus niet zoveel aan de hand wat de volkenrechtelijke geoorloofdheid aangaat. Als er zich van tijd tot tijd verschillen van mening voordoen met betrekking tot de gewenstheid van deelname, hebben die vooral te maken met de vraag of wel aan de andere voorwaarden van het toetsingskader is voldaan. Is er een duidelijk Nederlands belang (bijvoorbeeld een veiligheidsbelang) in het spel, of kan het net zo goed of beter door anderen worden gedaan worden (het CDA-bezwaar tegen deelname aan de missie naar het grensgebied tussen Eritrea en Ethiopië)? Zijn de gestelde politieke en militaire doelstellingen van de missie redelijkerwijs haalbaar (het bezwaar van regeringspartij D66 en een aantal oppositiepartijen tegen de missie naar Uruzgan)?

Deelname aan een operatie kan echter ook worden gevraagd of worden overwogen in gevallen waarbij deze operatie geen vredebewarend of vredeopbouwend karakter heeft, maar een duidelijk oorlogskarakter draagt. In dit geval is het gebruik van geweld dus geen bijkomend, maar een wezenlijk element. En hier speelt het verbod op geweld, zoals dat is neergelegd in artikel 2, paragraaf 4 van het Handvest van de Verenigde Naties, een cruciale rol.

Op dit verbod op geweld bestaan twee uitzonderingen. Het eerste is die van opdracht of machtiging door de Veiligheidsraad. Nederland heeft in het verleden tweemaal aan zo'n geautoriseerde geweldsoperatie deelgenomen: in 1950 in Korea en in 1991 in de Golfoorlog, na de Irakese invasie in Koeweit.

De tweede uitzondering is die van individuele of collectieve zelfverdediging, in artikel 51 van het Handvest een inherent recht van de lidstaten genoemd. Volgens ditzelfde artikel 51 is uitoefening van dat inherente recht alleen geoorloofd in geval van een gewapende aanval en mag het slechts worden uitgeoefend tot het tijdstip waarop de Veiligheidsraad de noodzakelijke maatregelen ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid heeft genomen.

Was aan deze voorwaarden voldaan toen Nederland in 1999 deelnam aan de geweldsoperatie die de NAVO ondernam tegen het regime-Milosevic, naar aanleiding van de massale mensenrechtenschendingen door dat re-

gime in Kosovo? Een machtiging door de Veiligheidsraad ontbrak, aangezien het van meet af aan duidelijk was dat een machtigingsresolutie op een Russisch veto zou stuiten. En ook al was de situatie in Kosovo niet zonder risico's voor de veiligheid en stabiliteit in Europa, het ging toch wel wat ver om de NAVO-operatie als een vorm van zelfverdediging te kenschetsen.

Hoewel dus een duidelijke rechtsgrond ontbrak, werd de operatie desalniettemin niet door de Veiligheidsraad veroordeeld. De resolutie met dit doel, die de operatie als onrechtmatig bestempelde, werd slechts gesteund door drie landen, waaronder overigens de permanente leden China en Rusland. Maar het was duidelijk dat de grote meerderheid van de lidstaten van de Verenigde Naties begrip opbracht voor de operatie en haar niet volkenrechtelijk onrechtmatig achtte, vanwege het grote belang van het een halt toeroepen aan massale mensenrechtenschendingen en de nalatigheid van de Veiligheidsraad daar effectief tegen op te treden. Hiermee werd het leerstuk van de humanitaire interventie als een soort derde uitzondering op het geweldverbod geïntroduceerd. Gezien het misbruik dat van dit leerstuk in het verleden is gemaakt, gelden er echter wel strenge criteria. In de eerste plaats moeten er grootschalige schendingen van fundamentele mensenrechten plaatsvinden; in de tweede plaats moet duidelijk zijn dat deze alleen met geweld kunnen worden gekeerd; ten derde moet de Veiligheidsraad in gebreke zijn gebleven er effectief tegen op te treden ook al heeft de Raad als algemene richtlijn uitgesproken dat massale mensenrechtenschendingen een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid zijn; en ten vierde moet een gewapend optreden kunnen rekenen op een ruime mate van ondersteuning in de internationale samenleving, en bij voorkeur door een collectiviteit worden uitgeoefend.

Een bijzonder geval van zelfverdediging deed zich voor na de terroristische aanvallen in de VS van 11 september 2001. De Veiligheidsraad aanvaardde een resolutie waarin daden van internationaal terrorisme als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid werd gekarakteriseerd en het recht van individuele en collectieve zelfverdediging (om daartegen op te treden) werd erkend. Met een beroep op dit recht van zelfverdediging begon de VS de operatie *Enduring Freedom*, waarvan het de Veiligheidsraad op 7 oktober (geheel volgens het boekje) in kennis stelde. Aan deze operatie heeft Nederland met een fregat deelgenomen van oktober 2004 tot januari 2005. Deze missie berustte dus niet op een mandaat van de Veiligheidsraad, maar op het recht van (collectieve) zelfverdediging, zoals de regering in een brief van september 2004 ook uitdrukkelijk stelde; er werd dan ook gesproken van een verdedigingstaak en niet van een missie tot handhaving van de internationale rechtsorde. Des te opmerkelijker is het dan ook dat de regering in februari 2005 een tweede deelna-

me aan *Enduring Freedom* in de vorm van een *special forces*-taakgroep niet alleen baseerde op het recht van zelfverdediging, maar ook op een aantal resoluties van de Veiligheidsraad, waarin heel in het algemeen wordt opgeroepen het internationale terrorisme te bestrijden. Daarmee werd de indruk gewekt dat *Enduring Freedom* mede berustte op een mandaat van de Veiligheidsraad. Niets is minder waar; voor *Enduring Freedom* heeft de VS dit mandaat noch gezocht, noch gekregen. En bij zelfverdediging is dit ook niet nodig, zolang de raad niet heeft gezegd dat aan de uitoefening van het recht van zelfverdediging een eind is gekomen.

In Afghanistan zien we dus twee operaties naast elkaar: een zelfverdedigingoperatie (*Enduring Freedom*) gericht tegen de 'vijanden' Taliban en al-Qaida en een (op een mandaat van de Veiligheidsraad berustende) vredesopbouwende operatie (ISAF) ter ondersteuning van de wettige Afghaanse regering bij het herstellen van de interne orde en rust. Wie naar de werkelijkheid kijkt (bijvoorbeeld in de provincies Helmand, Kandahar en Uruzgan), zal zich niet aan de indruk kunnen onttrekken dat dit onderscheid nogal kunstmatig is en geleidelijk aan zijn beide operaties dan ook in elkaar opgegaan, al wordt formeel gesteld dat *Enduring Freedom* is overgedragen aan ISAF; dat geldt wellicht voor het commando, maar slechts zeer ten dele voor het karakter van de operatie.

Het is duidelijk dat de Irakoorlog van 2003 zich aan al deze criteria onttrekt. De VS en het Verenigd Koninkrijk hebben het recht van zelfverdediging niet ingeroepen. Evenmin is dit het geval met het recht op humanitaire interventie ter beëindiging van de massale mensenrechtenschendingen door het regime van Saddam Hussein, ook al is dit argument achteraf door de regering-Bush wel aangevoerd; machtiging door de Veiligheidsraad is wel gezocht, maar niet verkregen. En in ieder geval was brede ondersteuning van het gewapende optreden door de internationale gemeenschap niet aanwezig. Formeel was in eerste instantie de rechtvaardiging een preventief optreden tegen een mogelijk gebruik door Irak van massavernietigingswapens. Maar zulk een argument vindt geen basis in het geldende volkenrecht. In een in 2005 uitgebracht advies zeggen de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken het volgende: 'In gevallen van een plotselinge overweldigende dreiging, die geen moment van reflectie en geen keuze van andere middelen toelaat, met inachtneming van de proportionaliteit, zou gebruik van geweld in anticiperende zelfverdediging toelaatbaar kunnen zijn, mits deze criteria strikt worden toegepast'. Maar het bestaan van zulk een plotselinge overweldigende dreiging in het geval van Irak is noch gesteld, noch is daarvan gebleken. En, zoals het zojuist genoemde advies ook stelt, is een militair optreden ter voorkoming van de mogelijke realisering van zich

ontwikkelende dreigingen zonder machtiging van de Veiligheidsraad, niet in overeenstemming met het volkenrecht. Het argument van het kabinet-Balkenende dat militair optreden gerechtvaardigd was in het licht van het stelselmatig saboteren van de Veiligheidsresoluties door het regime-Saddam Hussein, gaat voorbij aan het feit dat het niet op de weg ligt van individuele lidstaten naleving van resoluties van de Veiligheidsraad af te dwingen, indien daartoe door de Raad zelf niet wordt opgeroepen.

Wat is nu in het licht van het hier geschetste de betekenis van die eerste zin in de genoemde passage van het regeerakkoord, dat een adequaat mandaat is vereist bij deelname aan missies met inzet van Nederlandse militairen? Zoals werd opgemerkt voegt het in zijn letterlijke betekenis niets toe aan het toetsingskader waarnaar in de volgende zin wordt verwezen. Waarom heeft men niet met zulk een verwijzing volstaan, zoals gebeurde in de regeerakkoorden in 2002 en 2003? Zo'n zinsnede ontstaat toch niet toevallig?

Toch zou je dat bijna gaan denken wanneer je kennis neemt van het Kamerdebat van 4 april 2007, dat formeel voor de zoveelste keer (de tiende keer volgens *NRC Handelsblad*) ging over de Nederlandse politieke steun aan de inval in Irak van 2003 en het instellen van een parlementair onderzoek dienaangaande. Tijdens dit debat kwam ook de situatie in Iran ter sprake, waarbij fractieleider Femke Halsema van GroenLinks een motie indiende die 'de regering verzoekt uit te sluiten dat Nederland politiek of anderszins steun verleent aan een eventuele aanval op Iran zonder adequaat volkenrechtelijk mandaat' (de laatste drie woorden zijn — niet toevallig — gelijk aan de tekst van het regeerakkoord). Aan deze motie werd steun toegezegd door de woordvoerder van de PvdA, een coalitiepartij. Volgens die woordvoerder betekent 'adequaat volkenrechtelijk mandaat' een uitdrukkelijke autorisatie van de Veiligheidsraad, behalve in geval van een humanitaire noodsituatie, zoals het voorkomen van genocide, of een acute bedreiging.

Maar de toegezegde steun aan de motie-Halsema bracht de PvdA-woordvoerder in conflict met de minister van Buitenlandse Zaken, niet alleen behorend tot een andere coalitiepartij, maar ook nog degene die namens die partij het regeerakkoord mede had opgesteld. Als er iemand zou moeten weten wat de passage precies betekent, dan hij toch wel! De minister merkte op dat die passage alleen betrekking heeft op de inzet van militairen en niet op politieke steun. Dit is juist, maar zou de PvdA-woordvoerder dat niet geweten hebben? Hij kan toch ook lezen wat er staat? Of moet je de passage misschien lezen met in je achterhoofd de zinsnede van Martinus Nijhoff: 'Lees maar; er staat niet wat er staat.'? Bevat de passage toch een verhulde verwijzing naar 2003 en de daaruit getrokken lessen? En is dat wat (bijna on-

herkenbaar) diende als concessie voor het laten vallen van de PvdA-eis van een parlementair onderzoek? Het vervelende van zo'n fragiel compromis is dat het in scherven dreigt te vallen als je het probeert uit te pakken. En dat leek 4 april in de Kamer te gebeuren. In ieder geval is niet gebleken dat de passage als bindend element functioneert binnen de coalitie.

Maar geheel los van wat er tijdens de kabinetsformatie met betrekking tot dit onderwerp is gezegd of verzwegen, lijkt de volgende vraag toch alleszins legitiem: indien voor een daadwerkelijke deelname aan een militaire missie of operatie met inzet van Nederlandse troepen een adequaat volkenrechtelijk mandaat is vereist, is dan goed denkbaar dat bij het ontbreken van zulk een mandaat wél politieke steun aan zo'n militaire operatie wordt verleend, ook al neemt Nederland er militair niet aan deel? Hoe verhoudt zich dat met de grondwettelijke plicht van de regering de internationale rechtsorde te bevorderen? Voor die vraag heb je geen passage in het regeerakkoord nodig.

De formulering die in het toetsingskader is gekozen, is 'adequater'

Overigens valt er op de vormgeving van die passage nog wel het een en ander op te merken. Deelname aan een operatie als in Kosovo in 1999 valt er namelijk niet onder. Daar ontbrak immers een adequaat volkenrechtelijk mandaat. Een mandaat door de NAVO kan volgens het Handvest niet in de plaats treden van een mandaat door de Veiligheidsraad. Zonder zulk mandaat is geweldgebruik alleen geoorloofd als zelfverdediging en daarvan was geen sprake. De formulering, die in het toetsingskader is gekozen, is dan ook 'adequater': 'Uitzending dient *in overeenstemming* te zijn met het volkenrecht en gebeurt *bij voorkeur* op grond van een duidelijk mandaat van de Verenigde Naties.' Deze formulering dekt niet alleen de VN-missies en -operaties, maar ook de humanitaire interventie — mits is voldaan aan de vier eerder genoemde criteria — en acties uit individuele of collectieve zelfverdediging. Ook deze zijn immers, zoals hiervoor werd uiteengezet, in overeenstemming met het volkenrecht.

De slotconclusie kan alleen maar zijn dat de bewuste passage eerder mystificerend dan verhelderend heeft gewerkt, ook voor degenen die haar hebben opgesteld.

Nederland dient koers in internationale rechtsorde te herzien

Onze koers in de internationale rechtsorde dreigt te ontsporen. We ondermijnen de internationale rechtsorde door recht steeds vaker te laten wijken voor de macht. Nederland moet niet alleen zijn eigen grondrechten beschermen tegen het internationale recht: we moeten ook internationaal recht tegen zichzelf beschermen.

door *André Nollkaemper*

Hoogleraar Internationaal Publiekrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

NEDERLAND HEEFT IN DE AFGELOPEN jaren zijn kompas in de internationale rechtsorde verloren. We hebben dit goed kunnen verbergen. De Verenigde Staten, die de kritiek over het opofferen van de internationale rechtsorde moeiteloos incasseren, functioneren als bliksemafleiders. We onderscheiden ons graag van de Verenigde Staten en houden de schijn op dat bij ons de internationale rechtsorde in goede handen is. Den Haag en Nederland als *legal capital* van de wereld. Maar deze slogan kan onze complexe en schizofrene verhouding met het internationale recht niet langer verhullen. De kern van die verhouding is dat we zelf meehelpen aan de ondermijning van een rechtstelsel waaraan we ons volledig hebben overgeleverd. Het gaat me er dus niet alleen om dat we, als de politieke belangen groot genoeg zijn, bereid zijn internationaal recht te schenden; het gaat me er met name om dat dat iets doet met het recht dat wij in Nederland als hoogste gezag aanvaarden. Ik zal die stelling bespreken in drie paragrafen. Eerst bespreek ik de traditie van Nederland als voorvechter van de internationale rechtsorde, dan volgt de moeizame

We helpen mee aan de ondermijning van een rechtstelsel waaraan we ons volledig hebben overgeleverd

verhouding tussen onze huidige buitenlandse politiek en internationaal recht en ten derde kom ik tot de kern van de zaak: hoe onze omgang met internationaal recht het hart van onze eigen rechtsstaat bedreigt.

NEDERLAND ALS VOORVECHTER VAN DE INTERNATIONALE RECHTSORDE

Nederland is sinds de dagen van Hugo de Groot een verklaard voorvechter van de internationale rechtsorde. Dat had in hoofdzaak twee redenen. De eerste reden is eigenbelang. Als klein (of zoals we soms zeggen middelgroot) land hebben we niet veel te winnen in een wereld die wordt beheerst door macht. Onderwerping van alle staten aan het recht neutraliseert de machtsverschillen. Dat versterkt de invloed van Nederland in internationale besluitvorming. Het beschermt ook onze belangen, bovenal onze handelsbelangen. Dit is het koopmansbelang dat traditioneel het Nederlandse buitenlandse beleid heeft gekenmerkt.

De tweede reden voor ons geloof in de internationale rechtsorde is idealisme. Het huidige pleidooi voor normen en waarden sluit aan bij een lange traditie waarin wij in buitenlands beleid normen en waarden propageren. Internationaal recht belichaamt normen en waarden — bijvoorbeeld idealen van universele rechten van de mens, vrede en rechtvaardigheid.

We hebben ons geloof in de internationale rechtsorde neergelegd in de Grondwet. Art. 90 bepaalt dat Nederland de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert. Dit artikel is geen dode letter gebleven. Nederland streeft daadwerkelijk naar bevordering van de internationale rechtsorde — bijvoorbeeld de bescherming van rechten van de mens, hervormingen van de Verenigde Naties, bijdragen aan vredesmissies beschermen, enzovoort. Maar ook hebben wij het geloof in de internationale rechtsorde omgezet in een fusie tussen ons nationale en het internationale recht.

Traditioneel worden internationaal recht en nationaal recht als geheel gescheiden gebieden beschouwd — ze zijn verschillend van aard, organisatie en inhoud. Ons geloof in het internationale recht heeft in Nederland echter geleid tot een bijna onbegrensde infiltratie van internationaal recht in de nationale rechtsorde. Wij beschouwen internationaal recht als echt recht, op voet van gelijkheid met het nationale recht. Alle internationale recht is automatisch deel van de nationale rechtsorde. De rechter laat met grote regelmaat door ons parlement vastgestelde wetgeving buiten toepassing, omdat die strijdt met een internationale regel.

Deze onvoorwaardelijke openstelling is uniek in de wereld. Als een van de weinige lidstaten van de EU hebben we aanvaard dat de invloed van Europees recht in de Nederlandse rechtsorde helemaal niet meer wordt beheerst door de Nederlandse Grondwet. De Hoge Raad heeft enkele jaren

bepaald dat onze Grondwet van geen belang is voor de betekenis van Europees recht in Nederland. Dat betekent dat we elk wapen uit handen hebben gegeven om Europees recht dat strijdt met onze grondwettelijke waarden tegen te houden.

Voor gewoon internationaal recht — anders dan Europees recht — aanvaarden wij nog wel dat de toepassing van internationaal recht in Nederland wordt bepaald door de Grondwet. Internationaal recht geldt hier omdat de Grondwet dat zegt. Maar tegelijkertijd aanvaarden we dat in geval van strijd tussen internationaal recht en de Grondwet, internationaal recht prevaleert. Als internationaal recht zegt dat grondwettelijke rechten of bevoegdheden worden beperkt, dan zal Nederland doen wat internationaal recht wil — dit is een openstelling waarin slechts weinig staten Nederland willen volgen. Internationaal recht dwingt hier niet toe. Waarom doen we het dan toch?

Een belangrijke verklaring is dat we moeten aannemen dat onze grondwetgever heeft gedacht dat internationaal recht per definitie goed is — zo goed is dat het beter is dan onze Grondwet.

DE KENTERING

In 2006 is dit eenvoudige verhaal over het Nederlandse geloof in internationaal recht ten dele ingehaald door een andere werkelijkheid — een werkelijkheid waarin de verhouding tussen Nederland en het internationale recht veel problematischer is. Deze verandering is niet uit het niets gekomen. De oorzaken ervan liggen diep. Maar zoals voor zoveel problemen in het moderne internationale recht geldt, is ook de aanleiding voor deze kanteling te vinden op 11 september 2001. Sinds die datum lijkt het voor staten makkelijker om buiten het recht om of dwars tegen het recht in te handelen. Soms gaat dat eenzijdig — zie de aanval van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk in Irak. Maar vaak ook worden internationale organisaties, bovenal de Veiligheidsraad van de VN maar ook de EU, gebruikt in de strijd tegen het terrorisme op een manier die op gespannen voet staat met legitimiteit en bescherming van grondrechten. Deze ontwikkelingen brengen de internationale rechtsorde als geheel aan het wankelen. Ze laten de positie van Nederland niet onaangetast.

RECHT EN MACHT

In het Nederlandse buitenlands beleid wijkt internationaal recht steeds vaker voor macht. Op zichzelf is dit niet nieuw. Maar de frequentie en omvang hiervan nemen in snel tempo toe. Staten kunnen internationaal recht

op twee manieren opzijschuiven. Sommige staten, bovenal de Verenigde Staten, doen hierover niet moeilijk en schuiven het recht soms uitdrukkelijk terzijde.

In Nederland doen we dit anders. Wij zeggen dat we trouw zijn aan internationaal recht en buigen het recht vervolgens in onhoudbare vormen om te kunnen rechtvaardigen wat niet gerechtvaardigd kan worden. Enige jaren geleden schreef Robert Kagan in *Of Paradise and Power* dat Europa de weg van het recht bewandelt en de VS de weg van de politiek. Hij schreef ook dat Europa alleen maar de weg van het recht kan bewandelen doordat de VS de weg van de politiek bewandelen. Maar een andere lezing is mogelijk. Het verschil is niet zozeer dat de Verenigde Staten het recht aan hun laars lappen en Europa niet. Het verschil is dat de Verenigde Staten ervoor uitkomen dat zij het recht af en toe omzeilen, terwijl wij de schijn ophouden dat we handelen conform internationaal recht. Wij handelen bij voorkeur onder het mom van het recht.

Onze politieke steun voor de inval in Irak in 2003 toonde hoe Nederland internationaal recht tot voorbij het buigpunt kan buigen om iets wat verboden is toelaatbaar te achten. De regering blijft herhalen dat de inval juridisch was gelegitimeerd, omdat Irak handelde in strijd met de wensen van de Veiligheidsraad en omdat dat de Veiligheidsraad toestemming had gegeven voor de inval. Door die vermeende juridische rechtvaardiging kunnen we ons ook onttrekken aan elke verantwoordelijkheid voor de toestand waarin Irak is beland — internationaal recht rechtvaardigde de inval immers. Maar de stelling dat dit een rechtmatige oorlog was, blijft juridisch onhoudbaar, hoe vaak zij ook wordt herhaald. Er was eenvoudigweg geen machtiging van de Veiligheidsraad tot gebruik van geweld.

Dit misbruik van het recht bij de inval in Irak is deel van een lange reeks. Wij doen mee in *Operation Enduring Freedom* in Afghanistan op basis van art. 51 Handvest VN. Dit zegt dat een staat die is aangevallen (i.c. de VS) het recht heeft op zelfverdediging en dat andere staten (i.c. Nederland) hen daarbij kunnen helpen.

* * *

In 2001 was het recht op zelfverdediging al een moeilijk argument, maar in de emotie van 2001 was er niemand die hier al te moeilijk over deed. Maar kunnen we meer dan 5 jaar na 11 september 2001 nog steeds zeggen dat de jacht op de Taliban en het doden van Taliban-strijders een uitoefening is van dit recht? Het mag dan zo zijn dat terugkeer van de Taliban in Afghanistan onwenselijk is. Maar heeft dat iets te maken met verdediging tegen de dreiging van 11 september? En wanneer eindigt dat dan? Als het al wenselijk blijft om te vechten tegen de Taliban, had dit inmiddels allang moeten worden overgeheveld naar de Veiligheidsraad.

Een ander voorbeeld is het ons onthouden van steun aan de oproep van secretaris-generaal Annan tot een staakt-het-vuren in het conflict tussen Israel en Libanon, in zomer van 2006. Minister Bot verklaarde dat de Nederlandse regering de oproep van Kofi Annan niet steunde zolang Hezbollah de soldaten niet zou overdragen aan Israël. Dat is opmerkelijk, omdat de uiteindelijke resolutie die we wel steunen het staakt-het-vuren helemaal niet afhankelijk maakt van vrijlating van de soldaten. Deze positie droeg eraan bij dat de Veiligheidsraad zijn verantwoordelijkheid op grond van het Handvest niet kon nemen. Opmerkelijk was ook de door onze minister-president uitgesproken steun voor het doodsvonnis van Saddam Hussein. Daarbij gaat me het nog niet om de doodstraf, die immers niet in strijd is met internationaal recht. Maar wel onverenigbaar met internationaal recht is dat we een vonnis steunen van een proces dat naar alle uiterlijke schijn in strijd was met het fundamentele recht op een eerlijk proces.

Om misverstanden te voorkomen: Nederland blijft op tal van gebieden een principiële en positieve rol spelen in de internationale rechtsorde. Maar tegelijkertijd dreigt internationaal recht een speelbal te worden. Het krijgt onvoldoende gewicht in de politieke besluitvorming.

Minister Bot zei in de Algemene Vergadering van 2006: 'While civilized societies uphold international legal and moral standards in defending themselves, terrorists completely reject the central principles of international law.' Maar hoe sterk is dit onderscheid nog nu we zelf de *international legal standards* naar believen gebruiken of misbruiken?

We keren terug naar de jungle van de internationale samenleving

De internationale rechtstaat verdwijnt uit beeld, en we keren terug naar de jungle van de internationale samenleving die we na de Tweede Wereldoorlog verlaten leken te hebben.

GEVOLGEN VOOR DE NATIONALE RECHTSTAAT

De gevolgen van dit alles beperken zich niet tot het buitenland. Onze opvatting dat internationaal recht goed recht is waarvoor we onze rechtsorde moesten openstellen, keert zich nu tegen ons. Hetzelfde internationale recht maken we nu inwisselbaar voor naakte macht. Dat kan niet zonder gevolgen blijven voor onze eigen rechtstaat. Daarvoor is de grens tussen binnen- en buitenland, tussen de internationale en de nationale samenleving te veel vervaagd.

Onze onderwerping aan het internationale recht was gebaseerd op de idee dat internationaal recht goed recht was. Maar als het Nederlandse

gebruik van internationaal recht de maat zou worden, blijft er van die idee weinig over. Willen we werkelijk onze Grondwet onderwerpen aan een rechtssysteem dat het (volgens Nederland) rechtmatig zou maken om een hel in Bagdad te creëren en om een verdachte (ook al is het Saddam Hussein) ter dood te veroordelen volgens een procedure die in strijd is met fundamentele recht op een eerlijk proces?

De veranderingen in de internationale rechtsorde na 11 september 2001 bedreigen onze rechtstaat ook in andere opzichten. Dat zien we vooral bij de gevolgen van besluiten van de Veiligheidsraad. Deze vervult een cruciale rol in de bescherming van de vrede en veiligheid. Maar in termen van legitimiteit is de Veiligheidsraad hoogst problematisch. Vijftien staten bepalen hier het recht, zonder last of ruggespraak. En ook dit probleem is na 11 september 2001 groter geworden; de Veiligheidsraad eigent zich meer bevoegdheden toe die bovendien direct ingrijpen in wat er binnen staten gebeurt, niet gehinderd door enige *checks and balances*.

De consequentie van de onvoorwaardelijke Nederlandse openstelling voor internationaal recht lijkt dat besluiten van deze vijftien staten boven Nederlands recht en boven de Grondwet gaan, althans voor zover ze voor een ieder verbindend zijn Hier zitten overigens de nodige constitutioneelrechtelijke haken en ogen aan, omdat voor besluiten van organisaties die waarborg van art. 91 lid 3 (goedkeuring door een twee derde meerderheid door de Staten- Generaal) ontbreekt. Maar voor de regering is er in ieder geval geen twijfel over deze effecten van besluiten van de Veiligheidsraad op grondwettelijke rechten.

Enkele maanden geleden verklaarde Nederland zich bereid om Charles Taylor, voormalig president van Liberia, in Nederland te doen berechten. Nederland gaf aan dat dit alleen mogelijk was indien de Veiligheidsraad een resolutie zou aannemen die Nederland daartoe opdracht zou geven. Dat is gebeurd. Vervolgens ontspon zich in het parlement een debat over de verhouding met de Grondwet. Het werd gezegd dat het vervolgen van Taylor in strijd zou kunnen zijn met de Grondwet. Of dat zo is, laat ik in het midden, maar er leek geen twijfel over de conclusie dat zelfs als dat zo was, de resolutie onze grondwettelijke bescherming opzij zou zetten. Het recht van Taylor om zich tot de Nederlandse rechter te wenden, werd direct opgegeven op grond van een besluit van de Veiligheidsraad.

Dat is wellicht nog niet zo schokkend. Maar hoe ver dit kan gaan, blijkt uit de recente aanvaarding van een wet die organisaties moet verbieden die op de zogenaamde terroristenlijsten staan. Die lijsten zijn opgesteld door de Veiligheidsraad en de EU met het oog op de bevriezing van tegoeden van personen en organisaties die van terrorisme worden verdacht. Nederland heeft nu op eigen initiatief nog een stap verder gezet en heeft organisaties

die op de lijsten staan verboden. Maar zowel de procedure voor samenstelling van die lijsten als de rechtsgevolgen zijn hoogst problematisch.

* * *

De lijsten van de Verenigde Naties worden opgesteld via een proces dat elke transparantie ontbeert. Zo is de informatie waarop ze zijn gebaseerd niet openbaar. Bovendien en belangrijker staan tegen plaatsing op de lijst en de rechtsgevolgen daarvan — bevriezing van tegoeden en nu ook verbodenverklaring van de organisatie — slechts zeer beperkte rechtsmiddelen open. Er is geen rechterlijke instantie die bevoegd is om de rechtmatigheid van plaatsing op de VN-lijst te toetsen. Ook voor de Nederlandse rechter zal er weinig te halen zijn.

Minister Donner zei dat het hier gaat om 'organisaties waarvan de VN Veiligheidsraad of de Raad van de Europese Unie heeft vastgesteld dat zij een ernstige bedreiging vormen voor de internationale vrede en veiligheid. Een nationale beoordeling op dat punt kan daar weinig aan toevoegen of afdoen'. En daar komt het inderdaad op neer: we geven ons over aan een internationaal proces waarin niemand werkelijke verantwoordelijkheid neemt en waartegen geen werkelijke rechtsbescherming bestaat.

Onze koers in de internationale rechtsorde dreigt dus te ontsporen. We ondermijnen de internationale rechtsorde door recht steeds vaker te laten wijken voor de macht. Nu de internationale rechtsorde na 11 september 2001 ook op tal van andere wijzen aan kwaliteit verliest, rijst de vraag of het wel een goed idee was om de deuren van ons eigen rechtstelsel onvoorwaardelijk te openen voor internationaal recht. Is de internationale rechtsorde niet te onvolgroeid om onze grondwettelijke bescherming overboord te werpen?

Er zijn goede argumenten voor de stelling dat de rechtstaat een opstelling vereist waarin niet alle internationaal recht zonder meer als laatste en hoogste waarheid wordt aanvaard omdat het nu eenmaal internationaal is. Men zou kunnen tegenwerpen dat dit in strijd is met het belang van de internationale rechtsorde. Het zou er immers toe kunnen leiden dat Nederland, en andere staten, zelfstandig zouden gaan bepalen of en hoe een resolutie van de Veiligheidsraad wordt uitgevoerd. Dat is inderdaad een risico. Maar dat moeten we afwegen tegen het feit dat de internationale rechtsorde onvolgroeid is en niet is gebaat bij een klakkeloze toepassing van haar regels. Zolang er geen *checks and balances* op internationaal niveau zijn, moeten de nationale waarborgen behouden blijven — hopelijk als tijdelijke oplossing, tot op internationaal niveau betere rechtsbescherming is gerealiseerd. Dat is niet alleen in het belang van de nationale rechtstaat, maar ook van de internationale rechtstaat. De toenemende mate waarin internationaal recht betrekking heeft op nationale aangelegenheden, maakt dat

de nationale en internationale rechtstaat in toenemende mate samenvallen. Het kritiekloos opvolgen van internationaal recht bedreigt niet alleen onze nationale grondrechten. Het bedreigt ook de grondrechten die door het internationale recht wordt beschermd. Nederland moet niet alleen onze eigen grondrechten beschermen tegen het internationale recht: we moeten ook internationaal recht tegen zichzelf beschermen. Door dat na te laten, ondermijnt Nederland de internationale rechtsorde in plaats van haar, zoals onze Grondwet vraagt, te bevorderen.

Voortgaan op de na 11 september 2001 ingeslagen weg zal op dus enig moment eisen dat de nationale grondwettelijke bescherming wordt versterkt en dat de deur naar automatische toepassing van internationaal recht wordt gesloten. Andere staten hebben die keuze al gemaakt. Maar uiteindelijk zal die 'nationalisering' van het recht toch een heilloze weg zijn, waarvan de internationale gemeenschap als geheel het slachtoffer zal worden. Versterking van nationale checks and balances, bijvoorbeeld via versterking van politieke verantwoordelijkheid voor onze positie in internationale organisaties, is essentieel. Maar nationalisering van het recht in de zin van afsluiting van onze rechtsorde is niet langer een optie in een geïnternationaliseerde samenleving. De internationale rechtstaat en de nationale rechtstaat zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De enige weg voorwaarts is het versterken van de internationale rechtsorde. Niet alleen in het belang van de internationale gemeenschap, maar ook in het belang van de bescherming van onze rechtstaat. Dat vraagt dat internationaal recht serieus wordt genomen en een zwaardere rol krijgt in de politieke besluitvorming, ook in Den Haag. Het vraagt ook het versterken van de rechtstatelijkheid van internationale organisaties zoals de Veiligheidsraad waaraan we ons buitenlands beleid overlaten.

TOT SLOT

De vraag die resteert, is hoe het komt dat we zo ver verwijderd zijn geraakt van Hugo de Groot en van het pad van art. 90 van de Grondwet? Er zijn vele oorzaken. 11 september 2001 is er één. Een fundamentelere oorzaak lijkt de band tussen Nederland en de Verenigde Staten in strategische en veiligheidsaangelegenheden. Een heroriëntatie in de internationale rechtsorde vraagt dan ook een heroriëntatie van onze positie tussen Europa en de Verenigde Staten. Een niet onbelangrijk deel van de verklaring lijkt ook te liggen in het ontbreken van discussie, het achterwege blijven van een confrontatie van de regering met wat zij heeft aangericht. In de Kamer wordt stelselmatig kritiek geuit door Koenders, Van Bommel en Karimi. Maar hun kritiek is inmiddels vermoeid en reikt nauwelijks tot buiten de Kamer-

stukken. Het was verbijsterend en verontrustend dat in de verkiezingscampagne een principiële discussie over onze positie in de internationale samenleving heeft ontbroken; net als het verontrustend is dat de Nederlandse wetenschap stilzwijgend heeft toegezien. Dat kan komen doordat Nederland te klein is voor wetenschappers die zich bezighouden met internationaal recht. Wij richten ons blijkbaar liever op de internationale sfeer — op het internationale strafhof, op de VN en wellicht op de Verenigde Staten. Maar dit is een verontrustende verzaking van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de wetenschap.

Een principiële discussie over onze positie in de internationale samenleving ontbreekt

Het falen van Nederland in de internationale rechtsorde is dan ook een collectieve verantwoordelijkheid. Wat dat betreft had minister-president Balkenende het met zijn kritiek op de stilte onder intellectuelen nog niet zo slecht gezien. Het lijkt tijd voor een fundamenteel debat over de opstelling van Nederland in de internationale rechtsorde en de gevolgen daarvan voor de internationale en de nationale rechtstaat. Dit debat zou niet beperkt moeten blijven tot Irak. Dat was slechts een symptoom van een dieper liggend probleem.

Dit artikel is een licht bewerkte versie van de Maagdenhuislezing van 27 november 2006.

Nederlandse steun Bush bedreigt internationale rechtsorde niet

De steun van Nederland voor Bush na 11 september 2001 bedreigt noch de goede naam van Den Haag, noch de internationale rechtsorde. De idealistische Bush en Blair hebben de afgelopen jaren inderdaad de grenzen van de juridische normen opgezocht of overschreden. Daarvoor hadden zij zeer goede politieke en morele redenen. Weg met het cynisme. Evalueer de gang van zaken en pas — waar nodig — het internationale recht aan.

door *Jan Willem Sap*

Universitair hoofddocent Europees recht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

TOEN GEORGE W. BUSH AANTRAD ALS president van de Verenigde Staten van Amerika leek het erop dat het humanitaire internationalisme van Bill Clinton zou worden vervangen door een eenzijdige oriëntatie op het Amerikaanse nationale belang. Door de aanvallen van al-Qaida van 11 september 2001 op het World Trade Centre en het Pentagon en de mislukte aanval op het Witte Huis (of het Congres) in Washington, kon van Amerikaans terugtrekken geen sprake zijn. De Amerikaanse veiligheid en de door het Westen uitgedragen universele waarden waren in het geding. Het verslaan van de daders, hun beschermers en hun financiers werd het doel van de regering van Bush. De enige overgebleven supermogendheid, de zelfbenoemde wereldpolitieman, moest erop uit om nieuwe aanvallen op het Amerikaanse vasteland te voorkomen en de veiligheid te herstellen.

* * *

In Nederland werden de aanslagen beleefd als een aanval op ons allen. Daarbij ging het er niet primair om dat New York ooit is gesticht is door

Nederlanders of dat het Amerikaanse staatsbestel is geïnspireerd door de Nederlandse opstand, maar enige extra betrokkenheid van politiek Den Haag is verklaarbaar en kan in het buitenland ook op begrip rekenen. Cruciaal was dat men erkende dat behalve mensen en gebouwen ook fundamentele waarden geraakt waren, waarden die verdedigd moeten worden, omdat afwezigheid van die waarden leidt tot tirannie. Samen vormen de Verenigde Staten en Europa een waardegemeenschap die is gebaseerd op eeuwen joods/christelijk gedachtegoed, aangevuld met de humanistische traditie, aldus Tweede-Kamerlid Jaap de Hoop Scheffer (CDA) tijdens de algemene beschouwingen op 19 september 2001. Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn er sterke banden tussen Nederland en de Verenigde Staten als het gaat om Atlantische veiligheidszaken. 'Solidair en één dus met de Verenigde Staten. Niet alleen op het papier waarop artikel V van het NAVO-verdrag is geschreven, maar vanuit de overtuiging dat ontsteltenis en rouw in de Atlantische waardegemeenschap gevolgd moet worden door vastberadenheid.[1]

Dat betekent voor het CDA dat we ons nu niet kunnen en mogen indekken tegen de besluitvorming binnen het NAVO-Bondgenootschap... Natuurlijk staat artikel V een eigen afweging toe, maar *noblesse oblige*, als er ooit een test is geweest voor de vitaliteit en de solidariteit die de basis vormen van de Atlantische gedachte, dan is het wel deze.' De Hoop Scheffer noemde begraafplaatsen als Margraten en de stranden van Normandië. In resolutie 1368 had de Veiligheidsraad uitdrukkelijk het recht op individuele of collectieve zelfverdediging erkend en de artikel-V-beslissing was hiervan de bondgenootschappelijke vertaling. Volgens De Hoop Scheffer was niemand en niets meer onkwetsbaar voor terrorisme. Het traditionele onderscheid tussen interne en externe veiligheid was vervaagd. Het gevoel dat 9/11 een breuklijn was in de geschiedenis werd door iedereen gedeeld.

* * *

Toen de operatie *Enduring Freedom* in oktober 2001 begon, beriepen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zich op het recht op zelfverdediging als juridische basis, hoewel sprake was van een terroristische aanval door een non-statelijke actor. Deze zienswijze werd gesteund door de NAVO en de Europese Unie. De veiligheid werd overal bedreigd, dat blijkt uit aanslagen in Madrid en Londen, dus er moet iets worden gedaan, maar op welke manier moet worden gereageerd op aanvallen die mede vanuit het buitenland worden voorbereid of aangemoedigd, 'een aalgladde vijand, namelijk een *global village* van moslimsterroristen... een internationaal netwerk van suïcidale moslimideologen'?[2] Hoe pak je gebeurtenissen aan met een lage waarschijnlijkheid én een grote impact? De Amerikaanse missie was om al-Qaida te verdelgen in zijn Afghaanse schuilplaats en het

Talibanregime te vernietigen. De Nederlandse regering had er begrip voor dat er in de noodsituatie na 9/11 een stevige militaire reactie zou komen tegen staten die banden hadden met terroristen of niet meededen aan ontwapeningsprogramma's.

GEEN EENDUIDIGE DEFINITIE

Bij het aanpakken van het internationale terrorisme wreekt zich dat het internationale recht, ondanks goedbedoelde pogingen, nog geen eenduidige internationaal-juridische definitie van het begrip terrorisme heeft. Wat voor de één strijd tegen onderdrukking is (goed), is voor de ander terrorisme (slecht). Staten zijn er mede daarom toe overgegaan om op basis van verdragen bepaalde concrete vormen van terrorisme, zoals bomaanslagen en financiering van terrorisme, strafbaar te stellen in nationale regelgeving. Daarnaast probeert de Veiligheidsraad via bevriezing van tegoeden van verdachte personen de financiële basis van het terrorisme aan te pakken. In resolutie 1373 (2001) is terrorisme bestempeld als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. Het voorkomen en stoppen van financiering van en steun aan terrorisme wordt inmiddels beschouwd als een verplichting die geldt voor alle staten, en ook de Europese Unie heeft hiertoe tal van maatregelen afgekondigd.[3] De pogingen van overheden hun burgers te beschermen, kunnen zelfs zo ver gaan dat de rechten en vrijheden van diezelfde burgers in gevaar komen, een onbedoeld gevolg van de (ook financiële en elektronische) oorlog tegen het terrorisme.[4] Op dit punt waarschuwde Kofi Annan: 'Any sacrifice of freedom or *the rule of law* within States — or any generation of new tensions between States in the name of anti-terrorism — is to hand the terrorists a victory that no act of theirs alone could possibly bring.'[5]

Bij het aanpakken van het internationale terrorisme wreekt zich dat een eenduidige internationaal-juridische definitie van het begrip terrorisme ontbreekt

* * *

Na 9/11 werd de Amerikaanse stelregel: wie niet voor ons is, is tegen ons. Politiek Den Haag had conform het NAVO-verdrag de zijde van de VS gekozen, maar moest ervaren dat de Amerikanen de wereld veel makkelijker weten in te delen in goed of fout. al-Qaida en Irak waren twee verschillende zaken, maar ze werden in de 'oorlog tegen terreur' aan elkaar gekoppeld door de Cheney-doctrine: ook al is er maar 1 procent kans dat het onvoorstelbare

werkelijkheid wordt — bijvoorbeeld dat Saddam Hoessein die terroristen voorziet van gevaarlijke wapens —, handel dan niettemin alsof dat een zekerheid is.[6] Ook voormalig Amerikaans ambassadeur in Nederland Bremer zag de inval in Irak als moreel gezien de enige weg die de Amerikanen konden bewandelen.[7] Minister Donald Rumsfeld van Defensie was doodsbenauwd dat de pogingen van de VS om vernietigingswapens uit de handen van terroristen te houden en om nieuwe aanvallen op het Amerikaanse vasteland te voorkomen, vruchteloos zouden blijven. Deze angst leidde tot een bijzonder ruim mandaat voor de overheid ten koste van het beginsel van verantwoording. In de oorlog tegen terreur werd niet 'bewijs', maar 'verdenking' al voldoende voor actief ingrijpen.[8] Niet de analyse, maar de reactie, nog beter gezegd de 'continue actie', kwam centraal te staan.

De Amerikaanse *hard power* steunt op een sterk volk met een duidelijke missie. Volgens de overgrote meerderheid van de Amerikanen zijn de Verenigde Staten een door God gezegend land dat een voorbeeldfunctie moet vervullen in de wereld, als 'a city upon a hill'. George W. Bush is een herboren christen, en op de vraag met welke politiek filosoof hij zich het meeste identificeerde, antwoordde presidentskandidaat Bush kortweg: 'Christus... omdat hij mijn hart heeft veranderd.'[9] Om de wedloop die voor hem lag met volharding te voltooien, las Bush elke ochtend een stuk in het boek *My utmost for His highest* van de Schotse evangelist Oswald Chambers (1874-1917).[10] Bush ziet zijn werk ingebed in Gods bedoelingen met de wereld. Bezien vanuit de VS zijn zowel de Europese totalitaire ideologieën (nazisme tot 1945, communisme tot 1989) als de islam een terugval ten opzichtte van de joods-christelijke traditie.[11] In 2002 deed Bush een expliciet beroep op de wereld om een verbond te vormen tegen de 'As van het Kwaad'; landen als Irak, Iran en Noord-Korea waren gevaarlijk, omdat zij weigerden mee te doen met de strijd voor ontwapening en uitroeiing van terrorisme. De Amerikanen zijn nooit echt bang geweest dat Irak kernwapens had, hoewel er wel geruchten gingen dat Irak pogingen zou hebben gedaan uranium te betrekken in Afrika, maar ze waren wel echt bang dat Irak chemische wapens zou inzetten.[12]

De stap naar een oorlog tegen Saddam Hoessein, de moorddadige dictator van Irak, was mede gebaseerd op het uitgangspunt dat niet alleen directe, maar ook potentiële dreigingen moesten worden aangepakt. Saddams Ba'ath-partij was een Arabische vorm van fascisme en zijn voortdurende oproep tot een jihad tegen 'de zionistische vijand en het imperialistische Amerika' schiep een vruchtbare bodem voor het terrorisme.[13] Hoessein was ook het meest kwetsbaar; het idee was zijn regime snel te verslaan en dan vanuit Irak te beginnen met het ambitieuze project van de democratisering van de Arabische wereld, in eerste instantie het minder vanzelf-

sprekend maken van dictatuur in het Midden-Oosten. Bush verlangde dat de internationale gemeenschap liet zien belang te hechten aan vrede en veiligheid door steun te geven aan de onmiddellijke en onvoorwaardelijke ontwapening van Hoessein. Op 17 maart 2003 stelde Bush Hoessein en zijn zonen een ultimatum. Zij moesten binnen 48 uur Irak verlaten, anders zouden de Amerikanen en Britten het land binnenvallen. Bush vond dat de Veiligheidsraad haar verantwoordelijkheid niet had genomen. Nadat het ultimatum was afgelopen, begon de oorlog tegen Irak en werd het regime in korte tijd verslagen; het standbeeld van Saddam Hoessein werd in Bagdad omgehaald. Volgens velen staat de operatie-Irak in 2003 op gespannen voet met de in het Handvest van de Verenigde Naties neergelegde soevereiniteitsbeginselen en zou deze zonder 9/11 ondenkbaar zijn geweest.[14] Tegelijkertijd drukt het VN-Handvest met 'fundamental rights, in the dignity and worth of the human person' een erkenning uit van het bestaan van waarden wier belang het juridische overstijgt.[15] Men kan verdedigen dat het internationale recht zelf zich ontwikkelt van het klassieke recht van coördinatie tussen soevereine staten naar een blauwdruk voor een rechtvaardige samenleving waarin de bescherming van de rechten van particulieren en een democratisch gekozen bestuur centraal staat.[16] In die zin zou het traditionele verbod van interventie zelfs kunnen worden beschouwd als een schending van soevereiniteit, als men aanneemt dat de werkelijke dragers van soevereiniteit niet de staten zijn, maar de individuen van de politieke gemeenschap.[17]

Het internationale recht ontwikkelt zich van coördinatie tussen soevereine staten naar een blauwdruk voor een rechtvaardige samenleving

RECHTVAARDIGING VAN DE OPERATIE

Ter rechtvaardiging van de operatie tegen Irak beriep het Verenigd Koninkrijk zich op de resoluties 678, 687 en 1441 van de Veiligheidsraad en op humanitaire redenen. De Verenigde Staten beriepen zich daar ook op, maar tevens op het recht tot 'preventieve zelfverdediging'. Volgens het VN-Handvest behoren staten geschillen vreedzaam te beslechten, maar zijn er op die regel twee uitzonderingen: geweldgebruik dat is toegestaan door de Veiligheidsraad en het inherente recht op individuele of collectieve zelfverdediging in geval van een gewapende aanval. Resolutie 678 uit 1990 had de VN-leden gemachtigd om alle nodige middelen te gebruiken om de

Irakese bezetting van Koeweit ongedaan te maken én om de internationale vrede en veiligheid in het gebied te herstellen. Resolutie 687 uit 1991 legde Irak verplichtingen op, onder andere ontwapening onder scherp internationaal toezicht. De Britten meenden dat de machtiging tot geweldgebruik uit resolutie 678 door resolutie 687 slechts werd opgeschort; bij schending van resolutie 687 zou de machtiging weer opleven. In resolutie 1441 (2002) is door de Veiligheidsraad bevestigd dat Irak een wezenlijke schending bleef begaan van zijn verplichtingen onder eerdere resoluties en kreeg Irak een laatste kans zijn verplichtingen na te komen. Resolutie 1441 bevat geen automatisme tot geweldgebruik; daarvoor had de Veiligheidsraad moeten oordelen dat sprake is van een wezenlijke schending, maar de Raad was sterk verdeeld. De militaire operatie in Irak werd door China en Rusland beschouwd als strijdig met internationaal recht. Want het beroep van Bush op het zelfverdedigingsrecht inzake preventieve militaire aanvallen tegen terroristen is niet zonder risico. In artikel 51 van het VN-Handvest geldt de eis van een gewapende aanval. Blijkbaar meende Bush dat de Amerikaanse bevolking concreet werd bedreigd.

Als extra argument beriep Bush zich op de doctrine van de humanitaire interventie, gericht op het beëindigen of voorkomen van grootschalig menselijk lijden. Het Irakese volk moest worden bevrijd van een moordzuchtige dictator. Maar deze doctrine, ook wel aangeduid met de term liberaal-democratisch interventionisme, is mede vanwege haar eenzijdigheid en het risico van te vroeg inzetten van militaire middelen, nog niet verankerd in het volkenrecht. De meningen hierover zijn verdeeld, hoewel er al flink wat recente voorbeelden zijn van humanitaire interventies: Noord-Irak (1991), Somalië (1992), Haïti (1994), Bosnië (1995), Kosovo (1999), Oost-Timor (1999) en Irak (2003).

* * *

Een positief effect van de daadkrachtige reactie van de Amerikanen en de Britten op 9/11 is dat er geen staten meer zijn die openlijk terrorisme durven te propageren, te steunen of te organiseren. Door de inval in Irak is er vrije pers in dat land gekomen, is Syrië meer geïsoleerd en is Libië bij monde van Kaddaffi gestopt met het steunen van terrorisme en (met zijn pogingen) massavernietigingswapens (te krijgen??.)[18]

Veel staten werken nu meer actief mee aan de zoektocht naar terroristen en de aandacht wordt steeds meer gericht op het aanpakken van moeilijk grijpbare terroristische cellen die opereren buiten de staatscontrole. Een tweede voordeel is dat de VS niet opnieuw zijn aangevallen. De terroristen worden in feite naar Irak gelokt. Bush meent zelf dat de *regime change* in Irak een factor is die zowel het spel als het geopolitieke landschap definitief heeft veranderd.

Nadelig is dat er bij de Irak operatie verschrikkelijk veel slachtoffers zijn gevallen, dat de oorlog honderden miljarden dollars heeft gekost, dat Bush van links tot recht wordt verweten onder mistige voorwendsel te zijn binnengevallen, dat het imago van de VS is beschadigd — met name in de moslimwereld —, dat een complete regering is vernietigd en dat Irak een broedplaats voor een nieuwe generatie terroristen dreigt te worden.[19] Ernstig verdeeld zijn ook de meningen in de VS over de uitbreiding van het presidentiele gezag die de strijd tegen terreur met zich heeft meegebracht. Bovendien heeft door het geweldgebruik tegen Irak het internationale recht een stevige tik gekregen.[20] Vanwege de behoefte aan zekerheid bij staten, internationale organisaties, burgers en maatschappelijke organisaties is het van belang dat betrekkingen tussen staten worden beheerst door juridische normen die in een internationale rechtsorde de voorrang moeten hebben boven andere normen, waarbij toezicht en handhaving behoort plaats te vinden door de Veiligheidsraad en internationale hoven. De leden van de VN behoren geschillen vreedzaam te beslechten. De uitzonderingen daarop zijn nauwkeurig omschreven. Tegelijkertijd moet worden onderstreept dat er naast de juridische regels in rechtsbronnen — regels waaraan omschreven sancties zijn verbonden —, in de betrekkingen tussen staten ook andere normen en overwegingen aanwijsbaar zijn.[21] De doctrine van de humanitaire interventie waar Bush en Blair zich mede op beroepen, is nauw verbonden met de leer van de rechtvaardige oorlog. Maar wat is precies rechtvaardig? En wie stelt dat vast? Het internationaal optreden in 1999 om de volkerenmoord door Milosevic in Kosovo te stoppen was zonder meer rechtvaardig. Maar de inval in Irak in 2003 door de VS en het Verenigd Koninkrijk — met steun van Nederland — veroorzaakte een spanning met de internationale rechtsorde, omdat bij die inval de instemming en leiding van de VN ontbraken, en de juridische regels in de verdrukking kwamen vanwege meer politieke en morele overwegingen.

SPANNINGEN VOOR DEN HAAG

In navolging van het Verenigd Koninkrijk zou verdedigd kunnen worden dat de inval in Irak in 2003 in overeenstemming was met de internationale rechtsorde, met name met bestaande resoluties van de VN-Veiligheidsraad. Saddam Hoessein had immers al zeventien VN-resoluties naast zich neergelegd, hij werd verdacht van steun aan internationaal terrorisme en hij had chemische wapens gebruikt tegen de Koerden. De Nederlandse regering meent dat Irak handelde in strijd met de wensen van de Veiligheidsraad en dat er toestemming was van de Veiligheidsraad om aan te vallen. Maar Nederland wijst een ingrijpen zonder toestemming van de

Veiligheidsraad niet ten principale af.[22] Bush stelt zich wat harder op. Hij is van mening dat soms eenzijdig machtsvertoon nodig is om de dingen echt te verduidelijken. Dat is niet nieuw. Ook Israël heeft eind jaren zeventig bij een luchtaanval de reactor te Osirak uitgeschakeld. In navolging van de VS wordt soms verdedigd dat er met een beroep op politieke noodzaak of morele beginselen redenen kunnen zijn om af te wijken van regels van internationaal recht, bijvoorbeeld omdat de Veiligheidsraad zijn verantwoordelijkheid niet neemt of omdat het volkenrecht na 9/11 niet meer helemaal 'up to date' is. Maar wie kiest voor een militaire ingreep uit naam van humanitair of liberaal interventionisme maakt zich juridisch kwetsbaar. De Britten en de Nederlanders krijgen het verwijt dat ze recht proberen te praten wat krom is, of met gespleten tong spreken; de Amerikanen krijgen het verwijt dat ze internationaal recht te weinig serieus nemen, het baseren op het primaat van de politiek of het recht van de sterkste, en zo willekeur in de hand werken.

Dat deze verwijten voor politiek Den Haag spanningen met zich meebrengen is duidelijk, zeker als men het dilemma versimpelt tot de tegenstelling tussen recht en macht. Nederlanders halen graag secretarissen-generaal van de Verenigde Naties aan om te onderstrepen dat Den Haag een reputatie heeft als 'juridische hoofdstad van de wereld'.[23] In Nederland en Den Haag zou al eeuwen de basis liggen van de internationale rechtsorde, reeds sinds de tijd van Hugo de Groot. Nederland verkondigt graag de rechten van de mens hoog in het vaandel te hebben, met internationaal recht dat prevaleert boven nationaal recht (zie ook de artikelen 93 en 94 van de Grondwet). Daartegenover zou nu een Nederland en Den Haag staan dat na de inval in Irak in 2003 juist politieke steun zou geven aan het ondermijnen van de internationale rechtsorde, mede op basis van nationalistische en antirechtsstatelijke sentimenten, allemaal het gevolg van 9/11 en het Fortuynisme...

* * *

Maar deze analyse van een zogenaamde overgang van eeuwenlang Haags idealisme naar plotseling Haags machtsdenken heeft iets onbevredigends. In de eerste plaats is het voor grote landen als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk met hun grote legers (die bereid zijn te vechten) veel makkelijker openlijk toe te geven dat soms om politieke en morele redenen van de juridische normen moet worden afgeweken. Mede als straf voor terroristische acties tegen synagogen liet Ronald Reagan — in strijd met de regels van het internationale recht — ooit het huis van Kadaffi bombarderen. Nederland zou zoiets nooit durven te doen, maar kon er wel begrip voor opbrengen. In de tweede plaats was ook die eerste meer idealistische en juridische benadering nooit vrij van eigenbelang. Als klein landje aan

de zee, dat belang heeft bij openheid en vrijhandel, biedt de internationale rechtsorde immers ook zekerheid voor de economie. In de derde plaats is het niet in het Nederlandse belang als de VS in het stof bijten. In de vierde plaats is het een enorme vergissing om de visie van Bush onder te brengen in puur machtsdenken alleen, omdat daarmee het Amerikaanse idealisme in hoge mate tekort wordt gedaan.

HET IDEALISME VAN BUSH

Bijzonder inspirerend is met name de tweede inaugurele rede van George W. Bush van 20 januari 2005. Door bepaalde gebeurtenissen koersen we volgens de Amerikaanse president op een conclusie af. De overwinning van vrijheid in de VS hangt in toenemende mate af van het succes van de vrijheid in andere landen. De hoop op vrede in de wereld berust op de uitbreiding van vrijheid in de hele wereld. 'Het is het ultieme doel van de Verenigde Staten om de tirannie in onze wereld te beëindigen... Vandaag zegt Amerika tegen alle volkeren ter wereld: wie leeft onder tirannie en uitzichtloosheid, weet dat de Verenigde Staten jullie onderdrukking niet negeren en jullie onderdrukkers niet hun gang laten gaan.' Volgens Bush behoeft hierbij niet direct te worden gedacht aan oorlog. Het is niet primair de taak van het leger de wereld te ontdoen van tirannie. Op velerlei wijzen moet het doel worden nagestreefd en er moet worden afgezien van al te overhaaste maatregelen. De bevrijding van de tirannie zal de opgave zijn van meerdere generaties.

Uit deze rede blijkt dat het de ambitieuze Bush om een veel belangrijker iets gaat dan de conservatieve nadruk op de belangen van de Amerikaanse natiestaat. Hij kijkt ook verder dan de strijd tegen het terrorisme na 9/11 of de acties in Afghanistan en Irak. Waar Ronald Reagan in 1985 het verslaan van het communisme als doel formuleerde, zet Bush in feite een universeel ideaal neer van vrijheid als afwezigheid van dwang, dat hij scherp afzet tegen het leven onder angst en tirannie. Aan de VS kent hij een rol toe om die vrijheid uit te dragen. In zijn rede trekt Bush zich dus het lot aan van miljarden wereldbewoners, want hij geeft aan dat hij ze wil steunen in hun strijd voor vrijheid.[24]

* * *

Veel mensen reageren bang of cynisch op deze visie en missie van Bush. Democratie zou je niet kunnen exporteren; de democratische rechtsstaat is zeker niet op te leggen aan complexe samenlevingen met sektarische en etnische spanningen. Idealisten als Bush zouden gevaarlijk zijn, vooral als ze veel bevoegdheden hebben. Als het om vrijheid gaat, zouden de VS met twee maten meten, afhankelijk van de vraag of er oliebelangen in het spel

zijn. Als illustratie wordt hierbij aangevoerd dat de argumenten om Irak binnen te vallen mistig waren. Bush gaf weinig blijk van respect voor de Verenigde Naties, hoewel iedereen tegelijkertijd erkent dat dit een club is die onvoldoende optreedt tegen tirannieke dictators in de wereld, mede vanwege verdeeldheid onder de lidstaten. En het is waar, door de oorlog tegen terreur te beschouwen als een nieuw soort oorlog, niet de traditionele botsing tussen zich aan het oorlogsrecht houdende naties, en doordat de vs extra snel informatie wilden van gevangengenomen terroristen en hun opdrachtgevers teneinde verdere misdrijven te voorkomen (bijvoorbeeld aanslagen op het Vrijheidsbeeld of kerncentrales), werden de grenzen van de Geneefse Conventies overschreden. Amerika schond de rechtsstaat door mogelijke terroristen op te sluiten in Guantánamo Bay, hoewel het onjuist is dat de gevangenen aldaar rechteloos zouden zijn.[25]

De bange en cynische argumenten zijn echter ook problematisch. Het betoog dat het Westen de beginselen van de democratische rechtsstaat niet zou mogen exporteren, wordt door veel mensen al te graag aangegrepen om dan maar niets te hoeven doen. Veel West-Europeanen staan nogal onverschillig ten opzichte van mensen die in andere delen van de wereld leven onder tirannie. Wie maakte een einde aan de moordpartijen in Bosnië en Kosovo? De Amerikanen traden op in de Europese achtertuin. Veel Europeanen lijken nauwelijks bereid om geld en energie te besteden aan het bestrijden van slechte regimes. Zij zijn ook niet bereid om meer belasting te betalen voor defensie-uitgaven, zij stemmen in referenda tegen een minister van Buitenlandse Zaken van de Unie. West-Europeanen verwijten Amerikanen dat zij als eenzame cowboys op de prairie geen oog hebben voor de complexiteit van pluriforme opeengepakte wijken en dat zij te makkelijk denken in goed of fout. West-Europeanen zetten zich graag af tegen het Amerikaanse kapitalisme en materialisme, maar ondertussen zijn de Amerikanen wel bereid ten strijde te trekken voor de westerse cultuur. In de ogen van veel Amerikanen dreigen West-Europeanen steeds meer lui, seculier en postmodern te worden, mensen die zich alleen nog maar druk maken over hun vakantiebestemming. De daaruit voortvloeiende onverschilligheid geeft het kwaad de ruimte voort te woekeren.

Veel West-Europeanen staan nogal onverschillig ten opzichte van mensen die in andere delen van de wereld leven onder tirannie

* * *

Als het gaat om democratisering heeft Natan Sharansky erop gewezen dat deze bekende sceptische veronderstellingen ook werden gehoord toen het

ging om het democratiseren van nazi-Duitsland, het fascistische Italië en Japan. Sharansky zat als dissident jarenlang in een Russisch concentratiekamp en was minister in Israël en hij steunt de strijd van Bush voor vrijheid volledig. Volgens hem zijn vergelijkbare sceptische argumenten geuit wat betreft het verspreiden van democratie in Latijns-Amerika en het Oostblok. Kissingers beleid van *detente* was te soft. Toen Ronald Reagan de Sovjet-Unie betitelde als totalitaire staat en 'het rijk van het kwaad', kreeg hij enorm veel kritiek over zich heen van westerse intellectuelen, die hem een onterecht gevoel van morele superioriteit verweten, het aanwakkeren van de Koude Oorlog en het vergroten van het risico op een kernwapenoorlog. Maar volgens Sharanksy hoorden de mensen in de Sovjet-Unie iets heel anders: zij raakten in extase. Toen de morele verwarring eenmaal doorbroken werd en goed en fout scherp van elkaar werden onderscheiden, kwam het einde van de Sovjet-Unie in zicht. Het waren ook de Amerikanen die steeds aandrongen op toetreding van de Oost-Europese landen tot de Europese Unie. Er was, ook in Nederland, draagvlak voor militaire acties tegen de Taliban en tegen dictator Saddam Hoessein. Volgens Sharanksy zal de *moral clarity* van Bush nu hetzelfde effect hebben als dat van Reagan en opnieuw de vrede, stabiliteit en veiligheid in de wereld bevorderen.[26]

Dezelfde sceptische argumenten over democratisering van Duitsland, Italië en de Sovjet-Unie klinken nu over het Midden-Oosten, en ze komen van links en rechts. 'Cultuurrelativisten zijn we inmiddels in meer of mindere mate allemaal, hoe hard een nieuwe orthodoxie inmiddels ook om bestrijding ervan roept. Dat een staatsvorm als democratie niet zómaar in een willekeurige natie kan worden neergeplant, is in Irak inmiddels pijnlijk duidelijk geworden,' aldus Ger Groot.[27] Natuurlijk zijn er op het punt van democratie structurele problemen in de Arabische wereld, maar dat het Midden-Oosten niet tot democratie in staat zou zijn, is onzin. Want volgens Sharansky wil, als het hersenspoelen ophoudt en van de vrijheid is geproefd, de meerderheid van de Arabieren leven in vrijheid in plaats van in angst. Te wijzen valt bijvoorbeeld op de boeken van mensen die Iran zijn ontvlucht. Toen wereldpolitieman Bush na 9/11 bereid bleek tot een ingreep in het complexe Midden-Oosten, was dat eerder revolutionair dan conservatief. En wanneer via de media steeds de indruk wordt gewekt dat de meeste Arabieren het Westen haten, brengt Sharanksy in herinnering dat in 1988 formeel 99 procent van alle inwoners van het Warschaupact achter het communisme stond, maar dat zij in 1989 bijzonder snel afscheid namen van Marx en Lenin. De centrale idee van Sharansky is niet dat je ten strijd moet trekken met wapens, het gaat hem erom dat je geen genoegen moet nemen met onderdrukking. De revolutie van Bush is niet dat hij de strijd aanbond tegen het terrorisme. Na 9/11 moest hij dat wel. De revolutie

van Bush is dat hij sinds 2005 verkondigt dat hij wil strijden tegen tirannen, dat je als je echt wilt winnen een democratie moet vestigen (bij het herstel van de soevereiniteit van een volk zouden de burgers de bevrijding dan wel moeten verwelkomen...). Deze president breekt met het Amerikaanse beleid uit het verleden, waarin soms ook pro-Amerikaanse dictators werden gesteund. Bush heeft zich bijvoorbeeld ook uitgesproken voor het recht van de Palestijnen op zelfbeschikking en een onafhankelijke staat.

* * *

Onjuist is het daarom om het gehele beleid van Bush af te wijzen als hypocriet en reactionair. De strijd van de VS is ook de strijd van het vrije democratische Westen, waartoe ook Oost-Europa zich heeft bekeerd. Voor Oost-Europa maakt de angst voor autoritaire heerschappij in Rusland het nog belangrijker dat de VS het baken blijven, 'a city upon a hill', zeker als de meeste West-Europeanen vanuit hun *pleasure empire* liever lui en onverschillig blijven toekijken. Sharanksy betreurt dat veel mensen in West-Europa het gevoel van '*moral clarity*' lijken te hebben verloren. Volgens hem bestaat er ook geen links of rechts in de internationale betrekkingen. Waar het om draait, is het onderscheid tussen 'angstsamenlevingen' en 'vrije samenlevingen'. Sharanksy gebruikt hiervoor zijn beroemde 'pleintest': kan iemand in het midden van een stadsplein gaan staan en zijn of haar ideeën uiten zonder de angst opgepakt, gevangengezet of fysiek aangevallen te worden? Als dat het geval is, leeft hij in een vrije samenleving. Zo niet, dan leeft hij in een op angst gebaseerde samenleving. Een vrije samenleving is nog niet automatisch ook een rechtvaardige samenleving (zie ook de problemen in Irak), maar angstsamenlevingen zijn in ieder geval altijd onrechtvaardig. In angstsamenlevingen is de bevolking afhankelijk van de heersers, die zij niet kan vervangen. Deze heersers zijn niet te vertrouwen. Heersers die de mensenrechten niet respecteren en geen dissidenten toelaten, kunnen niet gecorrigeerd worden en zullen verstarren. Een tiran als Saddam Hoessein was geen goede en betrouwbare gesprekspartner. Van hem was geen enkele steun te verwachten in de strijd tegen bewapening en terrorisme. Bush was zich zeer bewust van het gevaar van een potentiële verbinding tussen Pakistaanse kerngeleerden, Osama bin Laden en schurkenstaten als Irak. Zonder steun van staten kunnen terroristische organisaties zich niet gedurende lange perioden handhaven.

* * *

Hoewel vele sceptici stellen dat de interventie in het Midden-Oosten meer kwaad dan goed doet — de hele operatie zou zich tegen zichzelf keren —, ziet Sharansky de pogingen van Bush en Blair om het Midden-Oosten te democratiseren als tekenen van hoop. Sharansky verdedigt dat democratische staten, nadrukkelijk onder de leiding van de VS, een belangrijk rol

behoren te spelen bij het verspreiden van vrijheid op deze aarde. 'The toppling of Saddam, coupled with America's determination to see a free society emerge in Iraq, would seem to offer Iraqis more hope than their Arab neighbours of undergoing a democratic transformation... I have no doubt that the Arabs want to be free.'[28]

CONCLUSIE

Om de VS simpelweg neer te zetten als schurkenstaat of Bush op posters af te beelden als net zo'n boef als Osama bin Laden of Saddam Hoessein is bizar. Bush is geen domme cowboy. Hij wil echt proberen het aangezicht van de wereld te veranderen. Saddam Hoessein ondermijnde jarenlang het gezag van de Verenigde Naties en de Verenigde Staten. Zijn legitimiteitsbasis was ondemocratisch, en dat heeft ook gevolgen voor de internationale status van een regime. De universele strijd voor vrijheid en democratie is te waardevol, en vraagt zoveel opoffering van de Amerikanen dat hij niet alleen maar cynisch of sceptisch mag worden benaderd. Nederland moet zich niet afkeren van het pure van de idealen van Bush. Uiteraard kunnen vraagtekens worden geplaatst als Bush verdedigt dat soms eenzijdig machtsvertoon de dingen echt kan verduidelijken, maar Bush staat niet alleen. Het beeld dat Tony Blair 'blindelings' Bush achterna loopt in de oorlog tegen terreur klopt niet. Volgens Blairkenners was het Blair zelf die uit volle overtuiging de strijd aanbond met oorlogsmisdadiger Hoessein. De afrekening met tirannen als Hoessein en eerder Milosevic past in Blairs overtuiging een morele plicht te hebben jegens de mensheid, sterk geworteld in zijn geloof en vermengd met een dosis politiek pragmatisme.[29]

Het gaat inderdaad om meer dan alleen juridische argumenten. Uit de panieksituatie na 9/11 is een boodschap voor de wereld voortgekomen, op papier en in redevoeringen, maar ook gekoppeld aan een concreet mondiaal experiment om het slechte gedrag en de regeringsvorm van oncontroleerbare staten te veranderen in de richting van democratie en vrije markt. In zekere zin kan Bush worden beschouwd als een revolutionair, ook al is zijn project er een van tientallen jaren waar volgens Blair de geschiedenis over moet oordelen. Ongetwijfeld zal het internationale recht na 9/11 op een aantal punten moeten worden aangepast. Wanneer de doctrine van de humanitaire interventie op dit moment nog onvoldoende steun vindt in het internationale recht,[30] dan kan het juist voor Nederland een uitdaging zijn om hier vanuit Den Haag goede spelregels voor te formuleren, het liefst in VN-verband. Daarnaast kan ook worden gedacht aan de oproep van Sharansky om een geheel nieuwe internationale organisatie op te richten met alleen die landen die voldoen aan de eisen van de democratische

rechtsstaat, waarbij dan de 'pleintest' een norm voor internationale legitimiteit zou worden.[31]

* * *

Uiteraard zal de oorlog in Irak uitgebreid geëvalueerd moeten worden, mede omdat de Amerikanen in Irak een overheidsstructuur hebben uitgeschakeld en te weinig hadden nagedacht over de naoorlogse situatie. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zullen meer bereid zijn tot verantwoording achteraf over de toestand in Irak wanneer de internationale gemeenschap humanitaire of liberale interventie meer accepteert. Bekeken vanuit de rechten van de mens zijn niet-democratische rechtsstaten toch wat minder soeverein dan dictatoriaal geregeerde regimes. De argumenten dat men het Irakese volk wilde bevrijden van een moordzuchtige dictator behoren daarom mee te tellen in het uiteindelijke oordeel over de operatie-Irak. Vanwege het grote belang van de strijd tegen tirannie en terreur verdient het heldere en dappere beleid van George W. Bush om het Midden-Oosten te bevrijden van dictators en terroristen de volle steun. Uiteindelijk worden daarmee de vrijheid en de vrede gediend.

Bekeken vanuit de rechten van de mens zijn niet-democratische rechtsstaten minder soeverein dan dictatoriaal geregeerde regimes.

Noten

1 Artikel V NAVO-verdrag. De partijen komen overeen dat een gewapende aanval tegen een of meer van hen in Europa of Noord-Amerika als een aanval tegen hen allen zal worden beschouwd; zij komen bijgevolg overeen dat, indien zulk een gewapende aanval plaatsvindt, ieder van hen de aldus aangevallen partij of partijen zal bijstaan, in de uitoefening van het recht tot individuele of collectieve zelfverdediging erkend in artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties, door terstond, individueel en in samenwerking met de andere partijen, op te treden op de wijze die zij nodig oordeelt met inbegrip van het gebruik van gewapend geweld om de veiligheid van het Noord-Atlantische gebied te herstellen en te handhaven. Elke gewapende aanval van deze aard en alle genomen maatregelen als gevolg daarvan zullen onmiddellijk ter kennis gebracht worden van de Veiligheidsraad. Deze maatregelen zullen beëindigd worden wanneer de Veiligheidsraad de noodzakelijke maatregelen zal genomen hebben om de vrede en de internationale veiligheid te herstellen en te bewaren.

2 Ron Suskind (2006) *De één-procent-doctrine. Exclusieve onthullingen over Amerika's strijd tegen terrorisme*. Amsterdam/Antwerpen: Contact, pp. 20, 67.

3 Kaderbesluit van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding (PbEG 2002, L 164/3).

4 Gerecht van Eerste Aanleg, 21 september 2005, zaak T-306/01 (Yusuf).

5 VN-secretaris-generaal Kofi Annan, 'Statement to the Security Council

ministerial meeting on terrorism', 20 januari 2003.

6 Ron Suskind, *a.w.*, p. 78.

7 L. Paul Bremer III, *Na Saddam. Mijn leven als bewindvoerder van Irak*. Amsterdam: Balans, pp. 12-13.

8 Ron Suskind, *a.w.*, p. 195.

9 *NRC Handelsblad*, 17 december 1999.

10 Voor de Nederlandse vertaling zie Oswald Chambers (2006), *De liefde van God. Een blik in het vaderhart van God*. Kampen: Kok.

11 Michael Burleigh (2006) *Aardse machten. Religie en politiek in Europa van de Franse revolutie tot de Eerste Wereldoorlog*. Amsterdam: De Bezige Bij. Zie ook de boekbespreking door Bart Jan Spruyt, 'Grenzen trekken', *HP/De Tijd*, 15 december 2006, pp. 54-55 en B.C. Labuschagne (2007) *Recht en religie. De civiele dimensie van godsdiensten als geestelijke grondslag van de democratische rechtsstaat*. Preadvies Christen Juristen Vereniging. Den Haag: Boom, p. 72.

12 Bob Woodward (2007) *Staat van ontkenning*. Amsterdam: Balans, p. 108.

13 Bob Woodward, *a.w.*, pp. 54, 90.

14 Marc Chavannes, *Op de As van Goed en Kwaad. Amerika achter de schermen*. Amsterdam/Rotterdam: Prometheus / *NRC Handelsblad*, 2006, pp. 30, 44.

15 Wouter Werner, *Wachtend op de Kosmopolis. Internationaal constitutionalisme en de niet-aflatende politiek*. Oratie 6 juli 2006. Amsterdam: Vrije Universiteit, p. 26.

16 C. Tomuschat (1999) International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century. *Recueil des Cours*, 281, p. 63.

17 W. Michael Reisman (2000) Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law. In: Grogory H. Fox *&* Brad R. Roth (red.), *Democratic Governance and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 250.

18 'Libië bewijst succes Bush-doctrine', *Trouw*, 22 december 2003. Zie ook de speech van president Bush op 19 november 2003 in Londen (www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031119-1.html): 'Now we're pursuing a different course, a forward strategy of freedom in the Middle East. We will consistently challenge the enemies of reform and confront the allies of terror. We will expect a higher standard from our friends in the region, and we will meet our responsibilities in Afghanistan and in Iraq by finishing the work of democracy we have begun. There were good-faith disagreements in your country and mine over the course and timing of military action in Iraq. Whatever has come before, we now have only two options: to keep our word, or to break our word. The failure of democracy in Iraq would throw its people back into misery and turn that country over to terrorists who wish to destroy us. Yet democracy will succeed in Iraq, because our will is firm, our word is good, and the Iraqi people will not surrender their freedom. Since the liberation of Iraq, we have seen changes that could hardly have been imagined a year ago. A new Iraqi police force protects the people, instead of bullying them. More than 150 Iraqi newspapers are now in circulation, printing what they choose, not what they're ordered. Schools are open with textbooks free of propaganda. Hospitals are functioning and are well-supplied. Iraq has a new currency, the first battalion of a new army, representative local governments, and a Governing Council with an aggressive timetable for national sovereignty. This is substantial progress. And much of it has proceeded faster than similar efforts in Germany and Japan after World War II.'

19 Timothy Garton Ash, 'Drie lessen van het tijdperk Blair'. *NRC Handelsblad*, 10 mei 2007.

20 Nico Schrijver (2003) International law should not be through the barrel of a gun, *Griffin's View on International and Comparative Law*, vol. 4, no. 2, pp. 6-8.

21 André Nollkaemper (2005) *Kern van het internationaal publiekrecht*. Den Haag: Boom, pp. 15-20.

22 Duco Hellema en Hilde Reiding (2004) *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling*. Amsterdam: Boom, p. 8.

23 W.J. Deetman (2006) 'Inleiding'. In: G.J. Verhoog et al., *Den Haag. Stad van vrede, recht en veiligheid*. Den Haag: Gemeente Den Haag, p. 3.
24 Ralf Bodelier (2005) *Tegen de angst. Optimisme als opdracht voor de 21e eeuw*. Wormer: Imerc, pp. 190-197.
25 Helen Duffy (2005) *The 'War on Terror' and the Framework of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 441: 'The Guantanamo detainees are entitled under international human rights and humanitarian law, to certain core human rights protection irrespective of where they are detained, or their nationality.' Zie ook de Supreme Court in Hamdi v. Rumsfeld (Case 03-6696): 'A state of war is not a blank check for the President when it comes to the rights of citizens.'
26 Natan Sharansky (2004) *The Case for Democracy. The Power of Freedom to Overcome Tyranny and Terror*. Met Ron Dermer. New York: Pereus/Public Affairs.
27 Ger Groot, 'Democratie? Dat kan hier niet', *NRC Handelsblad*, 29 december 2006.
28 Natan Sharansky, *a.w.*, pp. 98, 269.
29 Henriëtte Lakmaker, 'Een premier met een missie voor de wereld', *Trouw*, 1 mei 2007.
30 Fascinerend is dat de Afrikaanse Unie in 2001 een bevoegdheid tot (militaire) interventie heeft geclaimd in art. 4 van de *Constitutive Act of the African Union* wanneer dit noodzakelijk zou worden geacht ter bestrijding van oorlogsmisdaden, volkerenmoord of misdaden tegen de menselijkheid, een bevoegdheid die op gespannen voet staat met de verplichtingen onder het VN-Handvest. De Afrikaanse landen meenden dat afwijking van het VN-Handvest gerechtvaardigd was, omdat het verleden had geleerd dat de Veiligheidsraad niet altijd bereid of in staat is om gemeenschapswaarden en mensenrechten effectief te beschermen. Zie Wouter Werner, *a.w.*, pp. 36-37.
31 Natan Sharansky, *a.w.* p. 278.

‘Humanitair ingrijpen buiten de Veiligheidsraad om moet in het uiterste geval tot de mogelijkheden behoren’

In gesprek met minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen

door *Jan Prij & Thijs Jansen*

Respectievelijk redactiesecretaris & hoofdredacteur CDV

Wat is de verhouding tussen recht en moraal? Hoe kijkt minister Verhagen aan tegen de groei van de internationale rechtsorde en de problemen die daarmee gepaard gaan? Hoe wil hij handen en voeten geven aan buitenlands beleid op basis van ‘een morele oriëntatie en een realistische koers?’ Volgens de minister van Buitenlandse Zaken zullen het nationaal en internationaal recht om niet te star te worden mee moeten bewegen met de ontwikkelingen; zij zullen zich met name door moeten ontwikkelen op het terrein van bestrijding van het terrorisme en op het terrein van rechtvaardigheidsgronden voor humanitaire interventie. Verhagen is optimistisch over de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. In gesprek met CDV snijdt hij verder een aantal heikele kwesties aan, zoals de inval van de VS in Irak, de gespannen situatie in Iran, de situatie in Darfur en de reikwijdte van the responsibility to protect. *Wat Verhagen betreft, moet ook humanitair ingrijpen buiten de VN om in het uiterste geval tot de mogelijkheden behoren.*

* * *

‘Er zitten enige gaten en scheuren in het internationaal recht. Dat komt doordat het internationaal oorlogsrecht en het humanitair recht zoals ontwikkeld sinds de Haagse Conventie van 1907 en vastgelegd in de Conventies van Genève uit 1949, uitgaan van een klassieke conflictsituatie tussen staten Het ging erom morele standaarden te laten neerslaan in internationaal recht, zelfs in een situatie van oorlog. Binnen deze context kom je dan op vragen als: hoe dien je om te gaan met non-combattanten, burgers die niet tot de strijdende partijen behoren? Maar nu hebben we te maken met een nieuw gegeven: het terrorisme, de aanslagen op WTC, Madrid en Londen die niet meer binnen de traditionele categorieën begrepen kunnen worden. Het gaat immers niet meer om een

FOTO: ROLAND PIERIK

oorlog tussen staten en bijbehorende legers. De grenzen zijn veel minder helder gedefinieerd en het geweld richt zich bovendien ook nog eens op gewone burgers.'

* * *

'Zoals het internationaal recht nu is gedefinieerd, is het nog steeds primair toegesneden op de klassieke situatie en niet zo zeer op de nieuwe situatie van het terrorisme. In zo'n situatie is het klassieke adagium "*the law must be stable but not stand still*" van de Amerikaanse jurist Roscoe Pound eens te meer van toepassing. Humanitaire en mensenrechtenaspecten vormen de stabiele bakens, ook bij de bestrijding van terrorisme. Maar je moet ook nieuwe wegen inslaan, het recht wel aan de nieuwe context aanpassen. Dat hebben we ook in de nationale situatie zo gedaan. Op het gebied van de bestrijding van terrorisme is er onder minister van Justitie Donner en sindsdien minister Hirsch Ballin nieuwe wetgeving gekomen. Er kon niet worden volstaan met het klassieke strafrecht.'

* * *

'De vraag hoe het recht moet worden toegesneden op de bestrijding van het terrorisme ligt nu ook op het bord van het internationaal recht. Over welke aanpassingen nodig zijn en of er überhaupt aanpassingen nodig zijn, is nog geen consensus. Ik verwacht zelf wél dat er aanpassingen nodig zullen zijn. Maar ook in de internationale strijd tegen het terrorisme moeten we de eigen waarden en normen niet met voeten treden. Mensenrechten horen dus ook bij de bestrijding van terrorisme gehanteerd te worden. Daarom hebben wij de vs bekritiseerd waar het Guantánamo Bay aangaat. Het vasthouden zonder juridische aanklacht of behoorlijk proces is niet de goede weg.'

'Het verdedigen van de internationale rechtsorde staat in de Nederlandse Grondwet en is met recht een hoofddoel van mijn buitenlands beleid. We hebben er belang bij dat we goede internationaal gedeelde spelregels krijgen.'

* * *

'In de grond delen de vs en Nederland dezelfde basiswaarden en -normen. We zitten niet voor niets samen in de NAVO. Wel is er verschil van mening over de interpretatie ervan op een aantal punten. Maar mijn ervaring is dat hierover goed discussie mogelijk is. Niet in de laatste plaats omdat ook binnen de Verenigde Staten volop discussies plaatsvinden. Dat is absoluut een goede ontwikkeling. In die expertbijeenkomst van afgelopen april (*Counterterrorism strategies from an international law and policy perspective,* 10-12 april — red.) was tekenend genoeg ook een vertegenwoordiger van de Amerikaanse regering aanwezig. Ik heb in mijn gesprekken met minister van Buitenlandse Zaken Condoleezza Rice gemerkt dat een andere republikeinse houding mogelijk is. Zij vindt in wezen ook dat Guantánamo Bay moet sluiten en dat je mensen voor het

gerecht moet brengen. Deze discussie in de VS gaat hoe dan ook door, los van de vraag of republikeinen of democraten de volgende president leveren. Daar voelt men het wel degelijk wringen op een aantal terreinen. Juist als wij de internationale rechtsorde

> *Ik verwacht dat de VS en Nederland op het terrein van de internationale rechtsorde dichter naar elkaar zullen toegroeien*

willen hooghouden en de bescherming van mensenrechten niet willen verkwanselen in de strijd tegen terrorisme moeten we zelf binnen die spelregels werken en de spelregels waar nodig internationaal aanpassen. Ik verwacht dat de VS en Nederland op deze punten van de internationale rechtsorde dichter naar elkaar zullen toegroeien.'

THE RESPONSIBILITY TO PROTECT

'Verder zien we een andere rechtsontwikkeling in het internationaal recht. Deze houdt verband met de discussie in de VN over *the responsibility to protect*; humanitaire interventie met desnoods militaire middelen. Dit beginsel benadrukt de verantwoordelijkheid van staten om hun eigen bevolking te beschermen tegen genocide en oorlogsmisdrijven. Op het moment dat men dat niet doet, is er een *responsibility to protect* vanuit de internationale gemeenschap, die een inbreuk op de soevereiniteit van staten rechtvaardigt. De gedachte daarbij is dat staten hun soevereiniteit naar de eigen burgers toe niet waarmaken op het moment dat deze ernstig lijden onder geweld, burgeroorlog en wetteloosheid en hun overheid daaraan geen einde kan of wil maken. Soevereiniteit brengt ook plichten met zich mee. Die idee gaat in wezen terug op de idee van de koning (de soeverein), die veel macht had, maar ook de plicht om voor zijn burgers het goede te doen. Deze idee heeft ook wortels in de klassieke discussie over de tirannenmoord. De soevereine macht van de Koning moest door de onderdanen geaccepteerd worden, maar in uitzonderlijke situaties waarin hij tirannieke macht misbruikte, kon hij worden afgezet.'

* * *

'De *respomsibility to protect* is heel actueel met Soedan nu (Darfur), en in het verleden met Kosovo. Binnen de VN is de *responsibility to protect* geaccepteerd als opdracht voor de Veiligheidsraad. Bij de invulling van die verantwoordelijkheid gaat men dus niet buiten de Veiligheidsraad om. Het recente rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA *Zo ver de wereld strekt* gaat, in lijn met het belangrijke Canadese rapport daarover, verder. Desnoods mag ingrijpen buiten de Veiligheidsraad om indien die verantwoordelijkheid daar niet kan worden waargemaakt, bijvoorbeeld doordat een van de landen binnen de Veiligheidsraad over humanitair ingrijpen een veto uitspreekt.. Ik ben het eens met het zoeken naar bredere legitimatiegronden dan de VN-Veiligheidsraad. Ik vind dat er in principe altijd een volkenrechtelijke basis moet zijn, maar dat die in extreme en uitzonderlijke situaties ook buiten de Veiligheidsraad om gevonden kan worden. Stel dat er 200.000 mensen afgeslacht dreigen te worden en er wordt een veto tegen ingrijpen uitgesproken. Moet je dan aan de kant blijven staan? Ik denk van niet. In zeer uitzonderlijke en extreme gevallen denk ik inderdaad dat dan ingrijpen buiten de Veiligheidsraad om gerechtvaardigd kan zijn. Deze rechtvaardiging heeft nu binnen de VN nog geen rechtsgrond, maar ik geloof dat in toenemende mate betekenis zal

worden gehecht aan de internationale plicht van bescherming van mensenrechten.'

IRAK

'Bij Irak lag de discussie anders. Het ging daarbij niet zozeer om de vraag of je buiten de Veiligheidsraad om kunt ingrijpen. Daarvan was immers geen sprake! De Veiligheidsraad had immers destijds al in de nasleep van de oorlog tegen Irak om Koeweit een resolutie aangenomen die onder bepaalde voorwaarden gebruik van geweld als sanctie tegen Irak toestond. Het dispuut in de Kamer destijds ging veel meer over de vraag: is ingrijpen op grond van die resolutie nu gerechtvaardigd of niet? Onze positie en die van de meerderheid van de kamer zei destijds: "Ja, dat is gelegitimeerd, want er ligt al een resolutie die het gebruik van geweld toestaat." Een ander deel betwistte juist dit punt en zei: "Nee, want er had nog een beoordelingsresolutie moeten komen. Zij vond in tegenstelling tot de meerderheid van de Kamer dat er in deze situatie geen sprake was van een adequaat volkenrechtelijk mandaat dat het gebruik van geweld rechtvaardigde. Ik denk dat je de discussie over wat dat "adequaat volkenrechtelijk mandaat" nu inhoudt niet eens en voor altijd kunt beslechten of dat het discussies over Irak bij voorbaat zou hebben opgelost. In een gezamenlijke notitie van Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking over de contouren van zo'n adequaat volkenrechtelijk mandaat voor deelname aan missies met inzet van Nederlandse militairen werken we deze kwestie wel nader uit.'

MENSENRECHTEN EN BUITENLANDS BELEID

'Ik gebruik het buitenlands beleid om moraliteit, respect voor de mensenrechten te realiseren. De discussie verengt zich vaak tot één bepaald middel dat je kunt inzetten om dat doel te bereiken. Neem nu Soedan met China. Daar richt zich de discussie al snel exclusief op de vraag: moeten we wel of geen isolatiepolitiek voeren en sancties treffen omdat China in zijn buitenlandse politiek aangaande Soedan/Darfur de mensenrechten niet honoreert en respecteert? Maar de vraag is veel meer: zijn sancties het beste middel of moet je andere middelen inzetten? Ik verwacht op dit moment niet dat het verder in de ban doen van China het juiste middel is om de problemen aan te pakken.'

'Ik spreek China in mijn hoedanigheid als minister van Buitenlandse Zaken aan op zijn mensenrechtenbeleid en zijn beleid aangaande Soedan. Dat is zeker niet bij voorbaat vruchteloos of tegen dovemansoren gericht. Het land wil zelf af van de idee dat er maar één supermacht is en het wil zichzelf positioneren in het kader van een multipolaire wereld. Maar — zo houd ik China voor — "als je zo'n grootmacht wilt zijn, dan heb je verantwoordelijkheden en heb je je ook verantwoordelijk op te stellen in Afrika in Soedan". Dit soort druk heeft er bijvoorbeeld voor helpen zorgen dat China een speciale gezant heeft benoemd die zich zal bezighouden met een oplossing voor het conflict in Darfur. China speelt een sleutelrol in de diplomatieke pogingen een einde te maken aan het grootste humanitaire drama van dit moment. Volgens Chinese media zal Liu Giujin, diplomaat en ex-ambassadeur in verscheidene Afrikaanse landen, als Chinese gezant gaan optreden. Dit geeft al aan dat het land zich meer begeeft in de richting van de internationale gemeenschap en het speelveld zoals aangegeven door het internationaal recht. Ik ben hierover zelf niet pessimistisch.

We steunen als Nederland een project op

het terrein van opbouw en ontwikkeling van een rechtsorde die meer recht doet aan het respect voor mensenrechten in China. Dat soort bewegingen geven aan dat je op dat gebied wel degelijk ook diplomatiek stapjes kunt zetten zonder sancties.'

* * *

'Wat Soedan zelf betreft, daar is de situatie anders. Er lopen al sancties tegen het land. Maar de bombardementen gaan er door, de situatie in Darfur verslechtert en op dit moment houdt Soedan nog steeds de hybride AU-VN-missie tegen. Toch verwacht secretaris-generaal van de VN, Ban Ki-moon, nog dat hij Soedan zover zal krijgen om zo'n hybride missie mogelijk te maken. Die tijd moet je hem dan ook geven. Je moet juiste instrumenten kiezen en timen, afhankelijk van de wijze waarop het internationaal speelveld op dat moment in elkaar steekt, maar er ook rekening mee houden dat morgen de situatie weer anders kan zijn.'

IRAN

'De situatie in Iran is zeer precair. Het land is een open zenuw op het terrein van het internationale veiligheidsbeleid Het is duidelijk dat van Iran terrorisme en organisaties als Hamas en Hezbollah actief aanstuurt en faciliteert. Bovendien houdt het zich niet aan VN-resoluties inzake de non-proliferatie van kernwapens. De vraag is: welke volgende stap zet de internationale gemeenschap? Welke conclusies verbindt men aan het negeren van de resoluties van de VN?'

'Je kunt als Nederland niet anders dan de houding van de Iran veroordelen. Dat past in de morele oriëntatie die ik in mijn buitenlands beleid voorsta. Maar de volgende realistische vraag daarbij is gelijk: hoe zorg je dat Iran uiteindelijk indamt? Ik werd van de week geconfronteerd met de vraag of er een economische missie naar Iran zou moeten gaan. Daarover hebben we in de Kamer gedebatteerd.'

'In deze huidige situatie, nu Iran oproept tot vernietiging van de staat Israël, terrorisme steunt en actief stimuleert en zich niet houdt aan VN-resoluties, vond ik het onverstandig een handelsmissie uit te zenden met steun van de overheid. Dat is om twee redenen een verkeerd signaal. Ten eerste: de af te sluiten handelscontacten zouden een week later onder een sanctieregime kunnen vallen en dat zou absurd zijn. Ten tweede: ik wil geen signaal afgeven dat er niets aan de hand zou zijn. Dat laat onverlet dat verdere ontwikkelingen afhangen van mogelijke besluiten van de Veiligheidsraad en van de opstelling van Iran. Op het moment dat Iran bijvoorbeeld inspecties van de IAEA toelaat, is de situatie alweer heel anders. Als het internationale speelveld helder is, worden ook de Nederlandse mogelijkheden voor handelsmissies opnieuw bepaald.'

Er is geen ontwikkeling zonder veiligheid, er is geen veiligheid zonder ontwikkeling

DEFENSE, DIPLOMACY AND DEVELOPMENT

'Het was in het verleden zo dat er bij humanitaire rampen wel militairen werden ingezet ter bescherming van voedselkonvooien en dat soort zaken. Maar de recente ontwikkeling om defensie, ontwikkelingssamenwerking en buitenlands beleid meer als een geheel te zien, gaat veel verder. Deze ontwikkeling is mede door de CDA-bewindslieden De Hoop Scheffer, Van Ardenne en Bot op de agenda gezet. Er is geen ontwikkeling zonder veiligheid, er is geen veiligheid

zonder ontwikkeling. *Defence, diplomacy and development* grijpen op diverse wijze op elkaar in. Het gaat niet alleen om defensietaken of om het louter logistiek ondersteuning bieden. Het 3d-concept is niet voor niets ook de benadering die we in Afghanistan kiezen. We ondersteunen daar op dit moment bijvoorbeeld president Karzai waar het gaat om het functioneren van politie, justitie en onderwijs, het bevorderen van goed bestuur, democratisering en de opbouw van een staatsstructuur.'

'Zo'n geïntegreerde aanpak, waarbij we ook werken aan wederopbouw en een zich ontwikkelende overheid, maakt voor het voor militairen makkelijker hun werk te verrichten en de bevolking voor zich te winnen, waardoor zij beter voor stabiliteit kunnen zorgen. De ook in *Zo ver de wereld strekt* bepleite benadering van preventie, interventie, wederopbouw en verzoening past uitstekend in deze intergrale aanpak

'Je ziet dat andere landen in toenemende mate proberen die aanpak over te nemen. In breder internationaal verband zou dat zeker wenselijk zijn. Maar dat vraagt tevens om een integrale benadering. Een gecoördineerde inzet van NAVO, EU en VN past daarbij, bijvoorbeeld training van de politie door de EU, uitvoering van militaire operaties door de NAVO en uitvoering van ontwikkelingsprojecten door de VN. Nu opereren ze veelal te veel los van elkaar. Zo zou men ook internationaal aansluiten bij het 3d-concept dat wijzelf nationaal hanteren.'

'Denken in dit 3d-concept van *defense, diplomacy and development* vooronderstelt uiteraard wel coördinatie van buitenlands beleid, geheel conform overigens met een van de doelen van de herijkingoperatie uit het verleden. Daar waren ontwikkelingssamenwerking, defensie en buitenlandse handel niet voor niets onderdelen van een geïntegreerd buitenlands beleid. De coördinatiebevoegdheid ligt hiervoor uiteindelijk bij Buitenlandse Zaken, uiteraard in gezamenlijke afstemming met de collega's van Ontwikkelingssamenwerking en Defensie. Je moet zorgen dat er een goede afstemming komt of een constructie voor integratie vinden, zodat ieder niet op eigen houtje gaat doen wat hij het beste vind.'

Paul Bogaert

FRACTIE

Je verdubbelt in stilte
je doorzettingsvermogen
terwijl de vlakte met haat wordt gelakt.

Elk eerste woord wordt doorzeefd.

Je voelt de wil
van de eigenaar aan, de vijl, die arme tolk
voor vage wensen, oude angsten,
je staat nu open voor de hele zwik.

Het tarmac wordt door de dikke middag langzaam genomen.

Je sukkelt ruggelings in je dada, je tatami: het passief.
Je wilt een vlinder zijn.
Je blinkt als een sticker.

Paul Bogaert (Brussel, 1968) publiceerde tot nu toe drie gedichtenbundels: *WELCOME HYGIENE* (1996), *Circulaire systemen* (2002) en *AUB* (Meulenhoff|Manteau, 2006). Die eerste twee bundels kunt u integraal lezen op www.paulbogaert.be. U vindt daar ook nieuw werk, onder meer enkele gedichten met links en beeldfragmenten.

Actuele vragen over rechtvaardige oorlog

Rechtvaardigeoorlogsdenken: principes en praktijk

Traditioneel bestaat het rechtvaardigeoorlogsdenken uit zes principes onder het ius ad bellum*: rechtvaardige zaak, legitiem gezag, juiste intentie, proportionaliteit, een redelijke kans op succes en de oorlog als een ultiem middel. Het* ius in bello *bestaat uit slechts twee principes: het proportionaliteitsbeginsel en het non-*combattanten*beginsel. Er zijn voortdurend pogingen de traditie aan veranderende omstandigheden aan te passen, zoals de discussie rond de omstreden* supreme emergency exemption *laat zien.*

door *Wim Smit*

Aalmoezenier van de Koninklijke Militaire School te Brussel en lid van het Centrum voor theologie en Militaire Ethiek, verbonden aan het Bisdom bij de Belgische krijgsmacht.

IN CONFRONTATIE MET HET TERRORISME wordt door sommigen getwijfeld aan de zinvolheid van het rechtvaardigeoorlogsdenken voor de hedendaagse context. Deze twijfel lijkt een mijlpaal te zijn in een eeuwenoude traditie, maar niets is minder waar. Het is immers niet de eerste keer dat het rechtvaardigeoorlogsdenken bevraagd wordt en zelfs onder druk komt te staan. Reeds verschillende keren is dat in de geschiedenis van zijn ontwikkeling het geval geweest. De laatste keer was dat in de tweede helft van de twintigste eeuw, bij de opkomst en inzet van steeds destructievere militaire middelen, in het bijzonder nucleaire wapens.[1] De internationale dreiging van het terrorisme is nu dus veeleer een nieuwe fase van bevraging en kritiek dan een unicum.

Ondanks die steeds luider klinkende kritische stemmen is het maar zeer de vraag of de huidige invraagstelling van het rechtvaardigeoorlogsdenken terecht is. Het feit dat de traditie zich enkel richt op natie-natieconflicten, betekent nog niet dat ze in de huidige situatie achterhaald of

gedateerd is. Enerzijds zijn er nog voldoende internationale conflicten aan de gang waarbij naties het tegen elkaar opnemen en waarbij het rechtvaardigeoorlogsdenken een leidraad of beoordelingsmeter kan zijn. Anderzijds blijven ook in de strijd van militairen tegen terroristen bepaalde principes van de rechtvaardigeoorlogstraditie van belang. Heel wat van die principes zijn in geen geval betekenisloos geworden. Het is bijgevolg belangrijk om te zoeken naar een aangepast moreel interpretatiekader voor de strijd tegen het internationale terrorisme van vandaag.

Het feit dat de traditie zich enkel richt op natie-natieconflicten betekent nog niet dat ze in de huidige situatie achterhaald of gedateerd is

In dit artikel wil ik beknopt ingaan op de principes van het rechtvaardigeoorlogsdenken. Ik laat daarbij de groei en de evolutie van de traditie links liggen om voldoende te kunnen ingaan op de betekenis en complexiteit ervan.

RECHTVAARDIGE OORLOG: PRINCIPES

Het rechtvaardigeoorlogsdenken is een normatieve ethische theorie die bestaat uit principes waaraan voldaan moet worden alvorens ten oorlog te trekken (*ius ad bellum*) en principes die in acht genomen dienen te worden wanneer uiteindelijk ten oorlog wordt getrokken (*ius in bello*). In tegenstelling tot wat soms gedacht of beweerd wordt in pacifistische kringen, is de rechtvaardigeoorlogstraditie geen denken dat oorlog makkelijker mogelijk maakt of zelfs tot oorlogsvoering verleidt. Integendeel, het rechtvaardigeoorlogsdenken ziet, net als het pacifisme, oorlog traditioneel als een zonde, maar het erkent — en dit dan weer in tegenstelling tot de meeste pacifistische strekkingen — dat de mogelijkheid bestaat dat er geen ander alternatief meer overblijft dan naar de wapens te grijpen om opnieuw vrede tot stand te brengen.

Traditioneel bestaat het rechtvaardigeoorlogsdenken uit zes principes onder het *ius ad bellum*: rechtvaardige zaak, legitiem gezag, juiste intentie, proportionaliteit, een redelijke kans op succes en de oorlog als een ultiem middel. Het *ius in bello* bestaat uit slechts twee principes: het proportionaliteitsbeginsel en het non-combattantenbeginsel. Soms, zoals in het klassieke voorbeeld van de Tweede Wereldoorlog, werd zozeer gefocust op het *ius ad bellum* dat bij de beschouwingen (ook nadien) het *ius in bello* werd verwaarloosd. Het mag echter duidelijk zijn dat beide fundamenteel

onderdeel vormen van de rechtvaardigeoorlogstraditie. Wanneer aan een van beide principes niet wordt voldaan, kan niet gesproken worden van een rechtvaardige oorlog. Het is dus niet zo dat een oorlog volgens de traditie ook rechtvaardig genoemd kan worden wanneer niet aan álle principes is voldaan. Dat sluit discussie niet uit, maar biedt wel een referentiekader.

HET IUS AD BELLUM

In deze paragraaf willen we ons toespitsen op de klassieke zes principes waaraan volgens de rechtvaardigeoorlogstraditie voldaan dient te worden om te kunnen spreken van een gerechtvaardigd ten oorlog trekken.

1 *Rechtvaardige zaak*
Traditioneel zijn er drie gronden om te kunnen spreken van een 'rechtvaardige zaak': om rechtvaardigheid te bekomen na een offensief, om eigendom terug te nemen die werd gestolen en om een gewapende aanval te weerstaan die aan de gang is. Maar enkel het laatste, namelijk de verdediging tegen een offensief, wordt in het moderne rechtvaardigeoorlogsdenken nog aanvaard als rechtvaardige zaak.[2]

2 *Legitiem gezag*
Per definitie is een oorlog een gewapend conflict tussen naties. En binnen deze naties heeft enkel de legitieme autoriteit het recht om te beslissen militaire middelen in te zetten om een bepaalde onrechtvaardigheid teniet te doen, zij het enkel als dit het gemeenschappelijke goed dient. Onder meer omwille van dit laatste worden bendes, terroristische groeperingen en guerrillagroepen niet gezien als *legitiem* gemachtigd om de gewapende strijd aan te gaan.

Wie het 'legitieme gezag' vertegenwoordigt, is niet altijd duidelijk, vooral in tijden van revoluties, waar het precies de vraag is wie zich de legitieme autoriteit mag noemen. De visie van de Kerk op deze problematiek is in ieder geval 'dat de politieke autoriteit haar legitimiteit verliest wanneer zij op erge en aanhoudende wijze de rechtvaardigheid en de mensenrechten geweld aandoet'. Het is in deze zin betekenisvol dat Christian Mellon niet zozeer over een 'legitieme autoriteit' spreekt, maar meereisend over een 'competente autoriteit'.[3]

Dit principe behoort tot de oudste traditie van het rechtvaardigeoorlogsdenken. Douglas Lackey wijst er terecht op dat het misschien een archaïsch principe lijkt, maar dat het ons in staat stelt om oproer of opstanden te onderscheiden van oorlogen, en officieren van rovers.[4] Hoewel de term 'legitieme autoriteit' nooit is aangepast of veranderd

doorheen de geschiedenis van het rechtvaardigeoorlogsdenken, is de realiteit vandaag de dag nog heel wat complexer dan die van vroeger, en is het duidelijk dat dit principe lang niet zo helder en eenduidig is als men op het eerste gezicht zou vermoeden. Meer dan ooit is het noodzakelijk om legitieme autoriteit te kunnen onderscheiden van zelfverklaarde, niet-legitieme autoriteit. Enerzijds staan staten tegenover terroristen die zich beroepen op een van God gegeven legitimiteit. Anderzijds wordt de onduidelijkheid ook verder in stand gehouden door een (bewust) verkeerdelijk gebruik van termen als 'oorlog tegen het terrorisme' (*war on terrorism*). Misschien kan nochtans de strijd tegen het terrorisme gerechtvaardigd zijn, een oorlog in de zin zoals bedoeld binnen het rechtvaardigeoorlogsdenken (strijd tussen natiestaten) is hij in geen geval.

Thomas van Aquino worstelde eveneens reeds met de autoriteitsvraag in zijn *Summa Theologiae*. Hij stelde dat tirannieke besturen, die enkel maar gericht zijn op het eigenbelang, onrechtvaardig zijn omdat ze in strijd zijn met het gemeenschappelijk goed. Indien er sprake is van zo'n bestuur is het niet enkel toegelaten dit in vraag te stellen, maar ook om het 'te verstoren'.[5] Pas later, toen in de westerse wereld staten en staatsbestuur belangrijker en dominanter werden, verloren bendes, clans en andere locale sociale structuren hun suprematie, en als gevolg uiteindelijk ook hun aanspraak op het voeren van rechtvaardige oorlogen.[6] Toch kan men ook vandaag de dag nog steeds vaststellen dat in sommige landen de vraag naar het 'legitieme gezag' niet zo eenvoudig te beantwoorden is.

3 Juiste intentie

In wezen komt het er bij dit principe op aan dat de intentie van het voeren van een oorlog moet zijn om een kwaad ongedaan te maken en dat de oorlog gericht moet zijn op het opnieuw stichten van vrede. Precies omwille daarvan zullen barbarij (bijvoorbeeld verminking en verkrachting), doelloze vernietigingen, plunderingen, enzovoort erop wijzen dat de intentie van de oorlogvoerende niet 'juist' of oprecht is.

4 Proportionaliteit

Het proportionaliteitsprincipe houdt in dat het goede dat beoogd of bereikt wordt door de tegenreactie met militaire middelen op z'n minst gelijk aan en liefst groter is dan het kwaad dat werd of wordt aangericht door de agressie van de vijand. Dit principe wil dus behoeden voor de inzet van militairen omwille van triviale redenen en stelt dat de wapens die worden ingezet in verhouding moeten zijn met de omvang en het belang van het conflict.

5 *Een redelijke kans op succes*
Oorlogen tegen beter weten in, dat wil zeggen oorlogen die gevoerd worden tegen een duidelijke overmacht, worden in de rechtvaardigeoorlogstraditie niet geaccepteerd. Het is een criterium dat voortvloeit uit 'de morele ban op zelfmoord en het fundamentele principe dat politieke leiders de behoeders zijn van het welzijn van een natie en het leven van elke burger'.[7] Blinde oorlogen die er enkel op gericht zijn de vijand, tegen welke (menselijke) prijs dan ook, een slag toe te brengen — zelfs wanneer dit gebeurt uit een daad van zelfverdediging — zijn onaanvaardbaar.

6 *Oorlog als een ultiem middel*
Dat de oorlog een ultiem redmiddel moet zijn, betekent dat alle vreedzame middelen dienen uitgeput te zijn alvorens de wapens worden ingezet. Aangezien bij dit principe sprake is van een strikte noodzakelijkheid om een oorlog te kunnen 'rechtvaardigen' of legitimeren, is bijvoorbeeld binnen de grenzen van het klassieke rechtvaardigeoorlogsdenken de *preventieve* oorlogsvoering (of het voeren van oorlog om zich te beschermen tegen mogelijke agressie *in de toekomst* — hetgeen dus niets te maken heeft met de *onmiddellijke* bedreiging van de grenzen) onaanvaardbaar. De zogenaamde *pre-emptieve* oorlogsvoering (of het militair reageren op manifeste tekenen van agressie of acute dreiging met agressie) daarentegen wordt in het rechtvaardigeoorlogsdenken wel geaccepteerd.

De preventieve oorlogsvoering wordt in het rechtvaardigeoorlogsdenken niet geaccepteerd, de pre-emptieve oorlogsvoering daarentegen wel

HET IUS IN BELLO

Omdat binnen het rechtvaardigeoorlogsdenken, ondanks de strikt na te leven principes, de mogelijkheid op een gewapende strijd openblijft, is ook voorzien in regels die de oorlog zelf aan banden willen leggen. De *ius-in-bello*principes vormen als het ware een verbod op de totale, niets ontziende oorlog. Ze willen een beschermend schild vormen voor zowel militairen als non-combattanten.

1 *Proportionaliteit*
Deze notie hangt nauw samen met dezelfde notie in het *ius ad bellum*; het gaat in essentie om hetzelfde principe, maar met z'n eigen bijzon-

derheid. Het heeft dus te maken met wat aanvaardbaar is in het gebruik van militaire middelen ten opzichte van de middelen die door de vijand worden ingezet. Of anders uitgedrukt: de ingezette wapens moeten in verhouding zijn tot het te bereiken doel. Proportionaliteit binnen het *ius in bello* — en daarin verschilt het van de *ius-ad-bellum*invulling van het principe — slaat bovendien op de inzet van wapens die niet discrimineren (atoombom, gifgas, uithongering, enzovoort); volgens dit principe zijn deze wapens verboden. Het is er dus op gericht om de vernietiging en het aantal slachtoffers zo minimaal mogelijk te houden.

2 *Discriminatie*

Het discriminatie- of non-combattantenbeginsel houdt in dat de ongewapende burgerbevolking geen doelwit mag zijn in een oorlog. Gevechten dienen gevoerd te worden tussen soldaten onderling. Dat lijkt een eenvoudig toepasbaar principe, maar wie het wat verder doortrekt naar de realiteit, ziet dat het minder scherp is dan men op het eerste gezicht zou denken. Wat bijvoorbeeld met burgers die werken in een wapenfabriek? De wapenfabriek op zich is een rechtmatig doelwit in een oorlog; zij kan dus worden gezien als een legitiem doel en gebombardeerd worden. Aan de andere kant zijn burgers geen rechtmatig doelwit. Zij staan onder de strikte bescherming van het non-combattantenbeginsel. De meeste rechtvaardigeoorlogsdenkers zijn het er over eens dat een wapenfabriek, ook als daar burgers aan het werk zijn, een legitiem doelwit is en blijft. De burgers werken mee aan het onderbouwen van de oorlogsindustrie en het aan de gang houden van het gewapend treffen. Vandaar dat zij niet langer onder de bescherming van dit *ius-in-bello*-principe staan. Niettemin wordt met dit voorbeeld meteen een spanning duidelijk.

Het lijkt voor de meeste mensen een evidentie dat burgers in het oorlogsrecht een uitzonderlijke bescherming toekomt. Toch heeft de moderne oorlogsvoering de burger minder immuun gemaakt voor het krijgsgeweld dan hij voorheen was. Niet zelden vallen onschuldige burgerslachtoffers bij bombardementen die nochtans uitdrukkelijk gericht zijn op militaire installaties. Vandaar dat in het meer recente rechtvaardigeoorlogsdenken een onderscheid wordt gemaakt tussen het direct en het indirect doden van burgers. Met andere woorden, burgerslachtoffers zijn te rechtvaardigen, zij het enkel wanneer hun dood niet het doel of een van de doelen van bijvoorbeeld het bombardement was. Precies omdat je op voorhand weet dat hij non-discriminatoir is, is de inzet van nucleaire wapens dan ook moreel onverantwoord, en volgens het rechtvaardigeoorlogsdenken niet aanvaardbaar.

Volgens Michael Walzer[8] ligt de kwetsbaarheid van dit principe precies daar waar het gekoppeld is aan een 'goede intentie' (of zie ook: 'daad met dubbel gevolg' — *supra*). Het cynische antwoord dat immers vaak wordt gegeven op de koppeling tussen beide principes is: 'Welk verschil maakt het uit of het doden intentioneel is of niet?' De ware intentie is immers moeilijk na te gaan met objectieve maatstaven, niet in de laatste plaats omdat de beslissingen vaak door enkelingen en achter gesloten deuren worden genomen. Vaak is precies daardoor door historici pas lange tijd na datum de ware intentie bloot te leggen, zodat het moeilijk is om de intentie op het moment zelf goed in te schatten. Bovendien is het de cynische waarheid dat het naar subjectief aanvoelen voor de slachtoffers en hun familie weinig uitmaakt of ze primair doel van een aanval waren of niet, als de resultaten dood en verminking zijn. Niettemin blijft dit principe belangrijk, omdat het militairen erop wijst dat oorlog in de eerste plaats een strijd tussen legers moet zijn, en dat dus met voorzichtigheid omgegaan moet worden met militaire middelen. De schade onder burgers dient tot het minimum beperkt te blijven. Aan de andere kant past enige nuance doordat men zich bij aanvallen met burgerslachtoffers steeds de vraag moet durven stellen hoe deze burgers in de vuurlijn zijn terechtgekomen.

RECHTVAARDIGE OORLOG: DE PRAKTIJK

De beknopte toelichting van de rechtvaardigeoorlogsprincipes doet recht aan een verklaring van de inhoud, maar gaat wat betreft de complexiteit van de principes in een reële situatie nogal kort door de bocht. Getuige hiervan is bijvoorbeeld de omstreden *supreme emergency exemption* die Michael Walzer toevoegde aan de notie proportionaliteit binnen het *ius ad bellum*. We willen deze omstreden aanvulling hieronder exemplarisch nog even kort toelichten — ook omwille van haar belang in de recente militaire geschiedenis.

Zowel in zijn boek *Just and Unjust Wars* als in *Arguing About War*[9] verdedigt Michael Walzer het zogenaamde *back-to-the-wall*argument. Walzer is niet de 'uitvinder' van deze term, hij leent hem bij Winston Churchill. Churchill beschreef hiermee de Britse situatie in 1939, waarmee hij wou aangeven dat als gevolg van de constante dreiging de angst van de bevolking de 'gewone angst' oversteeg.

De *supreme emergency* heeft twee essentiële en noodzakelijke criteria: 1) de dreiging is ernstig en 2) ze is nabij. Walzer voegt daar nog aan toe dat er fundamentele waarden op het spel moeten staan en dat de overwinning van de ene partij per definitie een menselijke ramp voor de andere bete-

kent. Voor Walzer betreft het een keuze voor een wereld waarin mensen soms worden vermoord en tégen een wereld van ondraaglijke slavernij of massamoord.[10] Alleen in deze zeldzame momenten is de verdediging met alle middelen — en enkel in laatste instantie, wanneer geen enkele andere optie nog een kans maakt om het kwaad te vermijden of te stoppen — volgens dit principe moreel verantwoord.

Walzer werd later gevolgd door de filosoof John Rawls, die in *The Law of Peoples*[11] Walzers visie overnam en kaderde binnen de algemene principes van zijn socialecontracttheorie. Rawls' inzicht in verband met de *supreme emergency* staat op gespannen voet met het meer traditionele rechtvaardigeoorlogsdenken dat hij in *A Theory of Justice*[12] ontwikkelt. Daarin schrijft hij dat het doel van een oorlog het bereiken van een rechtvaardige vrede moet zijn, en dat daarom geen militaire middelen mogen worden ingezet die de mogelijkheid om te komen tot vrede ondermijnen en de veiligheid van onszelf en de mensheid in gevaar brengen. Het is niet helemaal duidelijk hoe Rawls zelf dit verzoent met zijn latere ondersteuning van het *supreme-emergency*-argument.

In ieder geval delen beide auteurs ook de mening dat niet lichtzinnig naar deze oplossing mag worden gegrepen. Hun oproep tot behoedzaamheid[13] — die we ook terugvinden bij James Turner Johnson[14] — is terecht, en wijst er op zich nog eens uitdrukkelijk op dat de ethiek zich wat deze notie betreft op een *slippery slope*[15] bevindt — een fase waarin het er op z'n minst op lijkt dat het zetten van deze stap enkel maar de verdere aftakeling van de traditionele morele principes kan betekenen. Walzer en Rawls schijnen dat te beseffen en waarschuwen daar ook zelf voor, maar het zet hen er niet toe aan de optie van een *supreme emergency exemption* uit te sluiten.

Zoals waarschijnlijk duidelijk zal zijn na deze uiteenzetting, stelt de problematiek van de *supreme emergency exemption* ons voor een immens dilemma. Hoewel men, met de verschrikkelijke gevolgen van de bombardementen op Dresden of de atoombommen op Hirosjima en Nagasaki in het achterhoofd, meestal een spontane afkeer voelt van dit principe, stelt het onze gedachten- en gevoelswereld in tweede instantie toch meer op de proef dan we bij de eerste confrontatie hadden kunnen vermoeden. De klassieke voorbeelden die worden aangehaald als het gaat over de *supreme emergency* zijn niet toevallig de overweldigende acties tegen Duitsland en Japan aan het einde van de Tweede Wereldoorlog.

Het probleem met deze notie, vanuit christelijk-theologisch perspectief, is dat ze indruist tegen een van de basisopvattingen die we reeds terugvinden bij Paulus, namelijk dat het niet toelaatbaar is om het goede te bereiken door middel van een kwaad. Men kan zich vanuit dit Paulinisch inzicht de nodige vragen stellen omtrent oorlogsvoering, en zelfs omtrent

de validiteit van de rechtvaardigeoorlogstraditie. De strikte naleving van dit principe leidt immers tot een pacifistische houding waarbij de agressor het al te vaak lijkt te winnen van de aangevallene. Paul Ramsey omzeilt dit probleem door enerzijds het uitdrukkelijke verschil te beklemtonen tussen moorddaden en oorlogsdaden, en anderzijds door te benadrukken dat binnen de oorlogshandelingen niet-discriminerende bombardementen of aanvallen op de burgerbevolking intrinsiek fout zijn.[16] We zullen deze discussie niet verder uitdiepen, maar in ieder geval is het noodzakelijk hier te stellen dat het principe dat je geen kwaad mag doen om goed te bereiken, vragen doet rijzen in verband met de inzet van nucleaire wapens. Daarover laat ook Paul Ramsey geen onduidelijkheid bestaan, voor hem kunnen nucleaire wapens immers nooit iets goeds teweegbrengen en is de inzet ervan dus immoreel.[17]

De *supreme-emergency*-overweging druist bijgevolg ook in tegen wat Vaticanum II eerder reeds, in het licht van een mogelijk escalerend nucleair conflict, toelichtte als de visie van de Kerk. 'Elke oorlogshandeling die zonder onderscheid is gericht op de verwoesting van hele steden of grote gebieden met hun inwoners is een misdaad jegens God en de mens zelf die met kracht en zonder aarzelen veroordeeld dient te worden,' is te lezen in *Gaudium et Spes*. 'Het bijzondere gevaar van een oorlog in deze tijd bestaat hierin, dat hij de bezitters van de nieuwste wetenschappelijke wapens als het ware de gelegenheid biedt dergelijke misdaden te begaan en de menselijke wil, via een soort kettingreactie, tot de vreselijkste plannen te drijven.'[18]

Zowel de weinig fraaie beelden van de tragische humanitaire gevolgen als het idee van de 'vroegtijdige' vredestichting en het al bij al 'levensparende' effect van deze acties ontmoeten elkaar bij een post-factumanalyse van de beslissingen die toentertijd zijn genomen. Niemand met een genuanceerd beeld op deze acties heeft een eenvoudige, niet door enige twijfel en zelfs dualisme getekende visie op dit gebeuren en op wat dit ons kan vertellen voor toekomstige militaire inzet. Dat hoeft niet te verwonderen: enerzijds staan er ernstige belangen (het redden van levens en het behoud van een beschaving) op het spel, anderzijds wordt er op aanstootgevende wijze gebroken met zowel het proportionaliteitsbeginsel (onder het *ius ad bellum* evenzeer als onder het *ius in bello*) als het non-combattantenbeginsel. Enkel afgestompte of cynische mensen kan het inroepen van de *supreme emergency* dus ongevoelig laten. Bovendien helt deze visie over naar een extreem in het rechtvaardigeoorlogsdenken dat nauw aansluit bij een politiek-realistische invalshoek. Zoals Adrew Fiala schrijft: 'Zelfs als we aannemen dat pre-emptie of preventie gerechtvaardigd kan worden op consequentialistische gronden, dan nog blijft het epistemologisch een probleem. Gewone burgers hebben geen toegang tot het soort van militaire

inlichtingen dat noodzakelijk is om te beoordelen dat een pre-emptieve of preventieve oorlog gerechtvaardigd zou zijn.'[19] Het lijkt er dan ook sterk op dat dit, misschien meer dan wat ook in de optiek van de rechtvaardigeoorlogstraditie, een immer open en onbeslist dilemma zal blijven.

* * *

Deze uitweiding om de complexiteit van het rechtvaardigeoorlogsdenken te illustreren — zij het slechts van één principe —, brengt ons bij een evaluatie van dit concept in de huidige realiteit. Zoals bij de bespreking van de principes van het rechtvaardigeoorlogsdenken vermoedelijk is duidelijk geworden, is de grootste tekortkoming van deze traditie ongetwijfeld de vaagheid waarmee bepaalde principes worden aangegeven. Wanneer men ze overplaatst naar de complexe realiteit van internationale politieke spanningen en militaire conflicten, wordt vaak pas echt duidelijk hoeveel ruimte tot interpretatie of vrije invulling er overblijft. Niettemin bieden de principes wel degelijk een uitstekend uitgangspunt tot morele reflectie, en is het duidelijk dat, zoals bijvoorbeeld in de aanloop naar de oorlog in Irak in het voorjaar van 2003[20], de traditie misbruikt wordt als een propagandamiddel waarbij het morele kader (bewust) verkeerdelijk wordt aangewend. Het is dan aan theologen, ethici en juristen om de desbetreffende regering(en) daarop te wijzen en een stem te verlenen aan het ware rechtvaardigeoorlogsdenken.

Andere vragen die in verband met de actualisering van de rechtvaardigeoorlogstraditie opduiken, zijn onder andere: 'Moet de rechtvaardigeoorlogstraditie niet herzien worden in het licht van de moderne bewapening en de daarmee gepaard gaande grotere kans op burgerslachtoffers?' en 'Wie moet de rechtvaardigeoorlogsprincipes hanteren; gelden deze ook voor bijvoorbeeld terroristen, of moet voor de terroristische strijd en de strijd tegen de terroristen een nieuw moreel kader worden uitgewerkt?'

In ieder geval biedt de rechtvaardigeoorlogstraditie een moreel referentiekader voor het politiek en militair handelen tot op vandaag. De geopperde bedenkingen bij dit ethische denkmodel zijn vaak terecht, maar ondermijnen het niet. Daardoor heeft het noch aan geloofwaardigheid noch aan inzetbaarheid bij actuele conflicten ingeboet. Het rechtvaardigeoorlogsdenken heeft nog steeds een waardevolle bijdrage te leveren aan de duurzame vrede van morgen waarop het in essentie is gericht. Tenminste, wanneer het in al zijn beginselen wordt gerespecteerd en nagevolgd. Indien dat niet wordt gedaan, zal er ook nooit sprake kunnen zijn van een werkelijk 'gerechtvaardigde oorlog'. Bruno Coppieters schrijft hierover: 'Geen enkele oorlog mag gezien worden als rechtvaardig (of legitiem) als één van de principes (...) niet gerespecteerd wordt, of zonder reden wordt *overruled*. Deze reden moet een moreel karakter hebben. Militaire noodza-

kelijkheid, noch politieke opportuniteit rechtvaardigen uitzonderingen op deze regel.'[21]

Tot slot moet ook duidelijk gesteld worden dat het rechtvaardigeoorlogsdenken niet statisch is. Het wordt soms bijgestuurd en aangepast in de context van de tijd. Een van de meest frappante voorbeelden hiervan is de visie van Ambrosius en Augustinus dat geweld enkel mag worden ingezet als middel om een derde persoon te helpen tegen een onrechtvaardige vijand, maar niet ter zelfbescherming. In de loop van de geschiedenis van het rechtvaardigeoorlogsdenken is dit in vraag gesteld, en uiteindelijk is het oorspronkelijk verworpen argument van de zelfverdediging zelfs centraal komen te staan. Dat betekent ook dat, hoewel de traditie zich niet mag laten lenen voor misbruik of manipulatie, het geen monolithisch blok betreft dat gedateerd geraakt. Het rechtvaardigeoorlogsdenken staat steeds in een gezonde spanning met het denken van theologen, filosofen, ethici en juristen die denken vanuit hun eigen tijdsgebonden context. Dat zorgt voor een evenwichtige bijsturing en actualisering daar waar nodig, en ondervangt de — in het bijzonder sinds 2001 — aanhoudende kritiek dat het rechtvaardigeoorlogsdenken ouderwets of zelfs achterhaald is.[22]

Aanhoudende kritiek op het rechtvaardigeoorlogsdenken is ouderwets of zelfs achterhaald

Dit artikel is gebaseerd op: W. Smit (2007) *Terrorisme en rechtvaardige oorlog. Recht en onrecht in tijden van terreur*. Antwerpen/Apeldoorn: Uitgeverij Garant, 208 blz. (in het bijzonder pp. 38-52).

Noten

1 B.T. Adeney (1988) *Just War, Political Realism, and Faith*. Metuchen, N.J. en Londen: The American Theological Library Association and The Scarecrow Press, p. 46.
2 B.M. Kane (1999) *John XXIII and Just Cause for Modern War. New Blackfrairs: a monthly review*, 80, p. 56.
3 C. Mellon (1984) *Chrétiens devant la guerre et la paix*. Parijs: Editions du Centurion, p. 109.
4 D.P. Lackey (1989) *The Ethics of War and Peace*. Upper Saddle River: Prentice Hall, p. 29.
5 T. Aquinas (1989), *Summa Theologiae. A Concise Translation*, 11-x-29 [uit het Latijn vertaald door T. McDermott. Oorspronkelijke titel: *Summa Theologiae*]. Allen: Christian Classics, p. 368.
6 P.S. Themes (2003) *The Just War. An American Reflection on the Morality of War in Our Time*. Chicago: Ivan R. Dee, pp. 15-16.
7 R.B. Potter jr. (1992) *The Moral Logic of War*. In R.B. Miller (red.), *War in the Twentieth Century. Sources in Theological Ethics*. Westminster: John Knox Press, p. 207.
8 M. Walzer (2000[3]) *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations*. New York: Basic Books, pp. 153-156/159.
9 Idem (2004) *Arguing about War*. New Haven: Yale University Press, pp. 33-50.

10 Idem, *Just and Unjust Wars*, pp. 251-255.
11 J. Rawls (2002[4]) *The Law of Peoples*. Cambridge: Harvard University Press, pp. 98-99.
12 Idem (1999) *A Theory of Justice. Revised Edition*. Oxford: Oxford University Press (oorspronkelijke versie van 1971), p. 332.
13 Walzer schrijft bijvoorbeeld: 'We moeten altijd terughoudend zijn om zulke uitzonderingen toe te staan, want elke uitzondering is ook een toegeving aan hen die menen dat rechtvaardigheid een prijs heeft die soms te hoog kan zijn en die we niet altijd hoeven te betalen.' (M. Walzer, *Arguing about War*, p. 37).
14 J.T. Johnson (1984) *Can Modern War Be Just?* New Haven: Yale University Press, p. 57.
15 Letterlijk: 'gladde helling'. Deze term wordt in de ethiek gebruikt om een 'gevaarlijke' positie of beslissing aan te duiden die kan leiden tot nóg verdergaande en ethisch onverantwoorde beslissingen of handelingen.
16 P. Ramsey (2002) *The Just War. Force and Political Responsibility*. Oxford, Rowman & Littlefield Publishers p. 154.
17 Idem, pp. 147 en 152.
18 John XXIII, *Pacem in Terris*, nr. 180. Zie: http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_jxxiii_enc_11041963_pacem_en.html.
19 A. Fiala (2004) *Practical Pacifism*. New York: Algora Publishing, p. 97.
20 Op 10 februari 2003 werd de Amerikaanse theoloog Michael Novak uitgenodigd door de ambassadeur van de Verenigde Staten bij de Heilige Stoel, Jim Nicholson. Aan Novak werd gevraagd zijn visie op de doctrine van de rechtvaardige oorlog met betrekking tot Irak weer te geven. Zijn controversiële stellingname, waarin hij de zijde van de Amerikanen in deze discussie koos, werd ook afgedrukt in *The National Review* en opgenomen op de website van dit tijdschrift (zie: M. Novak, *'Asymmetrical Warfare' & Just War. A moral obligation*: http://www.nationalreview.com/novak/novak021003.asp). In dit artikel zag Novak de oorlog tegen Irak als een preventieve oorlog, die hij verkeerdelijk plaatste als gerechtvaardigd binnen het rechtvaardigeoorlogsdenken. Bovendien zag hij in het sterk opkomende internationale terrorisme een kracht die de dreiging die Saddam Hoessein voorstelde 'honderdvoudig versterkte'. Verder beklemtoonde hij de nieuwheid van de asymmetrische oorlogsvoering in de twintigste eeuw, stelde hij dat de Amerikaanse belangen in deze oorlog veel verder gingen dan de pure oliebelangen en onderstreepte hij dat 'onder de originele katholieke doctrine van het *bellum iustum*, een begrensde en zorgvuldig uitgevoerde oorlog om het regime in Irak te veranderen — als een laatste toevlucht — een morele verplichting is'.
21 B. Coppieters (2002), The Right to Military Disobedience in Militarism, Pacifism, Realism and Just War Theory. *Professional Ethics*, 10 (2, 3 & 4), p. 190.
22 Zowel in volle discussie tijdens het nucleaire tijdperk als vandaag, nu het terrorisme de grote bedreigende factor in het leven van mensen is, werd en wordt dit argument aangehaald. Wat het terrorisme betreft, is de realiteit complexer dan vaak op het eerste gezicht wordt aangenomen. Precies omdat het rechtvaardigeoorlogsdenken, vanwege zijn fundamentele uitgangspunt een leidraad te willen zijn in een conflictsituatie tussen twee naties, slechts partiele antwoorden biedt voor de specifieke situatie van (de strijd tegen) het terrorisme.

LIBANON Bent Jbail
De doodsbange familie Bazi treft een niet-geëxplodeerde bom van 250 kilo in haar huis aan. Heel Zuid-Libanon lag bezaaid met niet-geëxplodeerd materiaal na 34 dagen van conflict tussen Israël en Hezbollah.
Foto: Sean Sutton | PANOS, augustus 2006

Terrorisme en rechtvaardige oorlog

*Een belangrijk moreel beginsel in de theorie van de rechtvaardige oorlog is de onschendbaarheid van niet-strijders (*non-combatant immunity*). Deze richtlijn uit het* ius in bello *veroordeelt het doden van onschuldige mensen. Een explicitering van de diepste betekenis daarvan maakt het mogelijk scherp aan te geven wat terrorisme is, waarom het verwerpelijk is en hoe de strijd ertegen wel en niet gevoerd moet worden.*

door *Michael Walzer*

Michael Walzer is emeritus hoogleraar van het Institute for Advanced Study te Princeton in de Amerikaanse staat New Jersey. Hij is daar tot 1 juli jl. gedurende 27 jaar hoogleraar geweest aan de School voor Sociale Wetenschappen. Hij heeft de klassieker *Just and Unjust Wars* (1977) gepubliceerd, die in 2006 in Nederlandse vertaling is verschenen. Daarnaast is in 2004 zijn bundel *Arguing about War* verschenen.

WAAROM TERRORISME VERKEERD IS

IK WIL BEGINNEN MET DE VRAAG WAAROM terrorisme verkeerd is. Dit lijkt misschien een eenvoudige vraag, maar er wordt vaak een slecht of inadequaat antwoord op gegeven. Vervolgens zal ik de keuze voor terreur als politieke strategie nader beschouwen. Ten slotte zal ik kort ingaan op een aantal van de problemen die te maken hebben met het voeren van de 'oorlog' tegen het terrorisme — die grotendeels geen oorlog is.

Terrorisme is het willekeurig doden van onschuldige mensen in de hoop daarmee op grote schaal angst te zaaien

Terrorisme is het willekeurig doden van onschuldige mensen in de hoop daarmee op grote schaal angst te zaaien. Die angst kan verschillende politieke doeleinden dienen, en één ervan, zoals ik zal betogen,

moet onderdeel zijn van ons morele begrip van terrorisme. Het is niet zo moeilijk om onszelf een voorstelling te maken van een terroristische organisatie zonder enig doel (Franz Kafka zou in staat zijn geweest er een goede beschrijving van te geven). De hoofdbestanddelen van de definitie van terrorisme zijn willekeur en onschuld. De kritiek op deze vorm van doden steunt vooral op de idee van onschuld, ontleend aan de theorie van rechtvaardige oorlog. 'Onschuld' fungeert in deze theorie als een technisch begrip; het beschrijft de groep niet-strijders, de burgers, de mannen en vrouwen die niet materieel betrokken zijn bij oorlogsvoering. Deze mensen zijn 'onschuldig', los van wat hun regering of land doet en los van hun eigen visie op wat wordt gedaan. Het tegenovergestelde van 'onschuldig' is niet 'schuldig', maar 'betrokken'. Niet actief bij strijd betrokken burgers zijn onschuldig, los van hun individuele morele of politieke houding.

Maar waarom blijven burgers in wezen buiten schot bij aanvallen, terwijl militairen collectief gevaar lopen? Volgens de regels van het *ius in bello* is het volstrekt legitiem om als het vechten eenmaal is begonnen militairen te doden zodra zij in het vizier komen. Desondanks zijn veel militairen feitelijk geen strijder. Zij bevinden zich achter de linies en zijn betrokken bij het vervoer, de foerage of de bevoorrading; of ze werken in kantoren en dragen zelden wapens. En er zijn bovendien geen militairen die alleen maar bezig zijn met vechten; ze rusten uit en spelen, ze eten en slapen, ze lezen kranten en schrijven brieven. Al zijn er die vrijwillig dienen, anderen zitten onvrijwillig in het leger; was er een echte keuze geweest, dan zouden ze nu iets anders doen. Hoe kunnen zij allemaal het doelwit zijn en louter en alleen vanwege hun uniform militair worden genoemd? Waarom is onschuld, opgevat zoals hierboven omschreven, niet evenzeer van toepassing op sommige militairen, al is het maar voor een deel van de tijd? Anderzijds, als alle militairen te allen tijde collectief risico lopen en met recht kunnen worden aangevallen, waarom zijn burgers als groep dan geen legitiem doelwit? Deze burgers zijn immers leden van een politieke gemeenschap. Nemen we bovendien aan dat zij in grote meerderheid een regering hebben gekozen die een onrechtvaardige oorlog voert of die doelbewust voor een beleid van onderdrukking heeft gekozen, dan zijn zij dus deels verantwoordelijk voor immorele en mogelijk misdadige handelingen. Waarom hebben terroristen dan geen gelijk wanneer zij zeggen dat burgers collectief, door hun lidmaatschap van en verantwoordelijkheid binnen een samenleving, als doelwit in aanmerking komen?

Ik ga serieus op deze vraag in, ondanks mijn scepsis over de ernst van sommige van de mensen die hem stellen. Het antwoord heeft te maken met wat het betekent om lid te zijn van een leger en van een burgersamenleving. Het leger is een georganiseerd, gedisciplineerd, getraind en sterk

doelgericht collectief, en al zijn leden dragen bij aan het bereiken van zijn doelstellingen. Zelfs de militairen die geen wapens dragen, is geleerd hoe ze te gebruiken, en door de diensten die ze leveren zijn zij nauw verbonden met hun collega's die wel wapens gebruiken. Het maakt niet uit of zij vrijwilligers of dienstplichtigen zijn. Hun individuele morele voorkeuren spelen geen rol; zij zijn gemobiliseerd voor een specifiek doel en hun handelingen brengen dat doel dichterbij. Omwille van dat doel worden ze gescheiden van de algemene bevolking, gehuisvest in kampementen en kazernes, en zorgt de staat voor alles wat ze nodig hebben. In oorlogstijd vormen zij als collectief een dreiging voor de tegenstander.

De samenleving van burgers ziet er heel anders uit. Burgers hebben talloze en uiteenlopende doelstellingen. Zij zijn geschoold in verschillende beroepen en vakgebieden; zij nemen deel aan een uiterst gedifferentieerde reeks van organisaties en verbanden, waarvan de interne discipline doorgaans uiterst los is in vergelijking met die van een leger. Zij wonen niet in barrakken, maar in hun eigen flat of huis. Ze wonen niet samen met andere soldaten, maar met ouders, partners en kinderen. Ze zijn niet allemaal van dezelfde leeftijd en sommigen van hen zijn zelfs zeer oud of zeer jong. Ze worden niet door de overheid verzorgd, maar zorgen voor zichzelf en voor elkaar. Als burgers hebben ze uiteenlopende visies op openbare kwesties; velen onder hen nemen op geen enkele manier deel aan het politieke leven, al was het alleen maar omdat ze daarvoor nog te jong zijn. Zelfs een grootschalige mobilisatie zal deze groep mensen niet zomaar transformeren tot iets wat in de buurt komt van een georganiseerd militair collectief.

Dit is de diepste betekenis van het principe van non-combatant immunity*: het verwijst naar de bescherming van de individuele niet-strijders én van de groep waartoe zij behoren*

Maar zij vormen wel degelijk een collectief, zij het een andersoortig collectief: samen met hun zonen en dochters in het leger vormen ze een bevolking. Het doet er hier niet toe of hun status van 'volk' etnisch of nationaal van aard is, dan wel geheel politiek, enkel bepaald door hun burgerschap. Ze identificeren zich als Frans of Iers of Bulgaars; ze delen gewoonlijk een taal en een geschiedenis en, in de prozaïsche zin van het woord, een lotsbestemming. Hun individuele toekomsten zijn nauw met elkaar verbonden, en die verbondenheid is vooral innig wanneer hun land in oorlog is.

Impliciet in de theorie van rechtvaardige oorlog is een theorie van rechtvaardige vrede. Wat er ook met de twee legers gebeurt, los van welke

partij er wint of verliest, wat de aard van de veldslagen ook is of de omvang van het aantal slachtoffers: aan het einde van de strijd moet er aan beide zijden weer plaats worden gemaakt voor de eigen bevolking. Het grondbeginsel van het *ius in bello* — dat burgers geen doelwit kunnen zijn of opzettelijk kunnen worden gedood — betekent dat zij aanwezig zullen zijn bij de beëindiging. Dit is de diepste betekenis van het principe van de immuniteit of onschendbaarheid van de niet-strijders (*non-combatant immunity*): het verwijst naar de bescherming van de individuele niet-strijders én van de groep waartoe zij behoren. De vernietiging van de groep kan geen legitiem doel van oorlog zijn, en kan ten tijde van oorlog evenmin een legitieme praktijk zijn. Burgers zijn onschendbaar als gewone mannen en vrouwen die niet actief betrokken zijn bij oorlogsvoering als zaak; zij zijn eveneens onschendbaar als leden van een collectief dat geen militaire organisatie is.

Terroristen schenden beide immuniteiten. Zij ondermijnen niet alleen de onschendbaarheid van de individuen die ze doden, maar ook die van de groep waartoe de individuen behoren. Zij hebben de politieke intentie om deze mensen individueel te vernietigen, te verwijderen of op een radicale manier te onderwerpen, zoals ook de bevolking als collectief. Dat is het doel op de lange termijn van de angst die zij zaaien. Hoewel alle terroristen moordenaar zijn, zijn niet alle moordenaars terrorist. De meeste moordenaars willen bepaalde mensen doden; terroristen doden echter willekeurig binnen een bepaalde groep mensen. De boodschap die zij sturen, wordt aan de groep gericht: we willen jullie hier niet. We zullen jullie niet aanvaarden of vrede met jullie sluiten als medeburgers of partners in welk politiek project dan ook. Jullie komen niet in aanmerking voor gelijkwaardigheid of zelfs co-existentie.

Dit is bij uitstek de boodschap van nationalistische terreur, gericht op een rivaliserende natie, en van godsdienstige terreur, gericht op ongelovigen of afvalligen. Staatsterreur is bovendien veelal gericht op een collectief dat wordt gezien als vijandig of potentieel vijandig. Soms gaat het om een etnische groep, soms om een socio-economische klasse: de Tataren, de Koerden, de grootgrondbezitters op het Russische platteland, de stedelijke middenklasse, iedereen met een universitaire opleiding, enzovoort. Maar soms maken staatsorganisaties gebruik van willekeurig doden, 'verdwijningen', arrestaties en marteling om de hele bevolking te terroriseren. Daarmee impliceren zij niet slechts uit te zijn op een bloedbad of eliminatie, maar op tirannie of met andere woorden: totale onderwerping. Tirannie en terreur zijn in feite altijd nauw met elkaar verbonden. Tirannen regeren door middel van terreur, zoals Aristoteles als eerste heeft opgemerkt.[1] En wanneer terroristen-zonder-macht de macht grijpen, zijn ze

geneigd op dezelfde manier te regeren; hun modus operandi is intimidatie in plaats van overleg.

Maar heeft terreur in sommige gevallen niet een veel beperktere doelstelling, alleen gericht op verandering van het beleid van een regering? De onschuldige mensen die het doelwit vormen, zijn de mensen die deze regering verondersteld wordt te beschermen, en de boodschap van de terroristen is dat die mensen gevaar lopen totdat de regering zich overgeeft, zich terugtrekt of toegeeft aan een reeks eisen. Zodra dat gebeurt, zal het doden ophouden — beweren de terroristen. De onschuldige mensen, of degenen onder hen die nog in leven zijn, zullen niet worden gedwongen hun huizen te verlaten of zich te onderwerpen aan een tiranniek regime. Denk aan het gebruik van kernwapens door de Amerikanen tegen Japan in 1945. Dit was wel degelijk een geval van terrorisme: onschuldige mannen en vrouwen werden gedood om angst te zaaien in een land en de overgave van de regering ervan af te dwingen. En deze daad was gekoppeld aan de eis van onvoorwaardelijke overgave, een van de vormen van tirannie in oorlogstijd. Uiteindelijk hielden de VS niet vast aan onvoorwaardelijke overgave, en de bezetting van Japan bleek geen permanente onderwerping van het Japanse volk aan Amerikaans gezag. Dit betekent echter alleen dat terroristen later niet altijd uitvoeren wat ze eerder beweren te zullen doen. Het staat buiten kijf dat de vernietiging van Hiroshima en Nagasaki gepaard ging met totale minachting voor Japanse levens, alsook met een algemene bedreiging aan het adres van het Japanse volk.

Het kan niet worden uitgesloten dat in sommige gevallen terroristen mogelijk beperkte doelstellingen hebben; mensen die handelen op grond van beperkte doelen kunnen in theorie terrorist zijn. Ik wil hier echter alleen aangeven wat terrorisme gewoonlijk in de politieke wereld betekent — en vooral wat het betekent voor de mannen en vrouwen die erdoor worden bedreigd. Want het is zeker waar dat wanneer geweld willekeurig is, gericht tegen onschuldige mannen en vrouwen, de slachtoffers ervan dan alle reden hebben om sceptisch te zijn over beweringen dat de terroristen een beperkte agenda zouden hebben. Vanuit het perspectief van de slachtoffers, dat moreel gezien uiterst belangrijk is, is terreur een totaliserende praktijk. Willekeurige moord impliceert universele kwetsbaarheid, en vaak wordt die implicatie feitelijk gerealiseerd. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de stalinistische terreur. Die was niet bedoeld 'om de klassenstrijd op het platteland te winnen' door de grootgrondbezitters te bedreigen; het ging erom van de grootgrondbezitters af te komen. Algerijnse terroristen hadden vermoedelijk in gedachte wat zij feitelijk ook hebben bereikt — de verwijdering van Europeanen van Algerijnse bodem (waarbij zij aanzienlijke hulp van de Europeanen kregen). Palestijnse terroristen

zijn bijzonder eerlijk geweest over hun intenties: zij beweren niet dat hun doelen beperkt zijn, ook al wordt die doelstelling soms namens hen naar buiten gebracht. Baskische terroristen zijn niet uit op de vernietiging van Spanje en nemen wellicht genoegen met een eigen staat. Maar zij zijn mogelijk wel uit op de etnische (en ideologische) zuivering van Baskenland. Er is dan ook alle reden om het signaal dat terroristen afgeven serieus te nemen.

De meeste terroristen willen uiteraard liever niet worden beoordeeld op het signaal dat zij afgeven, maar wel op de doelstellingen die zij naar buiten brengen. Ze willen niet worden geïdentificeerd met de vernietiging, verwijdering of radicale onderwerping van een land, godsdienstige gemeenschap of maatschappelijke klasse, maar wel met de overwinning in een rechtvaardige oorlog, wel met nationale bevrijding of de triomf van hun eigen godsdienst. En waarom zouden wij hen niet allereerst in verhouding tot de door hen geopenbaarde doelstellingen beschouwen in plaats van in relatie tot de middelen die ze gebruiken? Ik heb vaak horen zeggen dat een oorlog tegen het terrorisme geen zin heeft, omdat terreur slechts een instrument is, niet een complete politiek, zoals het communisme of het islamitische radicalisme. Een van de belangrijkste redenen voor verzet tegen communisme en islamitisch radicalisme is echter dat in de echte wereld deze ideologieën terrorisme hebben gestimuleerd en gerechtvaardigd en dat ze dit nog steeds doen. Dit gegeven verwijst naar andere problematische aspecten, zoals hun verzet tegen vrijheid en democratie, hun neiging tot tirannie. Maar moord op onschuldige mensen is de allereerste aanklacht tegen hen.

De instrumenten die men kiest, zijn vaak moreel bepalend, zoals in het geval van de leden van moordsyndicaten of de maffia. Hun doelstelling op de lange termijn — veel geld verdienen — wordt gedeeld door veel andere mensen en is volledig acceptabel in onze samenleving. De doelen van criminele bendes rechtvaardigen allerminst de middelen die zij kiezen, maar wat even belangrijk is: hun doelen laten het eenduidig identificeren van de actoren niet toe. Leden van de maffia zien zichzelf wellicht als zakenlieden, maar wij noemen hen terecht gangsters. Zo beschouwen de mannen en vrouwen die bommen in woonwijken laten afgaan, bloedbaden beramen, mensen laten 'verdwijnen' of zichzelf in drukke cafés opblazen, zichzelf wellicht als politieke of godsdienstige strijders of als overheidsofficials en dienaren van de publieke zaak, maar wij noemen hen terecht terroristen. En we bestrijden hen, of we dienen dat te doen, omdat zij terroristen zijn.

Als we terroristen een naam geven op grond van hun acties in plaats van op grond van hun veronderstelde doelstellingen, kunnen we vervolgens die doelstellingen ondersteunen — als we menen dat ze rechtvaardig zijn

— en deze zelfs actief op niet-terroristische wijze nastreven. We kunnen (met terugwerkende kracht) onze steun betuigen aan de oorlogshandelingen van de VS tegen Japan, zelfs als we het bombardement op Hiroshima en Nagasaki afkeuren. We kunnen een bijdrage leveren aan de Algerijnse onafhankelijkheid, ook als we tegen het terrorisme van de FLN zijn. We kunnen voorstander zijn van een Palestijnse staat, terwijl we de groeperingen veroordelen die Israëlische burgers als doelwit gebruiken. Een fatsoenlijke politiek vereist in veel gevallen actie op twee fronten — tegen onderdrukking en bezetting, zoals in de laatste twee gevallen, en eveneens tegen moord.

Ik vind niet dat terrorisme ooit gerechtvaardigd kan zijn. Maar ik wil evenmin een absolute uitbanning ervan verdedigen. 'Wees rechtvaardig, zelfs als de hemel naar beneden komt' heb ik nooit als een geloofwaardige morele positie beschouwd. In extreme en nauw omschreven gevallen is het wellicht mogelijk om terrorisme niet zozeer te rechtvaardigen als wel er een excuus voor te vinden — we kunnen allemaal wel een gruwelijke situatie verzinnen. Ik denk bijvoorbeeld aan het hypothetische geval van gerichte terreuraanslagen door joodse militanten op Duitse burgers in de jaren veertig — als hierdoor de massamoord op de joden had kunnen worden gestopt (een overigens uiterst onwaarschijnlijke aanname). Het extreme argument is mogelijk valide ten aanzien van waarlijk extreme omstandigheden. Maar we moeten hiermee uiterst voorzichtig zijn, want terrorisme — zoals ik vaak heb benadrukt — impliceert altijd de dreiging van massamoord, ook als het niet zover komt. Ik ken feitelijk geen enkele terreurcampagne die op deze wijze kan worden verontschuldigd, ondanks het regelmatig teruggrijpen op wanhoop als legitimering. Het standaardexcuus — dat terrorisme het wapen van de zwakken is dat alleen als uiterste middel wordt ingezet bij een naderende catastrofe — werkt niet als wat zich dreigt aan te dienen minder is dan een catastrofe of als er concrete alternatieve strategieën zijn om er iets tegen te doen.[2] Terroristen dreigen met massamoord uit verzet, of liever, de pretentie van verzet tegen iets van een geringere orde. En meestal hebben zij wel degelijk de totaliserende intenties waarvan hun acties een afspiegeling zijn.

Dit is het onrecht van terrorisme: het doden van onschuldige mensen en het creëren van een beschadigd collectief

Dit is het onrecht van terrorisme: het doden van onschuldige mensen en het creëren van een beschadigd collectief, een groep mannen en vrouwen die beroofd zijn van hun recht op leven, dan wel het recht te leven

waar ze wonen. Men ontneemt hun wat mogelijk de belangrijkste van de vier vrijheden is zoals verkondigd door Roosevelt en Churchill in 1943: het vrij zijn van angst. Het bijzondere kenmerk van terrorisme is dat geweld of de dreiging van geweld wordt getransponeerd van het individu naar de groep. Mannen en vrouwen zijn doelwit vanwege hun lidmaatschap van een klasse of etnische of godsdienstige groep — omdat zij Japanner zijn in Hiroshima, protestant in Noord-Ierland, moslim in Gujarat, grootgrondbezitter in de Oekraïne, jood in Israël of sjiiet (of soenniet) in het Irak van vandaag. Individuele kwetsbaarheid wordt bepaald door wie je bent, niet door wat je doet; identiteit wordt aansprakelijkheid. Wij hebben de morele verplichting om ons tegen die koppeling te verzetten.

TERREUR ALS STRATEGISCHE POLITIEKE KEUZE

Terreur is een strategie die gekozen moet worden uit een breed spectrum van mogelijke strategieën. Het is altijd een keuze. Ik wijs er al talloze jaren op dat we bij onze reflectie van terrorisme moeten denken aan een groep mensen die met elkaar om de tafel zitten en bespreken wat er zou moeten gebeuren. Al hebben wij geen notulen van dit soort bijeenkomsten, we beschikken over beschrijvingen ervan en we weten dat er voorafgaand aan terreurdaden zulke bijeenkomsten zijn geweest. We weten ook dat sommige mensen om de tafel argumenten tégen terreur hebben geuit en vóór diverse andere vormen van strijd, zoals massademonstratie, protestmars, staking, burgerlijke ongehoorzaamheid of het gebruik van geweld tegen alleen militairen en politie. Terrorisme is de keuze van (sommige) leden van de IRA, de FLN en de PLO; het is niet de gezamenlijke wil van alle Ierse katholieken, alle Algerijnen of alle Palestijnen. Het Amerikaanse gebruik van de atoombom was een regeringsbesluit, maar vooraanstaande figuren binnen de overheid en het leger van de VS waren ertegen.[3] De politieke cultuur is mogelijk van invloed op deze keuzes, maar zij is niet bepalend. Net zoals 'Aziatische waarden' geen mandaat zijn voor verzet tegen mensenrechten, zoals Amartya Sen heeft betoogd, zo vormen Ierse, Algerijnse, Palestijnse of Amerikaanse waarden geen verklaring voor het op zeker moment aanvaarden van een terreurbeleid. Dat is een besluit dat door sommigen wordt gesteund en door anderen niet. Het lijkt me duidelijk dat de mensen om de tafel die 'nee' zeggen aan onze kant staan. En dit punt is even vanzelfsprekend als belangrijk, want zij zijn veelal de eersten die door terroristen worden gedood.

De argumenten die in onderhandelingen ter tafel komen, zijn vermoedelijk vaker strategisch dan moreel, maar ik geloof niet dat de mensen om de tafel 'realisten' zijn die simpelweg politieke kansen aangrijpen of door

noodzaak worden gedreven. Dat is een standaardvisie in de politicologie en wellicht in de politiek als geheel: de terroristen doen wat zij denken te moeten doen (al zitten er mensen om de tafel die dit ontkennen), en verdere morele argumenten zijn overbodig, ideologisch. Er is hier sprake van een verstokt realisme dat naar mijn idee juist volstrekt onrealistisch is. Ik wil suggereren dat argumenten over noodzaak en laatste redmiddel, en alle andere strategische argumenten die ter tafel komen, dienen als een façade voor de diepste politieke en morele overtuigingen van militanten en beleidsmakers.

Laten we een herkenbaar geval onder de loep nemen: de Britse beslissing om Duitse steden te bombarderen tijdens de Tweede Wereldoorlog. Aan het begin van de jaren veertig zaten Britse politici en generaals met elkaar om de tafel (of meerdere tafels) om het strategische bombardementsbeleid te bespreken. Moet de Britse luchtmacht ervoor kiezen om te proberen zo veel mogelijk Duitse burgers te doden, om zo de vijand te terroriseren en de economie lam te leggen, of moeten de Britse piloten alleen militaire doelen bestoken? Het gevoerde debat, voor zover ik uit memoires en historische verslagen heb kunnen afleiden, bestond volledig uit de taal van de strategie; het beginsel van de onschendbaarheid van niet-strijders werd niet één keer genoemd.[4] Wat waren de kansen dat militaire doelen daadwerkelijk geraakt zouden worden, gezien de destijds beschikbare apparatuur voor navigatie en het treffen van doelwitten? Welke verliezen zou de luchtmacht lijden als men bij daglicht zou vliegen om (iets) preciezer te kunnen mikken? Wat zou het vermoedelijke effect zijn van het bombarderen van woonwijken op het moreel van de burgers en vervolgens op de productie en levering van militaire goederen? En vooral, kon men iets anders doen? Enkele mensen van buiten de regering stelden morele vragen over het bombardementsbeleid, maar binnen de regering leek het alsof er een verbod op morele overwegingen van kracht was — iedereen was immers 'realist'. Wie echter de jaren na de oorlog in ogenschouw neemt, ziet dat de mensen die in 1943 voor het bombarderen van woongebieden waren, later als leden en adviseurs van Tory-regeringen doorgingen met de verdediging van harde en 'realistische' besluitvorming. De mensen die er destijds tegen waren, zaten op links en namen later deel aan Labor-regeringen of de *Campaign for Nuclear Disarmament*, waar zij vaak de morele argumenten naar voren brachten die ze tijdens de oorlog achterwege hadden gelaten. Hun strategische argumenten in de jaren veertig werden weliswaar deels gemotiveerd door hun onderdrukte politieke/morele overtuigingen — niet alleen door hun visie op de 'noodzaak' van het doden van burgers, maar ook door hun visie op de juistheid of onjuistheid ervan.

Wanneer terroristen laten weten dat ze geen keuze hadden, dat er geen alternatief meer bestond en dat terreur hun laatste toevlucht was, dienen we dan ook weer te denken aan die mensen om de tafel en hun argumenten tegen elk van de genoemde voorstellen. En we moeten bovendien erkennen dat deze strategische overwegingen niet de enige en mogelijk niet de belangrijkste factor zijn bij de vorming van argumenten. De algemene politieke en morele visie of wereldbeschouwing van de gespreksdeelnemers is ook een factor. In het geval van hedendaagse terroristen gaat het om antwoorden op vragen als: erkennen zij de menselijke waarde van hun vijanden? Zijn zij bereid tot een compromis? Kunnen zij zich een toekomstige staat voorstellen waarin zij delen in de macht, maar niet zelf regeren? Dit is wat er feitelijk op het spel staat om de tafel, en we zien dat het onrecht van terrorisme wordt herhaald in de negatieve oplossingen van de voorstanders ervan.

TERREUR BESTRIJDEN OP NIET-TERRORISTISCHE WIJZE

Als het besluit eenmaal genomen is en terroristen hun werk doen, hoe moeten we ze dan bestrijden? Ik ga uit van de veronderstelling dat het waarde heeft om dat te doen, en ik ga hier niet in op pogingen om iets anders te doen onder de dekmantel van de 'oorlog' tegen het terrorisme. Iedere waardevolle politieke zaak kan worden uitgebuit voor doelen die onwaardig zijn of er niets mee maken hebben, maar mijn onderwerp is hier de zaak — niet de uitbuiting ervan. Ik ga evenmin proberen om de noodzakelijke politieke reactie op terreur te beschrijven. Ik ga ervan uit dat een politieke reactie noodzakelijk is, maar dat 'bestrijden' dat ook is. Het eerste antwoord op de vraag hoe te bestrijden is in wezen simpel, maar vaak lastig in de praktijk: op niet-terroristische wijze. Dit betekent: zonder onschuldige mannen en vrouwen tot doelwit te maken. Dit beginsel is opnieuw ontleend aan de theorie van rechtvaardige oorlog — hoewel de 'oorlog' tegen het terrorisme, zoals we zullen zien, feitelijk dichter bij politiewerk staat dan bij militaire strijd. En er is dan ook een tweede antwoord op de vraag hoe terreur te bestrijden: binnen de grenzen van de grondwettelijke democratie. Rechtse politici hameren er vaak op dat het onmogelijk is met deze twee beperkingen te werken: zij zitten om de tafel en pleiten voor gevangenkampen zoals Guantanamo of het gebruik van 'pittige' ondervragingsmethoden. Wij moeten echter de mensen om de tafel zijn die 'nee' zeggen. Ik

Men moet terrorisme op niet-terroristische wijze bestrijden

zal me hier richten op wat dat betekent met betrekking tot onschuldige en risico lopende burgers.

Het is zaak om vanaf het begin te beklemtonen dat de mensen die de terroristen claimen te vertegenwoordigen niet zelf medeplichtig zijn aan de terreur. Wat hun emotionele betrokkenheid of niet-betrokkenheid ook is (al weten we dat hun betrokkenheid vaak groot is), zij geven geen materiële ondersteuning en maken dan ook deel uit van het collectief van burgers (volgens mijn beschrijving ervan). De terroristen krijgen uiteraard materiële steun, en hun aanhang bestaat uit specifieke mannen en vrouwen, maar niet uit de algemene bevolking. Aan het einde van de 'oorlog' tegen het terrorisme, zoals aan het einde van elke oorlog, moet de bevolking weer een plaats krijgen toebedeeld. Terroristen maken de schuld van het andere kamp collectief door te benadrukken dat ieder individu is geïmpliceerd in het onrechtmatige beleid van de regering. De tegenstanders van terroristen moeten ditzelfde op tegengestelde wijze doen door te benadrukken dat een bevolking op zich onschuldig is. Zoals de politie moeten zij zoeken naar de specifieke personen die de plannen beramen, materiële steun verlenen of feitelijk de terroristische operaties uitvoeren.

Het is dan ook een morele en politieke vergissing om over te gaan tot collectieve bestraffing, om de woning van de zelfmoordterrorist te vernietigen, zoals de Israëli's wel hebben gedaan, vanuit de veronderstelling dat de familie de dader heeft gesteund of de aanslag had kunnen voorkomen. Dat laatste kan soms het geval zijn, maar het is ook vaak niet zo (gedwongen verklaringen van familie achteraf ten spijt). In de reguliere samenleving mag de politie bijvoorbeeld niet het huis van familie van een maffialid verwoesten omdat de bewoners van het familiebedrijf leven, en dit zou evenmin moeten worden toegestaan aan legers en 'speciale eenheden'. Als een bepaald familielid een medeplichtige van de misdaad is, dan moeten de bestrijders van terroristen een manier zien te vinden om die persoon aan te houden en te straffen. Collectieve bestraffing behandelt mensen als vijand die mogelijk evenveel van elkaar verschillen (in hun politiek bijvoorbeeld) als de mensen in het café of de bus die door de zelfmoordterrorist als doelwit werd uitgekozen.

De terroristen stellen dat 'zijdelingse schade' (*collateral damage*) of, zoals het woordenboek vermeld, secundaire schade, niet bestaat. Voor hen is alle schade primair, en zij willen ook zelf zo veel mogelijk schade aanrichten: hoe meer doden, hoe meer angst. Tegenstanders van terroristen moeten zichzelf hiervan onderscheiden door vast te houden aan 'zijdelingse schade' als categorie, en door deze schade zo min mogelijk te veroorzaken. De regels van het *ius in bello* zijn van toepassing: militairen moeten zich alleen op militaire doelwitten richten en zij moeten de schade voor burgers

minimaliseren. Ik geloof niet dat de doctrine van het 'dubbele effect', zoals gewoonlijk opgevat, adequaat omschrijft wat hier vereist wordt. Het is niet genoeg dat het eerste effect, de schade aan militaire doelwitten, intentioneel is en het tweede, de schade voor burgers, niet-intentioneel. De twee effecten vereisen twee intenties: ten eerste dat schade wordt toegebracht en ten tweede dat schade wordt voorkomen. De gerechtigheid gebiedt dat het leger positieve maatregelen neemt — en gevaar voor de eigen soldaten aanvaardt — om nadeel voor burgers te vermijden.[5] Dezelfde eis geldt voor tegenstanders van terroristen — en zelfs sterker, naar mijn idee, voor zover vooral politiemensen en geen militairen actief zijn in deze 'oorlog' en we veel hogere zorgvuldigheidseisen opleggen aan politie ten aanzien van burgers.

Deze noodzaak tot zorgvuldigheid stuurt eveneens de praktijk die bekend is geworden als 'het doelgericht doden' (*targeted killing*). Het zijn weliswaar de Israëli's die deze praktijk veelvuldig hebben toegepast, maar ik wil hier een Amerikaans voorbeeld bespreken. Eerst echter een algemene opmerking. Het doden van de politieke leiders van een vijandige staat wordt uitgesloten door de theorie van rechtvaardige oorlog, alsook door het internationale recht. Men gaat er immers van uit dat de oorlog zal ophouden, en moet ophouden, op basis van een door diezelfde leiders onderhandelde vredesovereenkomst. In deze zin fungeren zij als vertegenwoordigers. Maar dit argument is alleen van toepassing op politieke leiders, de leiders van het collectief van burgers; het is niet van toepassing op legerofficieren, die deel uitmaken van een militair collectief.

In ieder geval is de kwetsbaarheid van militaire leiders duidelijk. Als het een paar Britse commando's in de Tweede Wereldoorlog was gelukt om door de Duitse linies in Noord-Afrika te breken en het legerhoofdkwartier te bereiken, waar zij een kolonel, een geniale strateeg, hadden weten te doden die bijvoorbeeld net bezig was met het beramen van een nieuwe tankaanval maar daar zelf niet aan zou deelnemen, dan zou dit een geval van 'doelgericht doden' zijn geweest, maar geen onrechtmatige moordaanslag.

Laten we een ander geval beschouwen: dat van de vijf al-Qaidastrijders (zoals ze door officials van de VS werden omschreven) die in november 2002 terwijl zij in een busje door de woestijn van Jemen reden door een Hellfire-raket werden gedood. Hoe moeten we dit soort gevallen van moord interpreteren? Had dezelfde aanslag in Afghanistan plaatsgevonden, dan zou het een oorlogshandeling zijn geweest en zouden we de aanval niet opvatten als onrechtmatig of zelfs maar problematisch, ervan uitgaande dat de gedode mensen ook werkelijk de personen waren om wie het ging. Het is deel van de verschrikking van oorlog dat mensen die actief betrokken zijn bij het andere kamp legitiem gedood kunnen worden zonder

waarschuwing. Soms is het mogelijk om hun de gelegenheid te bieden zich over te geven, maar vaak — bij nachtelijke aanvallen, hinderlagen en luchtaanvallen — is dat niet mogelijk.

Had dezelfde Hellfire-aanslag op dezelfde mensen in hetzelfde busje niet plaatsgevonden in Afghanistan maar op straat in Philadelphia, dan zou deze actie noch een oorlogshandeling, noch legitiem zijn geweest. We zouden bovendien met afschuw vervuld zijn. De aanslag zou een politieke misdaad zijn, en we zouden zoeken naar de personen die er formeel voor verantwoordelijk zijn. In Philadelphia zouden de (verdachte) terroristen worden gearresteerd, worden aangeklaagd, van advocaten worden voorzien en voor de rechter worden gebracht. Zij zouden niet worden gedood, tenzij ze veroordeeld werden — en veel Amerikaanse tegenstanders van de doodstraf zouden zeggen: ook dan niet.

Jemen bevindt zich ergens tussen Afghanistan en Philadelphia. Het is geen oorlogszone, maar het is evenmin een vredeszone — en deze beschrijving zal passen bij menig, doch niet ieder 'slagveld' van de 'oorlog' tegen het terrorisme. In grote delen van Jemen geldt het gezag van de regering niet; er is geen politie die arrestaties zou kunnen verrichten (er waren al veertien soldaten gedood bij pogingen om de al-Qaidastrijders gevangen te nemen). De woestijn van Jemen is een rechteloze omgeving, en rechteloosheid biedt een schuilplaats voor politieke criminelen zoals terroristen. De beste manier om hun schuilplaats aan te pakken, zou zijn om de regering van Jemen te helpen bij het uitbreiden van haar gezag over het hele land. Maar dat is een langdurig proces, en de urgentie van de 'oorlog' tegen het terrorisme vraagt om directer ingrijpen. Is dit alles inderdaad het geval, dan lijkt het moreel gezien niet verkeerd om al-Qaidastrijders rechtstreeks te bestrijden — door hen gevangen te nemen, als dat mogelijk is, maar ook door hen te doden. In dit opzicht is Jemen dichter bij Afghanistan dan bij Philadelphia.

Maar er zijn twee moreel/politieke beperkingen ten aanzien van deze vorm van beleid, en deze beperkingen zijn belangrijk omdat regeringen, als ze eenmaal leren om te doden, doorgaans veel te veel en te vaak gaan doden. De eerste beperking wordt geïmpliceerd door het woord 'doelgericht'. We moeten zo zeker mogelijk zijn, zonder rechter of jury, dat het doelwit werkelijk bestaat uit al-Qaidastrijders of, meer algemeen, dat zij betrokken zijn bij het beramen en uitvoeren van aanslagen. De identiteit van het doelwit moet worden vastgesteld, en dat dient zorgvuldig en secuur te gebeuren.

De tweede beperking is minstens even belangrijk. We moeten zo veel mogelijk zekerheid hebben dat we in staat zijn om de persoon die het doelwit is te treffen zonder onschuldige mensen in zijn (of haar) nabijheid te

doden. Hier moeten we volgens mij uitgaan van eisen die meer op Philadelphia van toepassing zijn dan op Afghanistan. In een oorlogszone kan zijdelingse schade niet worden voorkomen; zij kan alleen worden geminimaliseerd. De lastige vraag bij oorlog is welke mate van risico we bereid zijn te aanvaarden voor onze eigen soldaten om aldus het risico voor de burgers in het vijandige kamp te verkleinen. Echter, in het geval van politie die bezig is met de opsporing en uitschakeling van criminelen in een vredeszone, laten we terecht geen enkele ruimte voor zijdelingse schade. In de krachtigste zin van het woord moet de politie uitgaan van de intentie burgers geen schade te berokkenen — zelfs als dat hun operatie moeilijker maakt en zelfs als de misdadigers hierdoor ontsnappen.

In grote lijnen is dit volgens mij de juiste regel voor mensen die doelgerichte moordaanslagen beramen. Net als de politie zijn zij niet feitelijk actief op een slagveld. Ze plannen hun aanslag van tevoren en kunnen die afblazen als ze er bijvoorbeeld achterkomen dat hun doelwit een kind op schoot heeft (zoals in *Les Justes* van Albert Camus[6]), een drukke straat ingaat of zich in een appartement bevindt dat verder niet leeg is, zoals wel was voorzien. Ze kunnen een zeker gevaar voor onschuldige burgers niet vermijden, en dat gevaar zal zeker groter zijn bij politieoptreden in een stad waar vrede heerst. Maar we moeten erop staan dat er sprake zal zijn van een uiterste inspanning om het risico te minimaliseren. De Amerikaanse aanval in de woestijn van Jemen voldeed vermoedelijk aan deze voorwaarde. Ik weet onvoldoende over de gedode mensen, over andere mensen in hun nabijheid of over de tactische keuzes die gemaakt moesten worden om tot een krachtig oordeel te komen. Sommige van de doelgerichte moordaanslagen door Israël hebben zeker aan deze eis voldaan; andere deden dit vrijwel zeker niet. Een auto in een drukke straat is geen aanvaardbaar doelwit — net zomin als een tafel in een druk café. Als terroristen andere mensen als schild gebruiken, dan moeten de bestrijders van terroristen een manier vinden om dat schild te ontzien, zoals we verwachten dat de politie dat ook zal doen.

Wanneer voor bestrijders van terrorisme het doden van het doelwit allesoverheersend wordt, beginnen zij te veel op terroristen te lijken, en het morele onderscheid dat hun 'oorlog' rechtvaardigt, komt ter discussie te staan. Hetzelfde gebeurt in de gewone samenleving wanneer de scheidslijn tussen politie en misdadigers vervaagt door geweld van of corruptie bij de politie. Maar het is van belang te beklemtonen dat wanneer dit gebeurt, die scheidslijn het best kan worden verdedigd door het bekritiseren en hervormen van de politie. We sluiten ons niet aan bij de misdadigers. Zo geldt eveneens dat wat er ook misgaat in de 'oorlog' tegen het terrorisme, dat geen invloed heeft op de onrechtmatigheid van terreur. Het bevestigt

in feite alleen de onrechtmatigheid: wat we ervan leren, is dat we het doden van onschuldige mensen moeten veroordelen waar het zich ook voordoet, aan beide zijden van de scheidslijn.

Deze veroordeling heeft volgens mij het meeste effect als we uitgaan van de theorie van rechtvaardige oorlog met haar erkenning van het beginsel van de onschendbaarheid van niet-strijders. Maar zoals het laatste deel van deze bijdrage hopelijk duidelijk heeft gemaakt: die theorie markeert geen eindpunt. We moeten manoeuvreren tussen onze conceptie van strijd en onze conceptie van politiewerk, tussen internationaal conflict en binnenlandse misdaad, tussen oorlogszone en vredeszone. *Ius in bello* vertegenwoordigt een aanpassing van de moraal aan de omstandigheden van strijd, aan het vuur van het slagveld. We hebben mogelijk behoefte aan verdere aanpassingen aan de omstandigheden van terreur. Maar ook in deze nieuwe omstandigheden kunnen we ons nog steeds laten leiden door ons fundamentele begrip van wanneer strijd en doden rechtvaardig zijn en wanneer zij onrechtvaardig zijn.

Dit artikel is een vertaling van *Terrorism and Just War,* een lezing die Michael Walzer op 3 april jl. heeft gehouden aan het Institute for Advanced Study te Princeton, N.J. ter gelegenheid van zijn pensioen. Dit artikel zal in november verschijnen in: David Miller (red.) en Michael Walzer (2007) *Thinking Politically: Essays in Political Theory. Michael Walzer*. New Haven: Yale University Press. Met dank aan Michael Walzer en Yale University Press voor de toestemming om dit artikel hier te publiceren.

Vertaling: Ton Brouwers

Noten

1 *The Politics*, 1311a; 1312a-1314a.
2 Ik bespreek deze excuses in: Terrorism: A Critique of Excuses. In *Arguing about War*. New Haven: Yale University Press, 2004, pp. 51-66.
3 Tot de opponenten behoorden generaal Dwight Eisenhower en admiraal William Leahy. Zie: de meest gezaghebbende studie van Gar Alperowitz (1995) *The Decision to Use the Atomic Bomb*. New York: Alfred A. Knopf.
4 Ik baseer mij hier op: Noble Frankland (1965) *The Bombing Offensive against Germany*. Londen: Faber; Gavin Lyall (red.) (1970) *The War in the Air: The Royal Air Force in World War II*. New York: Ballantine; Dudley Saward (1985) *Bomber Harris*. Garden City, New York: Doubleday; C. P. Snow (1962) *Science and Government*. The Godkin Lectures at Harvard University. New York: New American Library; en John C. Ford (1970) The Morality of Obliteration Bombing. In Richard Wasserstrom (red.) *War and Morality* Belmont. California: Wadsworth, pp. 15-41.
5 Ik verdedig deze aanpasing van de doctrine van het dubbele effect nader in *Just and Unjust Wars*. New York: Basic Books, 1977, pp. 152-159.
6 De Engelse titel van dit toneelstuk is *The Just Assassins*. Zie het tweede bedrijf: 'Er zaten kinderen in het rijtuig van de groothertog.' Het stuk is opgenomen in *Caligula and 3 Other Plays* (1958) New York: Vintage, 1958, p. 253 [vertaling Stuart Gilbert].

De Amerikaanse oorlog in Irak is niet effectief want niet rechtvaardig

De Amerikaanse oorlog in Irak heeft de mondiale stabiliteit en veiligheid verzwakt. Er kan geen stabiliteit in internationale verhoudingen bestaan zonder op beginselen van rechtmatigheid gebaseerde overeenstemming tussen landen. Een toetssteen voor de mate waarin die rechtmatigheid is ondermijnd, vormen de criteria van de rechtvaardige oorlog, aldus James Skillen in een, nog voor de aanname van de Irakese Grondwet, in 2005 gepubliceerd en nog steeds actueel artikel.

door *James W. Skillen*

Hoofd van het Center for Public Justice en hoofdredacteur van het kwartaaltijdschrift *Public Justice Report*. James W. Skillen is auteur en redacteur van tal van boeken, waaronder *With or Against the World? America's Role Among the Nations* (2005) en *In Pursuit of Justice, Christian Democratic Explorations* (2004). De auteur studeerde onder meer filosofie aan de VU, waar hij colleges volgde bij Herman Dooyeweerd.

PRESIDENT BUSH IS TERECHT VAN MENING dat zijn land vooralsnog de verantwoordelijkheid moet dragen voor de veiligheid en bescherming van Irak. Het zou een vergissing zijn om daar voortijdig afstand van te doen. Waarom kost het zoveel moeite om die taak te vervullen? Waarom zijn er tegenwoordig zoveel Amerikanen ontluisterd over de oorlog in Irak en bepleit zelfs menigeen vervroegde terugtrekking van onze troepen? Als wij inderdaad succesvol zijn in Irak, zoals de president regelmatig aangeeft, als de Irakese bevolking bevrijd is en de nieuwe Irakese Grondwet inderdaad zo goed is als de regering-Bush beweert, en als onze militairen voldoende gewelddadige opstandelingen weten uit te schakelen om verzekerd te zijn van hun uiteindelijke ondergang — als dit alles waar is, waarom zouden er dan überhaupt vragen en kritiekpunten zijn?

Bijna alle op deze vragen geleverde antwoorden, door zowel aanhangers als critici van de regering-Bush, hebben volgens mij iets met elkaar gemeen. De antwoorden zijn pragmatisch, utilitaristisch en consequentialistisch van aard. Ik bedoel hiermee dat de oordelen over het falen of welslagen van het Amerikaanse beleid zich richten op de door de regering zelf geformuleerde doelstellingen, die men vervolgens van maand tot maand langs de pragmatische meetlat legt. Voor zover de beoogde doelen nog niet zijn bereikt, beklemtoont de regering-Bush de waarde ervan, alsmede het belang van vasthouden aan de gekozen koers en de gehanteerde middelen totdat de doelstellingen zijn bereikt. Met andere woorden: het doel heiligt de middelen. Critici wijzen er echter op dat de president zijn doelstellingen niet bereikt en zij veroordelen zowel de doelstellingen als de middelen die worden gebruikt om ze dichterbij te brengen.

Het 'doel-heiligt-de-middelenargument' wordt door zowel aanhangers als critici van de regering Bush gehanteerd

Het het-doel-heiligt-de-middelenargument, het soort argument waarover ik het hier heb, kan worden geïllustreerd met commentaar van beide zijden. Zo gaf Paul Wolfowitz, de voormalige onderminister van Defensie, in een interview met Mark Bowden de volgende toelichting bij het besluit van president Bush tot oorlog in Irak: 'Het geweld dat nodig is voor de bevrijding van een volk wijkt sterk af van het geweld dat nodig is om het in bedwang te houden, te onderwerpen of te verslaan... En je hebt uiteraard geen zekerheid over hoe alles er over vijf of tien jaar uit ziet. We weten nog steeds niet wat de uitkomst zal zijn, dus je kunt onmogelijk zeker zijn dat je het bij het rechte eind had. Toch denk ik nog steeds dat het juist was. Zou ik alles opnieuw moeten doen, dan gaf ik precies hetzelfde advies.'[1] Van kritische zijde daarentegen beweert E.J. Dionne jr., die de republikeinse senator Chuck Hagel uit Nebraska aanhaalt, dat vasthouden aan de uitgezette koers 'ons doet vastlopen, het Midden-Oosten verder destabiliseert en de invloed van Iran vergroot.'[2] Dionne schrijft dat doorgaan met de strijd in Irak 'in toenemende mate haaks staat op het winnen van de oorlog tegen het terrorisme... Irak bevindt zich in een chaos, en vasthouden aan de huidige koers is niet alleen een ramp voor Irak, maar kan ook aanleiding zijn tot een politieke ramp in eigen land.'

De eerste belangrijke positieve evaluatie van de Amerikaanse president volgde al een paar weken na de invasie van de VS, toen hij op een vliegdekschip verscheen om de overwinning uit te roepen: het regime van Saddam

Hussein was omvergeworpen en Irak was bevrijd. De missie was volbracht. Critici oordeelden echter dat de VS geen succes hadden behaald, omdat ze tegelijk zoveel andere landen van zich hadden vervreemd. Het opbouwen van een nieuwe regering ter vervanging van Hussein zou bovendien allesbehalve eenvoudig zijn. Meer dan twee jaar na de val van Hussein vechten en sterven er nog steeds Amerikaanse soldaten in Irak, zoals er ook duizenden Irakese burgers, politie en militairen omkomen. Er is nog geen Irakese regering die stevig in het zadel zit. Toen na de veronderstelde bevrijding duidelijk werd dat er zich geen massavernietigingswapens in Irak bevonden, viel bovendien een van de oorspronkelijke redenen voor oorlog weg, en daarmee kwam de legitimiteit ervan als middel ter discussie te staan.

In de volgende fase, na de verkiezing van een Irakese overgangsregering afgelopen januari, wees president Bush opnieuw op het Amerikaanse succes: Irak was nu op weg naar democratie en dit zou leiden tot een verdere verspreiding van democratie in het Midden-Oosten. Gedurende meer dan een jaar heeft de president benadrukt dat het echte doel op de lange termijn democratie is, waartoe zijn regering door middel van een oorlog gericht op het ten val brengen van Hussein de aanzet heeft willen geven. Opnieuw blijken de critici echter niet tevredengesteld. Op grond van de vele slachtoffers die sinds januari iedere dag weer onder zowel burgers als militairen zijn te betreuren, verklaren critici dat de regering-Bush niet alleen haar doelstellingen niet heeft verwezenlijkt, maar mogelijk zelf deel is van het probleem, wat juist leidt tot grotere instabiliteit in het Midden-Oosten. Irak zou in een burgeroorlog terecht kunnen komen of kunnen worden opgesplitst in drie of meer delen. Het opstellen van de Grondwet was niet op tijd afgerond, er is geen echte consensus opgebouwd ter ondersteuning ervan en de verdeeldheid binnen Irak is allerminst verdwenen. De op te stellen Grondwet, die in oktober aan de kiezers wordt voorgelegd, vertegenwoordigt bovendien niet het soort democratie dat Bush volgens de meeste Amerikanen had beloofd.

Zalmay Khalilzad, de Amerikaanse ambassadeur in Irak, toont enthousiasme over de voorlopige Grondwet van Irak[3], al erkent hij dat een democratische, grondwettelijke regering in Irak vooralsnog een niet bereikte doelstelling blijft. 'Etnische en sektarische facties in plaats van waarlijk nationale krachten zijn dominant,' geeft Khalilzad toe. 'De leiders van Irak verschillen van opvatting over de fundamentele doelstellingen en staan uiterst wantrouwig tegenover elkaar.' Desondanks, schrijft Khalilzad, 'is in het proces rond de opstelling van de Grondwet vooruitgang geboekt als het gaat om het overbruggen van de kloof tussen hen doordat zij hebben toegewerkt naar een gezamenlijke weg voor de toekomst.' President Bush en ambassadeur Khalilzad zijn nog steeds van mening dat het doel juist is

en dat het kan worden bereikt, en zij verwijzen dan ook graag naar ieder teken van vooruitgang. Aan de andere kant behouden critici van de regering hun twijfels, en zij vragen zich af waarom er nog langer Amerikaans bloed wordt verspild en waarom men miljarden dollars van de Amerikaanse belastingbetaler uitgeeft om voor de Irakezen te doen wat zij eigenlijk zelf moeten doen — als dat überhaupt mogelijk is.

Hoe moeten wij beoordelen of de Verenigde Staten gerechtigd waren om in Irak oorlog te gaan voeren? En hoe kunnen we inzicht ontwikkelen in wat de VS nu moeten doen met het oog op de huidige situatie in Irak? De validiteit van het het-doel-heiligt-de-middelenargument is afhankelijk van het resultaat en de consequenties. Als de door de bevolking (of de president) gewenste doelstelling metterdaad wordt gerealiseerd, dan zal men de oorlog vermoedelijk beoordelen als legitiem en succesvol. Wordt het doel niet bereikt, zoals in Vietnam, dan zal men de oorlog in Irak waarschijnlijk veroordelen als ongewettigd. Toen het regime van Saddam ten val kwam, leek de oorlog gerechtvaardigd. Komt er uiteindelijk democratie in Irak, dan zal de oorlog als het juiste middel worden beschouwd. Maar omdat er in Irak geen massavernietigingswapens zijn gevonden, zal men de oorlog, indien er ook geen stabiele democratische regering tot stand komt en de democratie zich evenmin verder in het Midden-Oosten verspreid, mogelijk als een vergissing beschouwen. Ondertussen, zolang we in afwachting zijn van de gebeurtenissen, blijft de president hameren op de legitimiteit van zijn doelstellingen en de gekozen middelen om ze te verwezenlijken, en blijven de critici herhalen dat die doelen maar niet worden gerealiseerd en dat de gekozen middelen dubieus zijn, zo niet verkeerd.

DE CRITERIA VAN DE RECHTVAARDIGE OORLOG

Hoe zou de oorlog en het huidige proces gericht op de opbouw van een staat in Irak eruit zien als we in plaats van de pragmatische, het-doel-heiligt-de-middelenstijl van redeneren een vorm van evaluatie zouden hanteren die past binnen de traditie van het denken over rechtvaardige oorlog? Deze traditie, met wortels in het vroegchristelijke tijdperk, gaat uit van de aanname dat oorlog slechts zelden, en dan alleen als laatste uitweg, gerechtvaardigd kan worden wanneer legitieme regeringen vinden dat er geen andere manier bestaat om het recht te handhaven en zich tegen ongerechtigheid te verzetten dan door over te gaan tot een oorlog die in verhouding staat tot het onrecht dat moet worden beëindigd. En omdat oorlog kan leiden tot leed dat nooit helemaal te overzien is, moet men uiterst terughoudend zijn in het beginnen van een oorlog en omzichtig te werk gaan

bij de uitvoering ervan en daar alleen toe besluiten als er sprake is van een hoge verwachting dat het conflict ook zal ophouden en dat stabiel bestuur kan worden gerealiseerd. Het argument is hier afhankelijk van een aantal beginselen waaraan iedere toevlucht tot oorlog moet voldoen om gerechtigd te zijn. Oorlog kan nooit worden gerechtvaardigd door uit te gaan van doelstellingen die bepaalde leiders willen bereiken en die vervolgens met het argument worden omkleed dat oorlog een noodzakelijk middel is om ze te realiseren. Laten we de huidige situatie eens toetsen aan de hand van de criteria van de rechtvaardige oorlog.

LEGITIEM GEZAG

Werd de oorlog op juiste wijze verklaard en begonnen op grond van legitiem gezag? Nee, tenminste niet op ondubbelzinnige wijze. Leden van de regering-Bush traden voor het eerst naar buiten met het argument voor oorlog in Irak kort na de omverwerping van het Taliban-regime in Afghanistan. De regering betoogde dat het schurkenregime van Saddam Hussein een terroristische dreiging voor de wereld vertegenwoordigde. Als dit waar was en als de VS of hun bondgenoten blootstonden aan het acute gevaar van een aanval door Irak (of van door Irak gesteunde terroristen) die op geen andere manier dan door oorlog kon worden tegengehouden, dan zou de VS mogelijk gerechtigd zijn geweest om Hussein de oorlog te verklaren. Amerika bezit een wettige regering en heeft recht op zelfverdediging. Maar in plaats van snel een oorlog te beginnen in reactie op het veronderstelde wezenlijke gevaar, besloot de regering-Bush iets anders te doen. Zij deed een beroep op de VN-veiligheidsraad, waarvan de VS lid is, om aldus militaire bekrachtiging van VN-resoluties af te dwingen die gedurende lange tijd door Irak waren genegeerd of overtreden. Door die stap te zetten, deed de president een beroep op een internationaal gezagsorgaan, waarvan de VS deel uitmaken, om een oordeel uit te spreken over de legitimiteit van oorlog tegen Irak. Op eigen initiatief besloot de regering-Bush in 2002 met andere woorden dat de dreiging van Irak tegenover Amerika niet dermate wezenlijk was dat zelfstandige militaire actie van de VS was vereist. Om redenen die kennelijk te maken hadden met de poging om meer internationale en binnenlandse morele steun voor haar doelen te krijgen, volgde de regering-Bush een diplomatieke procedure gericht op een positief besluit over oorlogvoering door een internationaal gezagsorgaan: de VN-veiligheidsraad. Door die stap te zetten, deden de VS (in ieder geval tijdelijk) afbreuk aan hun onafhankelijke gezag om op basis van het recht op zelfverdediging een oorlog te beginnen tegen een land dat een wezenlijke bedreiging vormt.

Als gevolg van de weigering van de VN-veiligheidsraad om internationale militaire actie tegen Irak goed te keuren, werd de legitimiteit van militaire interventie ter discussie gesteld. Deze formele uitspraak was het directe resultaat van het initiatief van de regering-Bush. Maar als de VS werkelijk waren overgeleverd aan de acute bedreiging van Irak of de terroristen aan wie dit land mogelijk steun verleende, dan zou de president geen enkele reden hebben gehad om aan te kloppen bij een extern gezagsorgaan. De VS hebben immers het volste recht zichzelf door het Amerikaanse leger te laten verdedigen. Het feit dat hij een beroep deed op de VN-veiligheidsraad, betekende dat goedkeuring van militaire actie van de door de VS geleide coalitie een twijfelachtige zaak werd — iets wat overigens vanaf het allereerste moment al een uiterst dubbelzinnige aangelegenheid was. En dat verklaart ook waarom de VS niet in staat zijn geweest om voldoende internationale steun voor de bescherming en wederopbouw van Irak te verwerven. Het huidige onvermogen van de VS om effectief invulling te geven aan de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in Irak is met andere woorden deels te wijten aan de mislukte diplomatieke inspanningen van de Amerikaanse regering. Dat onvermogen werd nog verder ondermijnd door de manier waarop de VS de aanzet tot oorlog hebben gegeven. Zoals de gepensioneerde generaal Wesley Clark heeft opgemerkt: 'Jammer genoeg zag de regering geen reden voor een diplomatieke weg, en haar lukrake diplomatie in de regio — dreigingen, grootse verkondigingen en afgekapte communicatie — is onverstandig geweest en heeft een averechts effect gehad. Het diplomatieke falen van de VS heeft de problemen voor de politieke en militaire aspecten van de gekozen strategie nog vergroot, en wel door bij te dragen aan de infiltratie van jihadisten en de verrassende veerkracht van de opstandelingen.'[4]

Als de VS werkelijk waren overgeleverd aan acuut gevaar van Irak of de terroristen, dan zou de president geen enkele reden hebben gehad om aan te kloppen bij een extern gezagsorgaan

RECHTVAARDIGE ZAAK EN LAATSTE UITWEG

Maar was het oorlogsbesluit van de Verenigde Staten gebaseerd op een rechtvaardige zaak, los van het besluit van de VN-veiligheidsraad? Wat zou die zaak dan geweest kunnen zijn? De meest voor de hand liggende zou zijn dat Saddam Hussein uit was op een vernietigingsaanval op Koeweit, Jorda-

nië of Israël, of dat Irak op het punt stond om nucleaire of biologische wapens tegen de VS in stelling te brengen. Het bewijs voor een dergelijk gevaar werd destijds echter niet geleverd. De regering-Bush betoogde weliswaar dat Hussein van plan was zijn kernwapenprogramma uit te bouwen en dat hij mogelijk binnen twee jaar echte schade zou kunnen toebrengen, maar hiermee werd nog niet voldaan aan het criterium van de 'laatste uitweg'.

Andere rechtvaardigingen hadden gebaseerd kunnen zijn op door inlichtingendiensten verzameld bewijsmateriaal dat Hussein op het punt stond massavernietigingswapens te leveren aan terroristische groeperingen, die alleen nog door een oorlog zouden kunnen worden tegengehouden. Met andere woorden: alleen door een snelle militaire aanval om Hussein ten val te brengen zou de VS een terroristische aanslag hebben kunnen voorkomen. Het is inderdaad beter om terroristen elders te verslaan dan er in eigen land mee geconfronteerd te worden, zoals onze president en vicepresident regelmatig hebben beweerd. Er was echter geen bewijs voor zo'n onmiddellijk gevaar, noch voor de gedachte dat een oorlog om Saddam Hussein uit het zadel te wippen het einde zou betekenen van de aan Irak gelieerde terreurdreiging. De Amerikanen hadden uiteraard alle reden om bang te zijn na 11 september 2001, maar angst voor terrorisme is nog geen gerechtvaardigde reden voor oorlogvoering. Dat Bush maandenlang bezig was met Amerikaanse troepenopbouw en het bepleiten van zijn zaak bij de VN, bewijst dat er helemaal geen direct aanvalsgevaar bestond. Doordat de VN-veiligheidsraad, met steun van de VS, opnieuw wapeninspecteurs naar Irak had gestuurd en de VS met behulp van militaire vliegtuigen gewoon doorgingen met het houden van toezicht op de *no-fly*zones in het noorden en zuiden van Irak, werd bovendien een eventuele militaire dreiging al ingekapseld.

Dit alles betekent dat de invasie van Irak door de VS als handelingsoptie allerminst een laatste uitweg was, terwijl de inval evenmin eenduidig als een rechtvaardige zaak kon worden omschreven. Dit gold al ten tijde van de invasie, maar tegenwoordig geldt dit nog meer, omdat men immers heeft vastgesteld dat er in Irak geen massavernietigingswapens aanwezig waren en ook omdat de regering-Bush reeds had ingezet op oorlog in Irak lang voordat zij een rechtvaardige zaak had aangekondigd, dan wel dat er sprake was van immanent gevaar.

De voornaamste Amerikaanse doelstelling, zoals de president ook nu nog beweert, was het aanbinden van de strijd met het terrorisme. Het argument dat Bush destijds probeerde te onderbouwen, kwam erop neer dat Husseins schurkenstaat steun verleende aan terroristen en hen in de toekomst hulp zou kunnen bieden bij het verkrijgen en gebruiken van massavernietigingswapens. Als de VS echter een einde wilden maken aan

het terrorisme, dan was het in 2002 maar de vraag — en die vraag is nu zelfs urgenter — of de militaire vernietiging door de VS van het Irakese regime het geëigende middel en instrument was om terrorisme tegen te gaan. Ik heb deze vraag gesteld kort nadat de president in reactie op de aanslagen van 11 september 2001 de oorlog aan het terrorisme had verklaard en ik heb mijn argument vervolgens uitgewerkt in *With or Against the World? America's Role Among the Nations* (2005).[5] Er is momenteel volop bewijs dat de Amerikaanse oorlogsinspanning feitelijk een toename van terroristische activiteiten heeft uitgelokt, vooral in Irak, waar voor de inval geen terroristische groeperingen actief waren.

Dit is mogelijk de reden waarom de Amerikaanse minister van Defensie, Donald Rumsfeld, en diverse andere regeringsofficials hebben geprobeerd om hun taalgebruik over de oorlog te veranderen. Zij zeiden dat ze in plaats van naar de 'mondiale oorlog tegen het terrorisme' zouden gaan verwijzen naar de 'mondiale strijd tegen het gewelddadige extremisme'.[6] Generaal Richard B. Meyers, voorzitter van de verzamelde stafchefs, vertelde de National Press Club dat hij 'eerder bezwaar had gemaakt tegen het gebruik van de term "oorlog tegen het terrorisme", want als je het een oorlog noemt dan denk je aan mensen in uniform als zijnde de oplossing'. Hij zei dat in plaats daarvan de dreiging moet worden omschreven als die van gewelddadige extremisten, met de erkenning dat 'terreur de methode is die zij hanteren'. De oplossing ligt 'eerder op het diplomatieke, economische en politieke vlak dan op het militaire vlak' concludeerde hij.[7] Dat is nogal een boude bewering van de hoogste Amerikaanse militaire official. De poging om de voornaamste slogans van de regering te veranderen, heeft president Bush kennelijk nooit bereikt, want hij houdt vast aan het oudere taalgebruik. De pogingen van het Pentagon om het jargon te wijzigen, gaan echter mogelijk gepaard met de verschuiving in de argumentatie ter rechtvaardiging van de Amerikaanse oorlog in Irak: van het laten ophouden van terrorisme met militaire middelen naar het brengen van democratie naar Irak. Volgens berichten in de pers erkende Rumsfeld eind juni 'dat er geen militaire oplossing is voor het beëindigen van de verzet in Irak [dat terroristische methoden gebruikt] en dat de gesprekken [van de Amerikaanse regering] met opstandelingen deel uitmaakten van de zoektocht naar een politieke oplossing voor de oorlog'. 'Ik bedoel te zeggen dat buitenlandse troepen de opstand niet zullen neerslaan,' zei hij. 'De Irakese bevolking zelf zal de opstand onderdrukken, samen met de Irakese veiligheidstroepen.'[8] Dit kan men zien als een *ex-post-facto*argument dat indirect erkent dat de militaire inval in Irak als deel van de oorlog tegen het terrorisme een vergissing was.

Los van hoe men het bewijs van pragmatisch succes in de strijd tegen

het terrorisme beoordeelt, wijzen de criteria van de 'rechtvaardige zaak' en 'laatste uitweg' voor oorlogvoering erop dat de VS, in plaats van oorlog te gaan voeren in Irak, vele andere methoden in overweging hadden moeten nemen voor het maken van een einde aan terrorisme. Er bestond geen urgentie voor het begin van een oorlog en het was niet vanzelfsprekend dat terrorisme met militaire middelen kon worden verslagen (en dat is het nog steeds niet). De acties van de regering-Bush vertoonden al enige dubbelzinnigheid waar het gaat om het 'legitieme gezag' voor het beginnen van een oorlog tegen Irak, maar ze worden zelfs dubieuzer wanneer ze worden beoordeeld op basis van de criteria van de 'rechtvaardige zaak' en de 'laatste uitweg'.

De acties van de regering-Bush worden nog dubieuzer wanneer ze worden beoordeeld op basis van de criteria van de 'rechtvaardige zaak' en de 'laatste uitweg'

JUISTE INTENTIE

Het criterium van de rechtvaardige oorlog dat een 'juiste intentie' vereist bij een regering die oorlog gaat voeren, omvat veel aspecten. Zo moet een regering streven naar gerechtigheid, niet naar wraak. Het doel moet zijn een misstand recht te zetten in plaats van vergroting van eigen macht, rijkdom of prestige. Hoewel er bewijs is dat de acties van de regering-Bush alleen zin hadden als de president erop uit was om de toegang tot olie voor de VS (en andere landen) veilig te stellen, zullen we hier aannemen dat men alleen de misstand van Saddam Husseins terreurdreiging tegenover buurlanden en de onbillijkheid van zijn gruwelijke behandeling van de eigen bevolking wilde rechtzetten. Maar zelfs als we hiervan uitgaan, is de conclusie onontkoombaar dat een door de Amerikanen geleide oorlog op dat moment allerminst noodzakelijk was en dat derhalve de Amerikaanse motivering of intentie dubieus was.

Er waren bijvoorbeeld geen andere pogingen van de VS om Husseins mogelijke terreurdreiging tegenover buitenstaanders tegen te gaan. Als ongerechtigde dictatuur was het regime van Hussein niet zo veel anders dan dat van Kim Jong Il in Noord-Korea, dan het vreselijk onrechtvaardige bewind van Robert Mugabe in Zimbabwe en dan de huidige Soedanese regering, die steun verleent aan genocide in de eigen regio Darfur. Ik wil hier niet suggereren dat Saddam Hussein niet slecht genoeg was om onze aandacht te verdienen, maar wel dat onze oorlog niet werd gerechtvaardigd door een juiste intentie.

Het feit dat de regering-Bush bij voortduring de klemtoon heeft verlegd in haar ambitie om oorlog in Irak te voeren, wijst erop dat haar argumenten rechtvaardigingen achteraf zijn voor acties die vanaf het begin onvoldoende geldingskracht hadden en die tot dusver nog niet tot realisering van de beoogde doelen hebben geleid. Als het doel van de oorlog was om Saddam Hussein ten val te brengen, zou president Bush die intentie openbaar hebben moeten maken en hebben moeten erkennen dat zo'n doel niet rechtmatig is volgens het internationale recht of de criteria van de rechtvaardige oorlog, maar dat hij er desondanks toe besloten had. Als het de intentie van de regering was om te zorgen voor democratie in Irak en het Midden-Oosten, dan had Bush aan het Amerikaanse volk moeten uitleggen hoe hij dat wilde doen en dat het miljarden dollars zou gaan kosten en tienduizenden levens zou eisen gedurende een periode van mogelijk tien of twintig jaar. Het willen bereiken van deze doelen door Saddam met militair geweld ten val te brengen, zou diplomatie (zowel voor als na de oorlog) en een complete en redelijke strategie vereist hebben voor de opbouw van het nieuwe Irak — een strategie die de regering nooit heeft gehad.

We moeten onszelf dan ook afvragen wat de ware intentie van de regering was om oorlog te gaan voeren in Irak, en we moeten niet verrast zijn dat veel Amerikanen nu willen dat de regering-Bush zicht terugtrekt uit Irak omdat zij geen resultaten zien en de regering hun steeds andere redenen voorspiegelt voor de noodzaak om aan dezelfde koers vast te houden. Kort geleden gaf de president overigens een negatieve, defensieve reden om zijn beleid voort te zetten: voortijdige 'terugtrekking van onze troepen uit Irak of het Midden-Oosten als geheel', zo vertelde hij aan een groot gehoor in Idaho in augustus, 'zou de terroristen slechts moed geven en een vrijplaats bieden om meer aanslagen tegen Amerika en andere vrije landen voor te bereiden'.[9] Maar men verwondert zich erover waarom zoveel terroristen nog steeds de moed hebben om Amerikaanse legereenheden in Irak aan te vallen en waarom zij dat land als een proeftuin gebruiken voor het opzetten van terroristische aanslagen elders, als het doel van onze militaire invasie van Irak het verslaan van het terrorisme en de bevrijding van Irak was.

PROPORTIONELE MIDDELEN

Zou de oorlog tegen Irak noodzakelijk en gerechtvaardigd zijn, dan waren de VS moreel verplicht — op grond van de criteria voor rechtvaardige oorlog — om proportionele middelen in te zetten teneinde de oorlog te winnen en een stabiele vrede te vestigen. Maar meer dan tweeënhalf jaar na de invasie is duidelijk dat de vs onvoorbereid waren — en dat nog steeds zijn

— waar het gaat om de inzet van de middelen die nodig zijn om een stabiele situatie in Irak te verwezenlijken. Het eenvoudige deel van de missie was het regime van Saddam Hussein ten val brengen. Men voldoet met het boeken van dit resultaat echter nog niet aan de criteria van rechtvaardige oorlog. Strijd in een oorlog, mits gerechtvaardigd, is een verlengstuk van politiek bestuur, een middel om onrecht teniet te doen en rechtvaardig bestuur te herstellen of te vestigen. Volgens de criteria van rechtvaardige oorlog is een regering of een coalitie van regeringen niet gerechtigd een oorlog te beginnen als zij geen optelsom van de kosten heeft gemaakt en als zij zichzelf en alle andere betrokkenen er niet van heeft verzekerd dat onrechtvaardige agressie kan worden overwonnen en dat een stabiele situatie tot stand kan worden gebracht. De middelen voor oorlogvoering moeten dan ook in verhouding staan tot het soort geweld dat door de vijand wordt gebruikt. Maar in dit geval heeft de grote inzet van Amerikaanse militaire middelen tegen Saddam Hussein en de gewelddadige opstandelingen klaarblijkelijk niet tot een stabiel en veilig Irak kunnen leiden.

Bovendien, afhankelijk van wat er in de komende jaren in Irak zal gebeuren, lijkt het door de vs geleide coalitieleger niet in staat een burgeroorlog in dat land te voorkomen, indien de op de Grondwet gerichte inspanningen tot instelling van een nieuwe regering mislukken. Diverse redenen voor de Amerikaanse mislukking om veiligheid en *good governance* in Irak te vestigen, gaan terug op het falen van de regering-Bush om te voldoen aan de criteria van de rechtvaardige oorlog die betrekking hebben op 'legitiem gezag', 'rechtvaardige zaak', 'laatste uitweg' en 'juiste intentie', zoals we hierboven hebben betoogd. Veel andere landen hadden met andere woorden wellicht een bijdrage willen leveren aan de inspanning om Hussein in te tomen en een meer rechtvaardige orde in Irak te scheppen, als zij overtuigd waren geweest van de rechtmatigheid van de Amerikaanse zaak of als de vs niet zo snel tot een invasie hadden besloten. Desalniettemin besloten de vs tot oorlog zonder veel internationale steun, met uitzondering van die van het Verenigd Koninkrijk. De president moest het Amerikaanse volk er dan ook van overtuigen dat er meer troepen en politie noodzakelijk waren om Irak te beschermen, om de infiltratie van buitenlandse terroristen te stoppen en om de opstandige terroristen in Irak te verslaan. Maar als de vs gebruikmaken van proportionele middelen om terrorisme te bestrijden, waarom slagen de terroristen er dan in om maand na maand, zonder dat er een einde in zicht lijkt, honderden Irakese burgers en officials te doden, en dan heb ik het nog niet over de gedode Amerikaanse militairen?

In augustus 2005, meer dan twee jaar nadat de vs Saddam ten val hebben gebracht, heeft generaal Meyers erkend dat er sprake is van een 'aantoonbare toename op de korte termijn van het aantal gedode Irakese

overheidsofficials (52 in de periode van drie maanden die eindigt op 27 juni 2005), alsook een recente stijging van het aantal aanslagen door opstandelingen op hooggeplaatste diplomatieke officials uit buurlanden van Irak.'[10] Toen afgelopen juni bekend werd dat Rumsfeld van plan was om luitenant-generaal Ricardo Sanchez voor een vierde ster te nomineren, schreef Andrew Bacevich dat tijdens de periode waarin Sanchez in Irak commandant was van de grondtroepen van de VS en de coalitie — van juni 2003 tot zijn vertrek een jaar later — de terreuropstand in Irak zich heeft ontwikkeld van een beginstadium tot iets waarover men de controle volledig heeft verloren.[11] Volgens Bacevich was het de taak van Sanchez 'om veiligheid te bieden, maar zijn inspanningen hebben geleid tot chaos'. Amerikaanse legereenheden, schrijft Jim Hoagland, 'ontberen nog steeds het strijdinstinct en de tactische middelen die nodig zijn om terreuraanslagen in een stedelijke omgeving tegen te gaan'.[12] Volgens Hoagland hebben de VS in Irak 'niet voldoende troepen beschikbaar die bij uiteenlopende incidenten inzetbaar zijn'. Hoagland haalt de gepensioneerde generaal Barry McCaffrey aan, die zegt dat de National Guard 'de fase van definitieve ontakeling [al is] genaderd en binnen 24 maanden uiteen zal vallen'.

De VS hebben nog niet voldaan aan het criterium van proportioneel gebruik van geweld

De VS hebben nog niet voldaan aan het criterium van proportioneel gebruik van geweld om het doel — een einde maken aan de vijandelijkheden in Irak — zeker te stellen. Ondanks de hoop op vooruitgang in het kader van de naderende stemming over een Irakese Grondwet, heeft Rumsfeld toegegeven dat zelfs als de Grondwet wordt aangenomen, dit nog geen veiligheid zal garanderen: 'Het voltooien van de Grondwet zal vermoedelijk nog geen einde maken aan het geweld in Irak of alle problemen van dit land oplossen.'[13] De VS moeten dus ofwel verantwoordelijkheid blijven dragen voor de aanhoudende onveiligheid nadat Irak een permanente regering heeft (als die er komt), ofwel de VS trekken zich terug, maar zonder aan de verplichtingen van de rechtvaardige oorlog te hebben voldaan.

REDELIJKE SUCCESVERWACHTING

Als succes in oorlog op niets anders neerkomt dan dat de ene militaire macht de andere vernietigt en aldus een buitenlandse regering omverwerpt, dan waren de VS uitzonderlijk succesvol in Irak in 2003. Maar als welslagen wordt gemeten volgens de criteria van de rechtvaardige oorlog, dan is daarvan pas sprake als er een einde aan de oorlog komt en er een sta-

biele orde wordt gevestigd die in staat is het onrecht — waaraan de begonnen oorlog juist verondersteld werd een einde te maken — te weerstaan.

Had de regering-Bush een redelijke verwachting van succes toen zij besloot om Irak binnen te vallen? Het lijkt er nu op dat de president uitging van een zekere overwinning op Husseins leger en een einde van diens bewind. Daarbuiten was er de hoop dat het Irakese volk, eenmaal bevrijd van Husseins dictatuur, uit enthousiasme over de herwonnen vrijheid zou opstaan en op voortvarende wijze — gesteund door de vs — een democratie zou opbouwen. Onderwijl zou het Amerikaanse volk rustig kunnen blijven winkelen; het leek ondenkbaar dat er van hen in deze kwestie ook nog enige opoffering gevraagd zou hoeven worden. Echter, geen van die verwachtingen was gebaseerd op een serieuze afweging van de kosten, dan wel op adequate kennis van de Irakese geschiedenis en omstandigheden. Toegegeven, een land dat een oorlog begint, kan niet op alles vooruitlopen, maar toen eenmaal duidelijk werd dat wanorde, strijd en terrorisme door opstandelingen zouden voortduren nadat het leger erin geslaagd was om Hussein ten val te brengen, waren de vs en hun coalitiegenoten verplicht het doel te verwezenlijken dat op grond van de gerechtigheid kon worden geëist.

Omdat de regering-Bush er echter zelf niet in is geslaagd om te bieden wat nodig is en evenmin voldoende steun van andere landen heeft verworven, heeft zij in de afgelopen zes maanden meer en meer druk gezet op de interim-regering van Irak om datgene te doen wat juist onmogelijk lijkt, namelijk het opstellen, aannemen en uitvoeren van een Grondwet die alle Irakezen bij elkaar brengt in een verenigd land en die alle onderlinge verschillen met elkaar verzoent, opdat een stabiele nationale regering een democratische orde overeind kan houden. Het doel van onze regering lijkt nu veel bescheidener te zijn, namelijk om onze beperkte hoeveelheid troepen zo veel mogelijk van alle gevaren weg te houden en hen zo snel mogelijk terug te trekken zodra de indruk bestaat dat de Irakezen het wel alleen af kunnen. We geven momenteel geen adequate bescherming aan Irakese burgers en politie. En het Irakese leger komt slechts traag tot ontwikkeling, ten dele doordat het grotendeels bestaat uit locale militiestrijders die loyaler zijn aan hun Koerdische of sjiitische gemeenschappen en regio's dan aan een nationale regering. 'Alle krachten die tijdens het regime van Saddam Hussein het zwijgen werd opgelegd, gebruiken de overgangsperiode waarin Irak zichzelf opnieuw moet uitvinden om zich te laten horen of profijt te behalen,' zegt Robert Malley, een voormalige stafmedewerker van de Nationale Veiligheidsraad tijdens de regering-Clinton.[14] Edward Walker, voormalig ambassadeur in Egypte en Israël, meent dat 'militante vleugels van Irakese politieke partijen "met hun eigen toekomst bezig

zijn" en zich zullen blijven richten op mogelijkheden om de eigen positie te versterken, zowel politiek als militair'.[15] Koerdische en sjiitische groeperingen merken dat zij aan de winnende hand zijn 'en nu strijden ze om te bepalen wie de meeste macht zal krijgen', zegt Walker.

We zien dus dat de steun van een grote meerderheid (bijna 80 procent van de Irakezen) aan de voorgestelde Grondwet deels berust op het feit dat de sjiieten (60 procent van de bevolking) en de Koerden (20 procent) het eens zijn geworden over de opzet van een uiterst zwakke nationale regering, die de autonomie en de superioriteit van elk van beide in hun eigen gebieden zal bekrachtigen en er ook voor zal zorgen dat de olie-inkomsten evenredig onder hen verdeeld worden. In wezen vragen de twee bevolkingsgroepen aan de grotendeels soennitische bevolking in het midden van het land (20 procent van de bevolking) om met deze vorm van nationale regering in te stemmen. Maar dat zal betekenen dat de soennieten een permanente minderheidstatus moeten aanvaarden, terwijl zij niet beschikken over een even stabiele territoriale en culturele identiteit als de Koerden in het noorden. Als de Grondwet wordt aangenomen en soennitische opstandelingen op afstand kunnen worden gehouden, dan zijn de Koerden en de sjiieten mogelijk in staat om hun eigen relatieve autonomie veilig te stellen, alsmede hun controle over een nationale regering die krachtig genoeg is om aan de eisen van hun autonome regio's tegemoet te komen. Als de Grondwet het niet haalt en/of de soennitische opstand sterk blijft na de goedkeuring ervan, kunnen de Koerden en de sjiieten allebei verzekerd zijn van autonomie (en wellicht hun eigen weg gaan), los van wat er met Irak als geheel gebeurt.

Of de reactie op de stemming over de Grondwet in oktober zal leiden tot vervroegde Amerikaanse terugtrekking dan wel tot een aanhoudende Amerikaanse bezetting waarvoor geen adequate, rechtvaardige en daadkrachtige Irakese regering in de plaats komt — in beide gevallen is er sprake van een onrechtmatige uitkomst van de Amerikaanse oorlog in Irak gemeten naar de criteria van de rechtvaardige oorlog.

DE IMMUNITEIT VAN NIET-STRIJDERS EN PROPORTIONEEL GEBRUIK VAN STRIJDGEWELD

Het beschikbare bewijs is ambigu over het aantal door de VS veroorzaakte slachtoffers onder 'niet-strijders' (*non-combattants*) in Irak. Het Amerikaanse leger is ongetwijfeld niet uit op het doden van niet-strijders. Maar als we kijken naar de aanhoudende strijd en vragen naar het aantal niet-strijders dat naast de Irakese en Amerikaanse militairen wordt gedood, dan is duidelijk dat er duizenden Irakezen omkomen. Sommige van deze

verliezen zijn zeker te wijten aan blindelingse terreur. Maar het tekortschieten van het door de vs geleide leger om deze terroristische moorden op niet-strijders te doen stoppen, vormt een afspiegeling van ander, hierboven beschreven falen.

Het is tevens zo dat de vs niet bereid of in staat lijken te zijn om het groeiende aantal milities in de Koerdische en sjiitische regio's van Irak tegen te gaan: zij nemen veiligheid en bescherming in eigen hand. Er is enig bewijs dat deze milities mensen van andere stammen of nationaliteiten gevangennemen of doden, en dit is deels in strijd met de immuniteit van niet-strijders. Dit alles zou niet verrassend zijn in een land dat wordt geregeerd door een Saddam Hussein of door de Taliban. Maar hier is sprake van een land waar de vs enige bestuursverantwoordelijkheid dragen. Als de vs niet in staat zijn om onschuldige mensen te beschermen, dan heeft dit land gefaald in zijn verplichting om rechtvaardig te regeren na een door oorlogvoering behaalde overwinning.

We hoeven ten slotte alleen de Amerikaanse behandeling van gevangenen in Guantanamo, Abu Ghraib en elders te noemen om een andere dimensie van mogelijk disproportioneel geweld volgens de maatstaven van rechtvaardige oorlog ter discussie te stellen. Dit onderwerp, dat uitgebreide bespreking vereist, zullen we hier echter niet nader uitwerken.

HET AANZIEN VAN AMERIKA IN DE WERELD

Het is van belang erop te wijzen dat de criteria van de rechtvaardige oorlog zijn opgesteld als onderdeel van een betoog om rechtmatig bestuur te versterken. Met andere woorden, hoe vaker regeringen vrijwillig een oorlog beginnen om hun eigen ambities te realiseren, hoe minder men erop zal vertrouwen dat zij dit doen om een andere reden dan eigenbelang. Sommigen vinden het zelfs een vergissing te denken dat internationale verhoudingen, met name oorlogvoering, ook maar iets te maken hebben met het in stand houden of vestigen van gerechtigheid. Er kan echter geen stabiliteit in internationale verhoudingen bestaan zonder op beginselen van rechtmatigheid gebaseerde overeenstemming tussen landen. Het ontbreken van zo'n overeenstemming kan leiden tot minder betrouwbaar bestuur in landen, wat weer leidt tot achterdocht tussen landen. De meeste landen hebben overigens erkend dat het doorgaans in hun eigen belang is om zich te houden aan een paar op wederzijdse basis aangenomen beginselen, die in het belang kunnen zijn van de stabiliteit, de handel, de diplomatie en de veiligheid van ieder land.

Een van de grote vragen is dan ook of de Amerikaanse oorlog in Irak, om alle hierboven genoemde redenen, de mondiale stabiliteit en veiligheid

heeft versterkt of verzwakt. Hebben andere landen tegenwoordig meer vertrouwen in de VS als de leidende representant van rechtvaardig bestuur, zowel op binnenlands gebied als internationaal? Zo ja, dan hebben de VS de zaak van rechtmatigheid verder gebracht, ten voordele van zichzelf en van anderen. Zo nee, dan bevinden de VS zich nu in een zwakkere positie ten opzichte van andere landen en is hun vermogen tot betrouwbaar leiderschap in de wereld verzwakt. Als dit laatste het geval is — en ik ben die mening toegedaan — dan zijn de VS zelf verzwakt, alsmede het potentieel voor de bevordering van internationale overeenstemming op basis van de criteria van de rechtvaardige oorlog en tal van andere dimensies van internationale rechtvaardigheid. Ook al zou er dus sprake zijn van een relatief goed resultaat in Irak — iets waar we allemaal nog steeds op hopen en voor bidden —, dan is dat op zichzelf nog geen bewijs voor de legitimiteit van het Amerikaanse ingrijpen in Irak sinds 2003 (of sinds lang daarvoor), zoals beoordeeld volgens de criteria van de rechtvaardige oorlog.

Dit artikel is een ingekorte versie van: Evaluating America's Engagement in Iraq with Just-War Criteria. *Public Justice Report*, 28, no. 4, pp.1-13.

Vertaling: Ton Brouwers

Noten

1 *The Atlantic*, juli/augustus, 2005.
2 *Washington Post*, 26 augustus 2005.
3 Idem, 4 september 2005.
4 Idem, 26 augustus 2005.
5 James W. Skillen (2005) *With or Against the World? America's Role Among the Nations*. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield. Voor mijn artikelen in het *Public Justice Report* die zijn gewijd of gerelateerd aan dit onderwerp en die na 11 september 2001 zijn verschenen, zie onder meer: September 11: A Clash of Civilizations? (vol. 24, no. 4, 2001); American Statecraft and the Response to Terrorism (vol. 25, no. 1, 2002); Realism is Not Enough en War Without End? (vol. 25, no. 3, 2002); Annan and Bush Agree (vol. 25, no. 4, 2002); Iraq, Terrorism, and the New American Security Strategy (vol. 26, no. 1, 2003); American Hegemony and International Order (vol. 26, no. 2, 2003); Foreign Policy and International Justice (vol. 26, no. 4, 2003); A Force for Freedom? en God With Us? (vol. 27, no. 1, 2004); It Could Never Happen Here: Abuse of Prisoners and the Rule of Law (vol. 27, no. 3, 2004). Zie ook: James W. Skillen (2004) Freedom-idealism and the U.S. National Security Strategy. *The Brandywine Review of Faith and International Affairs*, vol. 2, no. 2, pp. 13-20.
6 *New Yorker*, 8-15 augustus 2005.
7 *New York Times*, 26 juli 2005.
8 *Washington Post*, 27 juni 2005.
9 Idem, 25 augustus 2005.
10 Idem, 7 augustus 2005.
11 Idem, 28 juni 2005.
12 Idem, 21 augustus 2005.
13 Idem, 25 augustus 2005.
14 Idem, 29 augustus 2005.
15 Idem, 29 augustus 2005.

Religies over de rechtvaardige oorlog

Gerechtvaardigde oorlog in vier wereldreligies. *Introductie*

Wat zijn de klassieke opvattingen over de gerechtvaardigde oorlog binnen jodendom, christendom, islam en hindoeïsme? Dat kunt u lezen in vier artikelen van vertegenwoordigers van deze stromingen. En waarom zijn die opvattingen naast het internationaal recht nog steeds van belang? Die vraag wordt daaraan voorafgaand beantwoord in deze inleiding.

door *Henk Vroom*

Hoogleraar godsdienstwijsbegeerte aan de faculteiten voor theologie en wijsbegeerte van de Vrije Universiteit, coördinator van het Centrum van Islamitische Theologie, en sinds 1996 tot heden bestuurslid van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

IN DE PLURALISERENDE WERELD VERLIEST 'het Westen' aan overwicht en hernemen volkeren uit andere culturen hun recht om zelf uit te maken aan welke morele en wettelijke normen zij moeten en willen voldoen. Het internationaal recht is sterk door de westerse rechtsgeschiedenis gestempeld. De vraag is in hoeverre internationale codes vanuit verschillende cultureel-levensbeschouwelijke tradities worden gedragen.

Sinds ruim twintig jaar is er een sterke discussie over de vraag hoe de verschillende levensbeschouwelijk-culturele moralen zich onderling verhouden. Zo is in 1993 op A Parliament of the World's Religions in Chicago een morele code van *Global Ethics* gepresenteerd. Het is een poging om een gemeenschappelijke moraal vast te stellen die wereldwijd door religieuze voorgangers gepropageerd zou kunnen worden. De zwakte van zulke codes en elk pleidooi om het gemeenschappelijke te formuleren, is dat ze ten koste van het specifieke van tradities gaan en dus nooit iedereen op een dieper, specifieker niveau kunnen bereiken, en al helemaal de mensen niet die zich in hun etnische of wereldbeschouwelijke identiteit miskend of gekrenkt voelen.

Het dilemma van de discussies over identiteit is dat enerzijds een mondiale regelgeving rond conflicten nodig is, maar het anderzijds even noodzakelijk is dat de bevolking zich morele regels en achterliggende mensbeelden eigen maakt. De inculturatievraag is vermoedelijk voor discussies rondom 'recht en culturen' de moeilijkste.[1]

In onderzoek dat zich met vergelijking van seculiere en religieuze levensbeschouwelijke visies op het leven en de moraal bezighoudt, let men niet alleen op overeenkomsten, maar ook op verschillen. Immers, juist verschillen zijn de oorzaak van conflicten. Deze verschillen van inzicht kunnen we niet te boven komen door mensen te bezweren om van het specifieke van hun religie of seculiere levensbeschouwing af te zien: juist dat roept weerstand op en bevordert radicalisering. De liberale 'oplossing' van conflicten — 'houdt de verschillen achter de voordeur'— is contraproductief: ze bevordert dat mensen verschillen gaan benadrukken ten koste van het gemeenschappelijke dat er meestal ook is.

De liberale 'oplossing' van conflicten — 'houdt de verschillen achter de voordeur' — is contraproductief

* * *

De vraag onder welke omstandigheden strijd gerechtvaardigd is, moet dus niet alleen vanuit internationaal recht worden bezien, maar ook vanuit de specifieke tradities. Dit inzicht leidt tot een volgende vraag: *aan welke criteria ontlenen mensen in diverse wereldreligies het recht om tot een gewapend conflict over te gaan?* Dit vraagt om een inductieve benadering van het gemeenschappelijke: vanuit wat tradities zeggen, zoeken we in dialoog en vergelijkende studies naar het gemeenschappelijke. We postuleren het niet vanuit een traditie, maar erkennen verschillen en trachten gemeenschappelijke punten te vinden. Meestal vinden we naast diepe verschillen ook inzichten die mensen delen: tradities overlappen elkaar op allerlei punten (maar die overlappingen liggen niet allemaal op dezelfde punten, dat is een moeilijkheid!).

Nu kunnen 'religies' niet spreken; in zekere zin bestaan ze niet eens, want er bestaan alleen mensen met bepaalde opvattingen en praktijken die zich wel of niet aan groepsgebonden opvattingen houden. Wat mensen zelf denken en van hun religie maken, is interessant. Maar de andere kant van deze medaille is dat tradities zelf bepaalde diepe inzichten in het leven overdragen. Elke stroming en substroming van een religie draagt visies over op het goede leven waarnaar men moet streven plus visies op kwaad dat men koste wat het kost moet vermijden. Waar religie een rol speelt in conflicten gaat het vaak om koste wat het kost vermeden moet worden.

Daardoor wordt het 'kwaad vermijden en voorkomen' het belangrijkste dat men moet doen — soms ongeacht wat anderen erover denken. Het kwaad is niet alleen wat men zelf zou misdoen, maar kan ook de verwerpelijke leefstijl *van anderen* zijn (zoals: dierenmishandeling; vrij seksueel verkeer; een dictatoriaal schrikbewind). De plicht om kwaad koste wat het kost te vermijden, is het meest conflictueus, want hier blijft weinig ruimte over voor tolerantie voor 'andere leefstijlen'.

* * *

Vanwege het conflictueus potentieel van religieuze tradities is het belangrijk om hun opvattingen over legitiem staatsgeweld te kennen. Om die reden zijn auteurs uit diverse tradities uitgenodigd om klassieke visies van hun eigen traditie inzake criteria voor gerechtvaardigde oorlog te beschrijven. De beperking tot klassieke visies dient drie doeleinden. In de eerste plaats zijn de feitelijke praktijken van radicalen uit allerlei groeperingen welbekend — van radicale dierenactivisten via fundamentalisten uit alle culturen tot plegers van zelfmoordaanslagen. De fundamentele, weldoordachte en klassieke doordachte opvattingen van oude tradities zijn helaas minder bekend. De tweede reden is dat de klassieke visies een spiegel kunnen voorhouden aan wie zich misdragen: hun opvattingen zijn niet zelden in strijd met wat vanouds door hun eigen traditie is geleerd. Het derde punt is dat beschrijvingen van wat mensen feitelijk allemaal misdoen tot debatten leiden die niemand verder brengen. Elke traditie die zich wil hernemen, zal (naast andere dingen) moeten teruggrijpen op waar 'het echt om ging'. Daarom volgen hieronder vier verhandelingen over criteria voor gerechtvaardigde oorlog.

* * *

Bij deze verhandelingen moeten we ons realiseren dat ze geworteld zijn in specifieke tradities met een eigen historie en een eigen, afwijkende visie op mens-zijn. Tussen jodendom, christendom en islam bestaan uiteraard grote overeenkomsten die velen vanuit historische verbanden verklaren — hoewel moslims zullen zeggen dat de overeenkomsten voortvloeien uit het feit dat God zich aan Mozes, Jezus en het laatst en helderst aan Mohammed heeft geopenbaard.

Het jodendom kent morele regels die voor iedereen gelden en een groot aantal andere regels die alleen joden moeten onderhouden. Zo heeft God een volk afgezonderd dat de eigen identiteit moet bewaren. Deze particulariteit van het joodse volk bepaalt de orthodox-joodse visie op gerechtvaardigde zelfverdediging. Argumenten rond gerechtvaardigd staatsgeweld zijn in de staat Israël niet alleen door staatsbelangen bepaald, maar worden aan gelovig-joodse zijde door religieuze argumenten gesteund.

Een verschil tussen christendom en jodendom is dat de kerk is niet meer

aan een natie is gebonden, maar in principe universeel is geworden. Omdat sommige christenen na 311 verantwoordelijk waren voor een staat — en niet al eerder — rees de vraag naar wat een rechtvaardige oorlog is pas naderhand. Eerder had wel gespeeld of soldaten die christen werden gezien de geboden niet te doden en de vijand lief te hebben in het leger konden blijven. Met de regeringsverantwoordelijkheid ontstaat er aan christelijke kant een aanzienlijke spanning tussen — heel kort aangeduid — de Bergrede en de regeringsverantwoordelijkheid. De staat draagt andere verantwoordelijkheden dan mensen individueel hebben. Personen kunnen, als zij op de linkerwang worden geslagen, de rechterwang aanbieden, maar de overheid draagt het zwaard niet tevergeefs — anders zou zij ook nimmer voor de zwakke kunnen opkomen of het recht kunnen handhaven. De christelijke bezinning op gerechtvaardigd staatsgeweld staat onder het voorteken dat dit aards bestel onvolmaakt is en dat de mens niet alleen tot veel goeds in staat is, maar ook tot allerlei kwaad. Anders dan de joodse visie willen de meeste christenen — niet alleen in het Westen, maar ook in een land als India — een scherp onderscheid maken tussen kerk en staat, al zullen velen het in het Westen religie ook niet als een zuivere privé-aangelegenheid opvatten. Dit verschil verklaart ingrijpende verschillen tussen de artikelen die hier na volgen.

In de islam gelden de leefregels van de Koran en van de eerste generatie(s) moslims als normatief en/of voorbeeldig. Moslims moeten proberen om hun leven overeenkomstig deze geboden in te richten en dus de wetten van hun eigen gemeenschap ermee in overeenstemming brengen. Mensen van andere tradities kunnen zij minderheidsrechten toekennen. In niet-islamitische landen kan men, zeggen veel Europese moslims, in een democratie met levensbeschouwelijk pluralisme leven. Dit leidt tot de discussie over welke regels moslims hier in acht moeten nemen.

De hindoetraditie heeft een ander perspectief op het leven. Dat is niet ingebed in een schepping van een God naar wiens beeld de mens is geschapen, want het leven is door karma ingeweven in het bestaan van alle levende wezens. Allerlei soorten levende wezens doorgaan vele bestaanswijzen, totdat het karma dat aan de stoffelijke wereld bindt uiteindelijk is overwonnen en zij, bevrijd, in het goddelijke kunnen terugkeren — aldus een klassiek hindoe-idee van het leven. Men moet zijn plicht doen zonder op fijne of nare gevolgen te letten. De plichten van ieders karma maken deel uit van de omvattende wereldorde. Een mens maakt deel uit van grote verbanden. Daarom is wat hier als rechtvaardig geldt niet bepaald door iemands individuele menselijke waardigheid of algemeen-menselijke natuur; de rechtvaardigheid werkt via karma. Dit doet niet af aan de waardigheid van de mens, maar verbreedt die tot alle levende wezens.

Het is hier niet mogelijk om dieper in te gaan op het eigene van de verschillende levensbeschouwelijke tradities — en nog andere, zoals boeddhisme, confucianisme en taoïsme —, maar wat gezegd is moge volstaan om te verduidelijken dat de visies van religio-culturele tradities elkaar 'overlappen': er bestaan belangrijke overeenkomsten, maar ook ingrijpende verschillen (die door geen enkel mensbeeld worden overstegen, ook niet door het geseculariseerde, liberale beeld van mens-zijn). Men moet verschillen leren respecteren. Door uiteenlopende termen uit het Chinees, het Japans, het Sanskriet en het Hindi, het Arabisch, het Hebreeuws en de traditionele Afrikaanse talen alle met hetzelfde Engelse woord 'justice' te vertalen, worden de verschillen verdoezeld, terwijl het niet-respecteren van het anders-zijn van de ander zich vaak op bloedige wijze wreekt. Het is belangrijk om in de globaliserende wereld met het anders-zijn van andere culturen te rekenen, teneinde verschillen niet te laten uitmonden in een *clash of cultures*.

* * *

Aan vier auteurs is gevraagd klassieke opvattingen over gerechtvaardigde oorlog te beschrijven. In de huidige conflictueuze wereldsituatie moet ieder zich heroriënteren. Daartoe kijken we naar het erfgoed van tradities: wat was wezenlijk? Wie conflicten tussen religio-culturele tradities wil oplossen of vermijden, kan het beste ook uit de hedendaagse spanningen terugkeren naar de oorsprong van tradities en daar opsporen wat de kern ervan is of heden kan zijn. Wat de 'gerechtvaardigde oorlog' betreft is dus de vraag welke visie de traditie destijds had en waarom bepaalde regels zijn ontstaan. De beschrijvingen hiervan leveren geen kant-en-klare recepten op voor de oplossing van hedendaagse conflicten, maar ze laten wel zien waarom men in een bepaalde traditie op een bepaalde manier tegen gerechtvaardigd geweld aankijkt en wat in elk geval niet door de beugel kan.

Dr. Bierdja geeft een mooie, korte inleiding op het hindoedenken over de mens en karma, over *ahimsa* en over drie soorten pijn. Daarna gaat hij in op enkele gedeelten van klassieke hindoegeschriften over de gerechtvaardigde. In de *Bhagavadgita* spoort Krishna aan om plichten ten uitvoer te brengen zonder op eigen of andermans voordeel te letten. Voor iemand die strijder is, kan dat oorlog betekenen. De hindoevisie op de dood wordt fundamenteel bepaald door de eeuwigheid van de ziel. Hieruit vloeit echter niet voort dat het aardse leven zonder betekenis is; integendeel, wie leeft, moet doen wat hij behoort te doen. Onbevreesd mag men de samenleving dienen.

Dr. Marx beschrijft wat de joodse traditie als terechte redenen voor gewapende strijd ziet. Het gebod zegt niet dat men niet zal doden, maar dat men niet zal moorden en geen bloed zal vergieten. Het beslissende visioen van Israël is dat zwaarden worden omgesmeed tot ploegscharen, maar de harde werkelijkheid waarin we nu leven is niet zonder geweld.

De vuist mag niet regeren, maar geweld is soms onvermijdelijk en redelijk. In de Bijbel heeft Jozua de opdracht om het land Kanaän door strijd te veroveren. Daarbij moet men bedenken dat de volkeren die moesten worden verslagen, als immoreel werden beschouwd. De latere oorlogen van koning David om het land uit te breiden, waren niet verplicht en waren dus zijn keuze. Marx gaat in op de oorzaken van oorlog en de ingrijpende voorbereidingen die een oorlog vergt. Hij benadrukt vooral dat een oorlog volstrekt is gerechtvaardigd als men zich als natie moet verdedigen. Een doorslaggevend kenmerk van zijn visie is dat de joodse visie rechtstreeks met het land en met de joodse natie is verbonden.

Dr. Van Iersel beschrijft de visie van westers christendom op 'de rechtvaardige oorlog'. Hij verbindt plichten en doeleinden. Omdat morele normen bij alle gedrag blijven gelden, is een oorlog die een gerechtvaardigd doel dient aan strenge normen gebonden. Dit impliceert dat er in een concrete context altijd afwegingen zullen moeten worden gemaakt tussen doelen en normen. De theorie van de rechtvaardige oorlog kent twee bronnen: een bijbelse en een Romeinse. De oudtestamentische rechtvaardiging van oorlog onder verwijzing naar de strijd bij de verovering van Kanaän wordt getemperd door de christenvervolgingen van de eerste eeuwen en de herinnering eraan. Toen christenen regeringsverantwoordelijkheid gingen dragen, sloten zij aan bij het Romeinse recht en de criteria van legitieme zelfverdediging met een openlijke oorlogsverklaring door een legitieme overheid. De tweerijkenleer van Augustinus verschafte deze visie een theologische basis. Van Iersel besluit met een verwijzing naar het internationale recht, waarin de morele traditie van 'rechtvaardige oorlog' haar exclusief christelijke karakter heeft verloren.

Dr. Aulad Abdellah ging oude en klassieke islamitische bronnen na om te zien hoe men destijds meende dat oorlogen gevoerd mochten en moesten worden. Hij gaat niet in op huidige zelfmoordaanslagen, maar toont impliciet, en des te welsprekender, hoe dicht de oorspronkelijke islamitische criteria bij de huidige internationale standaarden lagen. Oorlog is toegestaan als Allahs woord en het leven in *islam* (= geloofsvertrouwen en -gehoorzaamheid) worden aangevallen; het geweld moet proportioneel zijn; er mogen geen vrouwen en kinderen worden gedood; vruchtbomen mogen niet worden gekapt; men mag de vijand geen onnodige schade toebrengen; gevangenen moeten goed worden behandeld. De islam beoogt vrede zoals de stam van het woord *islam* — slm — ook zegt: vrede. Wie het artikel leest en het vergelijkt met wat door sommige islamitische stromingenheden elke dag wordt aangericht, moge verbaasd zijn, maar herleze de weergave van de oude bronnen. De 'echte traditie' is in vrijwel alle religies beter dan wat 'de mensen' (de anderen?) ervan maken... Wie zonder zonde is, werpe de eerste steen.

Het gaat te ver om in deze korte weergave in te gaan op de dynamische geschiedenis van levensbeschouwelijke tradities. Laat me volstaan met twee regels voor de dialoog: 1) je mag de goede kanten van je eigen traditie niet vergelijken met de slechte van andere tradities; 2) in de dialoog moet onderling vertrouwen groeien en als dat er is, moeten beide partijen kritische vragen aan de anderen mogen stellen (zonder kritische vragen kunnen we een ander immers niet begrijpen en ook niet van hem leren). Echte dialoog is dus geen lichtvaardige verdoezeling van meningsverschillen. Integendeel. Echte dialoog vraagt begrip en is dus geen debat, maar een gesprek.

Tot slot: als men diepergaand kennis neemt van andere religio-culturele tradities leert men dat visies die op bepaalde punten op elkaar lijken, in uiteenlopende beschouwingen van mens en samenleving zijn ingebed. Jodendom, christendom en islam komen dichter bij elkaar dan deze van oorsprong Semitische religies en de Indiase en Oost-Aziatische religies/culturen. Toch kennen ook deze drie religies in de kern aanzienlijke verschillen. Die hebben te maken met het volk-zijn van Israël en met het grondgebied, met het geloof van christenen in een gekruisigde en weerloze, en de grote waarde die in islam ook in het praktische leven aan de islamitische gemeenschap wordt toegekend. Deze verschillen maken samenleven niet onmogelijk, maar we moeten ze wel helder benoemen om ze te kunnen bespreken. De verschillen met de Indiase, Chinese en Japanse religies zijn (in elk geval traditioneel) nog veel groter. In toenemende mate zal men zich zowel wat betreft de vragen van internationaal recht als van integratie in ons land moeten verdiepen in culturele verschillen: de overlappingen kunnen alleen worden benut als men ook de verschillen benoemt en bespreekt. Dit geldt ook voor criteria voor 'gerechtvaardigde oorlog'.

Noot

1 Zie: Bas de Gaay Fortman (1995, repr. 2004) Human Rights, Entitlement Systems and the Problem of Cultural Receptivity. In: An-Na'im et al. (red.), *Human Rights and Religious Values*, pp. 62-77.

Literatuur

An-Na'im, Abdullah A. et al. (red.) (1995, repr. 2004) *Human Rights and Religious Values. An Uneasy relationship?* Amsterdam, Grand Rapids: Rodopi, Eerdmans.

Gort, Jerald D. et al. (red.) (2007) *Probing into the Depths of Evil and Good*. Amsterdam en New York: Rodopi.

Minnema, Lourens (2006) Hindu Discourse and Human Rights Discourse. *Studies in Interreligious Dialogue*, 16, pp. 133-1447.

Vroom, Hendrik M., et al. (red.) (1997) *Holy Scriptures in Judaism, Christianity and Islam. Hermeneutics, Values and Society*. Amsterdam en Atlanta: Rodopi.

Vroom, Hendrik, M., et al (red.) (2006) Interreligious relations: Incongruent Relations and Rationalities. *Studies in Interreligious Dialogue*, 16, pp. 59-71.

De rechtvaardiging, moraliteit en ethiek van de oorlog in het Judaïsme

Het beslissende visioen van Israël is dat zwaarden worden omgesmeed tot ploegscharen, maar de harde werkelijkheid waarin we nu leven is niet zonder geweld. De Torah is niet pacifistisch. Zij staat een defensieve en afschrikwekkende oorlog tegen onacceptabel willekeurig geweld toe. De oorlogen van Israël sinds 1948 (met uitzondering van de langdurige Libanese oorlog van 1981) vallen onder de categorie defensieve oorlogen. De rechtvaardiging hiervoor is dat Israël volgens internationale wetgeving recht heeft op verdedigbare grenzen. Slechts de gebieden die vreedzaam via internationale erkenning onder Ezra gekoloniseerd werden, tellen mee als 'heilig' Land.

door *rabbijn dr. Tzvi Marx*

Directeur van de Folkertsma Stichting voor Talmudica in Hilversum en docent op de Radboud Universiteit in Nijmegen.

'ER IS EEN TIJD VOOR OORLOG EN ER IS EEN tijd voor vrede,' (Pred. 3:8) zegt de wijze koning Salomo. Hij koos zijn woorden zeer zorgvuldig en zei niet 'Er is een tijd om oorlog te *voeren* en een tijd om vrede te *sluiten*' op de manier waarop hij later in hetzelfde vers zegt 'er is een tijd om lief te hebben en een tijd om haat te voelen'. Deze laatste manier van formuleren suggereert dat menselijke relaties van liefde of haat niet opgedrongen, maar actief gekozen worden. Oorlog en vrede daarentegen worden niet aangeduid met werkwoorden, maar met zelfstandige naamwoorden, alsof hij daarmee wil laten doorschemeren dat ze veroorzaakt worden door krachten die de beheersing en het begrip van de mensen te boven gaan. Sommige politieke denkers verwarren de liefde en haat die individuele mensen voelen met oorlog en vrede, die ingewikkelde collectieve gees-

testoestanden waarbij factoren meespelen als geschiedenis, theologie, politiek, economie en massapsychologie. Ze denken parallellen te kunnen trekken tussen de processen van de macrokosmos en die van de microkosmos, maar degraderen zo de complexiteit van collectieve processen tot het daarmee vergeleken veel eenvoudigere raamwerk van individuele relaties. Hierbij stellen ze de zaken verkeerd voor en ondermijnen zo het proces van de vredesstichting.

Bemiddeling in het strijdperk van oorlog en vrede is geen workshop in 'interpersoonlijke relaties' waarin paren die in liefde met elkaar verbonden zijn kunnen leren hoe ze over emoties moeten praten. Bij volkeren (bijvoorbeeld de Israëliërs en de Palestijnen) gaat het over twee groepen mensen die elkaar tot op het bot wantrouwen hoewel ze onlosmakelijk aan elkaar geketend zitten, omdat ze nu eenmaal in hetzelfde gebied wonen. Zij hebben geen liefde nodig, maar vredesstichting. In deze situatie de psychologie van de 'love-ins' toepassen is ongeveer net zo nuttig als een kale man shampoo cadeau doen. 'Het zwaard omsmeden tot een ploegijzer' (Jes. 2:4) is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Zelfs de christenen, die aangespoord werden door het ideaal hun vijanden 'lief te hebben', waren pragmatisch genoeg om hun volgelingen te leren dat de messiaanse Verlosser 'niet gekomen is om op aarde vrede te brengen, maar het zwaard'[1] en zij adviseerden degenen die geen zwaard hadden 'uw mantel te verkopen en zich een zwaard aan te schaffen'.[2]

In de situatie van Israëliërs en Palestijnen de psychologie van de 'love-ins' toepassen is ongeveer net zo nuttig als een kale man shampoo cadeau doen

OORLOG IS EEN 'INDIEN'

Judah de Vrome, een middeleeuwse Joodse mysticus, verhaalt over zijn verheven ontvangenis van internationale moraliteit: 'Op de Dag des Oordeels zal de Heilige, gezegend zij Hij, de naties ter verantwoording roepen voor elke overtreding van het gebod "Heb u naaste lief zoals uzelf" waaraan zij zich schuldig gemaakt hebben in hun bejegening van de ander.'[3] Ongetwijfeld zullen de oorlogen die de mensheid gevoerd heeft op nummer 1 van deze lijst met overtredingen prijken.

De Torah leidt haar hoofdstukken over oorlog in (Deut. 20:1 en 21:1) met de woorden '*ki tetzeh la'milchama*'. Dit kan vertaald worden als '*wanneer*' of als '*indien*' u ten strijde trekt. Dit lokt natuurlijk de vraag uit: is oorlog

een noodzakelijke of een facultatieve fase in de menselijke ontwikkeling? Is oorlog een onvermijdelijk of slechts een *mogelijk* kenmerk van onze geschiedenis? 'Sommigen beweren dat oorlog het kind van de beschaving is, anderen dat oorlog voortkomt uit de primitieve menselijke aard. Maar één ding is duidelijk; oorlog is altijd al de scheidsrechter geweest als ander manieren om tot overeenstemming te komen hebben gefaald.'[4] Ofwel in de taal van de Talmoed '*kol de'alim gevar*' (het recht van de sterkste)[5] als het gaat om conflicten die niet opgelost kunnen worden door bewijs en/of door over principes te discussiëren. De kans dat een mens vandaag de dag direct of indirect verstrikt raakt in een oorlog, is beslist groter dan vroeger, zeker niet kleiner. Het meest wanhopige dat een mens kan doen, is zijn toevlucht nemen tot geweld of oorlog: het betekent dat de communicatie gefaald heeft en de ontmenselijking van de ander begint.

GOD IS (SOMS) EEN KRIJGER

Zeer opvallend in de Heilige Schrift is de goddelijke ambivalentie: God als een drijvende kracht voor vrede, maar ook als Krijger. Jazeker, God kan een gevaarlijk werkwoord zijn.[6] Hij is een verwarrende figuur in de bijbelse werkelijkheid, en verschijnt in verschillende gedaantes.[7]

Het schijnt behoorlijk riskant te zijn om deel uit te maken van zijn 'koninkrijk van priesters, een heilig volk' (Ex 19:6). Want de goddelijke aanwezigheid is snel boos en reageert nogal eens overdreven met dodelijke bliksemschichten. Goddelijke toorn veroorzaakt een behoorlijke schok bij hen 'die in de goddelijk aard niets anders zien dan goedheid, vriendelijkheid, liefde en een soort vertrouwelijke intimiteit'.[8]

God als de bron van zowel geweld als mededogen stelt ons (die proberen 'God na te volgen') voor moeilijke keuzes. Soms houdt het navolgen van God in dat we gebruik moeten maken van geweld, oorlog, verzet. Soms is oorlog de enige manier om bepaalde misstanden recht te zetten. In een niet-verloste wereld kunnen we niet eeuwig met groot misbaar onszelf op de borst slaan in *mea culpa* over het geweld dat we noodgedwongen gebruiken in onvermijdelijke kwalijke omstandigheden.

OORLOG ALS NOODZAAK

Geweld (moord en zeer beslist oorlog) laten een verschrikkelijke vlek achter op de hele samenleving en dan vooral op de directe omgeving. 'Het Land kan niet gezuiverd worden van het bloed dat erin vergoten is; bezoedel het land niet waar je woont, waar Ik ook woon; want de Heer leeft tussen de kinderen van Israël.'[9]

De Talmoed concludeert uit deze tekst dat moord 'het land bezoedelt en ervoor zorgt dat de Shechina (goddelijke aanwezigheid) zich terugtrekt uit Israël'. Toch is de Torah niet pacifistisch. Zij staat doden in gerechtvaardigde oorlogen toe (Deut. 20). Het is geen toeval de 'Tien Woorden' (beter bekend als de 'Geboden', Ex. 20:13) niet '*lo taharog*' maar '*lo tirtzach*' voorschrijven. De juiste vertaling daarvan is 'moord niet' en dus niet, zoals vaak verkeerd vertaald wordt 'vergiet geen bloed' ('*tishpoch dam*') of 'dood niet' ('*taharog*').[10]

Toch is de Torah niet pacifistisch. Zij staat doden in gerechtvaardigde oorlogen toe

De profeet Jesajah mag dan wel dromen over de tijd dat vele volkeren 'hun zwaarden zullen omsmeden tot ploegijzers en hun speren tot snoeimessen. Geen volk zal nog het zwaard trekken tegen een ander volk, geen mens zal meer weten wat oorlog is' (Jes. 2:4), maar de rabbijnse wijzen waren verstandig genoeg om het verschil te onderkennen tussen eschatologische visioenen en de dagelijkse non-messianistische werkelijkheid. Geweld kan niet zo gemakkelijk weggeredeneerd worden. De Torah staat hier voorzichtig het gebruik van geweld in sommige oorlogen toe, maar alleen als de hoogste rechtbank en het politieke leiderschap er toestemming voor hebben gegeven.[11]

OORLOG IS GEEN MESSIANISTISCHE ONDERNEMING

Rabbijn Yitzhak Reines, (gestorven in 1915) was de grondlegger van de Mizrachi, een religieuze zionistische beweging. Voor hem gold: 'de essentie van de Torah is Tikkun, ofwel de ethische verbetering die uiteindelijk tot doel heeft de cultuur van het Zwaard uit te roeien.'[12] Hij leerde zijn volgelingen dat het gedrag van een persoon 'zuiver rationeel moet zijn, met de wet van de Torah als leidraad en niet de wet van de vuist en lichamelijke kracht' (ibid.).

Hoe rechtvaardigde Reines het politiek-religieuze zionisme dat de 'cultuur van het Zwaard' aannam (in de noodzakelijke defensieve oorlogen tegen de agressieve Arabische buren)? Door het zionisme niet te bekijken door een metafysische of messianistische bril. Het was voldoende dat het politiek zionisme de veiligheid van het Joodse volk verbeterde zonder het toe te hoeven schrijven aan messianistische kenmerken. 'De Torah accepteert de strijd om te overleven met wettelijk toegestane middelen en het is een *mitzveh* (goede daad), zelfs een plicht om deze strijd aan te gaan... Het zionistische ideaal vertoont niet het geringste teken of kenmerk van het verlossingsconcept en heeft daar ook helemaal niets mee van doen...'[13]

Deze manier van denken werd en wordt niet gedeeld door alle religieuze Joden. Omdat Reines het zionisme beschouwde als een puur pragmatische onderneming, niet als een messianistische, was het noodzakelijke gebruik van geweld ter verdediging geen principieel religieus probleem en ondermijnde het zijn religieuze visioen voor de uiteindelijke vrede ook niet.

Interessant genoeg vatte Reines het bevel om ervoor te zorgen dat 'niets op aarde nog aan het volk van Amalek herinnert' (Deut. 25:19) net als de meeste klassieke commentatoren[14] op in een psychologische en niet zozeer historische betekenis. Amaleks vijandigheid ten opzichte van Israël is een teken van de haat tegen het messianistische visioen van liefde, broederschap en kameraadschap in de menselijke samenleving waarnaar het Joodse volk streeft. Over Amalek triomferen (Ex. 17:8-16) geeft uitdrukking aan de hoop en het geloof dat deze Joodse ideeën in de toekomst zullen overwinnen. Net als andere eigentijdse wetenschappers vatte Reines het bevel om de herinnering aan Amalek uit te wissen op als een oproep om totalitaire ambities uit te roeien; het was geen oproep tot volkerenmoord,[15] zoals een letterknecht het misschien op zou vatten. Hoe zouden anders de kleinkinderen van Haman, een afstammeling van de Amalek, de Torah kunnen bestuderen in de jesjiva van B'nei Brak zoals de Talmoed meldt,[16] als de Amalekieten letterlijk gedecimeerd hadden moeten worden?

VERPLICHTE EN FACULTATIEVE OORLOGEN

De Torah heeft het over oorlog in algemene termen (Deut. 21 ff), maar de Talmoed maakt onderscheid tussen een oorlog die *milchemet mitzva* (verplicht) en een oorlog die *milchemet reshut* (facultatief) is.[17] Verplichte oorlogen zijn onder meer de oorspronkelijke oorlog van Jozua om Kanaän te veroveren (zie verderop in de tekst), de eeuwige oorlog tegen Amalek (Deut. 25:19) en oorlogen ter zelfverdediging of om te overleven. Amalek viel zonder enige hoop op profijt een hulpeloos volk aan dat nog maar net vrijgelaten was (Ex. 17:8-16). Dat soort agressie werd symbolisch voor onacceptabel willekeurig geweld dat een defensieve en afschrikkende oorlog rechtvaardigt, net als de moderne oorlog tegen het terrorisme van al-Qaida.[18]

De oorlogen van Israël sinds 1948 (met uitzondering van de langdurige Libanese oorlog van 1981) vallen onder de categorie defensieve oorlogen

Facultatieve oorlogen zijn oorlogen zoals koning David ze voerde om de grenzen van Israël uit te breiden. De bijbelse koning heeft veel bevoegdheden om defensieve oorlogen te voeren en minder bevoegdheden om offen-

sieve oorlogen te voeren. Daarvoor heeft hij de toestemming nodig van de Sanhedrin (het hoogste gerechtshof), een eis die bedoeld is om de ambities van megalomane heersers te beteugelen. De oorlogen van Israël sinds 1948 (met uitzondering van de langdurige Libanese oorlog van 1981) vallen onder de categorie defensieve oorlogen. De Israëlisch-Amerikaanse journalist en politiek analist Daniel Diker schetst de rechtvaardiging in internationale wetgeving voor 'verdedigbare grenzen' in de huidige Israëlische kwestie.[19] Generaal Yigal Allon, de Israëlische staatsman en militair bevelhebber, was de eerste die deze rechtvaardiging op grond van nationale zelfverdediging verder uitwerkte. De Torah biedt heel veel mogelijkheden om onder de dienstplicht uit te komen als het gaat om facultatieve oorlogen. Pasgetrouwden worden zelfs een heel jaar vrijgesteld (Deut. 24:5). Als de oorlog zeer dichtbij komt — 'voor het tot een treffen komt' —moeten de officieren hun soldaten herinneren aan hun rechten op vrijstelling die voorrang hebben boven hun militaire verplichtingen. Ook de normale bezigheden voor de teelt en productiviteit krijgen voorrang (Deut. 20:5-7). In een verplichte oorlog vervalt deze volgorde van prioriteiten: 'Allen moeten vertrekken, zelfs de bruidegom moet zijn vertrek verlaten en de bruid haar baldakijn'[20] (Mishna Sotah 8:7; BT Sotah 44b).

REDENEN OM OORLOG TE VOEREN

De oorsprong van geweld en oorlog vinden we terug bij Genesis. Volgens de Tenach (Hebreeuwse Bijbel) was de idyllische vrede van de Tuin van Eden van zeer korte duur. 'Kaïn viel zijn broer aan en sloeg hem dood' (Gen. 4:8). Dit was niet alleen de allereerste moord en broedermoord, maar ook de allereerste oorlog. Zoals Montgomery opmerkt: 'Zelfs de overblijfselen van de allereerste menselijke beschavingen tonen aan dat ook toen al oorlog altijd aanwezig was.'[21]

De rabbijnse *midrasj* (uitlegliteratuur)[22] die zich bezighouden met de eerste bijbelse moord (op Abel door Kaïn) geven verschillende oorzaken voor deze onenigheid.

'"Kom," zeiden ze, "laten we de wereld verdelen." De een nam het land, de ander de roerende goederen. De eerste zei: "Je staat op míjn land," waarop de ander antwoordde: "Je draagt míjn kleren." De een zei: "Kleed je uit;" de ander zei daarop: "Vlieg toch op (van mijn land)." Door deze ruzie "stond Kaïn op tegen zijn broer Abel, etc".' Met andere woorden, de oorzaak was economische wedijver die naar immorele grenzen werd opgerekt.

Een andere opvatting die door R. Joshua van Siknin aan R. Levi toegeschreven wordt:

'Beiden namen land en beiden namen roerende goederen, maar waar

maakten ze ruzie over? De een zei: "De Tempel moet op míjn land gebouwd worden," terwijl de ander zei: "Hij moet op míjn land gebouwd worden." Door deze ruzie "stond Kaïn op tegen zijn broer Abel, etc".'

Met andere woorden, het was een ideologisch of godsdienstig conflict.

Een derde motief wordt toegeschreven aan R. Judah b. Rabbi: 'Hun ruzie ging over de allereerste Eva.' Met andere woorden, dit is het rabbijnse equivalent van de Griekse Helena voor wie duizend oorlogsschepen te water werden gelaten.

Deze discussie over de vermeende oorzaken van deze oergewelddaad kan gezien worden tegen de achtergrond van de vernedering of het als zodanig ervaren verlies van waardigheid, dat de onderliggende oorzaak is van Kaïns gewelddadigheid. Zijn offer aan God is afgewezen terwijl dat van Abel wel geaccepteerd wordt (Gen. 4:4-5). 'Vernedering is de meest onderschatte kracht in zowel internationale als in menselijke relaties,' schrijft de New York Times journalist Tom Friedman. 'Als mensen en naties vernederd worden, gaan ze wild om zich heen slaan en laten ze zich in met extreem geweld'.[23] God probeert Kaïn ervan te overtuigen dat het in zijn macht ligt 'het goede te doen' en moedigt hem aan om 'sterker te zijn dan de zonde'. (Gen. 4:7). Maar in plaats van naar zichzelf te kijken en naar zijn eigen mogelijkheden om zichzelf te verbeteren, valt hij zijn broer aan en geeft hem de schuld van zijn falen.[24] Op dezelfde manier 'geven terroristen er de voorkeur aan hun media te gebruiken om anderen van al hun problemen de schuld te geven, niet om een eerlijk debat aan te moedigen'. Hun verlies van eigenwaarde doet ze in woede ontsteken en dit 'leidt ertoe dat sommigen onder hen zich bij gewelddadige groepen aansluiten en uitvallen naar de wereld'.[25]

GEESTELIJKE VOORBEREIDING OP OORLOG

Tegen wie trekt u ten strijde? 'Tegen uw vijanden,' (ibid.) dat wil zeggen, tegen hen die 'in uw ogen als vijanden moeten zijn: betoon hen geen medelijden want zij zullen u geen medelijden betonen'. Oorlog is niet de normale gang van zaken. Mensen hebben mentale voorbereiding en militaire training nodig voor ze hun aangeboren afschuw voor deze verschrikking kunnen overwinnen. 'Het is van vitaal belang dat u begrijpt dat veldslagen voornamelijk gewonnen worden in de harten van de mens'.[26] God als een bron van rechtvaardiging gebruiken, kan zulke innerlijke kracht oproepen. 'Luister, Israël, vandaag bindt u de strijd aan met de vijand' (Deut. 20:1). Zo begint de toespraak van de Oorlogspriester (*Kohen Moshiah Milchama*), die de bijbelse legerpriester vergezelt. Hij herinnert hen aan de uittocht uit Egypte. De zekerheid dat hun doel is gesanctioneerd door

deugdzame rechtvaardigheid (*mishpat tzedek*) is een bron van morele kracht die hun angst in bedwang kan houden (ibid.). Daarom volgt deze perikoop over oorlog op de verhandeling over de aanstelling van rechters (Deut. 16:8 ff) 'om u te zeggen dat als u voor een zuivere rechtspraak zorgt, u erop mag vertrouwen dat indien u ten strijde trekt, u zult overwinnen'.[27]

* * *

De houding van de soldaat wordt ook harder als de vijand ontmenselijkt wordt. Rashi citeert het onderscheid dat de Talmoed maakt tussen verschillende soorten vijanden[28]: vreemde landen en de eigen landgenoten. De eerste groep 'zal geen medeleven met u betonen', terwijl over de tweede groep, zoals Judah tegen Israël, gemeld wordt: 'Speciaal daartoe aangewezen mannen namen de gevangenen onder hun hoede. Met wat in de buit voorhanden was, kleedden ze degenen die naakt waren. Ze kleedden en schoeiden ze, gaven ze te eten en te drinken, verzorgden hun wonden en zetten degenen die moeizaam voortstrompelden op ezels. Zo begeleidden ze hen tot aan de palmstad Jericho' (II Kron. 28:15). Of dit onderscheid ook daadwerkelijk gemaakt werd, laten we maar aan de oorlogshistorici over. Het menselijk vermogen tot ongehoorde wreedheden tijdens burgeroorlogen kan niet ontkend worden. Hier is het belangrijkste dat deze propaganda de vechtlust van de soldaten oppept.

De Oorlogspriester behandelt hier ook hun zorgen over de komende slag (Deut. 20:3). Vier angstopwekkende tactieken die zeer gebruikelijk waren in de Oudheid komen hier aan bod:

'Verlies de moed niet — als u de paarden hoort hinniken en de zwaarden geheven ziet!

Wees niet bang — als u de schilden hoort dreunen en de soldaten ziet komen aanstampen!

Beef niet — bij het geschal van de trompetten!

Raak niet in paniek — als u de strijdkreten hoort!'[29]

Hij doet zeer neerbuigend over de capaciteiten van de vijand. Dus die 'paarden en strijdwagens' die u op u af ziet komen, deze termen '*soes va'rechev*' worden in het enkelvoud geschreven, waarmee gesuggereerd wordt dat hoe groot de strijdkrachten ook mogen zijn vanuit een militair oogpunt 'in Mijn ogen zijn zij allen slechts als één paard'.[30]

Generaal Montgomery wist het ook: 'de echte kracht van een leger is, en moet ook zijn, vele malen groter dan de som der delen; deze extra kracht komt uit moraal, uit vechtlust, wederzijds vertrouwen tussen de leiders en de volgelingen en door vele andere ongrijpbare geestelijke kenmerken.'[31] De onderlinge afhankelijkheid van de soldaten is een motiverende factor, maar kan ook erg demotiverend werken. Als de moed van een enkele soldaat hem in de steek laat, is het beter hem weg te laten gaan dan hem te

dwingen in het leger te blijven, 'anders verliezen de anderen misschien ook de moed' (Deut. 20:8).[32]

DE OVERWINNING VIEREN?

Mag men de nederlaag van een vijand vieren? Mozes en de Israëlieten verheugden zich over de vernietiging van de Egyptische cavalerie en strijdwagens toen ze in zee ten ondergingen: 'Ik wil zingen voor de Heer, zijn macht en majesteit zijn groot!' (Ex. 15:1). De Shirat HaYam (Lied van de Zee) is een uitbarsting van pure vreugde omdat de dreigende vernietiging afgewend is: 'Zijn naam is Heer, hij is een krijgsheld/... Wie onder de goden is uw gelijke, Heer?' (vv 3, 6, 11, 13). Hier is Gods wraak op de vijand de reden voor een feestje, zodat zelfs Miriam de verleiding niet kan weerstaan om te dansen en te zingen: 'paarden en ruiters wierp hij in zee' (v. 20).

De geleerde Beruriah, echtgenote van R. Meir, dacht daar heel anders over. 'Zondaren (cha'ta'im) zullen van de aardbodem verdwijnen, onrechtvaardigen zullen niet meer bestaan' (Ps. 104:35). Zij protesteerde toen hij om de dood van sommige buurtgangsters bad. De psalmist (104:35) zegt niet: 'Laat de *chot'im* (de zondaren) verdwijnen, maar laat de *chata'im* (de zonden) verdwijnen.' Bid voor de rehabilitatie van de zondaren doordat ze berouw krijgen in plaats van je te verheugen over hun vernietiging.[33] Dit klopt met de leerstelling 'Verheug je niet over de val van je vijand, juich niet als hij ten ondergaat. Want de Heer ziet het en keurt het af, en laat zijn woede op je vijand varen' (Spreuken 24:17). Abraham Ibn Ezra legt hier uit dat een mens zich niet over Gods ordonnantie mag verheugen, zelfs niet als die zijn vijanden treft. De Ralbag (R. Levi ben Gershon) beschouwt het als slechte karaktervorming om de rampspoed van een ander te vieren, zelfs als deze verdiend is.

Mag een mens blij zijn als zijn vijanden vernietigd worden, zoals de psalmisten het uitdrukken (Psalmen 137: 8-9)? Het is niet eenvoudig om blij te zijn over de vernietiging van een dreiging voor de beschaafde wereld en je tegelijkertijd te realiseren dat het tekortschieten van de zondaren (waardoor ze vernietigd moesten worden) het tekortschieten van ons allen is.

DE OORLOGEN VAN JOZUA: VERLOREN PARADIGMA

Het was duidelijk dat de verovering van Eretz Israel ('het Land Israël') meer was dan alleen een lichamelijk-militaire uitdaging. De cultuur van Kanaän werd beschouwd als idolaat en immoreel, zodat men deze verjaging van het heidendom zag als de sleutel tot een succesvolle bezetting en kolonisatie voor de langere termijn door de Israëlieten. Dus kregen de Israëlieten

als instructie: 'Nee, dit staat u te doen: u moet hun altaren slopen en hun gewijde stenen verbrijzelen, hun Asjerapalen omhakken en hun godenbeelden verbranden' (Deut. 7:5, 12:3). Als u het land binnengaat, moet u de juiste omstandigheden scheppen voor geestelijke zingeving, zelfs als u het druk heeft met urgente economische en beveiligingsproblemen. Dus 'Nadat Jozua het hele land veroverd had, zoals de heer aan Mozes had opgedragen, gaf hij het Israël als grondgebied volgens de indeling in stammen. Hiermee eindigde de oorlog' (Joz. 11:23).

* * *

Deze verovering roept twee moreel-religieuze vragen op:

1 Hoe kan iemand de ethische en morele eisen van de Torah in overeenstemming brengen met de verdrijving van de inheemse bevolking van hun land (etnische zuivering in moderne termen), om maar niets te zeggen over het bijbelse gebod: 'U mag geen mens in leven laten' (Deut. 20:6)? Wij zouden dit volkerenmoord noemen.
2 Hoe kan een mens dit soort goddelijk bevelen in overeenstemming brengen met een God die 'liefdevol is, genadig, geduldig, trouw en waarachtig' (Ex. 34:5) en aan wie Abraham de vraag stelt: 'Hij die rechter is over de hele aarde moet toch rechtvaardig handelen?' (Gen. 18:25)?[34]

Een dergelijk standpunt op godsdienstige gronden verdedigen en geloven dat Gods bevelen in aan andere categorie vallen dan ethiek 'wijst op een zeer diepgaande tweeslachtigheid', volgens Noam Zohar in zijn kritiek op Bleich.[35]

Het ethische bevel is de absolute kern van het religieuze bevel. Mozes heeft dit niet van Kant geleerd.[36] In het Judaïsme heeft zelfs God zich te houden aan ethische eisen en kan Hij openlijk bekritiseerd worden. Op drie momenten, zo vertelt de rabbijnse uitlegliteratuur ons, trotseert Mozes God en Hij antwoordt: 'Je hebt me iets geleerd!'

In het Judaïsme heeft zelfs God zich te houden aan ethische eisen en kan Hij openlijk bekritiseerd worden

Wat betreft oorlogsvoering, zei God: 'Voer oorlog met Sichon. Hoewel hij niet van plan is jou lastig te vallen, moet je hem uitdagen'. Zoals geschreven is: 'De Heer zei: "Breek nu het kamp op en steek het dal van de Arnon over. Hierbij lever ik Sichon, de Amoritische koning van Chesbon, met zijn land aan je uit. Val aan, daag hem uit en neem zijn land in bezit"' (Deut. 2:24).

Mozes weigerde. In plaats daarvan zond hij eerst boodschappers (ibid., v 26) om over vrede te onderhandelen. De Heilige zei tegen hem: 'Op je leven,

Ik zal mijn eigen woorden terugnemen en die van jou bevestigen'; zoals beschreven staat: 'Voordat u een stad aanvalt, moet u eerst een vredesregeling aanbieden' (Deut. 20:10).[37] Zelfs met vijanden moet men eerst vrede zien te sluiten. Een keuze zoals Mozes die maakte, is niet vanzelfsprekend, want 'als mensen een vrije wil hebben en partners met God kunnen zijn in oorlog, kunnen zij ook Gods bevelen over oorlog ook de andere kant op buigen door veel meedogenlozer op te treden dan God zich ooit voor kon stellen'.[38] Mozes' beslissing om Gods bevel te verzachten, is precies dat: een morele keuze en geen dwingend bevel.

Ten eerste is oorlog niet de mogelijkheid die de voorkeur geniet, zelfs hier niet. De strenge teksten hierboven gaan over de methoden van oorlogsvoering die ingezet moeten worden tegen de naties die zich verzetten tegen vrede. Niet door belegering, maar door een snelle, totale oorlog. Een langzame belegering[39] kan de oorspronkelijke vastberadenheid van de Israëlieten verzwakken en de drang om de cultuur van afgoderij te vernietigen, die immers de onderliggende reden was om het Land binnen te vallen, ernstig ondermijnen.[40]

Zelfs burgers zullen door deze strategie onvermijdelijk gewond raken (bijkomstige schade).[41] Dit lijkt nog het meeste op het bombarderen van een terroristische rakettenfabriek in een woonwijk. De pacifistische opstelling, zodat dergelijke gevolgen vermeden worden, is niet per se de meer ethisch verantwoorde: de slachtoffers van een dictator worden op deze manier hulpeloos aan zijn wreedheden overgelaten. De overgave van de Kanaänitische steden wordt ingegeven door de *Kulturkampf* de tegen afgoderij zelf, die meer gekenmerkt wordt door haar perversiteit en immoraliteit dan door theologische verplichtingen. De Kanaänitische cultuur was geen idyllisch landelijk schouwspel met boeren en schaapherders. De kreten van Sodom stegen naar de hemel op zoals de kreten van de hysterische kinderen die aan Molech geofferd werden. De seksuele perversie en de menselijke bloedoffers verspreidden zich tot in de culturele omgeving. De opschepperige woorden van Adonibezek, de koning van Kanaän, zelfs nadat hij verslagen was, zijn veelzeggend: 'Ik heb aan mijn hof wel 70 koningen van wie ik de duimen en grote tenen heb afgehakt en die zich in leven houden met de kruimels onder mijn tafel' (Rechters 1:8).

Ten tweede bood Jozua vrede aan voordat hij het land met geweld inviel. Dit was een erfenis van Mozes (zie boven): 'De Heer had dit aan zijn dienaar Mozes opgedragen en Mozes had het aan Jozua opgedragen en Jozua voerde het uit. Hij liet niets achterwege wat de Heer aan Mozes had opgedragen' (Joz. 11:15-19). Van alle stammen in Kanaän accepteerden alleen de Gibeonieten vrede.

Ten derde weten de historici en theologen niet zeker in hoeverre de beschrijving van de oorlogen in het boek van *Jozua* historisch correct zijn en in hoeverre ze een idealisatie of een midrasj zijn over triomf, of zelfs wensdenken.

Voor ons is het belangrijker wat we vanuit een eigentijds perspectief uit dit boek kunnen halen. Met dit perspectief in het achterhoofd kunnen we zien dat de inheemse naties van Kanaän niet verdwijnen door menselijke pogingen, maar door goddelijk activisme: '*De* schrik voor mij stuur Ík voor jullie uit, Ík zal paniek zaaien onder elk volk waarmee jullie in aanraking komen, zodat al je vijanden op de vlucht slaan. Ook stuur Ík een zwerm horzels voor jullie uit, die de Chwiwwieten, de Kanaänieten, en Hethieten zullen verjagen' (Ex 23: 27-8). En dan ook nog maar geleidelijk. 'Ík zal het geleidelijk doen, totdat jullie met zo velen zijn dat je hun land in bezit kunt nemen' (ibid. v. 29).

Wat al deze verklaringen gemeenschappelijk hebben, is de bezorgdheid dat Israël niet mag integreren met de inheemse stammen vanwege hun heidense waarden: 'anders zouden ze jullie ertoe verleiden hun goden te vereren en tegen mij te zondigen en dat zou jullie ondergang zijn' (Ex. 23:27-31). Of je het nu leest als een mythe of een geschiedenisboek, het boek van Jozua met al zijn oorlogen is geen fraai boek. We blijven hopen dat oorlogvoering niet langer het middel zal zijn waarmee gebieden verdeeld worden tussen volkeren. Indien Jesajahs visioen bewaarheid wordt — 'Geen volk zal meer het zwaard trekken tegen een ander volk' — zullen Jozua's vaardigheden als krijger/leraar in onbruik raken. Maar in de tussentijd gaat het boek Jozua over hoe de dingen nu eenmaal zijn in de wereld van de beperkte ruimte. En de praktische wijze mens moet in gedachten houden dat oorlog nog geen reliek uit het verleden is, zelfs vandaag de dag niet. We moeten niet toestaan dat onze illusies onze perceptie van de wereld sturen. 'Van profeet tot priester, ieder pleegt bedrog. Ze zeggen: "Alles gaat naar wens... Nee, niets gaat naar wens!"'(Jer. 6:14, 8:11)

Het juiste paradigma voor het eigentijdse perspectief op de staat Israël is níet het boek van Jozua, maar dat van de kolonisatie van het Land in de tijd van Ezra (het tweede gemenebest)

Belangrijker nog, het juiste paradigma voor het eigentijdse perspectief op de Staat Israël is níet het boek van *Jozua*, maar dat van de kolonisatie van het Land in de tijd van Ezra (het tweede gemenebest) zoals die uitgebreid beschreven wordt in de Talmoed.

EZRA — NEHEMIA: EIGENTIJDSE PARADIGMA'S

De terugkeer van de joden naar het Land onder leiderschap van Zeubbabel, Nehemiah en Ezra in de zesde eeuw voor Christus met toestemming van de internationale Pax Perzië onder Cyrus de Perzische keizer (het enige en geaccepteerde internationale gezag van die tijd), vertoont parallellen met de vreedzame terugkeer naar het Land in onze tijd (II Kron. 36:23; ook Ezra 1:2-5 en Nehemia 2:3-6). De beslissingen van de Volkerenbond (Mandaatplan) en de Verenigde Naties (29 november 1947) om het Land te verdelen tussen de Joden en de Arabieren werden alleen door de joden geaccepteerd, hoewel dat een groot compromis inhield. Het is het Ezra-Nehemiaparadigma dat telt voor de Maimonieden, het algemeen erkende halachische gezag.

'Alle gebieden [in het Land] die veroverd werden door de Israëlieten die uit Egypte kwamen en oorspronkelijk [onder Jozua] gewijd werden, verloren daarna hun heiligheid toen het volk [Israëlieten] eruit verbannen werden. Dit komt doordat de eerste wijding, die alleen te danken was aan [militaire] veroveringen, alleen geldig was voor die tijd, en niet voor in de toekomst [*Kedoesja risjona kidsja le'sja'ata ve'lo kidsja le'atid lavo*]. Toen de bannelingen terugkeerden en een deel van het Land opnieuw koloniseerden [onder Ezra], wijdden ze het voor de tweede keer. Deze wijding zal eeuwig duren, zowel zolang het duurt [zolang als de kolonisten er wonen] en voor alle toekomstige tijden [zelfs als ze later nog eens verbannen worden {*Kedoesja risjona kidsja le'sja'ata ve kidsja le'atid lavo*].'[42]

Slechts de gebieden die *vreedzaam* via internationale erkenning onder Ezra gekoloniseerd werden, tellen mee als 'heilig' Land, een omschrijving die vandaag de dag van het grootste belang is.

CONCLUSIE

In principe ging het altijd om vrede en nooit om oorlog. Gods oorlogen waren niet gericht op wraak, maar op 'genade, liefdevolle vriendelijkheid en vrede' (Maimonieden, Mishne Torah, Wetten der Sabbat, 2:3). Het doel van de messianistische verwachting was niet dat Israël 'heerschappij over de wereld kan uitoefenen, of heersen over de heidenen, of aanbeden wordt door de naties', maar meer dat '*Israël vrij is* om zich te wijden aan de Torah en haar wijsheid'.[43]

Niettemin moeten we onze visie op een leven met eigen waarden niet opgeven voor de illusie van een veilig leven ten koste van alles. Als oorlogen al nodig zijn, mogen ze alleen ondernomen worden om de hoogste waarden van de geest te behouden en nooit om zichzelf. De antieke profeet Mica (4:3) had een visioen: 'Geen volk zal nog het zwaard trekken tegen een

ander volk... Ieder zal zitten onder zijn wijnrank en onder zijn vijgenboom, door niemand opgeschrikt.'

Gezien dit vredesethos van het zuiverste water neemt Israël de ontnuchterende noodzaak van oorlog, als deze eenvoudigweg onvermijdelijk is, zeer ernstig.

Vertaler: Annemieke van Baal

Noten

1 NT Matt. 10:34.
2 NT Lucas 22:36.
3 Rabbijn J. Hertz (1965) *Pentateuch and HafTorahhs*. Londen: Soncino Press, p. 563.
4 Montgomery, p. 14.
5 BT Baba Batra 34b (BT = Babylonische Talmoed).
6 Zie T. Marx (2002) voor meer over dit onderwerp.
7 De *Hachamim* (wijzen van de Talmoed) benaderen de veelvoud aan gedaantes van God met een ferm geloof in zijn uniekheid en beschouwen zijn verschillende afbeeldingen slechts als manifestaties van de vele facetten van zijn goddelijkheid. (Zie *Tenachon*, nummer 15, pp. 4-5 over goddelijk geweld.
8 Otto, p. 14.
9 BT Yoma 65a.
10 Dit verschil wordt over het hoofd gezien in Nederlandse vertalingen. Vertalingen als 'Gij zult niet doodslaan,' betekenen 'doden' en niet zozeer 'vermoorden'. De Naardense vertaling is correct: 'niet moorden'. In het vers 'Indien iemand een mens doodt, mag de *moordenaar* alleen geëxecuteerd worden op basis van getuigen...u mag geen losgeld accepteren voor het leven van een *moordenaar*' (Nu. 35:30) wordt het Hebreeuwse word '*rotze'ach*', dat 'moordenaar' betekent, vertaald met 'doodslager' in de Nederlandse vertaling, ook in de Naardense. De enige die het juist vertaalde met 'moordenaar' is rabbijn A. Onderwijzer (*Nederlandse Vertaling van den Penataeuch* Amsterdam, 1899, p. 49).
11 Deut. 20, 24 en Talmoed Sotah 42a ff. De doodstraf wordt toegestaan door het Hof bij ernstige misdaden zoals moord, ontvoering en verkrachting. Hierbij moet opgemerkt worden dat de doodstraf door de eisen van de Talmoed zeer moeilijk toe te passen is, eigenlijk bijna onmogelijk (Mishna Makkot 1:10). Zij wordt aan individuen ook toegestaan als zelfverdediging: 'Als iemand je wil afmaken, dood hem dan als eerste!' (Talmud Sanhedrin 72a); en voor de verdediging van anderen die zwaar bedreigd worden (Talmud Sanhedrin 72b). Moord is het doden van een onschuldige met voorbedachte rade (Nu. 35:31-4). Doodslag valt niet onder deze uitspraak (zie Nu. 35: 9-33).
12 Elie Holzer, p. 75.
13 Ibid., p. 77-78.
14 E.g. Professoren L. Feldman (Yeshiva University, NY) en A. Sagi (Bar Ilan University, Israel), A. Ravitsky. D. Hartman (Hebrew University, Jerusalem). 'Zionisme heeft nog geen oplossing gevonden voor het metafysische, theologische aspect van verbanning. Het heeft een nationale heropleving teweeggebracht, maar geen religieuze verlossing. Historische tijd mag niet allen maar beoordeeld worden vanuit het perspectief van de eschatologische tijd.' A. Ravitsky (1993) *Messianism, Zionism, and Jewish Religious Radicalism*. Tel Aviv: Am Oved Publishers, p. 209.
15 Ibid., p. 80.
16 BT Sanhedrin, 96 b.
17 Sifre Piska 171, Commentaar bij Deut. 21 ff. Zie ook Mishneh Sotah 8:7 en Talmoed Sotah 44b voor klassieke rabbijnse opvattingen; en Zohar, Bleich en

Scolnic voor moderne en halachische (Joodse wettelijke) gedetailleerde uitwijdingen.

18 Bleich (1989).

19 Diker, p. 56.

20 Mishna Sotah 8:7; BT Sotah 44b.

21 Montgomery, p. 29.

22 Bereishit Rabba XX11.7.

23 Friedman, p. 400.

24 Rabbijn Ehraim Lunshitz geeft Abel de schuld. Het was oorspronkelijk Kaïns idee om God een geschenk aan te bieden (v. 3). Abel, die jaloers was op zijn oudere broer, 'bracht ook een geschenk mee (*gam*, v. 4)'. Als Abel niet zo streberig was geweest, zou Kaïn niet tot geweld gedreven zijn (commentaar *Klei Yakar* bij Gen. 4:4).
Er wordt ook gesuggereerd dat Kaïn het slachtoffer is van Gods willekeur (Ds. Abeltje Hoogenkamp, winnaar van de Preek van het Jaar 2006. *Trouw*, 15 mei 2006, Verdieping). Maar de tekst geeft een zeer subtiele hint dat Kaïn de afwijzing over zichzelf afgeroepen heeft: hij gaf God slechts 'van het fruit van de bodem' — '*van* het fruit', maar niet het beste van zijn eerste oogst (*bikkurim*) — maar Abel gaf 'de keur van zijn eerstelingen (*bechorot*) van zijn kudde' (Gen. 4:3). Dit lijkt er nog het meeste op alsof Kaïn een halfvergaan bosje bloemen schonk, terwijl Abel het beste van het beste gaf. Geheel toepasselijk en dus niet willekeurig 'besteedde God aandacht aan Abel en zijn geschenk' (let op de volgorde: eerst aan de persoon, dan pas aan het geschenk) 'terwijl Hij Kaïn en zijn geschenk negeerde' (v. 4-5).

25 Friedman, p. 396.

26 Mongomery, p. 17.

27 Midrash Tanhuma, a.l. Deze vorm van vertaling draait om de volgorde van twee onderwerpen, *semichoet parshiyot* (nevenschikking).

28 In de redundantie van de term 'vijanden' of v. 3-4.

29 Mishna Sotah 8:1, BT Sotah 44b.

30 Rashi, a.l.

31 Montgomery, p. 17.

32 De bron van de angst van soldaten is een onderwerp waar veel over gediscussieerd wordt (Mishna Sotah 8:5). R. Akiba legde het letterlijk uit, dat wil zeggen in de context van het slagveld: 'Hij kan niet in de gelederen staan en een getrokken zwaard verdragen.' Niet iedereen is geschikt om soldaat te zijn. Sommigen zijn te teerhartig of te fragiel. Alleen al de nabijheid van een gewapende strijdmacht werkt verlammend. R. Jose de Galileër kijkt vanuit een psychologisch perspectief en schrijft hun verlies aan moed toe aan hun angst voor goddelijke bestraffing in de vorm van dood op het slagveld 'vanwege de zonden die hij had begaan'. Men moet zich de overwinning waardig voelen, overtuigd van zijn rechtschapenheid. Aarzelingen door gebrek aan zelfvertrouwen kunnen dodelijk zijn. Denk alleen maar aan de wanhopige offers die de zeelui aan boord van Jonahs schip aan God brachten uit angst gezondigd te hebben, om u ervan te overtuigen dat morele onzekerheid behoorlijk ontwrichtend kan werken (Jonah 1:16). Het slagveld kan mannen tot bidden aanzetten, maar ook hun zelfvertrouwen ondermijnen. De meest effectieve soldaat kan zijn bespiegelingen en twijfels opzij zetten als de slag begint. Hij vergeet zichzelf en concentreert zich alleen op zijn oorlogstaken.

33 BT Berachot 10a. In zijn commentaar op de Psalmen legt Rashi het woord *cha'ta'im* uit als equivalent van *chot'im*, bijvoorbeeld zondaren, maar in zijn commentaar op de Talmoed accepteert hij Beruriahs' subtielere uitleg.

34 Deze indringende vragen komen uit spanningen in de traditie zelf, die nogal confronterend zijn voor iedereen die opgeleid is in bijbelse of rabbijnse moraliteit. De gangbare aanname, dat je in geval van een botsing tussen ethiek en Gods wil de ethiek moet laten varen, is onacceptabel. Deze zelfde vragen werden behandeld door S. Sivan in *Yediot Acharonot*, de krant met de grootste oplage in Israël (*Against Joshua*, 23 november 1993). De ideeën in dit gedeelte komen deels voort uit de congressen die georganiseerd werden als antwoord op

Sivan (zie Joseph Tzvi Rimon). Joshua is het probleem niet, de Torah is het probleem. Hij is verplicht haar eisen op te volgen (Josh. 1:6-7): 'Maar daarbinnen, in de steden... Allen moet u doden... om te voorkomen dat u de gruwelijke dingen die zij voor hun goden doen van hen overneemt, waardoor u tegen de H e e r uw God, zou zondigen' (Deut. 20:16-17).

35 Zohar, p. 245. Zie ook Bleichs (1977) verweer.

36 We kunnen een deel van Lacroixs scepsis wel begrijpen als hij zegt dat 'de ethiek in de oorlog een ongerijmde bloedeloze nutteloze oefening lijkt te zijn' (p. ix.).

37 Midrash Rabbah Numbers, XIX:33, in Soncino Press, Engelse vertaling, vol. II, p. 784.

38 Scolnic, p. 38. Lees bijvoorbeeld hoe de profeet Oded de noordelijke Israëlieten de les leest omdat ze Gods bevel overdreven in de wijze waarop ze de zuidelijke Judeanen versloegen (II Kron. 8:9-11).

39 Zoals die van de Arameanen tegen Shomron tijdens de regeerperiode van Ahab II (Koningen 7:12).

40 Shalom Carmy, The Origin of Nations and the Shadow of Violence: Theological Perspectives on Canaan and Amalek. In: Marc Stern (red.) *Tradition*, pp. 57-88.

41 Zie Bleich (1989), p. 277 en diens voetnoot 39.

42 *Mishneh Torahh* — Seeds (*Sefer Zeraim)*, Laws of Terumah (volume Zadden Regels van Ophefoffer) 1:5. Dit is gebaseerd op de Talmoed BT Shavuot 9a.

43 *Mishneh Torahh*, Laws of Kings and Wars, 12:4.

Literatuur

Bleich, David (1977) *Contemporary Halachic Problems, Yeshiva University*. New York, pp. 3-32.

Bleich, David (1989) *Contemporary Halachic Problems. Vol. III, 'Preemptive War in Jewish Law', Yeshiva University*, New York, pp. 251-292.

Diker, Daniel (2005) A Return to Defensible Borders. Yoram Hazony (red.) *Azure: Ideas for the Jewish Nation*, no. 21, zomer 2005, pp. 52-83.

Feldman, Louis (2004) *Remember Amalek!:Vengeance, Zealotry, and Group Destruction in the Bible According to Philo, pseudo-Philo, and Josephus*. Cincinnati.

Friedman, Thomas L. (2005) *The World is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*, New York.

Halevi, Pinhas (1984, 1992) *Sefer HaHinnuch* [vertaald door Charles Wengrov], vol. v. Deut. part 2, Mitvot 491-613. Jeruzalem: Feldeim Publisher, pp. 142-7; Mitzvot 525-9.

Hirsch, Richard G. (1974) *Thy Most Precious Gift: Peace in Jewish Tradition*. New York: Union of American Hebrew Congregations.

Holzer, Elie (2002) Military Force in the Religious Zionist Ideology of Rabbi Yitzhak Ya'akov Reines. In: Peter Medding (red.), *Jews and Violenc: Images, Ideologies, Realities. Studies in Contemporary Judaism*, vol. XVIII. New York, pp. 74-94.

Marc Stern (gastred.) (2006) War and the Jewish Tradition, A Special Edition. *Tradition (A Journal of Orthodox Jewish Thought)*, vol. 39. no. 4, winter 2006, 124 pp. New York: Rabbinical Council of America.

LaCroix, W.L. (1988) *War and International Ethics: Tradition and Today*. Londen: University Press of America.

Marx, Tzvi (2002) Geweld in de naam van God: een Joods perspectief. P. Valkenberg (red.), *God en Geweld*. Budel.

Tenachon, Levenscyclus, nummer 15, februari 2006. Hilversum: Folkertsma Stichting voor Talmudica.

Field-Marshal Viscount Montgomery of Alamein (1968) *A History of Warfare*. Londen.

Rudolf, Otto (1958) *The Idea of the Holy* [vertaald door J. Harvey]. Londen en New York.

Rimon, Joseph Tzvi *Moessar, Milchama ve'Kibboesj* (Ethics, War and Conquest) Kibbutz Ein Tsurim, nov. 1994, heruitgegeven in 2000 en opnieuw gere-

digeerd door Amram Yannai en Meir Monitz. Artikelen door erkende Joodse wetenschappers: Rabbi Aaron Lichtenstien, Rabbi Judah Shaviv, Rabbi Jacob Madon, Rabbi Yoel bin Nun, prof. Shalom Rosenberg, David Nativ en prof. Abraham Grossman.

Sagi, Avi (1996) '*He Slew the Egyptian and Hid Him in the Sand*': Jewish Tradition and the Moral Element. *Hebrew Union College Annual*, vol. LXVII. Cincinnati, pp. 55-76.

Sagi, Avi (1994) The Punishment of Amalek in Jewish Tradition: Coping with the Moral Problem. *Harvard Theological Review*, 87, no. 3, pp. 323-346.

Scolnic, Benjamin Edidin (2005) War and the Possibilities for Peace: A Response to Michael Gratetz's 'War and Peace' in *Etz Hayim* [the Conservative Movement's new Pentateuch]. *Conservative Judaism*, vol. 57, no. 3, lente 2005, pp. 33-48.

Smelik, Klaas (2005) *Een tijd van oorlog, een tijd van vrede: Bezetting en Bevrijding in de Bijbel*. Zoetermeer.

Walzer, Michael (1977) *Just and Unjust Wars*. New York: Basic Books.

Walzer, Michael (2003) M. Lorberbaum, N. Zohar A. Ackerman (red.) *The Jewish Political Tradition. Vol two: Membership*. New Haven: Yale University Press.

Yannai, Amram (red.) (2000) *Mussar, Milchama veKibush* [*Ethics, War and Conquest*. Hebrew], Ein Zurim: Michlelet Herzog.

Zohar, Noam (1995) Morality and War: A Critique of Bleich's Oracular Halakha. In:Daniel Frank (red.), *Commandment and Community: New Essay in Jewish Legal and Political Philosophy*. Albany: State University of New York Press, pp. 245-258 [zie ook: J. David Bleich, Response to Noam Zohar en: Noam Zohar, Reply to David Bleich, pp. 259-273].

De rechtvaardige oorlog in het westers christendom

Het is voor religieuze tradities hachelijk om de theorie van rechtvaardige oorlog in de publieke discussie onder de aandacht te brengen, omdat men religie (te) vaak met geweld associeert. Maar juist conform die traditie kan noch de waarheid van een religie, noch haar mogelijkheden tot ontplooiing voor een overheid een rechtvaardiging van oorlog vormen: de legitimatie van oorlog is geseculariseerd. Het is belangrijk om de traditie van de rechtvaardige oorlog als morele benaderingswijze overeind te gehouden. Het denken over oorlog en vrede blijkt namelijk telkens opnieuw een morele grondslag nodig te hebben, die de kaders van politiek en recht kan dynamiseren.

door *Fred van Iersel*

Hoofdaalmoezenier bij het Ministerie van Justitie en bijzonder hoogleraar vraagstukken geestelijke verzorging bij de krijgsmacht aan de Faculteit Katholieke Theologie van de Universiteit van Tilburg.

DIT ARTIKEL ONDERZOEKT OP SCHETSMATIGE wijze het receptieproces van de rechtvaardige oorlog in het westers christendom.[1] Ik kom tot de conclusie dat het vroege christendom er om inzichtelijke redenen geen gebruik van maakte, maar ook niet pacifistisch was, en dat de aanvaarding, het tanen en het herleven van de rechtvaardige oorlog als morele traditie enerzijds te herleiden lijkt tot de natuurrechtelijke (en daarmee in beginsel universele, interculturele) aard van de morele traditie van rechtvaardige oorlog, en anderzijds in zijn concrete gestalte afhankelijk is van contextuele factoren.

De rechtvaardige oorlog is strikt genomen geen theorie, maar een benaderingswijze,[2] een methode van omgaan met morele dilemma's in escale-

rende gewapende conflicten.[3] Die benaderingswijze heeft betrekking op de beoordeling van het doel van een oorlog en op de oorlog als middel tot dit doel.

In de christelijke context vertegenwoordigt de rechtvaardige oorlog in de regel een vorm van doelethiek:[4] haar doel is een op rechtvaardigheid gebaseerde vrede, waarbij tegelijkertijd oorlog als middel tot een doel wordt afgewogen. Plichtethische aanvaarding van oorlog bestaat wel, maar is zeer uitzonderlijk (zie onder).

De achtergrond van de traditie van de rechtvaardige oorlog wordt gevormd door het gegeven dat in de morele ervaring van de meeste mensen — en zeker van buitenstaanders bij conflicten — oorlogen als regel niet moreel juist zijn. De rechtvaardige oorlog heeft als functie om te beoordelen of op deze regel ook een uitzondering kan bestaan. De wijze om dit vast te stellen is het toepassen van een aantal morele criteria. Die criteria zijn: (1) alleen een legitieme overheid mag oorlog voeren; (2) er moet een rechtvaardige zaak of een rechtvaardig doel worden nagestreefd; (3) de oorlog moet aangekondigd worden; (4) de oorlog moet in proportionele verhouding staan tot het doel. Vaak worden nog andere criteria toegevoegd, bijvoorbeeld de uitputting van vreedzame middelen (*last resort*) en de kans op succes.

De rechtvaardige oorlog als benaderingswijze is dus een manier om regel (oorlogen zijn onjuist) en een uitzondering (deze oorlog is wel geoorloofd, of toch ook niet) van elkaar te onderscheiden en met elkaar te verbinden.[5]

BENADERINGSWIJZE

De rechtvaardige oorlog is een benaderingswijze die in beginsel integreerbaar is in alle godsdiensten, levensovertuigingen en politieke overtuigingen. Dit is — zeker uit katholiek oogpunt — minder vreemd dan het lijkt. Want in een katholieke visie liggen rede en zede dicht bij elkaar: wat redelijk is, is zedelijk; en wat zedelijk is, is ook redelijk inzichtelijk. De rechtvaardige oorlog is vanuit dit perspectief niet meer, maar ook niet minder, dan een wijze om de redelijke morele afwegingen die worden gemaakt aan de vooravond van een mogelijke oorlog, te structureren.

Of plichtethische benaderingen van oorlog ook een rechtvaardige oorlog in zich opnemen, hangt van twee factoren af. De eerste factor betreft de hiërarchie van plichten. Wat is belangrijker: de plicht om de vrede te bewaren of de plicht om rechtvaardigheid te scheppen? In het eerste geval moet men de regel hanteren dat het beter is onrecht te lijden dan het te begaan (Socrates), of te eisen dat de weg naar een rechtvaardige vrede geweldloos verloopt. Alleen als de plicht om rechtvaardigheid te schep-

pen de hoogste is, is er een mogelijkheid om oorlog te rechtvaardigen. Een voorbeeld hiervan is de verwerping van zijn eigen pacifisme door R. Niebuhr in het interbellum tussen de Eerste en Tweede Wereldoorlog.[6] Niebuhr bleef weliswaar plichtethisch denken, maar stelde een andere plichtenhiërarchie op, waardoor hij morele afwegingen ten aanzien van middelen tot het rechtvaardige doel in zijn ethiek kon integreren, en zo de gewapende strijd tegen het nazisme en fascisme kon steunen. De tweede factor is of de politiek zonder meer morele plichten wil uitvoeren, of ook praktisch moet kijken op welke manier de morele regels en de idealen het beste kunnen worden bereikt. Dat kunnen we een afwegingsethische benadering noemen. Een voorbeeld hiervan is de manier waarop de Wereldraad van Kerken in de jaren zeventig van de vorige eeuw zijn morele oordelen over de nucleaire afschrikking vormgaf: enerzijds verwierp de Wereldraad deze vorm van afschrikking om morele redenen, maar anderzijds was de raad bereid een coalitie aan te gaan met iedereen die in ernst concrete maatregelen voorstond om de kernbewapening te beteugelen.[7] In dit artikel zal ik de rechtvaardige oorlog behandelen als een zowel in doelethiek als plichtethiek te integreren vorm van een afwegingsethische benaderingswijze ten aanzien van de vraag wat een overheid moet of mag doen om in een situatie van interstatelijke conflictescalatie wapens in te zetten, met als doel het conflict te beëindigen met een moreel rechtvaardige uitkomst. Deze bepaling van het onderwerp impliceert ook dat dit artikel niet gaat over de godsdienstoorlog waarin de rechten van een religie de criteria voor een gewapend conflict bepaalt. De heilige oorlog legt de verantwoordelijkheid voor de oorlog uiteindelijk bij God in plaats van bij de acterende overheden of strijdende partijen. De godsdienstoorlog verklaart de rechten van godsdiensten tot rechtvaardige zaak in de zin van de rechtvaardige oorlog. De opvallende uitkomst van de scheiding kerk-staat in West-Europa is geweest dat alleen een seculier doel oorlog moreel kan rechtvaardigen. Noch de waarheid van een religie noch haar mogelijkheden tot ontplooiing kunnen voor een overheid een rechtvaardiging van oorlog vormen: de legitimatie van oorlog is geseculariseerd. Die uitkomst is paradoxaal omdat het oude christendom een secularisatie van de overheid beoogde, maar deze uiteindelijk tegen twee grote denominaties in — katholicisme en protestantisme — moest worden vastgesteld.

De grote denominaties van het westers christendom zijn dragers van een traditie van rechtvaardige oorlog als moreel referentiekader voor seculiere overheden

Desondanks zijn de grote denominaties van het westers christendom tot op heden drager van een traditie van rechtvaardige oorlog als moreel referentiekader voor seculiere overheden. Als zodanig zijn zij dialoogpartner van de overheden wat betreft de morele legitimiteit van oorlogen; eens te meer omdat overheden zelf dit referentiekader nauwelijks systematisch hanteren.

VROEGCHRISTELIJKE POLITIEKE MARGINALITEIT, ABSTINENTIE EN APOCALYPTIEK

In dit verband zijn de belangrijkste sociologische kenmerken van het vroege christendom: zeer beperkte toegang tot en identificatie met de politieke en religieuze macht, dus politiek-militaire en sociaal-culturele marginaliteit. Die vindt men ook uitgedrukt in het geweldsethos in het vroegste christendom.

Het vroegste christendom dwong Romeinse militairen niet uit krijgsdienst te gaan. Typerend zijn twee Schriftverhalen over militairen. Het eerste verhaal is dat van de centurio die Jezus om de genezing van zijn slaaf komt vragen.[8] Niet minder belangrijk is dat de eerste belijdenis van het geloof in de gekruisigde Christus uit de mond van Romeinse militairen kwam[9], een verhaal dat in ieder geval uitdrukt dat ook militairen Christus kunnen belijden.

Het belangrijkste bezwaar tegen de krijgsdienst was het van oorsprong Joodse argument, dat de Romeinse keizers zichzelf tot een god uitriepen, aan wie moest worden geofferd. Krijgsdienst bracht dus afgodendienst met zich mee. De kern van dit argument is dat men God meer moet gehoorzamen dan mensen.[10] Het argument dat krijgsdienst met zich meebrengt dat de militair mensen moet doden, leidde in de apostolische tijd niet tot principiële discussies. De redenen hiervoor waren echter contextueel. Het christendom had aanvankelijk geen toegang tot de politieke en religieuze macht in het Romeinse Rijk, en christenen hoefden geen beslissing te nemen om al dan niet oorlog te voeren. Het recht tot oorlog (*ius ad bellum*) had dus geen plaats in de vroegchristelijke ethiek; het was ook niet opportuun, omdat men zich feitelijk afzijdig hield van verantwoordelijkheden in leger en politiek.

In de vroege kerk had het overigens ook geen zin om naar wereldse macht te streven, omdat de eindtijdverwachting integraal deel uitmaakte van het geloofsgoed. De wederkomst van Christus werd zeer spoedig verwacht, en oorlogen vatte men vanuit dit perspectief op als geruchten van de ophanden eindtijd (Mt. 24: 6), zoals ook het boek Openbaringen illustreert.

VROEGCHRISTELIJKE THEOLOGIE VAN DE OVERHEID

Naast deze gegevens is er de oudste christelijke theologie van de overheid.[11] In zijn Romeinenbrief waarschuwt Paulus zijn medechristenen. In deze wordt de overheid allereerst geseculariseerd: zij is niet God, maar door God ingesteld. Dat men haar gehoorzaamheid schuldig is, volgt uit dit aan haar toegekende gezag. Uit zichzelf heeft ze geen gezag; zij is slechts dienaresse Gods — niet meer, maar ook niet minder. Hieraan verbonden is het Paulijnse wijsheidsethos: de overheid draagt het zwaard niet vergeefs; ze straft wie slecht handelt.

De theologische context hiervan wordt overigens gevormd door een *theologie van het kruis*, volgens welke een politiek-religieuze coalitie Christus kruisigde, maar God Hem niettemin opwekte, en aan Zijn Kerk een levenmakende Geest schonk. Dit in essentie trinitarische Godsverstaan zou het christendom behoren te behoeden voor het functioneren als politieke religie die de overheid religieus sanctioneert: 'Eén God, één Kerk, één Rijk'. Een dergelijke band met de overheid is op grond van een *theologia crucis* theologisch niet legitiem. Dat Christus 'onder Pontius Pilatus' is gekruisigd, staat niet per ongeluk in de geloofsbelijdenis. De oerchristelijke belijdenis van de drie-eenheid behoort het christendom te behoeden voor het risico dat het monotheïsme ontaardt in een politieke religie en/of verkeerd wordt opgevat als politiek messianisme.[12] In ieder geval dient de herinnering aan het leven, het lijden en de opstanding van Jezus van Nazareth ertoe om er ook inzake oorlogsvoering voor te waken dat de humaniteit wordt gewaarborgd,[13] en zwaar te laten wegen dat er bij elke oorlog slachtoffers vallen. Zij vormen het moreel referentiepunt in elke christelijke variant van de rechtvaardige oorlog. Dit criterium leidt ons niet uit de morele dilemma's, maar maakt ze eerder zwaarder.[14]

Voor zover er sprake kan zijn van een vroegchristelijk vredesethos, heeft dit betrekking op de wijze waarop christelijke gemeenten intern gerechtigheid en vrede, liefde en barmhartigheid gestalte geven en een ethos vormgeven dat in richting en kwaliteit kan concurreren met de stoïcijnse deugdenleer. Voor die deugdenleer waren de pleidooien voor beheersing van hebzucht, agressie en lust typerend. Die zijn niet typisch christelijk, maar ze kunnen wel goed worden geïntegreerd in een christelijke praxis van naastenliefde.

OORLOG ALS SPIRITUELE EN MYSTIEKE METAFOOR

In het nabijbelse christendom werd oorlog in belangrijke mate tot een spirituele metafoor. Een eerste begin hiervan ziet men reeds in de Schrift

bij Paulus die christenen oproept te lijden als 'goed soldaat van Christus'.[15] Iedere christen heeft een geestelijke strijd te strijden om 'in Christus' te blijven. De stap naar de oorlog als metafoor voor deze stap is klein.

De spirituele metaforisering van de oorlog is een proces dat niet zonder risico is gebleken. Zo vond Marcion (tweede eeuw na Christus) dat de gewelddadige God van het Oude Testament een andere moest zijn dan de God van Liefde uit het Nieuwe Testament. Het Oude Testament moest worden verworpen: een vorm van christelijk antisemitisch pacifisme.

Aan Origenes (185-253/254) komt de eer toe de oorlog als spirituele metafoor optimaal te hebben uitgewerkt. De plaats van de strijd is de ziel van de mens. Daar zoekt en vindt de mens een antwoord op het kwaad dat hij in de wereld — en niet minder in zichzelf — aantreft.[16]

TWEE BRONNEN VAN DE RECHTVAARDIGE OORLOGTRADITIE

De klassieke bijbelse rechtvaardiging van de rechtvaardige oorlog is de verdedigingsoorlog van Israël tegen de Amalekieten, vrijwel onmiddellijk na de exodus.[17] Het is een tekst die de oorlog in een defensieve context plaatst: het betreft geen aanvalsoorlog, maar een verdedigingsoorlog. Bovendien is dit een tekst die de rechtvaardiging van de oorlog verbindt met de strijd om gerechtigheid en bevrijding uit de knechting en slavernij: de verdedigingsoorlog is legitiem omdat ze de pas verworven vrijheid van Israël sauveert. Dit is een klassiek voorbeeld van een rechtvaardige oorlog: een strijd die mensen voeren voor een rechtvaardige zaak.

De receptie van deze klassieke bijbelse rechtvaardiging van de oorlog werd in de eerste drie eeuwen van het christendom getemperd door christenvervolgingen en door de herinnering daaraan.

De tweede bron van rechtvaardiging van de oorlog was het Romeinse recht, waarvan het christendom in de loop der eeuwen drager werd. Met name de Romeinse politicus, jurist en filosoof Cicero (106-43 v. Chr.) formuleerde in *De Re Publica* de voorwaarden waaraan een rechtvaardige oorlog moest voldoen, en die tot heden nog worden genoemd: een wettige basis is belangrijk; de rechtvaardige zaak moet zelfverdediging zijn; alleen een legitieme overheid mag oorlog voeren; een oorlog moet openlijk zijn verklaard.

De groei van het christendom, zijn spreiding over het Romeinse Rijk en zijn relatieve eenheid, maakten het tot een culturele en politieke machtsfactor in het instabiele Romeinse Rijk met zijn vele centrifugale politieke krachten. De constantijnse wending van het christendom[18] leidde ertoe dat Romeinse keizers het graag een rol zagen vervullen als politieke religie: Eén God, één Rijk, één Kerk'. Het feit dat keizer Theodosius in 383

door kerkvader Ambrosius tijdelijk werd geëxcommuniceerd wegens oorlogsmisdaden, tekent de positie van kritische staatsgodsdienst die het christendom inmiddels had verworven. Dezelfde Ambrosius integreerde het denken van de antieke Romeinse politicus, jurist en filosoof Cicero in de christelijke vredesmoraal. De theorie van de rechtvaardige oorlog hield op dat moment niet veel meer in dan een aantal criteria waaraan een oorlog moest voldoen. Onderscheidend voor Ambrosius is dat hij de rechtvaardige oorlog verbindt met de leer van de 'gelegenheid om in te grijpen' (*occasio proxima*): wie toeziet hoe zijn naaste lijdt, in staat is om in te grijpen maar dat niet doet, geeft de naaste gelegenheid tot het kwaad en is daardoor medeschuldig.[19] Het is niet toevallig dat deze visie vanuit een staatsgodsdienst wordt gegeven: ze vooronderstelt dat de overheidsactor over wiens praxis het gaat, macht tot ingrijpen heeft. De leer van de *occasio proxima* is uiterst succesvol gebleken: ze levert tot op heden een legitimatie voor interventionisme ten behoeve van slachtoffers van geweld, zoals bij genocide. Ze vormt dan ook de ethische kern van de fundering van humanitaire interventie.

AUGUSTINUS

Kerkvader Augustinus (354-430) — inspirator van beide grote westerse christelijke denominaties —heeft de traditie van de rechtvaardige oorlog voorzien van een theologisch referentiekader: de tweerijkenleer. De kern hiervan is dat de mens ten diepste op vrede gericht is. De kern van de zonde is het op aarde te willen genieten (*frui*), wat slechts in de *civitas Dei* te bereiken is. De mens kan het aardse slechts gebruiken (*uti*) met het oog op vrede, maar hierbij hoort wel het kunnen voeren van oorlogen. Augustinus verbindt hiermee namelijk een visie op de gelaagdheid van het menselijk kwaad in de geschiedenis. De politieke context van de tweerijkenleer vormde de val van Rome in 410, die door Augustinus werd verwerkt in zijn magnus opus, *De Civitate Dei*. Die val van Rome riep de vraag op: hoe kon een door God gesteund rijk, waarin christenen de macht hebben, in 's hemelsnaam toch worden verslagen? Het antwoord op deze vraag werd gevonden in een zondeleer met meerdere lagen. De aanvalsoorlog tegen Rome was allereerst een onrechtvaardige oorlog omdat hij door een niet legitieme overheid werd gevoerd. Als zodanig is de oorlog symptoom van zonde. Maar ten tweede was deze oorlog tegen Rome ook een straf van God tegen de Romeinen, die in hun levensvoering niet voldoende beantwoordden aan Gods wil. Oorlog is dan dus een instrument in Gods heilsplan: van Gods vergelding. Ook is hij, ten derde, een instrument in de goddelijke heilspedagogie: de christelijke machthebbers moeten ervan leren. Ten

vierde moet Rome zich wel verdedigen tegen de aanvalsoorlog, want de bescherming van het christelijk rijk is een rechtvaardige zaak. Maar van de verdediging van Rome kan men, ten vijfde, niet de definitieve aardse vrede verwachten, want die is, ten gevolge van de macht van de zonde in 'het rijk van deze wereld' onmogelijk.[20]

ENKELE STELLINGEN

Ik eindig deze bijdrage met de volgende stellingen:

1 Het vroegste christendom was niet pacifistisch in de moderne zin van het woord; het argumenteerde op hoofdlijnen theologisch en ethisch anders dan zowel hedendaags pacifisme als de rechtvaardige oorlog.

2 De legitimiteit van de rechtvaardige oorlog in de christelijke traditie hangt in belangrijke mate af van de wijze waarop christenen het eerste testament en in bijzonder het boek Exodus hanteren;

3 Het 'succes' van de rechtvaardige oorlog in de christelijke traditie hangt af van enerzijds het universele karakter van de doelethische rationaliteit die in de rechtvaardige oorlog als morele traditie tot uitdrukking komt, en anderzijds van het succes en het tanen van het augustijnse kader van de theologie van de zonde.

4 Het twintigste-eeuwse christendom heeft van de rechtvaardige oorlog gebruik gemaakt om de militaire bevrijding van nazisme en fascisme te rechtvaardigen, en ethische posities ten opzichte van nucleaire afschrikking te bepalen. In het eerste geval ging het om een argument van het type rechtvaardige zaak. In het tweede geval ging het om toepassing van vier beginselen: (a) de verwachte (dis)proportionaliteit van het gebruik van kernwapens in een oorlog; (b) de indirecte effecten van zowel de afschrikking als de beëindiging ervan; (c) de vraag of eenzijdige kernontwapening de tegenstander 'de naaste gelegenheid tot het kwaad zou geven'; en (d) de inschatting van de vraag of nucleaire afschrikking de intentie tot oorlog met zich mee brengt, dan wel slechts een optie hierop impliceert. Deze vier nucleaire vraagstukken illustreren de redelijkheid van de doelethische argumentatiestijl.[21]

Het gebruik van de rechtvaardige oorlog als morele traditie herleeft juist daar waar het internationaal recht geen uitkomst biedt

5 De rechtvaardige oorlog is in de twintigste eeuw herleefd in drie contexten: (a) in het kader van de dekolonisatie — met 'rechtvaardige onafhankelijkheidsstrijd tegen het Westen gericht —, waardoor in het Westen de

legitimiteit van oorlogen aan kracht verloor en in het kielzog daarvan de benadering van de rechtvaardige oorlog minder op westerse staten werd toegepast; (b) in het kader van gewapend verzet binnen staten (tegen apartheid en dictaturen);[22] (c) in het kader van de strijd tegen genocide in de strijd van Tanzania tegen het Oeganda van Idi Amin en later tegen de etnische zuiveringen in voormalig Joegoslavië. Opvallend is dat deze voorbeelden illustreren dat het gebruik van de rechtvaardige oorlog als morele traditie juist daar is herleefd, waar het internationaal recht geen uitkomst bood.

6 In de 21e eeuw heeft de morele traditie van de rechtvaardige oorlog in het westen zijn exclusief christelijke imago verloren. In de publieke discussie wordt ze nu ook vaak geassocieerd met de islamitische visie op gerechtvaardigde oorlog (*jihad*). In deze discussies worden de christelijke en islamitische visies op gerechtvaardigde oorlog en 'heilige' oorlog te vaak verward.

Op theologisch niveau heeft het westers christendom zowel in zijn protestantse als in zijn rooms-katholieke variant sinds de Tweede Wereldoorlog goeddeels de rechtvaardige oorlog grondig herzien. Ik noem vier aspecten van deze bijstelling van de theorie van de rechtvaardige oorlog.

1 De kerken hebben het internationaal recht dat sinds 1945 is ontwikkeld, in het bijzonder in het kader van het Handvest van de VN, als normatief erkend voor de interpretatie van de rechtvaardige oorlog. Dit betekent in concreto vooral dat militaire interventies alleen zijn te rechtvaardigen als zelfverdediging, noodhulp, of represaille.

2 Het recht op zelfverdediging van staten weliswaar te erkennen (conform art. 51 van het VN Handvest), maar tegelijk de Veiligheidsraad als bovenstatelijk gezag bij internationale conflicten en bedreigingen voor de internationale veiligheid te erkennen en te bevorderen[23] Hierdoor is het morele discours rond oorlogen verjuridiseerd, waardoor de rechtvaardige oorlog als morele (en niet juridische) traditie aan kracht en betekenis heeft ingeboet.

3 Het politiek augustinisme had met zijn *in dubio pro auctoritate* (bij twijfel moet men het bevoegde gezag volgen) geen ruimte gelaten voor individuele gewetensbezwaren van afzonderlijke militairen. Dit veranderde in de twintigste eeuw: kerken ondersteunden steeds actiever het wettelijke recht van dienstplichtigen op (al dan niet selectieve) dienstweigering.

4 De kerken erkennen het pacifisme als authentieke christelijke optie. Zij verbinden dit met streven naar conflictpreventie via niet-militaire strategieën voor conflictbeheersing. Deze ontwikkelingen tezamen hebben

een strikte toepassing van de criteria uit de morele traditie van de rechtvaardige oorlog kunnen verbinden met een afwegingsethische benadering die erop is gericht oorlog zoveel als maar mogelijk is te vermijden (prudent pacifisme).[24]

CONCLUSIE

Ik kom tot de conclusie dat het vroege christendom om inzichtelijke redenen geen visie op gerechtvaardige oorlogvoering ontwikkelde (maar ook niet pacifistisch was) en dat de aanvaarding, het tanen en het latere herleven van de rechtvaardige oorlog als morele traditie enerzijds te herleiden lijkt tot de natuurrechtelijke en dus universele waarheidsaanspraken van de morele traditie van 'rechtvaardige oorlog' en anderzijds van contextuele factoren. De rechtvaardige oorlog herleeft zo, juist als men denkt hem overwonnen te hebben. Het denken over oorlog en vrede blijkt telkens opnieuw een morele grondslag nodig te hebben, die de kaders van politiek en recht kan dynamiseren. Het is voor religieuze tradities hachelijk om de theorie van rechtvaardige oorlog in de publieke discussie onder de aandacht te brengen, omdat men religie (te) vaak met geweld associeert. Toch is het belangrijk dat de rechtvaardige oorlog als morele benaderingswijze overeind wordt gehouden. In onze Nederlandse samenleving zouden kerken en andere religieuze gemeenschappen er goed aan doen deze maatstaven te hanteren in de discussie over de vraag of het land moet deelnemen aan vredesoperaties.

Noten

1 Het oosters christendom kent niet een uitgewerkte sociale moraal waarvan dit gedachtegoed deel zou uitmaken.
2 J.J.G. van der Bruggen, *Verzekerde Vrede of Verzekerde Vernietiging. Ontwikkeling van een theorie van gerechtvaardigde afschrikking.* Kampen 1986.
3 A. van Iersel, *On the Future of The just Defense Tradition*.
4 J. de Graaf, *Elementair begrip van de ethiek*, Haarlem 1972, 24.
5 Coppieters, Bruno, and Nick Fotion (eds.*). Moral Constraints on War: Principles and Cases*. Lanham, Md.: Lexington Books, 2002.
6 Niebuhr, Reinhold. *The Nature and Destiny of Man*, 2 Vols. New York: Charles Scribner's Sons, 1964.
7 F. van Iersel, 'Religie en vrede', in: H. Schaefer (red.), *Handboek Godsdienst in Nederland*, 362-378, hier: 365.
8 Mt. 8, 5-11
9 Mt.27:54 par.
10 Hand. 4: 19
11 Rom. 13, 1-7)
12 Voor een discussie over deze te nuanceren stelling zie: A. Schindler, *Monotheismus als politisches Problem? Erik Peterson und die kritik der politischen Theologie*. Peterson beweerde ten tijde van de opkomst van het fascisme, dat de triniteittheologie het monotheïsme als politieke religie onmogelijk heeft gemaakt. Ik neem hier de positie in dat dit idealiter inderdaad het geval zou moeten zijn, maar dat het zeer de vraag is of er daadwerkelijk een einde is gekomen

aan misbruik van het christendom als politieke religie.

13 Vgl. J.B. Metz, *Glaube in Geschichte und Gesellschaft*, Mainz,1977, 77-101.

14 A.H.M. van Iersel en Th. A. van Baarda, *Basisboek militaire Ethiek*. Budel 2002.

15 2 Tim. 2:3.

16 Deze spiritualisering van de oorlog tot metafoor was niet moeilijk te combineren met een zich ontwikkelde traditie van allegorische exegese. E. Noort, 'Geweld en het Oude Testament', in: S. McAvenue, 'Geweld en kwaad in de Bijbel', in: *Internationaal Commentaar op de bijbel*, Band 1, 334-342, hier: 340. Zie ook de klassieke studie over allegorische exegese van J. Danielou, *Sacramentum Futuri. Studie over wortels van de bijbelse typologie*. Baarn 1993, (oorspr. 1950).

17 Ex. 17, 8 e.v.

18 G. J. Heering sprak in 1924 van: *De zondeval van het christendom. Een studie over christendom, staat en oorlog*. Utrecht 1981 (oorspronkelijk 1924), waarmee hij de aanvaarding van het geweldmonopolie van overheden door het christendom onder Constantijn aanduidde, en een agenda ontwikkelde voor een christelijke visie op de staat die meer door recht dan door macht wordt gekenmerkt.

19 Ambrosius, *De Officiis ministrorum* I 36/178: Migne, Patrologia (series) Latina (MPL), 16, Sp. 75.

20 Dit berust op een samenvatting van J. Coleman, *St. Augustine: Christian Political Thought at the end of the Roman Empire*, in: B. Redhead, *Political Thought from Plato to NATO*, BBC 1985, p. 45-60, en: G. Weigel, *Tranquillitas Ordinis. The present Failure and Future Promise of American Catholic Thought on War and Peace.* Oxford/New York 1987, 26-32.

21 Meer over nucleaire ethiek in: F. van Iersel en M. Spanjersberg, *Vrede leren in de Kerk*, Kampen 1985.

22 Zie F. van Iersel, *Religie en Vrede*, in: H. Schaeffer, *Handboek Godsdienst in Nederland*, Amersfoort 1992, blz. 362-378, met een overzicht van politieke invloeden op het denken over het oorlog en vrede op blz. 363 en 364.

23 Symbolisch hiervoor is de Encycliek *Pacem in Terris* van paus Johannes XXIII. Sdd. 11 april 1963. In de protestantse ethiek kan hier het oeuvre van W. Huber als maatgevend worden genoemd.

24 De uitdrukking prudent pacifisme stamt van de Nederlandse polemoloog B.V.A. Röling.

Rechtvaardige oorlog vanuit hindoeperspectief

Geweldloosheid is het hoogste streven. Maar er kunnen zich situaties voordoen in dit onvolmaakte aardse leven dat de inzet van geweld geoorloofd is. Uit klassieke hindoeteksten blijkt dat men zich tegen onrecht mag verweren. Voor eerbiedwaardige en wijze mensen die weten van de onvernietigbaarheid en onvergankelijkheid van de ziel, is schande erger dan de dood.

door *dr. Anand Bierdja*

Sinds 2003 als krijgsmacht pandit verbonden aan de Dienst Hindoe Geestelijke Verzorging binnen het nederlandse leger

DE MENS IS EEN SOCIAAL WEZEN. Hij heeft rechten en plichten en moet een saamhorige samenleving gaan dienen. Maar soms is hij te koppig, leeft voor eigen bestwil en denkt niet aan anderen en hun gevoelens. De mens heeft normen en waarden en probeert ernaar te leven. In de *Atharva-Veda* komt het volgende citaat voor: 'O, mens leef met elkaar en koester hartelijke gevoelens voor elkaar; net zoveel genegenheid, zoals een koe koestert voor haar pas geboren kalfje en koester geen vijandige gevoelens jegens anderen'. Ieder mens dient als vriend te worden behandeld. Behandel anderen hoe je zelf behandeld wil worden. Wat maakt de mens uniek? Omdat de mens intelligent is en ook aan de zwakkeren denkt. Chanakya heeft in zijn boek *Chanakniti* het volgende gezegd: 'Tussen de mens en een dier is het verschil van intellect. Evenals een dier, een mens eet, slaapt, heeft angst en zorgt ook voor nakomelingen. Dat doen beiden, maar juist de wijsheid die de mens heeft maakt hem uniek'. Maar door een egoïstische houding brengt de mens soms zijn leven, maar ook dat van anderen in gevaar. Sinds de mensheid bestaat, hebben er conflicten bestaan. Men heeft ze ook vaak goed kunnen bijstellen. Maar naarmate de tijd doordrong, werd de mens egoïstisch. Dan denkt men alleen aan zichzelf en niet aan anderen. Dat brengt de samenleving in gevaar. Er wordt dan op gewezen dat het niet

goed is voor de samenleving, maar men luistert er niet naar. Het heeft dan ook te maken met de macht die men heeft gekregen. Het hindoeïsme leert *ahimsa parmo dharmah*: 'geweldloosheid is het hoogste streven'. Je mag niet zomaar geweld gebruiken; zelfs een mier mag je niet zomaar doden. Als het per ongeluk gaat, is dat iets anders. Zelfs door je uitspraak mag je niemand pijn doen.

Je mag niet zomaar geweld gebruiken; zelfs een mier mag je niet zomaar doden

Het gaat om het drievoudige pijnlijden te ontstijgen, zegt de Sankhya-filosofie. Men onderscheidt drie soorten van pijn:

* *Adhyatmik pijn* — innerlijk verdriet, wanneer iemand op sterfbed ligt of iemand ernstig ziek is. Dat doet zeer veel pijn.
* *Adhibhautik pijn* — die door andere levende wezens wordt veroorzaakt, zoals door een haai of een slang worden gebeten. Dit kan de dood veroorzaken.
* *Adhidaivik pijn* — natuurrampen: bijvoorbeeld overstroming, tsunami (aardebevingen) en vulkanische uitbarstingen.

SRI RAMA

Wij moeten deze drievoudige pijnsoorten ontstijgen en tot *moksha* (verlossing van lichamelijkheid en aards bewustzijn) komen. Hindoes geloven in de reïncarnatie. Mensen moeten in volgende levens terugkomen om opnieuw handelingen te verrichten en daarmee het karma opbouwen voor het volgende leven. De ziel is onsterfelijk en we moeten in onze levens naar de onsterfelijkheid streven en worden bevrijd uit dit gebonden en onvolmaakte bestaan.

Het aardse leven is niet volmaakt, integendeel. Als iemand, bijvoorbeeld, onrechtvaardig wordt behandeld, dan mag hij zich tegen dit onrecht verweren, zelfs al zou hij daarvoor zijn leven moeten opofferen. In het klassieke epos *Ramayana* heeft Shri Rama — een van de avatara's, verschijningen van Vishnoe in menselijke gedaante — Ravana, de demonenkoning van Sri Lanka, uitgeschakeld, omdat hij diens vrouw Sita had ontvoerd. Shri Rama heeft eerst via dialoog geprobeerd zijn vrouw terug te krijgen, maar dat is hem niet gelukt. Hij heeft alle middelen ingezet om op een vreedzame manier zijn wederhelft terug te krijgen. Toen het niet lukte, heeft Shri Rama uiteindelijk het pad van oorlog gekozen. Hij had geen andere weg. Volgens het hindoeïsme mag niemand andermans vrouw ontvoeren en haar onzedelijk behandelen. Daarop staat volgens de heilige geschriften een zware straf. Shri Rama heeft de regels van de klassieke

geschriften gevolgd en Ravana in de oorlog gedood. Ravana had duivelse gedachten en heeft daarvoor met zijn leven geboet. Zulke mensen komen we in alle culturen en gemeenschappen tegen. We mogen zulke daden niet dulden, want het is schadelijk voor de samenleving. Deze strijd van Shri Rama was, zo gezien, een rechtvaardige oorlog. Als Shri Rama dat niet had gedaan, zouden zijn volgelingen en de bevolking hem geen dapper mens noemen en over schande spreken. Hij heeft gedaan wat volgens de overlevering juist is.

Intussen zijn er in die oorlog heel veel kinderen wees geworden en vrouwen weduwen. Ouderen zijn aan hun lot overgelaten. Eigenlijk is oorlog voeren nooit goed, wanneer je achteraf de ellende ziet. Maar aan de andere kant is er ook hoop. De samenleving wordt zo van kwade elementen bevrijd. Men dient echter altijd alert te zijn. Een strijder (krijger) dient zijn land, cultuur, familie en samenleving veiligheid te bieden. Dit is zijn plicht. Door zich zo in te spannen zal hij aan het einde van zijn leven, zo leert de Bhagavadgita, *moksha* (verlossing) bereiken.

OORLOG EN PLICHT VOLGENS DE BHAGAVADGITA

In het andere grote hindoe-epos, de *Mahabharata,* is één van de bekendste episoden het gesprek tussen de aanvoerder, de krijger Arjua, en Krishna, met Sri Rama de meest bekende avatara [incarnatie; red.] van Vishnoe. Het deel van de *Mahabharata* met dat gesprek heet de *Bhagavadgita* — dit geschrift is momenteel een van de invloedrijkste boeken in grote hindoestromingen. Als Arjuna tijdens de oorlog, waarvan de *Mahabharata* de voorgeschiedenis en de afloop verhaalt, tussen de twee partijen komt te staan, begint hij te twijfelen of hij de strijd zal aangaan of niet. Hij ziet zijn familieleden, zijn neven en andere geleerden van wie hij les kreeg, voor hem staan. Hij denkt: moet ik deze mensen die zo belangrijk zijn voor mijn leven, doden om Gods koninkrijk te bereiken? Is het dat wel waard? Hij zegt het tegen Sri Krishna: hoe vreemd is het dat we voorbereidingen treffen om zulke zondige activiteiten te begaan! Gedreven door een verlangen naar koninklijk geluk, zijn we bereid onze eigen familieleden te doden!

Het gaat in de *Mahabharata* om een strijd tussen twee verwante families, genaamd de Pandava's en de Kaurava's. De Kaurava's hadden op een sluwe manier alles aan de Pandava's ontnomen. De Pandava's hebben alles gedaan om de oorlog te voorkomen. Zelfs hebben ze Shri Krishna naar de koning Dhritrashtra, de vader van de Kaurava's, gestuurd om een deel van het land aan hen terug te geven. Maar Durjodhana, de oudste zoon van koning wilde daarvan niet weten: 'ik zal geen centimeter plek aan jullie geven zonder te vechten'. Daarna heeft Krishna besloten dat er voor recht-

vaardigheid zou moeten worden gestreden. De godheid wordt Arjuna's wagenmenner, maar zal zelf niet vechten. Zij gaan naar het slagveld en Arjuna ziet zijn familie en zijn leermeesters. Als hij Arjuna vol mededogen, terneergeslagen en met zijn ogen vol tranen ziet zitten, spreekt Shri Krishna hem als volgt toe:

'Mijn beste vriend Arjuna, waar komen deze onzuiverheden vandaan? Ze passen helemaal niet bij iemand die de waarde van het leven kent. Ze leiden niet tot hogere doelen, maar tot schande. Geef niet toe aan deze onterende zwakheid. Ze passen niet bij jou. Zet deze kleingeestige lafhartigheid van je af en sta op, o, bedwinger van de vijand.

Arjuna antwoordt als volgt: 'Het is beter om in deze wereld als bedelaar te leven, dan om te leven ten koste van de levens van grote zielen die mijn leraren en families zijn. Ook al verlangen ze naar materieel gewin, toch blijven ze mijn meerderen en families. Wanneer zij gedood worden, zal alles waarvan we zullen genieten, besmeurd zijn met bloed. Ik weet niet meer wat mijn plicht is en ben door een vrekkige zwakheid mijn evenwicht kwijt. In deze toestand vraag ik je me met zekerheid te vertellen wat het beste voor mij is. Ik ben nu je leerling en ik geef me volkomen aan jou over. Onderricht me.'

Krishna reageert dan weer: 'Hoewel je wijze woorden spreekt, treur je om iets wat het treuren niet waard is. Zij die wijs zijn, treuren noch om de levenden noch om de doden... Zoals de belichaamde ziel in dit lichaam voortdurend overgaat van kinderjaren naar jeugd en van jeugd naar ouderdom, zo gaat ze op het moment van de dood over naar een ander lichaam. Een wijs persoon raakt door zo'n verandering niet verward... De ziel is onvernietigbaar en onvergankelijk. Het materiële lichaam zal zeker vergaan; het is een omhulsel, waarin de *atma* tijdelijk huist — de *atma*: de spirituele identiteit, een onvernietigbaar, onmeetbaar eeuwige levend wezen. Strijd daarom, o, afstammeling van Bharata. De ziel is ongeboren, eeuwig, oorspronkelijk en permanent. Ze wordt niet gedood wanneer het lichaam wordt gedood. Zoals men nieuwe kleren aantrekt en de oude opgeeft, aanvaardt de ziel nieuwe (materiële) lichamen en geeft ze de oude en nutteloze op.'

Krishna probeert Arjuna te inspireren om te gaan vechten. Hij zegt: 'O Partha, fortuinlijk zijn de kshatriya's (strijders) aan wie zich zulke gelegenheden om te strijden voordoen zonder dat ze daarnaar op zoek waren, want de deuren van de hemelse poorten gaan zo voor hen open. Als je niet gaat vechten, zullen de mensen altijd schande over je spreken en voor eerbiedwaardige personen is schande erger dan de dood. De grote legeraanvoerders, die jouw naam en eer altijd hoog achten, zullen denken dat je het slagveld enkel en alleen uit angst hebt verlaten en zullen je daarom onbeduidend vinden. Als je op het slagveld gedood wordt, bereik je hemel-

se poorten en als je de strijd wint, geniet je van je koninkrijk hier op aarde. Wees daarom vastberaden, sta op en strijd! Strijd om het strijden zelf, zonder te denken aan geluk of verdriet, winst of verlies, overwinning of nederlaag; wanneer je zo handelt, zul je nooit tot zonde vervallen.'

Zo heeft Shri Krishna Arjuna ingewijd in wat een strijder moet weten om te doen wat hij moet doen. Als hij zijn plicht niet uitvoert, zullen mensen hem dat kwalijk nemen.

Wij kunnen deze strijd vergelijken met onze innerlijke strijd. Elke dag worden we daarmee geconfronteerd. De ene keer blijven we onze slechte kant de baas, de andere keer wint het slechte van ons. Dit is altijd zo geweest en zal altijd zo blijven. Uit innerlijke strijd kunnen we lering trekken, al is dat geen gemakkelijke opgave. Wanneer men niet eerlijk en oprecht is, verliest men deze strijd tegen wat niet goed is. Binnen het hindoeïsme verbindt men wat men doet met wat men in het volgende leven zal meemaken. Als je in dit leven onrecht niet hebt bestreden, kan je er in het volgende leven weer mee in aanraking komen. Arjuna moet zijn plicht doen; maar wie macht misbruikt, is verantwoordelijk voor de gevolgen daarvan. De oorlog die in de Mahabharata wordt beschreven, heeft ellendige sporen nagelaten. Veel mensen — gewone mensen en bijzondere mensen — hebben hun leven in deze opgeofferd. Toch was het voor Arjuna en zijn menen nodig om hun rechten op te eisen. Omdat het op een vreedzame manier niet ging, moest het op het allerlaatst door de strijd. Voor je rechten moet je niet gaan bedelen. Als je ze niet op een goede en eerlijke manier kunt verwezenlijken, dan moet je daarvoor opkomen, desnoods door te vechten.

Als je in dit leven onrecht niet hebt bestreden, kan je er in het volgende leven weer mee in aanraking komen

OORLOG EN VREDE

Welke lessen kunnen we uit deze klassieke hindoetekst trekken? De situaties van mensen verschillen van land tot land. In veel landen vertrouwen burgers de leiders niet, en vaak terecht. Wanneer mensen ontevreden zijn, zien we ze protesteren. Daar hebben ze recht op, al wordt het niet altijd gewaardeerd. Sommige politici trekken een muur van wantrouwen om zich op. In veel landen lijdt de bevolking onder onderdrukking. Als ze in opstand komen, begint de ellende... Men wil terrorisme uitschakelen. Heel wat mensen offeren hun leven daarvoor op. Voor hun familie is dit hartverscheurend. Als we om ons heen kijken, zien we op veel plaatsen in

de wereld burgeroorlogen, zoals in Irak en Afghanistan. Het lijkt wel of we helemaal in oorlogen verwikkeld zijn geraakt. Als we ervan horen of het via de media zien, staan we in tweestrijd. Wat moeten we van deze oorlogen denken?

Altijd blijft het eerste beginsel dat mensen op een menswaardige manier moeten worden behandeld. Maar wat te denken van oorlog en oorlogsgeweld?

In de loop van de geschiedenis zijn de meeste oorlogen gevoerd om het eigen gebied uit te breiden, om onderdrukking te beëindigen, vrijheid van godsdienst te realiseren, godsdienst op te leggen, of om een bevolking of een ras te 'zuiveren'. Hoe komen mensen aan dit soort ideeën? Hoe kunnen mensen een oorlog, waarin hele volken of volksstammen worden uitgeroeid, rechtvaardig noemen? Het is niet te begrijpen dat mensen zulke wrede daden verrichten om hun wensen in vervulling te brengen.

We moeten ons wel drie keer bedenken voor we tot oorlog overgaan. Eerst moet men alles doen om door dialoog en onderhandelingen een oplossing te bereiken. Maar als een dialoog geen oplossing biedt, dan dienen we voor het recht onze plichten na te komen. In een goede en normale staat moeten we kunnen leven zoals we het willen.

Als we op aarde vrede willen brengen, moeten we beginnen in onszelf vrede te zoeken. Ieder mens heeft de verantwoordelijkheid om de samenleving te dienen en te beschermen. Als de samenleving krachtig is, kunnen ontwikkelingen positief zijn om een stevige basis voor de samenleving te creëren.

In de *Atharva-Veda* staat: 'O Heer van het heelal, mogen wij onze vrienden en vijanden niet vrezen. Mogen wij geen enkele vrees hebben voor bekende zowel als onbekende dingen. Mogen wij zonder vrees zijn overdag en wanneer wij slapen gedurende het wakker zijn overdag'.

In de Tweede Wereldoorlog zijn miljoenen mensen gedood. De ellendige gevolgen ervan zijn nog altijd pijnlijk aanwezig. Veteranen kunnen vertellen wat ze toen hebben meegemaakt. Op oudere leeftijd worden ze opnieuw met de oorlog geconfronteerd door hun dromen over de ellende die ze hebben meegemaakt. Sommige leven nog steeds in trauma. Na zoveel jaren zoveel leed... Dan spreken we nog niet eens over de jodenvervolging en de huidige conflicten die daaruit voortvloeien. Kijk wat oorlog voor personen en voor landen als gevolgen heeft. Het streven naar vrede staat voorop. In een andere mantra wordt gezegd: 'Trek gezamenlijk op, communiceer op een toon zoals de rechtschapen geleerden het vroeger eensgezind deden. Blijf op de door hun ingeslagen weg door dat gedachtegoed te bewaren, in ere te houden, te ontwikkelen, te integreren en te verspreiden'.

Als men slechte daden verricht en macht misbruikt, komt men wat men verkeerd doet later weer tegen. Daarom zeggen we als hindoes: 'Behandel iedereen vriendelijk en leef niet alleen voor jezelf. Je hebt vandaag de macht, maar morgen kan je op straat staan. Daarom, wees lief en betrokken bij je medemens.'

Oorlog is een misdaad, zeggen de geleerden, maar, zoals we hebben gezien, als geweld een goed doel dient, dan wordt dat goedgekeurd. Natuurlijk is het beter om geen oorlog te voeren. In ons innerlijk hebben we strijd genoeg, elke dag opnieuw. De ene keer winnen we, de andere keer verliezen we. In de wereld in het groot gaat het niet anders. Maar toch moeten we blijven proberen om door onzelfzuchtige dienstbaarheid een vruchtbare samenleving te creëren.

AFGHANISTAN, Kabul
Een Afghaanse man bidt naast een Nederlandse ISAF-eenheid (International Security Assistance Force) vlak buiten Kabul. ISAF is een gezamenlijke vredesmissie van de VN en de NAVO
Foto: Martin Roemers | PANOS

De rechtvaardige oorlog in de klassieke islam

Vanuit de klassieke opvattingen gezien kan oorlog alleen worden rechtvaardigd op grond van zelfverdediging, treft geweld alleen combattanten en moeten gevangenen goed worden behandeld en na de oorlog worden vrijgelaten. Deze klassieke regels laten ook zien hoezeer de praktijk van oorlogsgeweld hiermee vaak contrasteert.

door *Marzouk Aulad Abdellah*

Universitair docent *fiqh*, Centrum voor Islamitische Theologie, faculteit der Godgeleerdheid, Vrije Universiteit.

VOOR EEN JUISTE BEOORDELING VAN DE islamitische visie op gerechtvaardigde oorlog moeten we het uitgangspunt van de islam goed voor ogen houden: in betrekkingen tussen landen, volkeren en individuen gaat het om vrede en niet om oorlog. De oorlog moet geen regel, maar een uitzondering zijn. Binnen de islam is de staat of de kalief de enige instantie die een vijand de oorlog kan verklaren. Individuele personen hebben geen enkel recht om de oorlog (jihad) te verklaren aan anderen, noch binnen, noch buiten islamitisch grondgebied. Ieder die tot de jihad oproept, schendt daarmee de bevoegdheden van de leider. De imam, in de ruime zin van het woord, is degene, die de taak heeft om de jihad te verklaren wanneer het nodig is. In deze bijdrage zal ik aan de hand van Koranteksten, overleveringen van de profeet en de jurisprudentie van de moderne geleerden het thema oorlog in de klassieke islamitische ethiek en wetgeving (*fiqh*) beschrijven — met voorbijgaan aan de praktijk die vaak niet aan deze maat van het geloof beantwoordt... Deze concentratie op de norm is nodig om de norm die binnen de islam behoort te gelden helder te stellen.

OORLOG DE UITZONDERING

Het uitgangspunt van de islamitische visie op oorlog en strijd is dat deze onder alle omstandigheden vermeden moeten worden en slechts onder bepaalde omstandigheden zijn geoorloofd. Voor de islam staat centraal dat de ziel van de mensheid beschermd moet worden. De islam beschouwt het doden van één mens als het doden van alle mensen. Het doden van één iemand kan leiden tot meer geweld en meer slachtoffers. De Koran is hierover heel duidelijk: 'Derhalve hebben Wij aan de Israëlieten voorgeschreven dat wie iemand doodt, anders dan voor doodslag of wegens verderf zaaien op de aarde, is alsof hij de mensen gezamenlijk heeft gedood en dat wie iemand laat leven is alsof hij de mensen gezamenlijk heeft laten leven' (soera Al-Maída, 5:32). De islam keurt het doden af en raadt moslims aan om de confrontatie met de vijand in eerste instantie te vermijden.

Zoals het woord 'oorlog' zelf al naar beelden van verwoesting en destructie verwijst, zo beschrijft en waarschuwt de Koran voor de draconische gevolgen ervan. In de Koran wordt 'oorlog' vaak geassocieerd met verwoesting; de Koran staat oorlog pas toe als er sprake is van grof onrecht. Allah roept op om onrecht en tirannie te bestrijden. We lezen duidelijk in de Koran dat Allah wil dat wij elkaar te helpen om het goede te doen. Immers, als mensen elkaar niet weerhouden om dingen verkeerd te doen, gaat het mis: 'En indien God sommige mensen niet met behulp van anderen tegenhield, zouden ongetwijfeld kloosters, kerken, synagogen en moskeeën, waarin dikwijls de naam van God wordt herdacht, afgebroken zijn' (soera De pelgrimstocht, 22:40).

* * *

Als oorlog onvermijdelijk is, dan is deze aan strenge regels gebonden. De geoorloofde oorlog moet heldere en redelijke doelstellingen hebben, en ook de manier van oorlog voeren en de middelen die in de strijd zijn toegestaan, zijn aan criteria onderworpen. Binnen de islam worden synoniemen voor oorlog gebruikt zoals *jihad*, *verovering* en *mars*. De verschillende vormen van oorlog zijn in de islamitische traditie vaak en uitvoerig behandeld. Jihad betekent het tegenhouden van de vijand, het vechten tegen de agressor. De jihad is in de islamitische leer geen doel op zich, maar een soort strijd ten faveure van de vrede. In de geschiedenis hebben mensen vaak oorlogen gevoerd om te heersen en fortuin te maken, maar de jihad is in de islam verbonden met de bescherming van Allahs woord.

De jihad in de islam is niet voor iedereen verplicht: sommigen mogen jihad voeren, maar anderen niet. Het is, zoals een geleerde zegt, geen primaire maar een secundaire verplichting. De reden hiervan is dat de jihad

de vrede in haar tegendeel verkeert en in die zin verval is (alsof iets goeds ophoudt te bestaan). Daarom is iemand die oorlog voert alleen geloofwaardig wanneer hij onrecht jegens Allah en mensen wil tegenhouden. Deze interpretatie van de jihad vinden we bij veel moderne geleerden terug. Zij zien de jihad als een noodzakelijk kwaad. Het is een slecht middel om het goede te beschermen. Abdelkarim Khatib bijvoorbeeld, zegt dat de jihad een kwaad is dat moslims moeten plegen om agressie en onrecht tegen te houden. In dit geval verandert het kwaad in het goede, want het gaat om een rechtvaardig doel. Als agressie en onrecht niet door de jihad tegengehouden worden, dan zal het kwaad immers ongeremd kunnen heersen.[1]

De vroege islam heeft de jihad pas gerechtvaardigd toen de moslims in Medina werden aangevallen

De vroege islam heeft de jihad pas gerechtvaardigd toen de moslims in Medina werden aangevallen. Vanwege de agressie tegen de moslims heeft Allah hun de jihad voorgeschreven om de stabiliteit van de *oemma* — de islamitische gemeenschap — te waarborgen en de vrede tussen de mensen te handhaven.

De jihad is in de islam dus geen prioriteit; het is een middel dat soms noodzakelijk is. De Koran zegt: 'Vechten is je geboden ofschoon je er afkerig van bent; maar het kan zijn dat je tegenzin hebt in iets terwijl het goed voor je is en het kan zijn, dat je iets behaagt terwijl het slecht voor je is. God weet het en jij weet het niet' (soera Al-Bakara, 2:215). Als de moslim zijn weg tot vrede kan vinden, dan moet hij niet aarzelen om die weg te bewandelen. De moslims hebben in het verleden vaak vredesakkoorden met hun vijanden gesloten; zulke vredesakkoorden mogen door hen nooit worden geschonden.

HET BEGRIP GERECHTVAARDIGDE OORLOG

De jihad in de islam is opgelegd als zelfstandige actie die de moslim moet ondernemen. Het is een onvermijdelijke en zo rechtvaardige reactie op een agressieve actie van buitenaf. In de Koran zelf lezen we: 'Wanneer gij degenen ziet, die onze tekenen bespotten, wendt u dan van hen af, totdat zij een ander gesprek beginnen. En als Satan het u doet vergeten zit dan niet, nadat het in uw herinnering opkomt, met het onrechtvaardige volk bijeen' (soera Al- an'am, 6:69). In het begin was de oproep tot de islam zeer vreedzaam — men bedenke de verwantschap van het woord islam met het woord *salam*, vrede. Moslims moesten onrechtvaardige mensen dus mijden (en

zo conflicten voorkomen). Maar, zoals al gezegd, de moslims werden zelf doelwit van agressie en onderdrukking. Naar aanleiding daarvan werd de jihad toegestaan: 'Strijdt voor de zaak van God en weet, dat God alhorend, alwetend is.' De imam Shafii zegt dat dit vers in Mekka is gekomen naar aanleiding van een serie agressieve acties tegen moslims.[2] Wij zien zo dat de jihad onder zeer bepaalde omstandigheden gerechtvaardigd is. Welke omstandigheden gelden als zodanig?

REGELS VOOR GERECHTVAARDIGDE AANLEIDINGEN VOOR EEN OORLOG

Het doel van de jihad zoals deze in de islamitische traditie is gedefinieerd, is het verspreiden van de islam (als geloofsvertrouwen en -gehoorzaamheid).[3] Als mensen zich met God verbinden en in geloofsvertrouwen leven, leidt dit ongetwijfeld tot vrede en veiligheid. Van hieruit kunnen we de jihad verder preciseren.

1 De primaire taak van moslims is het geloof (islam) vrijelijk te verbreiden en iedereen die het afwijst te weerleggen. Vrijheid van geloof moet gewaarborgd zijn, want mensen moeten hun geloof in vrijheid kunnen kiezen. Als het verspreiden van de islam volgens de norm van de vrijheid van geloof niet verhinderd wordt, dan is er geen behoefte aan de jihad. De islam als religieuze traditie voor iedereen is gebaseerd op beginselen van rechtvaardigheid voor alle mensen: 'En wij hebben u slechts gezonden als een brenger van blijde tijdingen en een waarschuwer voor het gehele mensdom, maar de meeste mensen begrijpen het niet' (soera Saba, 34:28). Die vrijheid moet men verdedigen.
2 De jihad heeft ook als doel het opkomen voor zwakken.[4]
3 Als strijd is de jihad een zelfverdediging tegen welke agressie dan ook: het verdedigen van jezelf, van je gezin, je familie en je gemeenschap. Als men niet wordt aangevallen, is oorlog niet gerechtvaardigd.
4 Jihad is gerechtvaardigd tegen diegenen die vredesverdragen schenden. Dit geldt zowel voor moslims onderling als ook voor moslims versus niet-moslims. Maar voordat tot geweld wordt overgegaan, dient om bloedvergieten te voorkomen eerst te worden onderhandeld.

Nogmaals, de islam is geen religie van jihad. De islam roept op tot het streven naar vrede. De Koran zegt in duidelijke woorden: 'als zij (ongelovigen) zich van jullie afzijdig houden en niet tegen jullie strijden en jullie vrede aanbieden, dan heeft Allah voor jullie geen weg tegen hen geopend om hen te doden' (soera Vrouwen, 4:90). De profeet die Allahs woorden in de praktijk vertaalde, zei tegen zijn volgelingen: 'Probeer je vijand te vermijden, mocht dit niet het geval zijn, blijf dan wijs' (soera Al Anfal, 8:61). Uit de Ko-

ran en de overleveringen van de profeet kunnen we duidelijk concluderen dat de islam, in tegenstelling tot allerlei andere beweringen, een religie is van vrede.

* * *

De islam keurt oorlogen af die worden gevoerd om andere redenen dan de verdediging van Allahs woord, bijvoorbeeld om persoonlijke redenen. De jihad wordt in de Koran steeds genoemd in combinatie met het opkomen voor het geloof en de gelovigen. Pas als het geloof en de gelovigen door anderen worden bedreigd, mag de moslim de oorlog verklaren (soera Vrouwen, 4: 90). Als er na een oorlog vrede wordt bereikt, dienen de moslims het akkoord te respecteren.[5]

REGELS TIJDENS OORLOGSVOERING IN DE OUDSTE TIJD

Als de moslims toch oorlog voeren, dan moeten zij zich houden aan de regels zoals die in de islam zijn beschreven. Deze regels zijn gebaseerd op de Koran en de Soenna. Moslims moeten tijdens de oorlog barmhartig en humaan zijn.

1 *Verraad verboden*
Veertienhonderd jaar geleden heeft de islam het verraad verboden. De oorsprong van dit verbod ligt, zoals we al zagen, bij de profeet: 'Jullie moeten binnenvallen, maar niet verraden of lichamen verminken'[6] In de islam is het de strijder verboden vrede te beloven aan de tegenstander en hem later toch te doden. Al Chafiai zei hierover: 'Ik ken geen geschil op dit punt'.[7]

2 *Non-combattanten*
Tijdens de oorlog zijn alleen vijandelijkheden geoorloofd tegen diegenen die vechten. Moslims mogen geen kinderen, vrouwen, ouderen en aanbidders/geestelijken doden, want die nemen geen deel aan de strijd.

Moslims moeten tijdens de oorlog barmhartig en humaan zijn

De profeet zag een gedode vrouw tijdens de oorlog en zei: 'Zij moest niet gedood worden.'[8] Hij zei ook: 'Jullie moeten geen kinderen doden.' De strijders zeiden daarop: 'O profeet, zijn het geen kinderen van heidenen dan?' Maar hij zei: 'Is jullie doel dan om kinderen van heidenen te doden?' en hij zei verder tegen een van de bevelhebbers: 'Vaar wel in de naam van God, dood geen kinderen, geen vrouwen en overdrijf niet. Breng gerechtigheid, want God houdt van moslims.'[9]

3 *Verraad*
Moslims mogen tijdens de oorlog geen verraad plegen, zij mogen hun beloften niet breken en zij mogen niets vernielen of verwoesten.

4 *Gevangenen*
Als tegenstanders zich overgeven, dan hebben ze in allerlei opzichten recht op een goede behandeling. Gevangenen zijn niet meer in staat om te strijden. Omdat zij geen gevaar meer vormen, moeten ze volgens de islam met respect en humanitair behandeld worden.[10] Gevangenen hebben recht op medische behandeling, voeding en bescherming totdat ze in vrijheid worden gesteld.[11] Toen de profeet de stad Mekka had veroverd, bracht hij geen van de inwoners schade toe. Sterker nog, hij vroeg zijn mensen om de bewoners van de stad geen kwaad te doen.[12] Gewonden mag men geen pijn doen. Na de strijd mag de vijand niet worden gedood, maar moet hij gevangen worden genomen en later worden vrijgelaten

5 *Verminkingen*
Als een moslim zijn tegenstander tijdens de oorlog doodt, dan mag hij diens lichaam niet verminken. De islam verbiedt het verminken of verwaarlozen van lijken, want het lichaam is heilig. Als de profeet iemand benoemde tot bevelhebber, adviseerde hij hem altijd om de lichamen van doden niet te verminken of te misvormen. 'De profeet motiveerde de moslims altijd tot een goede behandeling en raadde ze het verminken af.'[13]

6 *Vernielingen*
Het is in de islam verboden te vernielen of te verwoesten. Men mag geen vruchtbare bomen omhakken en geen bewoonde gebieden vernietigen of in brand steken. De profeet zei altijd tegen zijn bevelhebbers: 'Verniel geen woningen, kap geen vruchtbare bomen, vernietig geen bewoonde huizen, dood geen een schaap of kameel alleen als je honger hebt, kap of verbrand geen palmen.'[14]

Vernielen mag geen doel op zich zijn. De vijanden onnodig schade toebrengen is religieus niet toegestaan. Dit leidt tot vernielingen en God houdt niet van vernielers. De islam verbiedt vernietigingswapens die geen onderscheid maken tussen militaire en burgerdoelen. Ook is het verboden om de mensen als schild te gebruiken.[15]

LATERE REGELS VOOR GERECHTVAARDIGD GEWELD IN DE OORLOG

Zoals we hebben gezien, is oorlog in de islam alleen geoorloofd als middel om zichzelf te verdedigen tegen bedreigingen van het eigen geloof of het eigen land, om de vrijheid van godsdienst te garanderen en om het plegen

van onrecht te bestrijden. Waar deze redenen niet bestaan, is er geen reden voor geweld en oorlog. We zien ook terug in de vroege islam. Ik geef een aantal voorbeelden. De oorlog is uitsluitend een noodzaak om zichzelf te verdedigen tegen het kwaad van de vijand, maar iedere noodzaak heeft zijn beperking. Als je het kwaad van de vijand met een zachter middel kunt bestrijden, mag je niet voor een harder middel te kiezen. Anders is er sprake van overtreding en zich vijandig opstellen, en dat is verboden in de islam. In de Koran staat: 'En bestrijdt op Gods weg hen die jullie bestrijden, maar begaat geen overtredingen; God bemint de overtreders niet' (soera Al-Maída, 5:32). Welnu, Ibn Al-Arabi (overleden in 1240) geeft de volgende interpretatie van dit vers: 'Vecht alleen tegen wie je wilt doden en dat zijn volwassen mannen, maar niet tegen vrouwen, kinderen of geestelijken.' Deze regels vinden we ook in het bevel van kalief Omar aan Yazid, zijn bevelhebber in een missie naar Syrië.[16] Het is ook verboden om willekeurige aanvallen te plegen die schade kunnen toebrengen aan de gewone burgers, bijvoorbeeld bij Al Moghni wa Al-Charh: 'Je mag ook geen wapens gebruiken om de pijn te verergeren bij de vijand wanneer het mogelijk is om hem te verslaan zonder deze wapens te gebruiken'.[17] De reden is dat je op die manier mensen opzettelijk laat lijden of hen kwelt, en dat is verboden in de islam. De profeet zei: 'God zal op de dag des oordeels mensen pijnigen die anderen op de aarde pijn hebben gedaan.'[18]

Het woord 'mensen' is hier algemeen. Het omvat moslims en niet-moslims. Bovendien verbiedt de islam het mishandelen van dieren, laat staan van mensen.[19] Je mag in het algemeen geen wapens gebruiken; dit is alleen geoorloofd als het noodzakelijk is om het kwaad van de vijand te bestrijden.

De kaliefs ontsloegen bevelhebbers die zich niet aan de geldende regels van oorlogsvoering hielden. Zo heeft bijvoorbeeld kalief Omar zijn bevelhebber Khalid ontslagen omdat hij hard was tijdens de strijd. Aan de andere kant prees hij Amro Ibn Al As en zei ooit over hem: 'Ik mag de strijd/oorlogen van Amro, omdat zij zacht zijn en met zo min mogelijk geweld'.[20] Het is ook verboden in de islam om een wapen te gebruiken waarmee je schade op lange termijn kunt toebrengen aan natuur en milieu. Ravage aanrichten is niet toegestaan. De Koran zegt hierover: 'en veroorzaak geen ellende door op de aarde verderf te zaaien' (soera Al-Bakara, 2:60).

CONCLUSIE

We mogen dus concluderen dat het klassieke denken van de islam over oorlogsvoering is dat men in de eerste plaats alles moet doen om oorlog te voorkomen, en dat men, als oorlog dan toch noodzakelijk is, zo min mo-

gelijk agressie moet gebruiken. In de bronnen van de islam worden aan gevangenen — gelovig of ongelovig — humanitaire rechten toegekend. De islam verbiedt expansieoorlogen die naar dominantie over anderen streven. Ook wraakzuchtige oorlogen zijn verboden. Daarnaast zien we dat de islam elke vorm van verwoesting tijdens de oorlog verbiedt. In de Koran staat: 'En wanneer hij zich afwendt (dan) gaat hij op de aarde rond om er verderf te zaaien en het gewas en het vee te vernietigen. En Allah houdt niet van het verderf' (soera Al-bakara, 2:205).

Vanuit de klassieke opvattingen gezien is jihad beperkt tot zelfverdediging, treft geweld alleen combattanten en moeten gevangenen goed worden behandeld en na de oorlog worden vrijgelaten. Wellicht ten overvloede nog dit: bij de vraag naar de klassieke opvattingen van een traditie over een bepaald onderwerp, moet men zich beperken tot de klassieke visie — en zich ervan weerhouden in te gaan op praktijken waarin deze regels met voeten worden getreden. Volgens de regels van de dialogische studie van religies mogen we de eigen goede regels niet met de slechte praktijken bij anderen vergelijken, maar alleen klassieke opvattingen met elkaar en goede en slechte praktijken met elkaar. Ook aan de vraag hoe het komt dat de praktijken vaak bij de regels achterblijven, moeten we hier voorbijgaan. Juist daardoor winnen de klassieke regels aan zeggingskracht: ze zijn een spiegel die moslims en — waarom niet? — anderen wordt voorgehouden.

Noten

1 Abdelkarim Khatib (1981) *Alharb wa salam fi Al-islam*. Dar la-fikr al-Arabi, p. 74.
2 Soera Al- an'am 6:69; Shafii, *Mousnad Al Chafi*, 3, p. 350.
3 Het woord islam betekent primair geloofsvertrouwen en -gehoorzaamheid en secundair de gemeenschap van mensen die door islam aan God verbonden zijn (de *oemma*). Van daaruit is islam ook de gebruikelijke term geworden voor 'de islam' als een cultuur die ook niet-gelovige 'moslims' omvat — net zoals een term als 'christendom'.
4 Imam Al-Mawardi, *Alhawi al-Kabir*, deel 18. Beiroet: Dar Al-fikr, p. 15.
5 Mohamed Said Boti, *Jihad in de islam*, Beiroet: Dar Al-Fikr, p. 107.
6 Alsoukani, *Nail Al Aoutar*, deel 7, p. 230;. Ibn Hajar al-'Asqalãnî, *Fath al-Bãr bi-sharh sahîh al-Bukhãrî*, 236 (Ibn Hajar al-'Asqalãnî (1362-1361AD). Mohammed ibn ismail al-kahlani al-sanani, *Sobol Al salam fi Boulough Al Maram, min Adillat al-Ahkam*, uitgeverij mostafa al-babi al-halabi, Cairo, 1960, 4e druk, deel 4, p.1339. Abdollah Ahmed Ibn Ahmed Ibn Qodama, *Al Moghni wa Al-Charh Al Kabir*, dar alkutub Al-Ilmia, Beiroet, 1994 deel 1, pp. 502v.; 439-444.
7 Al-Mawardi, Alhawi al-kabier, Cairo, al-maktaba al-tigaryya, 1994, deel 18, p. 204.
8 Deze hadith werd vermeld in: Hadith Al-Choukani, *Nail Al-Aoutar*.
9 Hadith Nail Al-Aoutar, bij Al Choukani, boekhandel Dar Al-Tourat Cairo, deel 4, p. 55; Al-ImamAbi Bakr Ahmed Ibn Al-Hosein Ibn Ali; Al Bayhaqi, *Al-sonnan Al-kobra*. Dar Al-Marifa, deel 7, p. 272, 90-9.
10 Ibn Hajar, *Fath Al-Bari Ala Scharh sahih Al-bokhari*, deel 6, 116. Mostafa Al-babi Al-halabi, p. 211.

11 Mohamed Abou Zahra (1981). Dar Al-Fikr Al-Arabi, p. 106, Nathaiyat Al Harb Fi-Líslam; Ibn Taimya. Beiroet: Dar Al-Kitaab Al-Arabi, p. 43; Abdelouahhab Khalaf Al Syasa Al-Chariya (1977). Cairo: Dar Al-Ansar, p. 89; Aboe Al Maoudoudi (1985) *Shariat Al Islam fi-ljihad, wa al-alaqaat dawlya*. Cairo: Dar al-sahwa, p. 173.
12 Abou Obaydah (1985) *Al Amoual*. Cairo: Dar ihya al-tourat, p. 157.
13 Al Mabsot, *Al sarkhasi*, pp. 32-10.
14 Jamharat, *Khotab Al Arab*, p. 144-1.
15 Al islam wa-lharb, p. 74.
16 Ibn Al-Arabi (1998) *Ahkam Al-Koran*, deel 1. Beiroet: Dar Al-kutub Al-ilmya, p. 104.
17 Abdollah Ahmed Ibn Ahmed Ibn Qodama (1994) *Al Moghni wa Al-Charh, Al Kabir dar alkutub*, deel 1. Beiroet: Al-, Dar al door kutub Al-Ilmia, p. 502 e.v.
18 Al-Choukani *Nail Al Aoutar* (deel 7), p. 238; Abou Oubayda. Al Amoual, p. 59.
19 Mousnad Al Chafi3i 315. Mohammed ibn ismail al-kahlani al-sanani, *Sobol Al Slam*, deel 2, p. 1192. Het verhaal van opsluiting van een kat.
20 Abou Zahra, *Nathariyat Al Harb Fi-líslam*. Cairo: Dar al-fikr al-arabi, p. 15.

Literatuur

Abdelouahhab Khalaf (1977) *Shariat Al Islam fi-ljihad*. Cairo: Dar al-ansar.
Abdelkarim Khatib (1981) *Alharb fi Al-islam*. Cairo: Dar Al-fikr al-arabi.
Abn Al-arabi (zonder jaar) *Ahkam Al-Koran*. Beiroet, Dar Al-Fikr (zonder jaar)
Almawdudi, Aboe Yala, *Shariat Al Islam fi-ljihad, wa al-alaqaat dawlya*, Cairo, Dar al-sahwa 1 druk, 1985
Abou zahra, Mohamed, *Al Alaqat Al Daouliya fi-líslam*, Cairo, Dar al- fikr al-Arabi, 1981
Abou zahra, Mohamed, *Nathaiyat Al harb fi-líslam*, Cairo, Dar al-fikr al-arabi, 1936
Al-Mawardi, Abi al-Hasan Ali Ibn Mohamed, *Al-Hawi Al Kabir*, Beiroet, Dar Al-fikr, almaktaba al-tigarya, 1994
Al-Sargasi, Imam Mohamed ibn Achmed, (587 HA / 1229 AD), *Kitab Al-Mabsout*, Beiroet, Dar Al- kutub L-ILMYYA, 1993
Boti, Mohamed Said, *Jihad in de islam*, Beiroet, Dar Al-Fikr, 1993
Hassan Ibrahim al-naser, *Jamharat Khotab Al Arab*, Cairo, Dar A-Alfikr Al-arabi, 1921
Ibn Ali, Mohamed, al-Shawkãnī (zonder jaar) *Nayl al-awtã, sharh muntaqa al-akhbã*, Cairo: Al-Tourth.
Ibn Hajar al-'Asqalãnī (1987) *Fath Al Bari, fi charh' sahih al-bokhar*i. Cairo: Alkulyat Alazharya.
Ibn Qodama (1994) *Al Moghni wa al-Charh ʿal-Kabir*. Beiroet: Dar alkutub al'ilmiyyah.
Ibn Taymia (zonder jaar) *Al Siyasa Al Chariya, Fi islah Al-rai waraiya*. Beiroet: Dar al-kitaab al-Arabi.
Imam al-bayhaqi, AbuBakr Ahmed Ibn al-Hasan Ibn Ali (1989[1]) *Al-Sounnan Al-Kobra*. Beiroet, Dar Al-marifa.
Mohammed ibn Ismail al-kahlani al-sanani, Sobol (1998[4]) *Al salam fi Boulough Al Maram, min Adillat al-Ahkam*. Cairo: Mostafa al-babi al-halabi.
Obaydah, Abou (1980) *Al Amoual*. Cairo: Dar ihya al-tourat, nasr lil takafa.

Koran en terreur. Kortsluiting in *Liberaal Reveil*

In Liberaal Reveil*, het tijdschrift van het wetenschappelijk instituut voor de VVD, stond onlangs een artikel van H.S.M. Frankenvrij (pseudoniem) dat veel ophef maakte. Hierin wordt gesteld dat de Koran gezuiverd moet worden van haat- en geweldpassages of anders verboden kan en moet worden. Teunissen weerlegt het betoog van Frankenvrij in drie stappen. Eerst bestrijdt hij de stelling dat de Koran het Heilige Boek van haat en geweld is. Daarna maakt hij duidelijk dat het angstverhaal over de eeuwenoude botsing tussen de islam en Europa een historische mythe is. Ten slotte ontmaskert Teunissen de antidemocratische agenda van Frankenvrij.*

door *Harrie Teunissen*

Historicus van de islam. Hij schreef onder meer de essays 'Van Poitiers tot Fortuyn; de islam in de spiegel van de Lage Landen' voor het stadsdebat 'Islam en integratie' van de gemeente Rotterdam (2005) en 'Een foto van Mohammed; het islamitisch beeldverbod als westerse mythe' in het vorige zomernummer van CDV. Zie verder: www.siger.org.

'DE KORAN FUNCTIONEERT ALS HET psychologisch ontstekingsmechanisme van de fundamentalistisch islamitische terreur,' stelt H.S.M. Frankenvrij maart 2007 in *Liberaal Reveil*, het tijdschrift van het wetenschappelijk instituut voor de VVD. Deze aanval op de islam en de moslims staat centraal in het artikel 'De Koran getoetst aan de westerse beschaving en rechtsorde'. De auteur typeert de Koran als 'primitief, ongenuanceerd en haatdragend met name jegens andersdenkenden'. Frankenvrij baseert zich op de '"haat-en-geweld'verzen" die 'bij vrijwel elke (voor)lezing uit de Koran — bijvoorbeeld vrijdags in de moskee — aan bod komen'. De auteur erkent dat ook in de Hebreeuwse Bijbel zeer moordzuchtige passages

voorkomen, met name in de boeken van Mozes. Het 'oorlogszuchtige en exclusieve godsbeeld van de Koran' zou overeenkomen met dit 'primitieve beginstadium van het joodse geloof'. Sinds het optreden van profeten als Elia, Jesaja en Jeremia staat echter 'de ene God niet aan de kant van de macht en het militaire succes doch aan de kant van het recht'. Vandaar dat die moordzuchtige passages 'bij de joden al zo'n 2800 jaar geen rol meer [spelen] ter rechtvaardiging van het voeren van oorlog of van het beoefenen van terreur'. De jood Jezus staat in deze profetische traditie. Jezus maakt bovendien onderscheid tussen kerk en staat, getuige zijn uitspraak: 'Geeft aan de keizer wat de keizer toekomt, en aan God wat God toekomt' (Matth. 22). En het Nieuwe Testament predikt 'een boodschap van zachtheid, liefde, vergevingsgezindheid, vreedzaamheid, nederigheid, zelfverloochening, verzaking van het aardse'.

Terwijl de Bijbel een eeuwenlange redactiegeschiedenis kent, zou de Koran binnen enkele decennia na de dood van Mohammed in 632 zijn ontstaan. In die Koran wordt, aldus Frankenvrij, tot in den treure een hoofdgedachte van Mohammed herhaald: 'Allah heeft de ongelovigen verdoemd, en zij zullen in dit nabije leven met geweld worden bestraft en daarna tot in eeuwigheid branden in het vuur van de hel.' Ook hypocriete moslims worden hardhandig aangepakt. Anders dan in de Bijbel zou in de Koran het distantiërende historische kader van moordzuchtige passages geheel ontbreken. De directe rede en de gebiedende wijs in de tegenwoordige tijd dienen 'ter (be)vestiging van de pretentie dat de Koran letterlijk het onveranderlijke en onfeilbare woord van Allah zou weergeven dat momentaan en direct tot de islamieten van alle tijden en plaatsen (...) wordt uitgesproken'. Daarom velt Frankenvrij dit oordeel: 'De Koran wekt in de naam van Allah de 'ware gelovigen' (de islamieten) op tot haat jegens en tot doodslag en moord op en het voeren van oorlog tegen de 'ongelovigen' (met name ook de joden) en tot het mishandelen en verminken van ongehoorzame vrouwen, echtbrekers, dieven etc. Het verspreiden of daartoe in voorraad hebben van de Koran en het openlijk ten gehore brengen van de inhoud ervan is, volgens allang bestaande wetgeving, een misdrijf ("discriminatie' en opruiing"): zie de art. 137e en 132 van het Wetboek van Strafrecht.' De enige uitweg om rechtsvervolging te voorkomen is volgens de auteur het door islamitische redacteuren vaststellen van 'een legale versie (...) waarin alle opwekkingen tot haat en tot het plegen van misdrijven zijn geëlimineerd'.

* * *

Liberaal Reveil voorzag dat deze harde aanval op de islam heftige reacties zou oproepen. Het pseudoniem Frankenvrij is immers gehanteerd op aanraden van de redactie: 'Better safe than sorry.' Volgens Heleen Dupuis,

VVD-senator en redactievoorzitter, draagt het artikel bij aan het debat over religie in de samenleving, al vindt zij het voorstel om de Koran te censureren 'een idioot idee'. Dat de Koran een gewelddadig en haatzaaiend geschrift is 'wisten we allemaal al', maar we moeten het debat volgens Dupuis niet voeren in termen van de strafwet.

Voor *De Groene Amsterdammer* is niet alleen 'het quasi-wetenschappelijk niveau' van het artikel zorgwekkend. Frankenvrijs kortsluiting van de Koran met islamitische terreur is volgens dit weekblad een symptoom van 'het huidige proces van zelfontbranding' van de VVD. De schrijver lijkt wel een salonvariant van Geert Wilders, die moslims in Nederland oproept om de helft van de Koran te verscheuren. In een column stelt de PVV-leider zelfs: 'De islam is meer een gewelddadige ideologie dan een religie.' Op deze provocatie zou prompt gereageerd zijn door een ayatollah, die met een fatwa zou hebben opgeroepen de politicus te vermoorden; andere islamitische geestelijken dreigen Nederland met economische sancties. Intussen haast de VVD-fractie in de Tweede Kamer zich te verklaren dat Frankenvrij 'absoluut niet het standpunt van de VVD vertegenwoordigt. (...) De auteur vergelijkt een geschrift uit de zevende eeuw met de situatie anno nu, maar die vergelijking gaat mank'. De fractie vindt het 'ongelukkig' dat de VVD hierdoor in de hoek van de PVV wordt gedrukt.

Het politieke steekspel over een harde of terughoudende aanpak van de fundamentalistische islam ontwijkt het debat over een machtige vooronderstelling: '*De Koran is gewelddadiger dan de Bijbel*'. Deze idee vormt niet alleen een obsessie voor Wilders en Frankenvrij, maar bedreigt eenieder die de Koran ter hand neemt met beelden van zelfmoordaanslagen in het hoofd. Niet in het minst in het geseculariseerde West-Europa, waar de Bijbel tot de 'culturele bagage' behoort en waar moderne christenen de 'God der wrake' verdrongen hebben door de 'God der liefde'.

Deze bespreking en weerlegging van Frankenvrijs toetsing van de Koran aan de westerse beschaving en rechtsorde wordt niet ingegeven door diens wetenschappelijke kwaliteiten. Uit het artikel blijkt geen kennis van de Koranexegese en 'haat-en-geweldverzen' worden verkort geciteerd of geparafraseerd zonder dat dit wordt aangegeven. De belangrijkste bronnen voor de botsing tussen de Koran en onze moderne staat komen van figuren als Mohammed B. en Fawaz Jneid, de salafistische imam die weigerde om minister Verdonk de hand te schudden. Ook Frankenvrijs historische schets over de islam en Europa is niet gebaseerd op wetenschappelijke literatuur. De auteur is in deze een amateur vol vooroordelen, maar dat maakt hem of haar niet minder relevant. Zijn of haar vrees voor 'hét islamitische gevaar' leidt tot een kortsluiting tussen Koran en terreur.

Mijn weerlegging van het betoog van Frankenvrij bestaat uit drie delen.

In het eerste deel bestrijd ik de stelling van Frankenvrij dat de Koran — in tegenstelling tot de Bijbel — het Heilige Boek van haat en geweld is. Ik ga daarbij met name in op de betekenissen van het sleutelbegrip: de jihad. Het tweede deel laat zien dat de eeuwenoude botsing tussen de islam en Europa, die de angst voor 'de oprukkende islam' aanwakkert, een historische mythe is. Het derde deel ontmaskert de antidemocratische agenda van Frankenvrij.

1) DE KORAN: HET HEILIGE BOEK VAN HAAT EN GEWELD?

Frankenvrijs visie op de God van de Bijbel en van de Koran is niet makkelijk onderuit gehaald. Er zijn diverse Bijbelpassages die de wending van oorlogszuchtig naar vredelievend doorkruisen, zoals er vele verzen zijn die tegen de identificatie van de Koran met terreur spreken. Die worden in bladen en op websites ook wel tegen de auteur ingebracht. Toch mist men daarmee de portee van zijn artikel. Frankenvrij stelt namelijk dat de 'haat-en-geweld'verzen van de Koran, in tegenstelling tot vergelijkbare passages van de Bijbel, elk historisch kader missen dat relativerend en distantiërend werkt. In de Koran zou het letterlijke en onfeilbare woord van God rechtstreeks spreken tot moslims van alle tijden en plaatsen. Deze lezing is onhoudbaar. Juist omdat de Koran — zeker in vergelijking met de Bijbel — niet verhalend is, kan hij niet worden losgemaakt van de grote traditie van de Koranexegese. Díe gaat natuurlijk er niet, zoals Frankenvrij, van uit dat Mohammed de auteur is en dat de Koranverzen vorm kregen vanuit zijn drijfveren en omstandigheden. God heeft zijn woorden echter niet willekeurig geopenbaard, maar ingespeeld op vragen en problemen binnen de eerste moslimgemeenschap. Vanwege dit antwoordkarakter van de Koran is het onderzoek naar de aanleidingen van de openbaringen (*asbaeb an-noezoel*) en de reconstructie van hun achtergronden van groot belang, ook in de orthodoxe islam. Pas als men de Koran in zijn historische context begrijpt, wordt duidelijk wat hij ons nu nog te zeggen heeft. Hét begrip uit de Koran dat de islamitische terreur legitimeert, is natuurlijk de jihad. Frankenvrij noemt de jihad niet; diverse 'haat-en-geweld'passages uit de Koran die in *Liberaal Reveil* aan de kaak gesteld worden, zijn echter jihadverzen. Vandaar dat ik hieronder in drie paragrafen de achtergrond en ontwikkeling van dit begrip schets. Achtereenvolgens bespreek ik 1) de betekenis van de jihad in de Koran, 2) de jihad in de berichten omtrent de profeet Mohammed en 3) de jihad in het oorlogsrecht van de sharia. Maar voordat de Koran aan bod komt, zet ik kort Frankenvrijs visie op de Bijbel op losse schroeven.

De Bijbel: van oorlogszuchtig naar vredelievend?

In de Bijbel wordt de God van Mozes beleden als de Heer van de geschiedenis van het verbond met zijn volk. Bij de inname van Palestina kunnen de Israëlieten op Hem rekenen: 'Straks zal de Heer, uw God, voor u de volken uitroeien die nu nog het land bewonen dat voor u bestemd is... U daarentegen moet alles wat ik u gebied strikt naleven; voeg er niets aan toe en doe er ook niets van af' (Deut. 12). De God van het recht uit de boeken van de grote profeten verdringt echter, volgens Frankenvrij, de God van het geweld uit de Thora en 'de eerste profeten' naar het primitieve begin van het jodendom. Voortaan zouden de 'moordzuchtige passages' in de geschiedenis van het joodse volk geen rol meer spelen. Historisch en theologisch is deze cesuur, achthonderd jaar voor onze jaartelling, echter absurd. Het lijkt een truc om de ergste geweldverhalen uit de Bijbel buiten de balans met de Koran te houden. De lof op de Heer als krijgsheld wordt echter bezongen in Exodus 15 én in Jeremia 42. Ook de redactie van het boek Deuteronomium wordt pas afgesloten na de Babylonische ballingschap (586-539). En psalm 137, waarin de dichter treurt aan de rivieren van Babel, eindigt met: 'Gelukkig hij die jouw [Babels] kinderen grijpt en op de rotsen verpletterd.' De God van Israël blijkt ook een jaloerse God, die zijn volk verbiedt zich te assimileren aan de religieuze gebruiken van de buurvolken; zelfs gezamenlijke maaltijden zijn uit den boze. De Thora legitimeert in de tweede eeuw voor Christus niet alleen de guerrilla van de Makkabeeën tegen het Griekse bewind, maar speelt ook een hoofdrol in de 'burgeroorlog' tussen ultraorthodoxe en hellenistische joden.

De jood Jezus scheidt evenmin de Wet (de Thora) van de Profeten. Wel verklaart hij de liefde voor God en de naaste tot de grondslag daarvan (Matth. 22). Zijn enige daad van agressie is het omgooien van tafels en stoelen in de tempel. Toch zegt hij: 'Ik ben niet gekomen om vrede te brengen, maar het zwaard' (Matth. 10). En bij Lucas 19: 'En die vijanden van mij die niet wilden dat ik koning over hen werd, breng hen hier en dood ze voor mijn ogen.' Dergelijke 'haat-en-geweld'gelijkenissen moeten natuurlijk in hun context begrepen worden; dat geldt echter ook voor de passages uit de joodse Bijbel en de verzen uit de Koran. Jezus neemt bovendien alle schuld op zich en zijn kruisdood verwijst naar de dood van de rechtvaardige knecht in Jesaja 53: 'Om onze zonden werd hij doorboord, om onze wandaden gebroken. Voor ons welzijn werd hij getuchtigd, zijn striemen brachten ons genezing.' Toch wordt Mattheüs 27 veel joden noodlottig: 'Laat zijn bloed óns dan maar worden aangerekend, en onze kinderen!' Bovendien, terwijl de vergelding in het Oude Testament eindigt met de dood, begint het straffen van de zondaren in het Nieuwe Testament pas goed na de dood. In het boek der Openbaring — Frankenvrij weet zich geen raad

met die 'bizarre Apocalyps' — verschijnt de ruiter voor rechtvaardigheid met 'een scherp zwaard, om daarmee de heidenen te slaan' (Openbaring 19, vers 15). Als het christendom staatsgodsdienst is, wordt Jezus met deze ridder op het witte paard geïdentificeerd en tegen 500 verschijnt Christus als goddelijke strijder in een mozaiek in Ravenna. Uit de geschiedenis blijkt dat de Bijbel, door selectie en interpretatie, goed bruikbaar is bij de rechtvaardiging van oorlogen, kruistochten, pogroms en zuiveringen. Frankenvrijs visie op de God van de Bijbel, die na zijn oorlogszuchtig en exclusief begin de God wordt van recht, vrede en liefde, is dus veel te simpel. Voor het actuele debat over geweld in de Bijbel verwijs ik naar Assmann 2003, Dietrich 2005, Matthews 2005 en Smelik 2005.

Frankenvrijs visie op de God van de Bijbel, die na zijn oorlogszuchtig begin de God wordt van recht, vrede en liefde, is veel te simpel

Culmineert jihad in heilige oorlog?

De gangbare westerse definitie van jihad luidt: heilige oorlog ter expansie van de islam. Een analyse van de Koran leert dat de vertaling 'heilige oorlog' problematisch is. Dat ligt niet alleen aan westerse vooroordelen, ook binnen de islam zijn de betekenis en de draagwijdte van dit sleutelbegrip omstreden. Om de betekenis van de term jihad te begrijpen, moet men een beroep doen op het Arabisch. De stam gevormd door de drie medeklinkers *djim*, *ha'* en *dâl* betekent in de grondvorm *djahada*: inspanningen doen, iets met ijver doen. De afgeleide derde stam *djãhada*, waarvan jihad de infinitief is, betekent ook inspanningen doen, maar tevens strijden tegen moeilijkheden. De jihad heeft in de islam altijd een religieuze connotatie. Vandaar dat een goede vertaling zou zijn: inspanning op de weg van God. Variaties op de stam *djim-ha'-dâl* komen voor in 35 verzen van de Koran en wel 22 keer als inspanning in algemene zin, tien keer als strijdhandeling en drie keer als geestelijke en morele verheffing. Van belang is dat de Koran aparte woorden kent voor oorlog — *harb* — en voor doden — *qatala*. Maar ik zal u die taaltechnische kant verder besparen.

Ook over de redactie van de Koran zal ik kort zijn. Met het te boek stellen van de openbaringen wordt weliswaar kort na de dood van Mohammed in 632 begonnen, maar meerdere verzen zijn verloren gegaan. Afwijkende Koranversies werden op last van kalief Oethman (644-656) en onder kalief Abd al-Malik (685-705) vernietigd. Bovendien tonen recente vondsten van vroege Koranmanuscripten in Jemen dat het oude 'stenografische' Arabische schrift zeer geleidelijk werd voorzien van diacrieten (die bepaalde

medeklinkers onderscheiden) en klinkertekens. Nadat de tekst tegen het midden van de negende eeuw is afgerond, wint het dogma van 'de ongeschapen Koran' het pleit in het felle debat van de geleerden (vergelijk dit 'geopenbaard, niet geschapen' met de strijd rond de christelijke belijdenis van Nicea/Constantinopel: 'geboren, niet geschapen'). Deze langdurige redactiegeschiedenis van de Koran wordt door de islamitische orthodoxie, én door Frankenvrij, evenwel niet erkend.

De langdurige redactiegeschiedenis van de Koran wordt door de islamitische orthodoxie, én door Frankenvrij, niet erkend

Nu de verzen van de Koran. Bij de soera's (hoofdstukken) staat meestal aangegeven of de verzen geopenbaard werden aan Mohammed in Mekka of in Medina. In de verzen uit de Mekkaanse periode (610-622) heeft de term jihad in wezen een spirituele en morele betekenis. In Soera 5 vers 35 staat: 'O gij, die gelooft, vreest God en tracht naar een middel om tot Hem te geraken en beijvert u op Zijn weg; wellicht zult gij wélvaren.' Maar deze spirituele dimensie staat onder druk. De Profeet en zijn eerste metgezellen moeten zich staande houden tegenover de spot en de vijandigheden van de polytheïsten in Mekka. Veel kleine lieden staan sympathiek tegenover Mohammeds missie, de tegenstand wordt geleid door machtige aristocraten in de handelsstad. Het vergt dus nogal wat om dit beginnend geloof in de éne God te bewaren en niet aan wanhoop toe te geven. Moslims die tegenwerking geduldig verdragen, worden bemoedigd door het jihadvers: 'Maar zij die zich beijveren om Onzentwille, hen zullen wij rechtleiden langs Onze wegen en God is waarlijk met de wél-handelenden' (29: 69). De episode rond de 'duivelsverzen' geeft aan dat Mohammed wordt verleid tot een akkoord met de beschermheren van de heiligdommen van de 'hoogverheven zwanen' in de omgeving van Mekka. Mohammed wenst blijkbaar tot een modus vivendi te komen van moslims met polytheïsten. Na het mislukken van dit compromis ontvangt de Profeet een openbaring die het gezag van die eerdere verzen opheft en de vrouwelijke afgoden tot voos bestempelt (53: 19-23). Nu heet het dat Mohammeds verlangen naar een akkoord zo sterk is dat de duivel hem ongemerkt valse verzen kan influisteren. Hierna kan de clan van Mohammed hem niet langer beschermen tegen de groeiende tegenkanting van de stadselite. Daarom vluchten de Profeet en zijn metgezellen uiteindelijk naar Medina, waar Mohammed optreedt als vredesstichter tussen elkaar bestrijdende stammen. Deze migratie of uittocht in 622 vormt het begin van de islamitische jaartelling.

In de periode van Medina (622-632) krijgt de jihad ook een materiële be-

tekenis. Mohammed staat nu aan het hoofd van zijn groeiende gemeente, die bestaansmiddelen en financiële bijdragen nodig heeft. Het kortste voorbeeld vormt vers 41 van soera 9: 'Rukt uit, licht beladen en zwaarbeladen en beijvert u met uw bezittingen en uw persoon op de weg Gods.' Vanuit Medina beroven Mohammeds volgelingen soms karavanen uit Syrië, niet alleen om hun gemeente materieel te sterken, maar ook om Mekka te dwingen hen te erkennen en zo het recht te krijgen de stad te bezoeken, waar de 'migranten' familie en bezittingen hebben moeten achterlaten. In deze context krijgt de jihad de betekenis van een strijd om erkenning. Ik citeer soera 22, vers 38-40: 'God zal verdedigen degenen die geloven. God bemint niet enige trouweloze ondankbare. Verlof is gegeven aan hen die worden aangevallen omdat hun onrecht is aangedaan, en God is waarlijk bij machte om hen te helpen die zijn uitgedreven uit hun woonplaatsen zonder rechtmatigheid, alleen omdat zij zeggen: Onze Heer is God.' Maar Mekka weigert elk compromis. In 624 komen de Mekkanen zelfs met een leger, driemaal groter dan het aantal moslims, om Mohammeds gemeenschap te vernietigen. Hun campagne mislukt. Hier krijgt de term jihad de betekenis van een heilige oorlog. Geopenbaarde verzen machtigen een gewapende verdediging, maar stellen tegelijk grenzen aan de oorlog. Een voorbeeld: 'En bestrijdt op de weg Gods hen die u bestrijden, maar overschrijdt niet de maat, God bemint niet hen die de maat overschrijden' (2: 190). De laatste twee zinsdelen slaat Frankenvrij in zijn verkort citeren over.

Bij de grote expeditie naar Mekka krijgt de jihad er een sinistere dimensie bij. Mohammed krijgt verlof om zijn tegenstanders in Mekka te doden als zij zich niet afkeren van het veelgodendom. In dezelfde soera 2 staat namelijk: 'En doodt hen waar gij hen aantreft en verdrijft hen van waarvan zij u hebben verdreven, maar de verzoeking [van het polytheïsme] is erger dan de doodslag. En bestrijdt hen niet bij het Gewijde Bedehuis [de Ka'aba] zolang zij u niet daarin bestrijden. Doch indien zij u bestrijden doodt hen dan. Aldus is de vergelding der ongelovigen' (191). Openlijk polytheïsme wordt niet meer geduld, maar er blijft in Mekka een immuniteit. De stad wordt uiteindelijk in 630 zonder slag of stoot ingenomen, maar andere steden en oases moeten wel worden veroverd. Aan degenen die tijdens deze jihad sterven, wordt het paradijs beloofd en het doden wordt nu ook gelegitimeerd met een verwijzing naar de Thora en het Evangelie: 'God heeft van de gelovigen daarmede hun persoon en bezittingen gekocht dat voor hen de Gaarde zal zijn zodat zij strijden op de weg Gods en doden en gedood worden zoals daarvan wezenlijke aanzegging is gedaan in de Thora en het Evangelie en de Oplezing' (de Koran) (9: 111).

Ten opzichte van de andere volkeren van het Boek — en daarmee doelt de Koran met name op joden en christenen — is er geen bekeringsdwang,

maar ontstaat er de min of meer stabiele verhouding van 'gekochte tolerantie'. Het belangrijkste jihadvers (29) in dit verband komt uit soera 9: 'Bestrijdt hen die niet geloven in God, noch in de laatste dag, en die niet verboden stellen wat God en zijn boodschapper verboden hebben gesteld en die zich niet voegen naar de wezenlijke godsdienst onder degenen aan wie de Schrift gegeven is, totdat zij uit de hand de schatting opbrengen in onderdanigheid.' Anders geformuleerd: joden, christenen en andere 'volken van het Boek' worden, als zij de islamitische autoriteiten erkennen, beschermde groepen binnen het islamitische rijk. Zij moeten als niet-moslims wel extra belasting betalen, maar zij worden niet verdreven en behouden hun interne autonomie. De jihad fundeert hier de onderschikking én de bescherming van joden en christenen binnen wat later het 'huis van de islam' genoemd wordt. Het traject overziend blijkt de term jihad een steeds bredere betekenis te krijgen. Zijn spirituele en duldende kern wordt reeds in Mekka aangevuld met aansporingen op te komen voor rechtvaardigheid en tegen satanische verleidingen. In Medina komt de inspanning voor de materiële verzorging van de gemeenschap en de legitieme verdedigingsoorlog daar nog bovenop. Hierna verwordt de jihad tot een aanvalsoorlog waarin andere monotheïsten getolereerd, maar 'verstokte polytheïsten' gedood worden. Culmineert de jihad dan toch in een heilige oorlog tegen heidenen?

Een mooie jihadhadieth

Zo simpel ligt het echter niet. Zoals joden naast de Thora uit de Talmoed 'leren' en voor christenen het Evangelie getuigt van de vervulling van de profetieën uit het Oude Testament, zo pogen moslims de bepalingen van de Koran te interpreteren naar het voorbeeld van Mohammed. Die vrome navolging van Mohammed heet de soenna van de Profeet; Frankenvrij blijkt deze dimensie van de islam echter niet te kennen. De berichten over de uitspraken en handelingen van de Profeet (de *hadieths*) vormen een belangrijke bron, ook voor de nadere waardebepaling van het begrip jihad. Het onderzoek naar de betrouwbaarheid van de mondelinge overlevering en de bepaling van de context waarin een bepaalde uitspraak of handeling van Mohammed begrepen moet worden, is een vakgebied apart. Op deze ingewikkelde materie kan hier nauwelijks worden ingegaan. Ik volsta met enkele opmerkingen over zwakke ketens en enkele voorbeelden die de jihad nader in kaart brengen. Een keten van overleveraars heeft de vorm van 'A vertelde mij, B heeft hem gemeld dat C zei op gezag van D, enzovoort'. Als nu uit biografisch onderzoek blijkt dat een overleveraar reeds overleden moet zijn voordat de volgende geboren of oud genoeg is, dan bevat de keten een onbetrouwbare schakel. Een uitspraak van Mohammed kan bij-

voorbeeld alleen zijn overgeleverd via een secretaris van een emir die politiek belang had bij die uitspraak en die daarmee de keten verzwakte. Van de zeer vele *hadieths* in omloop heeft slechts een fractie een keten zonder gebreken: deze zijn 'gezond'. Een groter gedeelte van de overleveringen is 'mooi', maar het merendeel van de *hadieths* is 'zwak', want ze hebben onbetrouwbare ketens.

Een voorbeeld van een mooie jihad*hadieth*: nadat de moslims van Medina hun eerste overwinning boekten op Mekka zou Mohammed gezegd hebben: 'Wij keren terug van de kleine jihad naar de grote jihad.' De authenticiteit van deze beroemde overlevering, waar soefi's graag op teruggrijpen, is omstreden; zij komt niet voor in de zes 'canonieke' *hadieth*verzamelingen. Wel vindt men daar overleveringen met eenzelfde strekking, zoals: 'De beste jihad die men kan doen, is de jihad tegen het eigen zelf en tegen de eigen verlangens.' De Profeet kent dus aan de oorspronkelijke spirituele en morele betekenis van de jihad een groter gewicht toe dan aan de heilige oorlog. Maar er zijn ook 'gezonde' overleveringen waarin de Profeet de vraag naar de beste strijder op de weg Gods beantwoordt met: 'Degene die de jihad voeren tegen de afgodendienaren met hun bezit en met hun leven.' Varianten voegen hier nog aan toe: 'en met hun tong.' Diverse overleveringen zijn voor meer dan één uitleg vatbaar. Bijvoorbeeld: 'Een man komt tot de Profeet (vrede zij met hem) en zei: "Veel mensen trekken ten oorlog om buit te verzamelen, anderen om roem te oogsten of om later met hun dapperheid te kunnen pochen. Wie is er nu werkelijk op de weg van God?" De Profeet (vrede zij met hem) antwoordde: "Op de weg van God is degene die strijdt voor de overwinning van Gods woord."'

In de negende en tiende eeuw worden de overleveringen omtrent de Profeet door geleerde verzamelaars te boek gesteld. Nu ontstaan de grote 'canonieke' *hadieth*verzamelingen. Van de bijna 600.000 overleveringen omtrent Mohammed die zijn onderzocht door al-Boechari (810-870) blijven slechts 7275 gezonde *hadieths* over. Ondanks hun historisch-kritisch onderzoek naar de geloofwaardigheid van de mondelinge overdracht en naar de politieke of karakterologische betrouwbaarheid van de overleveraars lijken tegenwoordig veel erkende *hadieths* toch door latere conflicten gekleurd. Vooral westerse *hadieth*deskundigen stellen dat ook het merendeel van de 'gezonde' en 'mooie' berichten omtrent de Profeet latere ontwikkelingen in de moslimgemeenschap weerspiegelen. De mondelinge overlevering van generatie op generatie speelt zich immers af in een tijdvak van religieuze, politieke en militaire confrontaties, zowel met niet-moslims als tussen moslims onderling. In deze context ontstaan varianten en zelfs compleet nieuwe overleveringen, voorzien van vertrouwenwekkende maar

geleende ketens van overleveraars. Dit proces treft ook uitspraken van Mohammed over de 'inspanning op de weg van God'. Een oordeel over de uiteindelijke strekking van de jihad in Koran en *hadieth* valt hier dus niet te geven.

Jihad als rechtvaardige oorlog

Als in de tweede helft van de achtste eeuw de grote Arabische expansie voorbij is, begint het proces van systematische codificatie die van de jihad een legitieme oorlog maakt. Op basis van de Koran en de *hadieth*verzamelingen proberen wetgeleerden met hulp van analogieredeneringen en inpasbaar pre-islamitisch recht een verplichtende consensus te bereiken. In vrijwel alle standaardwerken van de sharia vindt men een hoofdstuk met casuïstiek over de jihad. Hier wordt gepoogd oplossingen te formuleren voor kwesties als:

* Is de jihad een collectieve plicht van de moslimgemeenschap of een plicht voor elk individu?
* Wie is gerechtigd om de jihad te bevelen: alleen het rechtmatige hoofd van de gemeenschap (zoals de kalief) of ook een geestelijk leider?
* Moet er vooraf een oproep tot bekering of onderschikking gedaan worden om mogelijk bloedvergieten te vermijden?
* Welke schade mag aan de vijand worden toegebracht? Hoe moeten krijgsgevangenen worden behandeld?
* In hoeverre hangt het lot van gevangen vrouwen, bejaarden en kinderen af van hun daadwerkelijke steun aan de eigen soldaten?
* In welke omstandigheden mag men vluchten? Wat moet onder overmacht worden verstaan?
* Hoe moet de oorlogsbuit worden verdeeld? Wat zijn de verdiensten van de strijders en wat valt martelaren toe in het paradijs?

De oudste islamitische wetboeken tonen reeds, ondanks het streven naar consensus, conflicterende visies over de jihad. Geleerden zoals Soefyan al-Thawri (gestorven in 778) zijn van mening dat alleen een defensieve oorlog een individuele verplichting vormt. Andere wetgeleerden uit Arabië leggen bij de jihad de nadruk op devote praktijken en beschouwen zelfs de defensieve strijd als niet-verplicht voor elke moslim. Daarentegen verplichten Syrische juristen de moslimgemeenschap tot de aanval, zoals al-Awza'i (gestorven in 773). Deze groep wordt ongetwijfeld beïnvloed door het feit dat moslimstrijders op dat moment verwikkeld zijn in grensgevechten met de Byzantijnen. Zo geven zij de vijandelijkheden een theologische en juridische basis. Dergelijke verschillen blijven de casuïstiek van de grote wetscholen (die in de achtste en negende eeuw ontstaan) en de volkse pre-

diking tot op heden parten spelen. De normatief-juridische benadering ziet oorlog als een noodzakelijk kwaad bij aanvallen op de moslimgemeenschap (zie in deze bundel het artikel 'De rechtvaardige oorlog in de islam' van Marzouk Aulad Abdellah). Maar in crisissituaties staat deze 'middenorthodoxe' benadering tegenover de mateloze geloofsijver van radicale jihadpredikers of tegenover het opportunisme van rechtsgeleerden die campagnes van hun sultan ter 'verdediging' van het 'huis van de islam' legitimeren ook al resulteren die in bloedige veroveringen. Frankenvrij wijst terecht op dergelijke oorlogszuchtige moslimleiders, maar in de geschiedenis van het christelijke Westen gaat dat niet anders.

De normatief-juridische benadering ziet oorlog als een noodzakelijk kwaad bij aanvallen op de moslimgemeenschap

Frankenvrij stelt eveneens terecht dat volgens de islam God in de Koran tot de moslims van alle tijden en plaatsen spreekt. Ook heeft de auteur in hoge mate gelijk dat in de Koran het distantiërende historische kader van 'haat-en-geweld'passages ontbreekt. Maar verder gaat zijn kennis van de islam niet. Dat historische kader is immers aanwezig in de grote Koranexegeses met hun verwijzingen naar de aanleidingen van de openbaringen. De historische kritiek speelt ook een hoofdrol bij de waardebepaling van de berichten omtrent de profeet Mohammed. De filologisch-historische benadering van de redactiegeschiedenis van de Koran is echter, hoewel in de klassieke islam diverse aanzetten daartoe zijn gedaan, in de orthodoxe traditie verstomd. Sinds de grote wetscholen zich tot volksbewegingen hebben ontwikkeld, richten orthodoxe moslims hun leven naar de islamitische wet (vergelijk orthodoxe joden). Zij oriënteren zich op de consensus van de wetgeleerden en wantrouwen innovaties. De poort tot de vrije interpretatie van de bronnen (met name Koran en *hadieth*) wordt nu gesloten. In wezen lijkt alles al gezegd. Ook de complexe geschiedenis van de jihad is voortaan gestold in de normatief-juridische benadering van de sharia. Voor orthodoxe moslims zijn dus niet geïsoleerde 'haat-en-geweld'verzen uit de Koran doorslaggevend, maar de gefundeerde bepalingen over de rechtvaardige oorlog in de islamitische wet. Frankenvrijs commentaar op dergelijke Korancitaten snijdt dus geen hout. Hoe bepaalde 'haat-en-geweld'verzen uit de Koran, losgemaakt van die dominante traditie, door een radicale propaganda gebruikt worden voor de jihad tegen 'corrupte moslimvazallen van het westerse imperialisme' zien we in de laatste paragraaf.

2) DE OORLOGSZUCHTIGE ISLAM VERSUS EUROPA?

Frankenvrijs opvattingen over haat en geweld in Bijbel en Koran zijn nu, althans op hoofdpunten, afdoende weerlegd. Zijn schets van het opleggen van de islam met het zwaard en van de eeuwenoude strijd van Europa en de islam is niet minder problematisch. Ik vat eerst samen: de 'gewelddadige aanpak' van de 'oorlogszuchtige profeet' die 'de door hem verkondigde versie van het monotheïsme met bloedig geweld [heeft] opgelegd', is door 'zijn opvolgers voortgezet, eveneens met veel succes'. Binnen een eeuw staan 'de Arabische islamieten zelfs met hun legers in Frankrijk', maar zij worden 'dankzij een door Karel Martel in 732 bij Poitiers gewonnen veldslag tot achter de Pyreneeën teruggedrongen. West-Europa heeft zich daarna meer dan duizend jaar lang op leven en dood tegen de islam moeten verdedigen'. Als in 1492 aan de islamitische heerschappij in Spanje een einde komt, hebben de Turken in 1453 Constantinopel al veroverd. In 1529 wordt hun echter voor de poorten van Wenen een halt toegeroepen. 'Dit laatste moest 1683 nog een keer herhaald worden.' Het zou 'nog tot 1918 duren — toen de Turken als bondgenoten van Duitsland de Eerste Wereldoorlog verloren hadden — aleer hun Oost-Europese veroveringen weer (...) ongedaan gemaakt werden'. De westerse wereld ondervindt inmiddels de nadelen van haar 'sinds ca. twee eeuwen verworven superioriteit'. Daardoor is 'in brede — en met name ook in opinievormende en leidinggevende — kringen elk (historisch) besef van de (onverdraagzame, oorlogszuchtige en gewelddadige) aard van de islam verloren gegaan. Dat wreekt zich (...) bij de aanpak van de immigratie van islamieten in West-Europa en bij de discussies over een eventuele toetreding van Turkije tot de EU'. Hieronder wil ik aan de hand van drie historische episoden aantonen dat deze visie van Frankenvrij een historische mythe is, dat wil zeggen een verdichting van hoogstens halve historische waarheden. Ik bespreek 1) de ongekende Arabische expansie na de dood van Mohammed, 2) de beroemde slag bij Poitiers in 732 en 3) de opstandige protestanten die in de zestiende en zeventiende eeuw 'liever Turks dan paaps' waren.

Pax Islamica en Arabische expansie

Mijn eerste voorbeeld gaat over de ongekende expansie na de dood van de Profeet in 632. Binnen honderd jaar reikt het islamitische rijk van de Pyreneeën tot de Indus. De snelheid van deze verovering is te begrijpen tegen de achtergrond van de dan al decennia durende strijd tussen Byzantium en het Perzische rijk om de hegemonie in het Midden-Oosten. Deze machtsstrijd leidt tot bloedbaden: als keizer Heraclius in 629 Jeruzalem op de Perzen heroverd, worden — hoewel hun amnestie is beloofd — honder-

den joden afgeslacht en moeten duizenden naar Egypte vluchten. Beide grootmachten raken echter militair en financieel zodanig uitgeput dat de Arabische stamlegers een serie beslissende overwinningen kunnen boeken, ook al hebben ze weinig ervaring met belegeringen van steden. Bovendien dragen religieuze conflicten van nestoriaanse en monophysitische christenen versus de orthodoxe staatskerk ertoe bij dat een groot deel van de bevolking van Syrië, Palestina en Egypte zich afzijdig houdt of de Arabieren zelfs verwelkomt als bevrijders van de lastendruk en de vervolging door Constantinopel. In 636 verslaan Arabische strijders het Byzantijnse leger bij Yarmoek; tijdens de slag lopen christelijke Arabieren over naar de moslims. Het binnenland van Palestina en Syrië ligt nu open voor de troepen van kalief Omar. Bij de omsingeling van Jeruzalem krijgt de kalief van Medina ook steun van de joden. Als de christelijke stad zich overgeeft, wordt zij gezuiverd noch geplunderd; voortaan domineren wel emirs de heilige stad. Bij deze expansie speelt de jihad in de zin van een God welgevallige aanval een hoofdrol. Maar het is een wijdverbreid misverstand — en Frankenvrij deelt dit — dat die 'heilige oorlog' aan de onderworpen volkeren slechts de keuze laat tussen de islam of het zwaard. Zoals we al hebben gezien, worden joden en christenen beschermde geloofsgemeenschappen. Zij moeten wel een extra belasting betalen, maar hun onderwerping maakt een eind aan de verwerving van oorlogsbuit. In die zin verandert de jihad de oude Arabische praktijk van de rooftochten door bedoeïnenstammen en draagt hij bij tot een 'Pax Islamica'.

Over de eerste eeuw na de dood van Mohammed spreekt Frankenvrij in termen van 'Arabische islamieten'. Ik gebruik echter de uitdrukking 'Arabische expansie' en niet 'islamitische expansie'. Sommige stammen uit het noorden van het Arabische schiereiland houden nog vele generaties lang vast aan hun christelijk geloof. Zij vochten vroeger voor Byzantium of voor Perzië. Nu nemen zij deel aan de grote Arabische expansie, in ruil voor hun aandeel in de oorlogsbuit. Wel is het Arabische karakter van de vroege islam aanvankelijk zo vanzelfsprekend dat als niet-Arabieren tot de islam willen overgaan, zij geadopteerd moeten worden door een islamitische Arabische clan. Ook wisselen in die eerste eeuw na Mohammed interne crises over de leiding van de moslimgemeenschap en fasen van Arabische expansie elkaar regelmatig af. Dat wijst erop dat voor de nieuwe militaire en bestuurlijke kaste de islam het doorslaggevende denkkader vormt. De belangrijkste crisis (656-661) groeit in een eeuw uit tot de grote scheuring tussen:

* de soennieten, die zich richten naar de soenna van de profeet Mohammed, maar die ook een zekere scheiding accepteren tussen de taken van de overheid en van de schriftgeleerden;

* de sjiieten (partizanen van Ali), die geloven in een onfeilbare imam als een middelaar door wie God communiceert met de gemeenschap en wiens spirituele leiding erfelijk is;
* de charidjieten, die stellen dat iedereen die zich volledig onderwerpt aan de voorschriften van het geloof tot kalief van de moslimgemeenschap kan worden verkozen. Zij bestrijden de andere stromingen als ketters. Hun aanhang is historisch nogal wisselend; radicalen van nu grijpen terug op dit theocratische gedachtegoed.

Tijdens het Omayadenkalifaat van Damascus (661-750), dat de macht overneemt van Medina, verandert echter de etnische samenstelling van de troepen. Arabische legers volstaan niet langer om het islamitische rijk verder uit te breiden. Rond 700 worden overwonnen stammen en steden onder druk gezet om 'gijzelaars' en 'vrijwilligers' af te staan die een cliëntrelatie met Arabische clans aangaan. Deze troepen krijgen een beperkt aandeel in de oorlogsbuit. Zo neemt met elke overwinning en elk pact de omvang van het leger toe, maar daalt tegelijkertijd het aandeel Arabieren daarin. Vandaar dat van de dertigduizend man die in 711 en 712 naar Spanje oversteken de helft Berbers is. De eerste golf van niet-Arabische bekeerlingen tot de islam komt voort uit dergelijke troepen. Als hun verwanten echter achtergesteld blijven ten opzichte van Arabieren en eenzelfde tribuut moeten betalen als niet-moslims, komen deze Berbers in opstand. Van 728 tot 741 culmineert hun verzet zelfs in een burgeroorlog, die in Noord-West-Afrika en Moors Spanje wordt uitgevochten. Deze 'neomoslims' worden geïnspireerd door de egalitaire theocratische ideologie van de charidjieten, die geen onderscheid maken naar ras of stam. De Arabische expansie stokt en interne conflicten nemen weer toe. Hoewel in bloed gesmoord vormt deze opstand in het Westen toch het begin van het einde van het kalifaat van Damascus. In 750 wordt de heersende Omayadenclan in Damascus tijdens een staatsgreep uitgemoord en de nieuwe Abbasidenkaliefen verplaatsen de hoofdstad naar Bagdad.

Poitiers als mythe

Het aansluitende tweede voorbeeld gaat over Poitiers in 732, waar Karel Martel een Arabisch-islamitisch leger verslaat. Deze beroemde slag wordt, ook door Frankenvrij, getypeerd als een keerpunt in onze geschiedenis. Sommige historici speculeren zelfs: als de Frankische troepen destijds die opmars niet hadden gestopt, zou de islam nu ook in Europa dominant zijn. Deze mythe van Poitiers ziet echter aan de christelijke kant een partij over het hoofd. Poitiers ligt in Aquitanië, dat destijds een apart vorstendom is. Het valt buiten de gebieden waar Karel Martel als hofmeier van de Mero-

vingische koning feitelijk aan de macht is. Als in 731 Arabische strijders vanuit het zuiden Aquitanië binnenvallen, plunderen troepen van Karel Martel het vorstendom vanuit het noorden. Het jaar daarna weet emir Abd ar-Rahman de Aquitaanse troepen te verslaan en brandschatten zijn mannen de buitenwijken van Bordeaux tot Poitiers. Pas nu komt Karel Martel Aquitanië te hulp en volgt de fameuze slag. Vorst Eudes van Aquitanië, de enige serieuze rivaal van Karel Martel op het Franse strijdtoneel, wordt nu een cliënt van die opkomende Karolinger. De tocht naar Poitiers is niet de laatste, zelfs niet de meest noordelijke mosliminval in Frankrijk. Maar zonder die uitschakeling van het onafhankelijk Aquitanië door Abd ar-Rahman én Karel Martel is het latere rijk van Karel de Grote onvoorstelbaar. De mythe van Poitiers ziet echter niet alleen in Frankrijk een belangrijke partij over het hoofd.

Als vrijwel heel het Iberisch schiereiland van 711 tot 718 wordt onderworpen, bezetten de Arabieren de belangrijkste steden en valleien; de Berbertroepen controleren kleine steden en bergpassen. Diverse voorname inheemse families gaan over tot de islam om hun positie veilig te stellen. Als rond 728 de opstanden uitbreken tegen de bevoorrechting van de Arabieren, sluiten recent geïslamiseerde Berbers uit Noord-Spanje en dito Basken uit de Pyreneeën een alliantie met Aquitanië. Een Berberleider trouwt zelfs een dochter van vorst Eudes. Deze alliantie vormt een bedreiging voor de Arabische heerschappij, vandaar dat die rooftochten gaat ondernemen in Aquitanië. Zo ook het legertje dat bij Poitiers door Karel Martel wordt verslagen. Tegen 740 culmineren de opstanden in Moors Spanje en Noord-West Afrika in een burgeroorlog, die het einde inluidt van het kalifaat van Damascus. Een mosliminvasie van West-Europa wordt dus eerder verijdeld door de opstandige Berbervoorouders van 'onze' Marokkanen dan door de heldhaftige Franken rond Karel Martel. Desondanks staat Poitiers aan de wieg van de Europese identiteit. Een kroniek uit 754 gebruikt namelijk voor het eerst de term 'Europeanen' ('Europenses'), waarmee de overwinnaren op de 'Saracenen' bij Poitiers worden betiteld. De anonieme auteur is een christen uit Moors Spanje, waar de overgrote meerderheid van de bevolking gereduceerd werd tot tweederangs gelovigen die extra lasten moeten opbrengen. Het succes van de Frankische troepen vormt blijkbaar een hoopvol signaal voor hun mogelijke bevrijding. Europeanen ontstaan hier als reactie op een dreiging die uitgaat van

Een mosliminvasie van West-Europa wordt eerder verijdeld door de Berbervoorouders van 'onze' Marokkanen dan door de heldhaftige Franken

Arabische moslims. Als deze 'botsing tussen de islam en Europa' school maakt, wordt Poitiers tot een mythisch keerpunt in onze geschiedenis.

Liever Turks dan paaps!

Arabische moslims als 'indirecte bondgenoten' van Karel Martel en Berbers die een mosliminvasie van West-Europa verijdelen passen niet in een eendimensioneel denkraam. Frankenvrijs typering van Europa's 'botsingen' met de Turkse moslims is niet minder tendentieus. Ik beperk mijn derde voorbeeld tot de periode van het eerste beleg van Wenen tot het tweede beleg van die stad. Nadat sultan Soleiman in 1526 de Hongaren bij Mohacs verslagen heeft, belegert hij 1529 Wenen. Inspelend op de golf van afschuw en angst vragen de in het nauw gedreven koningen: 'aen allen Christ-geloovigen menschen om hulpe en bijstant den alderwreetsten wuedichsten ongenadichsten turcschen tyran te wederstane.' Maar door interne verdeeldheid komt van een Europese kruistocht niets terecht. Toch mislukt het beleg van Wenen en dit markeert het einde van de Turkse expansie in Centraal-Europa. Het Ottomaanse rijk vormt voortaan wel een factor van betekenis in de Europese politiek. In zijn *De Turkenkrijg* uit 1530 ziet Erasmus de Turken als straf van God voor de zedeloze christenen. Het Turkse gevaar moet primair gekeerd door een moreel réveil. Alleen als strijd onafwendbaar is, moet men zich wapenen voor de verdediging. Erasmus weigert echter op te roepen tot een kruistocht. Tijdens de Reformatie domineert het beeld dat de paus én de islam geperverteerde afgeleiden zijn van het oorspronkelijke christendom. Positieve geluiden over de Turken vindt men in de verslagen van westerse gezanten en hun gevolg van kunstenaars en wetenschappers. Bij het grote publiek in de Lage Landen begint dat beeld pas met de Opstand te kantelen. Velen typeren nu de Spaanse Inquisitie als wreder dan de Turken.

Dé wapenkreet van de protestanten is: 'Liever Turks dan paaps', vaak als inscriptie op een metalen halve maan op de kleding gedragen. Deze geuzenpenning ontstaat 1568 bij de beeldenstorm in Antwerpen. In de Noordelijke Nederlanden worden halvemanen onder meer vermeld bij Leidens ontzet op 3 oktober 1574. Over de watergeuzen, die met platbodems via het geïnundeerde land de stad bereiken, staat geschreven: 'Want sy achteden des paeus tyrannie grooter dan van des Turckes, die noch wel der luyder conscientien onder tribuyt onghedwonghen laet.' In het nieuwe populaire beeld van de Turk stelt die tolerantie zijn tirannie in

Dé wapenkreet van de protestanten tijdens de Opstand tegen Spanje is: 'Liever Turks dan paaps'

de schaduw. Niet alleen de radicale geuzen, maar ook Coornhert, dé pleitbezorger voor verdraagzaamheid inzake godsdienst, relativeert het negatieve beeld van de wrede moslim. In 1586 stelt hij: 'die Saracenen ende Turcken, die de Christenen bevechten... dewelcken nochtans zo redelijck zijn, dat sy die Christenen, die sy overwonnen hebben, by haren geloove, religie ende gerechtigheyt laten blijven, als sy hen alleen gheven een cleyne tribuyt.' Volgens de islamitische wet zijn joden en christenen niet gelijk aan moslims. Maar zij genieten in het Ottomaanse rijk wel een 'gekochte tolerantie'. Rooms-katholieken, lutheranen en dopers leren in de Republiek der Zeven Vereenigde Nederlanden een vergelijkbaar regime kennen; hun schuilkerken zijn echter wettelijk minder goed geregeld. Over het tweede beleg van Wenen in 1683 schrijft Frankenvrij dat koning Jan Sobiesky, 'die het opperbevel voerde over de westers-christelijke troepen', de oorlogszuchtige Ottomanen overwint. In werkelijkheid jagen diens Poolse, Beierse en keizerlijke katholieke troepen niet alleen moslims op de vlucht. In het Ottomaanse leger vechten namelijk ook ruim 30.000 calvinisten, lutheranen en orthodoxen tegen de *roll-back* van de Contra-reformatie. Opnieuw staat 'Liever Turks dan paaps' haaks op Frankenvrijs zwart-witbeeld van de oorlogszuchtige islam versus Europa.

3) DE ANTIDEMOCRATISCHE AGENDA VAN FRANKENVRIJ

'Er is geen dwang in de godsdienst' — zo roept de nobele Koran (2: 256) op tot religieuze tolerantie. En soera 18 leert: 'Het wezenlijke komt van uw Heer. Wie dan wil laat hem geloven en wie wil laat hem ongelovig zijn.' Ook in de Koran laat God de mensen dus vrij hem al dan niet te volgen. Vrijheid van godsdienst is daarmee niet zomaar een recht, maar hoort tot de essentie van de islam. Vandaar dat veel moslims stellen dat er zonder die vrijheid van islam geen sprake kan zijn. Die vrijheid moet worden verdedigd tegen extreme stromingen in de islam zelf, maar ook tegen stereotypen als die van Frankenvrij. Ondanks zijn naam blijkt deze de islam even weinig vrijheid te gunnen

Dit laatste deel van de bespreking en weerlegging van het artikel in *Liberaal Reveil* ontmaskert de antidemocratische agenda van Frankenvrij. Ik kom hierbij uit op vier conclusies: 1) Frankenvrij steunt antidemocratisch secularisme, 2) leest de Koran als een fundamentalist, 3) dreigt grondrechten aan te tasten en 4) pleit voor onderwerping van de moskee aan de staat.

Frankenvrij steunt antidemocratisch secularisme

Frankenvrijs visie op het moderne Turkije is even eentonig als potsierlijk. Turkije heeft zich na 1922 'tot doel gesteld om een seculiere democratie

naar westers model te worden — maar kan na ruim tachtig jaar nog steeds niet voldoen aan de bijbehorende normen'. Mustafa Kemal (Atatürk) zag de islam als hoofdoorzaak van de achterlijkheid van het Ottomaanse rijk. 'Hij heeft echter destijds nagelaten om de verspreiding en openbaarmaking van de Koran in Turkije te beperken tot een aldus gezuiverde, beschaafde versie. Dit zou wel eens een belangrijke oorzaak kunnen zijn waarom Turkije het nog steeds niet heeft gebracht tot een seculiere democratie naar westers model, met respectering van de mensenrechten'. Dat zou ook de reden zijn waarom de Republiek Turkije nog steeds niet klaar is voor de Europese Unie. Deze redenering van Frankenvrij is absurd om historische en actuele redenen.

In 1924 wordt het kalifaat afgeschaft. Na de 'Wet op de ordehandhaving' uit 1925 en de tribunalen die de oppositie het zwijgen opleggen en publieke uitingen van (volks)geloof vervolgen, wordt Turkije in 1931 uitgeroepen tot éénpartijstaat. Meer nog dan om de scheiding van godsdienst en staat gaat het Mustafa Kemal om de verwijdering van de religie uit het maatschappelijk leven en om de staatscontrole over de overgebleven religieuze instellingen; zo worden imams ambtenaren. Zijn culturele revolutie voert daarnaast het Latijnse alfabet in, stelt een nieuw onderwijsprogramma op en verbreidt de cultus van het Turkse volk. Erik-Jan Zürcher, hoogleraar Turkse talen en culturen, stelt: 'Een extreme vorm van nationalisme met de bijbehorende schepping van historische mythen werd zoals in zoveel nieuwe staten een belangrijk instrument voor de opbouw van een nieuwe nationale identiteit' (Zürcher, 1995). In 1934 krijgt Mustafa Kemal de naam Atatürk (Vader der Turken) toegekend; voortaan is hij hét lichtend voorbeeld. Na zijn dood in 1938 wordt het kemalisme 'de basis voor indoctrinatie op school, in de media en in het leger. Soms werd het kemalisme zelfs omschreven als "de Turkse religie"' (idem). Zo komt een eredienst rond de nationale held in de plaats van de publieke islam.

Als in 1980, na de voorzichtige democratisering vanaf 1945, linkse en rechtse extremisten elkaar naar het leven staan, trekken generaals voor de derde keer in twintig jaar de macht aan zich. De Verenigde Staten steunen de staatsgreep. Turkije moet stabiel blijven vanwege zijn strategische ligging tegenover de Sovjet-Unie en het Iran van Khomeiny. Vijf jaar lang leidt de Nationale Veiligheidsraad het land. Amnesty International schat dat in die periode bijna een half miljoen mensen is gearresteerd en gemarteld. Tegen de ideologieën van socialisme en fundamentalisme wordt nu een 'Turks-islamitische synthese' ingezet. Als tien jaar later bij verkiezingen de islamitische Welvaartspartij met 21 procent de grootste partij wordt, trekken de kemalisten opnieuw ten strijde. Het leger werpt zich op tot hoeder van het secularisme en Erbakan moet 1997 aftreden. Jonge volgelingen van

de premier, zoals Tayyip Erdogan en Abdullah Gül, werpen nu de islamistische agenda overboord en boeken als conservatieve volkspartij in 2002 een daverende overwinning. Er zijn geen aanwijzingen dat hun AKP — Partij van Rechtvaardigheid en Ontwikkeling — de sharia wil invoeren. In de Turkse steden bepaalt de chador nog steeds niet de mode. Het aantal vrouwen dat een hoofddoek draagt, is er de laatste acht jaar zelfs gedaald van 16 procent naar 12 procent. Wel wil de AKP minder staatscontrole op en meer ruimte voor de godsdienst in het openbare leven. Ook vanwege die godsdienstvrijheid zoekt de partij aansluiting bij Europa. Natuurlijk zal er nog heel wat zeewater door Istanbul moeten stromen voordat Turkije kan toetreden tot de EU. Camiel Eurlings stelt terecht: 'Het moet net zo makkelijk worden om een kerk te bouwen in Ankara als een moskee in Rotterdam.'

Veel seculieren en nationalisten vertrouwen Erdogan en Gül echter niet. Met name de oude middenklasse vreest dat een strenggelovige president geen rem meer vormt op de eventuele islamiseringsdrang van de AKP. Dit voorjaar zijn de tegenstanders van de partij met enkele miljoenen de straat op gegaan, onder meer met de leus 'Geen imams, geen leger!' Toch waarschuwt de generale staf dat niemand moet twijfelen aan zijn bereidheid het kemalisme te verdedigen. Het gaat er opnieuw om spannen in Turkije. De walgelijke moorden in april op drie werknemers van een uitgeverij van bijbels in Malatya waren echter niet het werk van de AKP. Onder Erdogan hebben christenen schoorvoetend meer ruimte gekregen, mede onder invloed van de EU. En de Turks-Armeense journalist Hrant Dink, eerder veroordeeld vanwege 'belediging van het Turkendom', blijkt te zijn vermoord door ultranationalisten. Frankenvrij lijkt echter een van die westerse intellectuelen die, geobsedeerd door 'het islamitische gevaar', eerder seculiere antidemocraten steunen dan moslimdemocratische partijen. In deze context trek ik als eerste conclusie: Frankenvrij stelt het verzuim van Atatürk om de Koran te zuiveren verantwoordelijk voor het huidige gebrek aan respect voor de mensenrechten in Turkije. Mij dunkt dat die verantwoordelijkheid eerder ligt bij de Turkse veiligheidstroepen. Én Frankenvrij onderschat Atatürk.

Frankenvrij leest de Koran als een fundamentalist

De godsdienstvrijheid moet binnen de Islam verdedigd worden tegen extremistische stromingen. Frankenvrij is niet de enige die erop wijst, dat ook het moordende al-Qaidanetwerk zich beroept op 'de heilige Koran' en op de betrouwbaar geachte berichten omtrent de profeet Mohammed. Bepaalde 'haat-en-geweld'verzen tegen ongelovigen worden immers gebruikt ter legitimatie van (zelfmoord)aanslagen op kantoormensen, reizigers, marktbezoekers en toeristen. Een fragment uit de oorlogsverklaring

tegen de Mekkanen als voorbeeld: 'Wanneer gij dus een ontmoeting hebt met hen die ongelovig zijn houwt dan in op de nekken, en wanneer gij onder hen een bloedbad hebt aangericht bindt hen dan in boeien. (...) En zij die gedood zijn op de weg Gods, hun daden zal Hij niet teloor doen gaan' (47: 4). Dat vers wordt door radicale moslims ingezet om aanslagen anno nu te legitimeren. Om zicht te krijgen op de kwestie hoe terroristen de Koran interpreteren, bespreek ik hier het werk van de Egyptische *godfather* van de jihadstrijders: Sayyid Qoetb (1906-1966), dé ideoloog en martelaar van de radicale moslimbroeders. Qoetbs beruchte *Ma'alim fi l-tariq* is in Egypte verboden; de Engelse versie *Milestones* heb ik 1997 wel in Caïro op de kop kunnen tikken. Volgens dit strijdschrift verkeert de wereld opnieuw in een tijdperk van heidendom en onwetendheid, net zoals vóór het optreden van de profeet Mohammed. Moslimbroeders zijn geroepen om aan de nieuwe heerschappij van de satan een radicaal einde te maken en een rijk te vestigen waar alleen Gods wil wet is. Het gaat Qoetb dus om de strijd voor de islamitische staat. Geen enkele ideologie, filosofie of andere godsdienst kan de mensheid volgens hem bevrijden van de moderne slavernij, alleen de revolutionaire islam is daartoe in staat. Juist uitverkoren groepen van buiten de bestaande orde kunnen door radicale overgave aan Gods wil een ommekeer teweegbrengen. Zij mogen gebruikmaken van de moderne natuurwetenschappen, technieken en media van het kapitalistische Westen en het socialistische Oosten, zolang zij hun ideologieën maar niet overnemen. Eerst zijn dergelijke groepen volgens Qoetb nog machteloos (vergelijk dit met Mohammed in Mekka), maar als zij hun krachten bundelen, kunnen zij de nieuwe jihad voeren die hypocriete moslims en corrupte moslimstaten leidt naar de sobere welvaart en de sociale rechtvaardigheid van de ware islam (vergelijk dit met Mohammed in Medina). Dit vormt de basis van de wereldwijde strijd voor die islam en voor de prediking van haar universele boodschap.

Qoetb laat geen ruimte voor een onderscheid tussen de eeuwige regels van de islam als religie en de regels van bestuur die eerder horen bij het Arabië uit de tijd van Mohammed. Volgens hem bevat de Koran niet alleen de goddelijke woorden die de oorspronkelijke gemeenschap hebben gesticht; die wonderbaarlijke woorden leiden tegelijk de huidige revolutionaire strijders op voor de nieuwe islamitische staat. In zijn *Fi zilãl al-qur'ãn* (*In de schaduw van de Koran*) verwerpt Qoetb ook de traditionele Koranexegese en de rechtsgeleerdheid van de orthodoxe islam. Voor die dominante stroming in de islam is immers elke pretentie van terugkeer naar het oorspronkelijke, theocratische bewind politiek én religieus verdacht. Qoetb volgt veeleer de salafistische tendens om alleen de Koran en de soenna als fundament te nemen. Bovendien kunnen volgens hem alleen militante

moslims 'het heilige boek' begrijpen. De activistische meditatie van de Koran mobiliseert de persoon met ziel en lichaam. Door deze radicale lezing wordt de Koran compleet opgenomen in de jihad voor de islamitische staat. De 'Arabische Oplezing', door Mohammed geordend, is een permanent wonder dat alle generaties moet worden aangeboden. Voor Qoetb is islam jihad, niet alleen moreel en spiritueel, maar ook militair en missionair. Die jihad is een plicht voor iedere moslim, omdat de moslimgemeenschap tegenwoordig wordt aangevallen en vernederd. Daarom moeten oprechte strijders klaarstaan om door God gebruikt te worden als Hij dat wil.

Voor Qoetb zijn joden en christenen ofwel halverwege op de weg naar de ware religie, ofwel weigeren ze de islam openlijk en worden daardoor afvalligen. In het eerste geval genieten zij de 'gekochte tolerantie'; in het tweede dienen zij als ongelovigen te worden bestreden. Dat laatste geldt bij uitstek als zij het westers imperialisme en zionisme vertegenwoordigen. De belangrijkste strijd van Qoetb en zijn radicale leerlingen is echter gericht tegen de massa der 'huichelaars'. Qoetb maakt nauwelijks onderscheid tussen zondaars, huichelaars en ongelovigen. Voor allen geldt volgens hem soera 3: 90-91: 'Zij die ongelovig zijn geworden na geloofd te hebben en daarna nog toenemen in ongeloof, niet zal hun bekering worden aangenomen (...) Voor hen is een pijnlijke bestraffing en niet zullen zij helpers hebben.' Ook de jihad tegen de gecorrumpeerde moslimstaten vormt een verplichting voor elke oprechte moslim.

Tussen de doorwrochte radicale lezing van de Koran door Sayyid Qoetb en de oppervlakkige kritiek op de Koran van Frankenvrij bestaat een groot verschil. Toch stelt de laatste: 'De Koran eist van de islamieten dat zij fundamentalisten zijn, en gaat tegen hen die het "ware geloof" alleen maar met de mond belijden — zogeheten "huichelaars" — bij herhaling tekeer — haast nog heftiger dan tegen de joden.' Op basis van dergelijke typeringen kom ik tot mijn tweede conclusie: radicale moslims en critici van dé islam als Frankenvrij versterken elkaar in hun gedeelde visie op de Koran. Maar wat de een omhelst, wordt door de ander verworpen.

Radicale moslims en critici van dé islam als Frankenvrij versterken elkaar in hun gedeelde visie op de Koran

Frankenvrijs voorstel de Koran te zuiveren tast grondrechten aan

Frankenvrij wil niet alleen ongelovigen, joden en christenen, maar ook moslims beschermen tegen de gewelddadige passages in de Koran. 'Ook de overgrote meerderheid van de islamieten in ons land — die kennelijk bestaat uit niet-fundamentalisten ("huichelaars" dus volgens de Koran) — is

de tot haat en geweld aanzettende passages in de Koran blijkbaar liever kwijt dan rijk.' Vandaar dat hij of zij voorstelt: 'Wat de Koran betreft zou een praktische, accommoderende oplossing kunnen zijn dat daarvan (door islamitische redacteuren) een legale versie wordt vastgesteld, waarin alle opwekkingen tot haat en tot het plegen van misdrijven zijn geëlimineerd. Zo'n beschaafde versie — en vertalingen daarvan — kan/kunnen dan wél voor verspreiding, gebruik en verkondiging in Nederland worden vrijgegeven.' Gelet op de overgrote meerderheid die de islam op een vreedzame wijze wil belijden, denkt de auteur dat het voorstel om de Koran te zuiveren moet 'kunnen rekenen op een grote steun van de zijde van de islamieten in ons land'. Het dringt blijkbaar niet tot Frankenvrij door dat die overgrote meerderheid van de moslims er blijkbaar een andere interpretatie van de Koran op nahoudt dan de lezing van fundamentalisten. Bovendien is mij vaak gebleken dat 'haat-en-geweld'passages uit de Bijbel en de Koran die niet goed vanuit hun oorspronkelijke context verklaard kunnen worden ook voor diepgelovige mensen raadselachtig of zelfs aanstootgevend zijn. Frankenvrij onderschat de openheid in de omgang van volwassen gelovigen met hun 'heilige boek'.

Niet minder problematisch is Frankenvrijs opvatting dat de Koran met het strafrecht moet worden aangepakt. De auteur veronderstelt zelfs dat de wet door de talrijke uitlatingen die aanzetten tot haat en tot het plegen van geweldsmisdrijven 'volgens allang bestaande wetgeving' reeds is geschonden. Vandaar dat hij of zij oordeelt: 'Het verspreiden en openbaar maken, en het daartoe in voorraad hebben, van de Koran in zijn huidige vorm — (...) — houdt een ernstig misdrijf in (art.137e en art. 132 Wetboek van Strafrecht).' Het staat de auteur natuurlijk vrij om voor herziening van het strafrecht te pleiten, maar deze voorstelling van zaken is onjuist en misleidend. In een voetnoot wordt vermeld dat van dit 'misdrijf' aangifte is gedaan. Het Openbaar Ministerie heeft echter geweigerd om tot vervolging over te gaan. Na een klacht op grond van art. 12 Wetboek van Strafvordering heeft bovendien het Gerechtshof Amsterdam op 16 januari 2007 geweigerd om het OM bevel tot strafvervolging te geven. Ik heb de motivering van het Gerechtshof Amsterdam niet kunnen achterhalen, maar ik verbaas me niet over deze weigering. Artikel 132 en 137e worden volgens de jurisprudentie zeer beperkt geïnterpreteerd in verband met het grote belang dat men hecht aan de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst. Om bevel tot strafvervolging te geven, moet de klager belanghebbend zijn en moet het haalbaar zijn om de bewijsvoering rond te krijgen. Zelfs als aan dergelijke voorwaarden wordt voldaan, kan een verbod op een boek niet voortkomen uit een strafzaak, want de strafrechter spreekt zich steeds uit over één concreet geval. Bovendien is het

verspreiden van de Koran 'volgens allang bestaande wetgeving' noch 'volgens allang bestaande rechtspraak' een misdrijf. Publicatie zou hoogstens een inbreuk maken op de openbare orde in bestuursrechtelijke zin, zoals bij *Mein Kampf*, of een onrechtmatige daad in civielrechtelijke zin kunnen zijn, bijvoorbeeld bij plagiaat. Beseft Frankenvrij wel de onhaalbaarheid van zijn juridische weg?

Bij het vonnis van Mohammed B. van 26 juli 2005 verwijst de rechtbank naar de deskundige 'die ter terechtzitting naar voren heeft gebracht dat verdachte een zeer extreme, maar ook uitzonderlijke interpretatie van de Koran aanhangt'. Hier functioneert de Koran op zich dus niet als ontstekingsmechanisme van islamitische terreur. Van belang is echter dat zelfs die zeer extreme interpretatie niet hoort tot de bewijsmiddelen van het misdrijf (de moord op Theo van Gogh), maar opgenomen is bij de 'motivering van de straf en de maatregelen'. Hoe weerzinwekkend die interpretatie van de Koran de overgrote meerderheid van de burgers ook voorkomt, het gaat hier om de ruimte die er in onze samenleving is voor radicale opvattingen. In het hoger beroep dat momenteel speelt tegen de Hofstadgroep zijn de opruiers, haatzaaiers en bedreigers rechtspolitiek het meest interessant. Alleen hun bedreigingen werden door de rechtbank bestempeld tot een terroristisch misdrijf. Het OM wil nu in hoger beroep aantonen dat aan het 'terroristisch oogmerk' een bredere betekenis moet worden toegekend. Folkert Jensma stelt in het *NRC Handelsblad* van 11 mei scherp: 'Hoe vroeg mag de politie ingrijpen, is dan de vraag. De rechtbank wil eerst concrete voorbereidingshandelingen zien: afspraken maken, overleggen, uitvoeren. Maar het Openbaar Ministerie vindt het al genoeg als er gedragingen zijn "die erop wijzen dat beoogd wordt om in de toekomst misdrijven te plegen die men gerechtvaardigd en zelfs geboden acht". Het is een subtiel onderscheid, maar wezenlijk voor de vrijheid van de burger.' Frankenvrij gaat nog een ronde verder dan het OM inzake de Hofstadgroep. Vandaar mijn derde conclusie: het gevolg geven aan Frankenvrijs oproep om de Koran met hulp van de wet te zuiveren, zou onze vrijheid van meningsuiting en van godsdienst ernstig aantasten. Gelukkig vormen mensen als Wilders en Frankenvrij een lawaaiige minderheid; die moeten we in het maatschappelijke debat van repliek dienen.

Het gevolg geven aan Frankenvrijs oproep om de Koran met behulp van de wet te zuiveren zou onze vrijheid van meningsuiting en van godsdienst ernstig aantasten

Frankenvrij pleit voor onderwerping van de moskee aan de staat

Frankenvrij stelt dat Nederland en West-Europa sinds circa anderhalve eeuw de scheiding van kerk en staat en de godsdienstvrijheid tot uitgangspunt heeft genomen. Daarbij werd echter alleen rekening gehouden met de diverse vormen van de christelijke en de joodse religies. 'Dit leidt thans tot de klemmende vraag: is een vreedzame coëxistentie ofwel accommodatie mogelijk, op dezelfde wijze, tussen de islamitische immigranten — die hun godsdienstige opvattingen baseren op de Koran — en onze westerse samenleving en cultuur die gedurende een lange reeks van eeuwen zijn gevormd door de joods-christelijke traditie?' Bij de kwestie van de islam en de seculiere rechtsstaat is het nuttig onderscheid te maken tussen diverse stromingen onder die zogenaamde 'huichelaars': dé islam bestaat immers niet. De vele 'lekenmoslims' die eerder onverschillig staan tegenover geloofszaken en de regionale tradities en familiale erecodes van de 'volkse islam' laat ik hier buiten beschouwing. Allereerst is er het politiek quiëtisme van de orthodoxe moslims. Zij richten hun leven naar de islamitische wet, maar accepteren een staat die slechts zeer ten dele aan de sharia beantwoordt, ook omdat zij burgeroorlog beschouwen als groter kwaad. In hun moskeeën distantieert men zich nadrukkelijk van het verheerlijken van geweld tegen de westerse samenleving. Toch rekenen velen van hen Europa tot het 'huis van de oorlog'. Deze classificatie uit het islamitisch recht veronderstelt dat er geen blijvende vrede gesloten kan worden met niet-moslims zolang die domineren, wel is een 'tijdelijk pact' mogelijk. De orthodoxe moslims hopen op de lange duur, door missionering en migratie, ook hier het 'huis van de islam' te vestigen. Zij hebben echter geen greep op gefrustreerde jonge moslims die via de 'internet*oemma*' snel radicaliseren.

Rekkelijke moslims vinden de tegenstelling tussen het 'huis van de oorlog' en het 'huis van de islam' achterhaald. Ook als blijvende minderheid genieten moslims in Europa immers meer vrijheden dan in menig islamitisch land. Zo bepleit de invloedrijke Zwitserse filosoof en islamgeleerde Tariq Ramadan dat moslims zich verdiepen in de taal, de geschiedenis, de politiek en de geestelijke tradities van het land waarin zij leven. Ramadan bestrijdt ook de obsessie met het achtergesteld zijn: 'We moeten af van die slachtoffermentaliteit.' Als burgers kunnen moslims juist zelfbewust bijdragen tot een meer rechtvaardige samenleving. Vrijzinnige intellectuelen, zoals de Egyptenaar Ali Abd al-Raziq (1888-1966) en de Iraniër Abdolkarim Soroush (1945), stellen dat de kernboodschap van de Koran onderscheiden moet worden van zijn concrete islamitische vorm in een bepaalde tijd en cultuur. Zij wijzen er op dat de Koran geen gedetailleerde aanwijzingen bevat over hoe een staat moet worden ingericht en geleid. Staatsrecht hoort

dus niet tot de kernboodschap. Ze trekken ook een lijn tussen de profetische en de politieke rol van Mohammed en bepleiten de scheiding van staat en religie. De oude aanspraak van kaliefen en sultans om te regeren als 'schaduw van God op aarde' komt volgens hen neer op idolatrie, zij loochent de uniciteit en transcendentie van God. Volgens deze islamitische traditie is theocratie zelfs een vorm van godslastering. De oude stelling 'alleen God is één' doet theologisch niet onder voor Matteüs 22 ('Geeft aan de keizer...') die Frankenvrij aanhaalt om de christelijke voorsprong voor een scheiding van kerk en staat te beklemtonen.

Die scheiding is echter geen kwestie van theologie, een religieus dogma krijgt nooit rechtstreeks zijn beslag in de politiek. Als de katholieke kerk de scheiding van kerk en staat uiteindelijk accepteert, komt dat doordat het Vaticaan zich, na lang mokken, bij de spelregels van de nieuwe politieke realiteit neerlegt. Voor Samuel Huntington en ook voor Frankenvrij vormt de cultuur de verbinding tussen het dogma en het politieke stelsel. Al ondergaan ook moslims ruim een eeuw de invloed van het seculariseringsproces, dan nog kleurt de islam hun politieke cultuur zoals het geseculariseerde Europa ten diepste (joods-)christelijk blijft. Dat is de vooronderstelling van de 'botsing der beschavingen'. Tegelijk lijkt Frankenvrij een van de pleitbezorgers van de lekenstaat die het secularisme stileren tot een postreligieuze staatsideologie. Scheiding van kerk en staat wordt dan opgevat als scheiding van geloof en politiek. Als moslims (en christenen!) zich tot een dergelijke lekenstaat moeten bekennen, wordt hun geloof gemarginaliseerd tot privé-zaak. Een rechtsstaat die levensbeschouwelijk neutraal is, mag van zijn burgers echter alleen *politieke* loyaliteit vragen.

Het conflict tussen 'de botsing van dé islam met het joods-christelijke Westen' en 'de moderne scheiding van kerk en staat' wordt door Frankenvrij autoritair opgelost

De institutionele scheiding tussen de staat en de religieuze gemeenschappen betekent niet dat er geen samenwerkingsverbanden op concrete terreinen zijn. Die mogen echter niet leiden tot privilegiëring of discriminatie van bepaalde groepen. Meer nog, democratie kan niet zonder haar gelovige burgers. Geloof inspireert immers ook tot politieke participatie. Ik beschouw het als het zout in de pap: zonder geloof is de politiek smakeloos, maar een teveel maakt haar onverteerbaar. Het conflict tussen 'de botsing van dé islam met het joods-christelijke Westen' en 'de moderne scheiding van kerk en staat' wordt door Frankenvrij autoritair opgelost. Vandaar mijn vierde conclusie: als Frankenvrij spreekt over de islam na de scheiding van kerk

en staat volgt hij het Turkse model dat de moskee onderwerpt aan de staat. Met de strafwet in de hand probeert hij zelfs de juiste interpretatie van de Koran te bepalen.

Mijn fundament

Frankenvrijs stelling 'de Koran is gewelddadiger dan de Bijbel' is theologisch en historisch onhoudbaar. Bovendien accepteert de overgrote meerderheid van de moslims in Europa de moderne seculiere rechtsstaat, en of ze dat van harte doen doet er rechtens niet toe. Die rechtsstaat garandeert hun vrijheid om de islam te belijden. Artikel 6 lid 1 van onze Grondwet stelt: 'Ieder heeft het recht zijn godsdienst of zijn levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.' Deze erkenning en bescherming van pluriformiteit vormt het fundament van onze westerse samenleving. Ook de omgang van moslims met ongelovigen op het werk en in de buurt hoeft geen problemen te geven, maar de orthodoxe traditie van onverdraagzaamheid bij geloofsafval wel. Als moslims zich bekeren tot het christendom of openlijk stellen niet meer te geloven, worden ze beschouwd als verraders en vaak uitgestoten uit hun gemeenschap. Omgekeerd wordt jonge bekeerlingen tot de islam regelmatig de toegang tot hun ouderlijk huis ontzegd; dat lot treft vooral nieuwe moslima's met hoofddoek. We zijn er dus nog lang niet met de inburgering van moslims of de oecumene met de islam. Verdraagzaamheid houdt in dat men stuitende opvattingen en praktijken kan kritiseren, maar die wel geduldig doorstaat zolang ze niet tegen de wet ingaan. Vreedzaam samenleven kan niet via gedwongen assimilatie aan de joods-christelijke traditie die, volgens Wilders en Frankenvrij, voortdurend zou botsen met de islam. Het fundament voor een moderne oecumene is: God is jood noch christen, moslim noch atheïst. God is groter.

Literatuur

Abd al-Raziq, Ali (1982) The Caliphate and the Bases of Power (Extracts). In: John Donohue *&* John Esposito (red.). *Islam in Transition. Muslim Perspectives*. Oxford.

Afsaruddin, Asma (2007) Views of Jihad throughout History. *Religion Compass* 1/1.

AIVD (2006) *De gewelddadige jihad in Nederland* (2006) Den Haag.

Akyol, Mustafa (2007) Juist de secularieren bedreigen Turkije. *NRC Handelsblad*, 8 mei.

Assmann, Jan (2003) *Die Mosaische Unterscheidung, oder der Preis des Monotheismus*. München.

Benneker, Bas (2007) VVD-blad: Verspreiden koran is ernstig misdrijf. *Elsevier Magazine*, 5 april.

Benzine, Rachid (2004) *Les nouveaux penseurs de l'islam*. Parijs.

Bérenger, Jean (1990) *Histoire de l'empire des Habsbourg 1273-1918*. Parijs.

De Bijbel (2004) (De Nieuwe Bijbelvertaling, NBG Amsterdam).

Blankinship, Khalid (1994) *The End of the Jihad State, The Reign of Hisham Ibn*

'Abd al-Malik and the Collapse of the Umayyads. New York.
Niet boerka's maar uniformen bedreigen Turkije's toekomst. *Trouw* (de Verdieping), 4 mei 2007.
Bonner, Michael (2006) *Jihad in Islamic history: doctrines and practice*. Princeton.
Boom, Joeri, (2007) Mehmetje marcheert weer. *De Groene Amsterdammer*, 11 mei.
Al-Bukhari, Muhammad b. Ismail (1980-1984) *Sahih* (Arabic text with the translation of the meanings of Sahih al-Bukhari by Muhammad Muhsin Khan), 9 vols. New Delhi.
Buijs Frank et al. (2006) *Strijders van eigen bodem, Radicale en democratische moslims in Nederland*. Amsterdam.
Camiel Eurlings, minister van Verkeer en Waterstaat (2007) *Nederlands Dagblad*, 14 februari.
Dietrich, Walter *&* Moisés Mayordomo (2005) *Gewalt und Gewaltüberwindung in der Bibel*. Zürich.
Djaït, Hisham (1989) *La grande discorde, réligion et politique dans l'islam des origines*. Parijs.
Dumont, Paul (1997) *Mustafa Kemal invente la Turquie moderne*. Brussel.
Carré, Olivier (1984) *Mystique et politique, lecture révolutionnaire du Coran par Sayyid Qutb*. Parijs.
The Encyclopaedia of Islam (1960) New Edition. Leiden.
Erasmus, Desiderius (2005) *De Turkenkrijg*. Rotterdam.
Freeman, Charles (2002) *The Closing of the Western Mind*. Londen.
Guillet, Marc (2006) Turkse vrouw legt hoofddoek af. *Algemeen Dagblad*, 11 december.
Hirsi Ali, Ayaan (2007) Leger behoedt Turkije voor islamisering. *NRC Handelsblad*, 11 mei.
Inalcik, Halil (1973) *The Ottoman Empire, the classical Age 1300-1600*. Londen.
Jensma, Folkert (2007) De strafbare woorden van de Hofstadgroep. *NRC Handelsblad*, 11 mei.
Juynboll, Th. (1930) *Handleiding tot de kennis van de Mohammedaansche wet, volgens de leer der Sjâfi'itische school*. Leiden.
Kennedy, Hugh (1986) *The Prophet and the Age of the Caliphates*. Londen.
De Koran (1992) (vertaald door J. Kramers, bewerkt door A. Jaber en J. Jansen). Amsterdam.
Koran is illegaal, meldt VVD-blad. *NRC Handelsblad*, 6 april 2007.
Küng, Hans (2006) *De islam. De toekomst van een wereldreligie*. Kampen.
The Life of Muhammad. A Translation of Ibn Ishaq's Sirat Rasul Allah by A. Guillaume. Oxford 1990.
Lopez Pereira, Jose (1980) *Crónica Mozárabe de 754*. Edición critica y traducción, Zaragoza.
Matthews, Shelly *&* E. Gibson (red.) (2005) *Violence in the New Testament*. New York.
Mengüç, Murat Cem (2005) Turkish Political Identity through its Image of Atatürk. *Atti del 30 Incontro 'Orientalisti'*. Rome.
McGraw Donner, Fred (1981) *The early Islamic Conquest*. Princeton.
Morabia, Alfred (1993) *Le gihad dans l'Islam médiéval: le 'combat sacré' des origines au XIIe siècle*. Parijs.
Motzki, Harald (red.) (2004) *Hadith, Origins and Developments*. Aldershot.
Ohlig, Karl-Heinz *&* Gerd Puin (red.) (2006) *Die dunklen Anfänge, Neue Forschungen zur Entstehung und frühen Geschichte des Islam*. Berlijn.
Peters, Rudolf (1996) *Jihad in classical and modern Islam: a reader*. Princeton.
Prémare, Alfred-Louis de (2004) *Aux origines du Coran*. Parijs.
Qutb, Sayyid (1978) *Milestones*. Beiroet/Damascus.
Ramadan, Tariq (2005) *Westerse moslims en de toekomst van de islam*. Amsterdam.
Rouche Michel (1979) *L'Aquitaine des Wisigoths aux Arabes (418-781)*. Parijs.
Roy, Olivier (2005) *De globalisering van de islam*. Amsterdam.
Roy, Olivier (2006) *De islam en de scheiding van kerk en staat*. Amsterdam.
Sfar, Mondher (2000) *Le Coran est-il authentique?* Parijs.
Smelik, Klaas (2005) *Een tijd van oorlog, een tijd van vrede. Bezetting en bevrijding in de Bijbel*. Zoetermeer.

Smeets, Hubert, 'Lemmingen', in: *De Groene Amsterdammer* 13 april 2007

Soroush, Abdul Karim, *Reason, Freedom and Democracy in Islam*. Oxford 2000

Teply, Karl, *Kara Mustapha vor Wien*. Graz 1982

Teunissen, Harrie & John Steegh, *Balkan in kaart, vijf eeuwen strijd om identiteit* (cat.). Leiden 2003

Teunissen, Harrie, 'Van Poitiers tot Fortuyn, de islam in de spiegel van de Lage Landen'. In: *Sociale integratie, ... zo informeerden wij elkaar* (rapport stadsdebat 'islam en integratie'). Rotterdam 2005

Theunissen, Hans, 'Barbaren en ongelovigen: Turcica in de Nederlanden 1500-1800', in: Hans Theunissen et al. (red.), *Topkapi & Turkomanie, Turks-Nederlandse ontmoetingen sinds 1600*. Amsterdam 1989

Rechtbank Amsterdam, 'Verkort vonnis Mohammed B.', Parketnummer: 13/129227-04, 26 juli 2005.

'Verdachte moordzaak Hrant Dink bedreigt Orhan Pamuk', in: *De Volkskrant* 24 januari 2007

'VVD-blad: verspreiding Koran is misdrijf', in: *Nederlands Dagblad* 5 april 2007

Westerink, Karin, 'Liever Turks dan Paaps: een devies tijdens de Opstand in de Nederlanden'. In: Hans Theunissen et al. (red.), *Topkapi & Turkomanie, Turks-Nederlandse ontmoetingen sinds 1600.* Amsterdam 1989

Watt, Montgomery, *Muhammad, Prophet and Statesman*. Londen 1961

Wilders, Geert, 'Moslims moeten helft Koran verscheuren', in: *De Telegraaf* 13 februari 2007

Zürcher, Erik, *Een geschiedenis van het moderne Turkije*. Nijmegen 1995

Zürcher, Erik, 'Hirsi Ali weet niet waar ze over praat', in: *NRC Handelsblad* 14 mei 2007

De actualiteit van

Augustinus (Thagaste 354-Hippo 430)

door *Paul van Geest & Jan Prij*

Paul van Geest is hoogleraar Augustijnse studies aan de Faculteit Katholieke Theologie van de UvT en aan de Theologische Faculteit van de VU; Jan Prij is redactiesecretaris van CDV

Over oorlog en vrede

De betekenis van Augustinus van Hippo voor de visie op de mens en de maatschappij in het Westen kan niet onderschat worden. Zelfs nadat Dante het denken over het aardse welzijn min of meer ontdeed had van de kerkelijke verankering, waren het Augustinus' ideeën die tot lang na de middeleeuwen verregaande invloed uitoefenden op de ontwikkeling van stelsels van normen en de hieraan ten grondslag liggende waarden in het christendom. Augustinus kan ook beschouwd worden als 'ontdekker' van de wil. Hij stelde immers vast dat de mens zélf een keuze heeft tussen een egocentrische en schadelijke levensorde of een leven waarin hij zich in relatie tot de schepping, tot de medemens en tot God wil zien. Ook is Augustinus een van de eersten geweest die de 'internationale politiek' uitdrukkelijk wilde zien als een bijdrage aan het verwerkelijken van een maatschappelijke orde en individuele levensordening, waarin mens en maatschappij steeds ontvankelijker raken voor het transcendente, voor God. Zijn gedachten over de 'rechtvaardige oorlog' zijn in de geschiedenis verder vaak hernomen. Op de actualiteit van zijn denken daaromtrent wordt hieronder nader ingegaan.

BIOGRAFIE

In 354 te Thagaste geboren uit een Berberse, christelijke moeder, Monnica, en een heidens-Romeinse vader, Patricius, ontwikkelde Aurelius Augustinus zich tot 386 tot een briljante retoricadocent in Carthago en Rome. Te Milaan zou hij zijn docentschap combineren met het invloedrijke ambt van staatsretor. Nadat hij en zijn concubine in 372 een zoon hadden gekregen, leerde Augustinus door Cicero's *Hortensius* inzien dat niet het vermogen anderen te manipuleren, maar de wijsbegeerte als levensvorm de weg tot geluk is. Na afstand genomen te hebben van de manicheeërs, een invloedrijke christelijke stroming, raakte hij door bisschop Ambrosius van Milaan vertrouwd met het neoplatonisme en de Schrift. De scheiding

van zijn concubine en een diepe existentiële crisis vormden de opmaat tot Augustinus' doop door Ambrosius in 387.

Na de dood van zijn zoon (387) keerde hij met vrienden terug naar Thagaste om er een gemeenschap van lekenmonniken te stichten. Tot priester (391) en tot bisschop (396) in het Noord-Afrikaanse havenstadje Hippo gekozen, betoonde hij zich een begaafd predikant, een bewogen pastor en een gezaghebbend auteur. Strijdvaardig is hij in zijn geschriften tegen geestelijke stromingen die naar zijn idee de autonomie van de mens te zeer benadrukken en daardoor bijdragen aan een hoogmoed die leidt tot zelfcentralisatie en vervreemding van anderen. Belangwekkend voor Augustinus' opvatting over oorlog en vrede is *De civitate Dei* (De stad Gods). Hierin verdedigt hij tegenover geletterde heidenen het christendom als ware godsdienst. De heidenen meenden dat de ondergang van Rome in het begin van de vijfde eeuw te wijten was aan de toenemende invloed van de christenen. De verering van 'hun' Christus had wel naar de teloorgang móeten leiden, omdat 'hun God' een terechtgestelde mislukkeling was. Augustinus bestrijdt deze gedachte door het benadrukken van Christus' nederigheid en dienstbaarheid als tegengif tegen de niet-aflatende menselijke hoogmoed, volgens hem de ondeugd waarmee de mens zichzelf en anderen verstikt. Ook zijn ideeën over de sociale en maatschappelijke orde geeft Augustinus in *De civitate Dei* weer. Augustinus stierf op 28 augustus 430, tijdens de belegering van Hippo door de Vandalen. Zijn lichaam werd begraven in het Italiaanse Pavia.

OORLOG EN VREDE BIJ AUGUSTINUS

Het is wrang dat Augustinus in de loop der eeuwen beschouwd werd als een 'theoloog van de oorlog'. Hij ontwikkelde immers geen systematische doctrine over oorlog of de rechtvaardiging ervan. Zijn gedachten over vrede zijn beter geordend en in hun samenhang doordacht. In zijn geschriften bevindt zich ook nergens een heroïsch heldendicht op een goed gevoerde oorlog, zoals deze in de literatuur van de Oude Grieken te vinden zijn. Wél zijn er vele klaagzangen over de wreedheden van oorlogen in aan te treffen. Levend in een door geweld gepokte tijd beschouwde Augustinus het voeren van oorlog als een trieste noodzaak om de vrede te herstellen. Deze noodzaak was ook de enige legitimatie (*De civitate Dei* 19.7).

Reeds in zijn werk tegen de manicheeër Faustus (397) herleidt Augustinus de oorzaken van oorlog tot het innerlijk van de mens: 'Het echte kwaad in de oorlog zijn de liefde voor het geweld, wraakgerichte wreedheid, woeste (...) vijandigheid, wilde weerstand en machtswellust en zomeer...' (*Contra Faustum* 22.74). Hij laat daarbij doorschemeren dat dergelijke drijfveren nooit tot oorlog mogen leiden. Hij acht het van belang dat een individu deze drijfveren uiteindelijk in onbaatzuchtigheid en liefde doet verdampen. Hierin immers komen de naasten het meest tot hun recht.

In zijn werk over het eerste geloofsonderricht, *De catechizandis rudibus* (399-400) stelt Augustinus dat de twee steden (*civitates*) die respectievelijk uit zondaars en uit heiligen bestaan, op aarde voor het oog moeilijk te scheiden zijn. Hun bewoners onderscheiden zich immers door hun wil en kunnen een goede wil veinzen (*cat. rud.* 18, 31). Ook in dit werk wordt duidelijk dat oorlog nooit ontstaat doordat twee partijen tegengestelde belangen hebben, maar dat oorlog begint in het ongeordende innerlijk van een individu. Deze gedachte zal Augustinus nooit meer verlaten. Dit blijkt bij uitstek in boek XIX van *De civitate Dei*, dat is geschreven rond 425.

In de zogenaamde vredestafel (Boek XIX) bespreekt Augustinus alle dimensies van het menselijk bestaan die cruciaal zijn voor de totstandkoming van de aardse vrede. Een mens is een geheel van lichaam en ziel; in de ziel kan het vitale, niet-redelijke deel worden onderscheiden van het redelijke deel. In beide delen moet vrede heersen. De vrede van het lichaam komt tot stand door 'het geordende samengaan van zijn delen'; de vrede van het vitale, maar niet-redelijke deel van de ziel door de 'geordende rust van haar strevingen' (XIX, 13).

De vrede in de redelijke ziel is evenwel voorál de vrucht van de 'geordende overeenstemming van kennen (denken) en doen' (XIX, 13). De overeenstemming van denken en handelen, integriteit, bevindt zich dus op het hoogste niveau van het individu en is een vorm van vrede; een vrede ook die een lichamelijk en geestelijk evenwicht veronderstelt. Deze vrede gaat weer gepaard met de versterking van het besef op aarde in ballingschap te zijn. Augustinus zegt in dit verband namelijk ook dat de aardse vrede slechts een bescheiden voorgevoel geeft van wat de hemelse vrede voor de sterveling op aarde zo onverklaarbaar behelst (XIX, 13). In de vredestafel ziet hij dus de sociale vrede voortkomen uit de individuele vrede. *De civitate Dei* leert dat de innerlijke vrede onontbeerlijk is voor de vrede in de wereld. Vrede behelst voor Augustinus op alle niveaus rust, die de juiste orde en ordening met zich meebrengt (*tranquillitas ordinis*).

Augustinus kent dus grote waarde toe aan de aandacht voor de innerlijke drijfveren ten behoeve van het waarborgen van vrede. Maar ook de staat is hier van belang. Individu en staat staan evenwel in wisselwerking: de staat zal volgens Augustinus niet perfect worden, omdat nu eenmaal geen enkel mens, dus ook de bestuurder niet, zich kan vrijwaren van egocentrische tendensen.

De staat acht Augustinus niet geworteld in de schepping. De staat is immers na de zondeval tot stand gekomen. Niettemin is hij op zich geen zondige instantie (ciu. 17.16.2). Een staat is echter pas goed als hij geleid wordt door mensen die het gemeenschappelijk belang de voorkeur geven boven het eigenbelang. Hebzucht, hoogmoed en het *libido dominandi* kunnen leiden tot een kwalijke ontkenning van de sociale band én tot corruptie in sociale instituties. Uitsluitend de geordende liefde maakt het de verantwoordelijken mogelijk zaken juist in te schatten en de goede strategieën te bepalen (*ciu*. 15.22). De *caritas* dient het principe te zijn achter elke zedelijke handeling en is derhalve de grondwet van de *civitas Dei*. Een staat is voor Augustinus echter ook pas een rechtsstaat als het zijn leden mogelijk is ontvankelijk te zijn voor de bevelen van God, zoals het voor het lichaam mogelijk moet zijn ontvankelijk te kunnen blijven voor de bevelen van de ziel. Een christen mag geen bedenkingen hebben tegen de onchristelijkheid van zijn staat als zijn staat in deze zin een rechtsstaat is (*ciu*. 19.21).

Een staat is echter niet alleen een rechtsgemeenschap, maar hij heeft ook nut (*utilitas*): een staat biedt zijn inwoners idealiter zekerheid van leven en bescherming tegen vijanden. Augustinus ziet oorlog ontstaan door het streven naar rijkdom of door een bovenmatige aandacht voor het eigenbelang: het laakbare gevolg van de ontkenning van de sociale band (*ciu*. 18.2; cf. *De Genesi ad litteram* 11.15.20; *ciu*. 14.28).

VISIE OP GEWELD, RECHTVAARDIGE OORLOG & DOORWERKING

Augustinus is in later tijd wel aangewreven dat hij geweld legitimeerde. Dit idee is te herleiden tot zijn slogan '*compelle entrare*': dwing ze binnen te treden! Deze dwang gold

de donatisten, een regionaal georiënteerde en machtige kerk in Noord-Afrika waarin volgens Augustinus de eenheid van de universele kerk niet gewaarborgd was. Toen de dialoog ten behoeve van het herstel van deze eenheid niet baatte, schroomde hij niet een gedwongen terugkeer te legitimeren, gesteund door de keizer die de eenheid in zijn rijk zag afbrokkelen door de versplintering van de kerk (cf. *sermo* 112). De dwang werd echter door hem steeds als eerste stap gezien ten behoeve van het herstel van de eenheid en diende gepaard te gaan met liefde voor de eenheid, die vriendschap kenmerkt (*sermo* 357).

Zoals gezegd is Augustinus' ethiek getekend door een streven naar vreedzaamheid. Dit blijkt onder meer als hij de mogelijkheid bespreekt, die het vigerende Romeinse *ius belli* geeft, onrecht te wreken: hij stelt voor het onrecht te vergeten (ciu. 1.6). Oorlog dient ook eerder door woorden tenietgedaan te worden dan met het zwaard (*epistula* 239.1). Zijn streven naar vreedzaamheid en het verbod van de lex divina ('Gij zult niet doden') ten spijt, acht Augustinus het evenwel in zeer uitzonderlijke situaties geoorloofd iemand te doden. Zo mag een soldaat niet doden om zijn eigen leven te redden, maar wél ten behoeve van het voortduren van een maatschappij, die de aardse vrede handhaaft (*epistula* 47.5). Het bevoegde gezag mag ter dood veroordelen als iemand door zijn misdaad de gemeenschap in gevaar heeft gebracht (*ciu*. 1.21). En een oorlog is gerechtvaardigd, zo zegt hij slechts éénmaal met Cicero in zijn *Quaestionum in heptateuchum*, als onrecht een maatschappij zozeer ontwricht dat deze niet dan gewroken moet worden ('*ulcisci iniurias*').

Dat Augustinus zélf geen systematische leer over de rechtvaardige oorlog ontwikkelde, betekende echter niet dat zijn gedachten hierover niet beklijfden. Zij werden immers hernomen in de systematische reflecties hieromtrent van bijvoorbeeld Thomas van Aquino, Francisco Suarez en Hugo Grotius. Hoewel Augustinus op vrede gericht was, hebben volgens sommigen elementen uit zijn denken juist de deur opengezet voor het gebruik van geweld. Zo werden de kruistochten en de oprichting van de Inquisitie gelegitimeerd met citaten uit zijn werk. Anderen benadrukken daarentegen de grote continuïteit tussen zijn denken en de christelijk-pacifistische traditie van het vroege christendom. Vele 'augustijnse' principes hebben uiteindelijk in seculiere vorm hun weerslag gevonden in het internationaal recht. Ook hier heeft het denken van Augustinus een grote rol gespeeld. In zijn denken over de rechtvaardige oorlog waren immers al principes aanwezig als gezagvolle autoriteit, juiste bedoelingen en het sparen van non-combattanten. Wellicht dat we zo op paradoxale wijze pas via zijn invloed op het moderne internationaal recht goed herkennen hoezeer Augustinus een leraar wilde zijn van de vrede.

Literatuur

Berrouard, M.F. (1986) Bellum. In: C. Mayer (red.), *Augustinuslexiko*, dl. 1, kol. Basel, pp. 638-645.

Boerma, W. (2003) Over de orde. Een analyse van Augustinus' ordebegrip binnen Internationale Betrekkingen. *Vrede en veiligheid. Tijdschrift voor internationale vraagstukken*, 32, pp. 332-348.

Dodaro, R. (1994) Eloquent Lies, Just Wars and the Politics of Persuasion: Reading Augustine's City of God in a 'Postmodern' World. *Augustinian Studies* 25, pp. 77-137.

P. van Geest (2006) Ethik. In: V.H. Drecoll (red.) *Augustin-Handbuch* (*Theologen Handbüchern*). Tübingen, pp. 520-533.

D.A. Lenihan (1988) The Just War Theory in the Work of Saint Augustine. *Augustinian Studies*, 19, pp. 37-70.

Boeken

Paul van Velthoven
Raymond Aron. Het verantwoorde engagement
Uitgeverij Aspekt | 2005 | 261 pp. | € 24,95 | ISBN 9059114922

Het smalle pad tussen realisme en moralisme

door *Hans Achterhuis*

Hoogleraar filosofie aan de Universiteit Twente

Het was er niet het weer voor. In het hete begin van de zomer van 1967 sjouwde ik in Straatsburg, waar ik toen aan mijn proefschrift werkte, voortdurend de dikke pil *Paix et guerre entre les nations* van Raymond Aron met mij mee. Zelfs in het zwembad nam ik het uit de bibliotheek geleende boek, voorzichtig ter hand. Om twee redenen kon ik er niet genoeg van krijgen.

De eerste had te maken met de politieke realiteit. Voor elke betrokken toeschouwer was het toentertijd duidelijk dat een oorlog tussen Israël en de Arabische staten onvermijdelijk was. Van beide kanten namen de voorbereidingen hiervoor steeds grotere vormen aan. De bedreigingen tegen Israël klonken voortdurend schriller en aan de vastberadenheid van dit land om zich tot het uiterste te verdedigen, hoefde geen seconde te worden getwijfeld. Zoals velen in mijn omgeving was ik verbijsterd. Waarom liet iedereen dit gebeuren? Was er geen enkele manier om het politieke proces met zijn schijnbaar onafwendbare uitkomst te stoppen? Mijn vragen verbreedden zich. Ging het altijd zo met oorlogen? Hoe te begrijpen dat deze, ondanks de vreselijke gevolgen ervan, toch willens en wetens werden aangegaan? Antwoorden op mijn zowel actuele en beperkte als eeuwige en grote vragen zocht ik in de lijvige studie van Aron.

De tweede reden waarom ik *Paix et guerre entre les nations* nauwelijks terzijde kon leggen, had alles te maken met de inhoud van dit boek. Ik kende Aron uit twee gedegen studies die in de serie *Ideées* van Gallimard waren verschenen: *Dix-huit lecons sur la société industrielle e*n *La lutte des classes*. Beide boeken verbonden een grote sociologische kennis van zaken met filosofische diepgang. Ze gaven mij een inzicht in de werking van de moderne industriële samenleving, dat de krantenartikelen en de filosofische werken die ik las, mij niet verschaften. Hetzelfde vond ik in *Paix et guerre entre les nations*. Veel sociologische en politicologische kennis was gekoppeld aan een fundamenteel onderzoek naar de ratio van de oorlog in de internationale betrekkingen.

Het is mij — zeker achteraf — duidelijk dat ik Aron toentertijd vooral las om maatschappelijke en politieke ontwikkelingen te begrijpen. Het vreemde was dat ik, om tegemoet te komen aan mijn toenmalige behoefte aan engagement, vooral bij zijn tegenpolen op zoek ging. Beschouwingen van existentialisten en (neo)marxisten als Sartre, Jeanson en De Beauvoir beantwoordden aan mijn morele, of beter: moralistische wens om aan de goede politieke kant te staan. Dit laatste bleek overigens achteraf meestal de verkeerde kant te zijn geweest. De schitterende studie *Sartre et Aron, deux intellectuels dans le siècle* van Sirinelli uit 1996, maakt duidelijk dat van deze twee, oorspronkelijk nauw bevriende studiegenoten, Aron achteraf bij de meeste van zijn politieke stellingnames het gelijk aan zijn kant heeft gehad.

Mijn toenmalige spagaat werpt een helder licht op de positie van Aron en op de wijze waarop zijn werk aanvankelijk werd ontvangen. Hij werd alom bewonderd om zijn groot sociologisch inzicht, maar tegelijk als politieke commentator van de rechtse krant *Le Figaro* in met name linkse kringen niet al te serieus genomen. Zijn analyses waren helder en overtuigend, maar werden, vergeleken met het moralisme en idealisme van bijvoorbeeld de bovengenoemde auteurs, als kil en afstandelijk ervaren. Intuïtief wist ik dat om de politiek te begrijpen, ik bij Aron te rade moest gaan, terwijl ik tegelijkertijd tamelijk halfslachtig weigerde mijn praktische politieke stellingname hierdoor sterk te laten beïnvloeden.

* * *

Zeker na de val van de Berlijnse Muur in 1989 werd het gelijk van Aron, die de verblinding van de linkse intelligentsia door de marxistische ideologie vaak en fel aan de kaak had gesteld, alom beleden. Gelukkig had Aron, die in 1983 overleed, de kentering in de publieke waardering van zijn werk al enigszins meegemaakt. Zijn ster steeg met name na de publicatie van *Le spectateur engagé* uit 1980 waarin hij naar aanleiding van een reeks televisie-interviews terugblikte op zijn loopbaan. Ook het succes van zijn *Mémoires,* die in 1983 verschenen, beleefde hij nog ten dele. Recensenten en voormalige politieke tegenstanders verklaarden toen om het hardst dat Aron altijd al 'gelijk had gehad'.

Dit politieke gelijk heeft er helaas nauwelijks toe geleid dat Arons sociologische en filosofische werk een ruimere bekendheid kreeg. In het kader van een studie over geweld verdiepte ik mij de afgelopen tijd in de twee dikke delen van *Penser la guerre, Clausewitz*. Wanneer ik ze naast andere studies leg die het standaardwerk *Over de oorlog* van de Duitse generaal Carl von Clausewitz bespreken, valt op hoe zorgvuldig en minutieus Aron met de tekst omgaat. In vergelijking hiermee vraag je je onwillekeurig af of denkers als Sartre en Foucault, die ook graag naar Clausewitz verwijzen, diens werk überhaupt gelezen hebben. Toch moest ik constateren dat in de vele literatuur over Clausewitz de studie van Aron niet de aandacht krijgt die zij verdient.

Het bovenstaande geldt a fortiori voor ons land, waar steeds minder mensen in staat zijn om Frans te lezen. Gelukkig kunnen zij al enige tijd met het denken van Aron kennismaken dankzij het proefschrift *Raymond Aron. Het verantwoorde engagement* van Paul van Velthoven uit 2005. Maar de tweede stelling van zijn proefschrift verdient nog steeds te worden uitgevoerd. Ze luidt: 'Arons visie op de geschiedenis blijkt na het tijdperk van de grote ideologieën meer dan ooit juist te zijn.' Daarom zouden enkele van zijn theoretische werken in het Nederlands dienen te worden uitgegeven. In de eerste plaats *Dimensions de la conscience historique* en een selectie uit *Paix et guerre entre les nations*.

* * *

Met de beide studies uit de tweede stelling van Van Velthoven zijn tegelijkertijd impliciet de hoofdstukken uit diens proefschrift genoemd die het belang van Aron voor de hedendaagse politieke actualiteit onderstrepen. Het vervelende van het gelijk van Aron is namelijk dat een groot deel van zijn werk dat Van Velthoven ook behandelt, gedateerd is. Wie is er bijvoorbeeld nog geïnteresseerd in de weerlegging van de marxistische ideologie als *het opium van de intellectuelen*, zoals de titel van een beroemde studie van Aron uit 1955 luidt? En wie moet vandaag aan de dag nog worden overtuigd dat de marktéconomie, ondanks alle gebreken eraan die Aron ook onderkende, op veel terreinen superieur is aan een sovjetachtige planeconomie?

Van Velthoven had hieraan wel wat minder ruimte mogen besteden, om zijn aandacht des te beter te kunnen richten op de geschiedfilosofische uitgangspunten van Arons benadering en de uitwerking hiervan in zijn denken over oorlog en vrede. Zelf wil ik in elk geval dit laatste, dat in het achtste hoofdstuk van *Het verantwoorde engagement* aan bod komt, hieronder aan een korte beschouwing onderwerpen. In de lijn van Aron (en van Van Velthoven) zal ik niet aarzelen Arons ideeën hier en daar te actualiseren.

Van Velthoven signaleert twee problemen die bij Aron centraal staan, het machiavellistische en het kantiaanse. Bij het eerste gaat het om de tegenstelling tussen een idealistische en een realistische politiek, bij het tweede om de mogelijkheden en de grenzen van internationale samenwerking.

Machiavelli onderstreepte dat de vorst die zijn politieke macht wil behouden, het zich niet kan veroorloven om 'goed' te zijn. Wie zich in de verhoudingen tussen staten aan de regels van een zuivere, christelijke moraal houdt, gaat in het machtsspel snel ten onder. Dit gebeurde volgens Aron bijvoorbeeld met Wilson en Carter, twee Amerikaanse presidenten die de moralistische traditie uit hun land representeren. Na de Eerste Wereldoorlog was Wilson de grote inspirator van het zelfbeschikkingsrecht van de volken en van de Volkenbond. Dit leidde onder andere tot de met vele etnische zuiveringen gepaard gaande balkanisering van Midden-Europa en een naïef geloof in een internationaal via verdragen te bereiken vrede, dat blind was voor de dreiging van het fascisme. Carters mensenrechtenpolitiek bleef ook grotendeels in goede bedoelingen steken. Het gijzelingsdrama van het Amerikaanse ambassadepersoneel in Teheran werd hem uiteindelijk fataal en bij de volgende presidentsverkiezingen werd hij door Reagan weggevaagd.

Moeten we uit dit soort mislukkingen maar constateren dat we ons machiavellistisch en amoreel in de internationale politiek dienen op te stellen (waarbij het overigens nog steeds een grote wetenschappelijke vraag is of Machiavelli dit zelf aanbeval)? Dit eerste is in elk geval de conclusie van de realistische school, die uitgaat van het enkele nationale belang. De voornaamste theoreticus hiervan was Hans Morgenthau met zijn studie *In defense of national interest*. Dat Van Velthoven het Aron nazegt dat de theoloog Niebuhr ook een voorstander zou zijn van dit soort cynische realisme, lijkt mij overigens pertinent onjuist. De positie die Niebuhr in zijn bekendste werk *Moral man and immoral society* inneemt, ligt juist dicht bij die van Aron.

Enerzijds wijst Aron idealistische illusies van juridische of ideologische aard scherp af. Het internationale recht biedt lang niet altijd een rechtvaardige en mogelijke oplossing bij conflicten tussen staten. Er bestaat volgens hem geen fundamentele tegenstrijdigheid tussen geweld en juridi-

sche normen. Een staatsman zal steeds in elk concrete situatie moeten bekijken of, waarvoor en in hoeverre er geweld dient te worden gebruikt. Anderzijds acht Aron de theorie van het nationaal belang als enige en wezenlijke drijfveer voor internationale politiek een 'lege opvatting'. Steeds gaat het erom hoe politici dit nationaal belang percipiëren. Hitler vulde dit voor Duitsland anders in dan Adenauer, Lodewijk XIV anders voor Frankrijk dan De Gaulle, Stalin ten slotte voor Rusland anders dan tsaar Nicolaas II. Steeds spelen niet alleen de algehele politieke context, maar ook waarden, ideeën en ideologieën een rol bij de bepaling van wat nationaal belang is.

Juist die steeds wisselende brede context bood Aron de mogelijkheid om als middenweg tussen moralisme en realisme te pleiten voor een moraal van *la sagesse*, dat Van Velthoven misschien te snel en eenduidig als 'gezond verstand' vertaalt. Beide ismes miskennen dat in de meeste situaties op grond van afwegingen die op een grondige kennis van zaken moeten berusten, zowel morele als opportuniteitsargumenten een steeds wisselende nadruk kunnen krijgen. Van Velthoven stelt met recht dat Aron zich realiseerde dat deze complexe benadering de realisten noch de moralisten werkelijk zou kunnen bevredigen. Ze vraagt dan ook om grote inspanningen om tot een afweging te komen die berust op diepgaande kennis van zaken. Als ik hier met een kleine suggestie mag eindigen, het zou spannend zijn om onze Nederlandse militaire betrokkenheid in Afghanistan vanuit de concepten van Aron te analyseren. Is hier van moralisme of van realisme sprake, gaat het vooral om opbouwwerk en hulpverlening, of om ons nationale belang bij terrorismebestrijding? En hoeveel kennis van zaken is er werkelijk aanwezig om tot verantwoorde moreel-politieke keuzes te komen, die verder gaan dan deze twee principiële houdingen?

Het kantiaanse probleem betreft vooral de vraag hoe we de anarchie in de internationale verhoudingen tussen staten te lijf kunnen gaan. De anarchie tussen individuen die elkaar naar het leven staan is, althans bij ons in het Westen, succesvol overwonnen door het geweldsmonopolie bij de staat te leggen. Kunnen we nog een stapje hoger gaan en het aan een wereldregering delegeren om oorlogszuchtige staten in toom te houden? Kant stelde dit probleem aan de orde in *Over de eeuwige vrede,* waarvoor Van Velthoven helaas de slechte vertaling plus slordige inleiding van Delfgaauw in plaats van de heldere vertaling en gedegen inleiding van Mertens gebruikt. Met Kant meende Aron dat aan het streven naar een wereldregering grote gevaren kleefden, omdat de *checks and balances* van het huidige, het zij toegegeven, zeer onvolmaakte en gewelddadige statenstelsel, er totaal zouden ontbreken. Liever koos hij daarom, net als zijn grote Duitse voorganger, voor een federatieve opbouw van onderen tussen gelijkgezinde democratische staten. Daarom ondersteunde hij van harte de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, die tenslotte uitmondde in de huidige Europese Unie. Tegelijkertijd was Aron zich ervan bewust dat de deelnemende landen niet snel hun nationale soevereiniteit en identiteit ten koste van de Brusselse organen zouden opgeven. Met name een slagvaardig en gemeenschappelijk buitenlands beleid achtte hij voor de Europese Unie voorlopig illusoir.

Dat hij de verre droom van een wereldstaat afwees, betekende allerminst dat op middellange termijn niet zou kunnen worden gestreefd naar overkoepelende internationale instituties om conflicten tussen staten met juridische middelen op te lossen. Maar in extreme situaties — en die komen in

de politiek vaker voor dan men denkt — verwachtte Aron niet dat de grootmachten zich veel van deze instituties zouden aantrekken.

Een beslissende voorwaarde voor het succes van internationale samenwerking lag voor Aron in een zekere homogeniteit van staten onderling. In hoofdlijnen zouden zij dezelfde waarden moeten belijden en dezelfde constitutionele praktijken erop na houden. Deze voorwaarde achtte hij in de Koude Oorlog tussen de democratische, kapitalistische staten en de communistische ideologie afwezig. Van Velthoven stelt in de geest van Aron dat ze met de huidige religieuze tegenstellingen ook ontbreekt. 'Er bestaat geen homogeniteit in waarden tussen de westerse staten en de (radicaal) islamitische landen'.

> *We doen Aron meer recht door zijn inzichten op de huidige wereldsituatie toe te passen, dan door voortdurend zijn gelijk voor het verleden te bevestigen*

Ten slotte. Het is, denk ik, geheel in de lijn van het denken van Aron als we met de bekende titel van Huntington concluderen dat de strijd tussen ideologieën heeft plaatsgemaakt voor een 'botsing van beschavingen'. Dat houdt, ook bij Huntington zelf, allerminst een pleidooi voor oorlog in. 'Vrede onmogelijk, oorlog onwaarschijnlijk' verklaarde Aron over het ideologische strijdperk van de Koude Oorlog. Dezelfde leus zou met enig recht voor de huidige wereldsituatie kunnen worden gebruikt, waarin een totale oorlog tussen staten ook nog niet aan de orde is. In Arons tijd was dit geen populair motto en dat is het ongetwijfeld ook vandaag aan de dag niet. Wanneer we echter, zoals van Velthovens laatste hoofdstuktitel luidt, Aron als 'leermeester in de politiek' willen erkennen, doen we hem meer recht als we zijn inzichten op de huidige wereldsituatie toepassen, dan wanneer we het gelijk ervan slechts voor het verleden voortdurend bevestigen.

Henk Nellen
Hugo de Groot: Een leven in strijd om de vrede 1583-1645
Uitgeverij Balans, Amsterdam | 2007 | 829 pp. | € 45,00 | ISBN 978 90 501 8834 0

'... die de vrede liefhebben, duyden alles tot vrede.'

door *Janne E. Nijman*

Stafmedewerker Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en Universitair Docent, Universiteit van Amsterdam, Afdeling Internationaal Recht

In een CDV-uitgave getiteld 'burgers en barbaren' mag een signalering van de onlangs verschenen biografie van Hugo de Groot (Delft 10 april 1583 / Rostock 28 augustus 1645) niet ontbreken. Grotius schreef *De iure belli ac pacis* (Het recht van oorlog en vrede, 1625), een mijlpaal in de Nederlandse en westerse (rechts)cultuur en een fundament van het huidige volkenrechtelijke denken.

Iedereen heeft zijn eigen Grotius. Voor Hendrik IV, koning van Frankrijk, was hij 'het wonder van Holland'. Voor Jacobus I en zijn de Engelse diplomaten was hij vooral 'pedant'. Voor Joost van den Vondel 'dat groote licht der geleertheit en vromicheit onzer eeuwe',[1] en voor Pierre Bayle 'l'un des plus grands hommes de l'Europe'. Voor de meeste Nederlanders is hij de remonstrant die aan het lot van Van Oldenbarneveldt wist te ontkomen en erin slaagde per boekenkist uit zijn gevangenschap in Slot Loevestein te ontsnappen (1623). Op talloze prenten is verbeeld hoe zijn vrouw Maria van Reigersbergh vastberaden de deksel omhooghoudt; zij was het brein achter de operatie. Zij leefden tot 1630 samen in ballingschap in Parijs.

Voor geïnteresseerden in de Opstand tegen Spanje is Grotius als historiograaf van de Staten van Holland de auteur van *Tractaet vande Oudtheyt vande Batavische nu Hollandsche Republique* (1610), waarin hij de jonge Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (1588) van een lange en respectabele ontstaansgeschiedenis voorzag in de vorm van 'de Bataafse mythe'. De Republiek zocht internationale erkenning en Grotius kwam met een prachtig relaas waarin hij de continuïteit tussen de Bataafse Republiek en de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden uiteenzette. Een regelrechte fictie, maar daarom niet minder invloedrijk. De grondslag van deze mythe was Tacitus' werk over de Bataven en hun Opstand tegen de Romeinse Keizer (68-69) — een parallel met de opstand tegen Spanje lag voor de hand. Ook de Staten zworen hun soeverein — Philips II — immers af. Zoals het een goed

humanist aan het begin van de zeventiende eeuw betaamde, ging Grotius met de klassieke bronnen aan de slag en gebruikte hij ze voor politieke doeleinden. Zijn situering van Batavia in Zuid-Holland diende vooral een politiek doel: de legitimatie van de Republiek en de soevereiniteit van de Staten tegenover Spanje.

Voor de Nederlandse civilist is Grotius de man die als eerste een overzicht gaf van het Romeins-Hollandse recht in *Inleiding tot de Hollandsche rechts-geleertheyt* (geschreven op Slot Loevestein, maar tien jaar later verschenen in 1631). Alle provincies hadden hun eigen geschreven en ongeschreven rechtsbronnen. Systematisering en codificering van het vaderlandse recht in de Nederlandse taal maakte het tot een zeer invloedrijk werk voor het privaatrecht tot aan de invoering van de Napoleontische Code Civil aan het begin van de negentiende eeuw. Voor mij is Hugo de Groot de 'vader van het volkenrecht', al moet ik toegeven dat het eerlijker is de twee Spaanse scholastici, Suarez en De Vitoria, in één adem met Grotius te noemen. Deze — fragmentarische — beelden zijn een kleine greep uit de vele die van Hugo de Groot in de loop der eeuwen zijn ontstaan.

* * *

Henk Nellen heeft het onmogelijke gedaan. Uit de overvloed aan bronnenmateriaal heeft hij een prachtige, uiterst leesbare en zeer instructieve biografie geschreven. Erudiet maar ook aangenaam leesbaar, door de prettige stijl en de levendige opzet. Als een van de grootste kenners van Grotius' correspondentie,[2] baseert Nellen zich met name op diens brieven — een uitgelezen manier om deze schrijver uit de zeventiende-eeuwse Republiek der Letteren te leren kennen. Geplaatst in de Leidse academische wereld, in het licht van de intellectuele en theologische debatten van zijn tijd, te midden van de politieke gebeurtenissen in de Republiek en daarbuiten krijgt Hugo de Groot als mens en invloedrijk geleerde gestalte door de details. Daarmee geeft deze biografie niet alleen inzicht in een tijdperk, maar ook in een persoonlijke geschiedenis.

Nellen verbindt die verschillende verbeeldingen van Grotius en plaatst ze in perspectief. Dat is knap en een grote verdienste, des te meer gezien de veelzijdigheid van de persoon en zijn oeuvre. Grotius was toonaangevend op het terrein van de theologie, de politiek en het recht, maar hij dichtte bijvoorbeeld ook bijbelse tragedies en gewijde poëzie. Als filoloog droeg hij met zijn kritische onderzoek van de bijbelteksten bij aan de relativering van traditionele exegetische overtuigingen. Grotius' rekkelijke visie op religieuze kwesties was niet alleen (voor sommigen) aanstootgevend, maar ook riskant, aangezien de preciezen onder leiding van prins Maurits politiek aan het langste eind trokken.

Politiek en religie waren verweven tijdens de Bestandstwisten. Grotius was sympathisant en medestander van de remonstrantse Van Oldenbarneveldt, en zijn politieke visie op de toekomst van de Republiek kostte hem zijn vrijheid. Deze geestverwanten zagen de Republiek als statenbond, met de Provincies — níet de Republiek — als soeverein. Het kamp van stadhouder Maurits zag dat anders: de Republiek zou juist tot grotere eenheid moeten komen en centralistischer moeten worden georganiseerd. De staatskerk moest daarin een rol spelen. De preciezen streefden mede daarom naar het behoud van de eenheid van die staatskerk. Deze eenheid

Henk Nellen heeft het onmogelijke gedaan

betekende conformeren of eruit, en dat laatste geschiedde. Tijdens de Dordtse Synode — bijeengeroepen door de Staten-Generaal — werden de remonstranten veroordeeld op basis van de Dordtse Leerregels en in de ban gedaan.

Grotius was principieel en koppig waar het de tolerantie betrof. Tolerantie wordt echter per definitie niet gemakkelijk afgedwongen, en in het geval van de onverzettelijke contraremonstranten was de realisering ervan bepaald kansloos. Dat zag Grotius te laat. Nellen duidt dit als 'mentale blindheid' — 'verslingerd [als Grotius was] aan een ideaal dat voor een meerderheid in zijn omgeving onacceptabel was' — maar dit is wellicht, zoals hij zelf ook suggereert, wat te negatief.[3] In ieder geval mag Grotius' principiële houding ons inspireren. Verdraagzaamheid was als morele deugd en religieuze waarde natuurlijk op zichzelf nastrevenswaardig, maar zij was minstens zo belangrijk als middel tot religieuze en politieke vrede in de Republiek en in heel Europa. Dit was het leitmotif van Grotius' leven en werk. Gericht op de hereniging van de hele christelijke kerk én wereld probeerde hij bijvoorbeeld te bewijzen dat met de antichrist in de Bijbel nooit de paus kan zijn bedoeld, hetgeen hoogst verdacht was in een tijd dat de strijd tussen protestanten en katholieken in Europa was uitgemond in de bloedige Dertigjarige Oorlog. Een van de instructieve citaten die het boek zo aantrekkelijk maken, weerspiegelt Grotius' hang naar (religieuze) vrijheid en verdraagzaamheid: ''t Is waer men kan alles wel misduyden, oock de Heilige Schrift, maer die de vrede liefhebben, duyden alles tot vrede.'

* * *

Op voortreffelijke wijze laat Nellen telkens weer de samenhang zien tussen De Groots persoonlijke levensgeschiedenis en zijn werk. Deze samenhang is ook zichtbaar in zijn beroemde boek *De iure belli ac pacis* uit 1625. Geschreven in Parijs in ballingschap (dit verklaart de opdracht aan Lodewijk XIII) tijdens de chaos en onzekerheden van de Dertigjarige Oorlog is het een standaardwerk geworden van het volkenrecht en van de werken in de traditie van de gerechtvaardigde oorlog.

Wie voor het eerst *De iure belli ac pacis* openslaat, herkent dit ternauwernood als juridisch handboek. Dit komt vooral door de bronnen die Grotius hanteert om zijn betoog kracht bij te zetten. Als een echte late humanist citeert hij veel uit klassieke werken — onder andere van Aristoteles en Cicero — en uit bijbelteksten. Het is een van de werken uit de vroegmoderne tijd waarin het volkenrecht zich als wetenschap en rechtsgebied losweekt van de theologie en moraalfilosofie waartoe het natuurrechtelijk denken behoorde. Grotius was rekkelijk genoeg om te durven zeggen dat *zelfs als* God niet zou bestaan, het Natuurrecht toch nog zou gelden. Een gewaagde en zelfs 'zondige' uitspraak, dus hij haastte zich te verklaren dat God natuurlijk wel bestond.[4] Toch week Grotius af van de traditie toen hij een scheiding aanbracht tussen het natuurrecht en het door God gegeven recht (zoals in de Bijbel verteld). Het natuurrecht leidde hij af uit de kenmerken van de menselijke natuur. De mens is een wezen met *appetitus societatis* — dat wil zeggen, met een drang naar de vorming van een vredige maatschappij — en in het bezit van rede en taal. Dankzij zijn rede zou de mens het (natuur)recht vinden.

Het volkenrecht werd door Hugo de Groot vervolgens gedefinieerd als: de juridische normen van de universele gemeenschap van alle mensen — onveranderlijke normen die de universele gemeenschap als geheel verbinden en dienen — en, ten tweede, die normen die alle burgergemeenschappen in vrije wil onderling hebben afgesproken (*ius*

voluntarium). Hiermee geeft hij het volkenrecht dus een grondslag die deels buiten het natuurrecht ligt. Daardoor is de verhouding tussen recht en macht tweeledig. Soevereine machten kunnen bindende afspraken maken en dus recht creëren, maar er is ook hoger recht — natuurrecht — dat hen bindt. Hier zien wij Grotius' zoektocht naar de vrede terug: ook politieke en militaire macht is gebonden aan rechtsregels die zij niet zelf heeft gesteld, maar die worden afgeleid van de natuurlijke orde. Nellens lezing van Grotius' antwoorden op de vragen 'Wat is oorlog, wat is recht?'[5] is er één die vooral benadrukt dat Grotius het natuurrecht inroept om de oorlogen in Europa terug te dringen.

Het is onmogelijk hier in te gaan op Grotius' volkenrechtstheorie of zijn systematische visie op de rechtvaardige oorlog. Nellen schroomt niet de vraag te stellen die nog steeds veel wetenschappers bezighoudt: 'Kan Grotius voor een vernieuwend denker doorgaan?',[6] of schreef hij weliswaar het eerste grondige standaardwerk, maar was dit meer ordenend dan vernieuwend? Dit is niet de plek om te pogen een antwoord te geven op deze vraag,[7] maar één element moge ter afsluiting worden genoemd. Dit bevestigt de samenhang tussen zijn leven en werk, maar lijkt op gespannen voet te staan met het beeld dat Grotius in zijn leven álles tot vrede duidde.

Grotius was de ontwikkeling van zijn oorlogstheorie begonnen als advocaat van de VOC, die was verwikkeld in militaire activiteiten ver buiten de grenzen van de Staten. Hij steunde de idee van de VOC — een private onderneming — als oorlogsinstrument onder andere tegen Spanje. Grote delen van de strijd speelden zich echter buiten de grenzen van Europa af. Bij de Europese offensieve oorlogen en expansie raakten ook derden, in de eerste plaats inheemse bevolkingen, betrokken. Volgens de criteria van de Augustijnse-Thomistische traditie van de gerechtvaardigde Oorlog — in de lijn van de eerder genoemde scholastici — waren deze offensieve oorlogen moeilijk te rechtvaardigen. De dominicaner monniken Suarez en Vitoria namen dan ook een kritische houding aan tegenover de Spaanse oorlogen en het gewelddadige gedrag van de Spanjaarden in Amerika.[8]

Bij VOC-bewindvoerders, -aandeelhouders, en -kapiteins bestond behoefte aan legitimatie van hun activiteiten. Als advocaat moest Grotius daarin voorzien. Dit vereiste dus een andere juridische kijk op oorlog en volkenrecht. De humanist Grotius vond ruimte bij het natuurrecht. De mens leeft van nature samen in gemeenschappen, daarom zijn er van nature grondbeginselen voor zowel de verschillende burgergemeenschappen als voor de universele gemeenschap, die ieder mens moet respecteren. Wordt een mens of een gemeenschap niet gerespecteerd in zijn subjectieve — persoonlijke — rechten, dan geldt het natuurrechtelijke beginsel van zelfbehoud. Hiermee wordt het volkenrecht een slag grimmiger. Een rechtsgrond voor piraterij en militaire expansie door de VOC was gevonden: iedere persoon of gemeenschap heeft als uitvloeisel van het recht op zelfbehoud van nature recht om handel te drijven en eigendom te verwerven. Als men in de uitoefening van een dergelijk recht wordt belemmerd (bijvoorbeeld door een verbaasde en weerspannige Indiaan of door Spanjaarden die de vrije zee(vaart) hinderden), dan mag dat worden bestraft en ontstaat een juridische grondslag voor oorlogvoering (dus óók voor een onderneming).

Dit gaat natuurlijk om 'privaat' gebruik van geweld, en dat is slechts een onderdeel van Grotius' theorie over private én publieke oorlogen. Maar het is wel een onderdeel waar Grotius' 'vernieuwende' denken

zichtbaar wordt, net als de samenhang tussen zijn rechtstheorie en de vragen uit de praktijk (de wens tot overzeese handel die hii als advocaat diende). Grotius' den-

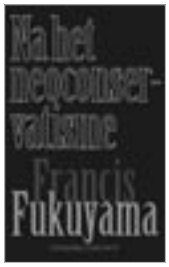
> *Tot op de dag van vandaag is er geen consensus over wie 'de echte Grotius' was wat betreft zijn visie op gerechtvaardigde oorlog*

ken en doen is vele malen gecompliceerder dan het voorgaande suggereert, en tot op de dag van vandaag is er geen consensus over wie 'de echte Grotius' was wat betreft zijn visie op gerechtvaardigde oorlog. De één plaatst Grotius tegenover Hobbes vanwege Grotius' kijk op de mens en zijn streven naar vrede in een universele samenleving, de ander ziet veel minder verschillen tussen die twee.

De vele interpretatieverschillen zullen voorlopig bij ons blijven, dat hoort bij de wetenschap. Desalniettemin kunnen we ons in de praktijk laten inspireren door de man en zijn leven zoals zij door Nellen zijn neergezet. Nellen slaagt ruimschoots in zijn doel: 'de lezer moet zich betrokken voelen bij het relaas van een strijdbaar leven in dienst van één enkel ideaal: vrede op kerkelijk en politiek gebied'.[9]

Noten

1 In Vondels toneelstuk *Lucifer* (1654).
2 Briefwisseling van Hugo Grotius, 17 dln., (1928-2001).
3 Nellen, p. 610.
4 *De jure belli ac Pacis*, Prolegomena, sectie 11.
5 Titel van deel I, Boek I van *De jure belli ac Pacis*.
6 Nellen, p. 310.
7 R. Tuck (1999) *The Rights of War and Peace: political thought and the International order from Grotius to Kant*. Oxford: OUP.
8 Francisco de Vitoria, relectiones *De Indis* (a. 1532) and *De jure belli* (a. 1532).
9 Nellen, p. 17.



Francis Fukuyama
Na het neoconservatisme. Waar rechts verkeerd afsloeg
Contact, Amsterdam | 2006 | 256 pp. | €24,50 | ISBN 9025428053

Fukuyama roept het neoconservatisme tot de orde

door *Fennand R. van Dijk*

Politicoloog & Master student filosofie aan de VU in Amsterdam

De inval in Irak is tot op heden niet verlopen zoals de VS en zijn bondgenoten hadden gehoopt. De overwinning is relatief snel behaald en dictator Saddam is inmiddels 'berecht'. Tegelijkertijd lijkt het Amerikaanse leger verstrikt te raken in een guerrillaoorlog en trekt Tony Blair een deel van zijn troepen terug uit Irak. Niet alleen uit Europa, maar zelfs uit Bush' eigen Republikeinse Partij klinkt toenemende kritiek over het succes van de missie. Niet echt reden tot optimisme over de toekomst van de Irakezen en de Amerikaanse troepen in Irak. Dit brengt Francis Fukuyama, hoogleraar internationale politieke economie aan de Johns Hopkins Universiteit in Amerika en neoconservatief denker, tot de vraag: is de huidige situatie in Irak te wijten aan de praktische uitvoering van het neoconservatisme of aan de theorie zelf? Zijn antwoord is te vinden in zijn nieuwste boek *Na het Neoconservatisme. Waar rechts verkeerd afsloeg*.

* * *

De aanslag op de Twin Towers op 11 september 2001 bracht het neoconservatisme in snel tempo aan de knoppen van Amerika's buitenlands beleid. Dit neoconservatisme kwam echter niet uit de lucht vallen. Historici en politicologen als Irving Kristol, Robert Kagan, Albert Wohlstetter en Charles Krauthammer hadden zich sinds de jaren negentig gepresenteerd als de nieuwe conservatieve intellectuelen. Zij publiceerden en debatteerden veel over de relatie tussen neoconservatisme en internationale betrekkingen. Niet alleen bleken leden van Bush' regeringsploeg sterk door hun ideeën beïnvloed te zijn, ook in het beleid van de voorafgaande regering-Clinton zijn duidelijke invloeden van deze *neocons* te traceren.

In *Na het neoconservatisme* legt Fukuyama uit waarvoor het neoconservatisme staat en waar 'rechts verkeerd afsloeg'. Met deze ondertitel doelt Fukuyama op het besluit van Amerika om in 2003 Irak binnen te vallen. Daarmee ging de operatie *Iraqi Freedom* van start en was de Tweede Golfoorlog

een feit. Deze oorlog kwam niet uit de lucht vallen, maar werd al jaren vóór de dramatische gebeurtenissen van 11 september bepleit door diverse neoconservatieve auteurs.

Wat is er mis gegaan? In het antwoord op deze vraag blijft Fukuyama niet hangen bij kritische kanttekeningen op bepaalde punten van Bush' buitenlands beleid. Hij gaat verder, en bekritiseert de principes en vooronderstellingen van het buitenlands beleid van de regering-Bush. Dit maakt Fukuyama's nieuwste boek tot een interessante en uitzonderlijke analyse: een neoconservatieve denker die zijn eigen politiek-filosofische stroming bekritiseert. Het gaat hem om de ontwikkeling van de ideeën achter het beleid.

Fukuyama kent de conservatieve beweging als geen ander. Hij was de auteur van het opzienbarende artikel *The End of History* in *Foreign Affairs* en het ook in neoconservatieve kringen invloedrijke boek *The End of History and the Last Man*. Hij zette eveneens zijn handtekening onder een open brief van de neoconservatieve denktank *The New American Century*, die president Clinton opriep om een hardere lijn tegen Bagdad te volgen, nadat Saddam Hoessein de wapeninspecteurs van de VN had tegengewerkt. Fukuyama spreekt in dit boek over de neoconservatieven in de derde persoon. Toen men hem een jaar voor de inval in Irak vroeg mee te werken aan een onderzoek naar de langetermijnstrategie van de VS om zich te verdedigen tegen internationaal terrorisme, trok hij de conclusie dat de oorlog nergens op sloeg. Zijn nieuwste boek is een kritisch onderzoek naar de neoconservatieve ideeën achter de inval in Irak. De zoektocht naar de uitgangspunten van het neoconservatisme brengt Fukuyama in het tweede hoofdstuk van zijn boek tot een uitgebreid onderzoek naar de historische wortels van deze politieke ideologie.[1]

De historische oorsprong van het neoconservatisme kent volgens Fukuyama twee bronnen. De eerste bron ligt bij een bijzondere groep voornamelijk joodse intellectuelen die eind jaren dertig en begin jaren veertig studeerden aan het City College in New York.[2] Al deze figuren waren Europese immigranten afkomstig uit arbeidersmilieus. Deze linkse intellectuelen beriepen zich op Trotski in hun felle afwijzing van de Sovjet-Unie van Stalin. Trotski was zelf een communist, maar hij had een diep besef van het cynisme en de wreedheid van het stalinistische regime.

Naast dit 'anticommunisme van gedesillusioneerd links' wijst Fukuyama op een tweede oorsprong van het conservatisme. Hij begint gelijk puin te ruimen: 'Er is geen onderwerp waarover meer onzin is geschreven dan over Leo Strauss en de oorlog in Irak.'[3] Strauss was een Duits-joodse politieke filosoof die tot aan zijn dood in 1973 aan de Universiteit van Chicago doceerde. Hij bracht geen leer voort zoals Marx en Lenin, laat staan een theorie over buitenlandse politiek; zijn leerlingen daarentegen wel. De prominentste onder hen was Albert Wohlstetter, docent van Paul Wolfowitz en andere figuren in en rond de regering-Bush. Er is één idee dat Strauss en de straussianen nadrukkelijk met neoconservatisme verbindt: de waarde van een regime, opgevat als een combinatie van wetten én zeden, en de rol van de politiek in de totstandkoming van dit staatsbestel. Regimes vertegenwoordigen dus manieren van leven. De conclusie dat voor sommige politieke problemen alleen regimeverandering een oplossing is, vindt Fukuyama legitiem. President Bush dacht dat dit automatisch ging: Amerika ruimt een dictator uit de weg en Irak kent een democratisch regime.

Om het concept van regimeverandering beter te begrijpen is er één historische ge-

beurtenis die van bijzonder belang is. Het jaar 1989 was een politiek wonderjaar. Ook voor de neoconservatieve intellectuelen. Links en rechts verbaasden zich over de snelle en grotendeels vreedzame val van het communisme. Hier sloegen volgens Fukuyama veel conservatieven rechtsaf. Zij interpreteerden de val van de Berlijnse Muur als rechtvaardiging voor het concept van regimeverandering in de internationale betrekkingen. Voor neoconservatieven als Kristol en Kagan was dit een bewijs dat regimeverandering geen utopie is, maar zich overal ter wereld kan herhalen. Fukuyama bekritiseert dit neoconservatieve optimisme: democratie verspreidt zich op de lange duur vanzelf. Neoconservatieven denken dat *The End of History and the Last man* een theorie over democratisering biedt, maar het is uiteindelijk een betoog over modernisering. Met andere woorden, de *neocons* hebben Fukuyama's boek verkeerd gelezen. Neoconservatieven doen er volgens Fukuyama verstandig aan zich de unieke omstandigheden van de val van het communisme te realiseren. Niet alleen het militaire geweld van de VS, maar ook politieke en economische factoren waren belangrijk voor de plotselinge val van de Sovjet-Unie.

Deze verhelderende historische beschrijving resulteert aan het eind van het tweede hoofdstuk in een omschrijving van het neoconservatisme. Ondanks de grote diversiteit in de debatten van de afgelopen 25 jaar tussen verschillende conservatieven, is het volgens Fukuyama mogelijk om vier basisprincipes te onderscheiden. Het neoconservatisme benadrukt dat de aard van een regime (democratie, aristocratie, dictatuur) bepalend is voor het buitenlands beleid van het regime. In de buitenlandpolitiek van de VS moeten liberaal-democratische waarden, onder meer mensenrechten, leidend zijn. Vervolgens is de neoconservatieve beweging van mening dat de VS zijn macht kan en moet inzetten voor morele doeleinden. Daarnaast twijfelen neoconservatieven sterk aan de legitimiteit en effectiviteit van het internationale recht en bepaalde internationale instituties om veiligheidsconflicten op te lossen. Het internationale recht is te zwak om regels op te leggen en agressie in te tomen. Ten slotte koestert het neoconservatisme groot wantrouwen ten aanzien van ambitieuze projecten op het gebied van maatschappelijke hervorming. De resultaten, vaak ongewenste, van een forse verandering van de sociale orde, maakt neoconservatieven sceptisch over maatschappelijke hervormingen. In het derde en vierde hoofdstuk past Fukuyama deze neoconservatieve principes, die hij zelf niet verwerpt, toe op de doctrines van preventieve oorlog en humanitaire interventie.

Fukuyama pleit in de laatste twee hoofdstukken voor een andere Amerikaanse buitenlandse politiek. De oorlog in Irak heeft de beperkingen van de huidige internationale instituties, vooral van de VN, blootgelegd. De VN heeft gefaald, van welke kant je het ook bekijkt. Zij was niet bij machte om het besluit van de VS tot een inval in Irak te ratificeren. Evenmin kon de VN voorkomen dat Washington zelfstandig de oorlog begon. De typische Amerikaanse minachting van Fukuyama voor de VN is niet noodzakelijkerwijs dezelfde als minachting voor internationale legitimiteit. Sterker nog, Fukuyama ziet herbezinning op instituties voor de toekomst van de wereldorde als uiterst belangrijk: 'Nieuwe instituties oprichten die de voorwaarden voor die legitimiteit en de effectiviteit ervan tegen elkaar kunnen afwegen, is de belangrijkste taak die de komende generatie wacht'. Minder kritisch is Fukuyama over de NAVO. Hij stelt dat de NAVO na het einde van de Koude Oorlog wel eens een 'tweede leven' als veiligheidsorganisatie

tegemoet zou kunnen zien. Dit pessimisme over de VN en het optimisme over de toekomst van het NAVO-bondgenootschap verraden neoconservatieve trekken. Als gevolg van besluitvorming bij consensus moet de NAVO inleveren op efficiëntie. Dat neemt niet weg dat de NAVO volgens Fukuyama 'neoconservatiever' is: alle lidstaten zijn liberale democratieën en delen belangrijke kernwaarden, waaronder mensenrechten.

Ik heb grote waardering voor dit boek. De thematiek is belangrijk, de analyse van neoconservatisme verhelderend en evenwichtig. De persoonlijke betrokkenheid van de auteur voegt verrassende elementen toe aan het betoog over het Amerikaanse buitenlandse beleid. Een bezwaar tegen dit boek is echter de algemene en soms wat vluchtige beschrijving van een andere Amerikaanse buitenlandse politiek voor de toekomst in de laatste twee hoofdstukken. Met name Fukuyama's optimisme over de toekomst van de NAVO is erg speculatief. Hij maakt de hoop op een 'tweede leven' voor de NAVO niet aannemelijk gemaakt met actuele voorbeelden. Kortom, *Na het neoconservatisme. Waar rechts verkeerd afsloeg* is een belangrijke studie om het huidige en toekomstige Amerikaanse beleid te begrijpen. Het boek is te lezen als een poging om een hardnekkig misverstand uit de weg te ruimen: het beleid van president Bush in zijn eerste termijn is niet neoconservatief. Fukuyama heeft een begin gemaakt met het formuleren van een ander Amerikaans buitenlands beleid, dat de erfenis van de regering-Bush en haar radicale neoconservatieve aanhangers links laat liggen.

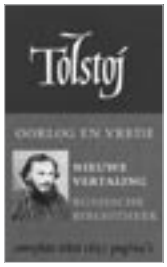
> *Fukuyama laat de erfenis van de regering-Bush en haar radicale neoconservatieve aanhangers links liggen*

Noten

1 Er zijn niet veel evenwichtige verhandelingen over de oorsprong van het neoconservatisme geschreven. De meest evenwichtige studie van niet-neoconservatieven is volgens Fukuyama het werk van twee Franse journalisten, Alain Franchon en Daniel Vernet, getiteld *L'Amérique messianique* (2004). James Mann geeft in *Rise of the Vulcans* (2004) inzicht in de persoonlijke achtergrond van Paul Wolfowitz, tot 2005 staatssecretaris van Defensie onder minister Donald Rumsfeld en tot voor kort president van de Wereldbank in Washington.

2 Figuren als Irving Kristol, Daniel Bell, Irving Howe, Seymour Martin Lipset, Philip Selznick, Nathan Glazer, en Daniel Patrick Moynihan vormden deze groep joodse intellectuelen.

3 Een positieve uitzondering is Mark Lilla, 'Leo Strauss: The European,' in: *New York Review of Books* van 21 oktober 2004.



L.N. Tolstoj
Oorlog en vrede
Vertaald door Yolanda Bloemen en Marja Wiebes
Uitgeverij G.A. van Oorschot | 2006 | 1606 pp. | € 85,00 | ISBN 9789028240469

De onmacht van de machtigen

door *Frank van den Heuvel*

Redacteur CDV

Het is twintig jaar geleden dat ik het boekwerk *Oorlog en Vrede* van Tolstoj las, een werk uit de wereldliteratuur dat je moet hebben gelezen. Na lezing dacht ik: 'Zo, dat hebben we gehad'. Totdat vorig jaar een nieuwe vertaling op de markt kwam en CDV bezig was met het voorbereiden van het themanummer 'Oorlog en Vrede'. En dan denk je weer aan het meesterwerk van Leo Tolstoj uit 1868 (of 1869, daar verschillen de meningen over). Het boek gaat over de oorlogen tussen Rusland en Frankrijk ten tijde van Napoleon. En zowel de oorlogen zelf als de wijze waarop Tolstoj deze heeft beschreven, zijn interessant in het licht van deze tijd. De roemruchte oorlogen tussen deze twee landen zouden nog jaren stof voor bestudering betekenen. Wat een overmoed van Napoleon om het grote Rusland met zijn koude winters en taaie bevolking binnen te vallen. Het werd een drama, slechts één procent van de Franse soldaten keerde terug naar Frankrijk, zoals de geschiedenis liet zien, maar zoals die niet altijd werd herinnerd: zie Hitler, die dezelfde fout maakte en zie vele andere oorlogen die vol zelfoverschatting worden begonnen en na jaren loopgraven beëindigd zonder 'resultaat'. Tolstoj beschrijft in zijn boek de oorlogen aan de hand van personen, mensen, zoals James Michener dat ook altijd doet in zijn epische romans. En dan zijn, in tegenstelling tot bij Michener, de hoofdpersonen geen doorsneefamilies, maar de hoogste klasse van Rusland. De klasse die, ironisch gezien de tegenstander, Frans spreekt en zo graag bij de Europese elite wil horen, maar niet als zodanig wordt erkend. Enkele adellijke families uit het Rusland van rond 1800 worden gevolgd tijdens de feesten, de vele nutteloze conversaties en tijdens de oorlogen. De mannen gaan naar het front en moeten de eer verdedigen; de vrouwen blijven thuis, vol verwachting — de families Rostov, Bolkonski, Bezoechov en anderen. Daarnaast figureren vele historische figuren als veldheren en andere elite. Ook hier geldt het adagium: 'De geschiedenis der volkeren is de biografie der heersers'. Tsaar Alexander I leidt Rusland samen met zijn hogere legerleiding, maarschalk Koetoezov en de

generaals Bagration en Barclay de Tolly tegen de Fransen, die Rusland binnenvielen.

Het boek begint met een feestelijke ontvangst, waar de genoemde adel aanwezig is. Men praat over de dreigende oorlog en over Napoleon die ondanks de machtige landen Pruisen en Oostenrijk, zegevierend over het continent trekt. Pruisen werd toen als machtig land beschouwd omdat het de andere Duitse vorstendommen onder de duim had gekregen. Maar buiten de landsgrenzen heeft het niets gepresteerd. Tijdens de feesten en partijen maken de Russische adellijke families inschattingen en bereiden ze zich mentaal voor op de oorlog. Maar ze bespreken ook familieaangelegenheden en arrangeren huwelijken. En deze huwelijken worden meer uit politieke overwegingen dan uit liefde gesloten. Tolstoj beschrijft het allemaal in één boek: oorlog, politiek, liefde en drama. Iedere hoofdpersoon heeft zijn eigen kenmerken: ijdel, grootmoedig, rebels, lief, losbandig, geldbelust, sluw of intelligent. De ene persoon blijft zijn leven lang streven naar geld, een ander naar erkenning, naar erbij willen horen. En dan zijn er de personen die puur de liefde voor vaderland en vadertje tsaar voor ogen hebben. Sommigen veranderen dramatisch tijdens de oorlog, doordat ze de harde kant van het leven en de gruwelijkheden van de oorlog zien. En ondertussen opereert Tolstoj als de alwetende verteller die het strijdperk, de personen en hun bedoelingen overziet en doorziet. Tolstoj heeft enig recht van spreken, want na zijn studie oosterse talen en recht ging hij zelf ten strijde. Tijdens de Krimoorlog (1853-1856) diende hij als officier in het Russische leger. Daarna trok hij zich terug op zijn landgoed om zich aan het schrijven te wijden. Tolstoj heeft met *Oorlog en Vrede* meer dan een geschiedenisboek willen schrijven en meer dan een roman die het wel en wee van de Russische upper ten de revue laat passeren. Hij heeft de oorlog in al zijn facetten willen weergeven. Natuurlijk de grotemensenpolitiek die erachter zit, maar meer nog hoe het individu deze oorlog beleeft en hoe die oorlog mensen kan veranderen. En dan niet alleen het arme individu dat in de strijd belandt, maar juist ook de graaf en de grootvorst. Deze leden van de genoemde Russische families werden, net als de dienstplichtige soldaten, ook maar de oorlog ingeduwd: geen keus, maar een ereschuld. De adellijke Tolstoj kende deze dwang maar al te goed. Wat dat betreft heeft *Oorlog en Vrede* het karakter van een autobiografie. De veldslagen worden uitvoerig opgeschreven, maar zeker ook de beschouwingen vooraf en natuurlijk de analyses achteraf: waar hadden we anders moeten handelen en waarom? Soms lijkt Tolstoj de geschiedenis als een soort empirische wetenschap te willen benaderen en achteraf te kijken wat er is gebeurd, om met deze 'formules' toekomstige gebeurtenissen te verklaren, om deze ook in de toekomst toe te passen. De bekende vergelijking Napoleon-Hitler is evident, maar er is meer herkenbaar. Tevens wil Tolstoj beschrijven hoeveel onredelijkheden aan de orde zijn in oorlogen, zowel bij individuen als bij bredere bewegingen. De uitvoerige beschrijving van de oorlogshandelingen en de stappen die steeds worden gezet, hebben op veel punten ook het karakter van de *Ilias* van Homerus. Uitvoerige (homerische) beschrijvingen en vergelijkingen onderbreken het echte oorlogsverhaal. Daarnaast kun je ook zeggen dat *Oorlog en Vrede* kenmerken heeft van het andere werk van Homerus, de *Odyssee*. De lotgevallen van Pierre Bezoechov en vorst Andrej Bolkonski worden beschreven, nadat ze jaren geleden als een soort Odysseus, tegen hun zin, van huis en haard zijn weggehaald. Ze wilden misschien niet eens echt ten strijde gaan, maar adel verplicht. Thuis wachten de

vrouwen, terwijl de oorlog voortduurt en de thuisreis wordt uitgesteld. Op deze manier worden individuele gebeurtenissen gekoppeld aan historische context. De Griekse *hubris* (Napoleon, Russische adel) is alom aanwezig en wordt even zo vaak ontmaskerd. Ook vorst Bolkonski ziet op de cruciale momenten zijn kwetsbaarheid; hij is slechts onderdeel van een groter geheel, inclusief de oorlog. Behalve Homerus herkennen we ook Umberto Eco, die in *Het eiland van de Vorige Dag* eveneens een oorlog, een dooltocht en de worsteling van de hoofdpersonen beschrijft. De hoofdpersonen in *Oorlog en Vrede* zien regelmatig de zinloosheid van de oorlog en van de doordenderende trein die macht heet, maar die slechts kan bestaan bij groepering van de massa, want iemand die macht wil, kan uiteindelijk niks alleen. Misschien gaat *Oorlog en Vrede* wel met name over macht, en dus eveneens over onmacht. Want macht, waar je dus massa voor nodig hebt, betekent sterke afhankelijkheid. We hoeven maar naar de huidige wereldleiders te kijken hoeveel afhankelijkheid macht met zich meebrengt. Een beetje machthebber heeft werkelijk geen moment rust. Steeds is er de dreiging van een aanslag, een opstand, een vijand, een oorlog, een revolte, een nieuwe machtsfactor. Wanneer macht, het streven naar macht en de daaruit voortvloeiende onmacht zo aanwezig is in *Oorlog en Vrede*, dan past het zeker ook binnen de context van dit themanummer van CDV. In iedere oorlog komt dit punt terug, ook bij het bekijken van de ethische kant, de zogenoemde rechtvaardige oorlog. Oorlog begint altijd vanuit een echte of vermeende positie van macht; of om de macht te verwerven. Dat was in het oude Rusland zo en nu nog. En wanneer er een 'rechtvaardige oorlog' wordt gevoerd, dus voor Russische kerk en vadertje tsaar, dan kun je je natuurlijk ook de vraag stellen of er een rechtvaardige God

> *Oorlog begint altijd vanuit een echte of vermeende positie van macht*

is die dit alles maar laat gebeuren. Ook deze gedachten heeft Tolstoj bij het schrijven van zijn epos. Oorlogen zijn onderdeel van het leven, maar je kunt er ook wat van leren. Het fatalisme waar we, volgens Tolstoj, allemaal aan onderworpen zijn, komt sterk terug in deze beschrijvingen. De wijdlopige passages maken het boek uniek en van grote waarde. Dit verklaart ook de lange productietijd van vijf jaar, die Tolstoj aan zijn meesterstuk besteedde.

Tot slot is het interessant te vermelden dat Tolstoj toen hij met *Oorlog en Vrede* begon, een boek wilde schrijven over de zogenoemde Dekabristenopstand (1825) tegen tsaar Nicolaas I. Bij het bestuderen naar de oorzaken en aanleiding van deze revolte ging Tolstoj steeds verder terug in de tijd en haalde hij er steeds meer feiten en analyses bij. Ook zullen zijn eigen ervaringen als officier tijdens de Krimoorlog bovengekomen zijn tijdens deze studie. Het uiteindelijke meesterwerk heeft weinig meer met de Dekabristenopstand te maken. De kwaliteit heeft er niet onder geleden.

Thomas P.M. Barnett
Blueprint for Action. A future worth creating
Putnam | 2006 | 440 pp. | $ 26,95 | ISBN 0399153128

Een blogger over veiligheid en globalisering

door *Caspar Veldkamp*

Plaatsvervangend directeur VN en internationale financiële instellingen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Wie dezer dagen in Parijs de strategisch adviseurs van de nieuwe Franse regering bezoekt, zal opmerken dat zij een opvallend Amerikaans boek, *Blueprint for Action*, onder handbereik hebben. Het is het boek van een innovatief denker over globalisering, oorlog, vrede, ontwikkeling en nog veel meer. Diens uitdagende werk is in Nederland nog weinig bekend.

Dr. Thomas Barnett werkte jarenlang achter de schermen van de Amerikaanse strategievorming over oorlog en vrede. Hij was werkzaam op het gebied van militaire transformatie bij het Pentagon, het Amerikaanse ministerie van Defensie. Tevens werkte hij als onderzoeker voor het *U.S. Naval War College*. Hij publiceerde doorwrochte artikelen in vakbladen die in Europa nauwelijks worden gelezen, als de *Proceedings* van het Amerikaanse marine-instituut. Jong en eigengereid, kreeg hij ruimte om zijn futuristische gedachten over wereldwijde vraagstukken en hun samenhang te ontwikkelen. Typerend voor de Amerikaanse militaire wereld bracht hij deze samen in een gesproken analyse met lichtbeelden, hedendaags in een *powerpoint*-presentatie vervat. Honderden malen hield hij deze presentatie als college of gastcollege voor officieren, beleidsmakers, diplomaten, onderzoekers van denktanks en andere opinieleiders. Telkens bracht hij veranderingen aan, naar aanleiding van commentaar vanuit de zaal, internationale ontwikkelingen of nieuwe gedachten. Langzamerhand begonnen vakpers en andere media belangstelling te tonen voor de ideeën die Barnett te berde bracht. Dit temeer daar zijn presentaties een evenement bleken: in ademloos tempo, telkens gelardeerd met een eindeloze hoeveelheid voorbeelden en associaties op alle mogelijke gebieden. De belangstelling voor Barnett nam vooral toe na de aanslagen van 11 september 2001 — de behoefte aan duiding en ideeën over oplossing van de problemen was groot. Al spoedig verschenen steeds vaker stukken over hem en zijn ideeën. Bar-

nett werkte zijn presentatie ondertussen uit tot een boek, getiteld *The Pentagon's New Map*, dat in 2004 uitkwam en een groot succes beleefde. De *Wall Street Journal* drukte een portret van hem af op de voorpagina, het weekblad *U.S. News & World Report* betitelde hem als 'één van de belangrijkste strategische denkers van onze tijd' en de *Washington Post* noemde hem 'de belangrijkste defensie-intellectueel van dezer dagen'. Een landelijke tv-zender zond zijn college integraal uit. Aandacht volgde vanuit de rest van de wereld, vooral vanuit China, India, Japan en Turkije — slechts weinig vanuit West-Europa.

Dit laatste kan liggen aan Barnetts waarnemingen, die zich veelal richten op opkomende landen in plaats van op het oude Europa. Maar ook aan diens houding, die weinig verwantschap vertoont met de bedaagde stijl waarin wordt gedoceerd aan Europese hooggeleerde instellingen. Barnett praat wild, als een *rapper,* en verspringt

> *Zijn werk leest als een weblog, vol spontane invallen, onverwachte vergelijkingen en hoogstpersoonlijke waarnemingen*

soms van onderwerp als een *zapper*. Zijn geschreven werk leest als een weblog, vol spontane invallen, onverwachte vergelijkingen en hoogstpersoonlijke waarnemingen. Overal gebruikt hij nieuwerwetse terminologie uit de wereld van de informatietechnologie. Kritiek daarop deert hem niet en wuift hij weg. Hij geeft expliciet aan dat hij zich niet zozeer richt op de huidige generatie denkers en beslissers, maar op de volgende — de zogenoemde *echo boomers*, geboren tussen 1980 en 1995. Voor de ouderen onder ons blijft zijn stijl ronduit wennen.

Waar gaat het om bij Barnetts werk? Volgens een van diens commentatoren, de Amerikaanse marineofficier Robert Brannon, komt het erop neer dat Barnett de wereld beschrijft in twee delen, de *functioning core* van de globalisering en de *non-integrating gap*. De kern is het deel dat wordt gekenmerkt door *connectivity*, verbonden door geïntegreerd economisch verkeer, vormen van collectieve veiligheid en per saldo positieve aspecten van globalisering. Het gat wordt gevormd door de gebieden waar gebrek aan uitzicht bestaat, rechteloosheid veel voorkomt en afweer tegen modernisering opgeld doet. Barnett tekent wereldkaarten waarin als kern gebieden staan geduid als Noord-Amerika, Japan, Australië en (het geïntegreerde deel van) Europa. Tot het gat behoren nagenoeg geheel Afrika, het Midden-Oosten, delen van Latijns-Amerika en delen van Azië, waaronder geheel Centraal-Azië. Daar is het leven minder gezond, korter, rauwer, onveiliger en uitzichtlozer. Maar dat niet alleen: het gat genereert onveiligheid voor zichzelf en de rest van de wereld. Fragiele staten vormen broeinesten voor fataal terrorisme (denk aan Osama bin Laden die zijn heil eerst zocht in Soedan en vervolgens in Afghanistan), het gebrek aan perspectief op ontplooiing in de Arabische wereld genereert radicalisering en gewelddadig fanatisme. Kern en gat zijn intern en onderling verbonden door vier stromen: verkeer van mensen van gat naar kern; van energiedragers van gat naar kern; van geld van oude naar nieuwe onderdelen van de kern; en (pogingen tot) uitvoer van veiligheid van delen van de kern naar het gat. Stromen van mensen, energie, investeringen en veiligheid kunnen cruciaal zijn, niet eens alleen om de kern te beschermen, maar vooral om het gat van de wereld te

doen krimpen, meent Barnett: *shrinking the gap* vormt de centrale these van zijn werk. Het dichten van het gat kan door het stukje bij beetje op positieve wijze aan te haken bij de kern. Volgens Barnett vormt dit een opdracht in aller belang, want wie niet op positieve wijze wordt aangehaakt bij de globalisering, dreigt onvrede en onveiligheid te genereren: *disconnectedness defines danger*. Barnett completeert zijn beeld door zowel nieuwe, net aanhakende kernlanden te benoemen waarvan we de integratie binnen de globalisering verder moeten bevorderen (China, India, Rusland), alsook overgangsgebieden, *seam states*, te duiden. Landen als Marokko, Turkije of Indonesië behoren tot het grijze gebied tussen gat en kern en verdienen daarom speciale aandacht. Tevens gaat Barnett dieper in op de spelregels die de betrekkingen binnen en tussen de diverse gebieden beheersen, door hem als *rule sets* omschreven. Tot slot omschrijft hij diverse vormen van globalisering en hun opvolgende fasen.

Barnett komt uit de Amerikaanse militaire wereld en gaat inzet van militaire middelen daarom niet uit de weg. Hij steunde de inval in Irak als *rule set reset* tegen de destructieve status quo van het bredere Midden-Oosten, maar benadrukte al snel waarom er door gebrek aan planning een potje van werd gemaakt. Hij laakte de traditionele Amerikaanse militaire benadering, die jarenlang vooral aandacht besteedde aan potentiële statelijke tegenstanders met staande legers, in plaats van de ongewisheid aan vijandelijke actoren uit de *gap* als voornaamste dreiging te zien. Barnett ziet twee onderscheiden krijgsmachttaken. Enerzijds die van *Leviathan*, wat de traditionele oorlogvoerende capaciteit betreft waar Amerika vaak zo goed in is, geperfectioneerd via versterkte nadruk op commando-eenheden en mariniers. Anderzijds die van *System Administrators* (*SysAdmin*), de volgens hem veelal onderschatte stabiliseringoperaties die wederopbouw mogelijk moeten maken en een ander soort militaire eenheden alsook breder geïntegreerd opereren met zich meebrengen.

Voor wie onlangs in Uruzgan diende, lijkt dit laatste inmiddels gesneden koek. Maar voor degenen die tot voor kort nog dachten in termen van slagen tussen zware tanks, kernonderzeeërs, prestigieuze vliegdekschepen en hypergeavanceerde gevechtsvliegtuigen, boden Barnetts uitdagende gedachten een kanteling van perspectief. Zijn horizontale denkstijl — alles met alles verbindend — en zijn nieuwerwetse taalgebruik en provocerende manier van presenteren, versterkten onder hen een gevoel van vervreemding. Naar aanleiding van allerhande reacties die Barnett op zijn presentaties en eerste bestseller ontving, schreef hij een vervolg, *Blueprint for Action*. Hierin tracht hij elementen uit het eerdere boek verder uit te werken en toe te lichten. Uitgebreid gaat hij in op de opkomende rol van China. Deze ziet hij als kansen biedend voor Amerika, iets dat zijn Amerikaanse militaire toehoorders niet bepaald als vanzelfsprekend ervaren. Verder komen fenomenen als identiteit, religie, ontwikkeling, radicalisering en terrorisme in bredere samenhang aan bod, soms doordacht, soms onuitgewerkt-creatief in Barnetts flippende weblogstijl. Alle begrippen uit zijn eerdere boek zet hij nog eens uiteen. Ook bedenkt hij een optimistisch soort handleiding hoe gebieden van *gap* naar *core* te helpen brengen, inclusief de daarbij te beogen *tipping points*. Hij legt uit hoe globalisering niet meer slechts een door Amerika gedreven fenomeen betreft; globalisering komt tegenwoordig evengoed voort uit ontwikkelingen in landen als Brazilië, Rusland, India of China.

Barnetts visie komt over als een progres-

sieve utopie die het *dependencia*-denken uit de jaren zestig en zeventig binnenstebuiten keert. Waar goeroes uit die jaren, van Raul Prebisch tot Jan Pronk, tot de conclusie kwamen dat ontwikkelingslanden zich vaak beter in afzondering van de wereldmarkt konden ontwikkelen, komt Barnett op basis van de ervaringen sindsdien in landen als China, Zuid-Korea, Singapore of India tot een tegenovergestelde conclusie. Landen uit de *gap* kunnen het best aan de *core* van de globalisering worden verbonden, willen we armoede en onveiligheid bestrijden. Barnett verklaart echter niet goed wat de huidige *gap* tot een *gap* maakt, behalve dat het gaat om plaatsen waar globalisering niet werkt. Deze tautologie is hem vooral door conservatieve critici al verweten. Spelen geografie, cultuur en religie een rol? Barnett geeft het antwoord niet. Ook het belang van samenhang in samenlevingen komt onvoldoende uit de verf. Voor de bedreigingen die mensen ook in kernlanden — inmiddels ook in de VS — kunnen voelen van voortrazende globalisering, toont Barnett weinig oog.

Barnett vergeet in zijn laatste boek niet het belang van functionerende multilaterale instellingen. Hij beschrijft een productieve verhouding tussen VN en NAVO, steunt de ideeën van Wereldbankkenner Sebastian Mallaby tot oprichting van een Internationaal Reconstructie Fonds, en bepleit een Wereld Contraterrorisme Organisatie waarvan landen slechts op uitnodiging lid mogen worden. Hij is voor Amerikaanse begrippen opvallend positief over het Internationaal Strafhof, waarvan hij de taken als sluitstuk ziet in een zespuntenplan om landen van conflict naar *core* te helpen brengen. Hij besteedt aandacht aan de EU, waarbij wat vanuit netwerkanalyse over de Europese samenwerking is bedacht, hem helaas nog onbekend lijkt. Zoals de meeste Amerikanen onderschat hij de impact van het Europese integratieproces. Juist de magneetwerking van het toetredingsperspectief hielp landen in Midden-Europa transformeren. Helaas ontdekken Amerikanen deze factor pas echt op het moment dat in Europa de uitbreidingsmoeheid is ingetreden. Europa kan in de ogen van Barnett ook een versterkte rol spelen in het vormgeven van *SysAdmin*-taken in de wereld, al ziet hij opkomende machten als China, Brazilië of India als de landen die ook wat dit betreft tot Amerika's nuttigste partners gaan behoren.

Barnetts herwaardering van *SysAdmin*-taken is niet nieuw. In de VS besteedt de Nederlands-Amerikaanse denktanker Hans Binnendijk (*National Defense University*) er aandacht aan en in ons land publiceert Ger Teitler, hoogleraar defensie, er al sinds begin jaren negentig over. Wel is origineel hoe Barnett verbanden legt met de bredere context van globalisering en het belang van het dichten van de *gap*, alsook de felheid waarmee hij zijn ideeën naar voren brengt. Dit laatste soms tot woede van hoge militairen en de gevestigde wapenindustrie, die liever prestigieus wapentuig voor klassieke oorlogvoering blijven bouwen. Barnett slaat in zijn redeneringen soms wild om zich heen, werkt ze nauwelijks uit op een academisch aanvaardbaar niveau en wuift kritiek vaak weg met de arrogantie en ijdelheid van zijn nieuwerwetse reputatie. In zijn eigengereide afweer van de gevestigde orde doet hij denken aan kolonel John R. Boyd, die de academische en militaire mores van zijn tijd moedwillig negeerde, maar ondertussen wordt beschouwd als één van de grootste strategische denkers van de afgelopen eeuw. Ook inhoudelijk sluit Barnetts werk aan bij dat van Boyd, naar wie uitgebreid wordt verwezen.[1]

Hoe controversieel vaak ook, Barnetts werk is inspirerend, juist ook voor wie er veel kritiek op kan hebben. Zelden tracht

iemand zoveel verschillende disciplines en beleidsterreinen te verbinden en de actualiteit in bredere concepten te vatten. Uiteraard gebeurt dit in Europa ook wel. Barnetts epistels doen soms denken aan dat van de Fransman Laurent Artur du Plessis, auteur over geopolitiek. Maar Barnett is optimistischer. Hij legt zich nimmer neer bij een confrontatie van de culturen, is niet overbezorgd over immigratie en gaat expliciet op zoek naar een betere wereld — *a future worth creating*. Zijn boek *Blueprint for Action* geeft daarbij veeleer zijn zoektocht weer dan dat het een ware blauwdruk voor beleidshandelen biedt. De belangrijkste kracht van Barnett ligt waarschijnlijk ook niet in de sfeer van concrete beleidsaanbevelingen. Eerder gaat het om diens verbeeldingkracht, die katalyserend werkt in vergelijking tot de verstarde en fantasieloze verhandelingen over internationale vraagstukken die we in Europa van links tot rechts vaak krijgen opgelepeld. We kunnen dus uitkijken naar Barnetts volgende boek, dat hij momenteel vanuit Indiana aan het concipiëren is. Gezien de ambities van ons kabinet om met de drieslag *defense, diplomacy, development* bij te dragen aan een veilige, vrijere en betere wereld, zal ook dat boek voor ons nuttige lectuur kunnen worden.

Noot

1 Lt.-kol. D. Schell *&* C.C.J. Veldkamp, 'Boyd', in: *Militaire Spectator*, jrg. 173, no. 6 (juni 2004), pp. 342-345.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Zo ver de wereld strekt
Den Haag | 2007 | 96 pp. | € 15,00 | ISBN 9789074493529

Internationale oriëntatie moet leidraad blijven defensiebeleid

door *Cees van der Knaap*

Staatssecretaris van Defensie

Soms heeft een bewindspersoon het nodig dat hij herinnerd wordt aan de opvattingen die binnen het CDA leven over 'zijn' sector. Ik was dan ook aangenaam verrast toen ik op 16 mei kennisnam van het rapport *Zo ver de wereld strekt. Ambities voor de Nederlandse krijgsmacht in een veranderende internationale omgeving* van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Dit rapport, opgesteld door een commissie onder leiding van oud-Kamerlid van het CDA Hans Hillen, beoogt aan het begin van de nieuwe kabinetsperiode de balans op te maken van het beleid dat de afgelopen vier jaar is gevoerd en bij te dragen tot visie op de toekomst van Defensie.[1] Ik zit zo dicht op het beleid (sterker nog: ik heb het zelf gemaakt) dat het verfrissend is hierover een beschouwing te lezen die op iets grotere afstand is geschreven. Daarnaast zijn er nog twee andere redenen waarom ik verheugd ben met deze publicatie. Ten eerste moeten we weerstand bieden aan de neiging tot navelstaren die soms in de Nederlandse publieke opinie zichtbaar is na het verwerpen van het verdrag voor een Europese Grondwet. Er is geen enkele reden om afstand te nemen van de Europese en — ruimer geformuleerd — de internationalistische oriëntatie die ons land sinds de Tweede Wereldoorlog zoveel goeds heeft gebracht. Ten tweede zijn gedegen analyses van de defensiesector in ons land dun gezaaid. Aan de universiteiten worden militaire zaken dikwijls stiefmoederlijk behandeld en er zijn slechts weinig politieke partijen die over een goed functionerende defensiecommissie beschikken. Om die reden was ik bovenal ook trots op het resultaat van de commissie-Hillen. Hiermee kreeg ik immers de beschikking over een opbouwende analyse, waaraan

> *We moeten weerstand bieden aan de neiging tot navelstaren die soms in de Nederlandse publieke opinie zichtbaar is*

juist bij het aantreden van de nieuwe coalitie met de Partij van de Arbeid en de ChristenUnie grote behoefte bestaat.

* * *

Het rapport begint met het formuleren van twee christendemocratische uitgangspunten: nationale respectievelijk internationale legitimiteit. De inzet in crisisbeheersingsoperaties buiten het verdragsgebied van de NAVO is uitgegroeid tot de belangrijkste activiteit van onze krijgsmacht. Terecht krijgen besluiten om onze militairen aan risico's bloot te stellen (zoals in het geval van Irak en thans in Uruzgan) veel aandacht van zowel het parlement als de media. De commissie-Hillen onderkent naast de vereiste van een gedegen en afgewogen besluitvorming nog twee andere componenten van *nationale* legitimiteit. Ten eerste dient de financiering van Defensie op lange termijn gegarandeerd te zijn. Dit resulteert naderhand in een pleidooi om de defensie-uitgaven sneller te laten stijgen dan het nationaal inkomen, zodat op termijn zelfs de NAVO-norm van 2 procent van het bnp zou worden gehaald. Ten tweede is de solidariteit van de Nederlandse bevolking met de uitgezonden militairen volgens de commissie een onverbrekelijk onderdeel van de binnenlandse legitimiteit van Defensie. Hiertoe is onder meer een grotere weerbaarheid van de burgers nodig, zodat deze zijn ingesteld op het vallen van slachtoffers tijdens missies.

* * *

De commissie acht de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties het aangewezen forum om militaire interventies *internationaal* te legitimeren. Nederland zou vervolgens naar rato van zijn relevantie en mogelijkheden verantwoordelijkheid moeten nemen voor deze besluiten. De commissie roept op tot uiterste terughoudendheid bij optreden om de veiligheid van inwoners van andere lidstaten te verzekeren, desnoods buiten de Veiligheidsraad om. Ik onderschrijf deze terughoudendheid. Bij beslissingen om al dan niet te interveniëren, hoort bovendien het nationaal belang een hoofdrol te spelen. Ten aanzien van pre-emptief optreden ziet de commissie in de zogeheten Carolinecriteria (een plotselinge overweldigende dreiging, die geen reflectie en geen keuze van andere middelen toelaat) een passend handvat voor het inroepen van het recht op zelfverdediging dat in artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties is geformuleerd.

* * *

Het rapport schetst tien ontwikkelingen die van grote invloed zijn op de internationale veiligheidsanalyse: 1) globalisering en interdependentie; 2) informatietechnologie; 3) het verdwijnen van het bipolaire machtsevenwicht tussen Oost en West; 4) de daarvoor in de plaats komende grotere betekenis van burgeroorlogen, schendingen van mensenrechten en failed slates; 5) terrorisme, waarbij het optreden in Afghanistan wordt gezien als een vorm van proactieve zelfverdediging; 6) rogue states en de mogelijkheid dat in de toekomst wederom grootscheepse gewapende conflicten tussen staten kunnen uitbreken; 7) verspreiding van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen; 8) de opkomst van China en India; 9) de gordel van instabiliteit die zich uitstrekt van het Caribisch gebied via West-Afrika en de Golfregio naar de Spratleyeilanden; 10) demografische ontwikkelingen, zoals de vergrijzing, waardoor de populatie van Europa in 2025 nog slechts 6 procent van de wereldbevolking zal uitmaken.

Ik acht deze analyse een gedegen fundament voor het te voeren veiligheids- en defensiebeleid. Zowel de belangrijkste veiligheidsrisico's als de andere bepalende factoren (waarvan dikwijls nog niet duidelijk is of ze de goede dan wel de verkeerde kant zullen opgaan) zijn in deze analyse opgeno-

men. Bangmakerij, maar ook naïef idealisme worden in deze analyse van de internationale veiligheidssituatie vermeden.

* * *

Nederland opereert militair niet op eigen houtje. Reeds vanaf de Prioriteitennota 1993 geldt het uitgangspunt dat ons land optreedt in internationaal verband (van de NAVO of de EU of in ad-hoc-coalities). Op dit punt spreekt de commissie-Hillen een voorkeur uit voor optreden in NAVO-verband. Vooral in het lagere deel van het geweldsspectrum kan de Europese Unie de NAVO echter goed aanvullen. Volgens het rapport moet de EU haar ambities eerst maar eens waarmaken voordat verhoging van het Europese ambitieniveau aan de orde kan zijn. De Europese bondgenoten worden ten gevolge van hun tekortschietende defensie-inspanningen en hun verdeeldheid zelfs mede verantwoordelijk gesteld voor het unilateralistische optreden van de Verenigde Staten. De slagvaardigheid van de NAVO vereist volgens het rapport-Hillen eveneens dat lidstaten hun eenheden die zij hebben toegezegd aan de NATO Response Force (NRF) niet op het laatste moment kunnen terugtrekken. Het instemmingsrecht van het parlement met de inzet van Nederlandse eenheden die aan de NRF ter beschikking zijn gesteld, wordt om die reden afgewezen. Ook wijst het rapport nadrukkelijk een tweedeling van de hand tussen grote mogendheden die zich zouden toeleggen op operaties hoog in het geweldsspectrum en kleinere landen (waaronder Nederland) die zich zouden beperken tot vredesoperaties met lage risico's. Zo'n arbeidsverdeling zou inderdaad in strijd komen met het tot dusverre gevoerde beleid. De commissie veroordeelt zo'n opstelling zelfs met het verwijt dat men dan 'de morele recensent bij de geschiedenis die men anderen laat maken wordt'.

Tot mijn tevredenheid toont het rapport zich positief over het defensiebeleid dat de afgelopen jaren is gevoerd. Zo worden de resultaten toegejuicht van de grootscheepse reorganisatie die ik samen met minister Henk Kamp heb doorgevoerd.

Ook de intensivering van de civiel-militaire samenwerking met de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie, die steeds verder gestalte krijgt, ontvangt steun van de commissie. Naast de politie, de brandweer en de geneeskundige hulpdiensten bij rampen heeft de krijgsmacht inmiddels een plaats gevonden als waardevolle veiligheidspartner. Hetzelfde geldt voor de geïntegreerde aanpak van Defensie en Ontwikkelingssamenwerking, die mede tot stand is gekomen onder het bewind van Agnes van Ardenne op Ontwikkelingssamenwerking. Terecht onderstreept de commissie-Hillen dat vrede en veiligheid noodzakelijk zijn om sociaal-economische ontwikkeling op gang te brengen. Aan militaire betrokkenheid wordt voorts de ver-

> *de strikte scheiding tussen de militaire wereld ('slecht') en de wereld van de ontwikkelingswerkers ('goed') is een anachronisme*

plichting verbonden om in een latere fase bij te dragen aan wederopbouw en verzoening. Om deze redenen bepleit de commissie een verdere verruiming van de criteria voor officiële ontwikkelingshulp, die het thans nog onmogelijk maken dat sommige uitgaven aan militairen, hoe belangrijk die ook zijn voor het bereiken van stabiliteit, meetellen bij de berekening van de 0,8 procent van het bnp die het kabinet aan ontwikkelings-

hulp wil uitgeven. Als voorbeeld noem ik advisering en opleiding van militairen in breekbare democratieën, activiteiten die bij uitstek nodig zijn om in die landen over te schakelen van plunder en roof als inkomensbron naar productie en ruil, die ten goede komen aan de welvaart van de gehele samenleving. Ik ben ervan overtuigd dat de strikte scheiding tussen de militaire wereld ('slecht') en de wereld van de ontwikkelingswerkers ('goed') een anachronisme is en dat deze opvatting ook in korte tijd ingang zal vinden.

* * *

Kritischer ben ik over de behandeling van de defensieorganisatie. Vooral de personele en materiële aangelegenheden, die nu juist tot mijn portefeuille behoren, komen er in het rapport bekaaid af. Opmerkelijk vind ik dat de brigadestructuur zo sterk wordt beklemtoond in de taakuitvoering van de Koninklijke Landmacht. Voor het voortzettingsvermogen is zo'n bestaffing weliswaar nodig, maar in de expeditionaire praktijk worden zelden eenheden uitgezonden die groter zijn dan een bataljon. Ook wordt de betekenis van de operationele commandanten voor de identiteit van hun organisaties (hun zogeheten boegbeeldfunctie) in het rapport nogal zwaar aangezet. In de praktijk van de afgelopen vier jaar is toch gebleken dat hun functioneren zich heel goed laat verenigen met dat van de Commandant der Strijdkrachten als symbool van de krijgsmacht als geheel?

Het pleidooi van de commissie voor een maatschappelijke dienstplicht van één jaar, waarbij militaire vervulling een van de mogelijkheden is, vind ik sympathiek. Het gaat verder dan het huidige CDA-standpunt, dat pleit voor maatschappelijke stages.

* * *

Bij een expeditionaire krijgsmacht zoals we die thans kennen, is wederinvoering van de opkomstplicht zoals we die tot voor vijftien jaar bestond echter niet aan de orde. Zo'n maatregel zou bovendien infrastructurele voorzieningen (bijvoorbeeld te bouwen kazernes) vereisen die we in het kader van de reorganisatieoperatie 'Nieuw Evenwicht' nu juist hebben afgestoten.

* * *

Zo ver de wereld strekt heeft de meeste aandacht getrokken met het pleidooi voor een trendmatige stijging van de defensie-uitgaven die uitgaat boven de economische groei. Op termijn zou daarmee de NAVO-norm van 2 procent van het bnp moeten worden bereikt. Daarmee zou worden bereikt dat de financiering van Defensie een zelfde solide basis krijgt als die van Ontwikkelingssamenwerking en dat de militaire inspanning van Nederland in overeenstemming wordt gebracht met zijn economische kracht.

Ten gevolge van de economische groei daalt het percentage van het nationaal inkomen dat aan Defensie wordt besteed al decennialang. Een stijging van de defensiebegroting tot 2 procent van het bnp zou ruwweg neerkomen op een groei van de defensie-uitgaven tot 12,7 miljard euro in 2011 (voor 2007 bedraagt het budget 7,9 miljard euro). Zo'n toeneming met bijna 5 miljard euro acht ik te veel van het goede.

Wel deel ik het oordeel van de commissie-Hillen dat een verhoging van de defensie-uitgaven nodig is om van het huidige ambitieniveau van de krijgsmacht blijvend waar te maken. In het regeerakkoord van het huidige kabinet is daarmee ook een begin gemaakt door het toewijzen van 500 miljoen euro extra. Op den duur kan handhaving van het huidige bestedingspeil evenwel het ambitieniveau in gevaar brengen, omdat de prijzen van technologisch geavanceerde defensieproducten sneller stijgen dan de gemiddelde inflatie, de inzet van mensen en middelen intensiever is dan

voorheen en de omstandigheden veeleisender zijn.

Dit brengt mij tot de conclusie dat verdere discussie nodig is over het bedrag dat nodig is om de krijgsmacht te kunnen blijven inzetten zoals dat in het ambitieniveau is vastgelegd. De financiering van die noodzakelijke verhoging zou kunnen komen uit twee bronnen die de commissie ook zelf in haar rapport noemt. Ten eerste zou de door de commissie bepleite verruiming van de ODA-normen, waardoor meer militaire activiteiten ontwikkelingsrelevant worden verklaard, een deel van de problemen kunnen oplossen. Als verruiming van de ODA-criteria op korte termijn niet lukt, zou ook een groter beroep op het Stabiliteitsfonds voor uitgaven van geïntegreerd beleid tot de mogelijkheden behoren. Ten tweede zou de financieringswijze van de NAVO, die tot gevolg heeft dat landen die veel vredesoperaties uitvoeren hiervoor worden gestraft doordat ze deze zelf moeten betalen, dienen te worden aangepast. In dit verband dringt de commissie-Hillen aan op vergroting van de gemeenschappelijke financiering (common funding). Denkbaar is zelfs dat de NAVO een beroep doet op VN-fondsen, omdat het bondgenootschap immers als regionale veiligheidsorganisatie taken van de mondiale veiligheidsorganisatie uitvoert. Het aanboren van deze beide financieringsbronnen zou Defensie verder kunnen helpen. Laten we proberen in de naaste toekomst een oplossing langs deze wegen te vinden.

Noot

1 Van de commissie, die werd voorgezeten door drs. J.S.J. Hillen, maakten verder deel uit drs. D.J. Barth, drs. M.G. Fraanje-van Diepen, drs. ir. R.W.F. Kortenhorst (adviseur), mr. E. Kronenburg, gen-maj. mr. D. van Putten, mr. P.W.L. Russell (adviseur) en lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings. Als algemeen secretaris van de commissie trad mr. S.R. Wiegmans op.

✻ BEZINNING

door *K. Michel*

K. Michel (geb. 1958) debuteerde in 1989 met de dichtbundel *Ja! Naakt als de stenen.* Vervolgens publiceerde hij de verhalenbundel *Tingeling & Totus* (1992) waarvan het Onafhankelijk Toneel in 1999 een toneelstuk maakte. Zijn tweede dichtbundel *Boem de nacht* verscheen in 1995 (Gorterprijs). Vier jaar later publiceerde hij *Waterstudies* (dat met de VSB Poëzieprijs en de Jan Campertprijs werd onderscheiden). Zijn laatste bundel *Kleur de schaduwen* verscheen in 2004.

Staartveren (II)

Uit de ruis doemt een signaal op.
'Vanwaar die stilte, neem toch deel.'
Ik leen de wekkerradio mijn oor, aha
de premier spreekt. 'Verlicht advies
bevlogen visies, vergezichten, draag bij

beste mensen, ik ga voor goud.'
Met een plof landt door de brievenbus
de krant, ligt uitgeput op de mat.
Voorzichtig vouw ik de vleugels open.

'Vogels verliezen veren bij aanval
bewijst langdurig Deens onderzoek.
Op de stuit — voor roofvogels
het meest gebruikte aangrijpingspunt —
blijken bij populaire prooivogels
de veren aantoonbaar losser te zitten.'

Kijk, dat is nou natuurlijke selectie
zeg ik tegen Poes die zachtjes khr-khr
voor het raam zit, trial and error,
een wijs advies van moeder natuur
Poes, waarmee we ons voordeel mogen doen
denk aan de staart van de hagedis.

APPENDIX:

‘De nieuwe data maken ook een ouder idee
actueel, stuitveren kunnen bij een aanval
flink in ’t rond stuiven — Poes* luistert
met onpeilbare blik - ornithologen
beweerden eerder al dat dit vertoon
net als van de inktvis de inktwolk
zou dienen om aanvallers te verwarren.’

* ‘Die biologen zijn niet goed wijs
mijn prooivogels worden minder populair
als ik weer met mijn bek vol veren sta.’

Christen Democratische Verkenningen

Herfst 2007

Lessen in marktwerking

Boom Tijdschriften

Inhoud

7 Ter introductie

10 DWARS: BART JAN SPRUYT & JAN SCHINKELSHOEK
Het liedje en de toon

Lessen in marktwerking

16 RAYMOND GRADUS, GERRIT DE JONG & JAN PRIJ
Leren van marktwerking

MARKTWERKING TUSSEN IDEAAL EN WERKELIJKHEID

28 THEO VAN DE KLUNDERT
Marktwerking: het is niet alles goud wat er blinkt

37 JAN PRIJ
In gesprek met: Eric van Damme
'Veel marktwerkingbeleid steunt op ideologie en niet op wetenschap'

44 COEN TEULINGS, LANS BOVENBERG & HARRY VAN DALEN
Privatisering: Begint eer ge begint, voltooit wat is ontplooid

DE PLAATS VAN DE MARKT IN DE SAMENLEVING

56 ROBERT MOSCH
De relatie tussen markt en vertrouwen

69 RUTGER CLAASSEN
Marktwerking kan morele praktijken eroderen

79 JOHAN GRAAFLAND
Menselijk geluk als richtsnoer voor maatvoering marktwerking

87 RAYMOND GRADUS & PIERRE KONING
Kunnen non-profits voor betere kwaliteit zorgen?

97 Tonnus Oosterhof *Over de ziel als rustplaats*

POLITIEKE VISIES OP DE MARKT

100 GUUSJE DOLSMA & EVERT JAN VAN ASSELT
Marktwerking & de maatschappelijke onderneming

111 NICO SCHOUTEN
Oprukkende marktlogica brengt de samenleving schade toe

119 FRANS DE GRAAF
Wantrouwen in de markt misplaatst

126 Leo Vroman *Duitsachtigewoordenaaneenplakwerking*

LESSEN UIT DE PRAKTIJK

Zorg
128 ERIK SCHUT
Pas op de plaats nodig voor nieuwe stap voorwaarts

Stads en streekvervoer
138 JAN PRIJ
In gesprek met Eric Janse de Jonge
'Juiste evenwicht bij marktwerking nog niet gevonden'

Milieu
144 ROB AALBERS & HERMAN VOLLEBERGH
Handelen in milieu: de windhandel voorbij?

Kinderopvang
152 JANNEKE PLANTENGA
Lokale aanbieders en loyale ouders: De grenzen van marktwerking in de kinderopvang

161 GERRIT MANENSCHIJN
De actualiteit van *Adam Smith*

BOEKEN

166 LANS BOVENBERG
Bespreking van Johan J. Graafland
Het oog van de naald. Over de markt, geluk en solidariteit

171 FENNAND VAN DIJK
Bespreking van Bernard Mandeville
De wereld gaat aan deugd ten onder

176 MATTHEUS WASSENAAR
Bespreking van Mathijs Bouwman
Hollandse Overmoed

181 JEAN PENDERS
Bespreking van Richard Sennett
De cultuur van het nieuwe kapitalisme

BEZINNING

186 Mark Boog
Zonder erg

Ter introductie

HET WOORD MARKTWERKING ROEPT NOGAL heftige en uiteenlopende reacties op.

Vooral de discussie over meer marktwerking in semipublieke sectoren is (weer) sterk gepolariseerd. Voor de VVD zijn privatisering, de invoering van concurrentie en marktwerking vooral gekoppeld aan beelden van groei en ontwikkeling, waarbij op optimale wijze gestand kan worden gedaan aan individuele consumentenvoorkeuren. Voor de SP staat marktwerking in de collectieve sector gelijk aan onheilstijdingen en een uitverkoop van de beschaving. Zie de bijdragen van De Graaf (VVD) en Schouten (SP) in deze CDV.

Feit is dat de invoering van marktwerking met een zeker maatschappelijk onbehagen gepaard gaat. Zie de stakingen in het geprivatiseerde stads en streekvervoer, de commotie rond de effecten van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in de thuiszorg en de onbevredigend verlopen ervaringen met de liberalisatie van de taximarkt. Is hier sprake van een botsing tussen te rooskleurige economische bespiegelingen over de baten van marktwerking en de weerbarstige praktijk? Of is er iets anders aan de hand? In het redactioneel wordt gepoogd tot een nuchtere plaatsbepaling van de problemen en uitdagingen te komen.

* * *

Inmiddels is minister Van der Hoeven (EZ), in reactie op de maatschappelijke commotie en een verzoek van de Tweede Kamer, een onderzoek begonnen naar de effecten van marktwerking in de afgelopen jaren. Hoe heeft het tot nu toe gewerkt in telecommunicatie, post, openbaar vervoer, taxisector, luchtvaart, Wmo, zorg en op de energiemarkt? De resultaten van dit onderzoek worden naar verwachting eind van het jaar naar de Tweede Kamer gestuurd. De voor u liggende CDV kan met recht als

een eerste proeve van evaluatie in de geest van dit Kamervoorstel worden beschouwd. Bovendien worden er belangrijke achtergrondvragen gesteld: In hoeverre kan marktwerking als een neutraal middel worden ingezet? Wat zijn de gevolgen voor het vertrouwen in de samenleving. Binnen welke context zou het marktwerkingsbeleid moeten worden beoordeeld? Hoe moeten we de positie van non-profitorganisaties zijn? Kunnen de voordelen van concurrentie worden benut zonder dat dit tot commercialisering van de samenleving en ondermijning van vertrouwen leidt?

* * *

In het deel *Tussen ideaal en werkelijkheid* geven verschillende economen hun adviezen. Hierin bepleit Van de Klundert een politiek van *no-regret*. Begin pas aan 'meer marktwerking' als je voldoende empirische steun hebt voor de positieve effecten die je verwacht van de operatie. In zekere zin resoneert zijn advies met dat van Teulings, Bovenberg en Van Dalen. Zij zien evenwel ook het probleem in de onbestendigheid van het politieke proces en het onvermogen van politici om zich eens ergens niet al te veel mee te bemoeien.

De bundel bevat een opmerkelijk interview met van Eric van Damme, de vooraanstaande specialist in marktwerking in Nederland. Hij stelt dat veel marktwerkingsbeleid 'op ideologie en niet op feiten is gestoeld' en hekelt de gebrekkige benutting van wetenschappelijke kennis door beleidsmakers. Ook laat hij zich kritisch uit over de uitvoeringspraktijk van de Wmo. Tegelijkertijd stelt hij vast dat er geen goede alternatieven zijn dan al doende te leren van de ervaringen die worden opgedaan en intussen de verzamelde wetenschappelijke en praktische kennis (bij de toezichthouders) beter te benutten, om al te grote fouten te voorkomen. Het is namelijk een illusie te denken dat via overheidsvoorziening de burger op betere maatschappelijke dienstverlening kan rekenen.

* * *

In het deel *De plaats van de markt in de samenleving* is de voornaamste vraag wat de effecten van marktwerking zijn op de samenleving als geheel. Mosch doet bijvoorbeeld een poging het maatschappelijke onbehagen en de trends richting meer marktwerking te verbinden met de transformatie van vertrouwensrelaties. Graafland beziet het te veel en te kort aan marktwerking vanuit het perspectief van het menselijk geluk. Claassen plaatst het debat over marktwerking in een moreel kader, dat resoneert met de in de CDV-uitgave *Beroepszeer* aangedragen problematiek. Al te optimistische verwachtingen over de effecten van marktwerking worden daardoor enigszins getemperd.

De bijdrage van Gradus en Koning gaat vooral in op de positie van *non-profits*, Zij kunnen volgens hen een belangrijke toegevoegde waarde heb-

ben door een hogere kwaliteit te bieden dan *profits* of zich te richten op kwetsbare groepen. Hun positie sluit aan bij de christendemocratische aandacht voor de maatschappelijke onderneming. Met het oog op het aangekondigde wetsvoorstel van minister Hirsch Ballin gaan Dolsma en Van Asselt in op de vraag hoe met elkaar concurrerende maatschappelijke ondernemingen bijdragen aan de realisatie van maatschappelijke doelen.

* * *

In *Lessen uit de praktijk* komen de (markt)ontwikkelingen in verschillende maatschappelijke sectoren aan bod. Het deel opent met de vorderingen en de voetangels en klemmen op weg naar de zorgmarkt. Vervolgens wordt een stand van zaken geboden inzake milieu en de Europese handel in emissierechten. U vindt er ook een beschrijving en een evaluatie van de ontwikkelingen sinds de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang en een systeem van vraagfinanciering.

Verder blikt Eric Janse de Jonge, vanuit zijn eigen ervaringen als gedeputeerde, uitvoerig terug op de turbulente ontwikkelingen in het stads- en streekvervoer in Noord-Brabant, waar 'onverantwoord gedrag van private partijen en de overheid tot chaos heeft geleid', maar 'waar de 'lessen inmiddels zijn geleerd'. Janse de Jonge pleit voor een vormgeving van contracten waarbij de reiziger via kwaliteitsoordelen de vervoerder ook gedurende de concessieperiode scherp en bij de les kan houden. Via kleinschalige experimenten zou volgens hem de juiste mix tussen overheidssturing, marktwerking en burgerinvloed moeten worden gevonden.

Jan Prij, *redactiesecretaris CDV*

Ten dienste van de christendemocratie

Dit is het eerste nummer van *Christen Democratische Verkenningen* sinds jaren dat niet onder verantwoordelijkheid van Thijs Jansen tot stand is gekomen. Een arbeidsgeschil maakte — helaas — een einde aan zijn hoofdredacteurschap, een periode waarin ons tijdschrift naam en faam heeft verworven. Ook na zijn vertrek zal CDV een kritisch platform blijven met volop discussie ten dienste van de christendemocratie.

Jan Schinkelshoek, *voorzitter van de redactie*

DWARS

Het liedje en de toon [1]

Roep om respect verhult gebrekkige realiteitszin christendemocraten

door *Bart Jan Spruyt*

Secretaris van de Edmund Burke Stichting en medewerker van het nieuwe weekblad Opinio.

Keihard de waarheid zeggen, zo nodig beledigen. Sussen en vooral respect tonen. Dat zijn de twee benaderingen die het Nederlandse debat over immigratie en integratie domineren.

De roep om de harde waarheid gaat in de Tweede Kamer soms gepaard met een zich onttrekken aan de aldaar geldende normen. Bij Wilders van de PVV bespeur je een neiging om zich aan een werkelijk debat te onttrekken, en bij interrupties alleen met sneren te antwoorden. Als je wilt blijven volhouden dat één van de zegeningen van de moderne liberale democratie gelegen is in de procedures die we hebben bedacht om conflicten geweldloos, via debat en onderhandeling, op te lossen, dan kun je die ontwikkeling alleen maar betreuren. Wie de spelregels van de vormen niet meer wil delen, speelt vals. En wie beledigt, kleineert zijn eigen motieven.

Maar die roep bij voorbaat om respect is minstens zo dubieus. Evenals het debat in de Tweede Kamer berust het maatschappelijk leven als geheel op gedeelde vormen. Een samenleving waarbinnen burgers bepaalde vormen delen, en een fatsoenlijke en beleefde omgang van elkaar mogen verwachten, is een samenleving waarin burgers elkaar erkennen en elkaar op grond daarvan respect betonen. Maar in een multiculturele samenleving als de onze heeft een groot deel van de oorspronkelijke bevolking die vormen al lang weg gerelativeerd en hebben nieuwkomers vormen geïntroduceerd die bij de oorspronkelijke bevolking vooral vervreemding oproepen.

Die gebrekkige realiteitszin leidt van de weeromstuit tot een volgend probleem. De gewoonte om altijd en overal eerst en vooral om respect te roepen, blijkt in de praktijk vooral tot een sussende benadering en een ontwijken van de problemen te leiden.

Een treffend voorbeeld gaf CDA-fractievoorzitter Van Geel tijdens de recente algemene en politieke beschouwingen. Hij werd geïnterrumpeerd door Wilders die hem vroeg wat het CDA, als christelijke partij, nu toch vond van het provocerende perspectief dat minister Vogelaar had geschetst, het onontkoombare vooruitzicht van een joods-christelijk-islamitische cultuur. Goede vraag van Wilders, en je verwacht dat Van Geel, als leider van de christen-democratische fractie in de Tweede Kamer, een goed antwoord heeft.

Maar niets van dat alles. 'Christendom is respect', zei Van Geel, en daar liet hij het bij.

Even teleurstellend waren de woorden van premier Balkenende. De discussies tussen hem en Wilders waren stekelig en pesterig, om te beginnen met het moment waarop Balkenende zei dat hij Wilders bijna wilde

> *Wie zich beklaagt over de toon, wil vaak vooral het liedje van de straat niet horen*

prijzen omdat hij bij een discussietje de voor hem 'buitengewoon milde' kwalificatie 'ongelooflijk' had gebruikt ('Wilders die mild wordt, is nieuws').

Dat maakte natuurlijk alle schoolpleininstincten in Wilders wakker, en hij kon die de vrije loop laten op het moment dat Balkenende de gebruikelijke panacee van stal haalde: hij sprak met Marokkaanse buurtvaders, met 'honderden Turkse ondernemers' en hij zag 'buurtprojecten' en allemaal andere 'prachtige dingen' in dit tolerante land, en hij koos voor 'een samenleving waarin mensen elkaars geloof respecteren, welk geloof dat dan ook is. Dat heeft Nederland sterk gemaakt.'

Geroffel op de Kamerbankjes, gevolgd door een kaakslag door Wilders: 'De minister-president zou eens niet alleen moeten gaan praten met imams en Turkse ondernemers, maar met Nederlanders in de moeilijke wijken, die er iedere dag last van hebben dat zij worden bestolen en in elkaar geslagen en dat er verschrikkelijke dingen gebeuren. Als de minister-president zegt dat dit Nederland alleen maar sterker maakt, vind ik dat hij een heel groot risico neemt. Over twintig of dertig jaar zal de geschiedenis oordelen dat ook deze minister-president ervoor heeft gezorgd dat Nederland islamiseert. U doet Nederland in de uitverkoop, u bent een bangerik.'

Balkenende zegt dan nog: 'Ik meen dat het beter is om maar eens niet op deze woorden in te gaan'. En de voorzitter geeft hem natuurlijk gelijk.

Wat was er nu eerst? Die sussende toon en dat eeuwige gepreek over respect, waardoor de meedogenloze toon is opgeroepen waarmee de taal en de voorbeelden van de straat (Kanaleneiland!) in de Tweede Kamer zijn binnengedrongen? Of was het andersom, en heeft de harde toon geleid tot de pleidooien, onder anderen door Jan Schinkelshoek, voor beleefde omgangsvormen en meer afstand tussen politici en burgers?

Het antwoord op die vraag doet er niet eens toe (al denk ik het eerste). Beide houdingen zijn volstrekt inadequaat. Wie zich beklaagt over de toon, wil vaak vooral het liedje van de straat niet horen. En wie zich beklaagt over het sussende liedje dat de constituerende partijen van het Nederlandse politieke centrum zingen, ergert zich in één moeite door aan de regenteske toon waarop dat liedje wordt gezongen. Zolang dat zo blijft, zullen beide kampen elkaar nooit serieus nemen. En het probleem is dat het centrum de taal van Wilders aangrijpt om voorbij te kijken aan het onderwerp dat hij terecht aankaart.

Het is onbegrijpelijk dat er in Nederland geen politici zijn die de vervreemding in de samenleving als gevolg van de ravages die daar door het multiculturele ideaal zijn aangericht, heel precies kunnen aanvoelen en tegelijk de woorden weten te vinden waarin die problemen nauwkeurig worden benoemd en onontkoombaar geagendeerd. Er is een gapend gat in de Nederlandse democratie, maar er zijn vooralsnog geen Churchilliaanse politieke virtuozen die dat zien en de uitdaging aankunnen.

Het liedje en de toon [2]

Verval klassieke parlement bedreigt de democratie

door *Jan Schinkelshoek*

Voorzitter redactie CDV

De afgezette minister: 'Nu de minister-president me voor gek verklaart en de oppositieleider me een verrader noemt, weet ik bijna zeker dat ik op de goede weg zit...'

Stem uit het parlement: '...naar de uitgang...'

Gejoel: 'Ga, ga, ga...'

Waarom zijn zelfs de meest felle, hoogoplopende debatten in het Britse parlement zo'n genoegen?

Waarom krijgen eenzelfde soort debatten in de Tweede Kamer zo vaak iets ongeremds, iets grofs?

Waarom grijpen Nederlandse parlementariërs zo veel liever naar de hakbijl dan naar het floret?

Nee, kom me niet aan met verhalen over die gevatte, droge, rake Britse humor. Kom me niet aan met verhalen over Hollandse lompheid. En kom me helemaal niet aan met verhalen over een volksvertegenwoordiging die het zo veel beter doet als ze de taal van het volk spreekt.

Zou het iets te maken hebben met het Grote Ongemak dat sinds een jaar of wat Nederland in de greep heeft? De ontnuchtering, de desoriëntatie van een voormalig, nogal zelfverzekerd gidsland?

Zo is het aan het Binnenhof niet altijd geweest.

Jarenlang gold de Tweede Kamer als een saai, duf parlement, waar Kamerleden een nauwelijks veredeld soort ambtenarentaaltje spraken — een Binnenhofbargoens, onbegrijpelijk voor iedereen die er geen studie van had gemaakt.

Er vielen natuurlijk wel eens harde, ronde woorden: 'apekool', 'onbeschaamdheid', 'verlakkerij'. Maar van dat soort taalgebruik was iedereen zó uit z'n doen dat de Kamervoorzitter de spreker-achter-de-katheder onmiddellijk afhamerde en de gewraakte krachtterm zonder veel omhaal van woorden uit de Handelingen liet schrappen.

Het is nog niet zo lang geleden dat een Kamerlid een dag de toegang tot het Kamergebouw werd ontzegd, omdat hij collega's aan de overzijde voor 'schoelje' had uitgemaakt. Nog in de jaren tachtig mocht een Amerikaanse minister in de Kamer niet voor 'nitwit' worden uitgemaakt.

Dat is sinds enige tijd anders.

Wat buiten het Binnenhof begon — verruwing van het politieke taalgebruik — heeft ook de Tweede Kamer bereikt. Het is eerder regel dan uitzondering om iets dat je niet bevalt 'schande' of een 'schandaal' te noemen. Let eens op hoe sommigen bij het minste of geringste vuur beginnen te spuwen,

alsof er weet-ik-wat aan de hand is. Te pas en vooral te onpas wordt iets vergeleken met nazipraktijken of een andere gruwelijkheid uit de Tweede Wereldoorlog. Dit begon al tijdens de verkiezingscampagne.

Maar het is toch een stap verder om in de Kamer — zonder greintje humor — bloedserieus een minister-president voor 'verrader', een minister voor 'knettergek' en een paar Kamerleden voor 'een stelletje lafaards' uit te schelden. Of om zonder gêne aan een minister te vragen of ze haar fatsoen heeft verloren.

Er zit kennelijk hier en daar veel ongemak.

En dat vindt z'n uitweg op een grove, onluisterende manier.

Dat wordt, half verontschuldigend, door fellow travellers van dit type politiek ook als verklaring aangevoerd: er móet wel zo luid, zo hard worden gesproken, anders luistert niemand.

Werkelijk?

Zou het werkelijk zo zijn dat je moet schreeuwen om te worden gehoord? Is het niet veeleer zo dat de toon de muziek maakt? Dat een schrille, valse toonhoogte zelfs de muzikaalste compositie kan bederven? Dat getetter de problemen alleen maar groter maakt, de tegenstellingen dieper en de oplossing uitzichtlozer?

Ja, ik erger me groen en geel aan die Grote Woorden.

Natuurlijk omdat het een gebrek aan stijl laat zien. Natuurlijk omdat krachttermen geen bewijs van kracht zijn. En natuurlijk omdat het de Tweede Kamer naar beneden haalt. Maar vooral ook omdat het niet de goede toon is om gezamenlijk problemen aan te pakken.

Die grote, grove woorden binnen en buiten de Kamer vertroebelen het zicht waar het werkelijk om gaat. In plaats van iets op te lossen, vergroten ze problemen.

Dit heeft niks zalvends, niks ontwijkends, niks verdoezelends.

Integendeel: wie niet met respect met anderen omgaat — Pieter van Geel maakte dat punt tijdens een debatje met Geert Wilders terecht —, is niet uit op een gezamenlijke oplossing.

Achter de vergroving van het politieke taalgebruik gaat een ander, veel ernstiger verschijnsel schuil: het verval van het klassieke parlement.

Ooit opgericht als een neutrale arena waarin vertegenwoordigers uit de heffe des volks meningsverschillen bespreken, verwordt de Kamer in hoog tempo tot een ordinaire zeepkist. In plaats van een middeleeuws toernooi in negentiende-eeuwse vorm om geschillen vreedzaam uit te praten, gaat het parlement steeds meer dienst doen als theater, waar tegenstellingen worden geëtaleerd, aangezet. Waar de traditionele volksvertegenwoordiging een ingetogen, fatsoenlijke omgang vergde, is het parlement à la Wilders eerst en vooral een schiettent.

Dit klinkt veel spannender. En dat is het ook.

Wie het parlement bewust of onbewust prijsgeeft, laadt een zware verantwoordelijkheid op zich om een einde te maken aan een wellicht verouderde, maar nog steeds vreedzame methode om geschillen te beslechten. Te meer waar een goed alternatief voor de parlementaire democratie nog niet is gevonden.

Het gaat om meer dan protest tegen een 'potje onbeschoft schelden' (Van Geel). Verscholen achter alle grote, lelijke woorden gaat het om de manier waarop we in Nederland met elkaar omgaan, hoe we problemen aanpakken: parlementair of niet-parlementair.

Hoe zei Churchill dat ook al weer ooit in het Britse parlement: 'Democratie is regeren door met elkaar te discussiëren. Maar het werkt alleen als je niet door elkaar heen schreeuwt.'

Hear, hear...

Nederland, Den Haag , 15 -11-2006 Staking openbaar vervoer. Chauffeurs uit de vier grote steden verzamelen zich op het Malieveld. De chauffeurs staken uit protest tegen voorgenomen aanbesteding en privatisering. Een chauffeur steekt een protestbord op met het woord boe.
Foto: Maarten Hartman | Hollandse Hoogte

Lessen in marktwerking

Leren van marktwerking

Ideologische vooringenomenheid maakt het niet mogelijk in concrete situaties goed te kunnen beoordelen of en hoe marktwerking kan bijdragen aan de realisatie van maatschappelijke doelstellingen. Een ondoordachte introductie van marktwerking is vragen om problemen. Alleen op basis van gedegen onderzoek vooraf naar de te verwachten effecten, een rechte rug van politici en goed doordachte plannen kunnen transities naar meer marktwerking slagen.

door *Raymond Gradus, Gerrit de Jong & Jan Prij*

Raymond Gradus is als hoogleraar Bestuur en Economie van de Publieke en Non-profit Sector verbonden aan de Vrije Universiteit van Amsterdam, Gerrit de Jong is lid van de Algemene Rekenkamer, Jan Prij is redactiesecretaris van CDV.

VANDAAG AAN DE DAG WORDT VEEL ONBEHAGEN in de schoenen geschoven van wat onder een algemene noemer valt van een te veel aan 'marktwerking'. Het onbehagen en het ontbreken van enthousiasme is bezien vanuit economisch perspectief vreemd. Immers, veelal wordt juist het gebrek aan goed functionerende markten als een probleem gezien. Voorts geldt zeker in termen van het genereren van economische groei en welvaart dat de markt het instrument bij uitstek is. Niet alleen de economische theorie is hierover vrij stellig, ook vele empirische studies laten zien dat markten innovatie stimuleren en motoren van economische groei zijn, waarbij wel moet worden aangetekend dat de markt er niet automatisch voor zorgt dat de groei, gelijk en evenwichtig verdeeld is.[1]

Kortom, de case voor marktwerking lijkt vrij sterk. Toch laten de feitelijke ervaringen met marktwerking een vrij diffuus beeld zien. Het beeld is niet zo positief als men op basis van de economische theorieën wellicht zou mogen verwachten, maar ook niet zo negatief als de doemdenkers ons willen doen geloven. Er lijkt zich inzake 'marktwerking' een duidelijke spanning tussen ideaal en werkelijkheid af te tekenen. Hoe is dat te verklaren?

Een eerste complicatie is dat meer welvaart en economische groei nog

niet meer welzijn betekent. De samenhang tussen overvloed en onbehagen kan er mogelijk mee worden verklaard. Wanneer de onzekerheid door een teveel aan marktwerking te groot wordt, worden we er niet gelukkiger op. Dit is de stelling die Graafland in zijn bijdrage verdedigt.

Een tweede complicatie tekent zich af in de bijdragen van Claassen. Lang niet altijd kan de markt als een moreel neutraal middel worden ingezet voor een buiten de markt te bereiken doel, zoals het bieden van goede basisvoorzieningen. Soms verandert marktwerking de aard van de dienst en de professionele praktijk zelf (in bijvoorbeeld zorg of onderwijs). Ook dit compliceert de beoordeling van marktwerking. Als gevolg van marktwerking kunnen onder bepaalde condities morele praktijken eroderen.[2]

Een derde complicatie is dat de concurrentie ook in theorie lang niet altijd goede resultaten oplevert; bij marktmacht, of onvolledige informatie (nog afgezien van het probleem van ongeprijsde schaarste en externe effecten) hoeft marktwerking niet te leiden tot efficiency, hogere kwaliteit en meer innovatie. Dit hangt met name af van marktkenmerken. Op veel markten is de competitie imperfect. Ook het borgen van bepaalde publieke belangen (toegankelijkheid, kwaliteit en leveringszekerheid) is complex en werkt per markt verschillend.

Een laatste complicerende factor is dat het voor politici moeilijk is om zich te gedragen zoals wenselijk zou zijn voor het laten welslagen van privatiseringsoperaties: zij beheersen de daarbij behorende kunst van het loslaten niet — zie het artikel van Teulings, Bovenberg & Van Dalen. Bij privatisering is van belang dat de politiek zich zo veel mogelijk moet laten binden door de belofte van non-interventie, om de interventies die in het uiterste geval wel noodzakelijk kunnen zijn, zo geloofwaardig mogelijk te maken (de interventieparadox). Bij de voormalige staatsbedrijven ING (Postbank) en KPN heeft de politiek een voldoende lange adem gehad en is de verleiding van interventies op de korte termijn weerstaan. Bij de NS daarentegen zijn de plannen voor privatisering halverwege gesmoord in een poel van politieke interventies over dienstregelingen en tarieven.

IDEAAL EN WERKELIJKHEID

Mogelijk is er bij marktwerking sprake van wat Whitehead *the fallacy of misplaced concreteness* heeft genoemd.[3] Theoretische denkbeelden (of dit nu heilsbeelden of doemscenario's betreffen) worden ten onrechte direct op de concrete werkelijkheid geplakt, zonder er rekening mee te houden dat er in de theorievorming juist bewust abstracties zijn gebruikt, die niet direct toepasbaar zijn op de werkelijkheid of beleidsmatig zijn te vertalen en alleen gelden als aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

Het is onmiskenbaar zo dat 'de markt' een centrale plaats inneemt binnen het economisch denken. Daarbij gaat het echter niet om een concrete beschrijving van markttaferelen met handige kooplui, stalletjes koopwaar en keurende klanten, maar om een abstract beginsel van menselijk handelen. Het marktbegrip is slechts een metafoor, een figuurlijke analogie met een beperkte benadering van de dagelijkse werkelijkheid. De marktmetafoor wordt door verschillende economische scholen gebruikt en refereert aan sterk uiteenlopende veronderstellingen, processen en streefbeelden. Ook de theorie is een complicerende factor. Het 'juiste' wetenschappelijke beeld op markten en de effecten van marktwerking bestaat niet en is sterk afhankelijk van de feitelijke omstandigheden en de context waarbinnen de markt functioneert — zie ook de bijdrage Van de Klundert. Van hieruit wordt al snel duidelijk dat het welhaast onmogelijk is algemene beleidsaanbevelingen te geven die pro of contra 'de' markt wijzen. De werkelijke vraag zou moeten zijn of in een bepaalde concrete situatie het voorgestelde ordeningsmechanisme daadwerkelijk de beste oplossing is. Algemene blauwdrukken zijn niet te geven.

Ook in veel politieke discussies of beleidsnota's wordt gesproken over 'marktwerking', waarbij niet altijd duidelijk is wat men precies op het oog heeft. Voorts worden bepaalde samenhangen, met name de koppeling van marktwerking aan verbeterde efficiency en kwaliteit, als een vanzelfsprekend gegeven gepresenteerd, in plaats van een te onderbouwen veronderstelling.

Veel onbehagen over marktwerking wordt gevoed doordat veelal abstracte betogen over de vooronderstelde voor- of nadelen van marktwerking niet altijd corresponderen met de ervaringen van burgers met marktwerking en met de feitelijke werkzaamheid van concrete markten. Een stortvloed van keuzemogelijkheden leidt eerder tot keuzestress, dan dat het de soevereiniteit van de consument vergroot. Ook het uitblijven van de beloofde prijsverlagingen heeft twijfel gezaaid over het nut van marktwerking.

Onbegrip over het falen van bepaalde marktwerkingsoperaties hebben wellicht te maken met deze spanning tussen ideaal en werkelijkheid. Zo waren veel beleidsmakers er vooraf van overtuigd dat marktwerking in de taximarkt een succes zou worden, dit is niet het geval gebleken. Problematisch in de vormgeving van de taximarkt was het gebrek aan kwaliteitseisen en het feit dat de prijzen niet transparant zijn. De consument kan mede hierdoor niet geïnformeerd een keuze maken. Voorts is er teveel op de marktstructuur gelet en het bevorderen van toetreding van marktpartijen. Vergeten is dat het gedrag van bestaande marktpartijen belangrijk is voor het daadwerkelijk bereiken van goede resultaten. Transparantie alleen is niet voldoende. Zonder effectief karteltoezicht zal er dan ook weinig ten

goede veranderen — zie het gesprek met Van Damme. Ook in het geval van de NS is — achteraf gezien — onvoldoende nagedacht over hoe concurrentie daadwerkelijk vorm zou moeten krijgen. Mede door deze slechte ervaringen wordt met name de invoering van marktwerking in maatschappelijke sectoren als zorg, energie en openbaar vervoer met argusogen bekeken. Maar in hoeverre is dat terecht? Welke lessen zijn er te trekken uit de botsing tussen theorie en praktijk, ideaal en werkelijkheid van marktwerking?

ONTWIKKELINGEN IN DE ECONOMISCHE THEORIE

Er zijn verschillende economische theorieën over de markt. Vanuit de economische theorie is in de (neo)klassieke benadering de marktwerking even schoon als steriel. Immers, de perfecte markt steunt op atomistische concurrentie, waar geen machtsposities kunnen overheersen, op afwezigheid van toetredingsdrempels en perfect inzicht bij zowel aanbieders als vragers en is altijd in evenwicht. Maar in werkelijkheid bestaat een perfecte markt dus niet en zijn er tal van marktimperfecties. In de Keynesiaanse theorie was het vooral de manipulatie van de effectieve vraag door de overheid, die ervoor moest zorgen dat markten volledig ruimden. Ook dit liep spaak, niet alleen door de onmogelijkheid van finetuning wegens vertragingen, maar ook doordat gedragsreacties van consumenten niet altijd kloppen met wat het beleid beoogt.

De Oostenrijkse theorie, met Hayek en Schumpeter, bracht de markt met al haar dynamiek weer terug in het centrum van de aandacht. Op de markt is het opgaan (groeien), blinken en verzinken. Creatieve destructie zorgt voor dynamiek en innovatie, zo stelde Schumpeter. Hayek benadrukte daarbij vooral het voordeel dat door ruil via markten veel efficiëntere informatie-uitwisseling mogelijk is dan via centrale planning.

In ons land wordt de marktwerking meestal besproken vanuit het perspectief van de collectieve sector: is meer marktwerking in de collectieve sector efficiencyverhogend of valt bureaucratie te prefereren? Het is met name de *Public Choice*-theorie geweest die in de jaren zeventig van de vorige eeuw de nadelen van het budgetmechanisme en de erbij behorende bureaucratie aan de kaak stelde.[4] Privatisering en decentralisatie waren het gevolg. Bedacht moet worden dat de collectief gefinancierde sectoren in ons land al sinds jaar en dag voor het grootste deel worden bevolkt door instellingen op afstand van de overheid. Deze instellingen (scholen, zorginstellingen) hebben altijd al een grotere beleidsvrijheid gehad dan de directies op een departement. Afgezien van enkele privatiseringen wordt het debat veelal overheerst door het introduceren van marktprikkels binnen deze instellingen op afstand. In de economische theorie staat

hierbij het principaal-agent model centraal, dat steunt op de asymmetrische informatieverdeling. De opdrachtgever (de centrale overheid) weet per definitie minder dan de agent, die de opdracht uitvoert. Hoe kan de opdrachtgever, de principaal, er zeker van zijn dat de agent de opdracht effectief en efficiënt uitvoert? Risicoselectie en moreel gevaar liggen op de loer. Risicoselectie betekent bijvoorbeeld dat verzekeraars vooraf proberen personen met 'slechte' risico's de toegang te ontzeggen of een hogere premie te vragen. Het morele gevaar schuilt in het uitlokken van ongewenst gedrag: verzekerden houden bijvoorbeeld informatie achter die voor de verzekering relevant is, of vertonen risicovol gedrag omdat de verzekering toch de schade dekt.

Een overhaaste invoering van marktprikkels leidt dikwijls tot veel ruis op de lijn

Het introduceren van marktprikkels in zo'n omgeving is dus geen gelopen zaak. Wat wel steeds duidelijker wordt is dat marktwerking niet een substituut is voor overheidsingrijpen, maar dat beide veeleer complementair zijn. Meer markt vraagt om en andere overheid: minder sturend, meer randvoorwaarden stellend. Zo stelt de overheid bijvoorbeeld publieke randvoorwaarden aan de zorgverzekeringsmarkt. Zorgverzekeraars mogen geen verzekerden weigeren of noodzakelijke zorg niet verzekeren. De marktwerking is gereguleerd.

Het complexe geheel van relaties waarin de min of meer zelfstandige uitvoerende instellingen zich bevinden, en waarvoor de institutionele economie een theoretisch kader biedt,[5] maakt het noodzakelijk dat introductie van marktprikkels alleen kan worden overwogen nadat gedegen studie is gemaakt van de mogelijke effecten van een dergelijke introductie en dat overhaaste invoering dikwijls tot veel ruis op de lijn leidt — zie onder meer de bijdrage van Schut.

ONBEHAGEN OVER DE PLAATS VAN DE MARKT IN DE SAMENLEVING

In veel abstract denken over 'markt' en 'marktwerking' komen veel concrete vragen die burgers hebben over de markt niet echt aan de orde. De uitdaging is dat wel te doen. Zo kan veel onbehagen over de markt worden opgehelderd. Vragen die onder meer leven zijn:

* Wat kan wel en niet aan de markt worden overgelaten? Welke plaats heeft de markt in de samenleving en binnen welke context kan de markt goed functioneren?
* De Europese economische politiek krijgt een steeds belangrijkere rol, maar wordt hierdoor ons eigen speelveld niet teveel verkleind?

* Wanneer levert marktwerking kwaliteit op en wanneer niet? De intuïtie is dat als die kwalitatieve aspecten niet duidelijk waarneembaar zijn, er vooral concurrentie plaatsvindt op prijs en dat is niet alleen wat we willen.
* Hoe kan worden voorkomen dat de mogelijke voordelen van marktwerking worden tenietgedaan door een overmaat van bureaucratie en controle?
* Leidt marktwerking niet tot commercialisering van de samenleving? Hoe kunnen we het marktmechanisme benutten om meer dynamiek te genereren en tegelijkertijd belangrijke waarden borgen?

MARKTWERKING EN EEN WAAIER VAN DAARBIJ MEE GEASSOCIEERDE BEGRIPPEN

Bij een toename van marktwerking horen begrippen als liberalisering, deregulering, verzelfstandiging, privatisering en toelaten van concurrentie — zie Mosch. Andere wel gebruikte begrippen in de bundel zijn vraagsturing, ondernemerschap (Dolsma c.s.), interne prestatiemeting (DBC, Schut), commercialisering (Schouten). Toch betekenen deze allerminst allemaal hetzelfde. Een deel van de verwarring zit in het niet helder onderscheiden van deze begrippen.

Laten wij een poging doen deze begrippen te verhelderen. Bij marktwerking staat het concurreren van ondernemingen of overheidsorganisaties op markten centraal. Meer marktwerking betekent dan ook: meer concurrentie op bestaande markten toelaten of het creëren van nieuwe (quasi)markten waarop vormen van concurrentie mogelijk zijn — zie ook de bijdrage van Aalbers c.s. in deze bundel, die concluderen dat de introductie van markten door bedrijven te laten betalen voor emissierechten het milieuprobleem kan verminderen doordat het probleem van 'ongeprijsde schaarste'[6] wordt aangepakt. Van liberalisering is sprake als de overheid actief beperkingen opheft om tot een bepaalde markt toe te treden en dus concurrentie toestaat. Bij privatisering gaat staatseigendom over in private handen, zoals bij energie, enige busbedrijven, telefonie, post. Vaak wordt privatisering vooraf gegaan door verzelfstandiging, door het op afstand van de overheid plaatsen van overheidsproductie in een entiteit zoals een bv of een nv. Privatisering is dus niet hetzelfde als marktwerking, maar is wel vaak een logische volgende stap. Wanneer privatisering niet wordt gevolgd door marktwerking, leidt dit tot publieke monopolies zoals bij het loodswezen.

Bij marktwerking kan het dus gaan om het zorgen voor het goed functioneren van bestaande makten (dat is de rol van de NMa), maar ook om het mogelijk maken van de toetreding van marktpartijen en de invoering van

concurrentie binnen voorheen publieke diensten (op quasimarkten). Er kan in de publieke sector (quasimarkt) uitgegaan worden van a. maatstafconcurrentie, b. concurrentie óm de markt; dat wil zeggen het via aanbesteding openbreken van bestaande monopolies (streekvervoer); c. concurrentie óp de markt (energie, post, telecom), het via toetreding op de markt openbreken van bestaande verhoudingen. De focus van de uitgave ligt vooral bij de invoering van marktwerking binnen voorheen publieke diensten.

MARKTWERKING EN DE POLITIEK

De periode-Lubbers stond in het teken van liberalisering en deregulering, ingegeven door de uit het lood geslagen overheidsfinanciën. Met de invoering van de mededingingswet kon 'Nederland kartelparadijs' worden aangepakt. Onder Paars (binnen de operatie MDW) en daarna de eerste drie kabinetten-Balkenende (passend binnen de filosofie om de maatschappelijke sectoren te ontketenen van de staat) is werk gemaakt van marktwerking.

In het nieuwe kabinet wordt enerzijds op een aantal terreinen pas op de plaats gemaakt (openbaar vervoer) en zetten anderzijds een aantal hervormingen zich naar verwachting door (Wmo, zorgstelsel). In de samenleving is er twijfel over de effecten van marktwerking. De FNV pleit in deze voor een time-out op marktwerking, waaronder zij vooral de privatisering en de liberalisering van publieke diensten lijkt te verstaan. Berichten over de effecten van marktwerking op de kwaliteit van het openbaar vervoer (de busverbindingen) en de kwaliteit van de thuiszorg lijken met name zorgpunten. Het ministerie van EZ heeft onder meer naar aanleiding van de petitie van de FNV en het Kamerdebat hierover een onderzoek ingesteld naar de effecten van marktwerkingoperaties, maar geeft aan niets te zien in een moratorium.

De discussie over marktwerking is scherp gepolariseerd en gepolitiseerd. Dit maakt een goede en concrete discussie vaak moeizaam. De SP kant zich fel tegen marktwerking. Zij ziet het vooral als een synoniem voor commercialisering van de verhoudingen, die alleen maar tot een overdaad aan bureaucratie leidt — zie Schouten. De VVD daarentegen komt in haar manifest *Vertrouwen in de markt* juist tot een omarming van de markt vanuit het beginsel van consumentensoevereiniteit. De vraag of de staat, de markt dan wel non-profitinstellingen het beste het maatschappelijk/publiek belang vertegenwoordigen wordt niet meer gesteld, vanwege de 'vaagheid van het begrip', de politiek kan er van alles onder verstaan — zie De Graaf. Voor het CDA is marktwerking de laatste jaren juist vooral gepropageerd als een middel om de gebureaucratiseerde verhoudingen te doorbreken. Ook kiest het CDA daarbij voor een nieuwe rechtsvorm van de

maatschappelijke onderneming, waarbij de voordelen van marktwerking worden gecombineerd met een afwijzing van commercialisering — zie de bijdrage van Dolsma c.s.). Tegelijk is gewezen op de mogelijkheden die overheden hebben om 'markten te creëren' door strenge eisen te stellen aan producten. Een voorbeeld daarvan zijn de strenge Europese emissie-eisen voor nieuwe auto's, waardoor autofabrikanten worden uitgedaagd om te zoeken naar nieuwe, innovatieve technieken.

LESSEN

De mate waarin wel of niet kan worden vertrouwd op de inzet van marktwerking in de samenleving, is cruciaal. De vraag lijkt nu te zijn: hoe is die inbedding van de markt binnen de samenleving op een vertrouwenwekkende manier te organiseren? Dit kan alleen op basis van *fact finding,* zoals ook voorzien in het aangekondigde onderzoek van de minister van Economische Zaken naar de effecten van marktwerking en niet op basis van al te veel ideologische vooringenomenheid of angst. Het lijkt erop dat al te gemakkelijk een idealistisch plaatje van de markt wordt gehanteerd, zowel ten faveure van de markt als ten kwade.

Er zijn naar ons oordeel drie voorname lessen te trekken uit de ervaringen tot nu toe met de introductie van marktwerking.

De eerste les is dat veel beweringen over de voordelen en de nadelen van de introductie van marktwerking niet veel verder komen dan het stadium van een bewering. Maar een bewering dient te worden onderbouwd met feiten. Dit blijft dan dikwijls achterwege en de discussie wordt er een tussen gelovigen. Pleidooien voor een time-out op marktwerking zijn begrijpelijk; niet om deze te gebruiken voor een stop op marktwerking, maar wel om na te denken over de vraag hoe mogelijke (en vooraf te onderbouwen) baten van marktwerking beter kunnen worden benut. Het is (te) gemakkelijk de uitbesteding van het stads- en streekvervoer zonder meer stil te leggen of terug te draaien. Als tekorten toch door een overheidssubsidie werden afgedekt en concurrentie ontbrak, dan kan door concurrentie toe te laten de efficiencywinst aan de burger ten goede komen. Nu draait de burger op voor te hoge kosten, hetzij door een te hoge prijs voor het vervoer, hetzij door teveel belasting te moeten betalen voor het afdekken van het tekort. Het spreekt vanzelf dat de sociale problematiek die gepaard gaat met de overgang van het overheidspersoneel naar een marktpartij, netjes moet worden geregeld. Maar dat is inmiddels ook gebeurd, zoals de nette overdracht van het personeel. Het grote voordeel van het introduceren van marktwerking is dat de burger duidelijk wordt gemaakt wat de kostprijs is van de geleverde dienst en dat er weer wat te kiezen valt. Vraagsturing in

plaats van subsidiëring van het aanbod kan voordelig uitpakken. Dat gaat niet vanzelf, want vraagsturing moet worden geleerd en het pakken van de eigen verantwoordelijkheid is voor veel burgers een nieuwe tak van sport. Terecht wordt ook in dit nummer veel aandacht gevraagd voor de bewaking van de kwaliteit. Louter concurrentie op de prijs kan tot verschraling van publieke dienstverlening leiden. Maar sturing op kwaliteit is niet op voorhand uitgesloten en kan contractueel op een slimme manier worden vormgegeven. In het interview met Eric Janse de Jonge (ervaringen aanbestedingen stad -en steekvervoer in Noord-Brabant) wordt wel duidelijk dat in de wijze waarop de contracten worden vormgegeven, nog veel te winnen is, zodat de concurrentieslag niet ontaardt in een te felle prijsconcurrentie. Het publieke belang moet altijd zijn geborgd. Daarvoor zit de overheid aan haar kant van de tafel wanneer wordt onderhandeld over introductie van marktwerking. Non-profits en de rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming kunnen ervoor zorgen dat niet de commerciële winstprikkel overheerst, maar ook maatschappelijke doelstellingen worden verankerd, terwijl dat niet ten koste behoeft te gaan van voldoende concurrentie — zie ondermeer de bijdrage van Gradus/Koning.

Een tweede les die kan worden getrokken is dat marktwerking bijna nooit pardoes kan worden ingevoerd. Dat is vragen om moeilijkheden. Wat uit diverse bijdragen aan dit nummer naar voren komt is dat marktwerking slechts kan worden geïntroduceerd als van te voren goed is nagedacht. De analyse moet uitputtend zijn en liefst op feiten (*evidence based*) zijn gestoeld en op lessen uit internationale ervaringen. Bij de taximarkt lijkt tot marktwerking te zijn besloten zonder eerst de casus volledig uit te werken. De wetenschap over de introductie van marktwerking is al ver gevorderd, maar wordt lang niet altijd en in voldoende mate ingeroepen, zoals de bijdrage van Van Damme duidelijk maakt. Het zou jammer zijn als marktwerking het slachtoffer wordt van de politieke waan van de dag. Er is geen andere weg dan stapsgewijs maar wel consequent op pad te gaan met marktwerking — zie Schut. Dit in de wetenschap dat marktwerking die met voldoende prudentie wordt geïntroduceerd, kan leiden tot een betere publieke dienstverlening voor een lagere prijs, waarbij de burger door het aanhalen van de band tussen beslissen, betalen en genieten een deel van zijn eigen verantwoordelijkheid terugkrijgt, in plaats van nog langer te worden gepamperd op kosten van het gemeen.

Een derde les is dat invoering van marktwerking gepaard gaat met verzet van belanghebbenden. Bij de aanbesteding van het streekvervoer kwam er protest van vakbonden. Bij de introductie van het nieuwe zorgstelsel sloegen de huisartsen op de trom. Bij de invoering van leerrechten in het hoger onderwijs protesteerden de universiteitsbestuurders en bij de splitsing in

de energiesector trapten de energiemaatschappijen op de rem. Er worden machtsposities aangetast, en dat lokt weerstand uit. Er zijn partijen die wat te verliezen hebben bij nieuwe toetreders die zonder de ballast van het verleden de markt betreden. Toch kan het vanwege het algemene belang nodig zijn dat toe doen. Naast de *fallacy of misplaced concreteness* is er dus ook nog de *fallacy of composition*. Dat individuele bedrijven of instellingen nadeel kunnen ondervinden van marktwerking, betekent nog niet dat dit ook voor de samenleving als geheel zo is en dat er geen grotere baten kunnen liggen achter het hele idee. De positieve ontwikkelingen in de telecomsector waren bijvoorbeeld niet ontstaan als het aan de PTT had gelegen.

Een rechte rug van politici en uiteraard goed doordachte plannen zijn een voorwaarde voor het slagen van veranderingen.

Ook geeft dit nummer aan dat de context van de sector van groot belang is. In bepaalde sectoren zoals de zorg kan marktwerking, mits goed vormgegeven, leiden tot kantelende verhoudingen en betere dienstverlening aan burgers en in het milieu tot een betere beprijzing. In andere sectoren is de ruimte voor marktwerking en concurrentie geringer. Zo laat de bijdrage van Plantenga zien dat als men eenmaal voor een bepaald kinderopvangcentrum gekozen, heeft, ouders nauwelijks overwegen om over te stappen, juist doordat kinderopvang wordt gekenmerkt door een persoonlijke relatie en daarbij opgebouwde loyaliteitsbanden. Vraagfinanciering leidt er in beperkte mate tot marktwerking, maar zorgt er wel voor dat niet de overheid, maar de keuze van ouders de groei van het aanbod aan kinderopvangplaatsen bepaalt.

Dat individuele bedrijven of instellingen nadeel kunnen ondervinden van marktwerking, betekent nog niet dat de samenleving als geheel slechter af is

Het is precies deze verandering van de verhoudingen die vanuit christendemocratische invalshoek cruciaal is. Marktwerking is geen doel op zichzelf. De vraag moet zijn of en hoe marktwerking ten dienste kan staan bij het ruimte geven aan de keuzes die burgers maken en het realiseren van maatschappelijke doelstellingen.

Auteurs als Graafland, Mosch en Claassen wijzen erop dat de 'maatvoering' van groot belang is. Waar een te weinig aan marktwerking in de samenleving tot verstarring leidt en gebrek aan ontwikkeling, kan een teveel aan marktwerking tot onzekerheid, uithollen van vertrouwen, intrinsieke motivatie en het weglekken van kwaliteit leiden. Een zekere balans tussen overheid, markt en vele onbetaalde en onbeprijsde maatschappelijke taken in de samenleving, is cruciaal. Het is zaak een juist evenwicht te

vinden tussen de verschillende waarden, economische sectoren en private en publieke belangen die in het geding zijn. Juist deze evenwichtskunst maakt het bepleiten van marktwerking tot zo'n precaire aangelegenheid. Het vraagt om een zorgvuldige en op onderzoek gebaseerde afweging van waarden en belangen vooraf, en een zekere bestendigheid en betrouwbaarheid van overheidshandelen. Daarom geldt ook hier het motto dat Teulings, Bovenberg *&* Van Dalen aan hun artikel over privatisering meegaven: 'Bezint eer ge begint, en voltooit wat is ontplooid!'

Noten

1 Zie voor een recent overzicht Coyle *The Soulful Science. What economists really do and why it matters*, Princeton, 2007, hoofdstuk 3.
2 Zie ook in: Van den Brink, Jansen *&* Pessers. *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt,* Amsterdam, 2005.
3 Zie in: Daly *&* Cobb, *For the Common Good*, Boston 1994, p.25.
4 Zie bijvoorbeeld William A. Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Chicago 1971.
5 Zie C. Voisin, *La réduction de l'Etat au marché dans la theorie des incitations*, in : Bertrand Bellon et al. (red), L'Etat et le Marché, Economica 1994
6 Zie Bob Goudzwaard, *Ongeprijsde schaarste*, Den Haag, 1970.

Marktwerking tussen ideaal en werkelijkheid

Marktwerking: het is niet alles goud wat er blinkt

De dominante orthodoxe economische opvatting rond markten is zonnig. Bij volkomen concurrentie brengt marktwerking harmonieuze evenwichten en efficiëntie. Maar ook bij onvolkomen concurrentie en informatiegebrek bevordert handel deugden als punctualiteit, ijver, hulpvaardigheid en eerlijkheid. De heterodoxe visie heeft oog voor machtsuitoefening en ongelijkheid en de ondeugdzame trekjes die marktwerking kunnen bevorderen. Welke economische school de beste papieren heeft, is onduidelijk. Beleidsmaatregelen moeten in het teken staan van de no regret*-optie. Het terugdringen van marktactiviteiten op grote schaal is daarbij niet aan de orde; bij uitbreiding van het marktbereik is voorzichtigheid geboden.*

door *Theo van de Klundert*

Emeritus hoogleraar economie, Universiteit Tilburg.

HET IS MODIEUS OM OVER HET MARKTSTELSEL te spreken terwijl het in feite gaat om de werking van het kapitalistisch systeem. De *renaming of the system* verbloemt de werkelijkheid, zoals John Kenneth Galbraith (2004) aan het einde van een lang en bewogen leven opmerkt. Bij marktwerking denkt men aan concurrentie en efficiëntie, maar wordt niet ingegaan op machtsuitoefening en ongelijkheid. Galbraith behoorde tot de dissidenten, tot de groep van economen met heterodoxe opvattingen. Daarbij gaat het om een minderheid tegenover de meerderheid van economen met meer gangbare opvattingen over economie en markten. In dit artikel komen de opvattingen van beide groeperingen aan bod, omdat niet kan worden gesteld dat de ene visie juist en de andere onjuist is. Dit heeft belangrijke consequenties voor het beleid, zoals in de afsluitende paragraaf zal worden betoogd.

DE ORTHODOXE OPVATTING

De markt is een ontmoetingsplaats van kopers en verkopers. Er worden goederen of diensten geruild tegen geld. Als we het over markten hebben, denken we gewoonlijk niet aan concrete ontmoetingsplaatsen, maar aan de mogelijkheden om via bovengenoemde ruil bepaalde goederen of diensten te verwerven. Markten bestaan bij de gratie van instituties, dat wil zeggen regelingen die de ruil enerzijds mogelijk maken en anderzijds beperken. Eigendomsrechten die kunnen worden afgedwongen, bevorderen de marktwerking. Regelgeving met betrekking tot de mededinging of de uitstoot van schadelijke stoffen, beperkt de mogelijkheden van producenten of aanbieders. Octrooiwetgeving is daarentegen weer gunstig voor deze groep, omdat het de gelegenheid biedt de onderzoekskosten terug te verdienen. De concurrenten moeten dan even wachten. Ook de consumenten of vragers op de markten zijn aan allerlei regels onderworpen. Al de genoemde instituties, en nog veel meer, bepalen mede de uitkomsten van marktprocessen. Het is derhalve van belang te weten hoe deze instituties tot stand komen. Het antwoord lijkt simpel. De politiek regelt het en de economie ziet wel wat er uitkomt. Zo simpel is het echter niet, maar voor we daar nader op ingaan, zullen de gevolgen van marktwerking aan een nader onderzoek worden onderworpen.

Van orthodoxe noch heterodoxe economische opvattingen kan worden gesteld dat ze juist of onjuist zijn

Als er aan beide zijden van de markt voldoende concurrentie is, kan geen van de partijen de prijs van de ruiltransactie bepalen. Niemand heeft macht in de economische betekenis van het woord. De prijzen weerspiegelen dan de kosten, die moeten worden gemaakt om de goederen of diensten te produceren. Bovendien worden de consumenten zo goed mogelijk bediend. Het ruilproces leidt tot de gewenste behoeftebevrediging, gegeven de budgettaire middelen. Het ruilen van goederen tegen geld wordt soms aangeduid als een halve ruiltransactie. Het gaat niet om het geld als zodanig, maar om de tegenwaarde die kan worden gerealiseerd. Complete ruiltransacties betreffen derhalve het ruilen van goederen en diensten, al kan dat in de tijd via sparen en investeren worden gefaseerd.

Onder de conditie van volledige mededinging is het ruilproces efficiënt. In de gangbare economie heeft men hiervoor een fraaie definitie bedacht, waaraan de naam van Vilfredo Pareto is verbonden. Van Pareto-efficiëntie is sprake als productie en consumptie zodanig verlopen dat niemand door

op een andere manier te ruilen, erop vooruit kan gaan zonder dat iemand anders erop achteruit gaat. Efficiëntie is echter een statisch concept. Het streven naar een efficiënte inrichting staat in veel discussies centraal, maar lijkt van secundair belang als naar de groei van de economie wordt gekeken. Dank zij de technologische ontwikkeling neemt het vermogen om goederen en diensten te produceren, gestaag toe. De technologische ontwikkeling komt echter niet geheel uit de lucht vallen, al is dat in de economische theorie wel lange tijd gedacht. Ondernemingen moeten investeren in kennis en om dat te kunnen, moet winst worden gemaakt. Een zekere mate van onvolledige mededinging is daarom volgens de bekende Oostenrijkse econoom Joseph Schumpeter (1883-1950) noodzakelijk om economische groei te genereren. Al met al maakt dit het mededingingsbeleid er niet eenvoudiger op.

Er zijn nog andere problemen die moeten worden aangestipt. Het marktstelsel in zijn geheel vertoont gaten. Niet alle voorkeuren worden afgedekt. In vakjargon: er bestaan externe effecten die niet in het ruilproces zijn verdisconteerd. Het meest in het oog springend voorbeeld is tegenwoordig de milieuproblematiek. Mensen willen een schoon milieu, maar bedrijven kunnen de kosten daarvan niet terugverdienen als consumenten er niet vrijwillig voor betalen. Om de milieuproblematiek op te lossen, moet er iets van bovenaf worden geregeld. De burgers zouden in minder gecompliceerde gevallen ook zelf tot een regeling kunnen komen, zoals Nobelprijswinnaar Ronald Coase heeft gesteld. In de meeste gevallen mag daarvan echter niet teveel worden verwacht.

De markt functioneert evenmin in het geval van publieke goederen, omdat het onmogelijk is mensen ervoor te laten betalen. Openbaar bestuur en defensie zijn voorbeelden. Maar in veel gevallen ligt het gecompliceerder en zijn er wel mogelijkheden om de voorziening aan de markt over te laten. Het onderwijs lijkt een duidelijk voorbeeld. Men kan leerlingen laten betalen en scholen dwingen te concurreren. De Amerikaanse econoom Andrei Shleifer (1998) is hiervan een sterke voorstander. Maar privatisering verloopt niet altijd goed en misschien zijn er gegronde redenen om daar in dit geval vanaf te zien. In het vervolg komen we hierop terug.

Een ander probleem is dat de marktoplossing niet altijd tot de gewenste of acceptabele inkomensverdeling leidt. Daar kan wat aan worden gedaan door herverdeling. Daarmee zijn we terug bij de politiek, maar worden tevens de vervlechtingen met de economie zichtbaar. Twee invloedrijke Harvard-economen, Alberto Alesina en Edward Glaeser, schreven een boek onder de titel *Fighting Poverty in the US and Europe. A World of Difference* (2004). Het verschil in de inrichting van de welvaartsstaat in beide continenten heeft volgens de auteurs alles te maken met de manier waarop eigen-

domsrechten worden verdedigd. In de vs heeft herverdeling een geringere prioriteit dan in Europa, ondanks het feit dat de inkomens er ongelijker zijn. De bescherming van eigendomsrechten is in de vs sterk verankerd in de politieke instituties. Verschillen in ideologie tussen Europa en vs reflecteren volgens de auteurs de vigerende economische en politieke machtsverhoudingen. In Van de Klundert (2007) wordt hierop nader ingegaan. De relatie tussen economische en politieke macht komt opnieuw ter sprake in de volgende paragraaf, maar eerst besteden wij aandacht aan een oud thema, te weten het directe effect van marktwerking op waarden en normen.

Volgens de klassieke auteurs David Hume en Adam Smith bevordert de invoering van handel en industrie deugden als punctualiteit, ijver, hulpvaardigheid en eerlijkheid. In de literatuur spreekt men in dit verband van de *doux commerce thesis*. De genoemde deugden zijn van belang in een wereld met onvolledige informatie, waarbij men erop moet kunnen vertrouwen dat afspraken worden nagekomen en niemand opportunistisch handelt door er met de buit vandoor te gaan. Wetgeving en sancties ondersteunen de markttransacties, maar bij onvolledige contracten is het niet altijd mogelijk de schuldige partij aan te wijzen. Hier staat tegenover dat als mensen herhaaldelijk met elkaar zaken doen, eerlijkheid en betrouwbaarheid vanzelf worden afgedwongen. Naast deze meer optimistische kijk op het marktsysteem, is er ook een stroming die benadrukt dat markten individualisme en het nastreven van eigenbelang bevorderen. Deze *self destruction thesis* is verbonden met Marx, Schumpeter en Hirsch. Door de nadruk op berekening zou het zogenoemde sociaal kapitaal afbrokkelen, waardoor de basis van het stelsel wordt ondermijnd. Voor beide thesen valt wat te zeggen. Hirschman (1982) vat deze mening in een bekend artikel als volgt samen: *'The moral basis of capitalist society will be seen as constantly depleted and replenished at the same time. An excess of depletion over replenishment and a consequent crisis of the system is then of course possible, but the special circumstances making for it would have to be noted, just as it might be possible to specify conditions under which the system would gain in cohesion and legitimacy'*. Normen maken deel uit van de vigerende instituties in de samenleving. Instituties zijn echter endogeen, zoals in de heterodoxe opvatting over de werking van de 'volkshuishouding' wordt benadrukt.

DE HETERODOXE ZIENSWIJZE

Ondanks mededingingswetgeving leidt marktwerking tot concentratie in het bedrijfsleven. Dit proces is echter niet monotoon. Fusiegolven worden gevolgd door ontvlechtingen. Op markten voor nieuwe producten (bijvoor-

beeld ICT) worden perioden met massale toetreding gevolgd door perioden van consolidatie. Concentratie treedt op en blijft in stand omdat het voordelig is. De literatuur wijst op het bestaan van schaaleffecten, maar deze zijn veelal niet technisch maar organisatorisch en commercieel van aard. Grote ondernemingen kunnen besparen op transactiekosten door uitschakeling van tussenhandel en stroomlijning van het beheer. Soms blijft er een plaats voor kleinere bedrijven in een niche, maar de vraag is altijd: voor hoe lang?

Grote ondernemingen met substantiële marktaandelen hebben economische macht. In de gangbare economie betekent dit dat ze de prijs van hun producten zelf kunnen bepalen om daarmee de winst te maximaliseren. Dat is echter niet het voornaamste aspect van machtsuitoefening. Van groter belang is dat de ondernemingen het vermogen hebben om de consument te manipuleren. Consumenten worden met uitgebreide reclamecampagnes en beheersing van bepaalde informatiekanalen verleid meer te consumeren dan ze eigenlijk willen. De preferenties zijn dan ook niet autonoom. Consumentensoevereiniteit, het uitgangspunt van de gangbare economie, is een fictie. Daarmee is niet gezegd dat altijd sprake is van een vooropgezette strategie, maar wel dat het kapitalistische systeem niet anders kan functioneren. Galbraith (2004) refereert hieraan als hij spreekt over *The Economics of Innocent Fraud.*

Om te begrijpen wat er aan de hand is, kan men te rade gaan bij Maslov (1954), die in zijn klassieke studie uitgaat van een hiërarchie van preferenties. In volgorde van dringendheid gaat het om de volgende behoeften: (1) voedsel als levensnoodzakelijkheid; (2) veiligheid en onderdak; (3) liefde en sociale relaties; (4) erkenning en achting; (5) creativiteit en zelfexpressie. In ontwikkelde samenlevingen is aan (1) en (2) ruimschoots voldaan, al wordt heel wat werk gemaakt van de verkoop van luxe producten en lifestyle op het gebied van voeding, kleding en huisvesting. Daarmee wordt in feite ingespeeld op de behoeften aan erkenning en zelfexpressie. Met de productie van duurzame consumptiegoederen en specifieke diensten wordt daar nog een schepje bovenop gedaan.

De manier waarop behoeften worden bevredigd, rekent men meestal niet tot het domein van de economische wetenschap. De laatste tijd groeit echter de belangstelling voor studies die laten zien dat de groei van inkomen en welvaart niet samenvalt met een groter geluksgevoel van mensen.[1] Daarvoor zijn twee oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats treedt gewenning op aan het bereikte consumptieniveau. Als er weer nieuwe luxe wordt gerealiseerd, is de ervaring uit het verleden verdwenen. Meer in termen van welvaart is niet meer in termen van welbevinden. In de tweede plaats is er een sociale vergelijking. Mensen willen zich ten opzichte van

anderen onderscheiden door een bepaald consumptiepakket. Als die anderen dit imiteren, gaat het effect verloren. In termen van de gangbare economie kan worden gesproken van een negatief extern effect. Filosofen hebben het over de mimetische [nagebootste; red.] begeerte. Maar hoe men het ook noemt, het probleem is dat er teveel wordt geconsumeerd. Reclame en verleiding spelen hierop in. Te veel consumptie betekent te veel werk ten koste van andere vormen van tijdsbesteding, waarmee evengoed of beter sociale erkenning en zelfontplooiing kunnen worden bereikt. Bij minder werk is er meer tijd voor sociale relaties en worden de behoeften op een meer evenwichtige manier bevredigd. Als gevolg van de verkeerde beslissingen die bij de keuze van de tijdsbesteding worden gemaakt, zijn mensen minder goed af dan eigenlijk zou kunnen. Dit vraagt om maatregelen ter correctie van de allocatie, zoals Easterlin (2003), één van de pioniers op dit gebied van onderzoek, concludeert: *'Once it is recognized that individuals are unaware of some of the forces shaping their choices, it can no longer be argued that they will successfully maximize their well-being. It is, perhaps, time to recognize that serious attention is needed to devising measures that may contribute to more informed preferences'*.

Voorstellen van dergelijke maatregelen zijn schaars, maar er zijn enkele interessante aanzetten. Zo pleit Henk van Tuinen (2007), voormalig plaatsvervangend directeur-generaal van het CBS, voor een andere opzet van de statistische rapportages. Hij is van mening dat het BBP een misleidende indicator van de welvaart is, en vindt dat onder meer informatie over *happiness* moet worden verstrekt. Tevens moet er meer duidelijkheid komen over de kostencomponenten in het BBP die niets met de welvaart als zodanig hebben te maken. De filosoof Rutger Claassen (2004) publiceerde een indringende analyse over het schaarstebegrip. Volgens hem domineert het economisch aspect de menselijke behoefte aan erkenning. Om tot een betere balans te komen, pleit hij voor een grotere pluriformiteit van menselijk handelen en illustreert zijn visie met vier voorbeelden. In de eerste plaats moet in het onderwijs de nadruk liggen op vorming en niet op inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. In dit verband merkt Claassen (p. 216) op: 'Het is een van de allergrootste misvattingen van deze tijd te denken dat onderwijs uitsluitend ten dienste moet staan van de economie'. In de tweede plaats wil de auteur verandering in de werkcultuur. Een volledige baan zou niet meer als het ideaal moeten gelden. De regelingen met betrekking tot levensloop en zorgverlof en dergelijke, zouden een bijdrage moeten leveren aan de herdefiniëring van status in de maatschappij. In de derde plaats wil Claassen dat in het zorgsysteem meer aandacht blijft voor de niet-economische aspecten en sterker wordt ingezet op preventie. Ten slotte pleit de auteur voor een strijd tegen het dominante winst- en

groeidenken. Daarbij past een beperking van de invloed van marketing en reclame. Claassen is zich ervan bewust dat zijn voorstellen slechts aanduidingen of vingerwijzingen zijn die om een concrete invulling vragen. Los hiervan schiet de analyse tekort met betrekking tot een verkenning van de macro-economische haalbaarheid van ingrijpende vernieuwingen. Laat de concurrentiepositie van het land toe dat minder wordt gewerkt? Komt de werkgelegenheid niet in gevaar door een reductie van de consumptie? De beantwoording van deze en soortgelijke vragen is geen taak voor de filosoof, maar dat neemt niet weg dat die vragen moeten worden gesteld.

Bovendien moet niet worden onderschat dat economische macht samengaat met politieke macht. Dit is het duidelijkst in de Verenigde Staten, waar allerlei vormen van *soft corruption* floreren. Kevin Phillips (2002) heeft dit in zijn boek *Wealth and Democracy* uitvoerig aangetoond. Het bedrijfsleven en de ondernemingen hebben belang bij het beïnvloeden van wet- en regelgeving. Redressering van externe effecten gaat rechtstreeks ten koste van de winst. Bijvoorbeeld, voor de mogelijkheden om naar olie te boren in natuurgebieden hebben oliemaatschappijen heel wat over. Verder kan worden opgemerkt dat managers en politici in veel gevallen een hechte groep vormen met uitwisseling van banen en posities, een soort van draaideurpolitiek (cf. Noreena Hertz, 2001). De gang van zaken in de vs is voor Galbraith (2004) aanleiding om te wijzen op *the myth of the two sectors*. Daarmee bedoelt hij dat het onderscheid tussen privaat en publiek vervaagt: *'In recent times the intrusion into what is called the public sector by the ostensibly private sector has become a common place'* (p.32).

Wat voor de vs geldt, is niet zonder meer van toepassing op Europa. Alesina en Glaeser (2004) laten zien dat het politieke spectrum in Europa anders is ingekleurd. De politieke elite in Europa heeft onder invloed van historische ontwikkeling aan macht ingeboet. Er is meer *countervailing power* dan in de VS, maar onder invloed van de globalisering wordt het moeilijker een eigen koers te varen. Daar komt bij dat de Europese eenwording primair gericht is op marktwerking en economische expansie. Vakbewegingen en consumentenorganisaties blijven nationaal gericht. Wat dit uiteindelijk betekent voor de machtsbalans, laat zich moeilijk voorspellen.

EVALUATIE

De gangbare economische wetenschap pretendeert waardevrij te operen. Dit is op zichzelf een respectabel streven, maar als het ten koste gaat van een realistisch beeld van de werkelijkheid, is er iets mis. De mythe van volledige soevereiniteit van de consument kan niet overeind worden gehouden. Dit is misschien jammer, want daarmee boet het concept van Pareto-

efficiëntie aan betekenis in. Natuurlijk stelt de econoom dat op basis van de waardevrijheid efficiëntie geen dwingende noodzaak is. Dat neemt echter niet weg dat heel wat beweringen verwijzen naar dit concept.

De mythe van volledige soevereiniteit van de consument kan niet overeind worden gehouden

De heterodoxe economie gaat uit van een hiërarchie van behoeften. Marktwerking leidt ertoe dat deze behoeften op een onevenwichtige manier worden bevredigd. Empirisch onderzoek met betrekking tot negatieve externe effecten en de mate van welbevinden van consumenten, leveren belangrijke indicaties voor deze stelling. Al met al is dit evenwel nog onvoldoende en is er behoefte aan verdere theoretische verdieping en systematisch onderzoek.

Tegen deze achtergrond zouden beleidsmaatregelen in het teken kunnen staan van de *no regret*-optie. Dit betekent dat terugdringen van marktactiviteiten op grote schaal niet aan de orde is. Het impliceert wel dat bij uitbreiding van het marktbereik voorzichtigheid geboden is. Hierbij kan worden gedacht aan twee terreinen: de discussie over arbeidsvoorwaarden en de visie op privatisering of verzelfstandiging van overheidsactiviteiten.

Bij de discussie over arbeidsvoorwaarden gaat het niet enkel om langer werken, maar ook om investeringen in bedrijfsgebonden *human capital* en langdurige betrokkenheid van werknemers. Er is niet aangetoond dat langere werktijden of een flexibelere arbeidsmarkt noodzakelijk zijn om de internationale concurrentiepositie te handhaven. De productiviteit per uur is in Europa niet lager dan in de VS. De kans dat maatregelen om marktwerking bij de inzet van arbeid te bevorderen tot welvaartsverlies leiden, moet serieus worden genomen. Het is voor het beleid natuurlijk gemakkelijker om simpele criteria te hanteren als concurrentiepositie en efficiëntie, maar dat mag niet de doorslag geven.

Soortgelijke overwegingen gelden bij de verzelfstandiging of privatisering van overheidsactiviteiten. Decentralisatie kan grote voordelen met zich meebrengen. Als aanhanger van de orthodoxe visie legt Shleifer (1998) hierop de nadruk, zoals uit het volgende citaat blijkt: '*The benefits of private delivery – regulated or not – of many goods and services are only beginning to be realized. Health, education, some incarceration, some military and police activities, and some of what now is presumed to be "social" insurance like Social Security, can probably be provided more cheaply and attractively by private firms'* (p. 148). Het is echter de vraag of, zoals de auteur beweert, de geleverde goederen en diensten door privatisering aantrekkelijker

worden. Als de overgang naar de markt gepaard gaat met concentratie van ondernemingen, manipulatie van informatie en beïnvloeding van de consumentenvoorkeur, zoals de heterodoxe visie stelt, is de welvaart daarmee niet gediend. Het is zeer de vraag of met regulering achteraf deze problemen kunnen worden opgelost. Dit betekent niet dat elke vorm van privatisering of verzelfstandiging moet worden uitgesloten, maar wel dat de mogelijke nadelen van marktwerking in alle gevallen serieuze bestudering behoeven. Daarbij kan tevens worden nagegaan of door het oprichten van non-profit organisaties of missiegebonden publieke ondernemingen (cf. Wolfson, 2005) de genoemde nadelen kunnen worden vermeden.[2]

Literatuur

Alesina, A en E. Glaeser (2004), *Fighting Poverty in the U.S. and Europe: A World of Difference,* Oxford: Oxford University Press

Claassen, R. (2004), *Het eeuwig tekort. Een filosofie van de schaarste*, Amsterdam: Ambo.

Easterlin, R.A. (2003), Explaining happiness, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 100, 11176-11183

Galbraith, J.K. (2004), *The Economics of Innocent Fraud,* Penguin Books.

Hertz, N. (2001), *The Silent Takeover. Global Capitalism and the Death of Democracy*, London: Arrow Books.

Hirschman, A.D.(1982), Rival Interpretations of Market Society: Civilizing, Destructive or Feeble, *Journal of Economic Literature*, xx.

Klundert, Th. van de (2007), Economie en ideologie, in: *Adagio. Macro-economische Dynamiek en Sociale Zekerheid.* Liber Amicorum Ad Kolnaar (redactie: J. Donders, P. Meulendijks en M. van Tuijl).

Maslov, A.H. (1954), *Motivation and personality,* Harper and Row, New York.

Phillips, K. (2002), *Wealth and Democracy. A political History of the American Rich.* New York: Broadway Books.

Shleifer, A. (1998), State versus Private Ownership, *Journal of Economic Perspectives,* 12, 133-150.

Tuinen, H.K. van (2007), Innovative statistics to Improve our notion of Reality, paper for the second *World Forum* on "Measuring The Progress of Societies", Istanbul, June 27-30, 2007.

Wolfson, D.J. (2005), *Transactiestaat als bestuurlijke vernieuwing. Op zoek naar samenhang in bestuur en uitvoering*, Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.

Noten

1 Zie de bijdrage van Graafland in deze bundel.

2 Zie hierover ook Gradus *&* Koning en Dolsma *&* Van Asselt in deze uitgave.

‘Veel marktwerkingbeleid steunt op ideologie en niet op wetenschap’

In gesprek met Eric van Damme

door *Jan Prij*

Redactiesecretaris CDV.

CDV sprak met Eric van Damme over marktwerking en de kloof tussen theorie en praktijk. Hij is de expert op het gebied van marktwerking en mededinging in Nederland. Volgens Van Damme is er in het verleden, ten tijde van de Operatie MDW (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) onder Paars, te veel gedacht dat het slechten van de toetredingsbarrières en het opengooien van markten vanzelf tot goede marktresultaten zou leiden. Dit is een foutieve en te simplistische gedachte gebleken. Er is intussen bijgeleerd, vooral door de toezichthouders die met de gevolgen van (gebrekkige) marktwerking worden geconfronteerd. Maar de bijgeleerde kennis, ook op universiteiten, over het functioneren van markten in niet-perfecte omstandigheden, vindt nog te weinig weerklank in nationaal en internationaal EU-beleid. Omgekeerd geldt dat in Nederland de kennisbasis op universiteiten nog steeds smal is en dat informatie over ‘knelpunten’ in het beleid de wetenschappers niet altijd bereikt. Het debat over marktwerking moet wetenschappelijker worden. Algemene ideologische argumenten pro en contra lossen weinig op. We moeten niet een radicale stop op marktwerkingoperaties willen, zoals de FNV bepleit, maar wel rustig kijken naar de zorgpunten van tegenstanders van marktwerking. De tegenstanders hebben genoeg punten om je zorgen over te maken.

NAÏEF GELOOF IN DE MARKT

‘Er kunnen drie fasen in marktwerkingoperaties worden onderscheiden. Deregulering onder Lubbers, de MDW-operaties onder Paars en dan nu, sinds Paars II, de liberalisering van de nutssectoren. In een terugblik op de MDW-operatie heb ik al eens een bepaald naïef geloof in de werking van de markt geconstateerd. Als de toetredingsdrempels maar zijn geslecht, dan zal de markt vanzelf goede resultaten genereren en ons naar een welvaartsoptimum brengen, zo was de gedachte. Maar de taak van marktmeester en van het ontwerpen van een adequaat marktdesign is minstens zo belangrijk.’

‘De markt werd veelal geïdentificeerd met de marktvorm van volledig vrije me-

FOTO: ROLAND PIERIK

dedinging (VVM). Eén van de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn, wil er sprake zijn van VVM, is die van vrije toetreding. Economen onderscheiden daarbij verschillende toetredingsbarrières, maar de eenvoudigste en ook de makkelijkste te slechten, is het verminderen van allerlei wettelijke voorschriften waaraan je moet voldoen. Dat is bijvoorbeeld gebeurd bij de Vestigingswet en de Winkeltijdenwet, waarbij een dergelijke aanpak goed werkte. Men had weinig oog voor andere vormen van marktfalen, met name de aanwezigheid van marktmacht en onvolledige informatie (nog afgezien van het probleem van de externe effecten). Kortom, bij beleidseconomen was weinig gevoel voor het gegeven dat bepaalde goede eigenschappen van markten wél gelden onder condities van volledig vrije mededinging, maar juist níet noodzakelijkerwijs onder condities van onvolledige informatie of marktmacht. Beleidseconomen werden toen wel gezien als advocaat van het vrijemarktmodel, terwijl juist in die tijd academische economen al met heel andere dingen bezig waren: hoe om te gaan met markten als er marktfalen is, leidt marktwerking bijvoorbeeld tot een welvaartsverbetering als er informatie-asymmetrie is? De literatuur is op dit punt niet uitgekristalliseerd. De conclusies kunnen negatief of positief uitpakken, afhankelijk van micro-economische en sectorspecifieke aspecten, en zijn dan ook lastig te vertalen naar heldere, eenvoudige beleidsconclusies. Dit is waarschijnlijk ook één van de redenen waarom deze ontwikkelingen niet door de beleidsvoorbereiders zijn opgepikt.'

'Het denkkader van de MDW-operatie was veelal gebaseerd op de idee van volledig vrije mededinging, maar dat is zeker bij de liberalisering van de nutssectoren, geen goed uitgangspunt. Daar is men zich bovendien te weinig bewust geweest van het onderscheidende karakter van de verschillende netwerksectoren. Ik vermoed dat het Europese beleid te veel is gericht op de bereikte successen van telecom en luchtvervoer, waarbij ontegenzeggelijk grote vooruitgang is geboekt en enorme welvaartswinst is gerealiseerd. Maar deze successen zijn niet alleen te danken aan de liberalisering van de markt, maar, zeker bij telecom, aan exogene ontwikkelingen, zoals met name de enorme technologische innovatie. Mede door deze technologische vooruitgang worden er nog steeds enorme successen geboekt.'

'Op de energiemarkt bijvoorbeeld liggen de zaken alweer een stuk lastiger en deze complexiteit is onvoldoende onderkend. Daar speelt bijvoorbeeld de vraag of er in een vrijgemaakte markt voldoende prikkels tot investeren zijn. Een ander punt is dat elektriciteit niet economisch kan worden opgeslagen, wat betekent dat de productie gepaard gaat met veel prijsschommelingen

en prijspieken, die politiek gezien onwenselijk zijn, maar economisch gezien noodzakelijk. Het cruciale punt hier is dat er op het vlak van energie *missing markets* zijn. Wij betalen voor geleverde energie, maar niet voor capaciteit, terwijl er wellicht juist een markt voor capaciteit nodig is om het investeringsprobleem op te lossen. Dit is dus een vraag op het terrein van marktdesign voor de overheid. Toen de markten op Europees niveau werden geliberaliseerd, is er onvoldoende over dit vraagstuk, deze specifieke vorm van marktfalen nagedacht. Inmiddels heeft de toezichthouder, Directie Toezicht Energie (DTE), expertise opgebouwd. Deze kennis zou op één of andere wijze moeten worden benut, pas dan kunnen er adequate maatregelen worden genomen'.

'Concreet is de vraag of er bij het huidige marktontwerp voor bedrijven voldoende prikkels zijn om in extra capaciteit (voor opwekking, of transport en distributie) te investeren. Economisch geformuleerd: betaalt een investering zich terug? Op dit moment wordt alleen voor geleverde energie betaald en capaciteit is nodig om piekvraag op te vangen. Die capaciteit wordt echter slechts heel beperkt ingezet, een paar uur per jaar is deze nodig. Dit betekent dat de investering alleen rendabel is als de prijs in die periode extreem hoog is. Als de prijs wordt gereguleerd, is het rendement negatief, en wordt er niet geïnvesteerd, dan ontstaan op termijn tekorten. De *trade-off* is hier tussen de korte en de lange termijn. In de VS is dit *missing money*-probleem kwantitatief onderbouwd, en hebben verschillende staten capaciteitsmarkten ingevoerd: producenten krijgen niet alleen de daadwerkelijk geleverde energie vergoed, maar ook de capaciteit die ze beschikbaar houden voor het geval van schaarste. In Nederland discussiëren we vooralsnog vooral over de "excessieve" winsten van de energiebedrijven op de korte termijn.'

GEBREK AAN ADEQUATE ONDERBOUWING

'In Brussel en bij de Europee Commissie wordt het denken nog steeds vooral gestuurd vanuit de theorie van volledig vrije mededinging. Dit is vanuit wetenschappelijk perspectief niet de juiste blikrichting. Zie bijvoorbeeld de beleidsstukken waarin de realisatie van de Lissabonagenda centraal staat; het streven om van Europa de meest competitieve en welvarende regio ter wereld te maken. Deze stukken leggen heel duidelijk de link tussen de concurrentiekracht van Europa en het concurrerend zijn van de Europese markten, en verwijzen in feite naar het VVM-model als achterliggend interpretatiekader, van toepassing geacht op de werkelijkheid. De redenering is dan dat concurrentie goed is, want het leidt tot lagere kosten, betere kwaliteit van producten en tot meer innovatie. Deze boodschap klinkt steeds door, ook in de Nederlandse situatie, maar voor die stelling is het wetenschappelijk bewijs maar magertjes.'

'Wat direct opvalt, is hoe weinig empirisch onderzoek er is verricht om deze stelling te onderbouwen. Voor veel economen was ze zo vanzelfsprekend, dat ze niet de moeite hebben genomen hiervoor bewijs te verzamelen. In de rede '*The economist and the state*' behandelde George Stigler al in 1964 de vraag waarom in de loop van de tijd de inzichten van economen over de rol van de overheid in het economische leven zo drastisch waren gewijzigd. Waar Smith er immers van overtuigd was dat deze rol zeer beperkt was, hadden ideeën van Marshall, Pigou en Keynes ertoe geleid dat ze overheersend was geworden. "Hoe komt dat nu dat economen tot zulke verschillende adviezen komen", zo vroeg hij zich af. Stiglers conclusie was dat economen het gewoon niet weten en zich teveel laten leiden door ideologieën in plaats van door feiten. Hij conclu-

deerde dat economen geen serieuze studie hadden gemaakt van de kosten en baten van verschillende institutionele arrangementen. Hun adviezen waren niet wetenschappelijk gefundeerd, ze waren slechts een reflectie van het algemene maatschappelijke gevoel en deinden bijgevolg mee op de golven van de tijd. Stigler lamenteerde over die toestand en hij riep zijn collega's op systematisch empirisch onderzoek te doen naar de optimale interactie tussen staat en markt. Begin jaren zeventig verwachtte hij veel van een empirische onderzoeksmethode. Maar dat is in ieder geval in Europa niet zo snel gegaan als hij heeft gedacht. Veel beleidsadvisering wordt nog steeds gedreven door ideologie en wordt niet gesteund door wetenschappelijke *fact finding*.'

'Er is wat dit betreft een groot verschil tussen de situatie in de vs en die in Europa. In beide jurisdicties zijn grote dereguleringsoperaties doorgevoerd. In een overzichtsartikel uit 1993 onderzocht Clifford Winston wat die operaties in de vs hadden opgeleverd, en of de economen de effecten juist hadden voorspeld.[1] Wat opvalt, is dat Winston kon verwijzen naar veel gedetailleerde sectorstudies. In Europa is de empirische basis veel geringer, en Nederland steekt zeker niet boven het gemiddelde uit. Beleidswijzigingen zijn vaak niet op grondige empirische studies vooraf gebaseerd, en achteraf is er weinig aandacht voor effectenanalyse. Gelukkig komt daar nu verandering in. Overigens, mijn ex-collega en voormalig CDA-Eerste Kamerlid Boorsma wees er ten tijde van de eerste dereguleringsoperaties onder het eerste kabinet-Lubbers al op dat de feitenbasis erg magertjes was en dat het beleid zich daarom nog wel zou tegenkomen.'

'In feite heeft Stiglers oproep pas van begin 1990 ook aan Europese universiteiten tot serieuze onderzoeksprogramma's geleid, met vragen als: leidt concurrentie tot lagere kosten, gaan mensen harder werken als er meer concurrentie is, of juist niet? Maar van doorwerking van onderzoeksresultaten in beleid is nog altijd weinig sprake. Het valt nog steeds op dat van veel beweringen in beleidsstukken de bewijzen wetenschappelijk gezien mager zijn. Er zit een element van vertrouwen in markten in. Terwijl veel economen juist waarschuwen dit op voorhand niet al te veel te doen, gegeven de alomtegenwoordigheid van vormen van marktfalen.'

'Neem nu de ervaringen in de taximarkt. Begin jaren negentig was op basis van een theoretische studie hier aan de faculteit al duidelijk dat de toenmalige liberaliseringplannen van de taximarkt niets zouden opleveren en dat de prijzen hoog zouden blijven. De taxichauffeurs zouden met de klant over de prijs moeten onderhandelen. Het feit dat het visgraatsysteem niet werd geïmplementeerd — taxi's bleven in een rij staan —, impliceerde in feite dat de klant geen keus had en wel de voorste taxi moest nemen; in feite had de voorste taxi dus monopoliemacht. Het probleem is dan dat de onderhandelingsmacht eenzijdig bij de chauffeur komt te liggen. Er was bovendien weinig oog voor empirische ervaringen in andere landen (met name Zweden), die al hadden laten zien dat het niet kon werken. De Taxiwet is onlangs opnieuw gewijzigd, het traject gaat inmiddels de derde fase in. Het gaat er nu vooral om de transparantie in de prijzen te waarborgen door duidelijke tarieven, een starttarief en een kilometertarief. Theoretisch gezien is er weer geen reden om te veronderstellen dat deze verbetering wel zal werken.'

'De fundamenteelste vormen van marktfalen worden namelijk onvoldoende aangepakt. Ten eerste weet de consument niet hoe de taximarkt werkt en welke ruimte er is

om te kiezen of te onderhandelen. Een klant moet weten dat hij niet de voorste taxi moet nemen en dat een taxichauffeur hem niet mag weigeren. Verder moet de klant nog weten hoe het tarief is opgebouwd, dat prijzen niet zijn vastgelegd, maar gemaximeerd. Positief is dat het wachttarief wordt afgeschaft, zodat de prijs van de rit in feite bij elke taxi vooraf bekend is. Voorafgaand aan de implementatie van de nieuwe regels, ik meen per 1 november van dit jaar, zou het Nederlandse publiek daarom uitgebreid geïnformeerd moeten worden over het functioneren van de taximarkt. Ten tweede is de taximarkt een markt met bijna alle kenmerken die stilzwijgende afspraken (collusie) tussen taxiondernemingen en taxichauffeurs mogelijk maakt. Als samenspanning mogelijk is, kan dat niet worden uitgesloten. Een markt met een competitief evenwicht zal niet noodzakelijk in dat evenwicht terecht komen, als ook samenspanning een evenwicht is. Zonder adequaat karteltoezicht op deze sector zal weinig veranderen, verwacht ik.'

'De leerervaringen inzake marktwerking zitten eerder bij de toezichthouders dan bij de ministeries. De toezichthouders worden met alle problemen rond de realisatie van marktwerking geconfronteerd. Zo heeft de OPTA heel hard moeten werken om KPN zover te krijgen dat het accepteerde dat concurrenten toegang kregen op het netwerk; van een monopolist kun je die soepelheid niet verwachten: waarom zou je je concurrent in het zadel helpen? De DTe verbindt de problemen met toezicht en regulering van netwerkbedrijven. Wanneer je zelf ziet hoever de praktijk afwijkt van het idee van volledig vrije mededinging, krijg je wel gevoel voor wat er werkelijk nodig is. De moeizame praktijk van marktwerking in de zorg is ook een goed voorbeeld. De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) wordt geconfronteerd met zaken die in de praktijk wel en niet goed gaan. Hoe organiseren we dat de lessen die zij leren voor het beleid, in de toekomst kunnen worden gebruikt? Bij het kernministerie daarentegen is de opgebouwde expertise over marktwerking deels verdwenen, omdat veel deskundigen zijn vertrokken naar aantrekkelijke banen bij de toezichthouders en in de sector. Het maken van wetten die goede marktwerking mogelijk maken, wordt zo heel lastig.'

WAT NU?

'Een stop zetten op marktwerking is geen goede weg, alsof niets doen tot betere uitkomsten zou kunnen leiden. Tegelijkertijd zijn er geen algemene uitspraken over de toepasbaarheid van marktwerking te geven. De vervolgvraag moet dan ook zijn: wat moeten we binnen een specifieke markt weten om een zinnige uitspraak te kunnen doen over de vereiste institutionele arrangementen? De vraag naar de relatie tussen concurrentie en kwaliteit, zoals die in de zorgsector op basis van de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) speelt, is wat dat betreft een goed voorbeeld. De Wmo levert onmiskenbaar lagere prijzen en daarmee mogelijk efficiencywinst op. De vrees is dat het mogelijk ten koste gaat van de kwaliteit van de zorg, maar dat weten we juist niet goed, vanwege gebrek aan adequate informatie. Dit betekent overigens niet dat er helemaal geen kennis over deze materie is. Eén van de bekende inzichten is dat als kwaliteit niet goed verifieerbaar is en de consument dus geen goed oordeel kan uitspreken over de prijs-kwaliteitverhouding, je een groot risico loopt dat concurrentie tot slechtere uitkomsten leidt. Wat je dus moet doen is proberen die kwaliteit inzichtelijk te maken.'

'Hierbij is het overigens wel van belang verschillende vormen van concurrentie

te onderscheiden. Bij aanbesteding, zoals bij het openbaar vervoer, gaat het om concurrentie óm de markt. Dit functioneert anders dan concurrentie óp de markt; in dit geval zijn er meer aanbieders die direct om de gunsten van de klanten strijden. Deze tweede vorm van concurrentie treedt bijvoorbeeld op met de toekenning van persoonsgebonden budgetten. Het maakt nogal wat uit of je als burger zelf kunt kiezen of dat de gemeente voor jou kiest. Het kan best zo zijn dat de kwaliteitsaspecten minder zijn mee te nemen in formele contracten, met de daarbij behorende transactiekosten, dan wanneer je zelf kunt kiezen. Het risico van kwaliteitsverlaging kan veel groter zijn dan bij concurrentie op de markt. Bij aanbestedingsprocedures komt de kwaliteit onder druk te staan, omdat die beoordeling te veel in bepaalde vaste formats wordt gedrukt, of waarbij je te weinig discretionaire bevoegdheid hebt, om juist om die aspecten af te gaan die minder eenduidig zijn vast te leggen. Om kwaliteitsproblemen te voorkomen, zou je de keuze dus zoveel mogelijk bij de consument/burger moeten leggen, zelfs in de wetenschap dat die ook maar beperkt rationeel is en bovendien niet alle relevante informatie kent.'

'Laat ik dit met een persoonlijk voorbeeld illustreren. Voor onze zoon zijn we op zoek gegaan naar de beste vormen van begeleid wonen, zodat hij, gegeven zijn beperkingen, toch zoveel mogelijk zelfstandig kan wonen. Uiteraard ben ik gemotiveerd om naar goede alternatieven voor mijn kind te zoeken en weet ik ook beter wat in deze specifieke situatie nodig en wenselijk is. De uiteindelijke keuze is misschien wel niet de allerbeste, maar ik kan de relevante afwegingen beter maken dan een gemeente die nu eenmaal weinig zicht op heeft op de specifieke noden die hier in het geding zijn.'

'We hebben ook bij de liberalisering van de energiemarkt gezien dat consumenten maar beperkt rationeel zijn, in die zin dat er maar weinig naar een goedkopere aanbieder overstappen en dat daardoor de voordelen in eerste instantie kleiner zijn dan verwacht. Op lange termijn lijkt het mij evenwel een gezond uitgangspunt ervan uit te gaan dat mensen tot betere keuzen komen, dan wanneer de overheid dat voor ze doet. Het blijft natuurlijk de vaag of burgers daartoe voldoende toegerust zijn. We zouden daarom in de vormgeving van het beleid voor marktwerking en mededinging, en de keuzearrangementen, in toenemende mate met deze vorm van consumentenfalen rekening moeten houden. Dit gebeurt tot nog toe te weinig.'

'We moeten proberen de discussie wetenschappelijk te maken. De standpunten van voor- en tegenstanders liggen ver uiteen, en er is angst voor meer marktwerking. Onder andere de vakbonden zijn (overigens erg laat) in actie gekomen met hun manifest. Maar in het FNV-manifest '*Marktwerking? Time out!*' staan beweringen die onjuist zijn, of op zijn minst onvolledig en misleidend. Dit geldt bijvoorbeeld met betrekking tot het openbaar vervoer, waar de ervaringen niet zo negatief zijn als wordt geponeerd. Tevens wordt de beleidsruimte overschat die de Nederlandse overheid heeft met betrekking tot de zogenoemde diensten van algemeen economisch belang. Het is juist dat wij in Nederland zelf mogen bepalen of diensten al dan niet van algemeen belang zijn, maar of een dienst economisch is of niet, dat kunnen wij niet zelf bepalen; hiervoor is Europese jurisprudentie en daarvoor gelden de mededingingsbepalingen en die over staatssteun uit het EG-Verdrag. De regels voor vrij verkeer in Europa hebben invloed op hoe wij ons OV in de randstad vorm geven'

'Wel acht ik het verstandig dat EZ naar aanleiding van de notitie van de FNV onderzoek doet naar de effecten van markt-

werking. Daaraan heeft het in het verleden immers ontbroken. Het is ook goed grondig kennis te nemen van de argumenten van de tegenstanders om te kijken of er een kern van waarheid inzit, of wordt er alleen onjuiste of misleidende informatie geboden? Wat blijft er over van de argumenten als ze zijn ontdaan van alle retoriek en misleidende informatie? Dit is naar mijn indruk genoeg om je zorgen over te maken.'

'Al met al is er te weinig echt debat tussen voor- en tegenstanders over juist díe inhoudelijke punten die cruciaal zijn voor een evenwichtige beoordeling. Mogelijk kunnen hier de wetenschappelijke instituten van de politieke partijen een rol spelen. Maar goed, eerlijk gezegd weet ik ook niet of zo'n uitwisseling tussen de wetenschappelijke bureaus veel zal opleveren. De adviezen konden wel eens te politiek en te weinig wetenschappelijk zijn. Zoals ik het waarneem, is ook de afstand van de wetenschappelijke instituten tot de wetenschap erg groot.'

'De angst voor marktwerking intrigeert me. Burgers zouden wellicht vrezen dat de overheid bepaalde publieke belangen onvoldoende veilig stelt. Maar wat is dan precies het publieke belang en hoe wordt dit het beste gediend? Minister Hirsch Ballin heeft net een voorstel voor een nieuwe wet op de kansspelen ingediend. Volgens dit voorstel blijven bestaande monopolies op staatsloterijen en casino's gehandhaafd; ze worden uitgezonderd van de Europese liberaliseringregels. Maar waarom is dat zo? Het is opvallend dat de monopolies hier blijkbaar mogen bestaan, omdat een bepaalde vorm van negatieve externe effecten de discussie domineert. Meer casino's, zo is de redenering, leveren meer spelers op en dientengevolge ook meer verslaafden. Dit is misschien wel waar, maar het is zeker niet het hele verhaal. Meer casino's kunnen ook interessantere spelen opleveren en de mogelijkheid voor meer mensen om zich te vermaken. Deze voordelen voor de consumenten worden echter totaal genegeerd. De discussie wordt gedreven door de negatieve bijwerkingen; de positieve effecten worden niet gezien. Bij de liberalisering van de netwerksectoren daarentegen worden vooral de vermeende voordelen over het voetlicht gebracht, terwijl de mogelijke negatieve effecten niet aan bod komen. Hoe kan het zijn dat het particuliere belang van verslaafden de publieke discussie domineert? Hoe kan het dat dit particuliere belang nu opeens zich kan voordoen als een publiek belang?'

'De burger wordt goed bediend op de reguliere markten. Maar zij wil terecht ook goede maatschappelijke voorzieningen. Bij publieke en maatschappelijke diensten is de mogelijkheid van kwaliteitsverhoging kleiner door minder mogelijkheden van technische vooruitgang. Dit gegeven, dat bekend staat als *Baumol's disease*, leidt tot spanningen, juist omdat de burger bij de maatschappelijke diensten kwaliteitsverhoging verwacht. Burgers willen juist bij maatschappelijke dienstverlening een zekere mate van beschikkingsmacht en beslissingsmacht kunnen uitoefenen. Wanneer we nadenken over de invulling van het publieke belang, is het dan ook zeker niet zo dat we automatisch bij vormen van staatspaternalisme moeten terechtkomen.'

Noten

1 Clifford Winston: 'Economic Deregulation; days of reckoning for microeconomists'. *Journal of Economic Literature* 31 (1993) pp. 1263-1289.

Bronnen

Meer informatie is te vinden op: http://center.uvt.nl/staff/vdamme/

Privatisering: Bezint eer ge begint, voltooit wat is ontplooid

Privatisering is een belofte om de beslissingsmacht van private eigenaren niet aan te tasten, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Heldere spelregels, samen met beperkte interventiemogelijkheden van de overheid, vormen de noodzakelijke voorwaarde voor marktwerking. Privatisering is echter een gedeelde verantwoordelijkheid: in ruil voor eigen verantwoordelijkheid dienen private partijen zich maatschappelijk verantwoord te gedragen.

door *Coen Teulings, Lans Bovenberg & Harry van Dalen*

Teulings is directeur Centraal Planbureau en verbonden aan de Universiteit van Amsterdam, Bovenberg is directeur Netspar en verbonden aan Universiteit van Tilburg NIDI en Van Dalen is verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Nero: *De wet is voor onderdanen, en als ik wil kan ik de oude afschaffen en nieuwe invoeren. (...)*
Seneca: *Een onbeteugelde wil is geen wil meer, maar (als ik zo vrij mag zijn) dat is geweld.*
Nero: *De rede is een strenge leidsman voor de horigen, maar niet voor wie beveelt.*
Seneca: *Integendeel, onredelijke bevelen doen de gehoorzaamheid teniet.*
(Monteverdi, L'incoronazione di Poppea, 1e bedrijf)

DE MAATSCHAPPELIJKE WAARDERING VAN het begrip 'privatisering' heeft in de loop van de afgelopen decennia alle gradaties doorlopen. In de voetsporen van Thatcher agendeerden de eerste kabinetten-Lubbers privatisering. De rol van de overheid moest worden teruggedrongen en privatisering was een manier om dat te realiseren. Van de populariteit van privatisering is weinig meer over.

Aan de vraag hoe de waardering voor het begrip privatisering zo radicaal heeft kunnen verschuiven gaat de vraag vooraf: wat is eigenlijk de betekenis van het begrip privatisering? Het antwoord op die laatste vraag

is minder eenduidig dan het op het eerste gezicht lijkt. Privatisering is een belofte. Het is de belofte van de politieke autoriteiten dat zij de nieuw verworven beslissingsmacht van de private eigenaar zullen respecteren, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Wat wel en niet onder uitzonderlijke omstandigheden wordt gerangschikt, varieert naar plaats en tijd. En met die uiteenlopende interpretaties van het exceptionele varieert ook de betekenis van privatisering.

In dit artikel analyseren wij de politiek-economische achtergronden van het verschijnsel privatisering. In het algemeen is privaat initiatief te verkiezen boven publieke actie in die sectoren waar sterke prikkels voor innovatie en kostenbeheersing nodig zijn. Privatisering lijkt daarmee een zuiver technisch economisch probleem. Recente inzichten uit de economische theorie en empirie laten echter zien dat de interactie tussen publiek en privaat initiatief gecompliceerder is.[1] Privatisering kan niet los van de politieke omgeving worden geanalyseerd. Adviezen over privatiseringoperaties die de interactie tussen politiek en economie buiten beschouwing laten, lopen gerede kans op een teleurstelling uit te lopen.

De analyse in dit artikel mondt uit in een aantal beleidsaanbevelingen: het nut van een heldere legitimatie van beleid, de waarde van rechtsregels om die consistentie te bewaken, en de wenselijkheid van een verdere beperking van de interventiemogelijkheden van de politiek. Onze analyse geeft ook aan waarom transitieprocessen zo lastig zijn: verwachtingspatronen laten zich niet zomaar veranderen. Onze analyse start met de kern van het probleem, de interventieparadox.

DE INTERVENTIEPARADOX

De interventieparadox geeft aan dat een partij met beslissingsbevoegdheid er belang bij kan hebben deze macht uit handen te geven. Weliswaar kan die partij de beslissingsmacht dan niet langer benutten om een groter deel van de koek op te eisen, maar tegelijkertijd verbeteren de prikkels van andere partijen om de koek te vergroten. Deze interventieparadox speelt in tal van relaties waarin een opdrachtgever een opdrachtnemer tot betere prestaties wil prikkelen. Neem bijvoorbeeld de handelingen van een opdrachtnemer om een product of dienst te leveren. Deze activiteiten brengen informatie boven tafel over zijn kostenstructuur. Nadat deze informatie bekend is, staat de opdrachtgever bloot aan de verleiding om de

Een partij met beslissingsbevoegdheid kan er belang bij hebben deze macht uit handen te geven

prestatiebeloning aan te passen om de overwinst van de opdrachtnemer af te romen. De opdrachtnemer zal dat echter zien aankomen en daarom nauwelijks reageren op de prestatieprikkels. Dit fenomeen staat bekend als het *ratchet effect*: de opdrachtnemer heeft door dat goede prestaties vandaag worden gestraft door strengere prestatienormen in de toekomst. Prikkels werken daarom alleen als de opdrachtgever zich geloofwaardig kan binden aan eerdere beloften.

Ook de overheid heeft met de interventieparadox te maken. Het *ratchet effect* speelde sterk in de voormalige planeconomieën. Prikkels werkten niet omdat de almachtige staat zich niet geloofwaardig kon binden aan prestatieprikkels. Werknemers in staatsbedrijven saboteerden bewust het productietempo, omdat zij wisten hoe hun superieuren productienormen bijstelden. Macht resulteerde uiteindelijk in onmacht. De planeconomieën zijn dan ook niet ten onder gegaan aan een overdosis sturing, maar aan een feitelijk gebrek daaraan. Seneca zei het al: 'Onredelijke bevelen doen de gehoorzaamheid teniet.'

Maar ook overheden in markteconomieën worstelen met bindingsproblemen. Een voorbeeld is het fiscale beleid. Van iedere verdiende euro verdwijnt een groot deel in de zakken van de overheid. Sommige soorten arbeid kunnen die lasten gemakkelijk dragen, andere worden echter uit de markt geprijsd. Dan is de verleiding groot om voor die verdwenen arbeid een apart, lager belastingtarief in rekening te brengen. Dit heet dan gesubsidieerde arbeid: *additionele* werkgelegenheid die bovenop de al bestaande banen komt. Het probleem is echter dat werkgevers dan bestaande werkgelegenheid afbreken en die herintroduceren als *additioneel werk* om te kunnen profiteren van het gunstige belastingregime. Gesubsidieerde arbeid wordt zo een sluipmoordenaar voor de belastinginkomsten voor regulier werk.

De overheid kan de interventieparadox voorkomen door alle mogelijke, toekomstige publieke belangen te voorzien, voor alle mogelijk eventualiteiten de gewenste interventies te bepalen, en verder alle beslissingsbevoegdheden uit handen te geven aan private partijen. Private eigendomsrechten zouden op die manier duidelijk gedefinieerd zijn door stabiele wet- en regelgeving. Zo'n vooruitziende blik is echter praktisch onmogelijk. Dit resulteert in een dilemma van binding versus flexibiliteit. Enerzijds wil de politiek zich binden aan vaste regels om prikkels maximaal te laten functioneren en niet de verdenking op zich te laden later alsnog de vruchten van de uitgelokte inspanning weg te zullen belasten. Anderzijds wenst zij de flexibiliteit te behouden om het geweldsmonopolie discretionair in te zetten om het publieke belang goed te kunnen behartigen. Dat publieke belang behelst het internaliseren van onvoorziene, complexe externe effecten door publiekrechtelijke dwang. In de mogelijkheid dwang

uit te kunnen oefenen is de overheid uniek. De kerntaak van de overheid is dan ook het indammen van *free rider*-gedrag met behulp van het geweldsmonopolie.[2]

EEN EXTRA BINDINGSPROBLEEM: WIE BEWAAKT DE BEWAKER?

Private beslissers kunnen eigendomsrechten (en dus macht) geloofwaardig overdragen door privaatrechtelijke contracten af te sluiten. Private eigendomsrechten en contracten bieden aldus een oplossing voor de interventieparadox. Die beperking van macht is geloofwaardig omdat een derde partij, de rechter, die de beschikking heeft over het geweldsmonopolie van de overheid, de overdracht van eigendomsrechten en de beloften vastgelegd in privaat rechtelijke contracten, eventueel kan afdwingen.

Private contractpartners willen vandaag afspraken maken over hun gedrag van morgen, en dezelfde wens leeft ook bij de overheid als hoeder van het publieke belang. De politieke gemeenschap wil bijvoorbeeld haar leden verleiden te investeren, maar investeerders willen dan wel de zekerheid dat de politiek die investeringen niet onteigent ten bate van andere leden van die gemeenschap. Echter, vergeleken met individuele contractpartners in de private sector, kan de overheid zich als beheerder van het geweldsmonopolie moeilijker binden. Als wetgever kan de politiek de gevolgen van privaatrechtelijke afspraken immers ongedaan maken met nieuwe publiekrechtelijke regels. De politiek is als beheerder van het geweldsmonopolie zelf weinig vatbaar voor de dreiging met geweld. Op zo'n moment wordt de klassieke vraag actueel: wie bewaakt de bewaker?

De gebrekkige bindingsmogelijkheden van de overheid zijn het directe gevolg van de kerntaak van de overheid: het via publiekrechtelijke dwang beschermen van publieke belangen. In extreme situaties moet de politiek daarom bestaande eigendomsrechten opzij kunnen zetten, zoals Nero het verwoordde: 'De wet is voor de onderdanen, en als ik wil kan ik de oude afschaffen en nieuwe invoeren.' Zo kan de overheid goederen vorderen als dit nodig is in een noodsituatie, bijvoorbeeld bij een grote natuurramp of in een oorlogssituatie. De maatregel van president Bush om huizenbezitters met een betalingsachterstand op hun hypotheek toch toe te staan in hun huis te blijven, is een ander voorbeeld van het ingrijpen van de politiek in private eigendomsverhoudingen. Velen zullen echter ook een meer pessimistische interpretatie herkennen bij de talrijke interventies van de politiek. Machtsmisbruik van politici ten eigen bate of partijpolitieke belangen roept de associatie op met zakkenvullers of een verwijdering van de kiezer van de politiek met als reactie: 'Ze doen maar, daar in Den Haag!' Nog afge-

zien van machtsmisbruik is het gebrek aan binding een klassieke vorm van overheidsfalen en een kernprobleem voor publieke instituties.

Het dilemma tussen binding en flexibiliteit is nauw gerelateerd aan de klassieke linksrechtstegenstelling. 'Oud' links is een sterk voorstander van flexibiliteit in de vorm van het politieke primaat: de politiek moet te allen tijde de mogelijkheid hebben om in te grijpen om schadelijke externe effecten, in het bijzonder 'de uitwassen van ongebreidelde marktwerking', te bestrijden. Rechts, daarentegen, is de beschermheer van private eigendomsrechten tegen machtsmisbruik van de staat, en daarmee de advocaat van binding van overheidsinterventie aan strakke regels. Het 'nieuwe' links van de zogenoemde derde weg, poogt egalitaire preferenties te realiseren met een overheid die interventie bindt aan vaste regels. Dit om marktfalen te corrigeren zonder overheidsfalen te introduceren.

PRIVATISERING ALS SYMBOOL VOOR NON-INTERVENTIE

De effectiviteit van politieke sturing hangt af van de mate waarin de politiek in staat is zich geloofwaardig te binden aan non-interventie. In de loop der tijd zijn diverse instituties ontstaan die in die behoefte voorzien. Een van de oudste is het recht. De *Rule of Law* is niet in de laatste plaats een bescherming van de burger tegen de willekeur van politici. Ook ten opzichte van de koning kan de burger zich beroepen op het recht. De *Trias Politica* van Montesquieu is een verdere verfijning van dit idee. Het beginsel van rechtszekerheid beschermt eigendomsrechten en het beginsel van rechtsgelijkheid beschermt de individuele burger tegen chantage door een politicus. De Algemene Wet Bestuursrecht biedt de burger de mogelijkheid om feitelijk tegen de overheidsbeslissingen in het geweer te treden. De Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur dwingen de overheid haar beslissingen zorgvuldig te motiveren. Transparantie en openheid vergroten het vertrouwen in het handelen van publieke organisaties. Des te beter besluiten worden gemotiveerd, hoe meer het beleid voorspelbaar wordt en des te geringer bijgevolg de interventieparadox. Bram Peper werd als minister uit het tweede paarse kabinet in de Eerste Kamer weggehoond, toen hij claimde als minister niet aanspreekbaar te zijn op de toezeggingen van zijn voorganger. En tot slot, veel landen kunnen burgers de vastgestelde wetgeving laten toetsen aan de grondwet door een Constitutioneel Hof van Beroep.

Ad Geelhoed was in Nederland één van de eersten die de steeds verdere inperking van de discretionaire beslisruimte van de overheid signaleerde. Deze trend lijkt nog niet voltooid. De opkomst van de Europese Unie markeert een nieuwe stap in deze ontwikkeling. De Nederlandse overheid wordt gebonden aan Europese wetgeving en Europese afspraken. De grote

vraag blijft wel wie de Europese wetgever bindt, vandaar het belang van een discussie over de Europese constitutie en de democratische legitimatie van Europa. Zolang Europa een centrale autoriteit met democratische legitimiteit ontbeert, blijft de bindende waarde van sommige Europese afspraken, zoals die rondom het Stabiliteits- en Groeipact, nog beperkt.

Een andere mogelijkheid om non-interventie geloofwaardiger te maken is door wettelijk vast te leggen dat private partijen moeten worden gecompenseerd bij onverwachte overheidsinterventies. Een dergelijke compensatieregel kent twee voordelen. Ten eerste hoeven private partijen zich geen zorgen te maken dat hun investeringen door overheidsinterventie waardeloos worden. Zij worden voor dit verlies immers gecompenseerd. Deze verzekering tegen politieke risico's dient het investeringsklimaat. In de tweede plaats internaliseert de overheid de nadelige externe effecten voor derden in haar besluitvorming. Dat komt de afweging tussen kosten en baten van publieke beslissingen ten goede. Het hoeft geen betoog dat wanneer een overheid externe effecten verwaarloost in haar besluitvorming, het borgen van het publieke belang uit het zicht verdwijnt.

Privatisering is een symbool waarmee de politiek aangeeft niet in beslissingen te zullen interveniëren. De interventieparadox biedt een verklaring voor de impopulariteit van privatisering. De kost gaat immers voor de baat uit: de regering moet eerst investeren in een goede reputatie van non-interventie, voordat de vruchten van privatisering kunnen worden geplukt. Een geprivatiseerde onderneming gaat immers pas echt snijden in de kosten als ze zeker weet dat de voordelen daarvan niet worden afgeroomd door politici. De waarde van privatisering is dat het politici weerhoudt van het inzetten van publiekrechtelijke dwang, ook al zou het kortetermijnbelang van de politiek daardoor worden gediend, omdat overwinsten worden ingezet ten behoeve van de meerderheid van de bevolking. Het afzien van deze baten ten gunste van de reputatie van een betrouwbare overheid, vereist discipline van de politiek om in te gaan tegen de kortetermijnbelangen van veel kiezers.

Bij de voormalige staatsbedrijven ING (Postbank) en KPN heeft de politiek een voldoende lange adem gehad. De verleiding van interventies op korte termijn is weerstaan, en nu plukt ons land de vruchten van twee effectief en flexibel opererende bedrijven. Bij de NS is privatisering daarentegen mislukt. Plannen voor privatisering zijn halverwege gesmoord in een poel van politieke interventies over dienstregelingen en tarieven. Daarmee is privatisering van de NS voorlopig niet meer aan de orde, omdat de geloofwaardigheid van zo'n voornemen na de eerdere mislukking gering is. Bovendien zal het management bij een mogelijk voornemen tot privatisering langer de kat uit de boom kijken, zodat de vruchten van de privatise-

ring langer op zich zullen laten wachten. En dit maakt het voor de politiek weer minder aantrekkelijk om aan zo'n avontuur te beginnen.

BETEKENIS PRIVATISERING PLAATS- EN TIJDSGEBONDEN

Privatisering is dus tot op zekere hoogte een selffulfilling prophecy: naarmate private eigenaren verwachten dat privatisering betekent dat de overheid zich echt niet meer met de besluitvorming zal inlaten, zullen zij zich meer inspannen en daardoor grotere kostenvoordelen realiseren. Die voordelen maken politieke interventie minder aantrekkelijk, omdat mogelijke toekomstige voordelen door die interventie teniet worden gedaan. Interventie doorbreekt het verwachtingspatroon en vernietigt daarmee de kostbare reputatie van de overheid.

Privatisering is tot op zekere hoogte een selffulfilling prophecy

Omgekeerd, naarmate de nieuwe eigenaren verwachten dat de overheid na privatisering het private eigendom toch niet zal respecteren, zullen zij zich nauwelijks inspannen om kostenvoordelen te realiseren. Dan is overheidsinterventie ook niet erg kostbaar, omdat er toch weinig kostenvoordelen verloren gaan. De onwil om macht uit handen te geven uit angst de kip met de gouden eieren te laten lopen, verkeert dus vaak in zijn tegendeel: de overheid blijft met de rotte appelen zitten.

De betekenis van privatisering is afhankelijk van tijd, plaats en sector. Zij hangt immers samen met de reputatieschade die politici lijden wanneer ze privaat eigendom inperken door bestaande publiekrechtelijke weten regelgeving aan te passen. De rechten die eigenaren kunnen ontlenen aan hun eigendom, worden dus mede bepaald door de normen en verwachtingen van het publiek. Een voorbeeld daarvan is het verschil tussen KLM en NS. De dienstregeling van de KLM is bijna nooit onderwerp van debat in de Tweede Kamer, terwijl die van de NS regelmatig op de agenda prijkt. Dat is voor een deel zo omdat het nu eenmaal altijd zo is geweest. Als de Tweede Kamer de minister week in, week uit oproept om in te grijpen, dan is de geloofwaardigheid van haar non-interventie al lang en breed verdampt voordat zij feitelijk ingrijpt.

De Amerikaanse geschiedenis biedt een andere illustratie. De grondwet van de Verenigde Staten bleek al snel een groot succes. De strikte grenzen aan de interventiebevoegdheden van de overheid bleken een bron van economische groei. Veel Zuid-Amerikaanse landen adopteerden daarom constituties die sterk op die van de Verenigde Staten leken. Toch kenden geen van deze landen dezelfde hoge groeicijfers als de Verenigde Staten. Waar

de grondwet in de Verenigde Staten een effectieve rem zette op overheidsinterventie, daar functioneerde diezelfde wet in het geheel niet in Zuid-Amerika, met zijn andere tradities en gewoonten.

MAATSCHAPPELIJKE VERANTWOORDELIJKHEID VAN PRIVATE PARTIJEN

Er is een keerzijde aan de wenselijkheid van non-interventie van de overheid. In laatste instantie behoudt de politiek altijd het recht te interveniëren bij grote, onvoorziene externe effecten of schrijnende ongelijke uitkomsten van het marktproces. Private eigendomsrechten zijn daarom altijd begrensd. Private eigenaren kennen niet alleen plichten, ze dragen ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Private partijen die doelbewust grote negatieve externe effecten veroorzaken, roepen de interventie van de overheid over zich af. Die partijen doen er daarom verstandig aan zelf externe effecten te internaliseren, ook zonder expliciete publiekrechtelijke wet- en regelgeving. Normen en verwachtingen van het publiek, over wat de redelijke gronden voor overheidsingrijpen zijn, dwingen zo verantwoord ondernemerschap af.

De rechten en plichten van de publieke en de private sectoren vallen dus niet alleen samen met juridische wet- en regelgeving, formele eigendomsrechten en gecodificeerde contracten, maar hangen ook samen met stilzwijgende maatschappelijke normen. De geloofwaardige bescherming van zowel private eigendomsrechten als het publieke belang, staat of valt uiteindelijk met breed gedragen waarden en verwachtingen die deze bescherming ondersteunen.

De regelmatig terugkerende ophef rondom de salarissen van bestuurders in de private sector en van Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO) illustreert dit. Gaan bestuurders te ver in het zichzelf toekennen van hoge salarissen, dan roepen zij het risico van politieke interventie over zich af. Als gevolg van verschillende waarden liggen de grenzen op dit terrein in Nederland anders dan in de VS.

DE MOEIZAME TRANSITIE VAN OVERHEID NAAR MARKT

Zelfbinding van de overheid is een belangrijke voorwaarde voor het succes van marktwerking. De merkwaardige consequentie van deze redenering is dat marktwerkingbeleid van een actieve marktordenende overheid een contradictio in terminis is. Hervormingen die de betrouwbaarheid zouden moeten vergroten, kunnen op korte termijn de geloofwaardigheid juist aantasten. Deze hervormingen vereisen immers discretionaire interventiebevoegdheden. Deze bevoegdheden staan op gespannen voet met zelf-

binding van diezelfde overheid. Immers, alleen met effectieve zelfbinding zijn de prikkels geloofwaardig. Daarom zijn transitieproblemen zo moeilijk. Naarmate de overheid een langere reputatie heeft van non-interventie kan zij makkelijker bij wijze van uitzondering ingrijpen in extreme gevallen, zonder haar reputatie voor non-interventie te schaden; iedereen weet immers dat het slechts om een uitzondering gaat. Direct na een privatisering is het voor de overheid daarentegen juist moeilijk om in te grijpen; het verwachtingspatroon van non-interventie wordt hiermee al snel in de waagschaal gesteld.

De afgelopen jaren hebben een aantal dramatische voorbeelden van deze contradictie laten zien. Het ongedaan maken van de al jaren bestaande (semi)wettelijke monopoliepositie van taxichauffeurs, vereiste het ingrijpen in bestaande rechten. Zeker voor chauffeurs die zich zojuist voor veel geld een vergunning hadden verworven, was deze ingreep een hard gelag. Dergelijke ingrepen tasten de geloofwaardigheid van de overheid aan, en ondergraven daarmee de effectiviteit van overheidsprikkels.

De recente discussie rond de woningcorporaties is een ander voorbeeld. Deze beschikken over een omvangrijk vermogen, zonder dat de eigendomsrechten goed zijn gedefinieerd. Het is vermogen 'in de dode hand': er is geen natuurlijke persoon die eigenaar is van het vermogen. De rol van kapitaalverschaffer is dus niet ingevuld. Bestuurders van corporaties gaan zich zonder sterke tegenmacht dan snel gedragen alsof het hun vermogen is. Bovendien is hun doelstelling onduidelijk: hun maatschappelijke rol is op zijn minst multi-interpretabel. Moeten zij: (i) zich ondernemend opstellen? (ii) goed op centen passen? (iii) de huren laag houden? of (iv) investeren in veertig probleemwijken? Het zijn vier verschillende doelstellingen, die ook verschillende vormen van beleid vragen. Het gevolg is dat deze organisaties te maken hebben met zowel een onduidelijke doelstelling als een zachte budgetrestrictie: niemand weet wanneer een corporatie het goed doet, en verliezen kunnen altijd worden afgedekt door verkoop van een deel van het bezit. Dat holt de prikkels uit om doelmatig met het vermogen om te gaan.

Een mogelijke langetermijnoplossing is de corporaties om te zetten in nv's en de aandelen te verkopen aan externe partijen. Het maatschappelijk vermogen dat daardoor vrijkomt, kan worden gebruikt om de sociale doelstelling van betaalbaar wonen voor de lagere inkomens vorm te geven via huursubsidies. De externe aandeelhouders zouden als vermogensverschaffers de rol van waakhond voor het management kunnen vervullen, waardoor het management meer wordt afgerekend op de doelmatige aanwending van het vermogen. Een dergelijke operatie staat echter op gespannen voet met de huidige private eigendomsrechten van corporaties.

Een ander voorbeeld betreft de hervormingen in de ziektekostenverzekering en de zorg. In het nieuwe stelsel concurreren private verzekeraars op de verzekeringsmarkt om klanten. De gedachte achter dit stelsel is dat verzekeraars die op de zorginkoopmarkt goede en goedkope zorg contracteren, op de verzekeringsmarkt een streepje voor hebben, omdat ze een betere polis kunnen aanbieden. Het leeuwendeel van zorg wordt echter nog via een systeem van nacalculatie vergoed aan de verzekeraars.[7] Het gevolg is dat verzekeraars slechts beperkt belang hebben om te investeren in de deskundigheid om goed te onderhandelen bij de inkoop van zorg, want die investering levert toch geen concurrentievoordeel op. De overheid heeft weliswaar beloofd dat het aandeel van de zorginkoop waarvoor verzekeraars zelf risicodragend zijn, snel omhoog zal gaan, maar daar komt tot op heden nog niet veel van terecht. De kosten van het niet langer nacalculeren zijn namelijk al op korte termijn zichtbaar: sommige ziekenhuizen komen tekort en worden bedreigd met faillissement, terwijl andere ziekenhuizen juist teveel krijgen en dus bulken van het geld. De baten van grotere eigen verantwoordelijkheid, en dus een beter kostenbewustzijn, worden echter pas op wat langere termijn duidelijk. Verzekeraars anticiperen op een weifelende overheid en stellen daarom investeringen in deskundigheid uit, waardoor de voordelen van het nieuwe systeem nog onvoldoende worden geoogst. Dit maakt het voor de overheid weer moeilijker om de ingezette hervormingen te voltooien.

EEN ANALOOG VOORBEELD: DECENTRALISATIE EN SUBSIDIARITEIT BINNEN DE OVERHEID

De discussie over subsidiariteit en decentralisatie van bevoegdheden binnen de overheid vertoont een grote overeenkomst met die over privatisering. Privatisering is een — al dan niet geloofwaardige — belofte van de overheid om niet te interveniëren in de beslissingen van het geprivatiseerde bedrijf. Decentralisatie beoogt hetzelfde, maar nu niet voor een bedrijf, maar voor een lagere overheid. Het principe van subsidiariteit impliceert dat beslissingen op dat laagste niveau genomen moeten worden, waarop alle, of in ieder geval de meeste publieke belangen worden meegewogen. Dit principe bevordert de doelmatigheid van de overheid, omdat besluiten zo

De discussie over subsidiariteit en decentralisatie van bevoegdheden binnen de overheid vertoont een grote overeenkomst met die over privatisering

veel mogelijk worden genomen door de direct belanghebbenden. Voor de meeste beslissingen over investeringen in de fysieke infrastructuur is een gemeente of de regio vanuit dat gezichtspunt het adequate schaalniveau.

Dit uitgangspunt is strijdig met rijksbeleid dat middelen ter beschikking stelt om veel lokale infrastructuur te bekostigen, zoals het grotestedenbeleid, sleutelprojecten en de aanpak van probleemwijken. Zolang echter iedereen verwacht dat het rijk dergelijke middelen linksom of rechtsom ter beschikking zal stellen, is dit rijksbeleid moeilijk af te schaffen. Immers, de lagere overheden wachten met investeren tot het rijk middelen ter beschikking heeft gesteld. Zij zien namelijk aankomen dat het rijk niet meer over de brug komt als de investeringen al zijn gedaan door de betreffende lagere overheid zelf. En omdat de investeringen daardoor niet tot stand komen, wordt de politieke druk op het rijk groter om dergelijke geldstromen niet te laten opdrogen.

CONCLUSIE

De beleidsaanbevelingen uit de voorafgaande analyse kunnen in twee zegswijzen worden samengevat: 'Bezint eer ge begint' en zodra een privatisering in gang is gezet, geldt: 'Voltooit wat is ontplooid'. De eerste zegswijze is gericht aan overijverige economen die bij alles direct privatisering roepen, de tweede aan talmende politici die steeds weer nieuwe bedenkingen opwerpen tegen het inperken van hun bevoegdheden. De combinatie van jeugdige overmoed in de beginfase en politieke koudwatervrees in het vervolgtraject, heeft bijvoorbeeld bij de NS en de bedrijfsverenigingen in de sociale zekerheid geresulteerd in een poel van demotivatie en apathie. Deze organisaties zijn daardoor in hoge mate immuun geworden voor politieke sturing. Privatisering is zijn symbolische waarde kwijt van een verzekering tegen interventie door de politiek. Zeker in deze sectoren staat de overheid voor de uitdaging haar geloofwaardigheid te herwinnen.

Dit is een geactualiseerde versie van het artikel getiteld: 'Privatisering of de kunst van het loslaten' dat in 2004 verschenen is in Economisch Statistische Berichten (4424), blz. 28-31.

Noten

1 Zie A. Shleifer, 1998, State versus Private Ownership, *Journal of Economic Perspectives*, 12, blz. 133-150.

2 Zie C.N. Teulings, A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, 2005, *De cirkel van goede intenties – De economie van het publieke belang*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

3 Zie voor een overzicht: CPB, Eerste ervaringen met stelselherziening zorg, *Centraal Economisch Plan 2007*, blz. 140-154.

De plaats van de markt in de samenleving

De relatie tussen markt en vertrouwen

Met de beweging richting marktwerking is een problematische verschuiving te constateren van immateriele naar materiele vertrouwensmechanismen. Calculerend gedrag en een sterkere inzet op controle en toezicht gaan daarbij hand in hand. De informele vertrouwensbasis waarop handel rust, kan hierdoor eroderen. De vraag is evenwel of de oorzaak eenduidig is toe te schrijven aan marktwerking of eerder een symptoom van algemene maatschappelijke trends richting individualisering en rationalisering.

door *Robert Mosch*

De auteur is werkzaam bij De Nederlandsche Bank. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

MARKTEN EN VERTROUWEN ZIJN NIET los van elkaar te denken. Het verbindende element is onzekerheid. Alle transacties die op markten plaatsvinden, gaan met onzekerheid gepaard.[1] Door een transactie (of in brede zin een samenwerking) aan te gaan met een wederpartij, maak je je voor een deel van je welvaart of geluk afhankelijk van het gedrag van een ander. Het toekomstige gedrag van andere mensen is echter inherent onzeker. Wanneer mensen andere mensen vertrouwen, gedragen zij zich dus alsof zij de toekomst kennen. Zo transformeert vertrouwen onzekerheid in risico.[2] Anders gezegd, vertrouwende mensen nemen het risico voor lief dat met het onvoorspelbare gedrag van anderen gepaard gaat.

Bij dit vertrouwen zijn twee aspecten van essentieel belang: competentie en intentie. Heeft de andere partij de benodigde deskundigheid en is hij eerlijk in zijn bedoelingen? Het naleven van de gemaakte afspraak is daarbij het minste wat van de ander kan worden verwacht. Vertrouwen gaat

vaak veel verder. Niet de letter maar de geest van het contract vormt dan de spil van de samenwerking, vooral wanneer zich onverwachte gebeurtenissen voordoen. In dit verband spreekt Elster van vertrouwen (in de zin van goede wil) wanneer mensen zich gebonden voelen door de overeenkomst die ze zouden zijn overeengekomen, als ze de onverwachte gebeurtenis hadden voorzien.[3] Het tegenovergestelde is dat één van de partijen 'gebruik' maakt van de onvoorziene omstandigheid (en de inflexibele letter van het contract) ten koste van de ander.

Het belang van vertrouwen ligt in het gegeven dat vertrouwen samenwerking bevordert. In de economie loopt dit grotendeels via de weg van arbeidsdeling. Naarmate arbeidskrachten zich meer specialiseren in één specifiek onderdeel van het productieproces, zullen zij door scholing en ervaring dit onderdeel steeds beter beheersen en stijgt de arbeidsproductiviteit. Naarmate de specialisatie toeneemt, stijgt de arbeidsproductiviteit, maar neemt ook de noodzaak tot coördinatie en samenwerking toe om de vruchten van de arbeidsdeling te kunnen plukken. In onze politiek-economische orde loopt dit voor een groot deel via de vrije markt, waarop vraag en aanbod via het prijsmechanisme op elkaar worden afgestemd. Elke samenwerking of transactie op die vrije markt brengt echter een tweezijdig risico met zich mee. Beide partijen gaan erop vooruit als de transactie slaagt, maar vaak is het zo dat een partij meer wint door bedrog en het vertrouwen van de ander te misbruiken. In de speltheorie wordt dit het gevangenendilemma genoemd. Het lijkt daarom in de meeste gevallen verstandig geen vertrouwen te hebben in andere mensen. Zonder vertrouwen komt echter geen enkele samenwerking tot stand en blijven wederzijds winstgevende mogelijkheden onbenut. Volgens Arrow bergt bijna elke commerciële transactie wel een element van vertrouwen in zich, en veel economische achterstand in de wereld is zijns inziens dan ook te wijten aan een gebrek aan vertrouwen.[4]

Veel empirisch onderzoek bevestigt dat vertrouwen als een (noodzakelijk) smeermiddel voor samenwerking functioneert. In de eerste plaats geldt dit voor economische activiteiten pur sang, als handel. Hoe meer vertrouwen er bestaat tussen landen onderling, hoe meer handel ze met elkaar drijven.[5] Maar de band tussen vertrouwen, (economische) samenwerking en welvaart kan ook in een breder verband worden geplaatst. Onder de noemer sociaal kapitaal worden de niet-formele kenmerken (of informele instituties) van een maatschappij geschaard die van groot belang zijn voor het functioneren van samenlevingen.[6] Naast algemeen wederzijds vertrouwen gaat het daarbij om nauw verwante elementen als waarden en normen, burgerzin en sociale netwerken. Van hoog tot laag in de samenleving beïnvloedt dit sociaal kapitaal de manier waarop mensen met elkaar omgaan.

De ondernemer die bang is dat de overheid bezig gaat onteigenen, zal minder investeren. De burger die denkt dat de politie omkoopbaar is, moet zich op eigen kosten beschermen tegen criminaliteit. De werkgever die bang is dat zijn werknemers luieren zodra hij zich omdraait, moet veel tijd besteden aan het in de gaten houden van de werkvloer. De burger die het idee heeft dat alle politici zakkenvullers zijn en zich daarom van het politieke proces afwendt, geeft deze onwelwillende politici juist de kans zich te handhaven. In lijn met deze theorievorming toont onderzoek aan dat de mate waarin mensen in een land elkaar vertrouwen, positief samenhangt met allerlei maatschappelijke succesfactoren, variërend van welvaartsgroei, effectiviteit van het overheidsbeleid en efficiëntie van het juridische systeem, tot de belastingmoraal, de kwaliteit van de gezondheidszorg en het scholingsniveau.[7] Het niveau van onderling vertrouwen in Nederland behoort overigens tot het hoogste in de wereld.[8]

Vertrouwen functioneert als een noodzakelijk smeermiddel voor samenwerking en soepele marktwerking

VERTROUWENSMECHANISMEN

Vertrouwen is dus van groot belang, zowel voor een soepele economische samenwerking — 'op markten' — als in een breder perspectief. In de maatschappij klinken soms onrustige geluiden, die voortkomen uit het idee dat een toename van marktdenken en marktwerking het maatschappelijke vertrouwen ondermijnt ten gunste van een strikt denken in eigenbelang. Om te kunnen doorgronden wat hier speelt en of deze onrust terecht is, helpt het om helder te maken wat de bronnen zijn waaruit vertrouwen voortkomt. Anders gezegd, wat zijn de belangrijkste coördinatiemechanismen in de samenleving die ertoe leiden dat het (inherent onzekere) gedrag van mensen op de verwachtingen worden afgestemd, zodat vertrouwen en samenwerking worden gerealiseerd?

Vertrekpunt hierbij is de theorie van de rationele keuze, die veronderstelt dat menselijk gedrag wordt gestuurd door prikkels. Dit zijn de kosten en opbrengsten van een bepaald gedrag. De aard van de prikkels kan verschillen. Men kan allereerst een onderscheid maken tussen materiële en immateriële prikkels. Materiële prikkels bestaan uit objectieve, formele beloningen en straffen, bijvoorbeeld in de vorm van geldelijk winst en verlies, of een gevangenisstraf. Immateriële prikkels zijn subjectiever en moreler van aard. Het gaat bijvoorbeeld om loftuitingen of juist misprijzende opmerkingen door omstanders, en opname in of juist uitsluiting uit

een groep. Hoewel het onderscheid in de praktijk vaak niet zo scherp is, is het voor een eerste analyse niettemin verhelderend. Later komen juist de samenhang en overlap tussen beide typen aan de orde.

Een tweede onderscheid betreft de bron van de prikkels. Deze kan zowel extrinsiek (of institutioneel) als intrinsiek (of individueel) zijn. Een extrinsieke prikkel komt van buiten het individu en wordt door anderen gegeven. Dit kunnen formele gezagsdragers zijn, maar ook leden van de informele sociale groep (de *peer group*) waarvan men deel uitmaakt. De bron van een intrinsieke prikkel is de persoon zelf. De eigen gevoeligheid bepaalt hoe sterk men op een bepaald type prikkel reageert. De vier kwadranten in figuur 1 zijn ideaaltypische situaties. Individueel gedrag wordt in de praktijk nooit bepaald door één type prikkels, maar door een combinatie van deze vier.

De discussie over doorgeschoten marktwerking heeft voornamelijk betrekking op de prikkelstructuur zoals die is weergegeven in de linkerkolom van figuur 1. In deze kolom wordt de mens gezien als een rationeel handelend wezen, dat zich laat leiden door materiële prikkels en zich gedraagt als de *homo economicus* in de zuiverste vorm (kwadrant 1 in figuur 1). Ieder individu berekent welk gedrag het hoogste nut oplevert in termen van materiële kosten en baten, en volgt deze strategie consequent. Men laat zich daarbij niet afleiden door emoties of sociale druk. Deze extreme situatie is vergelijkbaar met de mens in de Hobbesiaanse natuurtoestand van een oorlog van allen tegen allen. Vanuit dit perspectief wordt vertrouwen bepaald door instrumenteel-rationeel gedrag. Waar dergelijk vertrouwen ontstaat, is het zorgvuldig berekend als direct antwoord op gedragsrisico's bij (economische) transacties. Dergelijk vertrouwen is naar zijn aard toekomstgericht. Actoren zijn alleen betrouwbaar of vertrouwend, voor zover ze verwachten dat dit gedrag hen direct (economisch) voordeel in de toekomst oplevert. Vertrouwen ontstaat alleen wanneer de situatie zodanig is dat nutsmaximalisatie voor de actoren samenvalt met de strategie zich betrouwbaar te gedragen.

Wanneer de mogelijkheid aanwezig is van toekomstige winstgevende transacties, is het raadzaam om je betrouwbaar op te stellen

Ondanks, of beter dankzij het gegeven dat dit vertrouwen vooruitkijkend is, speelt het reputatiemechanisme een grote rol. Wanneer de mogelijkheid aanwezig is van toekomstige winstgevende transacties, is het raadzaam om je betrouwbaar op te stellen. Onbetrouwbaar gedrag levert op korte termijn wellicht meer op, maar de voordelen wegen niet op tegen de winsten die te halen zijn uit toekomstige transacties. Die zullen zich

		10. Vertrouwensgrondslag	
		Materieel / formeel	Immaterieel / informeel
Vertrouwensniveau	Extrinsiek Institutioneel	4. Institutioneel vertrouwen: formele normen, aansprakelijkheid, juridisch systeem, keurmerken, toezichthouders	3. Maatschappelijk vertrouwen: sociale normen, netwerken, reputatie, status
	Intrinsiek Individueel	1. Instrumenteel vertrouwen: ontbreken van normen, gecalculeerd eigenbelang, zakelijke reputatie	2. Sociaal vertrouwen: geïnternaliseerde normen, gevoelens, identificatie, satisficing, basisvertrouwen

Figuur 1. Vier typen prikkels voor individueel gedrag en vertrouwen[9]

alleen voordoen als je een goede reputatie hebt. Organisaties met een grote herkenbaarheid, een lange levensduur en een vooraf moeilijk in te schatten kwaliteit van het product, zoals financiële instellingen en politieke partijen, zijn voor hun succes voor een zeer groot deel afhankelijk van het hebben van een betrouwbaar imago.

Een tweede bron van prikkels dat het gedrag in een bepaalde richting stroomlijnt en zo voor vertrouwen zorgt, is het optreden van formele instituties (kwadrant 4 in figuur 1). Het zijn vormen van Hobbes' Leviathan die formele normen aan individuen oplegt. Het juridische systeem vormt de standaardoplossing voor vertrouwensproblemen tussen zakenpartners. De algemene manier van met elkaar omgaan is vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek, terwijl specifieke afspraken tussen partijen, zoals opgetekend in een contract, bij niet-nakoming via de rechter kunnen worden afgedwongen. Een tweede wijze is door het oprichten, vaak door de sector zelf, van overkoepelende organisaties die vertrouwenwekkende keurmerken of garanties verlenen, zoals in de reiswereld: reputatie gestold in een logo. Ook komt het voor dat er toezichthouders worden ingesteld, zoals op het gebied van de gezondheidszorg, de voedselvoorziening en de financiële

sector. Via dit vertrouwen op formele instituties is het mogelijk om te vertrouwen in (commerciële) partners en de gedragsrisico's te ondervangen. Deze instituties kunnen overigens natuurlijk alleen hun werk doen als zij zelf (kunnen) worden vertrouwd. Ten aanzien van integriteit en deskundigheid dienen zij daarom boven iedere twijfel verheven te zijn.

De discussie over het verdwijnende (maatschappelijke) vertrouwen speelt zich voornamelijk af in de rechterkolom van figuur 1. Het gaat hier om immateriële prikkels. Het gedrag wordt beïnvloed door impulsen die voortkomen uit geïnternaliseerde normen, gevoelens en emoties (kwadrant 2 in figuur 1) of uit sociale druk (kwadrant 3 in figuur 1). Een belangrijke factor bij de eerste betreft het basisvertrouwen. Deze natuurlijke neiging om te vertrouwen, die onderdeel uitmaakt van de persoonlijkheidsstructuur van mensen, wordt volgens de Engelse socioloog Giddens bepaald door het gevoel van bestaanszekerheid.[10] Met name vroege ervaringen met het geven en krijgen van vertrouwen, bepalen de mate waarin een persoon de neiging ontwikkelt om anderen te vertrouwen en met onzekerheden om te gaan. Een tweede factor zijn allerlei psychologische mechanismen die het mogelijk maken iemand te vertrouwen, ook als geen waterdichte inschatting van de betrouwbaarheid van de ander voorhanden is. (Het vertrouwen in de linkerkolom is er juist op gebaseerd dit 'bewijsmateriaal' sluitend te krijgen.) Het gaat daarbij om vormen van 'satisficing', waarbij actoren zuinig met informatie omspringen door niet verder te kijken dan een bevredigend aspiratieniveau,[11] en het classificeren van mensen — typecasting[12] — op basis van wat ze doen en hoe goed ze dat doen. Eerdere ervaringen met soortgelijke situaties spelen hierbij een grote rol. Bij bilaterale relaties leidt een voortdurende samenwerking tot steeds meer routinematig vertrouwen, waarbij de tolerantiegrenzen over wat nog als betrouwbaar gedrag wordt gezien, langzaam worden opgerekt.[13] De persoonlijke relatie en de persoonlijke vertrouwensband kunnen hechte vormen aannemen wanneer partners zich met elkaar gaan identificeren.[14] Hier ligt het risico van blind vertrouwen op de loer. Bij typecasting en identificatie is van belang in hoeverre de actoren hun gedrag laten leiden door dezelfde geïnternaliseerde (waarden en) normen.

Dat een norm is geïnternaliseerd, wil namelijk niet zeggen dat deze een strikt individueel karakter heeft. Geïnternaliseerde normen zijn vaak afgeleid van of zelfs identiek aan de maatschappelijke normen die gelden in de sociale groep waartoe men behoort, zoals het gezin, de familie, de buurt, de werkkring, de regio of het land (kwadrant 3 in figuur 1). Individuen nemen normen over van rolmodellen uit hun omgeving, zoals ouders, leraren, vrienden en idolen. Hierbij speelt ook zelfattributie een rol. Dit psychologische fenomeen houdt in, dat als men zich volgens de

normen gaat gedragen die in een bepaalde omgeving gelden, men deze normen op den duur ook zelf gaat onderschrijven. De behoefte van de mens aan een coherente en heldere zelfinterpretatie wordt het eenvoudigst bevredigd door het eigen gedrag te verklaren uit de normen die men zelf aanhangt.[15] Normconform gedrag leidt zo tot internalisering van de norm. Wanneer gedrag wordt bepaald door sociale prikkels van gemeenschappelijke informele normen, worden die op den duur geïnternaliseerd, waardoor het onderscheid tussen maatschappelijke en individuele normen verdwijnt.

Gemeenschappelijke normen zijn een belangrijke bouwsteen voor maatschappelijk vertrouwen

Deze gemeenschappelijke normen zijn een belangrijke bouwsteen voor het (maatschappelijk) vertrouwen. Zij werken als standaarden voor het gedrag in de samenleving. Overeenkomstig de werking van standaarden in de fysieke wereld, verlagen deze standaarden de transactiekosten en wel die van het maatschappelijke verkeer. Gedeelde waarden en normen verminderen immers de onzekerheid en onvoorspelbaarheid van het gedrag, wat een positief effect heeft op het (maatschappelijk) vertrouwen. Hierbij speelt de homogeniteit van de heersende normen een minstens zo belangrijke rol als de mate waarin zij inhoudelijk volgens economische of ethische maatstaven goed zijn. De reactie van de groep, die gedrag kan bestraffen of belonen en zo prikkels geeft voor de naleving van de norm, hangt immers af van de mate waarin de groep de norm onderschrijft en naleeft. Deze informele normen zijn op te vatten als een impliciet, sociaal contract tussen de burgers hoe men zich in de maatschappij dient te gedragen.

Hier nauw bij aansluitend zijn de ideeën van Putnam, dat vertrouwen voor een groot deel wordt gecreëerd binnen netwerken (verenigingen, clubs, samenwerkingsverbanden, handelsnetwerken), waar de binnen het netwerk opgedane ervaringen met het vertrouwen van 'vreemden' (mensen buiten de directe familie of clan) positieve overloopeffecten heeft op het vertrouwen van vreemden buiten dit netwerk.[16] Olson is op dit punt een contraire mening toegedaan.[17] In zijn visie leiden netwerkvorming en de daarbij behorende groepsbinding voornamelijk tot voordelen voor de groepsleden met negatieve effecten voor iedereen daarbuiten. Zijn betoog vormt een reflectie van de woorden van Adam Smith dat '*people of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public, or in some contrivance to raise prices*'. Dit gedrag is duidelijk niet bevorderlijk voor het vertrouwen in een samenleving. Empirisch onderzoek voor Nederland toont aan dat mensen

die lid zijn van organisaties, over meer algemeen vertrouwen beschikken dan zij die niet lid zijn: het Putnam-effect in actie.[18] Tegelijkertijd zijn er echter aanwijzingen dat passief lidmaatschap een sterker vertrouwensverhogend effect heeft dan actief lidmaatschap en dat het actieve lidmaatschap van een aantal organisaties, met name politieke partijen en beroepsverenigingen, zelfs tot minder vertrouwen lijkt te leiden dan überhaupt geen lid te zijn.[19] Dit wijst op het bestaan van een Olson-effect in de polder. Het verband tussen participatie in netwerken en algemeen vertrouwen is daarmee niet boven alle twijfel verheven en minder robuust dan bijvoorbeeld het positieve verband tussen opleiding en vertrouwen.[20]

VERSCHUIVINGEN TUSSEN VERTROUWENSMECHANISMEN

Op de vraag of de verschuiving naar marktwerking invloed heeft op het vertrouwen, valt te constateren dat het antwoord op zijn minst tweeledig is. Enerzijds zal bij marktwerking ook altijd sprake moeten zijn van vertrouwen. Anderzijds kan wellicht wel worden gesteld dat bepaalde typen vertrouwen meer naar voren komen. Het is daarbij interessant te bezien welke verschuivingen plaatsvinden, of daarbij bepaalde vertrouwensmechanismen van minder belang worden en welke voor- en nadelen hieraan verbonden zijn.

Geven we de teneur van de discussies over marktwerking en maatschappelijk vertrouwen weer in termen van figuur 1, dan kunnen we deze aanduiden als een verschuiving van immateriële naar materiële prikkels (van de rechterkolom naar de linkerkolom) en wellicht binnen de linkerkolom van extrinsieke naar intrinsieke prikkels (van kwadrant 4 naar kwadrant 1). Anders gezegd, als bronnen van vertrouwen laten geïnternaliseerde normen en sociale druk van de groep waartoe mensen behoren het steeds meer afweten, terwijl de materiële prikkels steeds meer de overhand krijgen: de opmars van de calculerende burger. Bovendien lijken mensen voor hun gedrag steeds minder gevoelig voor formele sancties en beloningen en laten zij hun gedragskeuzen steeds meer bepalen door het directe eigenbelang. Dit duidt op een verschuiving van kwadrant 2 en 3 via kwadrant 4 naar kwadrant 1. De uitkomst van deze verschuiving wordt alom als onwenselijk beschouwd.

Een toename van marktwerking bezien we hier als de situatie dat het aanbod van en/of de vraag naar een bepaald product van de dienstverlening door de overheid meer dan voorheen worden gestuurd door prijsprikkels. Liberalisering, deregulering, verzelfstandiging, privatisering, invoering eigen bijdrage en toelaten van concurrentie zijn begrippen die daarbij horen. Dit heeft vaak als doel de efficiëntie te vergroten. Het heeft in ieder

geval als gevolg dat de directe sturingsmogelijkheden van de overheid afnemen. Dat wringt soms wanneer het zaken betreft die van groot belang zijn voor iedereen (en daarom in eerste instantie door de overheid werden verzorgd), zoals energie, communicatie en zorg, én waar het naast prijs en hoeveelheid ook om 'kwaliteit' (goede medische behandeling, openbaar vervoer in onrendabele regio's, met oog voor externe effecten, zoals met betrekking tot het milieu, geen uitsluiting van mensen met slechte gezondheid) gaat. Om toch een zetje in de goede richting te kunnen geven, wordt een aantal institutionele oplossingen gebruikt (te beschouwen als coördinatiemechanismen van kwadrant 4).

De eerste is om zoveel mogelijk vooraf in een contract af te spreken. Dat is lastig, omdat 'kwaliteit' vaak moeilijk te omschrijven (en later te meten en te controleren) is, niet alle eventualiteiten zijn te voorzien, en een contract inherent inflexibel is. Regelmatig worden prestatie-indicatoren benoemd waarop de organisatie zal worden afgerekend. Dit leidt ertoe dat alleen op deze indicatoren wordt gefocust, onafhankelijk of ze de kern raken van waar het om zou moeten gaan.

De tweede oplossing is om een toezichthouder aan te stellen die het vertrouwen in een goede uitvoering van de taak moet waarborgen. Ook die kan (om het vertrouwen in de rechtsstaat niet in gevaar te brengen) echter alleen opereren aan de hand van vooraf gestelde regels. Om te voorkomen dat de toezichthouder bovendien het werk van de onder toezicht staande overneemt en zo de marktwerking teniet doet, wordt altijd nadrukkelijk gesteld dat de toezichthouder niet op de stoel van de ondernemer dient plaats te nemen. Vaak komt dit erop neer dat de onder toezicht staande niet hoeft aan te tonen dat hij inhoudelijk goede keuzen heeft gemaakt ten aanzien van zijn dienstverlening, maar dat hij de juiste regels en procedures heeft gevolgd bij de totstandkoming van zijn besluiten en uitvoering van zijn acties.

Juridisering maakt de mens steeds meer een machine die op basis van een afvinklijst werkt

Deze oplossingen hebben gevolgen voor het vertrouwen. Ten eerste leiden ze tot een formalistische benadering van kwaliteit. Kwaliteit is niet het leveren van een goed product, maar het voldoen aan de contractvoorwaarden en aan de regeltjes. Het lijkt niet meer zozeer te gaan om de redelijkheid van het oordeel, als wel het aantoonbaar volgen van de procedures. Juridisering maakt de mens steeds meer een machine die op basis van een afvinklijst werkt.[21] Tussen opdrachtgever (overheid, of breder: de maatschappij) en opdrachtnemer (uitvoerder van het 'markt'contract) ontstaat een versmalling van de vertrouwensbasis. Het dreigt alleen nog

om de competentie (de letter van het contract) en niet meer om de intentie (de geest van het contract) te gaan.

Ten tweede heeft dit een effect op de mensen die zich in het systeem tegen hun zin gedwongen voelen mee te gaan in het denken op prestatie-indicatoren, omdat de organisatie daar nu eenmaal op wordt afgerekend. Het gaat niet meer om goed onderwijs, maar om het aantal leerlingen dat de instelling met een diploma verlaat. In plaats van zoveel uren te maken als je denkt dat nodig is, worden je uren gemeten en volgens vaste schema's ingeboekt. Wanneer mensen strak worden gemonitord en gestuurd, verdwijnt vaak het gevoel nog te worden vertrouwd, dan wel te worden gewaardeerd en afgerekend op professionaliteit en spontane inzet. (Zie hierover ook het nummer van CDV met het thema beroeps(z)eer.) Het formele vertrouwensmechanisme verdringt hier het informele mechanisme. Dit kan het perverse effect hebben dat mensen zich zo op het systeem richten, dat zij uiteindelijk minder produceren dan toen zij niet strak werden gemonitord en gestuurd. Over dit mechanisme heeft Frey uitgebreid gepubliceerd.[22]

Ten derde raakt dit de burger als eindgebruiker. Deze kan het gevoel krijgen dat het niet om hem als persoon draait, maar om de prestatie-indicatoren en de regels waar hij als cliënt onderdeel van uitmaakt. Hij zal snel genoeg ontdekken dat het het meest loont om volgens diezelfde regels het spel mee te spelen. Deze aanpassing aan het systeem wordt dan calculerend gedrag genoemd. De burger leert dat bepaalde sociale normen — die belangrijk zijn voor het in stand houden van het maatschappelijke vertrouwen — in deze context minder effectief zijn. Het sociale contract doet blijkbaar geen opgeld meer. Dit kan ook het gebruik van en geloof in sociale normen op andere terreinen van het maatschappelijke verkeer verminderen. Hierdoor vermindert hun effectiviteit. Naarmate minder mensen immers de norm aanhangen en naleven, des te kleiner wordt de sanctie op het niet naleven van de norm, waardoor nog minder mensen deze norm naleven, enz.

Tot slot kan meer marktwerking (in publieke sectoren) tot uitwassen leiden die het maatschappelijke vertrouwen direct onder druk zetten. Een excessieve marktconforme salarisontwikkeling voor het topkader, mogelijk gemaakt door de vergrote marktwerking, draagt niet bij aan het vertrouwen. Gegeven de discussie over de topsalarissen en de Balkenendesalarisnorm worden op dit vlak informele normen over wat een normaal salaris is met voeten getreden. Het informele contract tussen werkgever en werknemer, en breder ook tussen burgers onderling, over het verband tussen arbeidsbijdrage en beloning, staat hier onder druk. De rolmodellen geven als het ware het verkeerde voorbeeld.

Dit verminderende belang van de immateriële vertrouwensmecha-

nismen is problematisch. Zoals hiervoor beschreven, brengt vertrouwen tal van positieve maatschappelijke effecten met zich mee. De informele vertrouwensmechanismen maken het met name mogelijk om op de transactiekosten van contact, contract en controle te besparen.[23] Het is sneller, flexibeler en goedkoper om iemand op zijn blauwe ogen te kunnen vertrouwen dan via afspraken die zwart op wit staan. De afname van deze mechanismen kunnen zichzelf bovendien, als zij eenmaal in gang zijn gezet, versterken, doordat het leidt tot erosie van de sociale controle en van de norminternalisering, waardoor uiteindelijk ook formele controle en sancties minder effectief worden.[24]

AFSLUITENDE OPMERKINGEN

Hierboven is een aantal mechanismen aangegeven waarlangs marktwerking (in de publieke sector) kan leiden tot een daling van het maatschappelijke vertrouwen. Enige kanttekeningen zijn daarbij op zijn plaats.

De eerste is natuurlijk dat marktwerking ook goede dingen heeft voortgebracht. De dienstverlening is in allerlei sectoren verbeterd, versneld en professioneler geworden. Wie de huidige dynamiek van postbezorging en telecommunicatie beziet, kan zich amper voorstellen, dat dit ooit het privédomein van het staatsbedrijf PTT was. Sinds ik op school leerde dat deze letters stonden voor 'putje graven, tentje zetten, tukje doen' is er veel ten goede veranderd. Bij het introduceren van elementen van marktwerking voor semipublieke taken is het wel altijd zoeken naar een evenwicht tussen formele controle en informeel vertrouwen. Het eerste lijkt het de tweede te verdringen, maar zonder controle is het natuurlijk de vraag of van het vertrouwen geen misbruik wordt gemaakt.

Sinds ik op school leerde dat de letters PTT stonden voor putje graven, tentje zetten, tukje doen, is er veel ten goede veranderd

In een stelsel zonder marktwerking hoeft het niet beter te gaan. Ook in een bureaucratie kun je verstrikt raken in een systeem, waar regels belangrijker worden dan mensen. Stelsels die daarentegen volledig draaien op de mechanismen van de rechterkolom, zoals hechte gemeenschappen, waar het sociale en zakelijke door elkaar heen loopt, kennen ook hun beperkingen. Het maatschappelijke vertrouwen in deze groepen is weliswaar erg groot en daardoor kunnen zij veel besparen op de transactiekosten in het zakelijke en maatschappelijke verkeer door institutionele oplossingen te vermijden. De nadelen zijn dat het vertrouwen zich voornamelijk op de

groepsleden richt. Winstgevende mogelijkheden buiten de groep blijven onbenut. Om normen te kunnen handhaven, moet het netwerk bij voorkeur hecht, gesloten en klein blijven. Anders schiet de sociale controle te kort. Voor zover het semipublieke taken betreft, zoals het aanbieden van scholing of zorg, zullen deze groepen ook de neiging hebben deze alleen aan leden van de eigen groep aan te bieden. Vanuit het rechtsstaatideaal van gelijkheid is dat onwenselijk.

Het gevoel dat het maatschappelijke vertrouwen onder druk staat, komt niet alleen door de toenemende marktwerking. Waarschijnlijk belangrijkere verschuivingen die hebben geleid tot een verwatering van homogene normen, zijn individualisering, toegenomen mobiliteit, verstedelijking, opeenvolging van generaties en immigratie. In brede zin worden de normen die mensen onderschrijven steeds minder bepaald door traditionele sociale verbanden, zoals het gezin, de kerk of de buurt, waardoor een fragmentering en differentiatie van normen optreedt. Als ieder individu eigen normen kiest — en dat kan omdat hij niet meer op de algemene normen wordt aangesproken —, verliezen deze hun functie van coördinatie van het gedrag van verschillende individuen. De onvoorspelbaarheid van het gedrag van anderen wordt daardoor groter, waardoor het vertrouwen kan dalen.

Al met al bevatten de op het eerste oog heldere verbanden tussen marktwerking en vertrouwen tal van nuances en afruilen. Via zakelijke netwerken kan vertrouwen worden opgebouwd, maar een zuiver denken in termen van materieel eigenbelang breekt het af. Juridische mechanismen kunnen een basis leggen voor wederzijds vertrouwen, maar te veel controle erodeert het gevoel te worden vertrouwd. In hechte netwerken zorgen sterke sociale normen voor een groot vertrouwen, maar dit gaat ten koste van buitenstaanders. Het is dus belangrijk een goede balans te vinden. Daarnaast lijken bredere maatschappelijke trends meer effect te hebben op informele vormen van vertrouwen dan het verschijnsel marktwerking in de publieke sector. Bij de zorgen over een afnemend maatschappelijk vertrouwen dient marktwerking dan ook eerder als een symptoom van deze trends dan als een oorzaak van het vertrouwensverlies worden beschouwd.

Noten

1 Markten en transacties kunnen hierbij breed worden opgevat; zij omvatten in beginsel alle vormen van vrijwillige ruil (van goederen, diensten, arbeid, enzovoort).

2 Luhmann, N. (1979), *Trust and power*, New York: John Wiley.

3 Elster, J. (1989), *The cement of society*, Cambridge: Cambridge University Press.

4 Arrow, Kenneth (1999), 'Observations on Social Capital', in Dasgupta, Partha and Ismail, Serageldin, editors, *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, DC: World Bank.

5 F.A.G. den Butter en R.H.J. Mosch (2003),

Trade, trust and transaction costs, *Tinbergen Institute Discussion Paper* 03-082/3, Amsterdam.

6 Coleman, J.S. (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge MA: Harvard University Press. Putnam, R.D. (with Leonardi, R. and Nanetti, R.Y.) (1993), *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press. Fukuyama, F. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity,* New York: Simon and Schuster.

7 Knack, S. and Keefer, P. (1997), 'Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation', *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), pp. 1251-1288. La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. and Vishny, R.W. (1997), 'Trust in Large Organizations', *American Economic Review Paper Proceedings*, 87(2), pp. 333-338.

8 R.H.J. Mosch en H.M. Prast (2007), Vertrouwen in Nederland, *Tijdschrift voor Politieke Ekonomie*, 28(1), 56-80.

9 In aangepaste vorm overgenomen uit P.T. de Beer en R.H.J. Mosch (2004), De dynamiek van normoverschrijding en normhandhaving, *Mens en Maatschappij*, 79(3): 208-232, blz 209, figuur 1.

10 Giddens, A. (1991), *Modernity and self-identity: self and society in the late modern age*, Polity Press: Cambridge spreekt in dit verband over ontological security en basic trust. Dit is te vergelijken met de *trusting impulse* waaraan Sztompka, P. (1999), *Trust: a sociological theory*, Cambridge: Cambridge University Press refereert.

11 Hemerijck, A. (2002), Over institutionele aanpassing en sociaal leren, in: T. Jaspers en J. Outshoorn (red.), *De bindende werking van concepten*, Amsterdam: Aksant, pp 5-48, p 11.

12 Blackburn, S. (1998), Trust, cooperation, and human psychology, in: V. Braithwaite and M. Levi (eds.) *Trust and governance*, New York: Russel Sage Foundation, pp. 28-45.

13 Nooteboom, B. (2002), *Trust. Forms, Foundations, Functions and Failures*, Edward Elgar: Cheltenham, blz. 50-55.

14 Tyler, T.R. (1998), Trust and democratic governance, in: V. Braithwaite and M. Levi (eds.), *Trust and governance*, Russel Sage Foundation: New York, pp. 269-294.

15 Schlicht, E. (1998), *On custom in the economy*, Clarendon Press: Oxford.

16 Putnam 1993, op cit.

17 Olson, M. (1982), *The rise and decline of nations*, Yale University Press: New Haven.

18 Dekker, P., P. Ester, and H. Vinken (2003), Civil society, social trust and democratic involvement, in: Arts, Hagenaars, Halman (eds.), *The cultural diversity of European unity*, Brill: Leiden, pp. 217-253.

19 R.H.J. Mosch (2004), The economic effects of trust. Theory and empirical evidence, Thela Thesis: Amsterdam, p 40-43.

20 Dekker, Ester en Vinken 2003 op cit.

21 Zie ook Arthur W.H. Docters van Leeuwen, 2004, Is vertrouwen regelbaar? Een zigzaggende verkenning door het publieke en het commerciële domein, *Van der Grintenlezing*, 24 juni 2004, Nijmegen.

22 Frey, B.S. (1993), Shirking or work morale? The impact of regulating, *European Economic Review*, 37: 1523-1532.

23 Nooteboom 2002 op cit.

24 De Beer en Mosch 2004, op cit.

Marktwerking kan morele praktijken eroderen

Wanneer marktwerking kan worden ingezet om een buiten de markt gelegen doel te bereiken (zoals het voorzien in basisgoeden) resteren 'alleen' op te lossen technische problemen. Problematischer is het wanneer marktwerking rechtstreeks invloed uitoefent op de aard van 'het produkt' dat wordt gemaakt en de wijze waarop bijvoorbeeld artsen of onderwijzers hun vak kunnen uitoefenen.

door *Rutger Claassen*

De auteur is promovendus aan het Departement Wijsbegeerte van de Universiteit Utrecht. Hij bereidt een proefschrift voor over de plaats van de markt vanuit moreel perspectief.

NA DECENNIALANG HET VOORWERP TE ZIJN geweest van ideologische stammenstrijd, is de discussie over de markt het afgelopen decennium in meer bestuurskundig vaarwater geraakt. Een voordeel is dat vanuit dit perspectief de discussie meestal genuanceerder is. Marktwerking is een sturingsinstrument, dat naast andere sturingsinstrumenten kan worden ingezet. Dat maakt het mogelijk om over meer of minder markt in concrete omstandigheden na te denken. In contrast met de starre, onverzoenlijke visies op de markt in veel eerdere, ideologische benaderingen, domineert in de bestuurskundige benadering een flexibel beeld van de markt. Deze kan zich aanpassen aan en verzoenen met de praktijken waarin zij wordt toegepast. De vraag is echter of deze flexibiliteit niet wordt overschat. Ik zal eerst de bestuurskundige benadering presenteren, zoals die is voorgesteld door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Vervolgens breng ik vanuit de ethiek twee morele gezichtspunten in stelling, van waaruit scepsis over de be-

stuurskundige benadering kan worden geformuleerd. De kern daarvan is: de markt is niet zo flexibel als daarin wordt voorgesteld; eerder is zij beperkt kneedbaar. Dat maakt het moeilijk om algemene uitspraken over de toepasbaarheid van de markt te doen en zeker om deze als universeel wondermiddel aan te prijzen.

DE SCHEIDING VAN HET HOE EN HET WAT

De WRR heeft in zijn rapport over privatisering, *Het borgen van publiek belang,* een duidelijk onderscheid bepleit tussen de wat-vraag en de hoe-vraag. De wat-vraag van de WRR luidt: 'Voor welke belangen moet de overheid een eindverantwoordelijkheid nemen?'. De hoe-vraag luidt: 'Wie draagt de operationele eindverantwoordelijkheid voor de belangen waarvoor de overheid een eindverantwoordelijkheid op zich heeft genomen?'[1] De scheiding van beide vragen maakt ruimte voor de mogelijkheid dat de overheid wel toeziet op de behartiging van bepaalde publieke belangen, maar niet zelf overgaat tot de productie van de goederen en diensten die daarvoor nodig zijn. Zij kan die ook overlaten aan de markt en zich beperken tot regulering van en toezicht op die markt. In het vervolg van zijn betoog analyseert de Raad verschillende mechanismen om publieke belangen te waarborgen. De ene keer komt daarbij de markt (concurrentie) als aantrekkelijk mechanisme uit de bus, de andere keer een alternatief mechanisme, zoals wettelijke regels, contracten tussen overheid en marktpartijen, of directe aansturing vanuit de overheid. Met de scheiding van de wat-vraag en de hoe-vraag wordt dus de verbinding tussen het doel (een publiek belang) en één geprivilegieerd middel (directe overheidslevering) doorbroken. Elk doel kan nu in potentie door een veelheid aan middelen worden bereikt, waarvan de markt er maar één is. Deze instrumentele benadering leidt er in de argumentatie van de WRR toe dat het lastig is algemene uitspraken over de wenselijkheid van marktwerking te doen. Veel hangt af van de aard van het publieke belang dat in het geding is, en de aard van de goederen en diensten.[2]

In de economische literatuur is over het algemeen een duidelijke voorkeur voor het marktmechanisme aanwezig

Deze benadering is ook heel goed verenigbaar met een kader waarbinnen wél een duidelijke voorkeur uitgaat naar één mechanisme. Zo is in de economische literatuur over het algemeen een duidelijke voorkeur voor het marktmechanisme aanwezig. Die voorkeur is juist gebaseerd op het idee dat de markt het beste middel is voor de realisatie

van publieke belangen.[3] De democratie formuleert de doelen, de markt doet de uitvoering. De econoom Van Damme concludeerde op grond daarvan dat de WRR in zijn rapport te pessimistisch was over de heilzame werking van de markt. Privatisering behartigt het publiek belang in het algemeen het beste. Althans, mits de overheid haar rol als marktmeester goed invult.[4] Er ligt dus een bepaalde ironie in het effect van de scheiding van de formulering van publieke belangen (wat) en uitvoering (hoe). De scheiding had aanvankelijk ten doel — zo interpreteer ik de WRR — om de uitvoering van publieke belangen los te weken van de automatische reflex dat overheidsproductie geboden was. Zo kon per geval worden bekeken welk mechanisme het beste werkt. Deze scheiding kon echter gemakkelijk ten dienste worden gesteld van een nieuwe presumptie — dat levering via de markt in principe het beste het publieke belang behartigt. Deze marktpresumptie — zoals ik deze zal noemen — wil ik nu vanuit de ethiek nader bezien.

Er kunnen grofweg twee morele hoofdeisen worden opgesteld ten aanzien van de economische orde. Beide eisen zijn uiteindelijk gegrondvest op de fundamentele waarden van de individuele menselijke persoon. Ten eerste hebben burgers een moreel recht op het verkrijgen van bepaalde goederen, die in hun basisbehoeften voorzien. Daarnaast moeten burgers mogelijkheden hebben hun menselijke capaciteiten en kwaliteiten te ontplooien in morele praktijken. De eerste eis garandeert personen de goederen die het mogelijk maken überhaupt te overleven en als volwaardig burger aan de samenleving deel te hebben. De tweede eis veronderstelt dat deze basis in orde is en geeft gestalte aan de individuele ontplooiing die daarmee mogelijk wordt.[5] In het vervolg zal ik beide eisen toelichten en daarbij de stelling verdedigen dat de instrumentele benadering voor de eerste morele eis veel minder een probleem vormt dan voor de tweede eis.

EEN MOREEL RECHT OP LEVERING

De eerste eis behelst voornamelijk de zogenoemde nutssectoren: de levering van water, gas en elektra, openbaar vervoer, post en telefoon.[6] Voor deze sectoren werkt de instrumentele benadering meestal goed. Het product dat moet worden geleverd, is relatief helder. Het publieke belang — voortkomend uit het eerder genoemde morele recht — is leveringszekerheid op een nader te bepalen minimumniveau voor alle burgers. Als het mogelijk is om die zekerheid te garanderen op een markt, staat niets marktwerking in de weg. Er kunnen natuurlijk wel technisch-economische problemen zijn, die economen onder de noemer marktfalen bespreken.

In veel gevallen kunnen die problemen echter met overheidsingrijpen worden verholpen, zonder dat daarbij de markt wordt uitgeschakeld. Voor veel van de nutssectoren geven bijvoorbeeld schaalvoordelen aanleiding tot oligopolistische en monopolistische marktstructuren. Zo'n probleem kan worden opgelost door concurrentie óm de markt te organiseren in plaats van óp de markt. Dit is gebeurd waar het openbaar vervoer voor een bepaalde regio of stad voor beperkte tijd wordt aanbesteed. In andere gevallen kan worden volstaan met zorgvuldige regulering door een toezichthoudend orgaan.

Dergelijke vormen van overheidsingrijpen nemen nooit volledig de mogelijkheid weg dat een publiek belang zal lijden onder vermarkting. De ruimere handelingsvrijheid die bedrijven op een markt gegund is, kan daarmee altijd op gespannen voet komen te staan. Kenmerkend is echter dat als eenmaal besloten is tot het toestaan van een markt, de ethische vraag verschuift naar het niveau van afzonderlijke bedrijven. Als een elektriciteitsbedrijf de juridische ruimte heeft om wanbetalers af te sluiten van verwarming, zelfs in een strenge winter, wordt het een vraag van de bedrijfsethiek of het daartoe moreel is gerechtigd: getuigt het van maatschappelijk verantwoord ondernemen om tot afsluiting over te gaan? Omdat de voorafgaande politiekethische vraag of elektriciteitsvoorzieningen mogen worden vermarkt, bevestigend is beantwoord, is de morele handelingsruimte neergelegd bij de bedrijven zelf. Daarbij heeft elk bedrijf, zeker in een markt met felle concurrentie, het argument in handen dat de markt haar nu eenmaal dwingt tot het minimaliseren van de kosten; ook die kosten die zouden moeten worden gemaakt ten bate van moreel noodzakelijke handelingen, zoals het openhouden van de gaskraan in de winter zonder daarvoor betaald te worden.[7] Daar waar dit grote risico's met zich meebrengt voor de realisatie van publieke belangen, kan de overheid besluiten regels op te leggen, en zo het publieke belang af te dwingen binnen de markt; dan wordt de ethische ruimte voor bedrijven weer deels ingeperkt. In beide gevallen — via een bedrijfethisch appèl of via wettelijke regulering — kan binnen de markt echter het publiek belang worden gediend.

Als een elektriciteitsbedrijf de juridische ruimte heeft om wanbetalers af te sluiten, zelfs in een strenge winter, wordt het een vraag van de bedrijfsethiek of het daartoe moreel is gerechtigd

DE INTERNE GOEDEREN VAN EEN MORELE PRAKTIJK

Dezelfde instrumentele benadering wordt problematisch zodra het om de tweede morele eis gaat; dat mensen de mogelijkheid hebben zich in allerlei morele praktijken te ontplooien. Die morele praktijken worden gekenmerkt door interne goederen; standaarden van excellent handelen die intrinsiek verbonden zijn aan een specifieke praktijk. In het voetbal kan dat de verfijning van de traptechniek en het ingenieuze samenspel zijn, maar ook *fair play* en *teamspirit*. In het tennis is traptechniek bijvoorbeeld geen intern goed, maar slagkracht weer wel. Naast deze interne goederen staan er in praktijken ook externe goederen op het spel: zoals roem, macht en geld. Deze zijn niet verbonden met de specifieke activiteit die wordt beoefend; die activiteit is vanuit het perspectief van externe goederen slechts een middel om roem, macht of geld te verwerven.

Er is een bepaalde spanning tussen interne en externe goederen: zelfontplooiing krijgt gestalte doordat alle deelnemers aan een praktijk hun handelen richten op het realiseren van interne goederen; dat brengt de praktijk zelf verder vooruit — deelnemers zullen in hun streven naar excellentie proberen te innoveren en de praktijk zo verrijken. Als alle deelnemers aan een praktijk zich alleen op het verkrijgen van externe goederen storten, kan de praktijk worden gecorrumpeerd — zoals wanneer commerciële belangen het voetbal gaan overheersen en nodeloos defensieve en berekenende spelstrategieën het gevolg zijn. Irene van Staveren heeft terecht opgemerkt: 'Het woord "goed" is hierbij dus wezenlijk anders dan we dat in de economie gebruiken. Interne goederen zijn de immateriële goederen, de waarden, die we via de productie, verdeling en consumptie van goederen in de economische zin van het woord realiseren. (...) [Het zijn] de onderliggende waarden in economische praktijken die deze praktijken betekenis geven, al lijkt het wellicht alleen om de externe goederen die in deze praktijken worden voortgebracht te gaan.'[8] Voor die praktijken waarbij een publiek belang in het geding is, is de beschrijving van de interne goederen tegelijkertijd ook een beschrijving van het relevante publieke belang. Immers, bij een naar interne maatstaven 'excellente uitvoering' van de praktijk zijn zowel de afnemers als de aanbieders gebaat. Dat geldt bijvoorbeeld voor de media, het onderwijs, de gezondheidszorg en het sociaal werk, politie en justitie, en andere sectoren.[9]

De notie van een morele praktijk stelt het onderscheid tussen het wat en het hoe op de proef. Het doel van de praktijk ligt nu in het spel zelf; in de bekwaamheden en waardeoriëntaties die de deelnemers aan de praktijk realiseren net zozeer als in de concrete producten die de praktijk produceert. Of liever: beide vallen samen. Het product wordt niet eerst geproduceerd

en dan onafhankelijk daarvan aan een consument geleverd (zoals bij de nutssectoren hiervoor); nee, de levering vindt plaats tegelijkertijd met de productie. De behandeling van de arts, de uitzending van het nieuwsprogramma, de les van de onderwijzer, deze zíjn het product. Als gevolg daarvan oefent het gekozen mechanisme (de markt, of een ander mechanisme) nu rechtstreeks invloed uit op de aard van het product dat wordt gemaakt. De markt kan daarmee niet meer zo gemakkelijk als een middel voor een buiten de markt gelegen doel worden beschouwd. De keuze voor het middel bepaalt nu mede het karakter van het doel. Als het middel marktwerking is, is het doel: dat product produceren waarnaar de consument vraag uitoefent. Of die vraag overeenkomt met de interne standaarden van excellentie of niet, is vanuit het perspectief van de markt irrelevant. Immers, consumenten weten zelf het beste wat goed voor hen is; consumentensoevereiniteit is het morele uitgangspunt van de markt. De formulering van interne normen, die onafhankelijk zijn van de wensen van de consument, kan alleen maar leiden tot een aanbod dat niet past bij diens wensen. De praktijk is er voor de klant (die is koning); een afwijking van diens wensen is moreel én economisch onjuist en riekt naar paternalisme. Vanuit het ethische gezichtspunt van de morele praktijk is het daarentegen cruciaal of de consumentenvraag zich normaal gesproken zal weten te richten op praktijkinterne goederen, of dat deze de interne goederen links zal laten liggen. Het antwoord op deze vraag bepaalt of de marktpresumptie in het geval van morele praktijken verdedigbaar is of niet.

Als het marktmechanisme rechtstreeks invloed uitoefent op het produkt dat wordt gemaakt, ontstaan morele problemen

Er zijn verschillende redenen om te vermoeden dat de consumentenvraag zich niet automatisch en harmonisch zal richten op praktijkinterne goederen.[10] Ten eerste zal de klant feitelijk lang niet altijd het beste weten wat goed voor hem is. Zo kan een middelbare scholier verlokt worden een modieuze studie te doen die hem niet per se de beste toerusting biedt voor de arbeidsmarkt. Ook kan de klant wel weten wat goed is, maar kan dit tot maatschappelijk onwenselijke effecten leiden. Zo zal een individuele patiënt graag elke mogelijke diagnose ondergaan teneinde elk denkbaar gezondheidsrisico uit te sluiten. Maatschappelijk kan dat echter leiden tot een diagnostische gekte die de kosten van de zorg onnodig hoog opdrijft en ook niet per se betere zorg oplevert. En soms ook is de klant helemaal niet de eindgebruiker: zo zal een gemeente de prikkel hebben namens haar hulpbehoevende bejaarden de goedkoopste thuiszorg te contracteren,

waar die bejaarden zelf liever duurdere maar kwalitatief betere zorg zouden wensen. In al deze en andere gevallen resulteert de consumentenvraag niet per definitie in de realisatie van het grootst mogelijke welzijn.

Op dit punt aangeland zou men het over een andere boeg kunnen gooien en afstappen van consumentensoevereiniteit als morele basis: oké, de interne goederen van een praktijk zijn de beste beschrijving van het gewenste eindresultaat — maar waarom zou dat resultaat niet uiteindelijk toch via de markt kunnen worden bereikt? Zullen consumenten uiteindelijk niet toch de producten kiezen die in overeenstemming zijn met de praktijkgebonden normen ten aanzien van interne goederen? Kan een goed werkende markt deze problemen niet zelf oplossen? De neiging kan bestaan bovengenoemde problemen met het uitoefenen van de juiste consumentenvraag vooral te presenteren als informatieproblemen: consumenten beschikken niet over de juiste gegevens om geïnformeerde keuzes te maken. Indicatoren moeten verder verfijnd worden en transparantie verhoogd; dan zal de consument vanzelf de juiste keuze maken. Ranglijsten van ziekenhuizen en onderwijsinstellingen en andere hulpmiddelen kunnen daarbij uitkomst bieden. Aan de andere kant van de markt heeft ook de aanbieder in zo'n morele praktijk — de arts, de onderwijzer of de journalist — wellicht motieven om interne goederen te realiseren. Zijn beroepstrots kan hem ertoe aanzetten die dienst te blijven leveren die hem het meest waardevol lijkt; en bovendien, ook de markt zelf beloont op de lange termijn toch diegenen die eer in hun vak blijven leggen met een ijzersterke reputatie?

OPTIMISME OF PESSIMISME?

Dit beeld lijkt me te rooskleurig. De markt is maar zeer ten dele zodanig flexibel en kneedbaar dat zij zich in dienst stelt van praktijkinterne goederen. Het marktspel bergt het gevaar in zich dat een situatie tot stand komt waarin zowel producent als consument met lagere kwaliteit genoegen nemen dan mogelijk zou zijn geweest. Dan resulteert een suboptimaal evenwicht, waarin praktijkinterne goederen niet of in mindere mate dan mogelijk worden gerealiseerd.

Aan de kant van de consument is het te gemakkelijk om de bovengenoemde problemen als informatieproblemen te karakteriseren. Het kan voor een consument van belang zijn om genoegen te nemen met een inferieur product, zoals een lichte en modieuze studie, bijvoorbeeld omdat alleen de relatieve waarde van zijn opleiding ten opzichte van anderen zijn arbeidsmarktkansen beïnvloedt. Of het belang van de individuele consument kan tegenover dat van de groep komen te staan; zoals in het

voorbeeld van de gretig zorg consumerende patiënt hierboven. En zelfs als het alleen om informatieproblemen gaat, dreigen gevaren. Onderwijsinstellingen en ziekenhuizen, gedwongen om kwaliteitsinformatie te leveren, zullen zich concentreren op die indicatoren die waarneembaar zijn voor de buitenwereld, ten koste van de kwaliteit van het onderwijzen of verzorgen zelf. Dan lokt het concurrentie uit op die meetbare aspecten, het meetbaarste aspect is nog wel de prijs. En prijsverlagingen betekenen niet altijd dat de betreffende praktijk efficiënter hetzelfde product levert. Het kan ook betekenen dat zij een product levert waarvan de niet-waarneembare kwaliteit lager ligt dan voorheen. De recente discussie over de goedkopere, maar schralere dienstverlening van de gecontracteerde thuiszorg is hiervan een treffend voorbeeld. Hier geldt: zodra men probeert de markt te perfectioneren, ruïneert men de praktijk. Wat vanuit de economische theorie verschijnt als het aanpassen van de werkelijkheid aan de vooronderstellingen van het model van perfecte marktwerking, verschijnt vanuit een ander gezichtspunt als een discutabele poging tot *social engineering*. Het is in zo'n geval kiezen tussen marktfalen of ethisch falen.

In de thuiszorg geldt: zodra men probeert de markt te perfectioneren, ruïneert men de praktijk

De aanbieder ondertussen weet wel beter. Hij staat echter bloot aan de verleiding te kiezen voor de winst (d.w.z. het externe goed) of werkt in een organisatie die daartoe door de markt wordt gedwongen, op straffe van niet-overleven. Net als bij de nutssectoren hierboven verdwijnen de problemen niet, maar komen in tweede instantie terecht op het bordje van de beroeps- en bedrijfsethiek. Margo Trappenburg beschreef dat onlang mooi toen zij de artsen in het marktgerichte zorgstelsel vergeleek met op *Temptation Island* geplaatste kandidaten: de markt stelt hen bloot aan voortdurende verleidingen, maar moreel gezien verwachten we anderzijds dat hun beroepsethiek ervoor zorg dat zij daartegen weerstand bieden.[11] Zo moeten zij de patiënt het bij hem of haar passende geneesmiddel voorschrijven, hoezeer ze ook werken in een organisatie die met de farmaceutische industrie een contract voor de afname van geneesmiddel X heeft gesloten. Maar waarom dan niet een mechanisme gekozen dat daar direct op doelt, in plaats van een mechanisme dat aanbieders verleidt daarvan af te wijken?

De belangrijkste alternatieve mechanismen bieden de aanbieder bescherming tegen deze verleiding: of nu wordt gekozen voor levering via de overheid, via professionele organisaties die door de overheid worden gefinancierd of via private organisaties die opereren onder een regime

van vaste prijzen, in alle gevallen wordt de aanbieder beschermd tegen de druk van de consumentenvraag. Het kan natuurlijk ook dat de beroepsethiek zo sterk is, dat dergelijke beschermingsconstructies niet nodig zijn (in feite is de beroepsethiek zelf zo'n beschermingsconstructie). Maar hoewel er in elke beroepsgroep 'morele engelen' rondlopen, is het beter daar niet te veel op te vertrouwen. Beroepsethiek komt het beste tot haar recht in een institutionele omgeving die congruent is met die ethiek, niet een die daarmee permanent op gespannen voet staat.[12] Zo'n omgeving kan worden geboden door alternatieve vormen van verantwoording te organiseren. Verantwoording kan worden afgelegd naar boven, naar ambtelijke toezichtorganen en uiteindelijk het parlement; naar beneden, naar verenigingen van gebruikers zoals studenten, ouders en patiënten; en naar opzij, naar collega's die onderling elkaars handelen toetsen.[13] Daarbij is vanuit het perspectief van morele praktijken het hiërarchische toezicht het riskantst. Deze vorm van verantwoording kan leiden tot een sturing op meetbare resultaten vergelijkbaar met die in de markt — ook dan worden de interne goederen vermalen in de molens van de bureaucratische aansturing.[14]

Hoewel er in elke beroepsgroep 'morele engelen' rondlopen, is het beter daar niet te veel op te vertrouwen

Een strikte scheiding tussen doelstellingen en middelen is niet zinvol. Weliswaar kan elke doelstelling op meer manieren worden gerealiseerd, maar de alternatieve economische mechanismen die voorhanden zijn om publieke belangen te realiseren, zijn meer dan technische middelen. Zij wijzigen de verhoudingen tussen de deelnemers aan concrete praktijken en hebben hun weerslag op de doelstellingen zelf. Dat geldt niet in de laatste plaats voor de markt — die alleen kan worden ingezet als de realisatie van haar vooronderstellingen geen moreel probleem oplevert. Voor veel van de publieke sectoren die nu op de drempel van een overgang naar de markt staan, is er potentieel zo'n moreel probleem, vanwege de spanning tussen het gebod van consumentensoevereiniteit en de daarvan onafhankelijke formulering van praktijkinterne goederen. Of die spanning onoverkomelijk is, kan alleen een veel nauwkeuriger analyse van de te stellen morele eisen aan elke praktijk afzonderlijk uitwijzen. En ook dan nog blijft altijd een marge van onzekerheid bestaan; waar optimisten en pessimisten anders zullen oordelen over de mogelijkheid tot verzoening van consumentenvraag en interne goederen. Precies in die beoordelingsmarge bevindt zich ook het niet weg te nemen politieke karakter van de beantwoording van de marktvraag.

Noten

1 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang* (Den Haag 2000), 19.
2 Ibid., 144-45. voor een samenvatting van de omstandigheden waaronder privatisering volgens de WRR wenselijk is.
3 Barbara Baarsma, Marc Pomp, en Jules Theeuwes, eds., *Dynamische marktwerking. Over de complexiteit van mededinging in vijf sectoren* (Den Haag: Sdu Uitgevers, 2006), 3-5. Coen Teulings, Lans Bovenberg, en Hans van Dalen, *De cirkel van goede intenties. De economie van het publieke belang* (Amsterdam 2005), 133.
4 Eric van Damme, *Marktwerking vereist maatwerk* (Tilburg 2001).
5 De eerste eis komt uit de Kantiaanse traditie, de tweede uit de Aristoteliaanse traditie. In de *capabilities*benadering van de econoom Amartya Sen naderen beide morele gezichtspunten elkaar: mensen moeten mogelijkheden hebben tot bepaalde categorieën van functioneren en dat vereist deels het bezit van essentiële goederen, deels de aanwezigheid van morele praktijken.
6 Daarnaast zijn er ook enkele sectoren die onder beide eisen vallen: met name onderwijs en gezondheidszorg (zie hierna).
7 Het voorbeeld is ontleend aan Ronald Jeurissen, ed., *Bedrijfsethiek. Een goede zaak*, 6e ed. (Assen: Van Gorcum, 2006).
8 Irene van Staveren, "De economie als morele praktijk," *Tijdschrift voor politieke economie* 26, no. 4 (2005): 50.
9 Dit beeld van harmonieuze overeenstemming is simplistisch: veeleer kunnen in een praktijk concurrerende voorstellingen leven van interne goederen. Alleen een democratisch gelegitimeerd proces van meningsvorming kan dan aanwijzen welke voorstelling voorrang heeft en tot publiek belang wordt verheven.
10 Consumentensoevereiniteit kan op twee manieren worden verdedigd: door te stellen dat de wens van de consument per definitie een autonome uiting is die respect verdient; of door te stellen dat deze wens altijd het welzijn maximaliseert. Ik geef hier slechts enkele voorbeelden. Voor een meer fundamentele kritiek van beide interpretaties, zie Elizabeth Anderson, 'Consumer Sovereignty vs. Citizens' Sovereignty: Some Errors in Neoclassical Welfare Economics', in Herlinde Pauer-Studer en Herta Nagl-Docekal, *Freiheit, Gleichheit und Autonomie*, Wenen: R. Oldenbourg Verlag, 2003.
11 Margo Trappenburg, "Temptation Island," *NRC Handelsblad* (08-06-2007).
12 Als daarentegen de beroepsethiek *wel* goed werkt en weerstand biedt tegen de markt (of als regulering op de markt diezelfde waarborgen biedt), het probleem dan is dat de markt zelf niet meer werkt. Als elke arts of onderwijzer weigert zich marktconform te gedragen, zal er van effectieve concurrentie tussen aanbieders weinig terecht komen.
13 Evelien Tonkes, *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector* (Utrecht 2003), 52. In verantwoording naar gebruikers worden de consumenten dus opnieuw bij de praktijk betrokken, maar nu als deelnemers aan de praktijk die de interne goederen van die praktijk door gebruik hebben leren kennen en zich in organisaties (verenigingen e.d.) duurzaam inspannen voor de continuering en verbetering van die praktijk.
14 In de oorspronkelijke praktijkbenadering, van de filosoof Alasdair MacIntyre, brengt elke institutionalisering van een praktijk het risico van corruptie door externe goederen met zich mee. Het praktijkbegrip speelt ook een belangrijke rol in de discussie over de spanning tussen professional en management. Zie Ad Verbrugge in: *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*, Gabriël van den Brink, Thijs Jansen en Dorien Pressers (Amsterdam, 2005).

Menselijk geluk als richtsnoer voor maatvoering marktwerking

Anno 2007 gaat de discussie niet over wel of geen marktwerking, maar over de maatvoering in verschillende segmenten van de economie. In de bepaling daarvan moet het streven naar economische groei en volledige werkgelegenheid in een breder perspectief worden beschouwd, met aandacht voor de effecten op het geluk en de kwaliteit van het leven. Dat dergelijke gelukseffecten de beleidskeuze er niet makkelijker op maken, moet ons er niet van weerhouden ze in de beleidsevaluatie te betrekken. Nederland kent internationaal gezien een relatief hoog gelukspeil en dat moeten wij vooral zo houden.

door *Johan Graafland*

Johan Graafland is macro-econoom, ethicus en theoloog en verbonden aan de Universiteit van Tilburg.

GELUK IS EEN HOT THEMA. WIE EEN WILLEKEURIG magazine opslaat, treft al gauw een artikel aan dat de lezers de weg wijst naar meer geluk. Ook onder economen is er toenemende aandacht voor onderzoek naar de relatie tussen economische factoren en menselijk geluk. Niet alleen van bekende internationale economen, zoals Richard Layard, maar zelfs van het Centraal Planbureau, dat in zijn recente Macro Economische Verkenning een uitgebreide paragraaf aan de ins en outs van gelukonderzoek besteedt. Een opmerkelijke bevinding van dit type onderzoek, die al in het baanbrekende artikel van Richard Easterlin (1974) wordt gevonden, is dat de invloed van economische groei op geluk betrekkelijk gering is. Dit roept de vraag op of de doelstelling van economische groei — één van de klassieke doelstellingen van het economisch beleid — moet worden herijkt. En daarmee

ook het pleidooi voor marktwerking, dat immers steunt op de gedachte dat die de economische groei bevordert.

Om deze vraag te beantwoorden, presenteer ik allereerst enkele uitkomsten van geluksonderzoek naar de invloed van economische en andere factoren op geluk. Vervolgens beschouw ik de vraag in hoeverre dit onderzoek marktwerking, die traditioneel wordt verdedigd op grond van de welvaart die de markt genereert, ter discussie stelt. Dit leidt tot de hoofdvraag van dit artikel in de slotparagraaf, namelijk of menselijk geluk ook een richtsnoer dient te zijn voor economisch beleid.

GELUKSONDERZOEK: ENKELE UITKOMSTEN

In zijn *Lionel Robbins Memorial Lecture* van 2002 presenteert Richard Layard enkele uitkomsten van recent geluksonderzoek. Tabel 1 geeft een overzicht.

Tabel 1 Effecten op geluk*

	Daling in geluksindex
Familie-inkomen daalt met 33%	1
Werkloosheid	3
Baanonzekerheid	1.5
Scheiding	2.5
Gezondheid met 1 punt lager (op schaal van 5)	3
	Stijging in geluksindex
Familie-inkomen met 50% omhoog (t.o.v. gemiddelde)	1
Vertrouwen in andere mensen	1
Belastingmoraal	1
Kwaliteit overheid verbetert	2.5
Belang van God in eigen leven	2

* Bron: Tabel 3.1 en 3.2 in Layard (2003)

Uit deze tabel blijkt dat een relatieve stijging van inkomen het geluk van mensen wel bevordert. Het kwantitatieve effect is echter niet zo groot. Factoren die er meer toe doen zijn het hebben van een baan (in plaats van werkloos zijn), zekerheid over de continuïteit van de baan, een goed huwelijk, goede gezondheid, een overheid die politieke en economische vrijheid beschermt en de mate waarin God als belangrijk wordt ervaren in het

persoonlijk leven. Opvallend is ook dat het vertrouwen in andere mensen en de eigen moraal een even grote invloed als een relatieve stijging van het gezinsinkomen van maar liefst 50 procent. Het belang van deze andere, meer sociale factoren blijkt ook uit tal van andere onderzoeken, zoals beschreven in Lane (1994), Kenny (1999), Brekke en Howarth (2002), Schwartz (2004), Ovaska en Takashima (2006) en Graafland (2007a,b).

BEVORDERT MARKTWERKING MENSELIJK GELUK?

De klassieke doelstellingen van het economische beleid zijn economische groei, volledige werkgelegenheid, redelijke inkomensverdeling, prijsstabiliteit en betalingsbalansevenwicht. Marktwerking wordt vooral verdedigd op grond van de eerste twee doelstellingen. Economisch onderzoek toont aan dat de index van economische vrijheid (als indicator van vrijemarktwerking) positief samenhangt het BNP per capita (Easton en Walker, 1997; Dawson, 1998; De Haan en Sturm, 2000; Sturm en Haan, 2001; Scully, 2002). Economische groei op zijn beurt wordt weer als één van de belangrijkste oorzaken van werkgelegenheidsgroei beschouwd. De invloed van marktwerking op geluk via deze twee doelstellingen is positief: hoewel het effect van een stijging van de welvaart op macro-economisch niveau op het geluk slechts zeer beperkt is (omdat alleen een relatieve stijging van het inkomen het individueel geluk bevordert), is het stimuleren van werkgelegenheid en het voorkomen van werkloosheid volgens het hierboven aangehaalde geluksonderzoek wél van groot belang.

Indien het geluksonderzoek ons geen indicatie zou geven dat marktwerking ook via andere factoren van invloed is op menselijk geluk, zou er geen reden zijn om het geluk als richtsnoer van economisch beleid te nemen. Welvaartscreatie en de daaruit resulterende bevordering van werkgelegenheid zouden dan prima als operationele doelstellingen van economisch beleid kunnen fungeren. Het is echter zeer de vraag of de invloed van marktwerking op de andere sociale factoren die het geluk beïnvloeden neutraal is.

Een teveel aan marktwerking schaadt het menselijk geluk

Daarbij is het mijns inziens van belang om onderscheid te maken tussen twee situaties: een markt met (te) weinig concurrentie en een markt met (te) veel concurrentie. Terwijl in de eerste situatie meer marktwerking bijdraagt aan het menselijk geluk, is het waarschijnlijk dat belangrijke schaduwzijden zich zullen manifesteren wanneer de concurrentie op de markt buitengewoon fel wordt.

Dit geldt allereerst de baanzekerheid. Ontslagbescherming stelt grenzen aan de concurrentie tussen insiders en outsiders op de arbeidsmarkt. Teveel bescherming belemmert echter de doorstroming naar andere banen. Daardoor doet men minder ervaring op in het zich bewijzen in een nieuwe omgeving en dat voedt onzekerheid en schaadt het zelfvertrouwen. Ook zal de angst voor ontslag groter zijn, omdat de kans om een nieuwe baan te vinden kleiner is bij een geringe doorstroming op de arbeidsmarkt. Maar ook een gebrek aan voldoende ontslagbescherming voedt gevoelens van angst. Naarmate de persoonlijke verplichtingen — zorg voor het gezin, financiële last van een huis — groter worden, is de zekerheid die een vaste baan biedt voor veel mensen een groot goed. Maar als ontslagbescherming onzeker wordt, verdwijnt ook de zekerheid van een vaste baan. In de plannen van minister Donner kunnen bedrijven 'om bedrijfseconomische redenen' na een toetsing door het CWI werknemers zonder vergoeding ontslaan. Als optimalisering van de winst al een bedrijfseconomische reden is, blijft er dus weinig over van de veiligheid die de vaste baan biedt. Deze afbraak zal het geluk doen afnemen, los van de eventuele voor- of nadelige effecten daarvan op de werkgelegenheid (welke overigens volgens economisch onderzoek onduidelijk zijn).

Een zekere balans tussen flexibiliteit en geborgenheid is ook vereist als het gaat om gemeenschapsbanden. De uitwisseling van contacten op de vrije markt bevordert sociale vaardigheden en maakt mensen minder afhankelijk van verstikkende traditionele relaties. Wanneer de concurrentie erg fel is, zullen de relaties op de markt echter wel sterk op calculerend eigen belang zijn gebaseerd. Een hoge mate van flexibiliteit en geografische mobiliteit die een dynamische markt vergt, verzwakt intrinsieke gemeenschapsbanden. Volgens Layard (2003) leidt dit tot een grotere kans op scheiding, wat volgens onderzoek een grote aanslag doet op het menselijk geluk. Ook de sterke prikkel die de markt biedt om te werken — in de VS is het aantal gewerkte uren per persoon beduidend hoger dan in Europa — doet een aanslag op de gemeenschapsbanden in de familie (Bovenberg en Graafland, 2001). De individualisering leidt voor degenen die succesvol zijn — de creatieve klasse (Florida, 2002) — tot een netwerk van plezierige, maar zwakke banden in het verlengde van de persoonlijke activiteiten. Maar dit lijkt niet weggelegd voor de klasse die is aangewezen op de banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Felle concurrentie schaadt ook de gezondheid, omdat het streven naar maximale prestaties werknemers onder druk zet en daarmee een belangrijke stressfactor is. Bovendien leert de sterk geprivatiseerde gezondheids- en verzekeringsmarkt in de VS dat mensen eerder grote risico's met hun gezondheid (moeten) nemen als collectieve voorzieningen afwezig zijn.

Te weinig concurrentie bergt evenwel het gevaar in zich van misbruik. Dit geldt ook voor de kwaliteit van de aangeboden gezondheidszorg. Het is moeilijk te bepalen welke mate van concurrentie in de gezondheidszorg optimaal is. Dit hangt onder andere af van de intensiteit waarmee professionele standaarden in de gezondheidszorg worden gedragen door niet-commerciële motieven (het belang van de patiënten), alsook van de mate waarin concurrentiebeleid werkelijk het gedrag van de artsen in een goede richting kan sturen. Waar het beleid is gestoeld op wantrouwen in artsen, en concurrentiebeleid wordt ingezet om de vrijheid en daarmee ook de verantwoordelijkheid van artsen in te perken, zal de nog aanwezige intrinsieke motivatie van artsen worden uitgehold en zullen zij geprikkeld worden hun positie, met mogelijk veel potentiële economische macht, aan te wenden voor eigen belang. Of per saldo de kwaliteit van de gezondheidszorg hiermee is gediend, is voor mij een vraag.

Marktwerking is ook van invloed op vertrouwen en de moraal. Concurrentie is noodzakelijk voor een goed functioneren van het reputatiemechanisme en dit komt de deugd van de prudentie en daarmee het verantwoordelijkheidsbesef ten goede. Indien bedrijven onder zeer felle concurrentie moeten werken, kan dit evenwel omslaan in het tegendeel. Elk kostenvoordeel dient dan te worden aangegrepen om de concurrentiepositie te versterken. Dit vergroot de verleiding om tot oneigenlijke praktijken over te gaan. Er ontstaat derhalve een druk op de integriteit (Shleifer, 2004), wat zijn weerslag zal hebben op het onderling vertrouwen. Deugden als trouw en loyaliteit lijden onder veelvuldige schaalvergroting en reorganisaties omwille van vergroting van efficiëntie (Sennett, 2000). Ook binnen organisaties zet te sterke concurrentie het vertrouwen op anderen op de proef. Je kunt de concurrentieslag winnen door beter te presteren, maar ook door de reputatie van je collega's te beschadigen. De wereld is helaas vaak niet zo transparant dat dit soort oneigenlijke concurrentiepraktijken kunnen worden uitgesloten. Als het concurrentieprincipe in alle onderdelen van de economie dominant wordt, zullen er voorts *spillover*-effecten optreden daarbuiten. Dit kan wellicht mede een verklaring zijn waarom het onderling vertrouwen in landen als de VS en Engeland zo'n sterke daling heeft vertoond in de afgelopen decennia. Relaties worden instrumenten, en er is minder reden tot vertrouwen dat mensen zullen helpen (in de eigenlijke zin van het woord, namelijk uit solidariteit en niet uit berekendheid). Dit drukt zich bijvoorbeeld uit in het Yankelovitch rapport: de grote meerderheid van de jongeren in de VS gelooft dat zij zelf eruit moet halen wat erin zit, omdat niemand haar iets zal gunnen (Klein, 2002: 305). Wel laten Berggren en Jordahl (2006) zien dat de kwaliteit van de bescherming van eigendomsrechten — die aan de basis ligt van een goed functionerende markt — het vertrou-

wen van mensen doet toenemen. Maar de kwaliteit van de bescherming van eigendomsrechten hangt niet noodzakelijk samen met de mate van vrijemarktwerking. In de Scandinavische landen is de zogenoemde *Rule of Law index* bijvoorbeeld hoger dan in de VS (Graafland, 2007b). Hoe belangrijk een betrouwbare overheid die de vrijheid van mensen beschermt is voor het menselijk geluk, blijkt overigens rechtstreeks uit Tabel 1.

Tot slot: wat doet marktwerking met het afhankelijkheidsbesef van een hoger wezen? Dat is moeilijk te bepalen. Toch treft het verschil tussen Amerika en Europa. In Amerika lijken mensen ontvankelijker te zijn voor het geloof. Dit geloof en het gevoel van afhankelijkheid van God zou wel eens de keerzijde kunnen zijn van het gebrek aan geloof in de hulp van anderen. Waar mensen in een sterke concurrentiestrijd staan met anderen en daarin vooral op zichzelf zijn aangewezen, is de behoefte aan de steun van een almachtig wezen groter. In een verzorgingsstaat waarin het leven relatief zeker is, wordt het afhankelijkheidsbesef veel minder gevoed.

GELUK ALS RICHTSNOER VAN ECONOMISCH BELEID

Bovengaande analyse indiceert dat marktwerking niet alleen via welvaarts- en werkgelegenheidscreatie van invloed is op geluk. Zowel het ontbreken als het overmatig aanwezig zijn van concurrentie schaadt het menselijk geluk ook via andere factoren, zoals gevoelens van onzekerheid, kwaliteit van gezondheid, gemeenschap, onderling vertrouwen en moraal. De boodschap dat een uitbundige welvaartsstaat met veel overheidsbescherming mensen belemmert om zelfvertrouwen op te bouwen en verantwoordelijkheid te nemen, is inmiddels bij de meeste politieke partijen in Nederland doorgedrongen. Maar op de weg naar meer marktwerking is het ook van belang te realiseren dat er substantiële indirecte negatieve effecten kunnen uitgaan van te sterke concurrentie op geluk via andere factoren dan vervat in de klassieke doelstellingen van economisch beleid. Dit maakt het begrijpelijk waarom economen als Layard een pleidooi voeren om bij de bepaling van het economisch beleid ook de effecten op menselijk geluk mee te nemen. Dit kan belangrijke implicaties hebben.[1] Layard is een utilist en huldigt het standpunt dat mensen het gelukkigst zijn in een goede samenleving. Het bevorderen van het geluk van mensen dient dan ook het richtsnoer te zijn voor economisch beleid en de discussie over meer of minder marktwerking.

Het menselijk geluk als doelstelling van economisch beleid kan evenwel ook verdedigd worden op grond van andere ethische theorieën dan het utilisme. Het goede leven is bijvoorbeeld ook de leidraad in de deugdenethiek. Volgens Aristoteles is het doel van het menselijk leven welzijn of

geluk: '*Dat kiezen we altijd omwille van zichzelf en nooit omwille van iets anders... Geluk is dus duidelijk iets volkomens dat op zichzelf volstaat: het is het doel van ons handelen*' (Ethica Nicomachea: 1097b20). Volgens Aristoteles is een mens gelukkig als hij activiteiten van de ziel ontplooit die voortreffelijkheid weerspiegelen. Dit is het aanknopingspunt met pogingen om het realiseren van interne goederen als toets voor marktwerking te hanteren[2]. Het concept van interne goederen is een belangrijk onderdeel van de deugdenethiek van MacIntyre (1985), die stelt dat mensen alleen het goede leven kunnen realiseren als zij streven naar de interne goederen van de praktijk waarbinnen zij werken.[3]

Economen, zoals bijvoorbeeld Lans Bovenberg, zijn evenwel terughoudend om bevordering van menselijk geluk tot doelstelling van economisch beleid te verheffen.[4] De taak van de overheid is niet het creëren van de hemel. Ook in het beleidscircuit moet men erg wennen aan geluk als beleidsdoelstelling. Zo betoogde SER-voorzitter Rinnooy Kan onlangs op een conferentie in Wassenaar dat maatschappelijke welvaart — rekening houdend met externe effecten en niet-reproduceerbare goederen zoals natuur en duurzaamheid, en met de ontwikkelingsmogelijkheden van mensen elders en van toekomstige generaties — wel leidraad voor ons handelen zou moeten zijn. Maar hij had aarzelingen om nog een stap verder te gaan naar geluk als richtsnoer, omdat veel factoren, waaronder sterk persoonsgebonden, de mate van geluk bepalen.

Hoewel het bevorderen van geluk primair een taak is voor andere instituties, sluit dat een rol van de overheid niet uit

Hier kan men echter tegenin brengen dat de opkomst en verdere ontwikkeling van geluksonderzoek juist een bron van objectiverende informatie biedt, die zichtbaar maakt welke gemene deler ten grondslag ligt aan de geluksbeleving van mensen en op welke wijze economische factoren deze beïnvloeden. Hoewel ik de mening van Lans Bovenberg en Rinnooy Kan deel dat het geluk meer van niet-economische dan van economische factoren afhangt, en dat het bevorderen van geluk primair een taak is voor andere instituties, sluit dat een rol van de overheid niet uit. Omdat de vormgeving van de markt door het economisch beleid ook via niet-economische factoren het geluk beïnvloedt, is de overheid mede verantwoordelijk. Overigens stellen Bovenberg en Rinnooy Kan dit ook zelf min of meer: goed economisch beleid kan oorzaken van ongeluk helpen wegnemen. Dit impliceert toch een link tussen economisch beleid en geluk, en getuigt van het besef dat het economisch beleid zich daarvan rekenschap moet geven.

Noten

1 Om een voorbeeld te noemen: geluksonderzoek impliceert niet een lage maar juist een hoge belastingvoet. Brekke en Howarth (2002) leiden af dat een consumptiebelasting van 50% of een inkomstenbelasting van 33% optimaal is vanwege het negatieve externe effect van een stijging van het inkomen op de uitholling van geluk van anderen. Layard (2003) noemt een optimale belastingvoet van 60%, waarbij hij naast bovengenoemd effect ook rekening houdt met het geluksverminderend effect van gewoontevorming.
2 Zie ook de bijdrage van Claassen in deze bundel.
3 Voor een toepassing van de theorie van MacIntyre op de praktijk van cosmetische chirurgen, zie hoofdstuk 15 in Graafland (2007a).
4 Zo stelt Lans Bovenberg in zijn bespreking van *Het oog van de naald* in deze uitgave.

Referenties

Aristoteles, *Ethica Nicomachea*, Groningen: Historische Uitgeverij.

Berggren, N. en H. Jordahl (2006) 'Free to trust: Economic freedom and social capital, *Kyklos,* 59 (2), 141-69.

Bovenberg, A.L. en J.J. Graafland (2001) 'Externe effecten van betaalde en onbetaalde arbeid', *Christen Democratische Verkenningen*, 10, 11-18.

Brekke, K.A. en R.B. Howarth (2002) *Status, growth and the environment; Goods as symbols in applied welfare economics*, Edward Elgar: Cheltenham.

Dawson, J.W. (1998) 'Institutions, investment, and growth: New cross-country and panel data evidence', *Economic Inquiry*, xxxvi, 603-19.

Easterlin, R. (1974) 'Does economic growth improve the human lot?', in P. David en M. Reder (red.) *Nations and households in economic growth: Essays in honor of Moses Abramowitz*, New York: Academic Press, 89-125.

Easton, Steven T. en Michael A. Walker (1997) 'Income, growth, and economic freedom', *American Economic Review,* 87, 2 (May), 328–32

Florida, R. (2002) *The rise of the creative class. And how it's transforming work, leisure, community and everyday life*, New York: Basic Books.

Graafland, J.J. (2007a) *Economics, ethics and the market: Introduction and applications*, London: Routledge.

Graafland, J.J. (2007b) *Het oog van de naald. Over de markt, geluk en solidariteit*, Kampen: Ten Have.

Haan, J. de en J.E. Sturm (2000) 'On the relationship between economic freedom and economic growth', *European Journal of Political Economy,* 16, 215–41.

Kenny, C. (1999) 'Does growth cause happiness, or does happiness cause growth?', *Kyklos*, 52, 3-26.

Klein, N. (2002) *No logo*, Rotterdam: Lemniscaat.

Lane, R. (1994) 'The road not taken: Friendship, consumerism and happiness', *Critical Review*, 8, 521-554.

Layard, R. (2003) 'Happiness – Has social science a clue?', Lionel Robbins Memorial Lectures 2002/3, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, London.

MacIntyre, A. (1985) *After virtue. A study in moral theory*, London: Duckworth.

Ovaska, Tomi en Ryo Takashima (2006) 'Economic policy and the level of self-perceived well-being: An international comparison', *Journal of Socio-Economics,* 35, 308-25.

Schwartz, B. (2004) *The paradox of choice*, New York: HarperCollins Publishers Inc.

Scully, G.W. (2002) 'Economic freedom, government policy and the trade-off between equity and economic growth', *Public Choice,* 113, 77-96.

Sennett, R. (2000) *De flexibele mens,* Amsterdam: Byblos.

Shleifer, A. (2004) 'Does competition destroy ethical behavior?', mimeo 12 January 2004, Harvard University.

Sturm, J.E. en J. de Haan (2001) 'How robust is the relationship between economic freedom and economic growth?', *Applied Economics*, 33, 839-844.

Kunnen non-profits voor betere kwaliteit zorgen?

Nederland kent een relatief omvangrijke non-profitsector. Non-profits hebben vooral toegevoegde waarde als ze een eenduidige, geloofwaardige missie hebben. Ze kunnen die gestalte geven door een hogere kwaliteit te bieden of zich te richten op kwetsbare groepen. Non-profits met een sterke missie zijn in staat om intrinsiek gemotiveerde werknemers aan te trekken. In de praktijk bestaat het gevaar dat succesvolle non-profits niet alleen dit soort werknemers aantrekken, maar dat ook werknemers zónder missie meeliften. Dit kan de kwaliteit uithollen. Mogelijk vergroot de nieuwe rechtsvorm van maatschappelijke onderneming, met meer nadruk op de governancestructuur en de missie, de toegevoegde waarde van non-profits.

door *Raymond Gradus & Pierre Koning*

Raymond Gradus is als hoogleraar Bestuur en Economie van de Publieke en Non-profit Sector verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Pierre Koning is werkzaam bij de sector Marktordening van het Centraal Planbureau (CPB).

AL GERUIME TIJD KAN NEDERLAND ZICH beroepen op de grootste non-profitsector ter wereld (zie Salamon et al., 2003). Zo is circa 14% van de Nederlandse beroepsbevolking werkzaam in de non-profitsector, tegenover een gemiddelde van slechts 4,4% in enigszins vergelijkbare landen.[1] De Nederlandse non-profits zijn grotendeels gesitueerd in zogenoemde *service functions*: zorg, scholen, sociale dienstverlening en welzijn. In al deze sectoren gaat het om dienstverlening waar bij de meeste functies een zekere mate van professionaliteit vereist is en waar werknemers in loondienst werken.

De non-profitsector is dus omvangrijk én belangrijk voor de Nederlandse welvaartsstaat. Het belang van deze sector is de afgelopen jaar toegenomen. In 1995 kende deze sector 670.000 betaalde arbeidsplaatsen, in 2002 was dit aantal 840.000 (Kuhry, 2007). Verhoudingsgewijs was deze stijging zelfs groter dan voor de rest van de Nederlandse economie. Deze recente stijging biedt ten minste twee potentiële voordelen (Bovenberg en Gradus, 2001). Als werknemers over een missie beschikken bij het verrichten van bepaalde werkzaamheden, dan is het mogelijk hen minder loon te betalen dan in een winstgerichte omgeving het geval zou zijn geweest, met vrijwilligerswerk in het extreemste geval.[2] In dit verband wordt in de economische literatuur ook wel van *donated labour* gesproken. Andersom geredeneerd — en hiermee komen we op het tweede mogelijke voordeel — voor hetzelfde loon zijn werknemers bereid zich meer in te zetten, aangezien het mede om 'de goede zaak' gaat. Non-profitorganisaties kunnen hierdoor een betere kwaliteit of beter toegankelijke dienstverlening leveren, omdat de inspanningen van werknemers niet besteed kunnen worden aan een hogere winst.

In dit artikel gaan we nader in op de rol die non-profits vervullen: waarom bestaan non-profits, hoe vinden non-profits en *donated labour* elkaar, en wanneer maken non-profits 'een verschil' ten opzichte van winstgerichte bedrijven? We laten zien dat non-profits meerwaarde kunnen hebben, maar dat dit geen vanzelfsprekendheid is. Met name bij succesvolle non-profits kan de missie verwateren, waardoor het wervende en veelal kleinschalige karakter van non-profits afneemt.

Of non-profits in de kwaliteit of toegankelijkheid van dienstverlening daadwerkelijk 'een verschil maken' tegenover winstgerichte ondernemingen, is vooral een empirische kwestie. Een allesomvattend en algemeen geldend antwoord hierop is vooralsnog niet mogelijk. Toch proberen we de discussie ten minste bij één sector concreet te maken, namelijk de ziekenhuisbranche. Tot voor kort was hier een algemeen geldend winstverbod van kracht. In het nieuwe zorgstelsel gaan profits na verloop van tijd de markt bevolken (Hers en Wijnker, 2004).

Omdat deze beleidswijziging nog niet geïmplementeerd is, zijn nog geen empirische gegevens beschikbaar voor Nederland, en zijn we over de (relatieve) prestaties van non-profits versus profits voornamelijk aangewezen op de VS. Het blijkt dat Amerikaanse non-profits moeite hebben om zich in hun missie te onderscheiden van hun profitcollega's. Voor Nederland is dit extra relevant omdat ziekenhuizen vaak als een voorbeeld van een maatschappelijke onderneming worden genoemd. De vraag doemt dan ook op of het wetsvoorstel maatschappelijke onderneming aanknopingspunten kan bieden om de missie te verstevigen en daarmee (extra) *donated labour* aan te boren.

DE THEORIE VAN NON-PROFITS EN DONATED LABOUR

Non-profits als correcting device *voor marktfalen*

Non-profitorganisaties kunnen tekortkomingen van economische markten met alleen winstgerichte bedrijven wegnemen (Ben-Ner en Gui, 1991). Deze tekortkomingen worden ook wel marktfalen genoemd. Bij dienstverlening (*service functions*) manifesteren deze vormen van marktfalen zich het sterkst op drie fronten:

* Aanbieders zijn vaak beter geïnformeerd over de kwaliteit van hun dienstverlening dan consumenten (asymmetrische informatie). Het mogelijke gevolg hiervan is dat aanbieders beknibbelen op moeilijk te beoordelen aspecten van kwaliteit. Voorbeelden zijn diagnoses van artsen, of dienstverlening in een kinderdagverblijf. Reputatie-effecten kunnen hier enig tegenwicht bieden: na verloop van tijd kunnen de consequenties van een lagere kwaliteit zichtbaar worden en bedrijven hierop worden afgerekend. Maar ook kunnen non-profits tegenwicht bieden wanneer ze zich geroepen voelen kwaliteit te leveren, ook al is dit niet winstgevend.
* Externaliteiten: soms kunnen de verdiensten van een product of dienst verder reiken dan de consument alleen. Goed onderwijs, bijvoorbeeld, is niet alleen gunstig voor de toekomstige verdiensten van scholieren, maar kan ook via hogere belastinginkomsten bijdragen aan de maatschappij als geheel. In dit verband spreken we van het sociale rendement van scholing. Dergelijke externaliteiten kunnen zich ook voordoen in de zorg (voorkomen van verspreiding van ziekten) of bij reïntegratie (voorkomen van criminaliteit). Willen zulke (positieve) externaliteiten worden geïnternaliseerd, dan zou de prijs van dienstverlening lager moeten zijn dan de marktprijs. Non-profits zouden meer oog kunnen hebben voor positieve externaliteiten dan winstgerichte bedrijven, en hier dus meer werk van kunnen maken.
* Verdelingsmotieven kunnen ook een drijvende kracht zijn achter non-profits. Non-profits kunnen het als hun taak zien om de toegankelijkheid van bijvoorbeeld kinderopvang en opleidingen ook voor minder koopkrachtige consumenten te waarborgen. Bij verdelingsmotieven gaat het dus om de beperkte koopkracht van specifieke groepen die de toegankelijkheid in gevaar brengt.

Marktfalen leidt er dus toe dat de kwaliteit of de toegankelijkheid van dienstverlening onder druk komt te staan, of dat bepaalde verdiensten ervan niet in de prijs tot uitdrukking komen en dus eigenlijk te duur zijn. In

dat geval kunnen non-profits als *correcting device* optreden. Veelal gevoed door initiatieven van burgers, kunnen organisaties ontstaan die kwaliteit en of toegankelijkheid van dienstverlening hoger in het vaandel hebben staan dan winstgerichte bedrijven. In plaats van winstmaximalisatie zouden non-profits dus doelstellingen als kwaliteitsmaximalisatie (bescherming van de consument) of hoeveelheidsmaximalisatie (bredere toegankelijkheid) kunnen aanhangen.

Doorgaans staan non-profits dichter bij de burger dan overheidsorganisaties

Bestrijding van onvoldoende kwaliteit of onvoldoende toegankelijkheid wordt veelal beschouwd als een publieke taak. Dit roept dan ook de vraag op in hoeverre non-profits het voortouw moeten nemen, of dat er juist een rol voor de overheid is weggelegd. Anders geformuleerd: wanneer zijn non-profits te verkiezen boven overheidsorganisaties? Het antwoord op deze vraag is gelegen in de schaal van non-profits. Doorgaans staan non-profits dichter bij de burger dan overheidsorganisaties; door zich te richten op gelijkgezinde groepen kunnen non-profits beter maatwerk bieden dan publieke organisaties of strak gereguleerde private organisaties.[3] Aldus ontstaat meer kleur in het aanbod van dienstverlening. Dit vermindert ook de kosten van collectieve besluitvorming en dient de betrokkenheid bij de organisatie. In het verleden zijn non-profits vaak ontstaan op basis van kleinschalige initiatieven van burgers. Daarnaast geldt nog een ander, gerelateerd voordeel: non-profitorganisaties zijn beter in staat om *donated labour* aan zich te binden dan de overheid, die vaak meer doelen nastreeft en waarbij het derhalve minder zeker is dat inspanningen daar terecht komen waar de werknemer dat zou willen.

Mobilisatie van donated labour

Non-profitorganisaties komen vooral tot hun recht als ze werknemers met gelijkgestemde missies aantrekken en zich (daardoor) gesteund weten door donaties en (goedkope) arbeid. Intrinsiek gemotiveerde mensen passen beter in organisaties zonder al te sterk aangezette prestatieprikkels. In dit verband is sprake van *donated labour* als werknemers meer inspanningen leveren dan in hun functie omschreven staat, of als zij voor dezelfde inspanningen een lager salaris op de koop toe nemen — dit alles voor de missie. Het nastreven van kwaliteit- en hoeveelheiddoelstellingen is geloofwaardiger als non-profits ze uitdragen, aangezien deze een verbod hebben op het uitdelen van (potentiële) winst. De ruimte die hierdoor ontstaat, kan worden aangewend voor extra kwaliteit en toegankelijkheid van dienstverlening. Met andere woorden: het winstverbod is een signaal

dat producenten geven om het welzijn van burgers. Burgers zullen zich op hun beurt daarom meer geroepen voelen om schenkingen te doen aan non-profits, om vrijwilligerswerk te verrichten, of zich minder salaris te laten uitbetalen dan bij winstgerichte organisaties het geval zou zijn.

Toch is in de praktijk de schakel tussen non-profits en *donated labour* geen triviaal gegeven. Het winstverbod mag dan wel gelden als signaal dat de vruchten van *donated labour* niet ten gunste vallen aan eigenaars, maar er liggen verschillende kapers op de kust die de legitimiteit en de toegevoegde waarde van non-profits kunnen ondermijnen. Bepalend hiervoor is de vraag of (i) het management en de werknemers gelijkgestemd zijn in hun missie en (ii) hier ook daadwerkelijk naar handelen. De non-profitstatus alleen is dus een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor legitimiteit.

Intrinsiek gemotiveerde mensen passen beter in organisaties zonder al te sterk aangezette prestatieprikkels

Het eerste gevaar is dat bij verdeeldheid over de missie van non-profits, het signaal van de non-profitorganisatie verwatert. Waar staat de organisatie nu werkelijk voor? In een vennootschap worden de belangen van aandeelhouders als vanzelf min of meer op één lijn gebracht, aandeelhouders streven immers allemaal naar het maximeren van de waarde van het bedrijf. Zeker bij grotere non-profits ontbreekt echter een dergelijk mechanisme. Het vergt daarom de nodige tijd en energie om alle neuzen dezelfde kant op te krijgen en een duidelijke missie te formuleren. Dit is niet eenvoudig, aangezien non-profits zich richten op doelstellingen, bijvoorbeeld betere kwaliteit, die moeilijk meetbaar zijn.

Het tweede gevaar is dat het management of de werknemers van non-profits niet daadwerkelijk zullen handelen naar hun missie. Hoe succesvoller non-profits namelijk zijn in het aantrekken van gelden en *donated labour*, hoe groter de aanzuigende werking op ondernemers en werknemers die de missie (stilzwijgend) niet ondersteunen. De verleiding bestaat namelijk het voordeel waarover non-profits beschikken ten opzichte van winstgerichte bedrijven — dat met name gelegen is in het aantrekken *donated labour,* — voor zichzelf aan te wenden. Deze verleiding geldt zowel voor het management als voor werknemers. Non-profits ontberen de tegenkracht van aandeelhouders. Het management en de werknemers genieten derhalve een sterke positie, en ze kunnen hiervan profiteren door vriendendiensten, fraaie huisvesting, extra inkomen of vrije tijd, e.d. — dit alles als substituut voor winsten. Zeker als non-profits groeien in omvang en werknemers, en managers in dienst treden die zich minder verwant voe-

len met de missie dan de werknemers van het 'eerste uur', groeit dit risico. Sterker nog: omdat non-profits zich vaak richten op moeilijk te monitoren markten, kunnen werknemers zonder missie profiteren van de bovenmatige inspanningen van werknemers mét een missie. Evenzo kunnen werkgevers mét winstdoelstelling besluiten de non-profitstatus aan te nemen (Glaeser en Shleifer, 2001). In dat geval kunnen zij over *donated labour* beschikken, en eventuele opbrengsten die hiermee gemoeid zijn (indirect) voor zichzelf aanwenden.

De wisselwerking tussen *donated labour* en de non-profitsector is dus een complexe aangelegenheid. Non-profits moeten het vertrouwen winnen van werknemers met een missie. In geval van een doelstelling als bredere toegankelijkheid, is dit nog redelijk te doen. Voor de kwaliteitdoelstelling is dat echter niet eenvoudig: hoe kan je bewijzen dat je een verschil maakt ten opzichte van winstgerichte bedrijven? Juist die aspecten van kwaliteit waar non-profits een verschil zouden willen maken, zijn moeilijk meetbaar. De missie van non-profits is dus moeilijk vorm te geven. Dit onderstreept de noodzaak van een scheiding van toezicht en bestuur bij (grotere) non-profitorganisaties. Toezichthouders zullen hun oren niet te veel moeten laten hangen naar het management en werknemers, en goed zicht moeten houden op de oorspronkelijke doelgroep van de organisatie: de consumenten.

Relatieve prestaties van non-profits en de rol van de overheid

Voor verschillende dienstverlenende sectoren in de VS — ziekenhuizen, scholen en kinderopvang — woedt de discussie over verschillen in kwaliteit en efficiëntie al geruime tijd (voor een overzicht: zie Koning et al., 2007). De uitkomsten blijken doorgaans sterk sector- en situatiegebonden: soms scoren non-profits beter, soms andersom. Met de vorige paragraaf in het achterhoofd is dit niet echt verrassend: ideaaltypisch zouden non-profits zich door het aantrekken van *donated labour* kunnen onderscheiden van winstgerichte bedrijven — bijvoorbeeld wanneer het gaat om kwaliteit van dienstverlening — maar er zijn verschillende mechanismen die dit kunnen doorkruisen. Het saldo van effecten is daarmee onbepaald.

Ook de interpretatie van de relatieve prestaties van non-profits is niet vrij van problemen. Een lastig punt hierbij betreft de meting van kwaliteit: non-profits willen een verschil maken in kwaliteit die voor de consument — en daarmee ook al snel voor de onderzoeker — moeilijk observeerbaar is. De vraag die blijft knagen is dus: hadden we niet (nog) moeilijker observeerbare kwaliteit kunnen meenemen? Het tweede punt is dat non-profits en winstgerichte bedrijven hun gedrag op elkaar kunnen afstemmen. Indien sprake is van een sterke segmentering van markten is dit niet zo

belangrijk. Non-profits zouden bijvoorbeeld hogere kwaliteit met een bijpassend prijskaartje kunnen leveren, en winstgerichte bedrijven zouden de resterende markt kunnen bedienen. Wanneer echter sprake is van concurrentie tussen beide, is het waarschijnlijk dat verschillen in kwaliteit kleiner worden. Op zichzelf valt dit toe te juichen, maar andersom kan ook het geval zijn: een vermindering van kwaliteit van non-profits. Hoe dan ook, ook als er ogenschijnlijk geen of geringe verschillen zijn, kunnen non-profits ex ante toch een verschil maken.

Overheidssteun kan bij burgers de burgers de geneigdheid aan aan non profits een steentje bij te dragen wegnemen

Non-profits ontlenen hun ontstaansrecht doorgaans aan het bestrijden van marktfalen. Dit kan als een publieke taak worden opgevat, waar in sommige gevallen ook de overheid een initiërende rol had kunnen spelen, bijvoorbeeld door met regulering een gebrek aan informatie over kwaliteit van dienstverlening tegen te gaan. In sommige gevallen zou ze de dienstverlening zelf ter hand kunnen nemen. De overheid kan er echter ook voor kiezen te vertrouwen op het corrigerend vermogen van non-profits, of deze zelfs een duwtje in de rug te geven. In de praktijk komt dat dan veelal neer op fiscale vrijstellingen voor donaties.

Moeilijk is vast te stellen of bevoordeling van non-profits door de overheid gewenst is, zeker zolang empirie schaars is. De overheid ziet zich hierbij geconfronteerd met twee dilemma's. Het eerste dilemma heeft te maken met het succes van non-profits. Non-profits moeten daadwerkelijk een verschil maken ten opzichte van winstgerichte bedrijven. Dit betekent dat ze succesvol moeten zijn in het aantrekken van *donated labour*. De vraag is vervolgens of de overheid in die omstandigheden non-profits zou moeten ondersteunen. Hoe groter het succes van non-profits namelijk is, hoe groter de kans op afroming door winstgerichte ondernemers en werknemers zónder missie. Evenzo is niet gegarandeerd dat extra arbeidsplaatsen in de non-profitsector zullen worden bevolkt door intrinsiek gemotiveerde werknemers. Kortom, non-profits moeten een verschil maken, maar te veel succes kan weer leiden tot afroming.

Het tweede dilemma voor de overheid is die van verdringing van private donaties en *donated labour*. Overheidssteun kan bij burgers de geneigdheid om aan non-profits een steentje bij te dragen — zowel in geld als in natura — grotendeels wegnemen. Vooral wanneer de inzet van *donated labour* vermindert, is dit mogelijk kwalijk, omdat de inzet van intrinsiek gemotiveerde werknemers relatief efficiënt kan zijn. Ondersteunend beleid kan dus pervers werken.

CASE STUDIE: ZIEKENHUIZEN IN DE VS

Sinds het begin van de jaren negentig zijn in de vs veel studies verschenen naar verschillen in kwaliteit en toegankelijkheid van for-profit en non-profit ziekenhuizen. Om met de meting van kwaliteit te beginnen: een recente samenvattende overzichtsstudie van Eggleston et al. (2006) geeft aan dat de rechtsvorm van organisaties geen systematische verschillen oplevert in sterftecijfers van ziekenhuizen. Vooral sinds het midden van de jaren negentig zijn eventuele verschillen niet noemenswaardig. Eggleston c.s. verklaren dit onder meer doordat for-profit en non-profit meer op elkaar zijn gaan lijken, vooral waar het gaat om de omvang van ziekenhuizen. Bovendien is de concurrentie tussen ziekenhuizen toegenomen.

Voor wat betreft de toegankelijkheid van dienstverlening is de literatuur minder eenduidig. Zo vindt Sloan (2000) dat de omvorming van non-profits naar for-profits in drie Amerikaanse staten gepaard is gegaan met het afstoten van minder of niet winstgevende activiteiten, zoals aidspreventie, rehabilitatieprogramma's en het niet behandelen van onverzekerde patiënten. Horwitz (2005) stelt daarentegen dat de concurrentie op markten in het algemeen ziekenhuizen ertoe aanzet om minder winstgevende activiteiten af te stoten, ongeacht de rechtsvorm. In dat geval is regulering door de overheid vereist om voldoende toegankelijkheid te garanderen. Alleen in staten met geringe regulering én weinig concurrentie zijn er aldus aanwijzingen dat non-profits betere toegankelijkheid waarborgen.

Kenmerkend voor een maatschappelijke onderneming is dat ze geen aandeelhouders heeft, maar drijft op haar sociale missie

De les die uit de Amerikaanse studies valt te trekken, is dat er geen automatisme is dat non-profits publieke belangen zullen afdwingen en dat de overheid terughoudendheid zal moeten zijn bij het specifiek (fiscaal) steunen van non-profits in de ziekenhuissector. Algemenere vormen van regulering, bijvoorbeeld vergroting van transparantie van dienstverlening en inkomenssubsidies gericht op kwetsbare groepen, zijn geschikter om vormen van marktfalen te bestrijden. Tevens wijzen de studies erop dat toegankelijkheid een aandachtspunt is, zeker in de transitiefase naar een nieuw zorgstelsel (zie ook Hers and Wijnker, 2004).

Interessant voor de Nederlandse discussie is de vraag hoe voor de ziekenhuissector de ontwikkeling van een maatschappelijke onderneming moet worden geduid. Kenmerkend voor een maatschappelijke onderne-

ming is dat ze geen aandeelhouders heeft, maar drijft op haar sociale missie. Bovendien wordt ingezet op de professionalisering van het bestuur en de behoefte aan een goede (horizontale) verantwoordingsstructuur (zie ook WI, 2005). Met name voor ziekenhuizen kan een dergelijke vorm dus de herkenbaarheid van de missie vergroten. Veel zal afhangen van de invulling van het wetsvoorstel en of toegankelijkheid daarbij een rol speelt.[4]

BESLUIT

Non-profits kunnen een signaal zijn voor kwaliteit en *donated labour*. Dit geldt zeker voor Nederland, waar de non-profitsector relatief omvangrijk is. Non-profits en *donated labour* gaan vooral goed samen als sprake is van een eenduidige, geloofwaardige missie: betere kwaliteit of bredere toegankelijkheid van dienstverlening. De ervaringen in de ziekenhuissector in de VS leren dat onder specifieke omstandigheden — met name staten met geringe regulering en weinig concurrentie — non-profits inderdaad een dergelijke missie gestalte kunnen geven door een betere toegankelijkheid te bieden. Belangrijk daarbij is de constatering dat in het algemeen non-profits geen panacee vormen voor alle vormen van marktfalen die op de ziekenhuismarkt optreden; ook regulering van de overheid is van belang om voldoende kwaliteit te kunnen leveren. Bovendien kunnen non-profits gevoelig zijn voor de verleiding om het voordeel waarover zij mogelijk beschikken ten opzichte van winstgerichte bedrijven, deels voor zichzelf aan te wenden, in de vorm van hogere lonen bijvoorbeeld.

Of non-profits daadwerkelijk een verschil maken, is vooral een empirische kwestie. Voor de Nederlands situatie biedt dit verscheidene interessante mogelijkheden voor verdieping. Dit geldt, behalve voor de ziekenhuissector, ook voor de sectoren cultuur en recreatie, onderwijs en kinderopvang. De uiteindelijke vertaalslag naar overheidsbeleid is echter complex. Ook als non-profits inderdaad betere kwaliteit leveren dan forprofits, is het de vraag of overheidssteun niet averechts kan werken. Ten eerste zullen ondernemers en werknemers zonder missie willen meeliften op de voordelen die de overheid dan biedt. Ten tweede bestaat het gevaar dat *donated labour* zich terugtrekt.

Meer winst is te halen door de transparantie van prestaties op gemengde markten te verbeteren. Momenteel zijn de prestaties van non-profits en profits in Nederland — bijvoorbeeld in de zorg en de kinderopvang — slechts in geringe mate inzichtelijk gemaakt. Voor burgers is het van belang dat deze kwaliteit inzichtelijk is, zodat zij een goede afweging kunnen maken en non-profits tot hun volle wasdom kunnen komen. Een adequate vormgeving van de maatschappelijke onderneming zal daar zeker ook aan bijdragen.

Noten

1 Salamon et al. (2003) hebben voor 35 landen (16 ontwikkelde economieën (waaronder Nederland), 14 ontwikkelingslanden en 5 voormalige communistische landen) de omvang van de non-profitsector in kaart gebracht. In hun definitie kennen non-profitorganisaties een verbod op het uitdelen van de winst naar oprichters en kapitaalverschaffers. Het gaat hier in de regel om stichtingen en verenigingen.

2 Een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking verricht vrijwilligerswerk bij non-profitorganisaties. In de non-profitsector waren in 1995 2,8 miljoen vrijwilligers actief in 406.000 voltijdse plaatsen.

3 De aantrekkelijkheid van non-profits is dat zij op de menselijke maat toegesneden aanpak kan bieden. Dit wordt ook benadrukt door de bijdrage van Dolsma en Van Asselt in dit nummer.

4 Hierover is op moment van schrijven nog geen informatie beschikbaar.

Literatuur

Ben-Ner en B. Gui, 1991, The Theory of Nonprofit Organizations Revisited, in: Anheier, H. K., Ben-Ner, Avner (eds.), *The Study of the Nonprofit Enterprise: Theories and Approaches*, New York, Kluwer Academic/Plenum Books, 2003, 3-26

Bovenberg, A.L. en R.H.J.M. Gradus, 2001, De economie van moeder Theresa, *Economisch-Statistische Berichten*, 86 (4315), 516-518.

Eggleston, K., Y. Shen, J. Lau, C.H. Smid en J. Chan, 2006, Hospital ownership and quality of care: What explains different results?, NBER Working paper 12241.

Glaeser, E.L. en A. Schleifer, 2001, Not-for-profit entrepreneurs, *Journal of Public Economics*, 81, 99-115.

Hers, J.F.P. en C.G.A. Wijnker, 2004, Leidt winststreven in de zorg tot welvaartswinst, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 36, 163-172.

Horwitz, J.R., 2005, Does corporate ownership matter? Service provision in the hospital industry, NBER Working paper W11376.

Koning, P, J. Noailly en S. Visser, 2007, Do Not-for-profits make a difference in social services? A Survey study, *The Economist*, fortcoming.

Kuhry, B., 2007, Profile of the Dutch non-profit sector, presentatie tijdens TILEC/CPB/EZ-workshop.

Salamon, L.M., S. Sokolowski en R. List, 2003, Global Civil Society: an overview, John Hopkins University: Center for Civil Society Studies.

Sloan, F.A., 2000, Not-for-profit ownership and hospital behavior, in: *A.J. Cutler and J.P. Newhouse (eds), Handbook of Health Economics*, 1141-1174, Elsevier.

Wetenschappelijk Instituut van het CDA (2005). Investeren in de samenleving: een verkenning naar de missie en de positie van de maatschappelijke onderneming, Den Haag.

Tonnus Oosterhoff

Poes heeft een godsdienstige inborst:
hij zit graag achter de halfopen deur
naar vertrouwde stemmen te luisteren.
Het kind; de verkrachter; de bijzit.
Geritsel. Een plof. Het kind.

De markt belt rond etenstijd,
verkracht de brievenbus gratis
met eet- en woonaanbiedingen,
sluipt in als beleggingsadviseur,
ligt op schappen in hinderlaag.

Het zelfstandig kind, voor de vangst
gekweekt, koopt met geleend
geld bedorven vlees, service
van KPN-kwaliteit, menswaardige
zorg die te laat komt.

Buiten de begeerte mijmert het
dauwpunt van ware grootte
– afgebroken tanden, wormen,
een staart als een koningsmantel –
over de ziel als rustplaats.

Tonnus Oosterhoff (1954) is schrijver Zijn laatste publicatie is de poëziebundel *Hersenmutor Gedichten 1990-2005* (2005). De eerstvolgende bundel zal begin 2008 verschijnen, en is getiteld titel *Ware grootte*.

Politieke visies op de markt

Marktwerking en de maatschappelijke onderneming

Er is een groeiende behoefte bij maatschappelijke organisaties om op niet-commerciële basis te kunnen ondernemen, met het oog op de realisatie van maatschappelijke doelstellingen. Dat vraagt tevens om een versterking van de maatschappelijke inbedding van de organisaties. De proeve van wetsvoorstel voor de maatschappelijke onderneming voorziet hierin. Ze maakt tevens verdere deregulering mogelijk.

door *Guusje Dolsma & Evert Jan van Asselt*

Guusje Dolsma is werkzaam bij VNO-NCW, zij schreef dit artikel op persoonlijke titel. Evert Jan van Asselt is plaatsvervangend directeur Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

DE NON-PROFITSECTOR IN NEDERLAND is één van de grootste ter wereld.[1] Deze sector verzorgt een scala aan maatschappelijke diensten en producten in onze verzorgingsstaat: in zorg, onderwijs, cultuur, media, pensioenen en wonen. Ongeveer 70% van de dienstverlening in onderwijs, zorg en welzijn wordt door private, non-profitinstellingen verzorgd. Ook 70% van de huurwoningen en verzorgingscentra is in handen van woningbouwcorporaties. De woningverhuur kent van oudsher concurrentie door de keuzevrijheid van burgers om te kiezen voor een bepaalde (commerciële) verhuurder.

Zo is in het onderwijs de competitie tussen de instellingen om de gunst van de leerling/student sterk ontwikkeld. En ondanks de 'planeconomie' in de zorg heeft de patiënt, mede door de toegenomen mobiliteit, keuzevrijheid behouden.

OOK WEL MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMINGEN GENOEMD

Een andere naam voor bepaalde non-profitorganisaties is maatschappelijke onderneming.[2]

Steven de Waal heeft het concept van maatschappelijk ondernemen geïntroduceerd. 'In het kort komt het erop neer dat de maatschappelijke onderneming een erkende private non-profitonderneming is die in hoge mate wordt gefinancierd vanuit publieke/collectieve middelen en daarvoor ook publieke dienstverlening volgens wettelijke rechten en regels levert. (...) Tenslotte houdt het concept in dat deze private organisaties, die immers een sterk hybride karakter hebben en tegelijk belangrijke vormen van publieke dienstverlening verzorgen, onder grote druk staan om zich zelfstandig te verantwoorden naar de samenleving en daar stimulerend en betrokken middenin te staan.'[3]

Het CDA heeft de afgelopen jaren nadrukkelijk het concept van de maatschappelijke onderneming op de agenda gezet. Het hanteert de volgende definitie. 'Maatschappelijke ondernemingen zijn gewone ondernemingen, maar zonder winstuitdeling aan aandeelhouders (nv/bv/cv) of leden (cooperatie/onderlinge). Maatschappelijke ondernemingen werken met ingehouden winst en hebben daarom de vorm van een vereniging of stichting en werken complementair aan overheidstaken.'[4]

De maatschappelijke onderneming is geen alternatief voor marktwerking en privatisering, maar wel voor (ver)commercialisering

'De goederen en diensten die de maatschappelijke onderneming "produceert" zijn geen publieke taken, maar een economische activiteit. Maatschappelijke ondernemingen vallen dan ook onder de werkingssfeer van de Wet Economische Mededinging omdat het geen publieke organen zijn die taken in opdracht van de staat uitvoeren. De maatschappelijke onderneming is zo bezien niet een hybride organisatie tussen de domeinen van de markt en de staat, maar opereert op de markt (naast commerciële ondernemingen). (...) Het is geen alternatief voor marktwerking en privatisering maar wel voor (ver)commercialisering.'[5]

Naast alle overeenkomsten is een belangrijk verschil tussen de bovenstaande definities de positie van de maatschappelijke onderneming. Bij De Waal ligt het accent meer op de non-profitorganisatie als uitvoerder van overheidsbeleid, bij de definities van CDA zijde gaat het bij de maatschappelijke onderneming vooral om een maatschappelijke activiteit op de markt. In het coalitieakkoord[6] staat het zo: 'Bij de invulling van overheidszorg en publieke voorzieningen wordt zoveel mogelijk ruimte gelaten voor maatschappelijke betrokkenheid en eigen initiatief. In dat kader wordt de rechtsvorm van een maatschappelijke onderneming ingevoerd.' Verderop staat: 'Woningcorporaties zijn maatschappelijke ondernemingen

die een belangrijke maatschappelijke taak[7] vervullen', en over de zorg: 'Er zal ruimte worden geboden voor ondernemerschap en privaat kapitaal, bij voorkeur langs de weg van de maatschappelijke onderneming. Nieuwe toetreders moeten niet onnodig worden belemmerd'.

SOCIALE GRONDRECHTEN VERGEN GOED FUNCTIONERENDE MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES

De terreinen van de verzorgingsstaat waar we over spreken, betreffen de sociale grondrechten. De staatsrechtelijke betrekkingen tot het middenveld zijn tijdens de behandeling van de grondwetswijziging in 1975 uitgekristalliseerd. De invulling door de overheid wordt vaak als volgt geïnterpreteerd. Aan de ene kant is er het individu als drager van vrijheidsrechten: de overheid moet zich onthouden van inmenging in de privésfeer van burgers. Aan de andere kant is er de zorgplicht van de overheid terzake van gezondheidszorg, huisvesting, enz. De feitelijke werkingssfeer van grondrechten is echter anders. Vrijheid is namelijk vaak institutioneel bepaald. Zonder vrije omroepen, vrije scholen, zorginstellingen en maatschappelijk initiatief is vrijheid een abstractie. Dáárom is aandacht is gevraagd voor sociale vrijheidsrechten,[8] om aan te geven dat achter vrijheidsrechten in de regel sociale functies en instituties schuil gaan.

De overheid is niet tegengesteld aan vrijheid en diversiteit, maar vormt daarvoor een voorwaarde.[9] Vrijheid is niet de afwezigheid van beperkingen, maar het vermogen om samen met anderen te realiseren wat ons ten diepste beweegt en wat nodig is voor ons bestaan. Daarin ligt besloten dat de samenleving niet uiteenvalt in een markt en een overheid, en niet primair wordt bepaald door concurrentie en publieke plicht, maar door samenwerking: in gezin, bedrijf, kerk en vele organisaties. De bijzondere aantrekkelijkheid van dit middenveld is dat het een aanpak kan bieden die op menselijke maat is gesneden. De overheid kan dit niet; zij moet in een rechtsstaat werken zonder aanzien des persoons, naar algemene regels en vaste procedures. De markt kan het ook niet; zij is uitkomst van blinde krachten. Alleen maatschappelijke samenwerking kan werken met aanzien des persoons en kan daardoor vaak doelmatiger en menselijker zijn, zonder dat dit minder waarborgen biedt.

De verwerkelijking van de verschillende sociale grondrechten veronderstelt dus en behoeft het bestaan van goed functionerende verbanden in het maatschappelijk middenveld. Het gaat daarbij om instituties die de overheid moet ondersteunen voor activiteiten op sociaalgrondrechtelijk terrein en die zij een optimum aan ruimte moet geven (vrijheidsrechten) voor ac-

tiviteiten die de overheid niet zomaar kan overnemen (de feitelijk horizontale werking van sociale grondrechten), zoals scholen met hun eigen pedagogische opvattingen, en zorginstellingen met hun specifieke zorgvisie. Dit betekent terughoudend en proportioneel zijn met regels en voorschriften. De overheid dient aan te sluiten bij de doelstellingen van maatschappelijke ondernemingen en bij de sociale en ideële initiatieven van mensen.

In christendemocratische kring is verder uitgewerkt hoe de overheid dit kan vormgeven.[10] Uitgangspunt is dat de overheid de toegankelijkheid van maatschappelijke dienstverlening dient te waarborgen, maar het realiseren daarvan zoveel mogelijk aan mensen en hun instellingen zelf overlaat.

WAAROM EEN NIEUWE RECHTSPERSOONSVORM OF PREDICAAT VAN DE MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMING

Er is een groeiende behoefte bij maatschappelijke organisaties om te kunnen ondernemen, met het oog op hun maatschappelijke doelstellingen.[11] Dit heeft te maken met de behoefte aan groeiend professioneel bewustzijn, de behoefte aan zelfstandigheid, kritischer wordende afnemers en een snel veranderende samenleving.

Dit vraagt om organisaties die deze taken ook bestuurlijk aankunnen. Het vraagt ook om een verschuiving van overheidstoezicht en –controle naar toezicht en verantwoording vanuit en tegenover de samenleving.

In toenemende mate opereren non-profitinstellingen in gebieden waar ook commerciële instellingen actief zijn of een plek krijgen. Naarmate er meer sprake is van vraagsturing en van marktwerking, is het voor de maatschappelijke onderneming van belang om zich duidelijk te kunnen afficheren als een instelling die niet op winstuitdeling is gericht. Om vertrouwenwekkend met die reputatie te kunnen werken, is het van belang dat de maatschappelijke onderneming zó wordt gestructureerd dat zij het beoogde vertrouwen ook waard is. Dit vraagt om rechtspersonenrechtelijke waarborgen voor verantwoording, toezicht en professionaliteit.

Veel instellingen lopen het risico footloose *te worden*

Nederland kent een grote varieteit in bestuursmodellen, met als gemeenschappelijk kenmerk dat het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid is verschoven van het particulier initiatief in de richting van de professionele bestuurder van de instelling. In de stichtingstructuur heeft dit ertoe geleid dat veel instellingen het risico lopen *footloose* te worden.[12] Organisaties die een maatschappelijk doel hebben, dreigen hun sociale inbedding te gaan verliezen. De behoefte aan een maatschappelijke

inbedding wordt juist groter naarmate meer aan het particuliere initiatief wordt overgelaten en hun verantwoordelijkheid voor maatschappelijke dienstverlening toeneemt. Brancheorganisaties van maatschappelijke ondernemingen hebben dit geprobeerd in te vullen met *governance* codes, die met name de verantwoording aan en betrokkenheid van de eigen maatschappelijke omgeving, de stakeholders, willen borgen.[13]

Tegen deze achtergrond heeft het CDA ervoor gepleit een nieuwe rechtspersoon in het Burgerlijk Wetboek in het leven te roepen. Inmiddels heeft minister Hirsch Ballin een 'proeve van een wetsvoorstel'[14] ter consultatie voorgelegd aan verschillende organisaties. Aan een regeling voor een afzonderlijke rechtspersoonsvorm zijn voor- en nadelen verboden. Bezien zal moeten worden of een modaliteitregeling of predikaatregeling alles afwegend niet wenselijker is (Modaliteitenregeling: de maatschappelijke onderneming vormt een modaliteit van een bestaande rechtspersoonsvorm. Predikaatregeling: het predikaat maatschappelijke onderneming wordt toegekend aan bestaande rechtspersonen die aan zekere, aanvullende vereisten voldoen).

DE MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMING

Mede op basis van deze proeve worden hieronder de positie en kenmerken beschreven van maatschappelijke onderneming op de gereguleerde markten.

Onderneming en winst

Maatschappelijke ondernemingen verstrekken op basis van eigen inzichten en risico prestaties en diensten die in de regel op sociaalgrondrechtelijk terrein liggen. De bestaansreden van de maatschappelijke ondernemingen ligt, net als van commerciële ondernemingen, in het nut dat anderen hechten aan hun producten en diensten.

Beide private ondernemingen onderscheiden zich van elkaar in de winstuitdeling. De maatschappelijke onderneming keert de winst uit aan het doel en de commerciële onderneming aan de aandeelhouder of deelnemer.[15] Winst maken is een voorwaarde voor continuïteit, maar het uitdelen en het maximaliseren daarvan passen niet bij het karakter van de maatschappelijke onderneming.[16]

Maatschappelijk belang of doelstelling

Maatschappelijke ondernemingen wijken ook wat doelstelling betreft af van commerciële ondernemingen. Scholen, ziekenhuizen en corporaties moeten in de statuten vastleggen dat zij zich 'ten doel stellen diensten te

leveren of werkzaamheden te verrichten die specifiek en uitsluitend zijn gericht op het daarmee gediende maatschappelijke belang'.

De maatschappelijke onderneming zal bij haar beslissingen en investeringsgedrag niet alleen het bedrijfseconomische, maar ook het maatschappelijke rendement tot richtsnoer nemen. Het gaat daarbij veelal om op kwaliteit, identiteit of ondersteuning van kwetsbare groepen. Maatschappelijke ondernemingen kunnen zich bijvoorbeeld ten doel stellen voor specifieke doelgroepen klantgericht maatwerk te leveren, ook door bijvoorbeeld 'onrendabele', lage (huur)prijzen. Verder kunnen zij het gebruik van voorzieningen bevorderen voor groepen die moeilijk te bereiken zijn. De maatschappelijke onderneming heeft zo een meerwaarde ten opzichte van vaak uniforme overheidsverzorging en de winstgerichte ondernemingen op de vrije markt.[17]

De maatschappelijke onderneming heeft een meerwaarde ten opzichte van vaak uniforme overheidsverzorging en de winstgerichte ondernemingen op de vrije markt

Verwacht mag worden dat maatschappelijke ondernemingen een relatief hoge kwaliteit leveren, omdat zij geen winst hoeven uit te keren aan aandeelhouders.[18] Alle inkomsten kunnen worden gebruikt om de doelstellingen te realiseren. Ook kan men gemakkelijker vrijwilligers aan zich binden en giften ontvangen. Vergeleken met overheidsinstellingen opereert men vaak kleinschaliger en responsiever. Dat levert het vermogen op flexibel op wensen in te spelen.

Inkomsten

De maatschappelijke onderneming levert diensten en goederen (gericht op het maatschappelijk belang), zodat daaruit inkomen kan worden verkregen. Het is in beginsel niet van belang of dat inkomen van de gebruikers komt, van de overheid of uit vergoedingen van verzekeraars. In alle gevallen wegen derden af hoe zij de diensten willen honoreren. Als de overheid een deel van de omzet van een culturele instelling voor haar rekening neemt, zijn dit voor de instelling gewone private inkomsten. De instelling verandert door de overheidsbijdrage niet in een overheidsdienst of een zelfstandig bestuursorgaan. Want elke particuliere instelling of onderneming moet het doen met het inkomen dat wordt verkregen uit de vervulling van het doel.[19]

Van belang is dat de overheid instrumenten kiest die maatschappelijk initiatief zoveel mogelijk ondersteunen en die innovatie en ondernemings-

zin bevorderen. Dit impliceert een voorkeur[20] voor vraagfinanciering boven aanbodfinanciering. Vanuit het CDA zijn eerder voorstellen gedaan om de financiering van belangrijke diensten te laten plaats vinden door afnemers. Zo is er gepleit voor een kanteling in de zorg, voor leerrechten, voor vraagsturing bij de kinderopvang, enz. Met toeslagen zijn lagere inkomensgroepen in staat om deze diensten zelf te betalen (huren, kinderkosten, zorgkosten).[21]

De maatschappelijke ondernemingen vallen daarmee buiten de Comptabiliteitswet en het toezicht van de Rekenkamer. Het gegeven dat sommige maatschappelijke ondernemingen een wettelijke taak hebben, betekent nog niet dat de gehele bedrijfsvoering een publieke organisatie is. Het toezicht op die wettelijke taak wordt dan — bijvoorbeeld van een bijzondere onderwijsinstelling — ingeperkt tot de onderwijsinhoudelijke aangelegenheden.

Het ministerie van BZK heeft onlangs een Werkgroep Publieke Verantwoording ingesteld, die zich buigt over de vraag hoe publieke verantwoording door (semi)publieke organisaties (verder) kan worden versterkt. Ook de Algemene Rekenkamer houdt zich met dit onderwerp bezig.[22] Beide gaan uit van een hybride karakter van deze organisaties. De keuze voor de rechtspersoon van de maatschappelijke onderneming slaat hier nadrukkelijk een andere weg in.

Concurrentie

Concurrentie is nodig om ondernemingen bij de les te houden. Dit is des te belangrijker omdat maatschappelijke ondernemingen geen tegenkracht hebben in de vorm van aandeelhouders. Als de maatschappelijke onderneming (te) zeker is van haar inkomsten, loopt zij het risico van verstarring en van defensieve strategieën. Maatschappelijke vernieuwing komt dan moeilijk van de grond.[23] Naarmate de onderlinge concurrentie ontbreekt door 'brandweerregio's', wordt de verleiding groter om het inkomen van de instelling aan de kosten aan te passen. De aandacht voor de functie en het doel gaat verslappen; de instelling wordt ineffectief en duur. De opbrengsten kunnen namelijk ook terechtkomen bij de leiding en de medewerkers van instellingen. De instelling kan zich hierdoor van haar doel verwijderen, met als gevolg een loskoppeling van kosten en productie (dienstverlening), waardoor deze onvoldoende met elkaar in de pas lopen en op elkaar betrokken blijven. De kwaliteit en de kwantiteit van de diensten zijn onvoldoende op de vraag gericht. De gebruikers zullen op andere wijze in de vraag voorzien, door bijvoorbeeld over de grens te gaan: ze wenden zich af van de instelling die de overheid heeft toegelaten, waardoor de relatie tussen kosten en productie nog schever komt te liggen. De individu-

ele voorkeuren van de gebruikers kunnen al lang zijn verlegd voordat deze instellingen daarop adequaat kunnen reageren.

GEREGULEERDE MARKTWERKING

Gereguleerde marktwerking biedt ruimte aan ondernemingen om in het aanbod de menselijke maat te hanteren en zich telkens te vernieuwen. Gereguleerd betekent dat de overheid de toegankelijkheid van elementaire voorzieningen dient te bevorderen. Er is sprake van een gelijk speelveld en gereguleerde marktwerking als publieke voorwaarden voor alle partijen gelijk uitwerken, de toelating een landelijk bereik heeft en er geen regionale monopolies door fusies ontstaan. Verder moet worden gewerkt met kostendekkende prijzen en een vrije toegang tot de kapitaalmarkt, inclusief mogelijkheid van borging.

Het betekent dat maatschappelijke ondernemingen financieel zelfstandig moeten zijn. Zo zijn in 1992 de gemeentelijke woningbedrijven geprivatiseerd en in 1995 de woningcorporaties financieel verzelfstandigd. De overheid heeft geen financiële betrokkenheid meer in kostprijsverlagende subsidies. De zorginstellingen zijn altijd financieel zelfstandig geweest, maar gingen sinds 1982 gebukt onder een kostenbudgettering met wettelijke tarieven, die de kostprijs ver boven de jaarlijkse inflatie deed stijgen. Noodzakelijke stappen in de deregulering van de zorg zijn het schrappen van wettelijke bepalingen inzake de bedrijfsvoering, de vergunningsplichtige bouw, het vrijgeven van de meeste tarieven en de opname van de vaste kosten in de tarieven. Maatschappelijk onrendabele investeringen worden zo niet langer vergoed. Wanneer in de zorg op termijn de rekening van het verblijf (met toeslagen) naar de bewoner verschuift, kunnen dezelfde tarieven voor intra- en extramurale verzorging en verpleging ten laste van de AWBZ komen. De instellingen dragen zo zorg voor de eigen continuïteit. Een transparant (eenvoudiger) tarievenbeleid vergroot het kostenbewustzijn en de efficiëntie. In het onderwijs worden de inkomsten al lange tijd vastgesteld op basis van een leerling/studentgebonden kostennormering. Hierdoor is een gelijk speelveld ontstaan dat de competitie heeft versterkt.

BINDING EN ZEGGENSCHAP

De proeve stelt voor dat de maatschappelijke onderneming naast een bestuur een raad van toezicht en een vertegenwoordiging van belanghebbenden heeft. Deze 'vergadering van belanghebbenden' ziet toe op het behartigen van de statutaire doelstelling van de instelling: de langetermijnvisie van de instelling, de marktpositie en fusie en de samenwerking met andere

instellingen. Het orgaan zou moeten bestaan uit mensen of instellingen die uit hoofde van de sociale doelstelling van de maatschappelijke onderneming betrokken zijn, maar ook de belanghebbenden, degenen die een direct belang kennen bij het opereren van de maatschappelijke onderneming. De maatschappelijke onderneming zou hierin enige vrijheid moeten hebben. Sectorspecifieke wetgeving over de *governance* moet zoveel mogelijk moeten worden vermeden.

De *governance*structuur wordt zo vergelijkbaar met die van een structuurvennootschap.

Verschil is dat in plaats van een vergadering van aandeelhouders er een vergadering van belanghebbenden of deelnemers is. Deze vertegenwoordiging van belanghebbenden vormt een bron van 'maatschappelijke legitimering' voor de maatschappelijke onderneming en biedt ook mogelijkheden de inbedding van de onderneming in de samenleving vorm te geven.

Verbetering van de *governance* van maatschappelijke ondernemingen maakt het ook niet nodig dat de overheid erop toeziet of maatschappelijke ondernemingen hun doelstellingen behalen.[24] De proeve van de nieuwe rechtspersoon in het Burgerlijk Wetboek opent de weg naar een verdere deregulering in de wet van de bedrijfsvoering van de maatschappelijke onderneming, om zo een doelmatiger inzet van het maatschappelijke kapitaal en de medewerkers voor de gebruikers mogelijk te maken.

1. Maatschappelijk beleggen

Binding kan ook financieel gestimuleerd worden. Het moet aantrekkelijker worden voor mensen om in financiële zin in deze ondernemingen te investeren, bijvoorbeeld ter versterking van het eigen vermogen. Bezien moet worden of mensen die investeren in deze ondernemingen, naar analogie van de fiscale regeling voor beleggingen in sociaalethische fondsen, in aanmerking kunnen komen voor vrijstellingen en de heffingskorting voor hun 'maatschappelijke beleggingen'. De financiële wederkerigheid die met de beleggingen kan ontstaan, versterkt de sociale inbedding van de maatschappelijke onderneming, geeft openingen voor ideële betrokkenheid en draagt daarmee bij aan het sociale kapitaal van de samenleving.

2. Toezicht maatschappelijke ondernemingen

Voor de maatschappelijke ondernemingen in zorg, volkshuisvesting, onderwijs, enz. kan eenzelfde set van eisen aan het financiële toezicht komen. Dit toezicht kan van de inspectietaken worden afgescheiden. De inspectietaken op het gebied van kwaliteit in de verschillende sectoren verschillen teveel van elkaar. Dat is voor het financieel toezicht niet het geval. Een nieuw orgaan voor het tweedelijnstoezicht op de maatschappelijke onder-

neming houdt het verticaal toezicht van De Nederlandsche Bank (DNB) op de financiële instellingen en het verticaal toezicht op de maatschappelijke instellingen gescheiden.

3. Waarborgfonds Maatschappelijke Ondernemingen

Vanwege de aanzienlijke overlap van het onroerend goed in de zorg met de woningcorporaties, ligt een bundeling van de kleine waarborgfondsen met het private WSW (Waarborgfonds Sociale Woningbouw) voor de hand. Het nieuwe Waarborgfonds Maatschappelijke Ondernemingen neemt alle garanties aan instellingen van de overheden over. De kosten van de borgstelling in het onderwijs en de zorg kunnen hierdoor omlaag.

MAATSCHAPPELIJKE VERNIEUWING

Maatschappelijke vernieuwing in volkshuisvesting, zorg en onderwijs is gebaat bij ruimte voor ondernemerschap en daarbij past een financiële verzelfstandiging en ontbureaucratisering. Maatschappelijke innovatie wordt bevorderd doordat nieuwe combinaties van dienstverlening gezocht zullen worden. Voorbeelden zijn er al: arbeid, onderwijs en wonen die samen 'kamers met kansen' scheppen: woon-leer-werktrajecten om jongeren een tweede kans te bieden. Welzijn en wonen werken samen aan 'woonzorgzones', zodat mensen zo lang mogelijk in hun eigen woonomgeving de regie kunnen voeren over de kwaliteit van hun leven.[25] De proeve van een wetsvoorstel voor de maatschappelijke onderneming zet de volgende benodigde stap: het verstevigen van de maatschappelijke inbedding van dergelijk, vernieuwend ondernemerschap.

Noten

1 Uit The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project blijkt dat Nederland wat werkgelegenheid betreft bovenaan staat, gevolgd door België en Ierland. Lester M. Salamon S.Wojciech Sokolowski Regina List, *Global Civil Society. An Overview*, Baltimore, 2003.

2 Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Investeren in de samenleving: een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming*, 2005. Dit artikel is mede gebaseerd op dit rapport.

3 S.P.M. de Waal, Vraagsturing: de noodzaak van goed politiek management, in: *Ontketening door vraagsturing? Christen Democratische Verkenningen, Themanummer 2002*, nr. 7/8/9, 2002.

4 J. de Hoop Scheffer en N. Dankers, Maatschappelijk middenveld met nieuwe spelers. In: *Christen Democratische Verkenningen 1999/6* .

5 J.P. Balkenende en G. Dolsma. De maatschappelijke onderneming in de gezondheidszorg. In: *Christen Democratische Verkenningen 2000/7-9.*

6 Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007.

7 Het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming (NTMO) omschrijft in het rapport uit 2003 *De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd* maatschappelijke ondernemingen als organisaties die 'opereren in een markt-

situatie, maar die tegelijkertijd hun middelen aanwenden om de samenleving te dienen', http://www.ntmo.nl.

8 A. Klink, *Christen-democratie en overheid. De christen-democratische politieke filosofie en enige staats- en bestuursrechtelijke implicaties*, Delft 1991, p. 169 en volgende.

9 P.H. Donner in een lezing *Eigen belang, enig belang?* tijdens studiedag van de dienst Kerk en Samenleving van het bisdom Roermond over het maatschappelijk middenveld, Kerkrade 25 april 2005.

10 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke gerechtigheid*, Houten 1989, hoofdstuk 7.

11 Sociaal-Economische Raad, *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, 2005.

12 G. van Dijk e.a., *De woningbouwcorporatie als maatschappelijke onderneming*, Assen, 2002. Met het omzetten van de vereniging in een stichting is vaak de democratische opbouw van de verenigingsstructuur verdwenen, ook al wordt geprobeerd om, behalve expertise van buiten, zoveel mogelijk stakeholders in de Raad van Toezicht te halen.

13 Bijvoorbeeld BrancheCode voor de maatschappelijke onderneming van NTMO.

14 Brief van de minister van Justitie, Rechtsvorm maatschappelijke onderneming,12 juli 2007.

15 De wetgever heeft overigens in het rechtspersonenrecht winst niet exclusief gekoppeld aan de commerciële onderneming. Ook verenigingen mogen winst maken, maar zij mogen deze niet uitdelen.

16 Mouwen spreekt over maatschappelijk rendement. 'De organisatie is niet gericht op *winst* maar op *maatschappelijk rendement* en streeft daarbij naar een zakelijke, op effectiviteit en efficiency gerichte bedrijfsvoering.' Maatschappelijk rendement geeft de maatschappelijke bestemming aan die een overschot dient te krijgen. In het alledaagse spraakgebruik heeft 'maatschappelijk rendement' ook een immateriële connotatie (maatschappelijke opbrengst). C.A.M. Mouwen, *Strategische planning voor de moderne non-profit organisatie*, Tilburg 2004.

17 NTMO, *De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd*, januari 2003.

18 Zie ook Gradus *&* Koning in deze bundel

19 Zie ook: E. Hirsch Ballin, Rechtsstaat, grondrechten en subsidieverhoudingen, Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht XCIX, *Rechtsstatelijke subsidieverhoudingen*; Alphen aan de Rijn 1988 (11-71).

20 Aanbodfinanciering en -planning worden daarmee dus niet van de hand gewezen. Het gaat, zoals aangegeven in *Publieke gerechtigheid* en in het *Program van Uitgangspunten,* om voorkeuren.

21 Zie onder meer CDA, *Gericht en rechtvaardig: een christen-democratische oplossing voor de armoedeval*, Den Haag 2000. In 1989 publiceerde de Tweede Kamerfractie van het CDA al het rapport *De moeite waard*. Zie verder Wetenschappelijk Instituut voor het CDA *Evenredig en rechtvaardig*, Den Haag 2001.

22 De Algemene Rekenkamer heeft een reeks onderzoeken uitgebracht naar instellingen die met publiek geld een in de wet geregelde taak uitvoeren, de zogenoemde rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). De Rekenkamer vindt dat de ministers inzicht moeten kunnen verschaffen in de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen door RWT's die onder hun toezicht vallen.

23 A.L. Bovenberg en R.H.J.M. Gradus, 'De economie van moeder Theresa', *Economisch Statistische Berichten*, 86 (4315), p. 516-519.

24 Zoals de Commissie Schilder in 2006 voorstelde om het externe toezicht op corporaties uit te breiden naar *governance*, maatschappelijke prestaties en efficiëntie. Dit voorstel leidt tot verstatelijking van de sector.

25 W.D. van Leeuwen, Publieke verantwoording door maatschappelijke ondernemingen. Het fundament ligt in de wijk, *Bestuurskunde* 1-05, 2005.

Oprukkende marktlogica brengt de samenleving schade toe

De 'logica' van de markt overheerst in gebieden waar zij aantoonbaar niet thuishoort. Bij private ondernemingen levert marktwerking, begrepen als gerichtheid op commercieel gewin, voordelen op, maar zijn ook overduidelijk duistere schaduwzijden van ongetemde concurrentie aanwijsbaar. Bij zaken die we als maatschappij van belang vinden, zoals zorg, energie en openbaar vervoer, is de logica van de markt niet goed toepasbaar en stuit zij onvermijdelijk op problemen. Hier zijn andere politieke afwegingen op basis van maatschappelijke criteria op zijn plaats.

door *Nico Schouten*

Medewerker Wetenschappelijk Bureau SP.

VAN OORLOGEN IS BEKEND DAT DE geschiedschrijving wordt gedomineerd door de overwinnaars, die gewoonlijk hun rol verheerlijken. Iets dergelijks ziet men ook in de vrijemarkteconomie. Dit is niet verrassend, want oorlogen zijn de ultieme, ongeremde vormen van concurrentie. Daarmee wil ik niet zeggen dat concurrentie het enige kenmerk van een vrijemarkteconomie is, of dat concurrentie altijd 'moordend' zou zijn. Het gaat er om de schaduwzijden voor ogen te houden en te beseffen dat er bij de beoordeling van de merites van marktwerking ook aandacht moet zijn voor de verliezen en de verliezers. Dát die afweging steeds meer wordt gemaakt is een enorme winst ten opzichte van tien jaar geleden. Steeds meer, maar nog onvoldoende; de 'logica' van de markt overheerst in gebieden waar zij aantoonbaar niet thuishoort.

* * *

Een markteconomie bestaat eigenlijk al heel lang, maar met grote beperkingen. Pas vanaf de 19e eeuw kennen we een snel uitdijende kapitalistische markteconomie. Die heeft, louter technisch gezien, in korte tijd veel

nieuwe goederen en diensten opgeleverd, en veel arbeidsbesparing in het productieproces. Daar wordt dan de loftrompet over gestoken. Maar voor een eerlijk beeld moet men ook de drama's voor ogen houden. De sociale gevolgen waren enorm, en de gevolgen voor de natuur zijn ook steeds beter in beeld geraakt. We zien het proces met zijn drama's in deze dagen herhaald in ontwikkelingslanden, China voorop. In de rijke landen groeien overigens weer de verschillen tussen rijk en arm. De roofbouw op de natuur — vooral zeeën en bossen — neemt verschrikkelijke proporties aan.

De roofbouw op de natuur — vooral zeeën en bossen — neemt verschrikkelijke proporties aan

De vraag is daarom legitiem of het niet anders had gekund, en of het niet hoog tijd wordt het anders te gaan doen. De economische winnaars doen dat niet en claimen zelfs successen van de sociale strijd als hun succes. Zo van: 'de vrije markt' (of 'het kapitalisme') heeft uiteindelijk voorspoed voor iedereen opgeleverd. Dit is evident onwaar als men de zaak wereldwijd en historisch bekijkt. Maar de slachtoffers hebben zelden een stem in de oordeelsvorming. Ook dit ziet men bij terugblikken op oorlogen. Het komt daarbij handig uit dat naar de mening van de doden niet meer kan worden gevraagd.

* * *

In haar partijprogram (kernvisie) 'Heel de mens' uit 1999 stelt de SP dat ieder mens telt en dat daarom niet eenzijdig naar economische successen kan worden gekeken. De SP pleit om die reden voor democratisering van de economie. Dit houdt niet in dat de voorziening van alle goederen en diensten in overheidshanden moet komen. Dit moet per onderwerp worden bekeken. De politieke strijd over het nut van marktwerking in de afgelopen jaren gaat over een reeks van diensten die van algemeen belang zijn, dat wil zeggen diensten waarvan een goede kwaliteit voor iedereen toegankelijk moet zijn, tegen een redelijke prijs. Deze strijd is vooral defensief geweest door de opkomst en verbreiding van de neoliberale ideologie in de jaren negentig van de vorige eeuw.

* * *

Bij de rechtvaardiging van het middel marktwerking (in feite commercie) wordt teruggegrepen op een abstracte economische theorie, die kortweg stelt dat onder adequate voorwaarden markten efficiënt werken. In die theorie zitten allerlei veronderstellingen die niet altijd en overal (kunnen) opgaan. Er schort veel aan het mensbeeld en aan het vermogen adequate voorwaarden te scheppen en in stand te houden. Efficiency wordt slechts

bedrijfseconomisch bekeken. De rol van de macht in bezitsverhoudingen wordt totaal genegeerd. De theorie is veel te idyllisch. De rauwe kanten van de werkelijkheid zijn weggeredeneerd in definities en modellen.

De rauwe kanten van de werkelijkheid zijn weggeredeneerd in definities en modellen

Niettemin kan worden onderschreven dat vrij ondernemerschap zinvol kan zijn. Het kan bijdragen aan de introductie van nieuwe producten en productieprocessen, en aan een zekere keuzevrijheid van burgers en ondernemingen en andere instellingen in de aankoop van goederen en diensten. In het kapitalisme is het ondernemerschap echter voornamelijk verbonden met particulier eigendom; en is marktconforme winstmakerij een dwingende noodzaak voor succesvol ondernemerschap. De voorziening in nuttige goederen en diensten is van ondergeschikt belang. In het hedendaagse aandeelhouderskapitalisme is de onverschilligheid voor het nut van goederen en diensten tot het uiterste doorgedreven. Diensten worden ook steeds meer zo abstract mogelijk, als 'producten' aangeduid. Geld, of de groei van het bezit in waardepapieren, is de maat geworden van alle waardeoordelen. Kennis en vaardigheden van mensen worden als 'menselijk kapitaal' opgevat, dus slechts van belang geacht voor economische bedrijvigheid. Beroepseer en toewijding van de mensen die het eigenlijke werk doen, hebben afgedaan ter meerdere glorie van de managers die aan hun ijdelheid het recht ontlenen in de salarispot te graaien.

De fixatie op financiële gezichtspunten is op zichzelf al een maatschappelijk probleem, maar voor allerlei diensten is het hoogst ongelukkig als het geld heel direct de maat is van waardeoordelen.

* * *

Over marktwerking wordt veel gezegd dat burgers hier profijt van hebben, omdat zij meer kunnen kiezen. Opmerkelijk is echter dat bij een aantal diensten juist de overheid inkoper is; bijvoorbeeld het openbaar vervoer en sinds kort de thuiszorg. De keuzevrijheid voor de burger is daarmee niet toegenomen. Het is de overheid die kiest en daarbij de prijs zwaar laat wegen; voor een deel gedwongen door de aanbestedingsplicht (Iets dergelijks ziet men ook in de gezondheidszorg waarbij aan verzekeraars de rol van inkoper is toebedeeld). Dat komt er in feite op neer dat de kosten moeten worden beperkt over de rug van het personeel dat de diensten verzorgt. Voor veel gebruikers is dat ook vervelend. Goedkoper personeel is veelal minder geschoold en minder gemotiveerd personeel. Stopwatchzorg is uitgeklede zorg. Voorstanders stellen dat er meer diensten zijn voor hetzelfde geld; maar het zijn wel diensten van een lager niveau. Het is dan ook geen

economische, maar een politieke keuze. De heersende politieke elite kiest voor belasting- en premieverlagingen voor met name de rijkeren, zodat die meer kunnen consumeren of speculeren, ten koste van de betaalbare toegang tot noodzakelijke diensten voor de rest en ten koste van een fatsoenlijke beloning voor de bekwaamheid en toewijding van het personeel dat die diensten verzorgt. Deze naakte politieke waarheid wordt verborgen achter economisch klinkend jargon.

* * *

Het belang van keuzevrijheid voor consumenten is niet absoluut. Het wordt gewoonlijk al beperkt door het beschikbare aanbod, waar producenten het meest over te zeggen hebben. Bij allerlei onoverzichtelijke zaken, zoals op het gebied van financiën, of waar deskundigheid van belang is, zoals in delen van de gezondheidszorg, is het voor veel mensen beter dat het goed wordt geregeld. En dat willen ze ook graag. Wie rondkijkt om te bezien waar veel mensen werkelijk voor willen 'winkelen', zal opmerken dat het dan vooral gaat om zaken waarbij zintuiglijke gewaarwordingen en prestige een rol spelen. Het gaat dan om dingen als kleur, smaak, gevoel, gemak, design en dergelijke. Op deze aspecten spelen mode en reclame in. De verhouding tussen prijs en kwaliteit is vaak ver te zoeken en kan zo van de ene op de andere dag (bij marktkooplui al het andere uur) gewijzigd zijn. Het vele gestunt met aanbiedingen laat dit zien, evenals de bewieroking van een imago.

Een lage prijs is vooral van belang voor mensen met een laag inkomen en mensen met meer hebzucht dan budget. Het is mijn persoonlijke ervaring dat ik het bij de toename van mijn inkomen prettig vond dat ik wat minder hoefde op te letten op de prijs van het één en ander. Ruimte voor enige zorgeloosheid is een waarde op zichzelf. De keuzevrijheid die me is opgedrongen bij energie en ziektekostenverzekering is gewoon irritant; het uitzoeken van aanbiedingen zonde van mijn vrije tijd. Dit geldt trouwens ook voor de telefonie.

* * *

Voor ondernemingen ligt de zaak anders. Die moeten alle kosten doorberekenen in de prijs van goederen en diensten die op hun beurt worden geleverd. De *homo economicus* is als idee ontleend aan de positie van de ondernemer in zijn economische omgeving. Dit idee heeft een centrale plek gekregen in liberale maatschappijbeschouwingen. Mensen kunnen echter in een heel andere omgeving een ander gedrag vertonen, op basis van een ander waardenstelsel dan het bedrijfseconomische perspectief. Als consumenten doen zij dit al, en als burgers in het bredere verband van de samenleving met inbegrip van politieke keuzes, kunnen zij dit ook doen.

Sociale, culturele en natuurwaarden spelen in het productieproces geen rol. Ze moeten door regelgeving min of meer worden gewaarborgd. Onder-

nemers kunnen er uit interesse of prestige aandacht aan geven, maar nemen dan wel een extra risico. Zonder regelgeving kunnen zij dit volhouden, zolang de concurrentie niet te zwaar is. Op wereldschaal zien we echter dat vrije concurrentie meer ruimte krijgt dan andere waarden. Het optreden van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) is een toonbeeld van mondiaal machtsmisbruik. Ontwikkelingslanden moeten bijvoorbeeld hun markten openstellen, zonder rekening te houden met de leefbaarheid van lokale gemeenschappen die zijn aangewezen op kleinschalige bedrijven.

* * *

Marktwerking zou door de concurrentie ondernemingen prikkelen het beter te gaan doen, zo luidt een andere veronderstelling. De praktijk leert dat dit helemaal niet zo hoeft te zijn. Het bestaan van consumentenorganisaties en consumentenprogramma's in de media wijzen er op dat er veel mis gaat. Ondanks strenge regelgeving kunnen mensen worden opgelicht. Goedkope rommel verdringt vaak goede producten doordat massaproductie prijsvoordelen geeft. Slimme marketing kan het winnen van een superieure techniek. Beroemd is de teleurstellende ervaring met het technisch superieure Video 2000 dat het aflegde tegen het slimmer vermarkte VHS. Een vraag in de markt moet koopkrachtig zijn en winst kunnen opleveren; anders wordt er niet geproduceerd. Hoe navrant deze logica van de marktwerking uitwerkt, is goed te zien in de slechte voorziening van geneesmiddelen in arme landen. Patenten zijn belangrijker dan patiënten.

De concurrentiedruk heeft grote problemen geschapen voor het milieu. De kosten zijn niet eenvoudig te incorporeren. De sjacheraar — de ultieme *homo economicus* — ontduikt regels en calculeert boetes in als kostenpost. Hij verkrijgt daarmee een concurrentievoordeel waarmee de samenleving niet is gediend. Concurrentie kan dus tot negatieve effecten leiden. Economen noemen dit marktfalen. Dit is ideologie, want het wordt als afwijking van het normale gedefinieerd, in plaats van als één van de normale effecten.

Concurrentie, of liever gezegd competitie, kan nuttig zijn, maar laten we dan wel bekijken wat het doel is en hoe het uitwerkt. In de commerciële competitie is financieel rendement het dominerende doel, en is de verbetering van een voorziening slechts van belang voor zover het dienstig is aan het rendement van een onderneming. Onder druk van de afnemers kan een verbetering van de voorziening noodzakelijk worden, maar die druk is er niet altijd en overal. Bovendien zijn ondernemingen vaak bezig de concurrentie zoveel mogelijk te beperken. Bijvoorbeeld door beheersing van verkoopkanalen.

* * *

Concurrentie is gelukkig niet het enige beschikbare middel om beoogde verbeteringen tot stand proberen te brengen. Het kan ook door een be-

tere samenwerking van alle betrokkenen, al of niet onder druk van een overheid. De interesse in een goede dienstverlening staat dan voorop, en betrokkenen moeten zich allemaal gewaardeerd weten. Toewijding speelt ook mee. Samenwerking wordt al wijd en zijd gepropageerd voor allerlei zaken, ook op mondiaal niveau. Het is nodig om de anarchie in de wereld te beteugelen. Ook de anarchie zoals die is belichaamd in de economische concurrentie. Tegen deze achtergrond is de roep om meer marktwerking heel ouderwets.

Al enkele jaren groeit in bredere kringen de twijfel over het nut van marktwerking in allerlei nieuwe sectoren. De SP is zeker niet meer de enige partij die kritiek heeft. Op enkele sectoren zal ik hieronder nader ingaan. Sectoren waar al jaren veel om te doen is, namelijk zorg, openbaar vervoer en energie. Het zal duidelijk zijn dat bij een zekere gereserveerdheid over het nut van marktwerking in het algemeen, sneller een kritisch oordeel komt in concrete gevallen met bijkomende bijzonderheden.

* * *

In het brandpunt van de aandacht staat de marktwerking in de gezondheidszorg. In feite gaat het vooral om commerciële vormen van marktwerking, omdat keuzevrijheid en particulier initiatief in de zorg al heel lang bestaan. Regulering en via de overheid gefinancierde instellingen zijn er gekomen omdat de vrije markt geen betaalbare zorg voor iedereen kan garanderen. De productie en de verkoop van geneesmiddelen zijn wél op commerciële leest geschoeid. De uitwassen zijn zichtbaar in onder andere het gebrek aan onderzoek naar middelen die commercieel niet interessant zijn, exorbitante winstmarges en reclame-uitgaven.

Een wezenlijke voorwaarde voor marktwerking volgens de gangbare theorie — geen noodzaak tot koop of beschikbaarheid van voldoende alternatieven — is niet, of nagenoeg niet aanwezig. Iemand die ziek is wil, normaal gesproken, beter worden. Vanouds gaat het daarom bij de zorg voor een belangrijk deel om sociale en ethische motieven. Die bieden een betrokkenheid en een inzet die de commercie niet kan bieden. Bovendien nodigt de commercie uit tot voorkruipzorg. De meestbiedende hoort immers bij marktwerking voorrang te krijgen.

Commercie is geen alternatief voor bureaucratie, maar creëert het juist

Het motief voor meer marktwerking is niet betere zorg te krijgen, maar om tot bezuinigingen te komen. Althans bezuinigingen in de sfeer van premie- en belastingheffing. Daarom moet er zoveel worden geadministreerd en verantwoord. In de Verenigde Staten is de zorg vanouds commercieel opgezet, maar zijn de

totale uitgaven voor zorg hoger, terwijl miljoenen mensen ervan verstoken zijn. De belangen zijn bij elke stap zo hoog — mede door de claimcultuur — dat er eveneens veel moet worden geadministreerd en verantwoord. Commercie is geen alternatief voor bureaucratie, maar creëert het juist.

Nodig is het weer meer ruimte te geven aan de sociale en ethische motieven waarvoor mensen in de zorg willen werken. Nodig is ook dat de organisatie in grote instellingen meer op samenwerking wordt georiënteerd in plaats van dat er allerlei kleine zelfstandigen langs elkaar heen werken. Zie voor een behandeling van de nadelen van marktwerking in de dagelijkse praktijk het SP-rapport *De zorg is geen markt*.[1]

* * *

In het stads- en streekvervoer is er in juni in de Tweede Kamer een meerderheid gevonden om de verplichting tot aanbesteding niet langer meer te laten gelden voor de vier grote steden. Dit geldt alleen voor Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, want het vervoersbedrijf van Utrecht is al verkocht. Het laat zien dat er meer oog is gekomen voor de nadelen. Het ging in de praktijk vooral om bezuinigingen over de rug van het personeel. Daarnaast oogsten vervoersbedrijven eenmalig rendement door de verkoop van veel vastgoed. Al in 2004 bleek dat de verwachte reizigersgroei niet werd gehaald. Tegenover groei op goed lopende lijnen, waar ook de frequentie was verhoogd, stond daling op andere lijnen, die voor een deel werden opgeheven of ingekort.[2]

De concurrentie werkte in zoverre dat de grootste drie bedrijven, in hun drang marktaandeel te veroveren, laag inschreven met opgedofte beloften over hun leveranties. De toezegging van extra dienstregelinguren ging onder andere ten koste van reserves in chauffeurs en bussen, zodat veel rituitval plaats vindt en opvang van gestrande reizigers en chauffeurs achterwege blijft. Te krappe dienstroosters leiden tot vertragingen en aansluitingsproblemen. Steeds meer wordt gebruik gemaakt van goedkopere uitzendkrachten, die weinig of geen lijnenkennis hebben en de reizigers dus minder kunnen helpen. De achteruitgang in de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van het personeel heeft inmiddels bijgedragen aan een schreeuwend tekort aan chauffeurs. Hierbij speelt ook het gebrek aan investeringen in scholing, uit vrees dat die de concurrent ten goede komen. Op onderhoud en schoonmaak is ook bezuinigd. De aanbesteding heeft duidelijk tot veel teleurstellingen geleid, zodat enkele provincies de regie weer meer naar zich toetrekken.

* * *

De concurrentie tussen energiebedrijven (gas en stroom) heeft ertoe geleid dat meer gebruik is gemaakt van goedkopere stroom uit het buitenland en dat er jaren weinig is geïnvesteerd in nieuwe centrales. Deze bezuiniging

heeft de burger geen lagere prijs opgeleverd. Grote bedrijven konden door hun marktmacht profiteren. De burger is ook zelf verantwoordelijk geworden voor het onderhoud achter de voordeur, met de risico's van dien. Mensen met een betalingsachterstand worden veel sneller afgesloten, zonder dat rekening wordt gehouden met sociale omstandigheden, of met de veel voorkomende eigen administratieve fouten. Door de voortdurende reorganisaties en centralisatie van aanspreekpunten is de service verslechterd. Vooral het wisselen van energiebedrijf heel veel treurnis gebracht. De energiebedrijven staan al jaren op hoge plaatsen in negatieve waarderingscijfers. Provincie- en gemeentebesturen hebben als aandeelhouders te weinig toezicht uitgeoefend.

We zitten niet op nieuwe fusies te wachten en zien ook geen heil in de internationale ambities van de directies. Dit leidt uiteindelijk tot oligopolievorming, en in Nederland tot verlies van zeggenschap over de energievoorziening. Vooral bij stroom kan de voorziening te gemakkelijk worden gemanipuleerd, om met een gecreëerde schaarste winstmarges te vergroten. Zolang de bedrijven voornamelijk in Nederland blijven, is er geen dwingende reden tot afsplitsing van netwerken. Ook grootschalige productie-eenheden dienen in overheidshanden te blijven. Mede omdat op centraal niveau het beste de voortdurende wisselingen tussen vraag en aanbod (onbalans) kan worden opgevangen. Kleinschalige, voornamelijk op zelfvoorziening gerichte productie-eenheden, kunnen aan de vrije markt worden overgelaten, al of niet met stimuleringsmaatregelen gericht op energiebesparing en gebruik van alternatieve energiebronnen. Dit kan ertoe leiden dat er minder grootschalig geproduceerd hoeft te worden, zodat de omzet van energiebedrijven daalt. Een overheidsbedrijf kan zich dit permitteren, een privaat concern niet.

* * *

Dit zijn drie voorbeelden van diensten waarvoor de logica van de marktwerking tot zeer onwenselijke situaties leidt. Wat wenselijk en onwenselijk is voor de maatschappij, bepaalt die maatschappij zélf. Het is de taak van politici de logica van de maatschappij, en niet die van een gemankeerde economische theorie, te vertegenwoordigen.

Noten

1 Uitgave wetenschappelijk bureau SP onder redactie van dr. Ineke Palm, december 2005.

2 'Evaluatie Aanbesteding OV-concessies', Bureau Berenschot augustus 2004.

Wantrouwen in de markt misplaatst

In de afgelopen decennia is bij veel privatiseringen voor een soort tussenvariant gekozen: gereguleerde marktwerking, oftewel marktwerking zonder overheidscontrole uit handen te geven. Veel van die privatiseringsoperaties hebben juist vanwege de keuze voor zo'n tussenvariant tot teleurstellingen geleid. Een morele herwaardering van de markt is nodig.

door *Frans de Graaf*

Wetenschappelijk medewerker van de Prof. mr. B.M. Teldersstichting en secretaris van het rapport *Vertrouwen in de markt. Naar een liberaal privatiseringsbeleid.*

OP EEN RECENT PARTIJCONGRES VAN HET CDA betoogde fractievoorzitter Pieter van Geel dat een belangrijk verschil tussen het CDA en de VVD eruit bestond dat de eerstgenoemde de burger beschermde tegen 'gure marktwinden' (en de VVD dat klaarblijkelijk niet deed).[1] Van Geel kenschetst de markt onmiskenbaar als immoreel. Hij staat daarin bepaald niet alleen. De markt wordt vaak gerelateerd aan egoïsme, winstbejag en kwade trouw. Politici die meer ruimte voor de markt bepleiten, wordt verweten een hard economisch beleid voor te staan. Linkse partijen leggen het terugdringen van de markt vaak uit als een terugkeer naar de menselijke maat. Blijkbaar is de markt dus onmenselijk.

Critici hebben de afgelopen decennia dit immorele karakter echter op de koop toe genomen. Dit komt door de (aanvankelijk) goede ervaringen met marktwerking. Overal waar zij de ruimte kreeg — binnen een adequaat juridisch kader (ik kom daar nog op terug) — waren de effecten positief. Uit de laatste rapportage van de Verenigde Naties over de armoede in de wereld blijkt bijvoorbeeld dat de forse afname van 'extreme armoede' in de wereld sinds 1990 vrijwel volledig is toe te schrijven aan de gestegen wel-

vaart in Oost-Azië, precies de regio waar de afgelopen decennia op grote schaal marktwerking is geïntroduceerd.[2]

Recent lijkt het denken over marktwerking echter een nieuwe fase in te zijn gegaan. Het morele, afkeurende oordeel staat nog fier overeind (zie de uitspraak van Van Geel), van de goede werking zijn steeds minder mensen overtuigd. In het publieke debat wordt marktwerking tegenwoordig niet alleen meer aan egoïsme en dergelijke gerelateerd, maar ook aan 'hogere prijzen' en 'slechtere service'. In een peiling uit 2006 oordeelde slechts 10 procent van de bevolking positief over het concept 'privatisering en liberalisering'.[3]

In deze bijdrage zal ik eerst nagaan of het oordeel dat de markt immoreel is correspondeert met de werkelijkheid, om vervolgens te verklaren hoe het komt dat de werking van de markt nu zo negatief wordt beoordeeld.

* * *

De markt is het proces waar burgers, door onderlinge samenwerking, in staat worden gesteld hun zelfgekozen doelen na te streven. Omdat mensen van elkaar verschillen heeft het marktproces (in Nederland) geleid tot een pluriforme samenleving, waarin tal van instituties en organisaties hun plaats hebben: bedrijven, maatschappelijke organisaties, vakbonden, enz.

Markt en overheid zijn beide moreel neutraal. Het zijn de in de instituties opererende mensen die moreel of immoreel handelen

Het is lastig over dit abstracte instituut een moreel oordeel te vellen. Het gaat immers om de mensen óp die markt: zij zijn vrij er zich moreel of immoreel te gedragen. Het is van belang te beseffen dat dit voor de overheid niet anders is. Ook daar kunnen zowel morele als immorele besluiten worden genomen, afhankelijk van de politicus of de ambtenaar die het besluit neemt.[4] Markt en overheid zijn beide moreel neutraal. Het zijn de in de instituties opererende mensen die moreel of immoreel handelen.

Toch wordt de markt gekenmerkt door een moreel aspect dat de overheid niet kent. Een belangrijke spelregel op de markt is namelijk dat het individu zijn (weliswaar zelfgekozen) doelen dient af te stemmen op de doelen van een ander. Ruilen op de markt kan immers alleen als de betrokken partijen er allebei mee instemmen. Dit is het principe van wederzijds vrijwillige en voordelige ruil. Dit principe geldt niet als de staat partij is bij een ruil. Een transactie tussen staat en burger wordt immers vrijwel altijd dwingend opgelegd door de eerstgenoemde.

Voor veel ondernemers is het streven naar winst inderdaad een belangrijk (zo niet het belangrijkste) doel. Maar zij kunnen slechts winst behalen door hun product tegen een prijs-kwaliteit verhouding aan te bieden die consumenten dusdanig waarderen dat zij dat product besluiten te kopen.

* * *

Terug naar het debat over marktwerking. Veel politici stonden de afgelopen decennia bij de privatiseringsvraag dus voor een dilemma. Enerzijds waren zij (toen nog) overtuigd van de potentiële voordelen van de markt. Anderzijds was het morele oordeel erover negatief. Bovendien betekent privatisering voor politici verlies aan invloed. Vóór de eigendomsoverdracht hebben zij nog invloed de betreffende organisatie aan te sturen, daarna zijn zij die controlerende en sturende functie goeddeels kwijt.

Daarom is bij veel privatiseringen voor een soort tussenvariant gekozen: gereguleerde marktwerking, oftewel marktwerking zonder de controle uit handen te geven. Zo hebben politici minder onzekerheid en kunnen zij optreden tegen de immorele aspecten van de markt. Deze gecontroleerde marktwerking is getracht vorm te geven door het reguleren van tarieven, het instellen van wettelijke monopolies en het optuigen van onafhankelijke toezichthouders.

De precieze doelen van deze reguleringen worden bepaald door na te gaan welke publieke belangen er door de privatisering gevaar lopen. Er is sprake van een publiek belang 'indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang (een belang waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is) aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt'.[5] Een probleem met deze definitie is natuurlijk dat zij voor veel interpretaties vatbaar is (er staat immers niet vast wat precies voor de samenleving als geheel is 'gewenst'). In het publieke en politieke debat wordt het publieke belang in ieder geval ruimer opgevat dan de uitleg die veel economen aan het begrip geven. Die luidt dat er slechts van zo'n belang kan worden gesproken indien er 'complexe externe effecten [zijn] die niet kunnen worden geïnternaliseerd door vrijwillige privaatrechtelijke transacties'.[6]

Het fundamentele probleem met deze benadering is echter haar uitgangspunt: het belang dat voor de maatschappij als geheel is gewenst (of: in het maatschappelijk belang is). Het is zeker zo dat de markt als instituut de maatschappij als geheel ten goede komt. Maar binnen de markt gaat het niet om het maatschappelijk belang maar om deelbelangen, die verwezenlijkt kunnen worden door ze af te stemmen op andere deelbelangen. Het is onzinnig en zelfs schadelijk deelmarkten of afzonderlijke markttransacties te toetsen aan een gedefinieerd maatschappelijk belang, simpelweg

omdat het daar geen rol speelt. Als het streven naar eigen doelen en belangen de ruimte krijgt wordt het abstracte publieke belang 'vanzelf' gediend, dat is de 'onzichtbare hand' van de Schotse verlichtingsfilosoof en econoom Adam Smith (1723-1790). Bij de privatiseringvraag zouden in het vervolg beter de belangen van individuele burgers centraal kunnen staan en niet die van de maatschappij als geheel.[7]

* * *

De angst voor onzekerheid en de vermeende immoraliteit van de markt heeft er dus toe geleid dat het principe van gecontroleerde marktwerking bij (vrijwel) alle privatiseringsoperaties is toegepast. Zo worden de tarieven in de telecomsector in bepaalde gevallen gereguleerd en is er een toetredingsverbod op het spoor (op ieder traject is slechts één door de overheid aangewezen aanbieder actief, op de drukste lijnen (het zogenoemde hoofdrailnet) is dat de Nederlandse Spoorwegen, waarvan de staat de enige aandeelhouder is, de NS is dus níet geprivatiseerd). Ook voor een belangrijk deel van de postmarkt geldt (tot 2009) een wettelijk monopolie.

Verschillende privatiseringoperaties hebben niet het gewenste effect gesorteerd, waardoor tegenstanders van marktwerking hun gelijk zagen bevestigd: de harde, kille markt is niet geschikt voor de betreffende sectoren. De oplossing lijkt eenvoudig: nóg meer regulering en controle of zelfs het volledig terugdraaien van privatiseringen.

Veel teleurstellingen zijn namelijk niet toe te schrijven aan een teveel aan marktwerking, eerder aan een tekort

Het staat buiten kijf dat enkele operaties onder de noemer 'privatisering en liberalisering' zijn mislukt. De taxisector bijvoorbeeld, en delen van het openbaar vervoer. Het is echter wel van belang de werkelijke oorzaken daarvan aan te wijzen en niet te snel van marktfalen te spreken. Veel teleurstellingen zijn namelijk niet toe te schrijven aan een teveel aan marktwerking, eerder aan een tekort. In een onder meer door mij verricht onderzoek naar privatisering blijkt steeds weer dat geldt: hoe meer overheidsbemoeienis na privatisering, hoe slechter het resultaat.[8]

Dat komt door het hierboven beschreven principe van gecontroleerde marktwerking. Onder het mom van het borgen van publieke belangen werden deelmarkten dusdanig aan banden gelegd, dat de resultaten wel móesten tegenvallen. Dit heeft twee oorzaken.

Ten eerste worden, door de reguleringen, mechanismen uitgeschakeld die essentieel zijn voor een goed functionerende markt. De vrije prijsvorming bijvoorbeeld. Het prijsmechanisme is het enige instrument dat ervoor zorgt dat de productie van goederen en diensten zodanig is dat de

wensen van consumenten er het meest mee gediend zijn. Daarom is in socialistische samenlevingen — waar niet het prijsmechanisme, maar een centrale planner de productie stuurt — slechts een zeer laag welvaartsniveau mogelijk. Veel marktwerkingoperaties in Nederland gingen echter gepaard met tariefsregulering. De overheid (vaak in de vorm van een onafhankelijke toezichthouder) probeert dan een eerlijke of objectieve prijs vast te stellen. Dit is echter onmogelijk, omdat een prijs per definitie subjectief is. Een prijs drukt namelijk slechts de waardering uit van de persoon die bereid is het product te (ver)kopen. Dat geldt voor de afzonderlijke consument, maar net zo goed voor een ambtenaar of politicus.[9] Als de overheid echter die subjectieve waardering voor haar burgers maakt, verliezen de prijzen hun nuttige coördinerende functie.

Een andere vereiste voor goede marktwerking is vrije toetreding. Door ruimte te geven aan nieuwe initiatieven, wordt maximaal gebruik gemaakt van de kennis die zich in de samenleving bevindt. De diverse toetredingsverboden (bijvoorbeeld in de postsector en het openbaar vervoer) onthouden burgers goedkopere en/of betere alternatieven.

Het tweede nadeel van regulering is dat die haast onvermijdelijk grillig en onvoorspelbaar is. Aanbieders die in geprivatiseerde of geliberaliseerde markten actief zijn, moeten voortdurend nieuwe vormen van overheidsbemoeienis vrezen. Toen bijvoorbeeld postbezorger TNT erin slaagde om, binnen het door de overheid vastgestelde reguleringskader, een behoorlijke winst te boeken, gingen er direct (politieke) stemmen op om aanvullende eisen aan het postbedrijf te stellen. Als dergelijke maatregelen voortdurend — letterlijk — boven de markt hangen, is dat zeer schadelijk. De betreffende aanbieders zullen het daardoor namelijk wel uit hun hoofd laten efficiënt te gaan werken, in de wetenschap dat zij mogelijke toekomstige winsten niet zelf mogen houden. Hierdoor worden de overheidsdoelen van privatisering (hogere efficiëntie, lagere kosten, betere producten, enz.) niet bereikt. Dit verschijnsel noemen economen de interventieparadox: de overheid kan haar doelstellingen slechts bereiken door níet te interveniëren.[10]

De markt werkt pas echt op plaatsen waar zij de ruimte krijgt. Alleen door essentiële marktelementen in tact te laten, zal het marktproces een optimale verdeling van schaarse goederen bewerkstelligen. Daarnaast moet de overheid zich bij een privatisering ook geloofwaardig terugtrekken, zodat zij niet als een zwaard van Damocles boven de markt hangt, waardoor die wordt verlamd.

Concreet betekent dit het opheffen van wettelijke monopolies en tariefsreguleringen. In plaats daarvan kan de overheid zich beter concentreren op haar kerntaken met betrekking tot de markt, zoals het beschermen van

particulier eigendom, het tegengaan van kartels en het wegnemen van beperkingen ten aanzien van de vrije handel tussen burgers.

CONCLUSIE

Het morele oordeel over de markt enerzijds en de effecten van marktwerkingoperaties anderzijds, hangen dus met elkaar samen en hebben het denken over privatisering en liberalisering in een neerwaartse spiraal doen belanden. Om de immorele aspecten van de markt te corrigeren wordt de markt gereguleerd. Door die regulering zal de markt minder goed werken. Omdat daarin dan een bevestiging van de immoraliteit wordt gezien, zal de neiging tot reguleren nog groter worden waardoor de markt nóg slechter gaat werken.

De enige manier om hieruit te komen is een morele herwaardering van de markt. Daar zijn goede inhoudelijke redenen voor. Zoals hierboven betoogd is de markt immers geen autonoom (immoreel) subject met een eigen wil, maar slechts een metafoor voor individuen die door samenwerking vooruit proberen te komen. Bij iedere transactie moet een moreel oordeel worden geveld (hoe klein ook). Kiezen voor de markt betekent dat het morele oordeel niet vóór maar dóór de burgers wordt gemaakt. In samenlevingen waar burgers zelf die keuze maken is het over het algemeen aanzienlijk prettiger toeven dan die waarin dergelijke afwegingen vóór hen worden gemaakt. Dat komt door de bijzondere wisselwerking tussen de vrijheid in en het morele gehalte van een samenleving. Enerzijds kan een samenleving niet duurzaam vrij zijn zonder een moreel fundament bij de leden van die samenleving. Anderzijds is die vrijheid een voorwaarde voor het ontstaan en de ontwikkeling van zo'n moreel fundament.[11]

Als deze morele schets van de markt wordt aanvaard, zal zij meer ruimte krijgen (of: minder worden gereguleerd) waardoor zij beter gaat werken. De neerwaartse spiraal kan zo vervangen worden door een opwaartse. Een dergelijke benadering brengt een hoop onzekerheid met zich mee. De vrije markt — zoals in dit artikel omschreven — is een proces dat politici niet kunnen sturen en waarvan de richting evenmin is te voorspellen. Voor wie vertrouwen heeft in burgers en de instituties die zij door vrije keuze vormgeven, behoeft dat echter geen beletsel te zijn. Vertrouwen in de markt is immers allereerst vertrouwen in mensen.

Noten

1 Zie bijvoorbeeld: 'CDA gaat prat op stabiliteit', *Het Financieele Dagblad*, 4 juni 2007. In dit artikel wordt uit de toespraak van Van Geel geciteerd.
2 United Nations, *The milennium development goals report*, 2007.
3 Zie voor het onderzoek www.peil.nl
4 Democratische legitimering van een

besluit doet daar niets aan af; ook de meerderheid kan immers tot een immoreel besluit komen.

5 Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag, 2000, p. 20.

6 C.N. Teulings, A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, *De calculus van het publieke belang*, Den Haag, 2003, p. 166. Een extern effect is een effect van een transactie dat iemand ondervindt die niet bij die transactie is betrokken. Een effect wordt geïnternaliseerd als die persoon wordt gecompenseerd voor (of moet bijdragen aan) dat effect. Een voorbeeld van zo'n internalisering is de vergoeding die omwonenden van een vliegveld ontvangen als gevolg van de geluidsoverlast die zij ondervinden.

7 Voor een uitgebreide (liberale) toelichting op de betekenis van het publieke belang in de economie zie: F. de Graaf e.a., *Vertrouwen in de markt. Naar een liberaal privatiseringsbeleid*, Geschrift 103 van de Prof.mr. B.M. Teldersstichting, Den Haag, 2007, pp. 35-45.

8 Zie: *Vertrouwen in de markt. Naar een liberaal privatiseringsbeleid*, Geschrift 103 van de Prof.mr. B.M. Teldersstichting, Den Haag, 2007

9 Zie voor een uitgebreidere verhandeling hierover: L. von Mises, *Human action*, Yale, 1963, pp. 394-397.

10 L. Bovenberg, 'Privatisering en het publieke belang' in: T. van de Klundert en F.G. van den Heuvel (red), *Publiek versus privaat. Een studie van de werkgroep 'Economie en christelijke traditie'* (verbonden aan de Universiteit van Tilburg), Tilburg, 2006, p. 32.

11 F.A. von Hayek, 'The moral element in free enterprise', *The freeman*, 1962, nr. 7.

Leo Vroman

Duitsachtigewoordenaaneenplakwerking

In de warewoordlijmsport
vind ik "marktwerking" nog veel te kort.
Beter zijn bloemenmarktwerkingsbeleven
en veemarktwerkingsluchtweggeven.

Wie over marktwerking praat
bedoelt geloof ik oplichterijresultaat.
Daar hoort deze flauwekulversjeschrijverij
misschienookwelbij.

Leo Vroman (1915) is schrijver en fysioloog. Hij publiceerde meer dan veertig dichtbundels, waarvan *Tweede verschiet* (2003) de meest recente is. In 1964 kreeg hij de P.C. Hooftprijs voor zijn poëtische oeuvre uitgereikt, in 1996 ontving hij de VSB Poëzieprijs voor de bundel *Psalmen en andere gedichten*. In het vakgebied van de hematologie is zijn naam vereeuwigd in het *Vroman-effect* (over het gedrag van eiwitten aan oppervlakten).

Lessen uit de praktijk

Pas op de plaats nodig voor nieuwe stap voorwaarts

De invoering van concurrentie op de zorgverzekeringsmarkt is een belangrijke stap voorwaarts. Tegelijkertijd zijn er risico's van stilstand en achteruitgang indien de concurrentie rond het aanbod niet goed wordt voorbereid. Voordat maatstafconcurrentie wordt ingevoerd, is het verstandig eerst de effecten van een geleidelijke liberalisering van het zorgaanbod af te wachten en ondertussen te werken aan een verbetering van het DBC-systeem en de prestatie-indicatoren. Anders bestaat het gevaar dat zorgverzekeraars en zorgaanbieders helemaal niet zullen investeren in een betere zorgverlening en de weg naar marktwerking in de zorg ergens halverwege tot stilstand komt.

door *Erik Schut*

Instituut Beleid en Management Gezondheidszorg (IBMG) Erasmus Universiteit Rotterdam.

AL DECENNIALANG IS ER SPRAKE VAN EEN Echternachprocessie op weg naar meer marktwerking in de zorg. De weg is ooit ingeslagen in 1987, op advies van de Commissie Dekker, en sindsdien is de rol van de markt in de zorg stapsgewijs vergroot. Vaak werd echter na enkele stappen vooruit een pas op de plaats gemaakt, en soms zelfs weer een stap terug gezet. De weg naar effectieve marktwerking in de zorg is dan ook bezaaid met voetangels en klemmen. Niet alleen omdat het vanwege de inherente kenmerken van de zorg moeilijk is om de markt zo te ordenen dat marktfalen wordt vermeden, maar ook omdat aan het transitieproces grote maatschappelijke en politieke risico's zijn verbonden. Zo moet bij elke stap worden voorkomen dat de kosten te hard stijgen, de kwaliteit van zorg gevaar loopt,

of de toegankelijkheid in het geding komt. Een big bangovergang naar marktwerking in de zorg is daarom ondenkbaar. Bovendien zijn de vereiste instituties die de zorgmarkt in maatschappelijk gewenste banen moeten leiden dermate complex, dat abrupte systeemwijzigingen ook praktisch onuitvoerbaar zijn (Schut 2003).

DE GROTE SPRONG VOORWAARTS

Niettemin is de invoering van de Zorgverzekeringswet (zvw) in 2006 te beschouwen als een grote sprong voorwaarts naar gereguleerde marktwerking in de curatieve zorg. De zvw regelt dat iedere Nederlander een vrije keuze kan maken uit een betaalbare basisverzekering die wordt aangeboden door concurrerende zorgverzekeraars. Hoeksteen van de zvw is het systeem van risicoverevening. Dit systeem is noodzakelijk om concurrentie te kunnen combineren met solidariteit. Een solidaire — risico-onafhankelijke — premie is op een concurrerende verzekeringsmarkt namelijk alleen duurzaam mogelijk, als verzekeraars voor verzekerden met een voorspelbaar hoog ziekterisico een adequate compensatie ontvangen. Een adequate verevening van ongelijke risico's is niet alleen nodig voor het garanderen van risicosolidariteit, maar ook voor het bevorderen van doelmatigheid, voor goede zorg voor chronisch zieken en het creëren van een gelijk speelveld voor zorgverzekeraars (gelijke concurrentiekansen bij qua risico ongelijke verzekerdenportefeuilles). Voorafgaand aan de Zorgverzekeringswet is in de voormalige ziekenfondsverzekering bijna vijftien jaar gesleuteld aan een geleidelijke verbetering van het systeem van risicoverevening. In die periode zijn de noodzakelijke risico-indicatoren ontwikkeld en de benodigde gegevens verzameld, om een verantwoorde invoering van concurrentie binnen de sociale ziektekostenverzekeringen mogelijk te maken. Ter vergelijking: in Duitsland en Zwitserland is in het afgelopen decennium in een veel sneller tempo concurrentie in de sociale zorgverzekering ingevoerd. Evenals in Nederland is daar geprobeerd concurrentie te combineren met solidariteit, door een verbod op premiedifferentiatie, en door een acceptatieplicht en een systeem van risicoverevening. Maar omdat dit systeem in beide landen tamelijk primitief is, en verzekeraars volstrekt onvoldoende compenseert voor verzekerden met een voorspelbaar hoog risico, richt de onderlinge concurrentie zich daar voornamelijk op risicoselectie.

De geleidelijke verbetering van het systeem van risicoverevening in Nederland, parallel aan een geleidelijke vergroting van het financiële risico voor de zorgverzekeraars, illustreert de noodzaak van een langdurig transitieproces. Net als bij grote infrastructurele projecten kost het opbouwen van de institutionele structuur van de zorgmarkt de nodige tijd. En

tijdens de verbouwing moet de levering van zorg wel gewoon doorgaan. Zo is ook de sociale zorgverzekering in de laatste vijftien jaar stap voor stap verbouwd en werd behalve het systeem van risicoverevening een nominale premie en een acceptatieplicht ingevoerd, het regionale monopolie van de ziekenfondsen opgeheven, de contracteervrijheid voor zorgverzekeraars vergroot, de overstapprocedure vereenvoudigd en de consumenteninformatie verbeterd. En die optelsom van maatregelen heeft uiteindelijk de weg gebaand voor de grote sprong voorwaarts van de Zvw.

Sinds de invoering van de Zvw is de concurrentie op de zorgverzekeringsmarkt sterk toegenomen. Scherpe prijsconcurrentie heeft bij zorgverzekeraars geleid tot forse verliezen, vooral door kortingen op de collectieve contracten (NZa 2007a). Concurrentie op de zorgverzekeringsmarkt is echter geen doel op zichzelf, maar moet zorgverzekeraars stimuleren om op te treden als kritische zorginkopers namens hun verzekerden. Op langere termijn is een relatief lage premie alleen mogelijk als zorgverzekeraars de doelmatigheid van de zorgverlening positief weten te beïnvloeden. Daarvan is echter nog nauwelijks sprake. De NZa (2007b) concludeert op grond van eigen onderzoek dat zorgverzekeraars nagenoeg alle zorgaanbieders contracteren, ongeacht of zij doelmatig en kwalitatief goed werken. Waar er ruimte is voor vrije onderhandelingen — zoals bij 10 procent van de ziekenhuiszorg — wordt vooral onderhandeld over prijs. Wel hebben verschillende zorgverzekeraars initiatieven genomen op het terrein van chronische ziekten — met name diabetes —, maar vooralsnog staan deze nog in de kinderschoenen en lopen verzekerden er nog niet erg warm voor. Schiet de concurrentie tussen verzekeraars dus haar doel voorbij? Of is het slechts een kwestie van tijd voordat de vertaalslag naar het zorgaanbod wordt gemaakt?

ZORGAANBOD AAN BOD?

Een belangrijke reden voor de geringe zorginkoopactiviteiten door zorgverzekeraars is dat de hervorming aan de aanbodzijde eigenlijk nauwlijks is begonnen. Dit transitieproces is minstens zo ingewikkeld als de hervorming van de zorgverzekeringsmarkt. Van cruciaal belang voor een goed functionerende zorginkoopmarkt zijn een adequaat productclassificatiesysteem en goede kwaliteitsindicatoren. Want alleen dan zijn contractuele afspraken te maken over de prijs en het kwaliteit van de te leveren zorg. Pas in 2002 werd serieus begonnen de ontwikkeling van een systeem van productclassificatie in de vorm van Diagnose Behandeling Combinaties (DBC's). In 2005 is het DBC-systeem ingevoerd en wordt er met vallen en opstaan gewerkt aan een verbetering van de systematiek. Met de ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren is nog later begonnen. Vanaf 2004 zijn

ziekenhuizen geleidelijk informatie gaan verzamelen en aanleveren ten behoeve van de basisset prestatie-indicatoren die de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) heeft ontwikkeld. Ook voor andere zorgaanbieders, zoals GGZ-instellingen, thuiszorginstellingen en apotheken, zijn prestatie-indicatoren in ontwikkeling. Daarnaast is eind 2006 het Centrum Klantervaring Zorg opgericht met als oogmerk om een gevalideerde meetstandaard (de zogenoemde Consumer Quality-index [CQ]) te ontwikkelen en te implementeren voor het vergelijken van de ervaringen van de consument met de prestaties van (ketens van) zorgverleners en zorgverzekeraars.

Net als bij de ontwikkeling van het risicovereveningssysteem is het niet nodig en zelfs onverstandig om te wachten met de invoering van meer onderhandelingsvrijheid totdat het DBC-systeem en de kwaliteitsindicatoren volledig zijn geperfectioneerd. Het is zelfs zeer de vraag of zonder druk van de markt een dergelijke perfectionering zal plaatsvinden. Zo is het risicovereveningssysteem verbeterd, omdat sommige ziekenfondsen belang hadden bij een verbetering van het systeem en daarom bereid waren de benodigde gegevens aan te leveren. Wat echter van belang is dat zolang de DBC-systematiek en de kwaliteitsindicatoren nog verre van volmaakt zijn, het beter is de risico's voor partijen beperkt te houden. Zo is het financiële risico voor zorgverzekeraars naarmate het risicovereveningssysteem werd verbeterd, geleidelijk opgevoerd van 3% in 1993 tot ruim 50% in 2007. De vergroting van de ruimte voor onderhandelingen over een vrije prijs en het financiële risico voor zorgaanbieders dient dus in de pas te lopen met een verbetering van de kwaliteitsindicatoren en de DBC-systematiek. Teveel financieel risico bij een imperfect classificatiesysteem en imperfecte kwaliteitsindicatoren kan leiden tot *upcoding*, risicoselectie en het beknibbelen op de kwaliteit van de zorgverlening. Ervaringen met een snelle invoering van concurrentie tussen ziekenhuizen zonder adequate kwaliteitsindicatoren in de Britse gezondheidszorg, geven aan dat deze risico's allerminst denkbeeldig zijn. Empirisch onderzoek wees uit dat sterkere concurrentie tussen ziekenhuizen gepaard ging met een significant hogere sterftekans als gevolg van hartfalen (Propper et al. 2004). De onderzoekers wijten dit vooral aan een gebrek aan kwaliteitsinformatie: '*It may have been a mistake to delay the publication of quality signals until some 10 years after the in-*

Vergroting van ruimte voor vrije prijsonderhandelingen en financieel risico voor zorgaanbieders moet in de pas lopen met verbetering van kwaliteitsindicatoren en DBC-systematiek

troduction of a market meant to rely on them' (p.1267). Ook uit een recente overzichtsstudie van het beschikbare empirische onderzoek naar de relatie tussen concurrentie en kwaliteit in de gezondheidszorg, blijkt dat bij de invoering van vrijeprijsvorming goede kwaliteitsinformatie van cruciaal belang is om een tegenwicht te bieden aan de toenemende prijsgevoeligheid (Gaynor 2006).

* * *

Het onvolkomen DBC-systeem en het gebrek aan voldoende kwaliteitsinformatie maken een drastische liberalisering van het zorgaanbod onwenselijk. Bovendien zijn ook zorgverzekeraars nog niet voldoende klaar voor hun nieuwe rol als zorginkoper. De eerste jaren na invoering van de ZVW hebben zorgverzekeraars, mede als gevolg van fusies, veel energie gestoken in een verbetering van de doelmatigheid van de interne bedrijfsvoering. Veel zorgverzekeraars beginnen zich nu pas te verdiepen hoe zij de doelmatigheid van de zorgverlening kunnen bevorderen. Het ontbreken van objectieve kwaliteitsinformatie maakt het voor zorgverzekeraars niet alleen moeilijk om selectief contracten te sluiten met kwalitatief goede zorgverleners, maar ook om hun verzekerden ertoe te bewegen om van selectief gecontracteerde zorgaanbieders gebruik te maken (NZa 2007b). Wanneer zorgverzekeraars hun verzekerden niet effectief kunnen sturen naar bepaalde zorgaanbieders, zullen zij ten opzichte van de zorgaanbieders nauwelijks *countervailing power* kunnen ontwikkelen. En zonder voldoende tegenwicht van zorgverzekeraars is een drastische liberalisering van prijzen en volumina onverstandig.

MAATSTAF ALS OPMAAT?

Terecht is dan ook gekozen voor een geleidelijke liberalisering van het zorgaanbod. In 2005 zijn, vooruitlopend op de invoering van de ZVW, de prijzen en volumina van circa 10% van de ziekenhuiszorg (het zogenoemde B-segment) vrijgegeven. In 2008 wordt dit B-segment vergroot naar 20% (VWS 2007a). Vervolgens wordt vanaf 2009 voor nog eens circa 50% van de ziekenhuiszorg de ziekenhuisbudgettering vervangen door een vorm van maatstafconcurrentie. Bovendien worden ziekenhuizen vanaf dat moment ook financieel verantwoordelijk voor de kapitaallasten (VWS 2007b). In de praktijk komt de invoering van maatstafconcurrentie erop neer dat ziekenhuizen zelf – in onderhandeling met de zorgverzekeraars – voor de helft van de ziekenhuiszorg de relevante DBC-prijzen mogen vaststellen, mits de gemiddelde prijs van deze DBC's niet hoger uitkomt dan een per ziekenhuis vastgesteld prijsplafond. Dit prijsplafond wordt afgeleid van een landelijke uniforme maximumprijs (de landelijke maatstaf) die de

NZa heeft berekend op basis van de totale kosten (inclusief kapitaallasten) van de DBC-productie van alle ziekenhuizen, minus een door de overheid bepaalde efficiencykorting.[1] Per ziekenhuis wordt het prijsplafond aangepast voor de samenstelling van de DBC-productie. In 2009 wordt 25% van het prijsplafond bepaald door de landelijke maatstaf en 75% door de instellingsspecifieke kosten (minus efficiencykorting). In de twee daaropvolgende jaren neemt het gewicht van de landelijke maatstaf stapsgewijs toe naar 50% in 2010 en 75% in 2011. Afhankelijk van de mate waarin vrije prijsvorming 'tot goede resultaten leidt', kan het prijsplafond in 2012 worden opgeheven (VWS 2007a).

Het is de vraag wat precies onder goede resultaten wordt verstaan. Als reden voor de invoering van het prijsplafond geeft de minister van VWS aan dat 'hoewel de resultaten in het huidige B-segment gunstig stemmen', hij het 'niet verstandig acht het risico van ongewenste prijsstijgingen te negeren.' Uit de in juni 2007 verschenen Monitor Ziekenhuiszorg 2007 van de NZa blijkt inderdaad dat de prijzen in het B-segment zich gunstig hebben ontwikkeld: over de periode 2005-2007 zijn zij nominaal slechts met 1,9% gestegen en reëel zelfs met 0,5% gedaald (NZa 2007c). Op grond van een recente analyse van de jaarverslagen van ziekenhuizen blijkt echter dat de totale omzet in het B-segment in 2006 met 60% is toegenomen (Roland Berger 2007). Aangezien de nominale prijzen in het B-segment dat jaar gemiddeld gelijk zijn gebleven (NZa 2007c), moet er dus sprake zijn geweest van een enorme volumestijging. Hoewel deze forse stijging wellicht deels kan worden verklaard uit een betere registratie en administratie van DBC's, lijkt er sprake van substantiële aanbodgeïnduceerde vraag. Zorgverzekeraars hebben in de onderhandelingen weliswaar effectief invloed kunnen uitoefenen op de prijs, maar ziekenhuizen lijken dat ruim te hebben gecompenseerd door het opvoeren van de productie. Dat zorgverzekeraars vooralsnog geen grip hebben op het volume, komt overeen met de constatering van de NZa dat een aantal zorgverzekeraars helemaal geen volumeafspraken maakt, terwijl daar waar zorgverzekeraars met ziekenhuizen een 'productiegrens' hebben afgesproken, een overschrijding van die grens 'meestal geen consequenties' heeft (NZa 2007c).

Zorgverzekeraars hebben effectief invloed kunnen uitoefenen op de prijs, maar ziekenhuizen lijken dat ruim te hebben gecompenseerd door het opvoeren van de productie

Gelet op de ervaringen in het B-segment is het de vraag of de invoering van een maatstaf in de vorm van een prijsplafond eigenlijk wel zin heeft.

De maatstaf legt namelijk geen restricties op aan het volume (VWS 2007a), terwijl verzekeraars op het volume veel minder grip hebben dan op de prijs. Zorgverzekeraars beschikken vooralsnog over onvoldoende informatie en *countervailing power* om aanbodgeïnduceerde vraag door ziekenhuizen en medisch specialisten te kunnen voorkomen. Dit klemt temeer omdat medisch specialisten als gevolg van de vervang van de lumpsum door een uurtarief vanaf 2008 forse extra productieprikkels krijgen. Bovendien wodt ook voor ziekenhuizen productie extra lonend als vanaf 2009 de kapitaallasten in de DBC-prijzen woden opgenomen.

Het kabinet heeft echter een belangrijke stok achter de deur gehouden om volume- en kostenstijging tegen te gaan. Want hoewel de hoogte van de jaarlijkse maatstaf van tevoren in principe bekend is, sluit het kabinet tussentijdse veranderingen niet uit.

Wanneer zich overschrijdingen bij het Budgettair Kader Zorg (BKZ) voordoen, kan, aldus de minister (VWS 2007a), besloten worden tot een aanscherping van de maatstaf. Indien het kabinet daartoe overgaat, is er de facto geen sprake meer van maatstafconcurrentie, maar van macrobudgettering. Wanneer namelijk overschrijdingen van het BKZ als gevolg van een sterker dan verwachte volumegroei leiden tot een verlaging van het prijsplafond, gaat de maatstaf fungeren als een landelijk 'sluittarief' om een politiek gewenst macrobudget te realiseren. Een nadeel daarvan is dat dit verlammend zal werken op de bereidheid om daadwerkelijk te investeren in de kwaliteit van de zorgverlening, omdat het voor partijen onzeker is of de gemaakte afspraken nog haalbaar zijn als het prijsplafond neerwaarts wordt bijgesteld.

Bovendien leidt een verwachte verlaging van het prijsplafond tot prikkels voor individuele ziekenhuizen en specialisten om daarop te anticiperen door het extra opvoeren van de productie. Er ontstaat dan een *prisoners' dilemma* waarbij het gezamenlijk belang om het volume te beheersen (om prijsverlaging te voorkomen) strijdig is met individuele belang om de eigen inkomsten veilig te stellen door middel van extra productie. De ervaringen met de macrobudgettering van medisch specialisten in het begin jaren negentig geven aan dat dit prisoners dilemma kan leiden tot een spiraal van extra productie en lagere prijzen. Een dergelijke ontwikkeling leidt hoogstwaarschijnlijk niet alleen tot overproductie maar is op termijn ook politiek onhoudbaar.

EEN VERTROUWD RECEPT

Ook in de farmaceutische zorg zijn in september 2007 weer centrale afspraken gemaakt over structurele prijsverlagingen, teneinde een deel van de

inkoopkortingen van apotheken af te romen. Het kabinet was van mening deze centrale afspraken nodig waren omdat de 'nieuwe marktverhoudingen nog onvoldoende zijn uitgekristalliseerd'. (VWS 2007c). Wel zeggen de betrokken partijen in het 'Transitieakkoord farmaceutische zorg' toe zich gezamenlijk te zullen inzetten voor 'een transitie van de huidige situatie naar een meer normale marktsituatie', via een uiterlijk december 2007 vast te stellen stappenplan. Ondertussen mogen zorgverzekeraars geen stap verzetten. Want als tegenprestatie voor de prijsverlaging is in het akkoord vastgelegd dat Zorgverzekeraars Nederland (ZN) zal bevorderen dat leden het preferentiebeleid — waarmee zorgverzekeraars de vergoeding van geneesmiddelen kunnen beperken tot bepaalde goedkope substituten — niet zullen aanscherpen. Via centrale afspraken wordt de beoogde zorginkoopfunctie van zorgverzekeraars dus voorlopig in de ijskast gezet. Overigens is het de vraag of zulke afspraken niet strijdig zijn met de Mededingingswet.

VAN ZORGVERZEKEREAAR NAAR ZORGINKOPER

Naarmate de overheid minder budgettaire risico's wil lopen en via prijs- en budgetrestricties de zorgverzekeraars meer uit de wind houdt, zullen zorgverzekeraars de hen toebedachte inkooprol ook minder snel eigen maken. Ervaringen met *Health Maintenance Organizations* (HMO's) in de VS wijzen uit dat effectieve zorginkoop ('*managed care*') niet eenvoudig is, en de nodige tijd en investeringen vereist.[2] Daar komt nog bij dat zorgverzekeraars zelf de nodige knowhow moeten opbouwen en wegen moeten vinden om de starre aanbodverhoudingen in de zorg te doorbreken.

Niettemin zijn de omstandigheden voor HMO's in Nederland op een aantal belangrijke punten gunstiger dan in de VS. De basis voor een goed functionerende HMO is een vorm van financiële risicodeling tussen een zorgverzekeraar en één of meer multidisciplinaire groepen zorgaanbieders die verantwoordelijk zijn voor de gehele zorgketen. Financiële risicodeling is essentieel om prikkels voor aanbodgeïnduceerde vraag tegen te gaan. In Nederland biedt het risicovereveningssysteem een bij uitstek geschikt vertrekpunt voor financiële risicodeling. Zorgverzekeraars zouden namelijk op basis van de vereveningsbijdrage met multidisciplinaire groepen zorgverleners per ingeschreven verzekerde een risicogerelateerd bedrag kunnen afspreken voor de integrale zorgverlening. Dankzij het risicovereveningssysteem is het organiseren van integrale *disease management* -programma's voor zorgverzekeraars bovendien veel aantrekkelijker dan in de VS. Daar lopen HMO's met integrale zorgprogramma's voor chronisch zieken het risico te worden afgestraft door 'antiselectie' van verzekerden. Zo bleek uit een studie naar de kosten en baten van een diabetesprogram-

ma in een HMO over een periode van tien jaar dat het programma ondanks substantiële kostenbesparingen en gezondheidswinst voor de HMO per saldo toch verliesgevend was (Beaulieu et al. 2006). Aan de ene kant leverde het programma per diabetespatiënt na 10 jaar een netto kostenbesparing op van naar schatting circa $1000 per jaar en resulteerde het in een substantiële daling van het percentage amputaties, oogaandoeningen, hartinfarcten en ernstig nierfalen. Maar aan de andere kant leidde het tot een toestroom van nieuwe diabetespatiënten, waardoor de prevalentie van diabetes binnen de HMO aan het eind van de onderzoeksperiode ruim twee keer zo hoog lag als in de rest van de populatie. Aangezien de totale kosten van diabetespatiënten bijna vijf keer zo hoog waren als van een doorsnee verzekerde, wogen de baten van het diabetesprogramma niet op tegen de kosten van antiselectie, en werd de HMO dus slachtoffer van eigen succes.

Het gevaar bestaat dat zorgverzekeraars en zorgaanbieders helemáál niet zullen investeren in een betere zorgverlening

In Nederland speelt het probleem van antiselectie echter geen rol, omdat zorgverzekeraars dankzij het risicovereveningssysteem een adequate compensatie ontvangen voor de voorspelbaar hogere kosten van diabetespatiënten. Doordat die compensatie is gebaseerd op de gemiddeld verwachte kosten van totale diabetespopulatie, kunnen zorgverzekeraars die vooroplopen met een goed diabetesprogramma, daar op termijn de forse vruchten van plukken. De overheid en de NZa zouden bij de ontwikkeling van dergelijke programma's een belangrijke faciliterende rol kunnen spelen door experimenten met alternatieve honoreringsstructuren mogelijk te maken.

RECULER POUR MIEUX SOUTER?

Een pas op de plaats kan soms nuttig zijn om de voorwaarden te creëren voor een nieuwe sprong voorwaarts. Zo lijkt het beter om met de invoering van maatstafconcurrentie te wachten tot duidelijk is hoe de verruiming van het B-segment in 2008 uitpakt en ondertussen te werken aan een verbetering van het DBC-systeem en de prestatie-indicatoren. Dit geldt temeer daar de kans groot is dat de maatstafconcurrentie onder de druk van kostenbeheersing zal worden omgevormd tot een systeem van macrobudgettering. Het gevaar bestaat dat zorgverzekeraars en zorgaanbieders helemaal niet zullen investeren in een betere zorgverlening en de Echternachprocessie ergens halverwege tot stilstand komt.

Noten

1 In de Rijksbegroting 2008 is opgenomen dat voor de jaren 2009 tot en met 2011 bij de vaststelling van de maatstaf rekening wordt gehouden met een 'taakstellende efficiencybesparing' van € 15 miljoen in 2009, € 90 miljoen in 2010 en met ingang van 2011 structureel € 240 miljoen.

2 Zoals investeringen in breed toegankelijke elektronische patiëntendossiers, in eerstelijns zorgcoördinatie, in systematische patiënteducatie en in toetsing- en feedbacksystemen op grond van systematisch verzamelde prestatie-indicatoren (Enthoven 2006).

Literatuur

Beaulieu, N., D.M. Cutler, K. Ho, G. Isham, T. Lindquist, A. Nelson, and P. O'Connor (2006) The Business Case for Diabetes Disease Management for Managed Care Organizations, *Forum for Health Economics & Policy* 9 (1), 1-36.

Enthoven, A.C. (2006), *Consumer choice of health plan: connecting insurers and providers in systems*, Keynote address for the VGE-conference "Consumer choice in health care: the right choice?", Erasmus University Rotterdam, http://www.gezondheidseconomie.be

Gaynor, M.S. (2006), *What do we know about competition and quality in health care markets,* working paper 12301, NBER, Cambridge (MA).

NZa (2007a), *Monitor zorgverzekeringsmarkt: de balans 2007*, Utrecht

NZa (2007b), *Richting geven aan keuzes. Kunnen verzekeraars consumenten stimuleren naar gecontracteerde voorkeursaanbieders te gaan?*, Visiedocument, Utrecht

NZa (2007c), *Monitor ziekenhuiszorg: analyse van de marktontwikkelingen in het B-segment in 2007*, Utrecht

Propper, C., S. Burgess, en K. Green (2004), Does competition between hospitals improve the quality of care? Hospital death rates and the NHS internal market, *Journal of Public Economics* 88, p. 1247-1272.

Roland Berger (2007), *Exploring new territories. Dutch hospitals 2007 – Key developments and trends*, in: Trends in European Health Care, Roland Berger Strategy Consultants, Amsterdam, p. 45-88.

Schut, F.T. (2003), *De zorg is toch geen markt? Laveren tussen marktfalen en overheidsfalen in de gezondheidszorg*, Oratie, Erasmus Universiteit Rotterdam.

VWS (2007a), *Waardering voor betere zorg,* Brief van de minister van VWS over invoering van integrale prestatiebekostiging in de ziekenhuissector, Tweede Kamer, 29 248, nr. 37.

VWS (2007b), *Met zorg ondernemen*, Brief van de minister en staatssecretaris van VWS over de voortgang van de invoering van integrale en transparante tarieven, Tweede Kamer 27 659, nr. 84

VWS (2007c), *Geneesmiddelenbeleid*, Brief van de minister van VWS over Transitieakkoord farmaceutische zorg 2008/2009, Tweede Kamer 29477, nr. 32

‘Juiste evenwicht bij marktwerking nog niet gevonden’

In gesprek met Eric Janse de Jonge

door *Jan Prij*

Redactiesecretaris CDV.

CDV sprak met Eric Janse de Jonge, Eerste Kamerlid voor het CDA en tot voor kort als gedeputeerde voor de provincie Noord-Brabant verantwoordelijk voor onder meer het stads- en streekvervoer. Hij kijkt terug op die periode, getekend door bestuurlijke onrust, stakingen van personeel van vervoerbedrijven en de voortdurende problemen in het stads- en streekvervoer. Zijn analyse is dat onverantwoord gedrag van bedrijven en gebrekkige regelgeving van het rijk aan de basis liggen van het falen van de marktwerkingoperaties voor het stads- en streekvervoer in Noord-Brabant. Hij verwacht dat een dergelijk echec niet meer zal voorkomen en dat verschillende betrokken partijen voldoende leergeld hebben betaald. Volgens Janse de Jonge zouden de contracten zo kunnen worden ingericht dat gedurende de looptijd ervan impulsen tot kwaliteitsverbetering worden ingebouwd. Het oordeel van de reiziger zou hierin een centrale plaats moeten krijgen. Bij de huidige vormgeving van de contracten staat nu juist niet het belang van de reiziger centraal. Volgens hem moeten politici het lef hebben om te experimenten met dergelijke vormen van innovatieve contracten die zowel de maatschappelijke belangen veilig stellen als de voordelen van marktwerking beter benutten. Nu is het juiste evenwicht bij marktwerking nog niet gevonden.

GELEERDE LESSEN

‘In 2000 werd op basis van de Wet personenvervoer de invoering van marktwerking in het stads- en streekvervoer mogelijk gemaakt. De ervaring met de uitvoering van die wet is evenwel nog maar beperkt. Het gaat dan om een serie kleinere aanbestedingen in de provincies Gelderland, Friesland, Noord-Holland en de grotere concessieverleningen in Limburg en Brabant. Een element van die wet is dat de beslissingsbevoegdheid om aan te besteden op provinciaal niveau werd gelegd. Ik denk inderdaad dat het provinciale niveau het juiste niveau is voor die beslissingsbevoegdheid, omdat de kosten en baten van de beslissing direct binnen de provinciale regio’s neerslaan. Vanuit christendemocratische optiek vind ik het dus een verstandige toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Een eerste verklaring voor het falen van de hele operatie is dat er veel onervarenheid zat aan de kant van de 12

provincies en de 7 stadsregio's met het fenomeen aanbesteden. Daarbij waren de verwachtingen over wat het direct zou opleveren te hoog, wat zeker voor de onderschatte complexiteit van de grotere aanbestedingen niet gerechtvaardigd was. Een eerste les is wat mij betreft dat de grotere concessieverlening bij voorkeur moet worden opgedeeld in verschillende kleinere concessies. Dus niet voor heel Limburg of Brabant in één keer aanbesteden, maar dat per regio en een per deelgebied aanbesteden in verschillende fasering. Zo bouw je ervaring op en kan gaandeweg gebruik worden gemaakt van de opgedane leereffecten en gaat het proces van liberalisering ook veel geleidelijker.'

'Een tweede belangrijke oorzaak voor de problemen was dat op het moment van de aanbesteding de concurrentie tussen de busmaatschappijen moordend was. Wat was de situatie? Het voormalige BBA (nu Veolia, een Frans-Zweeds bedrijf) wilde de concessieverlening om zo haar marktaandeel in ons land en op de Europese markt vast te houden; Connexxion, een voormalig staatsbedrijf dat in de etalage stond, streefde ernaar zoveel mogelijk concessies in Nederland binnen te slepen, teneinde een zo groot mogelijke marktwaarde te bereiken, zodat de verkoop van het bedrijf zoveel mogelijk geld zou opleveren. Connexxion is vervolgens in het najagen van dat streven tot over de grens gegaan van wat mogelijk was. Juist Brabant als groeiregio is voor een vervoerbedrijf erg interessant, omdat het, behalve dan de Randstad, eigenlijk de enige regio is waarbij de exploitatie van openbaar vervoer winstgevend is te maken. Connexxion heeft een offerte gemaakt waarvan het later moest zeggen die niet te kunnen waarmaken.'

'De concurrenten Veolia en Arriva (een Engels bedrijf) waren al opgekocht en hadden al buitenlandse eigenaren. Ook zij hebben te laag ingeschreven. Veolia is door de moordende concurrentie bijna ten onder gegaan. Mijn conclusie is dat de bedrijven elkaar gek hebben gemaakt. De marktwerking is zo bezien veel te ver doorgeslagen, althans in deze omstandigheden. De bedrijven hebben te heftig gereageerd en de overheden hebben te veel ruimte gelaten. Met andere woorden, er is nog geen goede balans gevonden tussen marktwerking en overheidssturing in het streekvervoer.'

'Het volgende punt is dat er te weinig concurrentie is op de markt. Er zijn te weinig interessante kleine vervoerders om op te boksen tegen de drie grote jongens, die we wel de ABC-groep noemden (Arriva, het voormalige BBA en Connexxion). De concurrentie draaide feitelijk om het verkrijgen van een zo groot mogelijk marktaandeel en een zo groot mogelijke marktmacht, maar stond niet ten dienste van het eigenlijke

vervoersbelang: goed en betrouwbaar openbaar vervoer voor de reiziger. Zoals gezegd, met name Connexxion wilde koste wat het kost een zo groot mogelijk marktaandeel verkrijgen, opdat de waarde van het bedrijf bij verkoop aan de nieuwe Franse eigenaar zo groot mogelijk zou zijn. Ook het financiële belang van de centrale overheid, als eigenaar van het voormalige staatsbedrijf, speelt hier dus op de achtergrond mee. De goede bedoelingen achter het idee van marktwerking binnen het stads- en streekvervoer zijn in feite ten onder gegaan aan het te veel spelen op de kaart van het strikte eigenbelang door overheid en bedrijfsleven. Ik voorspel dat dit niet nog eens een keer zal voorkomen. We hebben gezien hoe het is gelopen. Ook Veolia dreigt nu onderuit te gaan. Zij hebben namelijk niet alleen in Brabant, maar ook in Limburg te scherp ingeschreven. Ik voorzie ook daar grote problemen. De lessen zijn mijns inziens geleerd.'

TE RIGIDE CONTRACTEN

'Mijn eigen rol in het hele traject als gedeputeerde infrastructuur en mobiliteit in Noord-Brabant, was overigens maar beperkt. Als je de aanbesteding ingaat, heb je als bestuurder weinig invloed. Je kunt van tevoren zaken vastleggen in contracten en eisen stellen, maar daarna moet je de boel gewoon loslaten en kom je in een proces terecht dat totaal is gejuridificeerd. Je kunt vervolgens alleen van het contract af door naar de rechter te stappen. Dit vind ik merkwaardig en een tekort aan de huidige praktijk van marktwerking door aanbestedingen. Als je iets hebt aanbesteed, zou je daarna nog de keuze en de ruimte moeten hebben om te onderhandelen over de kwalitatieve invulling ervan. Wat mij betreft wordt de marktwerking te rigide vormgegeven, omdat het, eenmaal gegund aan het bedrijf, geen mogelijkheid tot bijsturing toelaat. Waar zit dan gedurende de rit de prikkel voor de vervoerder om zich gaandeweg gedurende die zes of acht jaar, de periode van de concessieverlening te verbeteren? Ze hebben immers de buit al binnen? Nu lijkt het erop dat vervoerders achterover kunnen leunen tijdens de concessie. De gereden uren worden immers vergoed en nieuwe uitdagingen zijn er niet meer. In het contract zouden mijns inziens juist prikkels moeten staan die in de loop van een concessie opgepakt dienen te worden. Ik noem investeringen in elektronische informatie voor reizigers in de bus en aan de wal, en de aanleg van busvrije banen in de stad'.

De marktwerking wordt te rigide vormgegeven, omdat het, eenmaal gegund aan een bedrijf, geen mogelijkheid tot bijsturing toelaat

* * *

'Na het gunnen van de concessieverlening aan Connexxion eind juni 2006 en de lange periode van onrust, voortdurende onzekerheid voor de chauffeurs en stakingen die toen volgden, scheelde het uiteindelijk een haartje of de zaak was inderdaad voor de rechter gekomen. Ik heb toen de verantwoordelijke bedrijven op een geheime locatie eind september bij elkaar geroepen en gezegd dat het zo niet langer ging. Alle drie dienden ze hun verantwoordelijkheid te nemen. Dat is die avond inderdaad gebeurd: met elkaar concludeerden wij dat het openbaar vervoer hoe dan ook doorgang moest vinden. Uiteindelijk heeft Connexxion gezegd: we trekken ons terug en meteen lag de vraag op tafel: wie gaat dan wel rijden per

10 december? Dat bleken de "second best" winnaars te worden: Arriva en Veolia. Beide vervoerders garandeerden dat bij de ingang van de concessie zes weken later er in heel Brabant gewoon openbaar vervoer zou zijn. Arriva voor de regio Noord-Oost, Veolia voor de regio Midden en West. De gang naar de rechter wilde ik per se voorkomen. Dat is 24 uur voor de zitting van de rechter in Den Haag gelukt. Samen met vervoerders en vakbonden besloten we met elkaar, nu in formele zin, dat de tweede winnaars van de concessie aan het werk gingen. Uiteindelijk heeft de reiziger er niets van gemerkt en zo hoort het ook. Alleen de kwaliteit van de bussen liet aanvankelijk te wensen over, maar er rijden nu prachtige bussen rond in Brabant: de mooiste en schoonste ter wereld.'

* * *

'De commotie is hoog opgelopen. De chauffeurs van Connexxion hadden te maken met de verkoop van hun bedrijf aan de markt en dat wilden ze niet. Bovendien had mijn voorganger hen ten onrechte toegezegd dat ze hun baan zouden behouden. Daarbovenop kwam toen gedoe rond de te scherpe aanbesteding van Connexxion en de onzekerheid en de chaos die daaruit voortvloeiden. Dat hebben de chauffeurs me als verantwoordelijk gedeputeerde zwaar aangerekend. Maar goed, dat komt meer voor in de politiek. Natuurlijk snapte ik de onrust van de chauffeurs wel. Het gevoelen was: over onze ruggen wordt er door de markt beslist. Bij Veolia zijn de chauffeurs al heel lang in dienst. Toen Connexxion de concessie kreeg, zou het bedrijf eigenlijk met de chauffeurs hebben moeten praten over hun toekomst, maar dat heeft het niet gedaan, omdat het zelf al dacht aan terugtrekking omdat het de offerte niet kon waarmaken. Maandenlang zijn de chauffeurs dus in het ongewisse gelaten over hun toekomst en liet men hen bungelen. Ik begrijp de emoties die dan loskomen, dat heb ik ook tegen ze gezegd. Maar ik kom zelf op dit punt geen potten breken, noch in politieke, noch in bestuurlijk-juridische zin.'

EXPERIMENTEREN MET ANDERE VORMEN VAN AANBESTEDING

'Toch ben ik al met al positief over marktwerking in het openbaar vervoer. Je moet intellectueel kunnen abstraheren van het incident. In essentie werkt marktwerking; het levert vervoer met beter materiaal op en een punctuelere en betrouwbaardere dienstverlening. Een staatsbedrijf is gewoon niet goed ingericht om klantvriendelijk te zijn. Laat ik het voor de helderheid zo scherp mogelijk formuleren: staatsbedrijven functioneerden slecht, over de volle breedte. Dat gold zowel voor de PTT als de NS. De situatie bij de NS was enigszins vergelijkbaar met die van het busvervoer: de prestaties werden minder, men werd gewoon lui, gemakzuchtig en ging wat achteroverleunen. De salarissen gingen alleen maar omhoog, terwijl het niveau van de dienstverlening steeds meer kelderde en het materieel slechter werd. Dat was ook de situatie bij het busvervoer, voordat de tucht van de markt werd ingevoerd. Nu zien we over de hele linie dat over de afgelopen zes jaar voor minder geld meer kwaliteit is geleverd.'

> *Laat ik het voor de helderheid zo scherp mogelijk formuleren: staatsbedrijven functioneerden slecht, over de volle breedte*

'In de tijd dat ze nog staatsbedrijven waren hebben we te veel geld gepompt in de busbedrijven, zonder dat het in termen van kwaliteitsverbetering veel opleverde.

We reden met veel oud materieel, veelal met bussen van tien tot vijftien jaar oud. De salarissen gingen automatisch omhoog, maar ondertussen was het oordeel van de reiziger wel geheel uit beeld verdwenen. Men reed voor de staat, niet voor de consument. Nu rijden we met de schoonste bussen ter wereld die heel weinig uitstoot hebben en staan klantvriendelijkheid en op tijd rijden hoog in het vaandel. Juist door scherpe milieueisen in het contract op te nemen, kunnen er maatschappelijke winsten worden gerealiseerd.'

* * *

'Wel moeten er duidelijk nog verbeteringen worden aangebracht in de vormgeving van de contracten. Eigenlijk zou je voor een goed functionerende marktwerking in het streekvervoer alleen een basisdienstregeling moeten uitvragen op prijs. De kwalitatieve aspecten zouden apart in de beoordeling moeten worden meegenomen en beoordeeld op een vergelijking tussen de inschrijvers. Op basis van selectie op prijs en vervolgens op kwaliteit via een puntensysteem kom je dan tot selectie van een winnaar. Daarna zou ik graag een flexibel samenwerkingscontract willen sluiten met de vervoerder. Alsdan kun je een flexibel investeringsprogramma afspreken. Dit alles wel binnen maximale financiële grenzen, anders trek je als overheid aan het kortste eind.

Vervolgens spreek je een objectieve toetsing af door de reiziger, één of twee keer per jaar. Je bouwt een ondergrens is. Blijft een vervoeder meer dan twee of drie keer onder deze grens, dan is het einde concessie. Met andere woorden, ik leg gedurende de concessieperiode één of twee keer per jaar de reiziger de vraag voor of en in welke mate hij (on)tevreden is over het aanbod van openbaar vervoer. De essentie van marktwerking is dat de reiziger zélf een oordeel uitspreekt over de kwaliteit en dat je op basis daarvan, in overleg met de vervoerder, als overheid kunt bijsturen. Als ik minister was, zou ik de Wet personenvervoer zo wijzigen dat men op deze manier aanbestedingen mag doen. Nu kan het niet. Men beweert, op voor mij onduidelijke gronden, dat het van Brussel zo moet.'

BUITENLANDSE VOORBEELDEN

'We moeten naar flexibele vormen van samenwerking en sturing toe. In grote steden is er maar één echt alternatief: de auto moet het stedelijk gebied uit. Hierop zal de overheid dan ook moeten sturen: luchtkwaliteit, bereikbaarheid en zorg voor een goed en betrouwbaar ov-netwerk. Overheidssturing is juist daar nodig waar andere belangen is het geding zijn, behalve winst maken door van A naar B te rijden. Geef in de wet daarom voldoende speelruimte om die publieke belangen concreet te kunnen dienen. Zet in op een interessante mix van ruimtelijke kwaliteit en transport. Staatssecretaris Tineke Huizinga zou met instemming van de beide Kamers de wet zodanig moeten wijzigen dat er ook experimenten kunnen worden begonnen om uit te vinden waar die balans tussen overheidssturing en markt ligt. Die mix kan voor diverse regio's verschillend uitpakken. In Drenthe zal die balans heel anders kunnen liggen dan in Den Haag, met relatief weinig overheidssturing. Waarom staan we niet meer verschillen toe in ons land? Waarom moet alles in Nederland per wet uniform zijn? Ik zou zeggen: probeer te experimenten met pilots. Laat eens goed uitzoeken wat op dat gebied mogelijk is en kies bij voorkeur voor twee pilots, één voor een landelijk en één voor een stedelijk gebied.'

* * *

'In het buitenland zijn er goed werkende voorbeelden van samenwerking tussen bedrijven en de overheid. Kijk naar Lyon en de

wijze waarop daar het ov geregeld is of het voorbeeld van Bordeaux met een autoluwe binnenstad. Bordeaux heeft aan de randen van de steden veel parkeerplaatsen. Je kunt voor 2 euro (inclusief parkeren) per bus naar de stad. Daar moeten we in Nederland ook naar toe: nieuwe samenwerkingsverbanden aangaan om optimaal van de voordelen van marktwerking en overheidssturing te kunnen profiteren. De verantwoordelijkheid van de overheid zit in het aanleggen van wegen, parkeerplaatsen en haltes. De verantwoordelijkheid van de bedrijven zit in het leveren van adequaat materieel en elektronische informatievoorziening. Je moet deze verantwoordelijkheden van bedrijven en overheid scherp scheiden en deze vervolgens bij elkaar brengen in pps-achtige constructies.'

* * *

'De burger wil bij dit alles vooral weten waar die aan toe is, voor hem of haar is alleen van belang dat er goed, schoon en betrouwbaar streekvervoervoer is en dat de informatievoorziening bij eventuele vertragingen goed is, en niet hoe men dit realiseert, al of niet door marktwerking. De exacte vormgeving en de maatvoering van de arrangementen om de verschillende doelen te kunnen realiseren, is een zaak van politiek en bestuur. Naar mijn oordeel wordt de politieke discussie over marktwerking nog steeds te dogmatisch gevoerd. Het wordt als een onaantastbaar positief gegeven opgevat of juist van allerlei negatieve kwalificaties voor-

> *Er moet een tussenweg worden gevonden, waarbij we marktwerking zodanig vormgeven dat de publieke belangen ermee gediend zijn*

zien. Beide reacties kloppen niet. Er moet een tussenweg worden gevonden, waarbij we marktwerking zodanig vormgeven dat de publieke belangen ermee gediend zijn. Een kleine, maar belangrijke uitwerking van de christendemocratische beginselen dus. Belangrijk is ook dat bedrijven meer aandacht moeten besteden aan zelfregulering, het inbouwen van de juiste *checks* en *balances* en het waarborgen van kwaliteit. Zo bouw je vertrouwen op in de samenleving en voorkom je tegelijkertijd dat men op termijn zichzelf de nek omdraait; wat Veolia nu overkomt in Brabant. Dat besef van bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven heb ik te weinig gezien.'

Handelen in milieu: de windhandel voorbij?

In theorie kan een systeem van verhandelbare emissierechten de oplossing zijn voor veel milieuproblemen. De praktijk van de huidige uitvoering op Europees niveau bij de aanpak van het klimaatprobleem is weerbarstiger. Met name doordat in eerste instantie te ruimhartig gratis emissierechten zijn uitgedeeld. Door de juiste inzet van marktinstrumenten is er nog een wereld te winnen.

door *Rob Aalbers & Herman Vollebergh*

Rob Aalbers is werkzaam als senior onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek
Herman Vollebergh is verbonden aan het Milieu- en Natuurplanbureau en Research Fellow van het Tinbergen Instituut.

IN TOENEMENDE MATE GROEIT DE AANDACHT om milieuproblemen aan te pakken door het milieu 'op de markt' te brengen. Kent de Verenigde Staten al zeker sinds 1995 handel in 'zureregenrechten', recentelijk is deze mode nu naar Europa en ook naar Nederland overgewaaid. Zo kennen we in Nederland sinds 2005 een handelssysteem van CO_2-rechten. Daarnaast bestaat een wat minder bekend handelssysteem in NO_x-rechten.

Bij velen roept deze handel in milieu nog steeds primair weerzin op. Is handel in milieu niet een contradictio in terminis? Handel is toch juist de oorzaak van die milieuproblemen? En bovendien, het is toch ethisch verwerpelijk om in iets te handelen dat juist zo kwetsbaar is en dus recht heeft op bescherming? Inderdaad, het idee om milieu op de markt te brengen was lange tijd een taboe, omdat de markt als het probleem werd gezien en daarom nooit onderdeel van de oplossing kon zijn.

Waarom zou je de voordelen van 'de markt' niet benutten als je een probleem onder controle wil brengen?

Economen hebben niettemin van meet af aan aandacht gevraagd voor deze oplossing.[1] Waarom zou je de voordelen van 'de markt' niet benutten als je een probleem onder controle wil brengen? Milieuproblemen zijn inderdaad een signaal van een niet goed werkende markt en dat vraagt om correctie. Maar zo'n correctie hoeft niet ten koste te gaan van flexibiliteit. Als de randvoorwaarden maar duidelijk zijn — bijvoorbeeld door vergunningen —, dan staat in beginsel niets een goede werking van de markt in de weg. En concurrentie om emissiereductie is een goede zaak, want dat levert kostenvoordelen op, zo luidde lange tijd het adagium. De recente praktijkervaring doet niettemin de vraag rijzen of de belofte wel in voldoende mate kan worden waargemaakt. In het bijzonder de keuzes die in de praktijk worden gemaakt bij de invoering van sommige stelsels, baren de nodige zorg.

HANDELEN MAAR?

Omdat het milieu geen prijs kent, pleiten economen van oudsher voor de aanpak van milieuproblemen met een creatieve vorm van marktordening.[2] Net zoals op andere terreinen waar de markt haar werk doet, zou de aanpak van milieuproblemen kunnen worden gebaseerd op een heldere afbakening en naleving van eigendomsrechten zonder machtsmisbruik (monopolievorming). Als het mogelijk is om handel in melkquota op te zetten, dan kunnen evenzeer ook 'milieuquota' worden afgebakend en vervolgens verhandeld. Merk op dat dus niet het milieu zelf wordt verhandeld, maar alleen zogenaamde *milieugebruiksrechten*.

Milieuproblemen ontstaan namelijk doordat marktpartijen op andere terreinen — denk aan boeren, vervoerders of fabrieken — onvoldoende rekening houden met de indirecte gevolgen van hun activiteiten, zoals watervervuiling, luchtvervuiling of ruimtegebruik. Hierdoor gaat milieucapaciteit in de vorm van schoon water, schone lucht of groene ruimte verloren, zonder dat hiervoor wordt afgerekend. Door af te spreken wie welke capaciteit mag gebruiken, wordt overmatig gebruik ('aantasting') tegengegaan. Deze capaciteitstoedeling vindt plaats met gebruiksrechten, zoals vergunningen, door economen 'quota' genoemd. Dergelijke quota zijn bijvoorbeeld toegestane hoeveelheden emissies — ook wel emissierechten genoemd — maar het kunnen ook vis- of parkeervergunningen zijn.

Kern van de marktwerking is dat deze rechten, als ze eenmaal zijn uitgedeeld of bij opbod verkocht, (via een veiling) verhandelbaar zijn. De ontvanger kan de rechten dan namelijk op de markt verkopen aan de hoogste bieder. Dit zal een ontvanger natuurlijk pas doen als hij zelf dat gebruiksrecht niet nodig heeft om te vissen, te parkeren of emissies uit te stoten. De

aldus verkregen flexibiliteit maakt optimaal gebruik van de zoekcapaciteit en de creativiteit van ontvangers. Zij zullen namelijk gaan zoeken naar mogelijkheden om hun gebruik (milieudruk) te verminderen omdat hen dat geld oplevert. Degene die de parkeervergunning niet gebruikt, kan daaraan verdienen als hij geen auto heeft of hem verkoopt. In dat geval kan de vergunning worden overgedragen aan een ander, die daarvoor dan betaalt. Hierdoor kunnen sommige gebruikers dus wel twee of meer vergunningen verkrijgen.

Het is deze flexibiliteit waardoor de beste aansluiting tussen vraag en aanbod wordt verkregen en waardoor dit verhandelbare rechtensysteem ook kostenefficiënt is. Degenen die echt niet zonder kunnen, of meer willen gebruiken dan de initieel verkregen hoeveelheid rechten, kunnen altijd extra rechten kopen van degenen die voor een overschot zorgen. Hierdoor zorgen zij samen voor realisatie van de doelstelling — bijvoorbeeld een bepaalde emissiereductie — tegen de laagst mogelijke kosten voor de maatschappij. De totale initieel uitgedeelde hoeveelheid rechten bepaalt uiteindelijk de totale omvang van de gebruiksrechten in de maatschappij en daarmee dus de milieudruk.

In theorie is het mogelijk om voor veel milieuproblemen zo'n systeem in het leven te roepen. Niettemin passen daarbij een aantal kanttekeningen. Ten eerste, verhandelbare rechten zijn geen panacee voor alle milieuproblemen. Zo is er geen enkele reden om dit systeem toe te passen op milieuvraagstukken waarbij bijvoorbeeld sprake is van ernstige gezondheidsschade (asbest) of milieuschade (aantasting van ozonlaag door CFK's). In het geval van ernstige milieuvervuilende stoffen, ligt het voor de hand dat de overheid zorgdraagt voor een ontbrekend gebruiksrecht door een verbod of strenge controle op het gebruik.

Ten tweede, het verhandelbaar maken van rechten heeft alleen zin als er iets te verhandelen valt. Hiervoor moeten marktpartijen voldoende opties hebben ('substitutiemogelijkheden') om hun gedrag te (kunnen) veranderen. Gelukkig is dat bijna altijd wel het geval, zoals het voorbeeld van de parkeervergunningen duidelijk maakt. Zeker bij de belangrijke langetermijnvraagstukken rond luchtvervuiling, zoals zure regen en klimaat, kunnen vele mogelijkheden worden benut om emissies te reduceren.

Ten derde, toepassing van een systeem van verhandelbare rechten vraagt om een zorgvuldige afweging van de extra kosten van administratie tegen de baten van meer flexibiliteit, mede in het licht van alternatieve vormen van regulering. Om een markt van verhandelbare rechten goed te laten werken is immers een administratiesysteem nodig waar de uitgave en controle van de rechten plaatsvindt. En dat wordt complexer naarmate er meer partijen bij zo'n systeem zijn betrokken. Steeds moet daarom zorg-

vuldig worden nagegaan of er mogelijk alternatieve vormen van regulering beschikbaar zijn, die hetzelfde doel kunnen realiseren tegen lagere (maatschappelijke) kosten.

Ten vierde, het is van belang zorgvuldig na te gaan of voor een aanpak met verhandelbare rechten voldoende draagvlak is. Deze vorm van regulering kan ook tot grote weerstand leiden. Het voorbeeld van parkeervergunningen maakt duidelijk dat dit sterk afhangt van de oorspronkelijke situatie. Is er al een vergunningstelsel dat als zeer beperkend wordt ervaren, dan zal de flexibiliteit van een systeem van verhandelbare rechten alleen maar worden toegejuicht. Wanneer je daarentegen in de status quo nog kunt parkeren waar je wilt, dan wordt een systeem van verhandelbare rechten, ondanks de flexibiliteit, ongetwijfeld als belemmerend ervaren.

HANDEL IN KLIMAAT

Klimaatverandering is een milieubeleidsterrein waar marktwerking door verhandelbare rechten momenteel wordt toegepast en volop in ontwikkeling is. In het kader van de Kyotoverplichtingen heeft de Europese Unie de verplichting op zich genomen om het aantal CO_2-emissies te reduceren tot de omvang van 1990.[3] In de praktijk betekent dat een forse emissiereductie, omdat een groeiende economie traditioneel gepaard gaat met een min of meer vergelijkbare groei van deze emissies. In theorie kan een systeem van verhandelbare rechten deze doelstelling simpelweg realiseren wanneer een quotum aan CO_2-rechten wordt uitgedeeld gelijk aan deze hoeveelheid. De kosten hiervan zouden echter bijzonder groot zijn, zodat gekozen is voor een reductie gedurende een zeker tijdspad.

In hun ijver om de eigen energie-intensieve industrie te beschermen, hebben vrijwel alle EU-lidstaten aan de deelnemende bedrijven meer rechten toegewezen dan ze naar verwachting nodig hadden

In dit kader is op 1 januari 2005 het emissiehandelssysteem van de Europese Unie, de zogenoemde EU ETS, van start gegaan. In de praktijk betekent dit dat alle elektriciteitsproductiebedrijven en bepaalde bedrijven uit de industrie die onder de EG richtlijn handel in broeikasgassen vallen, een vergunning moeten hebben om CO_2 te mogen uitstoten. In 2004 zijn de emissierechten gratis aan de deelnemende bedrijven toegewezen. De bedrijven hoefden voor deze rechten dus niet te betalen. Een bedrijf moet zijn CO_2-emissies in een jaar dekken door in april van het volgende jaar voldoende emissierechten

in te leveren. Als een bedrijf rechten over heeft, dan mogen deze dus worden verkocht aan andere bedrijven. Bedrijven die rechten te kort hebben kunnen deze dus van andere bedrijven kopen. In de vorige paragraaf hebben we gezien dat zo'n emissierechtensysteem in theorie kostenefficiënt is. De emissies worden gereduceerd tegen de laagst mogelijke kosten. De praktijk is, zoals zo vaak, veel weerbarstiger.

In hun ijver om de eigen energie-intensieve industrie te beschermen, hebben vrijwel alle EU-lidstaten aan de deelnemende bedrijven meer rechten toegewezen dan ze naar verwachting nodig hadden. In Nederland ontvingen de deelnemende bedrijven 3% meer dan dat ze nodig hadden. Koploper was Italië waar de deelnemende bedrijven 7% rechten te veel ontvingen. Alleen Zweden en Denemarken gaven de industrie minder dan dat ze naar verwachting nodig hadden. Het gevolg laat zich raden. Begin 2006 werd duidelijk dat er veel te veel rechten waren uitgegeven. Binnen twee weken kelderde de prijs van een emissierecht van € 30 per ton CO_2 naar € 10 per ton CO_2 om daarna langzaam verder weg te zakken. Op dit moment zijn emissierechten uit de eerste allocatieperiode (2005-2007) nog maar € 0,07 per ton CO_2 waard.[4]

Naast bestaande bedrijven kunnen ook nieuwe bedrijven gratis emissierechten toegewezen krijgen. Vrijwel alle lidstaten hebben hiervoor een speciaal potje ingericht, de zogenoemde *'New Entrant Reserve'*. De gedachte hierachter is dat dit eerlijk is en een concurrentienadeel voorkomt: als bestaande bedrijven emissierechten gratis krijgen, dan zouden nieuwe bedrijven de emissierechten ook gratis moeten krijgen. De meeste 'nieuwe bedrijven' zijn echter gewoon bestaande bedrijven. Zo krijgen Nuon en Essent bijvoorbeeld miljoenen emissierechten uit de *'New Entrant Reserve'* voor de nieuwe kolencentrales die ze willen gaan bouwen. Met nieuwe bedrijven worden namelijk nieuwe installaties, zoals een nieuwe kolencentrale, bedoeld. Bestaande bedrijven krijgen er dus bij uitbreiding van de productiecapaciteit gratis de benodigde emissierechten bij. Echt nieuwe bedrijven hebben zich overigens nog nauwelijks gemeld. Deze regeling voor nieuwkomers lijkt dus niet of nauwelijks bij te dragen aan haar doel.

De toewijzing uit de *'New Entrant Reserve'* schiet niet alleen zijn doel voorbij, maar stimuleert ook de bouw van milieubelastende installaties, zoals kolencentrales, boven de bouw van schone(re) installaties, zoals een gascentrale of een windmolenpark. De reden hiervoor is dat een bedrijf dat investeert in nieuwe productiecapaciteit voor een kolencentrale, meer emissierechten per kWh krijgt dan voor een gascentrale of een windmolen. Investeren in een kolencentrale levert dus meer rechten op dan investeren in een even grote gascentrale of een windmolenpark. En die extra rechten zijn geld waard. Zo bedraagt de prijs voor een emissierecht eind 2008 op

dit moment bijna € 22. De toewijzing uit de *'New Entrant Reserve'* stimuleert zo de bouw van nieuwe kolencentrales, in plaats van tot meer milieuvriendelijke capaciteit. Niet voor niets worden er nu maar liefst vijf nieuwe kolencentrales gepland.[5]

In de afgelopen jaren is emissiehandel voor lidstaten een (nieuw) instrument geworden om de vestigingsplaats van bedrijven te beïnvloeden. Zo krijgen toetreders in Duitsland bijvoorbeeld voor veertien jaar gratis rechten toegewezen.[6] Dit maakt Duitsland als vestigingsplaats voor energie-intensieve bedrijven erg aantrekkelijk. Duitsland heeft daarnaast ook de regel ingevoerd dat bedrijven die hun deuren sluiten, de toegewezen rechten moeten inleveren. Het effect van deze regel werd duidelijk toen HeidelbergCement, de eigenaar van cementproducent ENCI, één van de Europese vestigingen moest sluiten vanwege tegenvallende resultaten. HeidelbergCement koos ervoor om ENCI te sluiten in plaats van een vestiging in Duitsland. De reden was dat als men een vestiging in Duitsland sloot, de emissierechten zouden moeten worden ingeleverd. De emissierechten van ENCI (ruim 800.000 rechten per jaar) mocht men houden en verkopen. In reactie op dit besluit heeft de Nederlandse overheid in 2006 deze regeling aangepast. Als bedrijven in Nederland de deuren sluiten, dan moeten de rechten voortaan ook worden ingeleverd. HeidelbergCement heeft zijn beslissing om ENCI te sluiten intussen herzien.

Hét thema over emissierechten in 2006 was zonder meer de zogenoemde *windfall profits*. Essent en Nuon zouden miljoenen euro's aan winsten behalen, omdat ze de rechten die ze gratis en voor niets hadden gekregen ondertussen wel doorberekenden aan hun klanten. Economen kijken hier toch wat anders tegen aan. De energiebedrijven hebben de rechten weliswaar gratis gekregen, maar dat wil niet zeggen dat de rechten geen waarde hebben. Die waarde ontstaat doordat de bedrijven kosten moeten maken om minder emissies uit te stoten. Bedrijven berekenen deze waarde door in hun prijs. Dat is ook waarvoor emissiehandel is opgezet: vieze energie moet duurder worden, omdat het nu te goedkoop is. Voor het milieu zou het níet doorberekenen van de emissierechten pas echt een probleem zijn. Als de publieke opinie en de overheid van mening zijn dat de energiebedrijven geen *windfall profits* mogen maken, moeten ze deze bedrijven gewoon laten betalen voor het verkrijgen van deze emissierechten. Dit kan wanneer de rechten niet worden weggegeven (*grandfatheren* heet dat), maar worden verkocht of geveild.

Door emissierechten te veilen, wordt bovendien het probleem van de toetreding in één klap opgelost. Als bestaande bedrijven betalen voor hun emissierechten, dan kunnen nieuwe bedrijven immers ook betalen voor hun rechten. Het is overigens mogelijk dat een deel van de energie-inten-

sieve industrie hierdoor in de problemen komt. Zij zullen hun bedrijf wellicht verplaatsen naar het buitenland (ze zullen er in ieder geval mee dreigen). Met de hernieuwde aandacht voor het milieu is dit scenario overigens een stuk minder lucratief. Nu in veel landen de zorg over het broeikaseffect is toegenomen, denk daarbij ook aan de Amerikaanse staten, zoals Californië, is het waarschijnlijk dat de klimaatcoalitie in 2012 een stuk groter zal zijn dan nu het geval is. Een bedrijf dat zijn productieproces net verplaatst heeft, loopt dan een gerede kans dat het in het nieuwe land met de opvolger van het Kyoto-protocol te maken krijgt.

DE WINDHANDEL VOORBIJ

Emissiehandel is zeker in theorie een goede manier om aan het milieu een prijs toe te kennen. De vormgeving van de emissiehandel in de Europese Unie wordt momenteel sterk beïnvloed door concurrentieoverwegingen. In de eerste allocatieronde kregen de bedrijven de emissierechten gratis, ze kregen er te veel (waardoor ze waardeloos werden) en ze kregen bovendien extra emissierechten voor capaciteitsuitbreidingen. In de tweede fase heeft de Europese Unie de teugels wat strakker aangetrokken. Zo heeft Brussel bijna alle lidstaten op de vingers getikt: ze mochten in de tweede fase minder rechten aan de industrie toedelen dan ze oorspronkelijk van plan waren. Ook wordt — zij het mondjesmaat — begonnen met het veilen van emissierechten. Zo moet de elektriciteitsproductiesector in Nederland 15 procent van de benodigde emissierechten kopen. Als deze ervaring ons iets leert, dan is het dus níet dat het verhandelen van het klimaat op de markt slechts leidt tot windhandel. Deze windhandel is namelijk het gevolg van halfslachtige keuzes, die overigens in een aanloopfase wel begrijpelijk en nu gedeeltelijk gecorrigeerd zijn.

Een schoon milieu heeft nu eenmaal zijn prijs

Als het milieu ons echt aan het hart gaat, dan zorgen we ervoor dat het milieu — in dit geval dus het klimaat — wel de prijs krijgt die het verdient. Met een goed werkend systeem van verhandelbare rechten valt nog steeds een wereld te winnen. Bedrijven moeten dan voor hun initieel verkregen emissierechten gaan betalen, net zoals ze dat doen voor het gebruik van grondstoffen, arbeid en kapitaal. Deze aanpak mag radicaal klinken, maar is bij nader inzien minder vreemd dan het lijkt: er is geen enkele wet die de bedrijven het recht geeft op gratis gebruik van de lucht. Een schoon milieu heeft nu eenmaal zijn prijs.

Noten

1 Een klassiek boek dat deze stellingname verdedigt is Dales, J.H. (1968), *Pollution, Property and Prices*, Toronto, University of Toronto Press. Interessant is dat in Nederland juist de milieubeweging voorop liep en al lang geleden een pleidooi hield voor de inzet van verhandelbare rechten. Zie bijvoorbeeld Landelijk Milieu Overleg, Financiële instrumenten voor het Nederlandse Milieubeleid 1990, p.93-100.

2 Klassiek is ook Tietenberg, T. H. (1974), 'The Design of Property Rights for Air Pollution Control', *Public* Policy, 27(3): 275-292.

3 Door in landen die niet deelnemen aan emissiehandel te investeren in schone(re) technologie, kunnen de lidstaten van de Europese Unie extra emissieruimte aankopen. Zo kan Nederland bijvoorbeeld schone projecten in India financieren. De CO_2-reductie die hierdoor wordt gerealiseerd, worden tussen India en Nederland gedeeld. Dit mechanisme staat bekend onder de naam *'Clean Development Mechanism'* (CDM). Door CDM's aan te kopen, kan de uitstoot in lidstaten dus groeien boven de uitstoot in 1990, zolang er elders in de wereld maar een reductie van CO_2 plaatsvindt.

4 Emissierechten uit de eerste fase kunnen niet worden gebruikt in de tweede fase van het emissiehandelssysteem (2008-2012).

5 Uit kostenoverwegingen heeft Nuon aangekondigd vooralsnog alleen de eerste fase van de *multi fuel*-centrale te bouwen. De centrale die zowel op gas, kolen als biomassa moet kunnen draaien, zal voorlopig alleen op gas kunnen draaien.

6 De Europese Commissie heeft deze toewijzing verboden. Duitsland is hiertegen in beroep gegaan bij het Europese Hof.

Lokale aanbieders en loyale ouders: de grenzen van marktwerking in de kinderopvang

Met de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang is een systeem van vraagfinanciering geïntroduceerd. Niet langer beslist de overheid over de groei van het aantal kindplaatsen, maar zijn het veeleer de behoefte van de ouders die via het recht op financiële vergoeding de capaciteitsgroei beïnvloeden. Deze introductie heeft amper tot meer marktwerking geleid. Ouders reageren de keuze eenmaal gemaakt is nauwelijks meer of veranderingen in de prijs of de kwaliteit.

door *Janneke Plantenga*

Hoogleraar aan de Utrecht School of Economics.

INLEIDING

DIENSTEN ZIJN EEN BELANGRIJK ONDERDEEL van onze verzorgingsstaat. Gezinshulp, kinderopvang en jeugdzorg zijn allemaal voorbeelden van activiteiten die vroeger grotendeels informeel (binnen het gezin) werden verricht, maar inmiddels meer en meer zijn uitbesteed. Deze uitbesteding volgt echter niet een lineaire lijn van privé naar publiek. Vooral de afgelopen decennia werd 'publieke dienstverlening' meer en meer gelijkgesteld aan bureaucratie, inefficiënties en gebrek aan maatwerk. Als alternatief werd marktwerking voorgesteld. Marktwerking zou beter tegemoet kunnen komen aan de toenemende diversiteit aan individuele preferenties en zou aanbieders dwingen tot een efficiëntere productiewijze. Het resultaat is dat diensten die traditioneel buiten de wetten van vraag en aanbod werden geplaatst, meer en meer worden georganiseerd in een marktconforme structuur, met afnemers (consumenten) die kunnen wisselen van

aanbieders, en aanbieders die op deze manier onder de tucht van de markt kwamen.

In dit artikel worden de veronderstelde voordelen van marktwerking nader onderzocht. Dit gebeurt aan de hand van een concrete casus, namelijk de kinderopvangsector. In de organisatie en de financiering van deze sector hebben zich de laatste jaren grote veranderingen voorgedaan, met als voorlopig eindpunt de introductie van de Wet kinderopvang (Wk). De Wk geldt als een moderne wet, in die zin dat wordt ingezet op vraagfinanciering. Dit betekent dat niet langer de kinderopvanginstellingen (via de gemeenten) worden gesubsidieerd, maar de ouders. De ouders staan centraal; zij sluiten het contract met de kinderopvangorganisatie of het gastouderbureau. De veronderstelling is dat een dergelijke financieringsstructuur ondernemers dwingt tot een efficiënte prijszetting en bovendien prikkelt tot een product dat meer aan de wensen van ouders is aangepast.

Een belangrijke vraag in dit verband is of de feitelijke ontwikkelingen ook sporen met de verwachtingen. Is er inderdaad sprake van meer keuze en meer concurrentie? Hoe reëel is eigenlijk het beeld van een mobiele consument die onder invloed van prijsprikkels op zoek gaat naar de optimale match van vraag en aanbod? Voordat op deze vragen antwoord wordt gegeven, zal echter eerst nader worden ingegaan op de achtergronden en uitgangspunten van de Wet kinderopvang.

DE INTRODUCTIE VAN DE WET KINDEROPVANG

Kinderopvang in Nederland was nooit het toppunt van doorzichtigheid. Door een samenloop van verschillende stimulerings- en subsidiemaatregelen was er sprake van een tamelijk versnipperde structuur waarin werkgevers, particulier en overheid ieder een deel van de kosten droegen. De lappendeken aan financieringsregelingen werd als tamelijk ondoorgrondelijk ervaren en bovendien als inefficiënt: de gesubsidieerde instellingen hadden geen goed inzicht in de kostenstructuur, terwijl de subsidieverhoudingen tussen gemeenten en kinderopvanginstellingen ook niet bevorderlijk waren voor gezonde concurrentieverhoudingen. Bovenden was niet duidelijk wie er nu verantwoordelijk moest worden gesteld voor het realiseren van een dekkend aanbod: de overheid, de kinderopvanginstellingen of de sociale partners, die door het maken van cao-afspraken verantwoordelijk waren voor de groei van werkgeversplaatsen. Een ander probleem was dat min of meer toevallige omstandigheden bepaalden of en onder welke voorwaarden van de kinderopvang kon worden gebruikgemaakt. Zo hadden sommige ouders het geluk van twee betalende werkgevers en een relatief vooruitstrevend gemeentebestuur, terwijl anderen het

zonder beiden moesten stellen. De toegankelijkheid van de kinderopvang was voor ouders dus niet uniform (zie voor een overzicht MDW 1998; Memorie van toelichting 2002).

Om aan al deze problemen tegemoet te komen werd per 1 januari 2005 de Wet kinderopvang (Wk) ingevoerd. Met deze wet hebben werkende ouders en andere verzorgers een wettelijk recht op een financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. De behoeften van ouders zijn dus bepalend voor de capaciteitsgroei. De financiële relaties van gemeenten en kinderopvanginstellingen zijn doorgesneden en ouders betalen bij vergelijkbaar gebruik een vergelijkbaar bedrag. De financiering is als volgt vormgegeven. De werkgevers betalen in principe een derde deel van de kinderopvangrekening (elke werkgever 1/6 deel). Ouders en overheid betalen de overige tweederde, waarbij de overheidsbijdrage afneemt naarmate het inkomen van de ouders toeneemt. Een politiek gevoelige vraag in dit verband is uiteraard waar de bovenste subsidiegrens ligt. Bij de invoering van de Wet Kinderopvang hadden huishoudens met een inkomen boven de € 74.000 geen recht meer op een financiële tegemoetkoming; deze ouders betaalden dus de volledige 66,6 procent van de kinderopvangrekening. Dit leidde tot felle discussies over dure kinderopvang, met name voor de midden- en hoge inkomensgroepen (verg. Plantenga et al., 2005). Mede als gevolg van deze discussies is de bovengrens opgetrokken tot € 96.000 in 2006 en tot € 130.000 in 2007. Een andere netelige kwestie betrof het feit dat de werkgeversbijdrage in eerste instantie niet verplicht was. Dat leidde tot nogal wat witte plekken en opnieuw veel geklaag over dure kinderopvang. Per 1 januari 2007 is dit opgelost door de introductie van een verplichte werkgeversbijdrage; vanaf die datum heeft iedere ouder dus recht op financiële tegemoetkoming via de werkgever. Het gevolg van beide maatregelen is dat het aandeel van de ouders in de totale kinderopvangrekening de afgelopen jaren sterk is afgenomen, terwijl de overheid en de werkgevers meer zijn gaan betalen, zie tabel 1. In 2007 betaalt de overheid naar schatting 52% van de kinderopvangrekening, de werkgevers 29% en de ouders 19% (MEV 2006, 107).

	2005	2006	2007
Overheid	42%	48%	52%
Werkgevers	21%	22%	29%
Ouders	37%	30%	19%

Tabel 1. Verdeling kosten formele kinderopvang op macroniveau, 2005-2007. Bron: MEV 2006, 107

VRAAGFINANCIERING: ACHTERGRONDEN EN GEVOLGEN

Een belangrijke reden voor het introduceren van marktwerking en vraagfinanciering is het verbeteren van de interne en externe efficiëntie. Vraagfinanciering impliceert dat ouders een sturende rol krijgen toebedeeld. Niet langer beslist de (lokale) overheid over de groei van het aantal kindplaatsen ('20.000 plaatsen meer in 2007'); het zijn veeleer de behoeften van de ouders die via het recht op de financiële vergoeding de capaciteitsgroei beïnvloeden. Omdat de ouders ook zelf een deel van de kosten van kinderopvang voor hun rekening moeten nemen, worden zij aangezet tot het kiezen van kinderopvang met de beste prijs-kwaliteitverhouding. Voor aanbieders betekent de vraagfinanciering dat zij meer concurrerend tegenover elkaar komen te staan, wat zal leiden tot efficiëntieverbeteringen. Verwacht wordt dat ze de kwaliteit, de omvang en de prijs zullen aanpassen aan de wensen van de ouders, met als resultaat een beter evenwicht tussen vraag en aanbod. Of, zoals in de Memorie van Toelichting staat te lezen, 'vraagfinanciering (ouders bepalen zelf de keuze van kindercentrum of gastouder[bureau]) bevordert, meer dan het huidige systeem, dat ondernemers inspelen op de vraag van ouders en dan tenslotte oneerlijke concurrentie weggenomen wordt en er meer marktwerking ontstaat'. (WBK 2002).

Het aanbod van kindplaatsen is het afgelopen decennium verdrievoudigd tot bijna 200.000 kindplaatsen, waarmee ongeveer 350.000 kinderen worden opgevangen

Om een markt goed te laten functioneren, moet echter aan een aantal voorwaarden worden voldaan. De vragers moeten bijvoorbeeld goed geïnformeerd zijn over prijs en kwaliteit, zodat ze kunnen beslissen op basis van de beschikbare informatie. Het moet bovendien mogelijk zijn dat de consument (de ouder) kiest voor een andere aanbieder indien men niet tevreden is. Voldoet de markt voor kinderopvang aan deze voorwaarden?

Valt er iets te kiezen?

Lange tijd kampte de markt voor kinderopvang met een groot vraagoverschot; lange wachtlijsten waren een indicatie voor het feit dat vraag en aanbod niet met elkaar in evenwicht waren. De laatste jaren is er echter sprake van een sterke groei in het aanbod van kinderopvangplaatsen. In 2005, net na de introductie van de Wet kinderopvang, was er tijdelijk zelfs sprake van een overcapaciteit. Inmiddels lijken de wachtlijsten echter weer terug;

vooral in de buitenschoolse opvang worden er grote wachtlijsten gemeld, mede naar aanleiding van de motie-Van Aartsen/Bos, die een verplichting legt bij de scholen om te zorgen voor voldoende kinderopvang, althans als de ouders erom vragen. Meer concreet kan worden vastgesteld dat het aanbod van kindplaatsen het afgelopen decennium is verdrievoudigd tot bijna 200.000 kindplaatsen, waarmee ongeveer 350.000 kinderen worden opgevangen. Wel kan worden geconstateerd dat spreiding van de locaties niet evenredig is. Aangezien de aanbieders vooral de koopkrachtige vraag volgen, is het aantal locaties voor kinderopvang de laatste jaren vooral toegenomen in markten met een relatief hoog gemiddeld inkomen, met veel (jonge) gezinnen, en in stedelijke gebieden (CPB, 2007). Niet iedereen heeft dus evenveel te kiezen.

Het groeiende aanbod gaat bovendien gepaard met een flinke schaalvergroting. Cijfers uit 2004 suggereren dat 5% van de instellingen elf vestigingen of meer heeft en dat het marktaandeel van deze ondernemingen bijna 50% bedraagt. De verwachting is dat deze schaalvergroting zich nog verder zal doorzetten. Volgens het Waarborgfonds (2006, 6) was in 2005 en 2006 sprake van een verhoogde fusie- en overnameactiviteit. Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat er een verdere concentratie plaatsvindt, waarbij vooral de kleine tot middelgrote instellingen worden overgenomen. Uiteindelijk — zo is de verwachting — blijft er een aantal grote spelers over met een landelijke dekking. Daarnaast zal er ruimte blijven bestaan voor kleine gespecialiseerde aanbieders. Ook nu al kent de markt voor kinderopvang lokale monopolisten. Dit zijn organisaties met een sterk regionaal of stedelijk karakter. In sommige gevallen hebben zij 60 tot 80 procent van de lokale markt in handen. Uiteraard beïnvloedt deze schaalvergroting de keuzemogelijkheden; ouders hebben een stuk minder te kiezen indien de nabije locaties onder dezelfde keten vallen (verg. SEO 2005).

Wie kiest wat en waarom?

Een tweede vraag is op grond van welke overwegingen ouders keuzen maken. Een vraaggestuurd model veronderstelt dat de consumenten een geïnformeerde afweging maken en vlot reageren op prijs- en kwaliteitsprikkels.

In de praktijk valt deze sturende rol van de consument echter tegen. Zo kan de consument de kwaliteit van de voorzieningen maar gedeeltelijk verifiëren; men heeft letterlijk weinig zicht op de geboden pedagogische inzet, de hygiëne en de veiligheid. De sector probeert wel op verschillende manieren aan dit informatieprobleem tegemoet te komen, bijvoorbeeld door het aanvragen van een kwaliteitskeurmerk. In het kader van zelfre-

gulering is bovendien in het najaar van 2005 het zogenoemde Convenant Kwaliteit Kinderopvang afgesloten. Daarin staan afspraken over een pedagogisch plan, de verhouding tussen het aantal kinderen en het aantal personeelsleden, de maximumgrootte van de groep en de accommodatie. Ook dit moet ouders enig zicht geven op (en vertrouwen geven in) de geboden kwaliteit. Ouders beoordelen bepaalde kenmerken echter anders dan experts. Ouders vinden het vooral belangrijk dat er actief met de kinderen wordt gespeeld en dat er activiteiten zijn voor kinderen van verschillende leeftijden. Verder is het belangrijk dat er een prettige sfeer heerst en dat de reistijden kort zijn. De aanwezigheid van een pedagogisch plan, voldoende gekwalificeerd personeel en een kwaliteitskeurmerk, lijken ouders minder belangrijk te vinden. Het risico is dan ook reëel dat ouders de kwaliteit overschatten (verg. Mocan 2001). Ouders zijn over het algemeen inderdaad heel tevreden over de kwaliteit van de kinderopvang. Het gemiddelde rapportcijfers is hoger dan een 8 (SEO 2005, 25).

Een pedagogisch plan, voldoende gekwalificeerd personeel en een kwaliteitskeurmerk lijken ouders minder belangrijk te vinden

Een typisch kenmerk van de kinderopvangmarkt is bovendien dat, als men eenmaal voor een bepaald kinderopvangcentrum heeft gekozen, wisselingen betrekkelijk zeldzaam zijn. Recent onderzoek wijst uit dat meer dan 80% van de ouders nooit heeft overwogen om naar andere aanbieders te gaan. Slechts 5% van de ouders is in 2004 daadwerkelijk gewisseld. Sterker nog: wanneer ouders wordt gevraagd wanneer ze een overstap zouden overwegen zegt 55% nooit, 5% als de ander meer kwaliteit biedt en 11% als de andere (veel) goedkoper is, zie tabel 2. Kennelijk reageren ouders — als de keuze eenmaal is gemaakt — nauwelijks meer op veranderingen in de prijs of de kwaliteit.

Nooit	55%
Als een andere (veel) goedkoper is	11%
Als een andere meer kwaliteit biedt	5%
Als een opvang dichterbij komt	4%
Als mijn werkgever opvang gaat bieden	11%
Als mijn oppas niet meer kan/wil	6%
Anders	7%

Tabel 2. Wanneer zou u een overstap overwegen? (n=821) Bron: SEO 2005

Overstapkosten

Ouders overwegen dus nauwelijks een overstap. Dit heeft ongetwijfeld te maken met de specifieke aard van het product; kinderopvang is geen pakje boter dat — onder invloed van veranderende prijs- en kwaliteitsverhoudingen — ook van een andere aanbieder kan worden betrokken. Kinderopvang is een dienst die wordt gekenmerkt door een persoonlijke relatie. Deze persoonlijke relatie legt een zekere loyaliteit in de markt die maakt dat ouders zich niet gedragen als de ideale consumenten.

Kinderopvang is een dienst die wordt gekenmerkt door een persoonlijke relatie

Meer specifiek lijkt de loyale consument in de markt voor kinderopvang te kunnen worden teruggevoerd op de volgende productiekenmerken: 1. De dienst wordt zowel aan de ouders als aan kind(eren) geleverd, 2. De relatie tussen vrager en aanbieder is een persoonlijke, 3. De relatie is langdurig, maar wel tijdelijk. Het eerste specifieke kenmerk maakt dat er sprake is van een dubbele loyaliteit: ouders zijn niet alleen loyaal aan de kinderopvangorganisatie, maar ook — en vooral — aan hun kinderen. Ook al vindt er een verslechtering plaats (bijvoorbeeld in het schoon zijn van het gebouw, de tariefstelling, de mate van tevredenheid over de leidinggevende), dan nog zullen ouders hun kind niet snel het prettige contact met een leidster of de overige groepsgenoten ontzeggen. Het tweede en derde kenmerk, een persoonlijke en langdurige relatie, duidt op het ontstaan van een binding. Naarmate langer gebruik wordt gemaakt van de kinderopvang, zullen zowel ouders als kinderen zich steeds vertrouwder en veiliger voelen in de organisatie en gehechter raken aan het persoonlijke contact met de leiding, de kinderen en andere ouders. Voor de vragers wordt de prijs van mobiliteit dus hoger naarmate langer van de opvang wordt gebruikgemaakt. Bovendien worden de baten lager omdat de 'relatie' (althans in de kinderdagopvang) maximaal vier jaar duurt. Als ouders willen wisselen, is het dus aannemelijk dat zij dat vooral in het begin van de contractperiode doen. Daarna zal de moeite (kosten, tijd) om te wisselen van aanbieder niet of nauwelijks meer opwegen tegen de veronderstelde baten van een nieuwe relatie.

BELEIDSIMPLICATIES

De conclusie van het bovenstaande moet zijn dat de introductie van vraagsturing nauwelijks heeft geleid tot marktwerking. Vanuit beleidsperspectief is dit zorgelijk omdat op deze manier de veronderstelde verbetering

van de interne en/of externe efficiëntie niet wordt gerealiseerd. Een liberalisering van markten vraagt nu eenmaal om een actieve rol van de consumenten. Als deze niet wordt gerealiseerd is er sprake van consumentenfalen, met als gevolg grotere marktmacht voor aanbieders, wat zich vertaalt in hogere prijzen en/of lage kwaliteit (CPB, 2005).

Volgens de standaard economische theorie kan in een markt met hoge overstapkosten de marktwerking via twee routes worden verbeterd. De eerste route is het verlagen van de overstapkosten; de tweede het verkleinen van de negatieve effecten van de hoge overstapkosten (CPB, 2005). Voorbeelden van de eerste route zijn het verbeteren van de transparantie van de markt door het verbeteren van informatievoorziening; het voeren van een publiekscampagne die consumenten erop wijst dat overstappen eenvoudiger is dan met denkt, of meer oplevert dan men denkt; en het introduceren van wet- en regelgeving, zoals maatregelen die aanbieders verbiedt hoge administratieve overstapdrempels op te werpen. In de praktijk zijn vooral in de markt voor telecommunicatie, energie en zorgverzekeraars talloze voorbeelden te vinden van pogingen van aanbieders om de overstapkosten relatief hoog te houden, dan wel van pogingen om toch juist een zekere mate van transparantie te waarborgen.

In de markt voor kinderopvang lijken deze maatregelen in die zin minder relevant, omdat de hoge overstapkosten hier niet het resultaat zijn van restrictieve contractvormen aan de aanbodzijde, maar veeleer van de emotionele kosten van de overstap aan de vraagzijde. De aard van het product, met andere woorden, verzet zich tegen al te veel wisselingen. Het gaat derhalve niet zozeer om de hoge overstapkosten als zodanig, maar om het voorkomen van de negatieve consequenties van deze hoge kosten in termen van hogere marktprijzen of lagere kwaliteit. Een relevante beleidsoptie is dan het bevorderen van ex ante competitie, bijvoorbeeld door het verlagen van de toetredingdrempels aan de aanbodzijde. Daarnaast wordt aan de vraagzijde de keuze bij toetreding van de markt geoptimaliseerd. Dit vraagt om een optimale informatievoorziening, dan wel om aanvullende wet- of regelgeving, zoals het introduceren van minimumeisen met betrekking tot bepaalde kwaliteitscriteria.

Op dit moment lijkt de roep tot aanvullend beleid zeer beperkt; vrijwel niemand stelt meer vragen bij de introductie van vraagfinanciering in deze sector. Consumenten en kinderopvangondernemers lijken zich in hun rol te hebben geschikt, en spelen het spel van vraag en aanbod. Van een markt met lokale aanbieders en loyale ouders moet echter geen wonderen worden verwacht met betrekking tot interne en externe efficiëntie.

TEN SLOTTE

De markt voor kinderopvang is een goed voorbeeld van een markt waarin consumenten zich niet alleen door verschillen in prijs en kwaliteit laten leiden, maar ook door loyaliteit. Waarschijnlijk is dit vaker het geval wanneer het gaat om persoonlijke diensten.

Het kenmerkende van diensten is niet alleen dat ze moeilijk op voorraad zijn te houden, maar ook dat ze een bepaalde relatie tussen producent en consument veronderstellen. Sterker nog, dat in sommige gevallen de kwaliteit van de dienst afhankelijk is van die relatie. Marktwerking kent hier dus per definitie haar grenzen, simpelweg omdat het beeld van de mobiele consument hier niet van toepassing is.

De conclusie dat er in de kinderopvangsector sprake is van een gebrekkige marktwerking, wil nog niet zeggen dat deze sector wordt gekenmerkt door hoge prijzen en/of lage kwaliteit. Geconstateerd wordt slechts dat de prijs- en kwaliteitsbewaking door de consument (de ouder) beperkt zal zijn en dat er in dit opzicht een grote verantwoordelijkheid ligt bij de ondernemers in de kinderopvang. Als er aanwijzingen zijn dat een dergelijke verantwoordelijkheid niet wordt waargemaakt, zijn wellicht aanvullende maatregelen nodig, gericht op het tegengaan van de negatieve effecten van hoge overstapkosten.

Literatuur

CPB (Centraal Planbureau) (2007). *The impact of market forces on the provision of childcare: insights from the 2005 Childcare Act in the Netherlands*. CPB Memorandum 06 March 2007.

MDW (Rapport MDW Werkgroep Kinderopvang) (1998). *Rapport van een werkgroep in het kader van het project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit over de kinderopvang in Nederland*. Den Haag: MDW Werkgroep

MEV (Macro-economische verkenning) (2007). CPB: Den Haag

Mocan, H.N. (2001). Can Consumers Detect Lemons? Information Asymmetry in the Market for Child Care. National Bureau of Economic Research.

Plantenga, J., Y. Wever, B. Rijkers en P. de Haan (2005. Arbeidsmarktparticipatie en de kosten van kinderopvang. *Economisch Statistische Berichten*, 11 maart.

SEO (Stichting Economisch Onderzoek) (2005). *De markt voor kinderopvang in 2004*. Amsterdam: Stichting Economisch Onderzoek

WBK (Wet Basis voorziening Kinderopvang) (2002). *Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet Basisvoorziening Kinderopvang)*. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2002, 28447, nr. 3.

Waarborgfonds kinderopvang (2006). *Sector rapport kinderopvang 2006*. Eindhoven: Waarborgfonds kinderopvang.

De actualiteit van

Adam Smith (Kirkcaldy 1723-Edinbrugh 1790)

door *Gerrit Manenschijn*

Theoloog en emeritus hoogleraar ethiek. Hij promoveerde op *Moraal en eigenbelang bij Thomas Hobbes en Adam Smith* en schreef een vijftiental boeken en vele artikelen over theologische en ethische onderwerpen.

Over de samenhang tussen markt, recht en moraal

Het leek zo goed te gaan met de wereldeconomie, maar in augustus was er op de financiële markten ineens paniek, veroorzaakt door een crisis in de huizenmarkt van Amerika, waar te lichtvaardig hypotheken worden verstrekt aan mensen die nauwelijks solvabel zijn. In een mondiale economie werkt dat wereldwijd door. De Europese Centrale Bank schoot de banken te hulp met een kredietverlening van 200 miljard euro. Dat riep de vraag op of het openzetten van de kredietkraan wel een duurzame oplossing is. In verband daarmee vielen in de betogen ineens termen als gevoel voor rechtvaardigheid en morele risico's. Dit sloeg op de uitbesteding van riskante monetaire activiteiten aan hedgefondsen. Kort geleden las ik nog dat we daar niet bang voor moeten zijn; die fondsen waren vindingrijk in het creëren van economische waarde. Met mijn nuchter burgermansverstand dacht ik: gewoon een eufemisme voor onverantwoord speculeren. Dit bleek juist te zijn, de centrale banken draaiden op voor het risico van roekeloos beleggen. De speculant wordt beloond, de spaarder gestraft.

In één van de artikelen werd Adam Smith genoemd als voorstander van het marktprincipe. Dat is terecht, maar ook te weinig. Een centrale overtuiging van Smith was: de markt werkt alleen gunstig binnen condities van recht en rechtvaardigheid die de markt zelf niet kan leveren. Die overtuiging verdient nadere uitwerking, waarbij de sociale omstandigheden van zijn tijd moeten worden betrokken. De belangrijkste twee zijn: de handel met de koloniën in Amerika en de industriële revolutie van midden achttiende eeuw. Naar het inzicht van Smith vroeg de eerste omstandigheid om een vrije handelsmarkt, de tweede om een vrije arbeidsmarkt.

BIOGRAFIE

Adam Smith (1723-1790) werd geboren in Kirkcaldy, Schotland. Hij studeerde in Glasgow en Oxford. Van de universiteit van Oxford zei hij dat het overgrote deel van de hoogleraren de pretentie onderwijs te verzorgen had opgegeven, maar dat de voortreffelijke universiteitsbibliotheek geweldige kansen bood voor zelfstudie. Hij begon zijn carrière als privaat docent in Edinburgh (1748-1751), waar hij de aandacht trok met een cursus over de betekenis van economische vrijheid voor wat toen de burgerlijke samenleving heette. Op basis van het argument dat voor de overgang van barbarij naar welvaart niet veel meer nodig was dan '*peace, easy taxes, and a tolerable administration of justice*', keerde hij zich tegen overheidsinterventies in het marktverkeer, welke interventies hij onnatuurlijk, onderdrukkend en tiranniek noemde. Dat was een eerste aanzet tot wat later in *The Wealth of Nations* '*free enterprise*' heet. Bedacht moet worden dat deze cursus werd gegeven in de context van een leergang jurisprudentie, dus in het kader van de relatie tussen recht en economie.

Minstens zo belangrijk is voor Smith het verband tussen moraal en economie. Dit verband is zelfs beslissend voor zijn visie op de ontwikkeling van de economie in een snel veranderende samenleving. Smith begreep als geen ander wat technologische innovatie betekent voor economische groei: rationele arbeidsdeling, die pas optimaal functioneert als een onderneming een samenwerkingsverband is tot wederzijds voordeel. Hij kwam tot dat inzicht door nauw contact met ondernemers; hij leerde van hen en werd door hen geraadpleegd. Hij was een groot theoreticus met een nog groter praktisch inzicht.

Op grond van zijn succes als privaat docent in Edinburgh werd hij in 1751 benoemd tot hoogleraar aan de Universiteit van Glasgow, eerst op de leerstoel *Logic*, maar een jaar later al op de belangrijke leerstoel *Moral Philosophy,* die vier leergangen telde. De eerste was natuurlijke religie, een op de Stoa gebaseerd deïsme, waarmee Smith afstand nam van de Schotse calvinistische orthodoxie (maar niet van calvinistische degelijkheid, spaarzaamheid en arbeidsmoraal). De tweede was ethiek, een leergang die in 1759 resulteerde in *The Theory of Moral Sentiments* (TMS), een nog steeds onderschatte studie, die Smith zelf hoger waardeerde dan zijn in 1776 verschenen *Wealth of Nations* (WN), dit als resultaat van de vierde leergang over 'politieke maatregelen ter bevordering van de rijkdom, de macht en de bloei van de staat'. Dan was er ook nog een derde leergang over de 'ontwikkeling van legale instituties door onderzoek naar de interactie tussen economie en politiek'. De leerstof die in het kader van deze leergang werd geboden, is verzameld in deel v *Lectures on Jurisprudence* van *The Glasgow Edition of the Works and Correspondence of Adam Smith*.

DE SAMENHANG TUSSEN MARKT, RECHT EN MORAAL

Voor de actualisering van het werk van Adam Smith ga ik nader in op de wijze waarop hij de markteconomie in verband brengt met recht en moraal. Ik doe dat door aandacht te besteden aan de bekende uitdrukking *the invisible hand* in TMS en WN. Elders spreekt hij in een leergang astronomie over de onzichtbare hand van Jupiter, maar dat kan hier buiten beschouwing blijven.

De beschouwingen van Smith over de onzichtbare hand moeten worden gelezen in de context van de stoïcijnse idee van een harmonieuze wereldorde. Vandaar dat een mens zichzelf moet zien als wereldburger: '*Man, according to the Stoics, ought to regard himself, not as something separated*

and detached, but as a citizen of the world, a member of the vast commonwealth of nature. […] We should view ourselves, not in the light in which our own selfish passions are apt to place us, but in the light in which any other citizen of the world would view us' (TMS III.3.11). Op grond van dit filosofisch uitgangspunt kan Smith beweren dat er geen tegenstelling hoeft te zijn tussen eigenbelang en algemeen belang, noch tussen rechtvaardigheid en marktwerking. Maar dit lukt alleen als marktwerking functioneert binnen de kaders van recht en gerechtigheid.

Daar komt iets bij wat hoogst actueel is: de sociale theorie van onbedoelde uitkomsten van individueel handelen. Algemeen wordt Smith beschouwd als de uitvinder van deze theorie, maar voorgangers als David Hume en Francis Hutcheson hadden al opvattingen die in die richting gingen. Als een groot aantal individuen handelt uit eigenbelang, kan dat positieve of negatieve effecten hebben op het algemeen belang. Het moderne autoverkeer biedt een sprekend voorbeeld: van de individuele automobilist kan niet worden verwacht dat hij zijn auto gebruikt om de staat inkomsten te bezorgen (een positief effect) en ook niet om de CO_2-uitstoot te verhogen (een negatief effect). Hij rijdt auto omdat het een prettige manier van vervoer is. Zijn individuele bijdrage aan de positieve en negatieve effecten is verwaarloosbaar, maar bij elkaar opgeteld hebben de vele miljarden individuele bijdragen aan het autoverkeer een enorm effect.

Welnu, de metafoor voor marktwerking heet bij Smith *invisible hand*. In TMS en WN gebruikt hij die uitdrukking ter verklaring van de sociale theorie van onbedoelde uitkomsten van individueel handelen. In WN geeft hij het voorbeeld van een ondernemer die gaat investeren. Wil hij winst maken, dan moet hij zodanig investeren dat hij met zijn product kan concurreren op de markt. Lukt dit, dan levert hij een goed product tegen een concurrerende prijs; dat levert werkgelegenheid op en algemene verhoging van de koopkracht. '*It is his own advantage, indeed, and not that of the society, which he has in view. But the study of his own advantage naturally, or rather necessarily leads him to prefer that employment which is most advantageous to the society*' (WN, IV.ii.4). Enkele bladzijden verder valt de term *invisible hand*. Ga er maar vanuit, zegt Smith, dat een ondernemer altijd onderneemt vanuit een winstoogmerk. '*He intends only his own gain, and he is in this, as in many other cases, led by an invisible hand tot promote an end which was no part of his intention. By pursuing his own interest he frequently promotes that of the society more effectually than when he really intends to promote it*' (WN IV.ii.9).

In TMS voert Smith voor de gunstige werking van *the invisible hand* een rijke nietsnut op die van de grote hoop graait wat hem maar goeddunkt. Toch consumeert hij maar weinig meer dan een arme donder. Bij consumeren zal Smith aan primaire levensbehoeften hebben gedacht, want elders zeg hij: '*The rich man consumes no more food than his poor neighbour*' (WN I.xi.c.7).

Volgens de Stoa is de levenswijze van een rijke nietsnut waardeloos en Smith was het daarmee eens. Zijn sympathie lag bij de middenstand en de *labouring poor*. Dat had hij van Hutcheson, die leerde dat zelfs een geringe verbetering van de koopkracht van het leger werkende armen veel meer bijdraagt aan het nationaal product dan de verhoging van de koopkracht van een handjevol rijken met tientallen procenten. Dit bracht Smith ertoe te pleiten voor een vrije arbeidsmarkt, omdat alleen zo het latente potentieel aan arbeidskracht optimaal kon worden benut, wat noodzakelijk was voor zowel de bestrijding van de werkloosheid als de vergroting van de welvaart. Liefdadigheid lost niets op

aan het armoedeprobleem, werkgelegenheid wel. Toch leveren ook rijke nietsnutten hun bijdrage aan het algemeen belang. In weerwil van hun egoïsme en hebzucht is de bevrediging van hun onverzadigbare begeertes goed voor de samenleving als geheel. '*They are led by an invisible hand to make nearly the same distribution of the necessaries of life, which would have been made, had the earth been divided into equal portions among all his inhabitants*' (TMS IV.1.10). De verwijzing naar een verdeling van de aarde in gelijke porties is irreëel; waarschijnlijk ingegeven door de klassieke voorstelling van rechtvaardigheid, dat de rijkdommen van deze aarde aan iedereen in gelijke verdeling toebehoren. Als we doorlezen zien we waar het Smith om gaat. In TMS IV.1.11 zegt hij dat alle overheidsarrangementen ertoe dienen om het algemene belang (*public welfare*) te bevorderen. Je moet onderscheid maken tussen privaat winstbejag en publieke instrumenten om privaat winstbejag in dienst te stellen van de instandhouding van publieke diensten, want daar heeft iedereen belang bij. Bedacht moet worden dat Smith het mechanisme van de onzichtbare hand uitsluitend toepast op private ondernemingen, nooit op publieke diensten. Een les voor deze tijd?

MONDIALISERING BEKEKEN DOOR DE BRIL VAN ADAM SMITH

Zoals we bij Smith rekening moeten houden met historische omstandigheden, zo ook bij de actualisering van zijn denken. Onze leefwereld is onderhevig aan ingrijpende veranderingen. We hebben niet alleen te maken met mondialisering van de economie, ook met mondialisering van de migratie. Daar komt een enorme toename aan informatie bij; wat ergens op een financiële beurs gebeurt, is binnen enkele seconden wereldwijd bekend. De snelle verbreiding van informatie is niet alleen een voordeel, ook een nadeel; ze kan leiden tot een paniek veroorzakende waan van de dag.

Een minstens zo ingrijpende verandering is de mondiale migratie. Die heeft voor- en nadelen voor nationale arbeidsmarkten, maar leidt onvermijdelijk tot internationalisering van de arbeidsmarkt. Het beste is daar op een slimme manier mee om te gaan. De opvatting van Smith dat bescherming van lokale en regionale arbeidsmarkten, zoals toen in Engeland gebruikelijk was, een rem zet op de ontwikkeling van de algemene welvaart, geldt nu voor de bescherming van nationale arbeidsmarkten. Werkgevers hebben met de internationalisering van de arbeidsmarkt aanzienlijk minder moeite dan politiek en vakbeweging. Het instandhouden van een nationale arbeidsmarkt is echter onhoudbaar. Als we de ontwikkeling van een internationale arbeidsmarkt laten plaatsvinden onder de condities van *recht* (wetgeving) en *gerechtigheid* (harde eisen van verdelende rechtvaardigheid) zitten we aardig op één lijn met Adam Smith.

Literatuur

De beste editie van de verzamelde werken van Adam Smith is *The Glasgow Edition of the Works and Correspondence of Adam Smith* in zes delen, uitgegeven door Clarendon Press, Oxford 1976. Aan deze editie zijn gerelateerd: Ian Simpson Ross, *The Life of Adam Smith*, Clarendon Press, Oxford 1995 en Andrew Skinner, *A System of Social Science. Papers Relating to Adam Smith*, Clarendon Press, Oxford ²1996. Daarnaast: Charles L. Griswold, Jr., *Adam Smith and the Virtues of Enlightenment*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, en: Jerry Z. Muller, *Adam Smith in His Time and Ours, Designing the Decent Society*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1995.

Boeken

Johan Graafland
Het oog van de naald. Over de markt, geluk en solidariteit
Uitgeverij ten Have | 2007 | 465 pp. | € 34,90 | ISBN 978 90 259 5804 6

Voordelen markt verdienen sterkere nadruk

door *Lans Bovenberg*

Hoogleraar economie aan de Universiteit van Tilburg en directeur van Netspar (Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement).

Sommige christenen zien de markt als een duivels systeem, waarin rijken armen onderdrukken, het milieu wordt geplunderd en ongebreideld consumentisme wordt gestimuleerd. Andere christenen, daarentegen, stellen dat de markt mensen stimuleert hun talenten in vrijheid te ontwikkelen en optimaal in te zetten voor anderen, met vrede en welvaart als gevolg. Dit boek beoogt helderheid te brengen in het debat tussen de critici en de verdedigers van de vrije markt. Johan Graafland is als econoom, ethicus en theoloog uitstekend gepositioneerd om een geïntegreerde christelijke visie te ontwikkelen op marktwerking. Hij heeft lange tijd bij het Centraal Planbureau gewerkt aan het befaamde MIMIC-model. Met dit model worden al bijna twee decennia de arbeidsmarkteffecten op lange termijn van overheidsbeleid geanalyseerd. Graaflands geloofsbrieven als professioneel macro-econoom zijn dus onomstreden. Naast zijn veeleisende werk als afdelingshoofd bij het Centraal Planbureau (CPB) studeerde hij ook nog theologie. Hiermee trad hij in de voetsporen van zijn vader Cornelis Graafland, predikant in de Nederlandse Hervormde kerk en befaamd theoloog en hoogleraar in de geschiedenis van het protestantisme in Utrecht. Johan Graafland rondde de theologiestudie in 1998 succesvol af. Twee jaar later maakte hij de overstap van het CPB naar de Universiteit van Tilburg. Op deze universiteit bekleedt hij momenteel de leerstoel economie, onderneming en ethiek.

* * *

Het boek is systematisch opgezet langs drie hoofddimensies (welvaart, rechtvaardigheid, en deugden) en drie disciplines (ethiek, theologie en economie). Graafland bespreekt in de drie hoofddelen van het boek de relatie van de markt met respectievelijk welvaart, rechtvaardigheid en deugden. Een inleiding en een uitleiding waarin de drie deelperspectieven worden geïntegreerd en toegepast, omspannen de drie kerndelen van het boek.

Elk van deze drie hoofddelen is op dezelfde manier opgezet en bestaat uit vier hoofdstukken. Eerst worden de relevante ethische theorieën behandeld (utilisme, rechtvaardigheidsethiek en deugdenethiek), waarna met behulp van de Bijbel een normatieve christelijke visie wordt geformuleerd op welvaart, rechtvaardigheid en deugden. Vervolgens passeren theoretische en empirische inzichten uit de moderne economische wetenschap de revue. Door ten slotte deze positieve inzichten over het functioneren van de markt te combineren met de eerder ontwikkelde normatieve christelijke visie, komt Graafland tot een synthese: een christelijke visie op de markt.

Graafland is er goed in geslaagd een boek voor verschillende doelgroepen te schrijven. Hoofdzaken worden gescheiden van delen waarin de fijnproever dieper kan graven. Vaktermen worden zoveel mogelijk vermeden en bij gebruik eerst gedefinieerd.

Het boek bevat een aantal prachtige beschouwingen over de relatie tussen economie en christendom. Graaflands verhandeling over het ideaal van de gematigde schaarste is geniaal. Hij geeft daarbij aan dat liefde en rechtvaardigheid een vorm van schaarste noodzakelijk maken. Beperkte mensen hebben elkaar nodig en zijn afhankelijk van elkaar en van God. Een andere parel uit het boek is de verhandeling over liefde als katalysator. Liefde lijkt op het eerste gezicht haaks te staan op de wederkerigheid waarop de markt is gebaseerd. Maar Graafland suggereert terecht dat God Zijn liefde heeft geschonken opdat de mens daarop zou reageren. Liefde beoogt de ander te laten groeien naar een relatie van wederkerigheid, waarin de geliefde eigenwaarde ontwikkelt door zijn of haar talenten te ontwikkelen en in te zetten voor anderen.

Johan Graafland komt tot genuanceerde conclusies. De markt is een nuttig coördinatiemechanisme, maar dient te worden aangevuld met andere instituties (waaronder de overheid) om verschillende imperfecties van het marktmechanisme te corrigeren. Zo speelt de overheid een belangrijke rol bij het bereiken van een rechtvaardige inkomensverdeling. Maar ook de overheid faalt regelmatig. Vandaar het belang van niet-commerciële gemeenschappen (zoals gezinnen en scholen), die bijdragen aan de vorming van deugden. Ook bij het bepalen van de optimale mate van concurrentie kiest Graafland een middenpositie. Te veel concurrentie schaadt de deugden van matigheid, bescheidenheid en liefde. Maar te weinig concurrentie gaat ten koste van ijver, dankbaarheid, geloof en hoop.

In het zoeken naar syntheses verloochent Graafland zijn verleden bij het CPB niet. Bij het CPB werkt men in een eclectische traditie. Men zoekt naar een synthese van verschillende tradities, zoals de neoklassieke stroming met haar nadruk op het marktevenwichtperspectief, de Neo-Oostenrijkse school die de zegeningen van concurrentie benadrukt, en de Keynesiaanse stroming die het belang van overheidscoördinatie centraal stelt. In dit boek zoekt Graafland naar een drie-eenheid van niet alleen deze drie economische perspectieven, maar ook van drie verschillende ethische benaderingen, alsmede van ethiek, theologie en economie. Deze verzameling van drie trilogieën gericht op een eenduidige christelijke visie op de markt, is voorwaar een huzarenstuk.

Het genuanceerde, gebalanceerde karakter van het boek maakt het soms wat vlak. Men zal tevergeefs zoeken naar radicale beleidsaanbevelingen. Graaflands conclusies zouden aan scherpte kunnen winnen als hij in een vervolgstudie zijn uitgangspunten zou toetsen aan marktwerking in concrete sectoren, zoals de zorg en het onderwijs. Want bij marktwerking zit de kneep 'm vaak

in de details. In dit verband zouden ook de begrippen marktwerking en concurrentie preciezer moeten worden gedefinieerd.

* * *

De economische geschiedenis heeft overtuigend aangetoond dat de markt met goed gedefinieerde private eigendomsrechten, een noodzakelijke voorwaarde is voor vrede en welvaart. Er bestaat geen alternatief voor een gedecentraliseerde markteconomie voor het generen van welvaart.

Graafland hangt de conceptuele rechtvaardiging van het marktmechanisme vanuit de economische wetenschap vooral op aan het neoklassieke evenwichtsperspectief en het utilisme. Hierbij benadrukt hij de rationaliteit van de mens als één van de belangrijkste voorwaarden voor het goed functioneren van de markt. Naarmate mensen minder rationeel zijn, moet de overheid een belangrijkere rol spelen bij het corrigeren van de imperfecties van de markt.

Uit allerlei recent, met name experimenteel onderzoek blijkt dat mensen van vlees en bloed aanzienlijk minder rationeel zijn dan het traditionele economische mensbeeld van de rationele *homo economicus* suggereert: preferenties zijn tijdsinconsistent, men weet niet altijd wat men wil, maakt systematische fouten, en ontbeert de wilskracht om te doen wat men wil. Verder blijkt onvoorwaardelijk altruïsme bijzonder schaars. In tegenstelling tot de individualistische *homo economicus*, die alleen om zijn eigen consumptie en vrije tijd geeft, meten mensen hun eigen welvaartsniveau af aan dat van anderen. Ze zijn minder tevreden ('jaloers') als anderen beter af zijn dan zijzelf.

Deze recente inzichten brengen het mensbeeld van de hoofdstroom in de moderne economische wetenschap dichter bij het Bijbelse mensbeeld, waarin volop oog is voor de cognitieve en morele beperkingen van de mens. Zo is de transactiekostentheorie en de daaruit voortkomende institutionele economie, gebaseerd op de begrensde rationaliteit alsmede het opportunisme van het individu.

Daarom zoek ik, anders dan Graafland, de rechtvaardiging van de markt vooral in de beperkingen van de mens en kom ik, net als de institutionele economie, tot andere conclusies betreffende de invloed van de imperfecties van de mens op de zegeningen van de markt en de overheid. Juist omdat mensen op dit ondermaanse beperkt zijn in hun cognitieve en morele vermogens, is de informatiegenererende en disciplinerende rol van het marktmechanisme essentieel. De markt stelt mensen namelijk in staat vrij te experimenteren en te leren van hun fouten. Concurrentie is de belangrijkste drijvende kracht achter innovatie. Concurrentie disciplineert verder opportunistische producten die eerder hun eigen belang zoeken, dan zich onbaatzuchtig in te zetten voor de consument.

> *Ik zoek, anders dan Graafland, de rechtvaardiging van de markt vooral in de beperkingen van de mens*

In dit verband is het een gemis dat Graaflands boek nauwelijks ingaat op de Neo-Oostenrijkse school, met haar aandacht voor de gouden driehoek van imperfecte concurrentie, creatieve destructie en innovatie, alsmede voor ondernemerschap en experimenteren in een fundamenteel onzekere en onoverzichtelijke wereld. Deze school is actueler in de dynamische kenniseconomie van vandaag de dag dan het steriele neoklassieke model dat is gebaseerd op de rationele mens, perfecte concurrentie en goede informatie.

Als mensen veelvoudig fouten maken en opportunistisch zijn, is vertrouwen op de

wijsheid en goedheid van gecentraliseerde overheidsmacht juist riskant. Het gebrekkige functioneren van de overheid met welig tierende corruptie, is een belangrijke reden waarom menig ontwikkelingsland verstrikt is in armoede. Naast de *rule of law* en de *Trias Politica* van Montesquieu, spelen periodieke verkiezingen een belangrijke rol bij het disciplineren van politieke macht en het beperken van roof en diefstal van de machthebbers. Concurrentie in de politiek houdt degenen die aan de knoppen van de overheidsmacht zitten, nederig en dienstbaar.

De markt is weliswaar noodzakelijk, maar niet voldoende voor het genereren van welvaart. Een dynamische markteconomie is alleen legitiem als burgers voldoende zijn toegerust om te kunnen omgaan met de onvermijdelijke creatieve destructie die het gevolg is van concurrentie. Alleen zó wordt een conflict tussen politiek en economie voorkomen en zijn stabiele private eigendomsrechten geloofwaardig. Een rechtvaardige verdeling van productiefactoren en een efficiënte, dynamische economie liggen dus in elkaars verlengde. Een sterke economie kan niet zonder een krachtig sociaal beleid dat is gebaseerd op voorzorg van menselijk talent.

In dit verband stelt Graafland terecht centraal de menselijke ontwikkeling en de belangrijke rol van de overheid bij het garanderen van de toegankelijkheid van de sectoren die menselijk kapitaal produceren en onderhouden: het onderwijs en de zorg. Overheid en markt hebben elkaar nodig bij het disciplineren en instrumenteren van de mens met al zijn beperkingen.

Maar er zijn meer instituties die de overheid en de markt bij deze taak kunnen bijstaan. Zo zijn normen en waarden die kerken en gezinnen in de *civil society* hebben gevormd en overgedragen, essentieel bij het bestrijden van de uitwassen van de markt en de politiek. Private eigendomsrechten zijn altijd begrensd. Ook hier is sprake van tweezijdigheid: private eigenaren kennen niet alleen rechten, ze dragen ook maatschappelijke verantwoordelijkheden. Denk bijvoorbeeld aan de exorbitante topsalarissen in het bedrijfsleven, waarbij elke zelfbeperking ontbreekt. Zo doet de elite van het bedrijfsleven aanzienlijke schade aan de legitimiteit van de vrije markt.

* * *

Graaflands boek gaat ook in op de relatie tussen economie en geluk. De traditionele economische wetenschap heeft weinig te melden over geluk. Mensen worden in economische modellen geacht hun nut te maximeren. Dit is echter niet meer dan een *what if*-constructie om het geobserveerde keuzegedrag van mensen te beschrijven bij het omgaan met schaarse middelen. Over de doelstellingen ('de waarden') die schuilgaan achter dat keuzegedrag, laat de economische wetenschap zich traditioneel niet uit.

Geluk gaat verder dan het beschikken over voldoende schaarse middelen. Dit laatste kan ongeluk voorkomen, maar voor geluk is meer nodig. Geluk heeft uiteindelijk meer te maken met geloof dan met economie. Uit geluksonderzoek blijkt niet voor niets dat geloof in een liefdevolle, genadige God één van de belangrijkste verklarende factoren van geluk is. Verder leert de Bijbel dat wij mensen gelukkig worden als wij ons geluk vinden in dat van anderen en de Ander en als anderen en de Ander hun geluk vinden in ons. Met andere woorden: geluk en liefde zijn niet los verkrijgbaar. Dat aan mensen duidelijk maken, is niet de primaire taak van de markt of de overheid, maar van instituties als de kerk, het gezin, of de school. In dit verband sloeg minister Donner recent de spijker op zijn kop toen hij in de Tweede Kamer zei dat de taak van de overheid niet is het creëren van de hemel,

maar het voorkomen van de hel. Hetzelfde geldt voor de markt, concurrentie en private eigendomsrechten.

Hoewel de primaire taak van de markt beperkt is, stelt Graafland terecht de vraag naar de relatie tussen markt en economie enerzijds en geluk alsmede geloof, hoop en liefde anderzijds. Ook Graaflands analyse over de relatie tussen de markt en christelijke deugden is genuanceerd. Hij stelt dat marktwerking deugden als matigheid, vrijgevigheid, bescheidenheid, gemeenschapsgerichtheid en liefde uitholt. Marktwerking zou echter dapperheid, ijver, dankbaarheid, geloof en hoop bevorderen. De bijbehorende analyses zijn fascinerend, maar verdienen op een aantal punten nadere verdieping. Zo is de analyse van de invloed van de markt op de belangrijkste christelijke deugd, de liefde, onvolledig. Graafland beperkt zijn analyse namelijk tot de invloed van concurrentie op de relatie tussen producenten, en gaat niet in op de gevolgen van concurrentie voor de relatie tussen producent en consument. Concurrentie stimuleert mensen als producent om hun talenten in te zetten ten behoeve van anderen: men kan alleen nemen (consumeren) als men ook wat geeft (produceert). Dit stimuleert mensen persoonlijke verantwoordelijkheid te nemen door hun talenten te ontwikkelen ten behoeve van anderen. Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor liefde. Maar christelijke liefde gaat verder dan tweezijdige ruil: je geeft zonder te nemen, omdat je geluk vindt in Goddelijke genade, waardoor God Zijn geluk mede kan vinden in jou.

Ook de analyse van Graafland dat de markt bescheidenheid zou uithollen, verdient nuancering. Mensen hebben vaak een te hoge dunk van zichzelf. Zo denkt 80 procent van de autorijders beter te rijden dan het gemiddelde. Concurrentie geeft mensen een objectieve maatstaf en helpt mensen dus niet te hoog over zichzelf te denken. Zo is politieke concurrentie door vrije verkiezingen de beste medicijn tegen hoogmoedige politici. Verder is concurrentie de drijvende kracht achter innovatie. Door te blijven leren worden we steeds opnieuw geconfronteerd met onze eigen beperktheid en de rijke complexiteit van de schepping. Ook stimuleert de markt vergaande arbeidsdeling, waardoor mensen van elkaar afhankelijk worden. Arbeidsdeling, onderlinge afhankelijkheid en groei door eenheid in verscheidenheid reflecteren Bijbelse principes (zie bijvoorbeeld 1 Korinthiërs 12:4-30) en kunnen bijdragen aan bescheidenheid.

Concurrentie helpt mensen niet te hoog over zichzelf te denken

* * *

Graaflands boek is verplichte kost voor eenieder die zich wil verdiepen in de complexe relatie tussen ethiek, geloof en economie. Graafland stelt een aantal fundamentele vragen, die ook aandacht verdienen in de christendemocratie. Zijn studie biedt een goed, genuanceerd startpunt voor degene die markt en concurrentie wil beoordelen vanuit christelijk perspectief en zet aan tot reflectie over de dieper liggende ethische en theologische aspecten van marktwerking.

Bernard Mandeville
De wereld gaat aan deugd ten onder
Lemniscaat | 2006 | 300 pp. | € 25,95 | ISBN 90 5637 797 3

Bernard Mandeville: de ondeugden van een nuchtere koopman

door *Fennand R. van Dijk*

Politicoloog en filosoof.

Bernard (de) Mandeville (1670-1733), afkomstig uit Rotterdam, had weinig op met de heersende waarden en normen van zijn tijd. Dit waren de klassiek-christelijke deugden als ascese, altruïsme en opofferingsgezindheid.[1] Als praktiserend arts en afgestudeerd filosoof zette hij zich, eerst in Nederland en voor de rest van zijn leven in Londen, af tegen de domineesgeest van 'fatsoen moet je doen'.[2] Mandevilles lofzang op de ondeugden van de mens — hoogmoed, zelfzucht, bedrog — voor een welvarende samenleving werden fel bekritiseerd in Europa. Opponenten noemden hem niet voor niks vol afgrijzen '*ManDevil*'. Zijn geboorteland ging nog een stapje verder: het calvinistische Nederland negeerde hem volkomen. In 1985 verscheen pas een eerste vertaling van Mandevilles hoofdwerk, *The fable of the bees*.

* * *

Echter, *times are changing*. Arne C. Jansen, kenner van Mandeville, heeft onlangs melding gemaakt van de vondst van onbekende Nederlandstalige gedichten van de hand van Mandeville, gevonden in de catacomben van de Universiteit Leiden. Daarop besloot de (Rotterdamse) uitgeverij Lemniscaat om alle werken van Mandeville in het Nederlands uit te brengen. Vorig jaar werd deel één, *De wereld gaat aan deugd ten onder,* gepubliceerd. Halverwege dit jaar volgde de uitgave van deel twee, *Mensen spreken niet om begrepen te worden*.

* * *

Mandeville was in zijn communicatie direct, vrijpostig en zeer scherp. De jonge Amerikaanse wetenschapper en politicus Benjamin Franklin heeft dat tijdens een bijeenkomst ondervonden. Hij noemde Mandeville 'een hoogst geestige en onderhoudende metgezel'.[3] Gezag roept bij Mandeville vooral provocatie op. Hoe zouden de bewindslieden van het huidige christelijk-sociale kabinet-Balkenende IV reageren als Mandeville op een willekeurige vrijdagmiddag tijdens het kabinetsberaad de Trêveszaal zou binnenwandelen?

* * *

Het eerste deel van Mandevilles verzamelde Nederlandstalige werk is zeer verzorgd uit-

gegeven en kent een heldere structuur. Toch is niet elk essay even overtuigend. Het boek is onderverdeeld in drie afdelingen, waarvan het eerste deel de lezer het bekendst voorkomt. Het boek begint met de bekende *fabel van de bijen of Particuliere ondeugden, publieke weldaden*. De kern van de fabel, wordt gevormd door het gedicht *De mopperkorf of Schurken tot inkeer gekomen*. Het gedicht is qua vorm en schrijfstijl niet indrukwekkend. Maar dat had Mandeville zelf ook al door. Met gevoel voor ironie relativeert hij zijn poëtische inspanningen en noemt zijn 'gedicht' een 'verhaal in kreupelrijm [...] zonder de geringste opzet om geestig te zijn'. Waarom Mandeville heeft gekozen voor de metafoor van een bijenkorf om zijn hypothetische maatschappij te verbeelden is mij een raadsel, temeer omdat hij zijn beeldspraak helemaal niet uitwerkt.

> *Mandevilles kreupelrijm bevat een provocerende aanval op de harmonieuze samenwerking tussen de koopman en de dominee*

* * *

Genoeg over de vorm. De inhoud van de *fabel van de bijen* is gelukkig prikkelender. Mandeville stelt zich een korf vol met bijen voor die allemaal op eigen voordeel uit zijn. Echter, het egoïstische gedrag van de bijen leidt niet tot anarchie of oorlog. Integendeel: 'Aldus was elk deel vol van ondeugd,/ De hele massa evenwel een paradijs./ Gevleid in vrede en gevreesd in oorlogen/ Hadden ze de achting van de buitenlanders./ En kwistig met hun overvloed en levens,/ Hadden ze het overwicht op alle andere korven./ Zo waren de zegeningen van die staat. Hun misdaden werkten samen om ze groot te maken'.

Het gaat fout in de mopperkorf zodra de god Jupiter beslist dat bedrog het veld moet ruimen voor eerlijkheid. Deze omkering van de deugden resulteert in een volstrekt andere bijenkorf: iedereen gaat netjes en sober leven, de kroegen worden gesloten, bouwvakkers en andere ambachtslieden raken hun baan kwijt, (internationale) handel neemt sterk af en voor kunstenaars is geen geld meer. Kortom, alle bijen leven in rust en tevredenheid, maar de economische en culturele neergang in de bijenkorf is een feit. Deze nieuwe situatie laat zien dat luxe, welvaart, en gemak zonder grote ondeugden een ijdele utopie is, aldus Mandeville. De ondeugden 'Bedrog, luxe en trots moeten bestaan,/ Zolang we de weldaden ervan ontvangen', zo luidt zijn radicale conclusie.

* * *

Mandevilles kreupelrijm bevat een provocerende aanval op de harmonieuze samenwerking tussen de koopman en de dominee.[4] Een synthese die ook in de Gouden Eeuw al populair was. Mandeville doet er alles aan om in zijn fabel aan te tonen dat deze samenwerking naïef en romantisch is. De Engelse christelijke moralist Lord Shaftesbury moest het daarbij het meest ontgelden.[5] Als we Mandeville moeten geloven, verlamt de dominee de koopman, omdat observatie ons eenvoudig tot de conclusie dwingt dat de menselijke natuur weinig deugdzaam is. Een welvarende en rijke samenleving, lees kapitalistische, moet gebaseerd zijn op private ondeugden en niet gebonden zijn aan christelijk moralisme. Excellerende op eigenbelang gerichte individuen zijn de beste garantie voor een cultureel sterk ontwikkeld en economisch welvarend land. In economische termen: geen 'planeconomie' maar een vrije markt. Dat is in essentie de boodschap van Mandeville. Het gaat Mandeville om de

vergroting van de welvaart van de samenleving (in zijn termen de natie) als geheel, individuele welvaart is hieraan ondergeschikt. Deze stellingname was mogelijk omdat hij de natuurlijke deugdzaamheid van de mens ontkende. Mandeville, sterk beïnvloed door het werk van de Franse scepticus Pierre Bayle (1647-1706), verdedigt op diverse plekken in *De wereld gaat aan deugd ten onder* de stelling dat mensen hun passies wel kunnen verbergen, maar niet onderdrukken.

Deze thematiek is ook het onderwerp van de drie minder bekende essays die volgen op de fabel van de bijen. Deze essays schreef Mandeville na de publicatie van zijn 'fabel' om zijn opponenten van repliek te dienen. In het essay *Een onderzoek naar de oorsprong van zedelijke deugd* omschrijft Mandeville de mens als een 'samenstel van verschillende passies die hem allemaal, naargelang ze worden geprikkeld en op de voorgrond treden om de beurt beheersen, of hij wil of niet'. In een korte genealogie van de moraal ontleedt Mandeville deugden (gericht op het voordeel van de ander) en ondeugden (gericht op eigenbelang) als bewust gecreeerde constructies van vakbekwame politici, ingevoerd om, in de woorden van Job Cohen, 'de boel bij elkaar te houden' en bestuurbaar te maken.

In de laatste twee essays, *Een essay over menslievendheid en armenscholen* en *Op zoek naar de aard van de samenleving* voltooit Mandeville als het ware zijn fabel. Zijn ideale bijenkorf bestaat niet alleen uit een verzameling egoïstische bijen, maar heeft ook het moderne economische inzicht van arbeidsdeling ingevoerd. Maar daarmee is Mandevilles samenleving niet af. Om ervoor te zorgen dat de private ondeugden publieke weldaden worden, is een sterke politiek nodig. De zelfzucht van Mandevilles individuen moet en kan in goede banen worden geleid. Deze zelfzuchtige individuen zijn uitstekend in staat tot sociaal, of zoals Mandeville het noemt 'sociabel' gedrag, mits er sprake is van goed 'publiek management'. Dat klinkt niet vreemd, maar wat verstaat Mandeville onder 'handig management van een bekwaam politicus'? Staat hij hiermee in de traditie van Machiavelli? Moet een bekwaam politicus soms een 'leeuw' en soms een 'vos' zijn? Of doelt Mandeville met handig management vooral op effectief en efficiënte beleidsvoering? Hij laat de lezer helaas in het ongewisse. Althans, in dit deel van het verzameld werk.

* * *

Het essay *over menslievendheid en armenscholen* is eigenlijk een beschamend verhaal met een uiterst simplistische argumentatie. Mandeville pleit voor de opheffing van armenscholen, waar de minder bedeelden van de samenleving, dankzij giften van bijvoorbeeld kerken, kans kregen op scholing. Mandeville vindt dat armen, afgezien van religieus onderwijs, helemaal geen scholing nodig hebben. Arme mensen moeten zo snel mogelijk gaan werken, is het devies van Mandeville. Het gaat immers om het beste resultaat voor de samenleving. Dat zijn argumentatie gebaseerd is op een ordinaire klassensamenleving lijkt Mandeville niet te deren.

* * *

Het tweede deel van dit boek bevat een opmerkelijk utilitaristisch vertoog voor de invoering van bij wet gelegitimeerde en gereguleerde prostitutie. Een *red light* district dus, maar dan volledig in handen van de (lokale) overheid. In onze tijd minder schokkend, voor het Engeland van Mandeville ongehoord en schandalig. De liberale protestant Mandeville verfoeide de in zijn tijd invloedrijke genootschappen ter verbetering van de zeden.[6] Mandeville verweet deze zedenpolitie, die opereerde met instemming van de Engelse overheid, naïviteit

en een onterechte vermenging van religie, moraal en politiek. Vanuit zijn mensbeeld concludeerde Mandeville nuchter dat seksualiteit, lust en liefde een onlosmakelijk onderdeel van de menselijke natuur zijn. En dat de calvinisten van zijn dagen niet moesten denken dat religie in staat was deze antropologische conditie van de mens te veranderen. De overheid kon dit beter erkennen en proberen dit in zo goed mogelijke banen te leiden, voor alle partijen.

* * *

Het laatste deel van *De wereld gaat aan deugd ten onder* bestaat uit twee kleine, venijnige pamfletten.[7] In deze pamfletten richt Mandeville zijn pijlen op Jacob van Zuylen, die door stadhouder Willem III benoemd was tot baljuw[8] en schout[9] van Rotterdam. De steile calvinist Van Zuylen bleek een uiterst corrupte stadsbestuurder te zijn en dus weinig geliefd bij de Rotterdammers.[10] Het gedrag van Van Zuylen ging van kwaad tot erger. Bernard Mandeville vertolkte (samen met zijn vader Michael) de mening van zijn stadsgenoten over Van Zuylen in een vernietigend pamflet als volgt: 'Schijnheylig Atheist, liefhebbent hoere vel[11],/ Geldsuchtigh dwingeland, uytbroedsel van de Hel./ O burger Vaderen ligt dees Schelm de voet'. Aldus geschiedde. Maar niet voor lang, want nadat Van Zuylen door zijn Haagse politieke vrienden later opnieuw in het zadel was geholpen, bleek zijn wraak zoet: vader en zoon Mandeville moesten Rotterdam verlaten.

* * *

Het is goed dat Mandevilles werken integraal in het Nederlands worden uitgegeven. Immers, we hebben hier te maken met een invloedrijk figuur uit de geschiedenis van het politieke denken. Mandeville heeft, vanwege zijn bepaling van de mens als een samenstel van verschillende passies, de filosofie van David Hume, en daarmee de Schotse Verlichting, mogelijk gemaakt.[12] Mandeville is dus te beschouwen als één van de *founding fathers* van het kapitalisme en het liberalisme. En dat maakt hem zo interessant. De Nederlandse artsfilosoof doet een eerste poging tot een zedelijke rechtvaardiging van het kapitalisme als economisch-maatschappelijk systeem. Juist daarom kan een bespreking van *De wereld gaat aan deugd ten onder* niet ontbreken in een CDV-uitgave over markt en moraal.

* * *

Ik weet niet of Mandeville, in de woorden van Friedrich Hayek, een 'meesterbrein' was. Hij bezat wel een brein waardoor hij in staat was tot scherpe, provocerende en onthullende observaties over menselijk handelen in de samenleving. *De wereld gaat aan deugd ten onder* is eerder een klassieker dan een doorwrocht en systematisch filosofisch werk. De kwaliteit van dit boek ligt op het terrein van de nuchtere observaties van menselijk gedrag. Mandeville als een empirische gedragswetenschapper. En juist daar gaat Mandeville wat mij betreft te ver. Want hoe compleet zijn de observaties? Wat te doen met het altruïsme van 'moeder Teresa'? Het is een bekend en extreem voorbeeld wellicht, maar is het een falsificatie van Mandevilles observaties? Of, dichter bij huis, is het vele vrijwilligerswerk in Nederland geheel te herleiden tot (verlicht) eigenbelang? We moeten ons serieus afvragen of Mandevilles observaties over menselijke intenties en gedrag wel universeel zijn. Kortom, Mandevilles observaties zijn pessimistisch en te kort door de bocht. Naast deze empirische kritiek

> *De wereld van Mandeville gaat misschien wel ten onder aan 'radicaal positivisme'*

verwijt ik de auteur een sterke positivistische scheiding tussen wat 'is' en 'behoort' te zijn. Mandeville redeneert bijna geheel alleen vanuit de 'feiten'. Terwijl ik van mening ben dat juist politieke filosofie en politieke economie niet om de normatieve vraag naar een 'goede samenleving' heen kunnen. Alleen al vanwege het feit dat de politiek vaak het afvalputje is van allerlei vragen die voor de samenleving onoplosbaar zijn. De wereld van Mandeville gaat misschien wel ten onder aan 'radicaal positivisme'.

Noten

1 Het tussenvoegsel 'de' liet Mandeville zelf na 1715 weg.
2 *De wereld gaat aan deugd ten onder* eindigt met een waardevolle biografie over Mandeville van de hand van Arne C. Jansen.
3 Zie Arne C. Jansen, 'Het leven van Bernard Mandeville', in: *De wereld gaat aan deugd ten onder*.
4 Hij staat hiermee recht tegenover de 20ste-eeuwse socioloog Max Weber, die met zijn befaamde these juist een sterke relatie suggereerde tussen het kapitalisme en de protestants-calvinistische werkethiek. Zie Max Weber, *Der protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, 1905.
5 Zijn boek *Characteristics* was vooral onderwerp van Mandevilles kritiek.
6 *De Societies for the Reformation of Manners* waren oorspronkelijk protestantse genootschappen die onder het bewind van koning Jacobus II een heimelijk bestaan moesten leiden. Na de *Glorious Revolution* namen zij de kans waar en begonnen in 1690 met hun activiteiten om allerlei overtredingen van de officiële christelijke moraal te laten vervolgen en in strafwetgeving te laten opnemen.
7 'Schijnheylig Atheist' en 'Schijnheyl'ge Nievelt'
8 Aanklager van de officier van justitie.
9 Korpschef van de politie.
10 Dit vond zijn hoogtepunt in het 'Costeroproer' dat plaatsvond in september 1690.
11 Liefhebbend 't hoerenvel.
12 Naast David Hume waren Adam Smith (*The Invisible Hand*) en Adam Ferguson belangrijke representanten van de Schotse Verlichting.

Mathijs Bouman
Hollandse overmoed, hoe de beste economie van de wereld ontspoorde
Uitgeverij Balans | 2006 | 256 pp. | € 17,50 | ISBN 9050186998

Ondernemerschap in Nederland heeft forse impuls nodig

door *Mattheus Wassenaar*

Afdelingshoofd bij de directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Vanaf de tweede helft van de jaren negentig heeft de Nederlandse economie een bijzondere ontwikkeling doorgemaakt, met een aantal jaren onstuimige economische groei, gevolgd door een diepe recessie. In 'Hollandse overmoed, hoe de beste economie van de wereld ontspoorde', probeert financieel-economisch journalist Mathijs Bouman (RTL z) het ontstaan van deze cyclus van vette en magere jaren te verklaren. Anders dan in deze jaren van hoogjunctuur werd gedacht, was er geen sprake van een structurele, hogere economische groei. De auteur doet in zijn boek voorstellen om de werking van de Nederlandse economie te verbeteren, zodat deze hogere groei voor een langere tijd wel zou kunnen worden gerealiseerd.

* * *

Na jaren van recessie in de eerste helft van de jaren negentig, groeide de Nederlandse economie in de tweede helft van de jaren negentig onstuimig. Door een aantal elkaar versterkende factoren werden groeicijfers gerealiseerd die we in Nederland voor zo'n lange periode al lang niet meer hadden gezien. De hoge economische groei was voelbaar in alle delen van de samenleving. Het inkomen van ondernemers schoot omhoog, werknemers zagen hun salaris toenemen, voor mensen met lagere inkomens was het na jaren van werkloosheid weer mogelijk een baan te bemachtigen en ook de uitkeringen profiteerden mee. Het consumentenvertrouwen — een belangrijke graadmeter van het CBS voor de economische ontwikkeling — nam sterk toe. In augustus 1997 werd zelfs de hoogste stand in 25 jaar bereikt. Uiting van dit hoge consumentenvertrouwen was de aanschaf van duurzame consumptiegoederen, zoals huishoudelijke apparaten en ander huisraad. In twee jaar tijd nam de verkoop van caravans ongeveer 35 procent toe. Ook het bedrijfsleven investeerde er lustig op los, met een groei van 40 procent in vijf jaar tijd. Ook de huizenmarkt 'profiteerde'. In 1999 en 2000 stegen de prijzen in twee jaar tijd met bijna 40 procent. Bij deze extre-

me groeicijfers speelden meer factoren een rol. Door de overal in Europa dalende overheidstekorten, nam de vraag naar kapitaal af en daardoor de hypotheekrente. Kopers konden bij dezelfde lasten een duurder huis kopen. Daarnaast kwam er met de stijging van de aandelenkoersen veel geld vrij, dat werd gestoken in de aanschaf van duurdere woningen. Ten slotte leidde de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen tot een forse stijging van het huishoudinkomen. De eigenaren van woningen sloten massaal hypotheken over en benutten de overwaarde voor het doen van andere uitgaven. Deze extra consumptie uit dit vermogenseffect leidde in drie jaar tijd tot tweeënhalf procent extra economische groei. Mede door het trendmatige begrotingsbeleid van minister Zalm, profiteerden ook de overheidsfinanciën mee. De forse meevallers werden niet allemaal uitgegeven en de staatsschuld ging snel omlaag. Het overheidstekort verdween als sneeuw voor de zon en voor het eerst in decennia was er weer een overschot voor de overheid. De keerzijdevan het strenge begrotingsbeleid was wel dat de overheidsuitgaven de hogere eisen van de private sector niet konden bijbenen, de combinatie van private rijkdom en publieke armoede wordt het verwijt.

De Nederlandse prestaties bleven niet onopgemerkt. Van heinde en verre kwam men om het *Dutch miracle* te leren kennen. Het poldermodel wordt — mede door het Europees voorzitterschap van Nederland in 1997 — breed uitgemeten als het voorbeeld van de Derde Weg. De auteur laat daarbij goed zien hoe deze publiciteit sterk vanuit Den Haag werd gestuurd, met een hoofdrol voor de sociale partners en toenmalig minister Melkert. Handig wist hij daarmee de aanvallen vanuit de VVD en D66 op het poldermodel af te weren.

Een belangrijke aanjager in deze groeispurt was het functioneren van de arbeidsmarkt. Begin jaren negentig had Nederland te maken met een relatief hoge werkloosheid. Daarbij kwam een grote groep mensen niet aan de bak in een periode van laagconjunctuur, en profiteerden zij nadien niet van betere economische omstandigheden. Een grote groep langdurig werklozen was geboren. Vanaf 1994 nam de werkgelegenheid echter sterk toe en daalde de werkloosheid van 7,5% in 1995 naar 3% vier jaar later, tot ruim 2% in 2001. De kiem hiervoor werd

> *Een belangrijke aanjager van het* Dutch miracle *was het functioneren van de arbeidsmarkt*

gelegd in het Akkoord van Wassenaar in 1982, waarbij de sociale partners voor een langere periode een matiging van de lonen overeenkwamen, met ruimte voor het bedrijfsleven om te investeren en mensen aan te nemen. De auteur laat zien dat voor de daling van de werkloosheid twee andere structurele wijzigingen op de arbeidsmarkt minstens zo belangrijk waren: de verlaging van de uitkeringen (vergroting van verschil tussen uitkering en loon, waardoor meer mensen aan de slag willen) en de toetreding van veel vrouwen op de arbeidsmarkt. Door het laatste kon de werkgelegenheid groeien zonder tekorten op de arbeidsmarkt, zodat de loonontwikkeling beperkt bleef en de loonmatiging uit het Akkoord langdurig stand kon houden. De ontwikkeling van de arbeidsmarkt kreeg ook nog een steun vanuit het kabinet, bijvoorbeeld door de introductie van de flexwet, waarmee de flexibiliteit van de arbeidsmarkt sterk toenam. Met de meewind van de conjunctuurgolf uit de tweede helft van de jaren negentig, lukte het dankzij deze betere functionerende arbeids-

markt, ook de langdurig werklozen (vaak voor het eerst) een baan te geven.

De hoge en meerjarige economische groei leidde overal in Europa tot een euforische stemming. De groei zou — geloofden velen — niet van voorbijgaande aard zijn, maar structureel op een hoger niveau komen, met name door de mogelijkheid die de digitale revolutie bood. De gekte is vooral zichtbaar in de ICT-sectoren. Bekend voorbeeld is de veiling van de UMTS-frequenties rond de eeuwwisseling. Op de stroom van het geloof in de nieuwe economie worden recordbedragen neergeteld voor deze vergunningen, zonder dat enig zicht bestond op het terugverdienen van deze middelen. Na afloop van de veilingen zijn in Europa meerdere telecombedrijven vrijwel bankroet. Ook werden zonder reden extreme bedragen neergeteld voor verlieslijdende internetbedrijven, met World Online als triest dieptepunt. De Nieuwe Economie zou, dankzij de digitale revolutie, gepaard gaan met een structurele en hoge economische groei. Het geloof in de ongekende mogelijkheden ging aan de beurs niet voorbij, de AEX nam in minder dan vijf jaar tijd tweehonderd procent toe.

* * *

Op de Nederlandse beurs leidde de gang van de zaken rond World Online de omslag in, zakte het vertrouwen direct weg en daalde de AEX in tweeëneenhalf jaar tijd met 70 procent. Ook de stijging van de huizenprijzen nam af, waardoor er minder overwaarde vrijkwam, en de consumenten minder uitgaven. Ook de overheidsfinanciën sloegen om. Tijdens Paars II ontstond de druk tot hogere overheidsuitgaven (extra ambtenaren voor onderwijs, zorg en veiligheid), met als gevolg spanning op de arbeidsmarkt. Ook de wereldeconomie werkte niet mee. De spanning in het Midden-Oosten leidde tot een prijsstijging van 10 tot 70 dollar per vat in zeven jaar tijd.

Zo hard de economie groeide in de jaren negentig groeide, zo snel zakte het vertrouwen in de economie aan het begin van de nieuwe eeuw weg. De zeepbel spatte snel uiteen. De investeringen lieten enkele jaren zelfs een daling zien, de vermogens, en daarmee de consumptieve bestedingen van huishoudens, namen fors af, en de pensioenfondsen zagen hun vermogen sterk afnemen. Het laatste leidde er toe dat de pensioenpremies fors omhoog moeten met de bijkomende negatieve gevolgen voor de huishoudinkomsten en de bedrijfswinsten. Met het teruglopen van de economische groei zou je een matiging van de lonen verwachten, maar de lonen konden door de krapte op de arbeidsmarkt nog verder stijgen. Werknemers hadden zich vanwege de loonmatiging jaren moeten inhouden, en wilden alsnog incasseren. In die periode kwamen ook de boekhoudschandalen bij Ahold en Shell naar buiten, met hun doorwerking op het beursvertrouwen. Het vertrouwen in de economie zakte verder weg in de verkiezingscampagne van 2002, evenals bij het gepredikte zuur voor het zoet tijdens het tweede kabinet-Balkenende.

Om het tij te keren voerde het tweede kabinet-Balkenende vervolgens met wijzigingen in de WW-duur, de VUT, de WAO en de bijstandswet een forse sanering van het socialezekerheidsstelsel door. Naast een verlaging van de kosten van de sociale zekerheid, leidde dit ook tot een toename van het arbeidsaanbod. In de tweede helft van de jaren negentig was dit een succesvol recept voor een vergroting van het arbeidsaanbod en het realiseren van loonmatiging. Het recept zal helaas minder effectief zijn vanwege de lagere economische groei deze jaren. Het zal voor dit hogere arbeidsaanbod moeilijker zijn een baan te vinden.

* * *

De les van deze jaren is dat voor een langdu-

rige hoge economische groei, andere grondslagen nodig zijn dan een plotselinge consumptiedrift. Cruciaal is een economische groei, gebaseerd op structurele factoren, en niet, zoals rond voor de eeuwwisseling, op factoren van conjuncturele, en dus per

> *Voor een langdurige hoge economische groei zijn andere grondslagen nodig dan een plotselinge consumptiedrift*

definitie voorbijgaande aard. Het kabinetsbeleid stuurt sterk op een toename van de arbeidsparticipatie, wat uiteraard bijdraagt aan deze groei. Belangrijk is echter ook een toename van de arbeidsproductiviteit in Nederland.

We moeten ervoor zorgen dat we met elkaar nog efficiënter gaan werken. Nederland — betoogt de auteur — bevindt zich echter aan de technologiegrens. De arbeidsproductiviteit ligt in vergelijking met andere landen al op een hoog niveau. We kunnen daardoor niet verder groeien door te profiteren van elders ontwikkelde technologie, we zullen zelf in de voorhoede van de technologische ontwikkeling moeten zitten. De behoefte ontstaat dan vooral aan een hoogopgeleide elite met veel talent, die in staat is nieuwe technologieën te ontwikkelen. Europa, en zeker Nederland, presteert daarin op dit moment bescheiden. De uitgaven aan onderwijs zijn laag, en vooral gericht op de massa, meer passend bij een land dat een technologische achterstand moet inhalen. Hogere overheidsuitgaven zijn niet alleenzaligmakend, de zesjescultuur moet ook verdwijnen. Gepleit wordt voor één of twee universiteiten waar alleen de beste en meest gemotiveerde studenten terechtkunnen.

Bij de technologiegrens is concurrentie en marktwerking noodzakelijk om bedrijven aan te sporen op zoek te gaan naar nieuwe technologieën. Het feit dat in Europa zo veel minder nieuwe bedrijven ontstaan dan in de Verenigde Staten, zijn voor de auteur een signaal dat op dat vlak nog een wereld te winnen is. De overheid moet zich daarbij bescheiden opstellen, zaken als het Innovatieplatform en de vele stimuleringssubsidies kunnen beter maar direct verdwijnen.

De snelle opkomst van de (commerciële) dienstverlening laat volgens de auteur zien dat de Nederlandse economie best een snelle transformatie kan doormaken. Opvallend is daarbij het grote aantal kleine nieuwe bedrijven, en het aantal eenpitters. De stijging van de arbeidsproductiviteit in deze sector blijft evenwel nog achter, er is daar nog wel een slag te maken. Noodzakelijk hiervoor is een toename van de concurrentie, door een verdere ontwikkeling van de marktwerking in met name de nutssector, de dienstverlening en de detailhandel. Het publieke sentiment rond marktwerking en privatisering zal daarvoor wel moeten bijdraaien, de incidenten rond bijvoorbeeld de taxisector en het functioneren van de NS, hebben de publieke opinie te veel negatief beïnvloed. Terecht stelt de auteur dat de overheid zich dan actiever dan de afgelopen jaren moet opstellen door regelgeving en toezicht.

Tot slot, en misschien wel het belangrijkste advies van het boek, het ondernemerschap onder de Nederlanders moet omhoog. Hoewel het in onze genen zit – we zijn er in de Gouden Eeuw rijk mee geworden –, komt het onvoldoende naar buiten. De gemiddelde Nederlander prefereert de zekerheid van een vaste baan boven de uitdaging van een eigen bedrijf. De ondernemersval — het wegvallen van zekerheid, CAO-rechten, sociale zekerheidsvoorzieningen en verlofdagen bij het kiezen voor een baan als ondernemer

— is te groot. Op dit punt zijn we zelfs een buitenbeentje, ook in Europa. Volgens de auteur is daarvoor een grondige structuurwijziging nodig. Belangrijkste maatregel om deze ondernemersval te verkleinen, is een vergaande versoepeling van het ontslagrecht, waarbij de huidige voorstellen van het kabinet vergeleken slechts marginaal zijn. De auteur pleit daarvoor voor de club van 40 mille. De mensen met een hoger inkomen dan 40 mille — ruim boven modaal — moeten worden geprikkeld tot innoveren en ondernemen. Deze 1 miljoen werknemers krijgen een harder arbeidsregime, met fors minder CAO-rechten en veel minder ontslagbescherming om hen tot ondernemerschap te prikkelen. Pas dan zou de dienstensector echt dynamisch worden en kunnen floreren. De huidige discussie over het ontslagrecht laat echter zien hoe lastig een dergelijk voorstel in Nederland zou landen. Positief in het voorstel is echter dat een onderscheid wordt gemaakt tussen mensen die goed in staat zijn op de arbeidsmarkt voor zichzelf te zorgen, en mensen die daarop kwetsbaar zijn, en daardoor wel (ontslag)bescherming nodig hebben.

* * *

De auteur geeft aan de hand van veel feiten een inzichtelijke schets van een bijzondere periode in de Nederlandse economische geschiedenis. Het is een prettig leesbaar boek, waarin ook de economische theorie niet wordt geschuwd. De economische analyse zit goed in elkaar, waarbij hoogstens als algemene kanttekening te maken is dat niet alleen economische groei het welzijn van mensen bepaalt. Hoopvol zegt de auteur dat de Nederlandse economie nog veel beter zou kunnen functioneren. Hij is echter realist genoeg om vast te stellen dat de geschiedenis helaas dol is op herhalingen en dat cycli van vette en magere jaren zomaar niet verdwijnen.

Richard Sennett
De cultuur van het nieuwe kapitalisme
J.M. Meulenhoff | 2007 | 192 pp. | € 17,90 | ISBN 978-90-290-7921-1

Snijdende analyse moderne postindustriële economie biedt weinig perspectief

door *Jean Penders*

Oud-lid van de CDA-fractie in de Tweede Kamer en het Europees Parlement.

De auteur Richard Sennett is een befaamde Amerikaanse socioloog die doceert aan het *Massachusetts Institute of Technology* en de *London School of Economics*. Hij publiceerde eerder *The Corrosion of Character* en *Respect in a World of Inequality*. Het hier besproken boek[1] stemt je somber door de snijdende analyse van de moderne, postindustriële economie terwijl het geboden perspectief bescheiden is. Dit soort tegendraadse literatuur is echter noodzakelijk om je te behoeden voor een gemakzuchtig aanvaarden van de huidige toestand. De lezer is gewaarschuwd, Sennett houdt van zwart-wit en van tamelijk dik hout, maar hij scoort ook.

* * *

De doorbraken op ICT-gebied, de innovaties, de technologische ontwikkelingen, nieuwe productieprocessen — een tijd lang waren het merktekens die wezen op onstuimige groei, welvaartsexplosies en schitterende ondernemerssuccessen. Bureaucratische verstarring, zowel bij logge, grote ondernemingen als bij nationale overheden, werd aangepakt. De wereld werd één markt. De stroperige verzorgingsstaat, met zijn van-de-wieg-tot-het-grafmentaliteit, kwam op de ontleedtafel terecht en werd duchtig gefileerd. Weg met het je-leven-lang-werken bij één baas. Flexibiliteit en mobiliteit kwamen in de mode. Jong, dynamisch, vernieuwend en jobhoppen — dat waren de trends. Er zijn natuurlijk in de moderne economie geweldige resultaten geboekt. Uitvindingen en productvernieuwingen hebben het materiele peil opgekrikt, natuurlijk vooral bij de mensen die zich tot de nieuwe producten toegang konden verschaffen, die zich dat konden permitteren.

Maar er is en wordt voor het scheppen van de nieuwe economie een hoge prijs betaald. De inkomensverschillen zijn gigantisch toegenomen, rijk en arm komen steeds verder van elkaar te staan. Ook in de economisch goed draaiende sectoren liggen succes en falen vlak bij elkaar. Arbeidsplaatsen staan bij voortduring onder druk door continue

fusies en reorganisaties. In de meer traditionele sectoren worden outsourcing en automatisering als bedreigingen ervaren. Kennis veroudert bliksemsnel en vereist permanente scholing, wat vooral voor oudere mensen problematisch kan worden. Ervaring geldt als oudbakken. Gestage vaart maakt plaats voor gejaagdheid.

Beschrijft Sennett hier geen karikatuur? Het industriële tijdperk is toch permanent aan nieuwe ontwikkelingen onderhevig geweest? Natuurlijk, maar in de laatste decennia hebben veranderingen het karakter gekregen van aardschokken.

De auteur grijpt terug op de werken van Max Weber, vooral, maar niet uitsluitend, op diens *De protestantse ethiek en de geest van het kapitalisme*. In de negentiende eeuw bevorderde Bismarck dat ondernemingen en instellingen van de burgermaatschappij in Pruisen militaire organisatiemodellen toepasten. Bedrijven kregen stabiele structuren, garandeerden duurzaamheid en verhoogden de werkgelegenheid. De nationale staat werd geaccepteerd wegens zijn ordenende kader en vermogen tot sociale opvang. Ervaring werd gerespecteerd. Kennisreservoirs werden gekoesterd. Taken werden vakkundig uitgevoerd.

Uiteraard is bovenstaande beschrijving te idyllisch. Er was armoede en ellende. Geestelijk gesproken hebben velen de samenleving ervaren als een 'ijzeren kooi', waaruit geen ontsnappen mogelijk was. Dit is allemaal waar. Toch vormden de structuur van het bedrijfsleven en de bescherming en opvang die de nationale staat boden — het embryo van de verzorgingsstaat — omstandigheden die grote massa's een houvast en een idee van 'erbij te horen' gaven.

In de twintigste eeuw zette deze trend zich decennialang door. Het bedrijfsleven had een sociale inslag. De multinationals boden carrières voor het leven en het fenomeen verzorgingsstaat maakte een geweldige bloei door: in het Westen en, mutatis mutandis, ook in de communistische wereld.

Tegen het eind van de twintigste eeuw kwam het sociale kapitalisme onder druk te staan en het bezweek onder die druk. De bureaucratisch-communistische systemen van Oost-Europa en de Sovjet-Unie stortten in een en in het Westen koesterden de burgers de verzorgingsstaat, maar zij tekenden tevens protest aan tegen de almaar uitdijende kosten ervan. Herstructurering, afslanking en bezuiniging kwamen op de agenda.

* * *

Op de drempel van het moderne kapitalisme werden volgens Sennett drie bladzijden omgeslagen. Drie cruciale veranderingen die het einde kunnen betekenen van het sociale kapitalisme en die grote gevolgen hebben voor het leven van de gewone werkende mens.

Die veranderingen zijn een verschuiving van de macht in grote bedrijven van het management naar de aandeelhouders. In de tweede plaats het najagen van kortetermijnresultaten in plaats van het nastreven van duurzaamheid op lange termijn. En ten derde de doorbraak van nieuwe communicatie- en productietechnologieën, die kriskras door bedrijven en instellingen schieten, de bestaande verhoudingen op hun kop zetten, afrekenen met beproefde bestuursmodellen en grote consequenties hebben voor de werkgelegenheid.

Hoe kwamen de aandeelhouders in het zadel? Het einde van het monetaire systeem van Bretton Woods in de jaren zeventig van de vorige eeuw, maakte wereldwijde verschuivingen mogelijk van enorme kapitalen die voorheen waren genesteld bij nationale ondernemingen en nationale banken; even later gingen ook pensioenfondsen over de grenzen opereren. Het leidde tot transnationale fusies en acquisities, waarop de natio-

nale staten weinig vat hadden. Bestuurders van ondernemingen die gewend waren goede betrekkingen met vertrouwde investeerders te onderhouden, verloren de controle. De nieuwe investeerders waren activistisch en eisten rendement.

De tweede verandering hield in dat dit rendement bovendien op korte termijn moest worden gescoord. Het kapitaal werd ongeduldig. Ondernemingsplannen werden irrelevant. Koerswinsten werden belangrijker dan dividenden. Bedrijven moesten zich een image aanmeten van frisse dynamiek, innovaties en productvernieuwingen, zodat ze aantrekkelijk werden voor opkopers en doorverkopers. Stabiliteit was verdacht, want niet creatief. Werknemers en personeel waren per definitie sluitstuk.

De derde nieuwigheid, de nieuwe technologieën, kegelde vertrouwde structuren omver en trok nieuwe bevelslijnen. Orders kwamen vanuit alle windrichtingen, uitgevaardigd door directeuren die werden opgejaagd door snelle profijtzoekers. Hedgefondsen en *private equity* zijn de nieuwste 'bountyjagers'. Nationale overheden, en a fortiori vakbonden, staan tamelijk machteloos tegenover de nieuwe financieel-economische spelbepalers.

In het kielzog van dit alles duiken de problemen op die zijn verbonden met automatisering en vergrijzing. Automatisering leidt onvermijdelijk tot een verlies aan arbeidsplaatsen. Veel werkzaamheden kunnen nu eenmaal met minder of zelfs zonder personeel worden uitgevoerd. Het heeft geen zin hiertegen achterhoedegevechten te leveren. Van wereldwijde concurrentie kun je je niet afzonderen. In het tijdvak van het nieuwe kapitalisme is daarnaast de vergrijzing op een specifieke manier een bedreigend verschijnsel. Het gaat niet alleen om de kosten voor de samenleving wegens de toegenomen zorgbehoefte. Het heeft ook te maken met de snelle veroudering van kennis. Computerreparateurs en softwaretechnici, om twee voorbeelden te noemen, moeten zich drie keer in hun loopbaan bijscholen. Een werkgever die de keus heeft een 50-jarige werknemer te laten bijscholen dan wel een nieuwe kracht van 25 jaar in te huren, heeft een dubbel financieel voordeel bij het lozen van de oudere werknemer: de nieuwe jonge werknemers zit in een lagere salarisschaal en het bedrijf bespaart zichzelf een dure bijscholingscursus.

De drie veranderingen vormen samen een ideologie. De mensheid zou worden bevrijd uit de eerder vermelde 'ijzeren kooi' en vrijheid inademen. Flexibiliteit en mobiliteit zouden de instrumenten zijn voor nieuwe verhoudingen in economie en samenleving. Het klinkt mooi, maar het is een eenzijdig verhaal.

In het begin van deze boekbespreking werd melding gemaakt van de resultaten van de moderne economie: welvaartsexplosie, zegenrijke innovaties, nieuwe technieken en doorbreking van bureaucratische verstarring. Voeg daaraan toe dat de welvaart zich ook heeft verspreid van de Atlantische wereld naar delen van Azië en Latijns-Amerika. Maar ook is gewezen op de hoge kosten: sterk gestegen inkomensongelijkheid, *job insecurity*, arbeidsplaatsen vernietigende reorganisaties, overwaardering van tempo en onderwaardering van kalm strategisch denken op middellange termijn.

* * *

De drie ideologische veranderingen die Sennett beschrijft, luiden een nieuw hoofdstuk van het kapitalisme in. Ze bieden een speculatief, interessant maar ook verontrustend perspectief. Hij waagt zich aan een omschrijving van de cultuur van het moderne kapitalisme, meer in het bijzonder van het type mens en manager dat het in deze tijd goed doet. De succesvolle manager neemt

snel besluiten, combineert handig vluchtige inzichten en meningen, en is bovenal sociaal vaardig. Bedachtzaamheid en ervaring zijn ballast. Vakmanschap, het leveren van een solide product, van een goed stuk werk, betekent in de eerste plaats tijdverlies. De moderne manager wisselt in hoog tempo van baan, hetzij om behaald succes te verzilveren — ook financieel —, hetzij om de dreiging voor te zijn om te worden afgeserveerd. Het is *up or out.*

Deze managers brengen steeds nieuwe producten, die, hoewel nog niet compleet ontwikkeld, toch in de markt worden gezet. Dit vraagt om een tweede ronde, met een verbeterd product en opnieuw kassa.

Voor Sennett ontvouwt zich een cultuur van oppervlakkigheid, met weinig diepgang.

En dat heeft weer tot gevolg dat loyaliteit aan de onderneming of instelling en haar medewerkers niet tellen.

* * *

Komt Sennett na al zijn sombere observaties en analyses misschien ook nog met oplossingen en remedies op de proppen?

Hij bekent zich tot het progressieve kamp en deelt mee dat hij steeds linkser is geworden. In de kern komt zijn verhaal erop neer dat er een reusachtige cultuuromslag moet komen, weg van kortetermijngewin, oppervlakkigheid en gejaagdheid, naar duurzaamheid, degelijkheid en rustig stuurmanschap. Maar hoe bereik je dat?

Het laatste hoofdstuk valt wat tegen. Sennett vervalt niet in nostalgie naar het verleden. Een weg terug is niet mogelijk. Dit vergroot zijn geloofwaardigheid, maar zijn toekomstperspectief is aan de magere kant. Zonder het met zoveel woorden te zeggen toont hij zich een aanhanger van het Rijnlandse model. Dat is een opmerkelijke stap voor een geleerde die zo duidelijk in Angelsaksische sferen opereert. Hij pleit in algemene termen voor het weer oppakken van de draad van het sociale kapitalisme, dat weliswaar de kenmerken van een 'ijzeren kooi' in zich droeg, maar ook zorgde voor sociale insluiting en opvang. De wereldwijde protestbewegingen van andersglobalisten en verdere tegenvoeters van neoliberalen zullen hem uit het hart gegrepen zijn. Concrete aanduidingen hoe het Rijnlandse model overeind zal kunnen blijven in de competitie met de Verenigde Staten, India, China, Brazilië en andere nieuwkomers op het wereldtoneel, ontbreken. Er waart een roep rond dat Europa, de Europese Unie, het voortouw moet nemen bij het verdedigen en uitdragen van genoemd model en de daarmee verbonden waarden. Brengt de Europese Unie daarvoor de nodige eensgezindheid en overtuiging op? Uit de discussies over het nieuwe Europese verdrag valt dat niet af te leiden.

* * *

Sennetts idee van een eerherstel en verder voortbouwen op een aangepaste versie van een sociaal kapitalisme, krijgt op twee punten een opvallende uitwerking. Sommige feministes zullen hun wenkbrauwen fronsen, maar de auteur prijst Nederland met zijn ver doorgevoerde stelsel van deeltijdbanen, waardoor meer mensen betrokken worden bij de verdeling van de beschikbare arbeid. Het hebben van werk leidt tot zelfrespect. Dát is het belangrijkste. Tegelijkertijd blijft er voldoende tijd en ruimte over voor het runnen van een gezin en de zorg voor de kinderen. Voor de goede orde voeg ik hieraan toe dat Sennett het verrichten van deze zorgtaken genderneutraal beschrijft.

De tweede uitwerking doet sterk denken aan de denkbeelden over een levensloopregeling, die in Nederlandse kringen, en dan vooral in de nabijheid van het CDA, opgeld doen. Eenieder zou de beschikking moeten krijgen over een basisinkomen, waarmee

hij of zij op de markt onderwijs, gezondheidszorg of een pensioen kan inkopen. Op de vrije markt, dus zonder bureaucratische betutteling van overheidsinstanties. De financiering — zonder inkomenstoets, dus met een minimum aan papierwerk — zou weer wel een zaak van de nationale staat zijn. Op die manier worden vrijwilligers, die nu onbetaald allerlei nuttige taken verrichten, in het economische systeem worden betrokken. Voor een Amerikaan zijn dit wel zeer utopische denkbeelden.

Sennett maakt het de lezer qua inhoud en stijl niet gemakkelijk. Wellicht heeft die stijl de vertaler parten gespeeld, want de kwaliteit van zijn werk is niet altijd geweldig. Maar het boek zelf werkt door de controversiële opzet verfrissend.

Noten

1 Vertaling door Willem van Paassen van de door Sennett op Yale University gehouden en in 2006 gebundelde *Castle Lectures in Ethics, Politics and Economics*.

✻ BEZINNING

door *Mark Boog*

Mark Boog (1970, Utrecht) publiceerde verschillende dichtbundels en romans. Zijn laatste dichtbundel, *De encyclopedie van de grote woorden* (2005, Cossee), werd bekroond met de VSB Poëzieprijs 2006. In november 2007 verschijnt *Het eigen oor*, een keuze uit de gedichten, aangevuld met nieuw werk en een cd met muziek en gesproken woord. Boog zal de gedichtendagbundel 2008 schrijven, die op 31 januari 2008 verschijnt onder de titel *Alle dagen zijn van liefde*.

Zonder erg

Zonder argwaan graast het bonte vee,
toch ontevreden, staat de toren van een kerk
in ieders verte tussen bomen

kerktoren te wezen, oriëntatiepunt,
draagt de horizon dit alles zonder door te buigen,
zonder onze nadering te onderkennen.

Zoals de wolk zich naar de schilder voegt,
mensen zich de schuld
van de smalle schouders kloppen,
zonder erg en zonder woorden,

zoals jij de tijd neemt om te leven,
van de ochtend tot de avond,
recht de zwarte nacht in,
zo ook, denk ik, denk ik.

Christen Democratische Verkenningen

Winter 2007

Misdaad & straf

Boom Tijdschriften

Inhoud

5 Ter introductie

8 DWARS: KAY VAN DE LINDE & FRANK VAN DEN HEUVEL
Over de toekomst van politieke partijen

Misdaad & straf

14 SYBRAND VAN HAERSMA BUMA, JAN PRIJ & JAN WILZING
Veiligheidsbeleid: *Hoe nu verder?*

CRIMINALITEIT EN VEILIGHEID ANNO 2007

26 HANS BOUTELLIER
Alles onder controle?
De lokroep van veiligheid en het belang van evenwicht

35 JAN VAN DIJK
Politiek moet verantwoordelijk worden voor misdaadpreventie

44 MARGRIET OVERKLEEFT-VERBURG
Daadkracht en bezinning:
Veiligheid, bestuurlijke aanpak en samenwerkingsverbanden

58 BOB HOOGENBOOM
Grijs gebied tussen publiek en privaat bedreigt veiligheid

66 Tsead Bruinja *Dier met de letter a*

PARTNERS IN VEILIGHEID

70 GODFRIED VAN GESTEL
Veiligheid in de praktijk:
Ervaringen met de integrale aanpak in Tilburg

78 LODEWIJK GUNTHER MOOR
Naar een betere wijkpolitie: *De Engelse aanpak*

86 FRITS VLEK
Visie op opsporingstaak politie ontbreekt

94 LEO DEN HOLLANDER
Het veranderend OM en zijn vele ketenpartners

102 ERWIN PIETERSMA
Aanpak veelplegers kan veel effectiever

106 THEES GERNLER
Reclassering en zorg voor een veiliger samenleving: *Het Haagse model*

111 JAN PRIJ & EVERT JAN VAN ASSELT
In gesprek met minister Hirsch Ballin
'Doeltreffendheid van straf moet omhoog'

118 Jan Baeke *Schuld en boete*

120 GERRIT VOOGT De actualiteit van *Coornhert*

BOEKEN

126 JAN WILLEM SAP
Bespreking rapport Wiardi Beckman Stichting
De bedreigde rechtsstaat

130 PETRA VAN DER BURG
Bespreking van Lex Veldboer e.a
De mix factor

132 MICHIEL HERWEIJER
Bespreking van Andries Hoogerwerf
De toekomst van het christendom

136 PAUL VAN VELTHOVEN
Bespreking van John Gray
Zwarte mis

BEZINNING

140 JAN LAUWEREYNS *Arme wiskunde*

Ter introductie

ANDERS DAN DE PUBLIEKE OPINIE WIL geloven, zijn de straffen strenger geworden, en zijn opsporingsmogelijkheden en cellencapaciteit fors uitgebreid. Een stringente aanpak is nodig. Maar is het ook genoeg in de strijd tegen de misdaad? Of zijn er juist andere, aanvullende maatregelen nodig? Ziehier het onderwerp van het winternummer van CDV.

* * *

Alleen doorgaan op de weg van nog meer repressie lijkt langzamerhand tegen zijn eigen grenzen aan te lopen. Die aanpak moet daarom worden aangevuld. Verschillende auteurs wijzen daar op.

Zo beschrijft Hans Boutellier de schaduwzijden van het streven naar totale controle in het veiligheidsbeleid. Het draagt bij aan het investeren in wantrouwen, wat de onveiligheidsgevoelens eerder versterkt dan vermindert. Meer inzetten op strafrecht alleen is niet genoeg om de veiligheid te vergroten. Ook Leo den Hollander meent dat de bestrijding van misdaad veel breder en verder gaat dan alleen stil staan bij de vraag naar de hoogte van de stafmaat. Jan van Dijk stelt dat meer uitbreiding van cellen niet efficiënt is, alleen maar geld kost en weinig oplevert, terwijl intelligente preventieprogramma's op termijn juist geld opleveren.

Hoe kunnen we ervoor zorgen dat degenen die we uit het criminele circuit hebben gehaald na terugkeer in de maatschappij niet meer vervallen in hun voor de maatschappij zo schadelijk gedrag? Het streven naar meer veiligheid door harde aanpak alleen, leidt niet automatisch tot blijvend lage criminaliteitscijfers. Daarvoor moet de aanpak worden verbreed en verdiept.

Dit sluit aan bij de bevindingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau, dat de daling van de criminaliteit zowel toeschrijft aan meer handhaving als aan meer preventie.

Het thematische deel van deze CDV-uitgave bestaat uit twee delen. In het eerste deel, *Criminaliteit en veiligheid anno 2007*, worden de contouren van een veranderende maatschappij geschetst, waarbinnen het veiligheidsbeleid en de criminaliteitsbestrijding zich bewegen.

Zo noemt Hoogenboom de privatisering van een deel van de veiligheidszorg een veronachtzaamd onderdeel van het veiligheidsbeleid. Zonder een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, komt het veiligheidsbeleid in grijs gebied; onbeheersbaar voor de staat.

Het CDA heeft terecht veel aandacht voor de bestrijding van alledaagse criminaliteit. Maar dat alleen, is niet meer voldoende door de verwevenheid van de georganiseerde criminaliteit met de samenleving. Vandaar het recente pleidooi van de CDA-Kamerfractie voor een parlementair onderzoek.

Voor de preventie en bestrijding van de criminaliteit is naar aanleiding van de IRT-affaire de Wet BIBOB (Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) in het leven geroepen. Deze wet maakt gegevensuitwisseling tussen wat sindsdien 'ketenpartners' is gaan heten makkelijker. De gedachte van de ketenbenadering is ooit ontwikkeld door oud-procureur-generaal Dato Steenhuis. Deze zag de criminaliteitsbestrijding als een strafrechtelijk bedrijf, waarin de diverse componenten (opsporing, berechting en tenuitvoerlegging van de straf) hecht op elkaar moeten aansluiten.

Volgens Margriet Overkleeft-Verburg kleven aan deze daadkrachtige bestuurlijke aanpak ook bezwaren. Volgens haar vindt deze aanpak geen steun in het Europees recht. Zij pleit voor een wettelijke grondslag voor de uitwisseling van deze gegevens.

* * *

In het tweede deel, *Partners in veiligheid*, komen de verschillende partijen (zoals gemeente, politie, OM, reclassering) in het veiligheidsbeleid aan het woord. Hoe denken zíj dat Nederland veiliger kan worden? Ook hier blijkt dat er nog verbetering in de aanpak mogelijk zijn. Zo mist Vlek een visie op de opsporingstaak van de politie en wijst Gunther Moor op de onderschatte functie van de wijkagent bij de invulling van een veiligheidsbeleid dat ook is gericht op sociale cohesie en samenhang.

Verder in dit deel veel aandacht voor manieren om de aanpak van veelplegers effectiever te maken. Het voordeel van inzetten van preventiebeleid is dat het verschillende 'partners in veiligheid' aanspreekt op hun verantwoordelijkheid en aldus bijdraagt aan een cultuur van vertrouwen. Het nadeel is dat de vruchten pas op langere termijn zichtbaar zijn, wat evenzeer als een volgehouden strikt handhavingsbeleid, een politiek van lange adem vergt. Ook is het realiseren van goede samenwerking bepaald

niet vanzelfsprekend. Een strikt functioneel verantwoordelijkheidsbesef kan het realiseren van gezamenlijke oplossingen behoorlijk in de weg staan en wordt volgens Van Gestel deels in de hand gewerkt door het stelsel van taakgerichte financiering. Ook het beroep op privacy kan een vluchtheuvel zijn voor degenen die niet willen samenwerken. Hij laat overigens via het concept van Veiligheidshuizen zien hoe samenwerking wel gestalte kan krijgen.

* * *

U vindt in deze uitgave zoals gebruikelijk speciaal voor deze CDV-uitgave geschreven gedichten en de boekenrubriek. De rubriek 'De actualiteit van...' gaat in op het gedachtegoed van Coornhert. Zijn 'Boeventucht' (ofte Middelen tot mindering der schadelyke ledighghanghers) uit 1587 heeft verrassend genoeg ook heden ten dage nog zeggingskracht.

Jan Prij, *redactiesecretaris CDV*

DWARS

Over de toekomst van politieke partijen [1]

Kay van der Linde: 'Partijpolitici zijn gevangenen van een systeem dat niet meer functioneert'

door *Jan Prij*

Redactiesecretaris CDV

'Dit politieke systeem bestaat al 200 jaar, zonder dat het af en toe is geïnnoveerd. Eens moet dat fout gaan', aldus Kay van de Linde, adviseur van Rita Verdonk en haar beweging *Trots op Nederland.* (TON) in gesprek met CDV

* * *

'Twee procent van de bevolking is lid van een politieke partij, 98 procent niet; een enorme kloof. Alleen al op basis van de ledenaantallen moet je constateren dat politieke partijen falen in hun representatieve functie. Daar komt nog bij dat alle bestuursfuncties zijn gekoppeld aan het lidmaatschap van politieke partijen, van het hoofd van de campingraad tot de commissaris van de Koningin, de minister-president of de beklagenswaardige figuur die straks de commissie rond het ontslagrecht moet voorzitten. Welke organisatie kan zich veroorloven 98 procent van de *resources* buiten beschouwing te laten? De consequentie van deze heilloze politieke praktijk is onvermijdelijk dat een kleine elite beslissingen neemt die tegen de belangen van deze overweldigende groep ingaan, omdat deze belangen niet worden gehoord en meegewogen in de politieke programma's. Dit is de grootste oorzaak van de voortdurende vervreemding van de burgers van de politiek en de "opstand der burgers". De gevestigde politieke partijen sluiten zich af voor deze werkelijkheid.'

'Begrijp me goed, ik ga niet uit van kwade wil. Politici zijn goedwillend. Het probleem is alleen dat ze gevangenen zijn van een ouderwets systeem dat niet meer functioneert. Ik verwijt ze dat ze de ogen voor deze realiteit sluiten en net doen alsof ze op de oude voet kunnen doorgaan. Dit politieke systeem bestaat al 200 jaar, zonder dat het af en toe is geïnnoveerd. Eens moet dat fout gaan. Dat zien we nu: de ledenaantallen van politieke partijen zijn in twintig jaar gehalveerd.'

'Het is een illusie te denken dat je binnen een politieke partij kunt meebeslissen. Die invloed is voorbehouden aan een zeer selecte, gesloten elite. In mijn perspectief heeft het dus geen zin de partijen te versterken. In feite komt dit neer op een verdedigende tactiek. Met het versterken van de partij als instituut worden in feite de muren tussen partijleden en niet-partijleden alleen maar

hoger en de kloof tussen burgers en politiek alleen maar dieper.'

'Men geeft systematisch te hoog op van het belang van politieke partijen. Politieke partijen doen allang niet meer aan democratische vorming en oordeelsvorming. Dan heb ik het niet alleen over de SP, ooit gegrondvest op de maoïstische partijstructuur, maar ook over het CDA en de VVD. De inbreng van de leden in discussie is minimaal en zeer sterk gereguleerd. De beslissingen zijn voorgekookt en een kleine groep getrouwen stelt uiteindelijk het partijprogramma vast'.

'Hoe de praktijk van een politieke beweging uitpakt, kan ik nog niet zeggen; we zijn pas twee maanden bezig. Het opzetten van een goede organisatie, gericht op het betrekken van die 98 procent bij de politiek, gaat wel een paar jaar duren. We hebben een hoge ambitie, want dit is tot op heden geen enkele politieke partij gelukt. We willen de politiek vernieuwen en niet afwachten tot het systeem dat op zijn laatste benen loopt, omvalt.'

'TON wil de 98 procent van de kiezers die nu niet actief meedoet aan de politiek, erbij betrekken. Als ondernemers, wetenschappers en burgers goede ideeën hebben, is het gelijk mogelijk top-down invloed uit te oefenen op de koers van de beweging. Binnen een partij is dat onmogelijk. Men moet eerst van onderop geleidelijk aan de partijkaders instromen en via jaren flyeren of ander werk bij de partijbonzen in de gunst komen. De aantrekkingskracht van dit klassieke model van politieke participatie is echter bijzonder klein.'

'De essentie van de democratie heeft niets met politieke partijen te maken. Politieke partijen zijn slechts instrumenten. Als ze niet voldoen voor het bereiken van het doel, het uitdrukken en bundelen en filteren van de voorkeuren van burgers, dan kun je net zo goed zonder. Rita Verdonk probeert het daarom op een nieuwe manier. Bijvoorbeeld door zich via de toepassing van nieuwe infotechnologie te richten op de politiek buitengeslotenen.'

'TON wil zich inzetten voor hervorming van het politieke systeem. Daarbij hoort de verhoging van de kiesdrempel. Hierdoor krijg je in de Tweede Kamer grotere fracties, die worden gedwongen bezig te zijn met wat de mensen in het land echt willen en meer de dialoog aangaan. Uiteindelijk gaat het om bestuurskracht en resultaten. Ik denk dat dit dé klacht is van burgers over de politiek: veel geouwehoer, zonder dat er iets gebeurt. Als je de klacht van mensen over de politiek in twee woorden zou moeten samenvatten dan is het: doe iets! De Zuiderzeelijn, waarover in tal van commissies twintig jaar is vergaderd, wordt opeens getorpedeerd en de filebestrijding wordt maar niet aangepakt; zie het eindeloos gesteggel van het kabinet over het ontslagrecht. Mensen verwachten dat volksvertegenwoordigers doen waarvoor ze zijn aangesteld en niet dat ze moeilijke beslissingen voor zich uitschuiven om dat als oplossing te presenteren. Zo'n commissie van wijze mannen die zich er nu weer over gaat buigen, dat is toch slap? Mensen willen daadkracht. Het is niet voor niets dat Rita Verdonk zo populair is. Sarkozy in Frankrijk en Merkel in Duitsland, dát zijn krachtige leiders die van aanpakken weten.

Als je de klacht van mensen over de politiek in twee woorden zou moeten samenvatten, dan is het: doe iets!

Over de toekomst van politieke partijen [2]

Stabiele partijen zijn beter dan vrijblijvende bewegingen

door *Frank A.M. van den Heuvel*

Lid van de redactie van Christen Democratische Verkenningen.

Zwevende kiezers zoeken stabiele partijen. Juist wanneer mensen, kiezers, grillig zijn, kunnen politieke partijen een rol spelen. Binnen een politieke partij gaat het om mensen en ideeën. Juist een politieke partij gaat zorgvuldig om met deze twee. Rekrutering en het ontwikkelen van mensen, is cruciaal binnen een partij. Het doordenken van ideeen en het ontwikkelen van een maatschappijvisie, in gezamenlijkheid, is een proces dat tijd, organisatie en mensen vraagt. De bewegingen die de laatste jaren steeds vaker ontstaan, zijn juist het tegenovergestelde van politieke partijen. Ze stellen één persoon centraal en niet een groep mensen. Inhoud en ideeën zijn gereduceerd tot een pamflet en de populairste tien punten van dat moment. Vluchtigheid is troef en daarom kunnen bewegingen even bestaan en politieke partijen wat opjagen, maar ze zijn niet duurzaam en ongeschikt voor het landsbestuur.

> *Bewegingen kunnen even bestaan en politieke partijen wat opjagen, maar ze zijn niet duurzaam en ongeschikt voor het landsbestuur*

* * *

Politici als Fortuyn, Wilders en Verdonk hebben de ik-politicus met zijn bewegingen weer midden in de actualiteit geplaatst. Zij zijn politici die primair zichzelf voorop zetten. Vervolgens komen de ideeën en dan pas anderen. Deze politici willen niet de ballast van een partij met zich meetorsen. Ze richten daarom een beweging op. Dit lijkt sympathiek, maar het is meestal primair bedoeld om het tegenstanders binnen de gelederen moeilijk te maken. Die leden mochten eens invloed willen hebben. Dit alles gaat ten koste van de inhoud en de stabiliteit van de politiek en daarmee van de bestuurlijke kracht. Deze ik-politici proberen het vaak wel eerst bij een politieke partij: Fortuyn bij de PvdA en even het CDA en Leefbaar Nederland, Wilders en Verdonk bij de VVD. Dit valt voor deze ego's tegen en dan richten ze zelf maar een partij, of liever nog, beweging op. De 'ik' staat bovenaan. De politiek, de partij, de beweging en, te vaak ook de maatschappij, zijn hieraan dienstig. Hierdoor wordt voorbij gegaan aan de waarde en de verdiensten van politieke partijen. Er wordt voorbijgegaan aan de structuur, aan mensen en aan ideeën, die ook nodig zijn. Een standpunt verkondigen is niet moeilijk, maar weten

waarom een standpunt is zoals het is, is lastig wanneer het fundament ontbreekt. Men is weg bij het eerste tegenargument en kan slechts het eerdere standpunt herhalen. Hoe opereerde de LPF, in naam een partij, maar qua karakter meer een beweging? De lijst voor de Tweede Kamer (opgesteld door Fortuyn) en het programma (boeken van Fortuyn) waren eerder in elkaar gezet dan de partij met leden, debat en structuur. En precies dáárom ging het volledig fout met de LPF toen Fortuyn dood was. Een stuurloos schip, want de grote 'ik' was weg en de 'partij' bleek geen partij. Het was een beweging, een groep volgelingen, die niet de structuur en het vermogen had te corrigeren op inhoud en gedrag. Geen zelfreinigend vermogen, zoals bij andere politieke organisaties, partijen, wel het geval is. Bij crises binnen partijen als het CDA (Van Rij versus De Hoop Scheffer), de VVD (Rutte versus Verdonk) en de PvdA (voorzitterscrisis) zijn er bepaalde spelregels die dan in werking treden. Dit is beter dan de anarchie bij bewegingen, die alle kanten heen beweegt. De kracht van politieke partijen is dat deze de inhoudelijke programmering en rekrutering van kandidaten wel op orde hebben en, als het even minder gaat, hierop terug kunnen vallen. De LPF kon bij het wegvallen van Fortuyn niet teruggrijpen op een organisatie, noch op mensen, noch op een programma. *Geen ijkpunten, los zand, overgeleverd aan populisme*. Een beweging als de LPF en nu de PVV van Wilders hebben niet echt een doorleefd en bediscussieerd programma, maar meer een kort pamflet met wat stellingen. Ook het ego Peter R. de Vries, kortstondig ik-politicus in wording met een klein beweginkje achter zich, kwam op dag één in het nieuws door een plakkaat met wat stellingen die hij op de deur spijkerde. Niks uitgewerkt plan, enkel drukte om mensen in beweging te brengen.

* * *

Een beweging is vluchtig, hangt aan de leider, ontbeert een denktank, terwijl een politieke partij meer institutioneel is ingekaderd, een historie heeft, een ideologie, waarden, tradities en, natuurlijk, ook mores, regels, afspraken. Dit is nodig om met zijn allen (ook de kiezers) te weten waar je aan toe bent. En binnen deze constellatie is kritiek wel degelijk mogelijk, kan er heel veel. En natuurlijk moet een instituut als een politieke partij veranderen, meegaan met haar tijd en evolueren. Net zoals instituten als kerk, koningshuis en vakbeweging moeten meebewegen met de maatschappij, in de tijd.

* * *

Er gaan stemmen op voor een kiesstelsel dat nog meer de persoon voorop zet en dat nog meer de weg vrijmaakt voor ik-politici. Overigens zitten we dan weer aan het stelsel dat we eind negentiende eeuw hadden, voordat Abraham Kuyper als eerste het losse zand verenigde en de ARP, de eerste politieke partij, oprichtte. Ondanks alles hebben deze politieke partijen geleid tot stabiliteit. Natuurlijk is het huidige systeem van teveel naar binnen gerichte politieke partijen aan herijking toe, maar mandaten voor de slimste onelinerbedenker, is het andere uiterste. Een beweging is voor deze ik-politici de beste oplossing. Echter, voor inhoudelijke diepgang, verantwoorde rekrutering en een stabiel landsbestuur, zijn al deze vrijblijvende bewegingen een slechte zaak. Het is aan de andere politici en aan de politieke partijen om hen te ontmaskeren en de inhoud centraal te stellen.

Minister van Justitie Hirsch Ballin beantwoordt vragen naar aanleiding van de hoogte van de straffen en in het bijzonder de taakstraffen, oktober 2007.
Foto: Evert Jan Daniels | Hollandse Hoogte

Misdaad & straf

Veiligheidsbeleid: *Hoe nu verder?*

In de roman Misdaad en Straf *(1866) van de Russische schrijver Fjodor Dostojevski beschouwt de hoofdpersoon zichzelf als een übermensch die boven de wet staat en dus straffeloos een misdaad moet kunnen begaan, en nog wel een moord op een woekeraarster, blijkbaar een untermensch. Het thema Misdaad & Straf bestaat al 'zolang er mensen zijn op aarde'. Het veilig maken van de samenleving is dan ook een zaak die iedereen aangaat, van politici tot burgers. Dit redactioneel zet lijnen uit voor veiligheidsbeleid en behandelt preventie, opsporing, bestraffing en terugkeer in de samenleving.*

door *Sybrand van Haersma Buma, Jan Prij & Jan Wilzing*

De auteurs zijn respectievelijk Tweede Kamerlid voor het CDA, Redactiesecretaris van CDV en oud-korpschef Regiopolitie IJsselland.

Het thema 'veiligheid' is sinds enkele decennia niet meer weg te denken uit de publieke belangstelling. Het is bij uitstek een thema dat burgers raakt. Eind jaren negentig zijn hierover verschillen christendemocratische notities verschenen, zoals het manifest *Kansen bieden, grenzen* stellen en de discussienotitie *Samen Nederland veiliger maken.* In de eerste notitie stond een repressievere aanpak van de misdaadbestrijding centraal, met de nadruk op zwaardere straffen en handhaving van de rechtsorde. In de tweede notitie werd vooral gekeken hoe een meer op preventie gericht veiligheidsbeleid eruit kan zien, met daarin aandacht voor de rol van ouders, gezinsondersteuning, kinderopvang, school, sport, enz. Gespreide verantwoordelijkheid is daarbij het centrale leerstuk.[1] Een centrale vraag voor veiligheidsbeleid van christendemocratische snit is hoe die twee genoem-

de polen van het veiligheidsbeleid te verbinden zijn. Om het wat klassiek te zeggen: zonder een betrouwbare overheid die de wet handhaaft en waar nodig aan repressie doet, is een betrokken samenleving niet goed denkbaar. De overheid kweekt er *goodwill* bij de burgers mee. Maar de betrokken samenleving wordt ondergraven als men al te zeer aan de kant van de harde aanpak gaat zitten. Dan wordt in zekere zin alle heil van de overheid verwacht, zonder de verantwoordelijkheid van de verschillende partijen in de samenleving bij de handhaving en realisatie van veiligheid te betrekken. Meer blauw op straat, inzetten op een louter stafrechtelijke aanpak en zwaardere straffen tegen de misdaadbestrijding kunnen nooit de enige antwoorden zijn. Betrokkenheid bij de samenleving en het gevoel erbij te horen en ertoe te doen, zijn ook belangrijke elementen voor burgers om zich veilig te kunnen voelen.

Bijna tien jaar na de genoemde notities over criminaliteitsbestrijding en veiligheid doet zich opnieuw de vraag voor naar de juiste mix in het veiligheidsbeleid. Want de samenleving ondervindt meer invloed van de globalisering, de criminaliteit is nog harder, de vraag naar de verwevenheid tussen onder en bovenwereld wordt nog hardnekkiger gesteld en de veiligheidszorg is voor een deel in private handen gekomen.

In het verkiezingsprogramma van 2002 is vooral ingezet op het wegwerken van achterstanden, zoals het cellentekort. Topprioriteit: een einde maken aan het gedoogbeleid. 'Er worden middelen geïnvesteerd voor agenten extra op straat en in de buurt, en voor rechercheurs. Ook is er extra geld beschikbaar voor uitbreiding van Justitie en de rechterlijke macht. Opsporingspercentages zullen dan stijgen, doorlooptijden van strafprocessen kunnen korter worden en opsporingsmogelijkheden (DNA en identificatieplicht) worden uitgebreid.' Deze aanpak is goeddeels gerealiseerd en in beleid omgezet. In dit redactioneel proberen we allereerst aan te geven tot welke verschuivingen in balans deze aanpak aanleiding heeft gegeven; vervolgens willen we op basis van enkele bijdragen in deze CDV aangeven waar in de komende periode de accenten moeten liggen. Want de criminaliteit is nog steeds te hoog. Maar hoe moet het dan anders en beter? Wat is er nodig?

Veiligheid is bijna net zo moeilijk te meten als de afstand tot de regenboog

DALING VAN CRIMINALITEIT

Veiligheid is bijna net zo moeilijk te meten als de afstand tot de regenboog. De meeste criminaliteit is onzichtbaar: er wordt geen aangifte

gedaan, of er is geen zichtbare schade. Toch is het van groot belang om in ieder geval een indicatie te hebben van de mate van veiligheid in ons land. Daarom wordt door verschillende meetsystemen geprobeerd een beeld te krijgen van de omvang van de criminaliteit in Nederland. De belangrijkste instrumenten zijn grootschalige slachtofferenquêtes en registraties van de politie. De eerste meetmethode heeft het voordeel van de omvang. Daar staat tegenover dat de wijze van vraagstelling de uitkomsten kan beïnvloeden. Zo zijn alleen al door een verandering in de opzet van de enquête de resultaten tussen 2005 en de jaren daarvoor onvergelijkbaar. De tweede meetmethode, de registratie door de politie, heeft het voordeel van de precisie. Het gaat om een zuivere telling van officieel door de politie geregistreerde delicten. Toch is deze precisie maar schijn. Een stijging van de meldingen hoeft niet het gevolg te zijn van meer criminaliteit, maar kan ook het resultaat zijn van meer aandacht voor handhaving. De aanzienlijke toename van het aandeel minderjarigen in de totale verdachtenpopulatie in de eerste jaren van deze eeuw, is in ieder geval mede gerelateerd aan de geïntensiveerde aanpak van de jeugdcriminaliteit.[2] De verschillen in uitkomsten tussen de twee meetmethoden zijn overigens enorm. Op basis van de slachtofferenquêtes komt men tot een totaal van ruim vijf miljoen misdrijven in 2007. Op basis van de politieregistratie is het aantal misdrijven ruim één miljoen. Dit grote verschil is vooral toe te schrijven aan het feit dat veel van de vaak voorkomende misdrijven wel worden ondervonden, maar niet aan de politie worden gemeld. Deze worden dan wel in de slachtofferenquêtes gemeld, maar komen niet in de statistieken van de politie terecht. Dit geldt bijvoorbeeld voor vandalisme en kleine vermogensdelicten. Ook is sprake van verschillen in de definitie van delicten.

Ondanks de moeilijkheden bij de meting van criminaliteit zijn er wel trends zichtbaar. De langetermijntrends in de politieregistraties laten het volgende beeld zien. In de periode 1967 tot 1987 was sprake van een vervijfvoudiging van het aantal geregistreerde delicten. Tussen 1987 en 2002 steeg dit aantal verder met zo'n twintig procent. Tussen 2002 en 2006 daalt de geregistreerde criminaliteit voor het eerst. En daarmee bevindt de criminaliteit zich nu op het niveau van begin jaren negentig.

Ook de onveiligheidsgevoelens, afgeleid uit de slachtofferenquêtes, nemen af. In 1995 voelde 29 procent van de Nederlanders zich wel eens onveilig. Dit percentage steeg naar 30,8 in 2002, om vervolgens via 26,9 in 2004 te dalen tot 21,8 in 2007. Belangrijk is ook het ophelderingspercentage. Dit is al jaren bedroevend laag. Het daalde van 17,1 in 1995 naar een absoluut dieptepunt van 15,6 in 2000. Sindsdien stijgt het percentage gestaag, van 18,3 in 2002, via 21,9 in 2004 naar 22,9 in 2006.

Er is dus sprake van een positieve ontwikkeling op het gebied van de veiligheid. Het jaar 2002 lijkt een keerpunt te zijn geweest. Maar de criminaliteit is nog steeds hoog, ook in vergelijking tot andere landen.[3] Tegelijkertijd staan alle schakels in de veiligheidsketen onder een enorme spanning om te presteren. Foutloos te presteren welteverstaan. Want ondanks de gunstige trend, beheersen vooral incidenten het beeld dat velen van Justitie hebben. Meest in het oogspringend was wellicht de Schiedammer parkmoord, in welke zaak na een opeenstapeling van fouten en ongelukkige beslissingen de verkeerde persoon vast kwam te zitten.

In deze spanningsvolle omgeving heeft het kabinet-Balkenende IV een ambitieuze doelstelling op het gebied van veiligheid geformuleerd. 'Er komt een nieuw veiligheidsprogramma met als doelstelling 25 procent minder criminaliteit in 2008-2010 ten opzichte van 2002.' Deze doelstelling is een explicitering van de doelstelling van de kabinetten-Balkenende I, II en III. 'Een vermindering van de criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met indicatief circa 20 procent tot 25 procent vanaf 2006 moet aldus in het vizier komen.'[4] Maar er is een belangrijk verschil. Gingen de eerdere kabinetten nog uit van een doelstelling 'in de richting van 20 tot 25 procent reductie' te behalen ná die kabinetsperiode, de doelstelling van Balkenende IV is veel concreter. Binnen deze kabinetsperiode moet een reductie met 25 procent worden bereikt. In 2002 liet deze doelstelling zich als ver weg gelegen doel nog gemakkelijk opschrijven, maar inmiddels komt het afrekenmoment dichtbij.

Om te kunnen beoordelen hoe een verdere daling van de criminaliteit kan worden bereikt, is het nodig om vast te stellen wat de oorzaak is van de omslag in 2002. In Europa wordt de daling van de criminaliteit, die in alle EU-landen zichtbaar is, behalve in België, toegeschreven aan ten minste drie factoren.[5] Allereerst is er de vergrijzing. De grootste aantallen daders komen voort uit de leeftijdscategorie 15- tot 24- jarigen. Hun aandeel in de bevolking daalt. Als gevolg hiervan daalt ook het aantal actieve plegers van delicten. Een tweede factor is de effectievere misdaadbestrijding. Een derde factor van belang is de verbeterde preventie, zowel bij burgers als bij bedrijven.

De tweede en derde oorzaak hebben te maken met beleid. In Nederland is sinds eind jaren tachtig meer en meer ingezet op een krachtig handhavingsbeleid. Vanaf die tijd is er bijvoorbeeld een omvangrijk bouwprogramma voor cellen uitgevoerd. Telde Nederland in 1986 ruim 5000 cellen, in 1996 was dit gestegen tot ruim 12.000 en in 2006 was er capaciteit voor 16.000 gedetineerden.[6] Sinds 2005 wordt de capaciteit niet meer aan het aantal cellen afgemeten, omdat Nederland over is gegaan op meerpersoons celgebruik. Ook de politiesterkte steeg, van zo'n 40.000 in de jaren

negentig, tot 52.000 in 2005.[7] Overigens staat dit aantal onder grote druk, met name door de vergrijzing binnen het politiekorps. Naast maatregelen om de capaciteit te versterken, zijn ook wettelijke maatregelen genomen. De meest in het oog springende veranderingen vallen uiteen in vier categorieën: betere balans tussen veiligheid en privacy, effectievere straffen, grensoverschrijdende samenwerking tussen politie en justitie en zorg voor slachtoffers.

1. EEN BETERE BALANS TUSSEN VEILIGHEID EN PRIVACY

Het scheppen van een veilige samenleving gaat onvermijdelijk gepaard met inbreuken op de persoonlijke levenssfeer van burgers. De mate waarin dit aanvaardbaar is, is onderwerp van voortdurend debat. In de moderne verstedelijkte samenleving kennen mensen elkaar minder. Het is steeds gemakkelijker geworden voor mensen om zich onder te dompelen in de anonimiteit. Politie en Justitie raakten in hun informatiepositie meer en meer achterop. In de afgelopen jaren zijn wetten aangenomen die meer balans brengen in de belangen van de veiligheid ten opzichte van de belangen van de privacy. De Wet justitiële gegevens[8] en de Wet politiegegevens[9] maken het ten behoeve van de opsporing mogelijk dat veel meer informatie wordt gezocht en uitgewisseld, ook met partners buiten de justitieketen. Denk bijvoorbeeld aan scholen en instellingen voor jeugdzorg. In veel steden is cameratoezicht een belangrijke aanvulling geworden op de ogen en oren van de politie. Het cameratoezicht op straat heeft een juridische basis gekregen in de Wet cameratoezicht op openbare plaatsen.[10] Dank zij deze wet mag de politie de camerabeelden geruime tijd opslaan, zodat ze ook gemakkelijker als bewijs in een strafzaak kunnen dienen. Hoewel nog lang niet alle zinvolle toepassingen van cameratoezicht zijn uitgeput, maakt bijvoorbeeld nummerbordherkenning het sneller traceren van gestolen auto's mogelijk.

Een zeer succesvolle vernieuwing is het preventief fouilleren. De Wet preventief fouilleren, een initiatief van CDA-Kamerlid Wim van de Camp in 2002,[11] is inmiddels gemeengoed. Recent is de wet uitgebreid, zodat bijvoorbeeld Schiphol is aangewezen als permanent fouilleergebied. Uit recent onderzoek blijkt dat er een breed maatschappelijk draagvlak is voor preventief fouilleren.[12] 'Bijna driekwart van de ondervraagden (69 procent) is positief of zeer positief. Het COT, het instituut voor veiligheids- en crisismanagement, concludeert dan ook dat het publiek achter preventief fouilleren staat. De externe effecten van preventief fouilleren zijn belangrijk omdat wapenbezit en -gebruik ernstige feiten zijn en bewoners het belangrijk vinden dat de politie juist hiertegen effectief optreedt'.

Een andere belangrijke vernieuwing in relatie tot de persoonlijke levenssfeer, is de grote vlucht die de toepassing van DNA in de opsporing heeft genomen: er wordt nu een landelijke databank gevuld met gegevens van veroordeelden. Inmiddels zijn dank zij deze databank diverse oude delicten opgelost. De mogelijkheid om met DNA-materiaal oude strafzaken op te lossen, is één van de redenen geweest voor het initiatiefwetsvoorstel Dittrich/Van Haersma Buma.[13] Door deze wet verjaren zware delicten als moord niet meer. Van andere zware delicten is de verjaringstermijn verlengd.

Sinds 1994 kent Nederland een beperkte identificatieplicht. In 2004 is deze algemeen geworden[14]. Hoewel deze wet vaak is gemotiveerd als wapen in de strijd tegen terrorisme, is vooral het gebruik in de alledaagse praktijk van belang. De politie wint door deze wet aan gezag, doordat een persoon niet meer met een valse naam onder een boete kan uitkomen.

2. EFFECTIEF STRAFFEN

Een tweede element met veel veranderingen, is in het strafsysteem. Hoewel het hardnekkige beeld bestaat dat de straffen in Nederland laag zijn, zijn de straffen in de afgelopen jaren in werkelijkheid aanzienlijk gestegen. Deels komt dit doordat rechters zwaarder zijn gaan straffen. Maar ook de wettelijke strafmaxima zijn in een aantal gevallen verhoogd. Zo is het mogelijk geworden in geval van recidive de strafmaat met een derde te verhogen als tijdens het plegen van het misdrijf nog geen vijf jaren zijn verlopen sinds een veroordeling van de schuldige tot gevangenisstraf voor een soortgelijk misdrijf.[15] Ook is de maximale tijdelijke straf voor een groot aantal zware delicten verhoogd van 20 naar 30 jaar.[16] Veelplegers kunnen voor een opeenstapeling van in het verleden niet of relatief licht bestrafte delicten nu tot twee jaar in een Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD) worden geplaatst.[17] Veel draaideurcriminelen zijn dank zij deze wet uit het straatbeeld verdwenen. Momenteel behandelt de Tweede Kamer het wetsvoorstel voorwaardelijke invrijheidstelling.[18] Dit wetsvoorstel vormt de bestaande vervroegde invrijheidstelling om tot een voorwaardelijke invrijheidstelling; het schaft de regel af dat een gedetineerde na het uitzitten van twee derde van de straf op vrije voeten komt. Velen vonden deze regel onrechtvaardig. In plaats daarvan wordt de vrijlating aan voorwaarden verbonden. Hierdoor blijft de gestrafte gedurende de gehele detentietijd binnen het bereik van Justitie. Ook in de tenuitvoerlegging van straffen zijn veranderingen gaande. Zo is op dit moment in behandeling een wetsvoorstel dat het elektronisch huisarrest als hoofdstraf mogelijk maakt.

3. GRENSOVERSCHRIJDENDE POLITIE EN JUSTITIE SAMENWERKING

De afgelopen vijf jaar zijn grote sprongen gemaakt in de grensoverschrijdende politiesamenwerking met de buurlanden. Al enkele jaren zijn in de grensregio's politiële en justitiële samenwerkingsverbanden actief. Via verdragen met Duitsland, België, Luxemburg en andere Schengenlanden, is de afgelopen jaren een vergaande praktische samenwerking tot stand gekomen. De politiediensten krijgen meer bevoegdheden om op elkaars grondgebied te opereren. Dit is bijvoorbeeld van belang tijdens grote internationale evenementen, zoals voetbalwedstrijden. Een andere poot is de justitiële samenwerking bij de opsporing. Met name de mogelijkheid om in elkaars bestanden te kijken, is sterk uitgebreid. Hierdoor wordt het bijvoorbeeld mogelijk om DNA te vergelijken en om snel voertuiggegevens na te trekken. Nergens in Europa gaat de praktische samenwerking zover als aan de Nederlandse grenzen. Het heeft dan ook Europees de aandacht getrokken. Een Europese uitrol zal het vermoedelijke vervolg worden.

De afgelopen vijf jaar zijn grote sprongen gemaakt in de grensoverschrijdende politiesamenwerking

4. SLACHTOFFERZORG

Naast de versterkte inspanning om de daders van criminaliteit veroordeeld te krijgen, heeft de zorg voor het slachtoffer de afgelopen jaren een steeds grotere aandacht gekregen. Het Openbaar Ministerie, dat van nature is geconcentreerd op de oplossing van delicten, heeft hier meer en meer oog voor gekregen. Behalve als onderdeel van de werkwijze, is ook door wetgeving meer aandacht gekomen voor het slachtoffer. Heel belangrijk is in de praktijk het initiatiefwetsvoorstel-Dittrich gebleken, dat slachtoffers spreekrecht geeft in de rechtszaal. Als slachtoffers hiervan gebruik maken, blijkt dit hen vaak goed te doen. Momenteel heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel versterking positie slachtoffer in het strafproces in behandeling. Dankzij dit wetsvoorstel krijgen slachtoffers van misdrijven in het strafproces niet alleen meer rechten, maar ook eigen rechten. Het wetsvoorstel erkent het slachtoffer als procesdeelnemer met eigen belangen en bevoegdheden. Verschillende rechten van het slachtoffer worden nu uitdrukkelijk geformuleerd.

Ten aanzien van de opsporing, de vervolging en de rechtspraak werden ook een aantal verbeteringen doorgevoerd. De foutieve veroordeling in

de Schiedammer parkmoordzaak leidde tot een verbeterplan Versterking Opsporing en Vervolging om de hele justitiële keten op een hoger plan te brengen.[19]

Het bovenstaande overzicht geeft op een aantal hoofdpunten een beeld van de ontwikkelingen in de afgelopen vijf jaren. Daaruit blijkt dat een groot deel van de CDA-agenda, zoals die vanaf het midden van de jaren negentig is ontwikkeld, in beleid én uitvoering is omgezet. De uitdaging is nu om de komende jaren tegen de achtergrond van hoge kwaliteitseisen, de criminaliteit verder terug te dringen. Bij de uitdaging hoort ook een vernieuwing van de agenda. De vraag moet worden beantwoord wat nodig is om het doel te bereiken. Deze aflevering van CDV wil de discussie over die agenda aanzwengelen.

HOE NU VERDER?

Bovenstaande thema's geven aan dat de aandacht met name is gericht op effectiever optreden en opsporen: méér verdachten pakken en berechten, verhoging van het oplossingspercentage, uitgebreidere bevoegdheden daartoe, verbeterde technieken en ten slotte ruimte om ieder die daarvoor in aanmerking komt 'op te hokken'. Er wordt afscheid genomen van de 'softe aanpak': de overheid laat niet met zich spotten. Deze stijl valt toe te juichen.

Maar wat ontbreekt er nog? Welke steken laten we vallen? Hoe 'breien' we het systeem effectief dicht? Een aantal bijdragen in de bundel richt zich expliciet op de vraag hoe het beleid het beste kan worden voortgezet en wat dit vraagt van de verschillende ketenpartners. Vooral verbetering van de nazorg en de preventie van criminaliteit staan daarbij centraal.

Voorstellen voor verbetering preventie

Jan van Dijk, begin jaren negentig dé opsteller van regeringsbeleidsplannen met betrekking tot de aanpak van criminaliteit, stelt dat intelligente preventieprogramma's op termijn zichzelf terugbetalen. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan:

1. Vroegtijdig ingrijpen in gezinnen met risicokinderen (PCIT)
2. Het aantrekkelijk maken van een hulpprogramma voor ouders in dergelijke situaties door belonen in plaats van straffen van de ouders van kinderen die tot de risicogroepen behoren;
3. Veilig wonen, ondernemen, leren en recreëren: denk aan cameratoezicht (heel pragmatische, technische maatregelen nemen);
4. Het verder uitbreiden van de veiligheidshuizen waarin alle partijen verplicht gegevens uitwisselen en samenwerken (Justitie in de Buurt) in wijken waar dit nodig is (Zie ook de bijdrage van Godfried van Gestel).

Bovendien signaleert Van Dijk dat het in Nederland momenteel ontbreekt aan een politieke en ambtelijke infrastructuur voor misdaadpreventie. Dit dient een thema te worden van de eerste orde. De aandacht voor preventie die hij bepleit, betekent overigens volgens hem allerminst dat moet worden gebroken met een strikt handhavingsbeleid: 'Ontwikkelingshulp voor probleemwijken zonder te werken aan herstel van de kleine rechtsorde op straat, heeft geen enkele zin', zo stelt hij.

Investeren in samenwerking, nazorg & sociaal kapitaal

Daarnaast wordt meer aandacht gevraagd voor de — vooral hardnekkige — plegers van criminaliteit. Lodewijk Gunther Moor wijst in zijn bijdrage *Revitalisering van de wijkpolitie* op het Engelse project *Reassurance Policing.* De kern is een versterkt sociaal kapitaal in wijken waarin de politie, lees: de wijkagent, een sleutelpositie heeft. Aandacht voor de crimineel die, na te zijn afgestraft, terugkeert in de wijk, is dan realiseerbaar. In zijn bijdrage *Veiligheid in de praktijk: ervaringen met de integrale aanpak in Tilburg,* vult de programmamanager Veiligheid van de gemeente Tilburg, Van Gestel, het vereiste programma uiterst praktisch in: hij toont aan dat het werk van het Veiligheidshuis Tilburg er daadwerkelijk toe doet: het recidivecijfer voor jongeren in Tilburg is over de periode 2002-2006 gedaald met bijna vijftig procent. Volgens strakke scenario's, waarin alle participanten actief zijn (Jeugdzorg, Openbaar Ministerie, reclassering, politie, enz.) worden veelplegende aso's nauwlettend in de gaten gehouden, en er wordt ingegrepen. De conclusie mag duidelijk zijn: veiligheidshuizen, waarin alle relevante partners in de veiligheidsketen deelnemen, blijken uiterst effectief. Eenzelfde soort samenwerkingsverbanden tussen betrokken partners in de verslavingszorg kan enorm helpen om de resultaten te verbeteren.

Het ontbreekt in Nederland momenteel aan een politieke en ambtelijke infrastructuur voor misdaadpreventie

Nazorg komt ook tot uitdrukking bij de vraag hoe we ervoor zorgen dat degenen die we uit het criminele circuit hebben gehaald, na terugkeer in de maatschappij niet meer vervallen in hun gedrag, dat zo schadelijk is voor de maatschappij. Immers, de recidive is nog steeds heel erg hoog. We lijken inmiddels voldoende zicht te hebben op degenen die door hun crimineel gedrag de maatschappij benadelen. Maar als diezelfde criminelen na terugkeer hetzelfde gedrag opnieuw vertonen, zijn we structureel onvoldoende opgeschoten.

De teneur van de bijdragen in deze CDV is dat maatregelen ter bestraffing van de criminaliteit moeten worden aangevuld met maatregelen gericht op preventie en nazorg. Een verschuiving die minister Hirsch Ballin voor een deel wil bereiken door elementen van preventie en nazorg, uitdrukkelijker dan tot nu toe gebruikelijk, in te bouwen in de repressie (zie daarvoor het vraaggesprek met hem in dit nummer).

Het is te hopen dat de in deze CDV aangedragen voorstellen voor bezinning op het beleid en de versterking ervan aan de voor- en achterzijde van de justitiële keten de nodige weerklank vinden. De eerste noodzakelijke stappen in het veiligheidsbeleid zijn gezet. Nu komt het aan op het vervolg.

Noten

1 Zie ook de CDV-uitgave V*eiligheid* uit 1999, die als een uitwerking van die lijn kan worden gezien.
2 *De sociale staat van Nederland* 2007, SCP, Den Haag, september 2007.
3 In 2004 scoorden in de EU alleen het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Estland slechter. Overigens is de daling een algemeen verschijnsel in de EU, behalve in België.
4 *Naar een veiliger samenleving*, Kamerstuk 28 684, nr. 1.
5 *De Nederlandse samenleving 2007*, p. 130-131, CBS Voorburg/Heerlen 2007.
6 Dit is exclusief de capaciteit voor vreemdelingen, jeugd en tbs.
7 *De sociale staat van Nederland*, p. 220. SCP, Den Haag, september 2007.
8 Wet justitiële gegevens, staatsblad 2002, 552.
9 Wet politiegegevens, staatsblad 2004, 130.
10 Wet cameratoezicht op openbare plaatsen, staatsblad 2005, 392.
11 Initiatiefwet-Van de Camp, staatsblad 2002, 420.
12 Onderzoek van het COT, het Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, november 2007.
13 Wet wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het vervallen van de verjaringstermijn voor de vervolging van moord en enkele andere misdrijven alsmede enige aanpassingen van de regeling van de verjaring en de stuiting van de verjaring en de regeling van de strafverjaringstermijn bij zeer ernstige delicten (Initiatiefwetsvoorstel-Dittrich/Van Haersma Buma inzake verjaringsregeling) 2005, 595.
14 Wet op de identificatieplicht, Staatsblad 2004, 300.
15 Artikel 43A Wetboek van Strafrecht.
16 Wet herijking strafmaxima, staatsblad 2006, 11.
17 Wet plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders, staatsblad 2004 , 351.
18 Wet voorwaardelijke invrijheidstelling, Kamernummer 30513.
19 Evaluatieonderzoek in de Schiedammer parkmoord, rapportage in opdracht van het College van procureurs-generaal, september 2007.

Criminaliteit en veiligheid anno 2007

‘Alles onder controle?’ *De lokroep van veiligheid en het belang van evenwicht*

Criminaliteit en veiligheid worden heden ten dage nauw aan elkaar gekoppeld. Dat de burger nu meestal zonder wikken of wegen allerlei belemmeringen accepteert die hij vroeger in strijd achtte met zijn behoefte aan privacy, kan leiden tot een controlestaat met totalitaire trekken. Om daaraan te ontkomen, hebben burgers de neiging steeds meer omheinde ruimtes te scheppen. Ook dat is verre van ideaal. Daarom moet er worden gewerkt aan een democratisch scenario, waarin juist sociaal vertrouwen centraal komt te staan.

door *Hans Boutellier*

Bijzonder hoogleraar Veiligheid en burgerschap aan de Vrije Universiteit

‘misdaad en straf’ klinkt een beetje ouderwets. Zoals het motto ‘recht en orde’ in de jaren zeventig achterhaald leek, en ‘schuld en boete’ iets is uit het Rusland van de negentiende eeuw. Ouderwets en toch van alle tijden. Misdaad, straf, recht, orde, schuld en boete zijn vanzelfsprekend niet verdwenen. Maar toch meen ik dat deze woorden niet langer bepalend zijn voor het denken en het handelen in dit maatschappelijke domein. In de loop van de jaren negentig werd criminaliteit opeens een risico, en straf een optie in het arsenaal van controle-instrumenten. Het discours rond criminaliteit is verschoven van ‘misdaad en straf’ naar ‘veiligheid en controle’. Dat zegt veel over onze samenleving. En wat zegt het over onze toekomst?

van criminaliteit naar onveiligheid

Dat het begrip veiligheid wordt gebruikt in relatie tot criminaliteit is van betrekkelijk recente datum. Het gebeurt in 1993 voor het eerst in de *Inte-*

grale veiligheidsrapportage van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het is achteraf gezien een betekenisvol moment in de geschiedenis van de misdaadbestrijding. Met het herdefiniëren van criminaliteit als onveiligheid worden in feite drie bruggen geslagen: van delictgedrag naar andere risico's; van strafrechtelijke handhaving naar bestuurlijke maatregelen; van objectieve gebeurtenissen naar de subjectieve beleving ervan.

De eerste brug beschrijft criminaliteit als een risico naast vele andere, zoals branden, rampen, terreur en transportongevallen. Men hoopte daarmee meer samenhang te krijgen in de lokale aanpak van veiligheidsproblemen. Dit is nooit een groot succes geworden. Waarschijnlijk verkeken de beleidsmakers zich op de complexiteit van het domein. Maar belangrijker is dat men ging denken in termen van risicoanalyse en risicobeheersing. Het ondersteunde daarmee de neiging om criminaliteit te willen voorkomen (en niet te wachten tot het leed al is geschied).

De tweede brug, die tussen strafrecht en bestuur, maakte gemeenten en andere organisaties medeverantwoordelijk voor de veiligheidsproblematiek. Criminaliteit is gedefinieerd in het Wetboek van Strafrecht en de overheid, dat wil zeggen politie en Justitie hebben de wettelijke taak om hiertegen op te treden. Maar als veiligheidsprobleem — met de nadruk op risicoanalyse en risicobeheersing — blijken veel meer partijen van belang, zowel preventief, repressief als in verzorgend opzicht. Dus het begrip veiligheid verbreedde het veld, en dat was niet zonder succes.

De derde overbrugging vindt plaats tussen de objectieve criminaliteit en de subjectieve beleving ervan. Bij een crimineel feit is er iets gebeurd en kun je daarop reageren. Maar veilig of onveilig is een gevoel, dat relatief los staat van de werkelijkheid. Deze relatie, tussen feit en gevoel, speelt een steeds grotere rol in het veiligheidsbeleid. In het kader van het strafrecht tellen de aangiftes, de opheldering spercentages en het aantal veroordelingen. Maar het begrip veiligheid gaf legitimiteit aan 'het gevoel van de burger'. Ook al was deze nooit slachtoffer van een delict, hij kon zich toch onveilig voelen. En ook al wordt er — omgekeerd — geen boef gepakt, dan kan het toch veiliger lijken, bijvoorbeeld als er meer wordt gesurveilleerd.

Voor bewoners in probleembuurten is onveiligheid in feite een ander woord voor sociale problemen

Nu is de subjectieve beleving van veiligheid een buitengewoon gecompliceerde zaak. Aangetoond is dat voor bewoners in probleembuurten onveiligheid in feite een ander woord is voor sociale problemen.[1] Onbetamelijkheden, onfatsoen, vervuiling, lawaai, verkeerswangedrag en 'de buitenlanders'

zijn de hoofdklachten van bewoners. Niets om je vrolijk over te maken, maar het heeft met criminaliteit niet zoveel te maken. In de beleving van onveiligheid zijn op basis van de literatuur wel vier lagen te onderscheiden: de angst om daadwerkelijk slachtoffer te worden van criminaliteit; de onrust over criminaliteit als maatschappelijk probleem; de onvrede over andere sociale problemen; het algemene onbehagen in de huidige maatschappij.[2]

Met het veiligheidsbegrip wordt het criminaliteitsprobleem dus in materiële zin breder, in bestuurlijke zin complexer en in psychologische zin dieper. Het woord onveiligheid fungeert daarmee als een soort semantisch sleepnet voor problemen die variëren van terrorisme tot vervuiling, en van overlast tot georganiseerde misdaad. Dit maakt het niet makkelijk om ermee om te gaan. Het onder controle brengen van onveiligheid kan door handhaving van de rechtsorde (dat wil zeggen de openbare orde en de strafrechtelijke verboden), maar ook door het voorkomen van problemen door preventie, toezicht, inspectie en risicomanagement. Het begrip veiligheid beschrijft (en creëert daarmee) dus een andere aanpak van actuele maatschappelijke problemen. Een aanpak die ik zou willen samenvatten als 'alles onder controle'.

DE ONDERMIJNENDE NETWERKSAMENLEVING

Het lijkt me zinvol de voorgaande ontwikkeling te plaatsen in het nog wat grotere verband van globalisering, individualisering en informatisering — grote woorden met zeer concrete consequenties. Voor de beschrijving daarvan beroep ik mij op de Catalaanse socioloog Manuel Castells. Hij schreef drie dikke delen over *The Information Age,* die als een mijlpaal in de sociologie mogen worden aangemerkt.[3] Hij analyseert daarin de veranderingen in de economie, de politiek, de cultuur en de relaties tussen staten, organisaties en burgers. En hij brengt ze op overtuigende wijze in verband met de informatietechnologie. Kort samengevat zijn we getuige van een overgang van een verticale sociale orde (in Nederland de zuilen) naar een horizontale netwerksamenleving.

Deze overgang heeft op zijn minst twee grote gevolgen. In de eerste plaats ondergraaft zij de solide structuren waarbinnen individuen burger worden. Het traditionele gezinsleven staat onder druk, de homogeniteit van wijken is op tal van plaatsen verdwenen en de vanzelfsprekende verhoudingen tussen jong en oud staan op hun kop. De identiteitsvorming van jongeren lijkt steeds meer te zijn losgezongen van de 'natuurlijke' inbedding van gezin, school, buurt en vereniging. Het individuele lichaam wordt het centrum voor identiteit. Sportprestaties, een perfect lichaam,

het zoeken naar kicks, seksualisering en emotionele uitbundigheid horen bij de netwerksamenleving.

Maar de netwerksamenleving creëert ook veel onzekerheid, onbehagen en verzet. Dat verzet organiseert zich rond wat Castells noemt 'primaire identiteiten', diepgewortelde culturele kenmerken als religie, etniciteit en nationaliteit. Dit verklaart het opkomende fundamentalisme onder christenen in de VS en onder moslims in het westen en in de Arabische landen. Het maakt het begrijpelijk dat we ons druk maken over zoiets als de Nederlandse identiteit. Het verklaart de herontdekking van de conservatieve deugdenleer als grondslag van de westerse beschaving (in Nederland verwoord door Verbrugge en Kinneging). We zijn, met andere woorden, getuige van een zoektocht naar collectieve identiteiten binnen een context van globale individualisering.

In de tweede plaats ondermijnt de netwerksamenleving de centrale positie van de staat. Er ontstaan tal van machtsvormen buiten de staat om: internationale netwerken van kapitaal, productie, communicatie, georganiseerde misdaad, internationale instituties, supranationale militaire machten, non-gouvernementele organisaties, transnationale religies, een internationale publieke opinie, terrorisme. Onder het niveau van de nationale staat zien we een verschuiving naar lokale krachten, in zichzelf gekeerde gemeenschappen, nieuwe stamverbanden, *cults* en *gangs.* De staat dient zich op een of andere wijze te verhouden tot de complexiteit van deze netwerken.

Dat betekent niet dat de overheid irrelevant wordt, het tegendeel is eerder het geval. De staat is weliswaar zijn centrale machtspositie kwijt, maar is tegelijkertijd één van de laatste bakens in de globaliseringstorm. De staat heeft nog steeds culturele autoriteit — neem de discussie over de historische canon. De staat kan coördineren en informeren — zie bijvoorbeeld de voorstellen om digitale dossiers aan te leggen van iedere nieuwgeborene. De staat heeft het recht als solide bron van legitimiteit. Ten slotte beschikt de staat, als het er echt op aankomt, over het monopolie van geweld. Dit ligt binnen nauw omschreven wettelijke kaders bij politie, Justitie en het leger. Ook het monopolie op de rechtshandhaving staat overeind.

Veiligheid is van oudsher één van de legitimerende pijlers van staatsvorming, maar onder de nieuwe condities maakt zij in toenemende mate de kern daarvan uit. De staat koestert veiligheid dan ook als een troetelkind, maar is vaak wat onhandig bij het verzorgen ervan. Veiligheid verwijst tegen deze achtergrond echter naar meer dan een antwoord op criminaliteit en overlast. Het gaat ook om een antwoord op de uitdijende wereld van flitskapitaal, flexibilisering van de arbeid, instant oorlogsvoering, virtuele

realiteiten en multimediale informatiestromen. Hier dienen zich problemen aan die veel verder gaan dan het probleem van erosie van de *civil society*. Veiligheid staat dan in feite voor ordening van een omgeving, die als steeds chaotischer wordt ervaren.

DE ORDENENDE NETWERKSAMENLEVING

In de behoefte om op enigerlei wijze greep te houden op de toenemende sociale complexiteit, is het streven naar veiligheid een voor de hand liggend politiek motief. In de vormgeving daarvan overheerst dan al gauw het vocabulaire van risicobeheersing, controle, toezicht en repressie. Voor een belangrijk deel is dit een onvermijdelijke reactie op concrete problemen en dreigingen. Toch dient hier de vraag gesteld te worden of de benadering gericht op 'alles onder controle' noodzakelijk en wenselijk is. In dit verband wil ik erop wijzen dat in netwerken veelal veel meer ordening schuil gaat dan we geneigd zijn te denken. De razendsnelle verspreiding van computervirussen is bijvoorbeeld alleen te begrijpen als netwerken op een bepaalde manier geordend zijn. Deze ordening verklaart ook waarom we met slechts zes drukken op de knop verbonden zijn met willekeurig welke andere wereldburger.

Op tal van terreinen zien we een groeiende interesse voor de logica van netwerken: in de genetica, de biologie, de wiskunde en de bestuurs- en organisatiewetenschappen. Men spreekt van *hubs*, *links* en *connectors*; er ontstaat steeds meer kennis over de richting in netwerken, de principes van continuïteit en robuustheid, het ontstaan van clusters, *communities* en continenten. De netwerklogica geeft ons met andere woorden een denkkader, een *frame*, dat ook nieuwe perspectieven opent op sociale netwerken. Deze verschijnen daarbinnen dan niet meer als brón van complexiteit, maar als het ántwoord daarop. De moraliteit van een sociaal netwerk is logischerwijze afhankelijk van de betrouwbaarheid van de knooppunten. Maar deze is in de horizontale orde steeds minder gebaseerd op traditie, gehoorzaamheid of gezag.

De relaties tussen de knooppunten zijn meestal zwakker en de betrouwbaarheid daarvan kan uiteindelijk slechts op twee manieren worden gerealiseerd: door controle en door vertrouwen. In een netwerksamenleving dienen relaties te worden geregeld: door contracten, convenanten en transacties. Omdat er nu eenmaal veel misgaat, is controle noodzakelijk. Dat is de wereld van rechtshandhaving, toezicht, inspectie en controle. Maar een wereld van alleen maar controle is onaantrekkelijk en vooral onproductief. Zij ondermijnt de vitaliteit en de creativiteit van een samenleving. Vitale netwerken behoeven ook persoonlijk contact, wederkerigheid en sociaal

vertrouwen. Controle én vertrouwen zijn, met andere woorden, de morele parameters van de netwerksamenleving.

TWEE SCENARIO'S

Gegeven het proces van ordening van de samenleving zijn twee veiligheidsscenario's denkbaar. Het eerste is dat van een controlestaat. Deze verwijst naar een totalitaire samenleving waarin de staat het civiele burgerschap volledig aan zich heeft getrokken. Dat wil zeggen, ook de condities waaronder individuen staatsburger zijn, zijn onderdeel geworden van controle door de staat. Onder de banier van de veiligheid vestigt de staat zich opnieuw als centrale macht. Voor dit scenario zijn tal van aanwijzingen. Het Rathenau Instituut inventariseerde onder de titel *Van privacyparadijs tot controlestaat?* de uitbreiding van bevoegdheden van de overheid over de afgelopen dertig jaar[4]. Die is te uitgebreid om hier op te sommen.

Het instituut voegde ook een lijst toe van te verwachten ontwikkelingen: burgernummers, biometrisch paspoort, slimme herkenningscamera's, geïmplanteerde microchips en *ambient intelligence*, dat wil zeggen de in de omgeving geïntegreerde informatietechnologie. Aan deze ontwikkeling zou ik de volgende observatie willen toevoegen. Het begrip privacy is voor burgers sterk veranderd. Veel van de controlemaatregelen worden niet ervaren als ondermijning van privacy, maar als een soort geruststelling. In het tijdperk van 'De gouden kooi' schuilt het maatschappelijk onbehagen eerder in een gevoel van onbeschermd zijn dan van overmatig gecontroleerd zijn. In dit verband meen ik te mogen spreken van een belangrijke verschuiving in de mentale staat van Nederland en in feite het gehele Westen.

In het tijdperk van 'De gouden kooi' schuilt het maatschappelijk onbehagen eerder in een gevoel van onbeschermd zijn dan van overmatig gecontroleerd zijn

Gedurende vele decennia heeft de Tweede Wereldoorlog als punt van Archimedes gewerkt, een buiten de dagelijkse orde liggend ijkpunt voor morele vertogen. Dit mentale zwaartepunt lijkt te zijn verschoven naar een ander zwaartepunt, namelijk dat van de terreur. Het betekent een verschuiving van schuld naar angst; van het verleden naar de toekomst; van argwaan ten opzichte van de staat naar wantrouwen jegens andere burgers. Een controlestaat kan zich dus zomaar ontwikkelen, zonder al teveel protest en met alleen nog wat tegenstribbelende juristen.

De nieuwe architectuur van de netwerksamenleving biedt echter zicht

op een tweede, groter, maar gefragmenteerder scenario. Steeds grotere kringen van organisaties, instituties en groepen burgers voelen zich verantwoordelijk voor een veilige omgeving. Een actueel voorbeeld zijn de woningcorporaties die er steeds vaker toe overgaan complexbeheerders, huismeesters en maatschappelijk werkers aan te stellen om de veiligheid en de leefbaarheid te bevorderen. En er zijn talloze vergelijkbare voorbeelden te geven van scholen, welzijnswerk, bedrijfsleven en dergelijke. In samenhang daarmee gaan steeds meer private partijen over tot de vestiging van eigen veiligheidsprogramma's. Bij voetbalwedstrijden onderwerpt men zich vrijwillig aan een preventief veiligheidsregime. Men laat zich zonder problemen fouilleren op Schiphol, wordt gefilmd door camera's in het warenhuis en accepteert fraudebestendige maatregelen in het bancaire verkeer.

Veiligheid is big business geworden, en komt in toenemende mate in handen van beveiligingsorganisaties met private opdrachtgevers. Burgers neigen er bovendien steeds meer toe om hun veiligheid zelf te organiseren of de politie ter wille te zijn. Een voorbeeld daarvan is het hang- en sluitwerk van huizen. Een extreme variant vinden we in de *gated communities*, een voorziening die ook in Nederland in opkomst is. In dit gefragmenteerde scenario neemt veiligheid de grondtrekken aan van de netwerksamenleving. Rijke burgers kopen beveiliging in, grote publiekprivate ruimtes kennen hun eigen veiligheidsregimes, steden creëren virtuele slotgrachten met herkenningsapparatuur en daaraan gekoppelde bestanden, en burgers trekken zich terug in de eigen gemeenschappen.

EEN DERDE SCENARIO

Beide scenario's zijn weinig aanlokkelijk en roepen de behoefte op aan een derde scenario dat beide andere overbodig maakt. Een dergelijk scenario bestaat in feite echter uit niet veel meer dan de mentaliteit waarmee de voorgaande ontwikkeling wordt begeleid. Het is een scenario waarvan sociaal vertrouwen een vanzelfsprekend onderdeel is. Ik zou in dat verband willen spreken van een democratisch scenario, dat verwijst naar een evenwicht tussen controle en vertrouwen, tussen vrijheid en begrenzing, tussen het geloof in de zelforganiserende capaciteit van een netwerksamenleving en de noodzakelijke sturing en correctie daarvan. Dergelijke processen doen zich bijvoorbeeld voor in lokale veiligheidsnetwerken, die met vallen en opstaan worden ontwikkeld.

Dat veiligheid is weggezakt in de belangstelling, mag ons de ogen niet doen sluiten voor de zeer sterke beweging die onder die noemer gaande is. Netwerken verscheuren oude verhoudingen, maar creëren ook nieuwe vormen van ordening. Indien we ons vooral laten leiden door het eerste, laten

we ons in feite vooral leiden door de angst. De neiging tot hypercontrole ligt dan voor de hand. Dit geldt zowel voor het scenario waarin de staat de controle aan zich trekt, als het meer voor de hand liggende tweede scenario van een gefragmenteerde ordening. Maar de netwerksamenleving en de behoeften die daaruit voortvloeien, wijzen ook nog op andere vormen van veiligheid, zoals geborgenheid en het gevoel erbij te horen. Deze zijn niet langs de lijnen van controle te realiseren.

Vanuit een democratisch perspectief dienen controle én vertrouwen de richtlijnen te zijn van het ordeningsproces dat zich voltrekt onder de noemer veiligheid. Vertrouwen vormt, meer dan privacy, het contragewicht voor het doorslaan in controle. Bij het nemen van concrete veiligheidsmaatregelen laat men zich veelal leiden door vier criteria: de kans op problemen en het effect daarvan (samen de formule voor risico) en de haalbaarheid en betaalbaarheid (samen de formule van de bureaucratie). Een dergelijke afweging leidt al gauw tot verdergaande controlemaatregelen, hooguit begrensd door praktische bezwaren. De behoefte aan veiligheid is immers onverzadigbaar. Maar er is een andere kant van veiligheid die verwijst naar vertrouwen, geborgenheid en het gevoel erbij te horen. Elke maatregel kent de kans op een averechts effect, dat dient mee te tellen als vijfde criterium van beleid. Het schoolklimaat is bijvoorbeeld weinig gebaat bij pasjes, beveiligspoortjes en bewakers.

Veiligheid is voor burgers zowel fundamenteel als praktisch. Om met het eerste beginnen: veiligheid betreft ook de vragen 'wie ben ik en mag ik er zijn'. Veiligheid komt dan te staan in het teken van de goede vrede bewaren en erbij mogen horen en worden gehoord, zelfs als je over de schreef bent gegaan. Vanwege de geschetste fragmenterende tendensen, acht ik deze existentiële veiligheid van groot belang. Het is een benadering die burgerschap mogelijk maakt en die past bij een democratische netwerksamenleving. Maar daarnaast zijn burgers heel praktisch: ze willen optreden van de overheid als ze zich materieel onveilig voelen. Ook criminaliteit kan immers vertrouwen ondermijnen.

In dit verband acht ik de Engelse benadering van *reassurance policing* (zie elders in dit nummer het artikel van Moor *red*) inspirerend. In nauwe samenspraak met bewoners worden de meest verontrustende situaties drastisch aangepakt. Op zogenoemde *signal crimes* wordt voortvarend met *signal controls* gereageerd. Niet altijd, alles overal tegelijk willen aanpakken, maar wel de evidente problemen in woonwijken waaraan burgers de voorrang geven (dus anders dan zero tolerance). Deze aanpak draagt in zeer grote mate bij aan het veiligheidsgevoel van burgers en geeft hun een gevoel van ondersteuning en controle. Het gaat hier om een gerichte vraag aan burgers, zonder hen het gevoel te geven dat ze het zelf maar moeten

doen. En zonder permanent als potentiële dader of als potentieel slachtoffer te worden aangesproken.

Juist in een tijd van consensus over de aanpak van veiligheidsproblematiek, dienen we oog te houden voor de keerzijde van een controlecultuur. Veiligheidsbeleid dient bij voorkeur een dusdanige vorm aan te nemen dat het de civiele samenleving versterkt en burgers activeert. Het moet ze het gevoel geven erbij te horen en ertoe te doen. Veiligheid is een publieke zaak, die iedereen ten goede dient te komen. Daarbij dienen we ons te realiseren dat de netwerksamenleving meer structuur kent dan we geneigd zijn te denken. In plaats van te vrezen voor chaos, moeten we geloven in ordening, en daar dan maar het beste van zien te maken.

Veiligheidsbeleid dient bij voorkeur zo vorm te krijgen dat het de civiele samenleving versterkt en burgers activeert

Dit artikel is een bewerking van de inaugurale rede die de auteur op 19 september 2007 uitsprak als bijzonder hoogleraar Veiligheid en burgerschap (ingesteld door de politie en de gemeente Amsterdam). Boutellier is algemeen directeur van het Verwey-Jonker Instituut en onder meer lid van het curatorium van de Wiardi Beckmanstichting.

Noten

1 Elffers H., & Jong, W. de. 'Nee, ik voel me nooit onveilig': Determinanten van sociale onveiligheidsgevoelens. In: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. *Sociale veiligheid organiseren: Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte* (Advies 31, Bijlage 5). Den Haag: Sdu. 2005.

2 Boutellier, H. (2002), De *veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf.* Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

3 Castells, M., *The Information Age, Volume I, The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell 2000 (herziene versie van 1996); Castells, M., *The Information Age, Volume III, End of Millennium*. Oxford: Blackwell 2000 (herziene versie van 1998); Castells, M., *The Information Age, Volume II, The Power of Identity*. Oxford: Blackwell 2004 (herziene versie van 1997).

4 Vedder, A., L. van der Wees e.a. *Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21ste eeuw*. Den Haag: Rathenau Instituut 2007.

Politiek moet verantwoordelijk worden voor misdaadpreventie

De twee miljard euro per jaar die de verdere groei van het aantal gevangeniscellen zal gaan kosten, kan beter aan preventie worden besteed. Voor elke dollar of euro die in dit soort programma's wordt gestopt, verdient de staat er op termijn drie terug. Er zijn met name omvangrijke baten te verwachten van programma's gericht op risicokinderen en risicogezinnen en betere ondersteuning van slachtoffers. De (her)oprichting van een reguliere directie voor misdaadpreventie met normale taken bij het ministerie van Justitie en het daarvoor vereiste budget is voor de hier bepleite alternatieve aanwending van middelen een eerste vereiste.

door *Jan van Dijk*

Hoogleraar victimologie en menselijke veiligheid aan de Universiteit van Tilburg.

WAAR VOOR UW GELD?

Het aantal gevangeniscellen in Nederland is toegenomen van ongeveer 25 per 100.000 inwoners in 1980 tot 140 per 100.000 nu. Een verzesvoudiging in dertig jaar tijd. Het gevangeniswezen kostte de Nederlandse belastingbetaler tien jaar geleden nog geen 800 miljoen euro. Het kost nu twee miljard. Het aandeel van de cellen in de totale justitiebegroting is gegroeid van 30 tot bijna 50 procent. Het ministerie van Justitie kan zo langzamerhand maar beter het ministerie voor penitentiaire zaken worden genoemd.

Wat krijgt de burger terug voor al dat geld dat in de gevangenissen gaat zitten? Zeker, een harde kern van veelplegers wordt ermee uit de maatschappij gehaald en dat is winst. Maar we moeten maar hopen dat niet onmiddellijk anderen hun plaatsen innemen. Op de markten voor illegale

drugs bijvoorbeeld brengt de vraag het aanbod voort. Zolang er gebruikers zijn, zullen er dealers blijven, hoeveel oudere dealers er ook in de gevangenis zitten.

Dan is er de veronderstelde afschrikwekkende werking van de straf. Zwaardere straffen weerhouden wellicht sommige potentiële criminelen van het criminele pad, maar al te veel illusies hierover kunnen we ons maar beter niet maken. Zoals bekend is de zekerheid van bestraffing belangrijker dan de zwaarte van de straf. Het opheldering spercentage voor veel voorkomende misdrijven is nog steeds heel laag. Of het extra geld voor gevangenissen de afschrikwekkende werking van het strafrecht veel groter heeft gemaakt, valt daarom te betwijfelen.

Ten slotte de resocialisatie van criminelen. Lange tijd heeft men gehoopt dat de gevangenisstraf mensen zou kunnen verbeteren. Deze hoop is inmiddels lang vervlogen. Ruim de helft van degenen die uit detentie worden ontslagen, zitten binnen enkele jaren wegens het plegen van nieuwe ernstige delicten wederom in de bak. Het is om moedeloos van te worden.

Moeten we doorgaan op de weg van steeds meer en langere gevangenisstraffen? Als we hierin de Verenigde Staten willen navolgen, hebben we nog een lange weg te gaan. Daar zitten meer dan 700 mensen in de gevangenis per 100.000 inwoners, tegen 140 bij ons. De kosten van dit beleid rijzen de pan uit. Ze vormen een toenemende zorg voor verantwoordelijke bestuurders. De kosten van het gevangeniswezen zijn in de VS op statelijk niveau hoger dan die voor de volksgezondheid. Het verbaast niet dat de regering-Bush onlangs een veto heeft uitgesproken over het voorstel om een landelijke ziekteverzekering voor kinderen in te voeren; er is gewoon geen geld meer voor andere zaken dan defensie en penitentie. De gevangenisindustrie slokt een steeds groter deel van de overheidsbegrotingen op. Steeds zorgelijker zijn ook de problemen die ex-gevangenen veroorzaken in de grote steden. Per jaar moeten de zwakste wijken van de Amerikaanse steden 200.000 ex-gedetineerden zien op te vangen. Veel van die mannen zijn sociaal ontworteld en psychisch ziek. Een groot deel heeft besmettelijke ziektes opgelopen. Criminologen luiden in Noord-Amerika de noodklok over de woeker aan gevangeniscellen. Men leze het gepassioneerde pleidooi voor *Less Law, More Order* van de Canadese criminoloog Irvin Waller[1]. Maar ook in Nederland zal, als de ingezette repressieve beleidstrend wordt voortgezet, het aantal gedetineerden blijven stijgen. Bij een voortgaande trend zal de gevangenenpopulatie zich in tien jaar verdubbelen. We hebben dan 280 detineerden per 100.000 inwoners. Vergeleken bij de VS nog steeds een bescheiden aantal. Maar deze sluipende trend gaat de Nederlandse staat wel twee miljard per jaar extra kosten. Of hier veel baten tegenover zullen staan, valt te betwijfelen. Zeker is dat ook in de Nederlandse

steden de integratie van ex-gedetineerden in volkswijken een steeds nijpender probleem zal gaan vormen.

Vaak beweren Amerikaanse politici dat de zware straffen in de Verenigde Staten toch maar mooi hebben geleid tot een forse daling van de criminaliteit. Wat ze vergeten, is dat de criminaliteit evenzeer is gedaald in landen met veel minder gevangenen per 100.000 inwoners, zoals Canada, Frankrijk, de Scandinavische landen en Nederland. De daling van de veel voorkomende criminaliteit lijkt eerder het gevolg van demografische en economische factoren — en van betere beveiliging — dan van de hardere strafrechtelijke repressie. Er is, kortom, alle reden eens grondig na te denken over alternatieve beleidsscenario's om de misdaad te bestrijden, alvorens blindelings de VS achterna te gaan in de race naar meer en meer cellen. Wat is er bekend over de kosteneffectiviteit van verschillende vormen van criminaliteitspreventie? Kunnen de twee miljard euro die de verdere groei van gevangeniscellen zal gaan kosten, beter aan preventie worden besteed? Laten we achtereenvolgens eens kijken naar de te verwachten baten van programma's gericht op risicokinderen en risicogezinnen, situationele preventie en betere ondersteuning van slachtoffers.

Er is alle reden eens grondig na te denken over alternatieve beleidsscenario's om de misdaad te bestrijden, alvorens blindelings de VS achterna te gaan in de race naar meer en meer cellen

VROEGTIJDIGE INTERVENTIES

Ernstig agressief gedrag op latere leeftijd is goed te voorspellen. Vijf procent van alle jongetjes is op de kleuterschool zeer agressief. Als er niets gebeurt, is de kans dat ze later in de gevangenis belanden, aanzienlijk groter dan bij andere leeftijdsgenoten. De groep is over tien à vijftien jaar verantwoordelijk voor het leeuwendeel van de ernstige criminaliteit. De problematische groep wordt veelal opgevoed door ouders die zelf ook gedragsproblemen vertonen. Ze roken, drinken en eten onverstandig tijdens de zwangerschap, houden hun huwelijken niet in stand en plegen geregeld delicten, waaronder geweldpleging in de huiselijke kring.

Van drie typen interventie is bewezen dat ze het risico bij kinderen op later crimineel gedrag in belangrijke mate kunnen verminderen. Risicomoeders moeten ten eerste al tijdens de zwangerschap worden begeleid. Het risico op gedragsproblemen bij hun zoontjes op latere leeftijd is dan

aanzienlijk geringer. Ten tweede, na de geboorte moet aan risicokinderen hoogwaardige, voorschoolse opvang worden aangeboden. Dit voorkomt latere leer- en gedragsproblemen. De ouders zelf moeten, ten derde, intensief worden ondersteund in hun taken als opvoeder (*Parent-Child-Interaction Therapy*). Deze aanpak helpt ouders de affectieve band met hun kind te herstellen en om adequater op te voeden (consequent straffen, maar niet erop los meppen). Dit voorkomt kindermishandeling en de ontwikkeling van een delinquente persoonlijkheid bij het kind. Deze drie interventies samen kunnen, ruw geschat, de ontwikkeling van crimineel gedrag op latere leeftijd met de helft terugbrengen.[2]

De winst die met deze interventies kan worden behaald, bestaat allereerst uit de grotere kans op levensgeluk van ouders en kind. En tevens uit de geringere aantallen medeburgers die bij ongewijzigd beleid slachtoffer van de doelgroep zouden zijn geworden. De lachende derde is de belastingbetaler. De overheid heeft minder uitgaven voor categoraal onderwijs, medische zorg, psychiatrische en verslavingszorg, sociale uitkeringen en politie en justitie, inclusief gevangeniswezen. Dat de baten van vroegtijdige preventie de kosten ruim te boven gaan, hebben economen in de Verenigde Staten herhaaldelijk aangetoond.[3] Voor elke dollar of euro die in dit soort programma's wordt gestopt, verdient de staat er op termijn drie terug.

Probleem is dat de doelgroep van de ouders moeilijk is te bereiken. Dit soort gezinnen opent de huisdeur voor vreemden niet gemakkelijk en al helemaal niet voor vertegenwoordigers van gemeentelijke instellingen. Op gemeentelijk niveau wordt daarom gepleit voor een niet vrijblijvend aanbod, dat wil zeggen: op afwijzen van de hulp zouden financiële sancties moeten komen te staan. Begrijpelijk. Maar is het logisch om ouders te leren hun kinderen bij wangedrag niet hard te straffen, op straffe van... een figuurlijke mep voor de ouders? Bij opvoedingsondersteuning wordt aanbevolen goed gedrag van kinderen te belonen. Waarom deze lijn niet doorgetrokken naar de ouders? Waarom geen interventieprogramma's aanbieden met behulp van passende beloningen? De betrokken moeders/vaders verkeren bijna zonder uitzondering in een achterstandssituatie. Een bonus op ouderlijk gedrag dat de maatschappij ten goede komt, valt moreel uitstekend te rechtvaardigen. Het hulpaanbod moet minder vrijblijvend worden. De discussie moet niet gaan over kortin-

Bij opvoedingsondersteuning wordt aanbevolen goed gedrag van kinderen te belonen. Waarom deze lijn niet doorgetrokken naar de ouders?

gen op uitkeringen, maar over premies op goed ouderschap voor ouders die tot risicogroepen behoren.

VEILIG WONEN, ONDERNEMEN, LEREN EN RECREËREN

Wie zijn huis of winkel adequaat beveiligt, verkleint daarmee het risico op slachtofferschap. De kans op inbraak is bij onbeveiligde huizen bijvoorbeeld zeven keer groter dan bij een goed beveiligd huis. Er is inmiddels binnen de criminologie een aanzienlijke hoeveelheid kennis verzameld over effectieve vormen van beveiliging.[4] Het gaat niet alleen om betere sloten en grendels, maar ook om *closed circuit*-camera's, betere verlichting, meer toezicht in hoogbouw en meer politiesurveillances op *hot spots*. De betere beveiliging heeft niet, zoals vroeger werd gevreesd, geleid tot een verplaatsing van de criminaliteit naar minder beveiligde objecten. Er is een reële daling opgetreden omdat het plegen van misdrijven moeilijker is geworden en minder lonend. Waar het nog aan ontbreekt, is grootschalige toepassing van de bestaande kennis, bevorderd door de centrale en lokale overheden. De Nederlandse overheid heeft destijds betere isolatie van woningen en bedrijfsruimten zwaar gesubsidieerd. Qua investeringen in beveiliging loopt Nederland nog steeds achter op buurlanden. Een kras voorbeeld is het sporadische gebruik van videocamera's op de openbare weg. Engeland is daarmee veel genereuzer dan wij en Frankrijk overweegt het Britse voorbeeld te volgen. Er is ook nog relatief weinig aandacht voor voorlichting onder bejaarden over fraude op internet of anderszins. Er is geen landelijk registratiesysteem van fietsen. Er is nog veel winst te behalen met een landelijke inhaalslag in de beveiliging tegen criminaliteit.

DE WIJKEN IN

Het nieuwe Nederlandse grotestedenbeleid lijkt neer te komen op goedbedoelde initiatieven van onderop om de gemeenschapszin te versterken. Het is al getypeerd als multicultureel barbecuen op staatskosten. Onder de vlag van criminaliteitspreventie zijn dergelijke initiatieven in de jaren tachtig van de vorige eeuw op grote schaal gesubsidieerd in de VS, Engeland en Nederland. Uitvoerders van evaluatieonderzoek zijn unaniem in hun oordeel: dergelijke vrijblijvende acties, hoe sympathiek ook, hebben geen enkel blijvend effect op de onveiligheid.[5] Wijken met veel criminaliteit en overlast behoeven gerichte interventies. Elke probleemwijk zou een Veiligheidshuis of een 'Justitie in de Buurt'-bureau moeten krijgen, van waaruit zowel preventieve als lik-op-stuk-achtige, repressieve maatregelen kunnen worden uitgevoerd. De rechtsstaat moet, met andere woorden, op

wijkniveau worden gehandhaafd. Alleen als dat gebeurt kan de gemeenschapszin toenemen en zullen investeringen door de middenstand spontaan gaan groeien. Ontwikkelingslanden die slecht worden bestuurd, zijn niet te helpen met financiële steun. Hiervan is iedereen nu wel overtuigd. Maar dit beginsel van goed bestuur geldt evenzeer voor probleemgebieden binnen de Westerse grote steden. Ontwikkelingshulp voor probleemwijken zonder te werken aan het herstel van de kleine rechtsorde op straat, heeft geen enkele zin.

Ontwikkelingshulp voor probleemwijken zonder te werken aan het herstel van de kleine rechtsorde op straat, heeft geen enkele zin

Bij het wijkgerichte veiligheidsbeleid moet niet uitsluitend worden gedacht aan maatregelen gericht op daders of op risicojongeren. Een betere beveiliging door simpele technische ingrepen verdient prioriteit. Het technische beveiligingsniveau in probleemwijken dreigt namelijk op achterstand te komen vergeleken bij middenklasse- en villawijken. Er dreigt een tweedeling te ontstaan tussen *gated communities* voor de vergrijzende middenklasse en slecht beveiligde volkswijken in de grote steden. In de Verenigde Staten is deze tweedeling al een feit. Daar is de criminaliteit de laatste jaren overal gedaald, behalve in de wijken waar de armste burgers wonen. Een Europese, op solidariteit gerichte politiek zou niet mogen toelaten dat beveiligingsniveaus, en daarmee de kansen op veiligheid, steeds ongelijker worden verdeeld.

ONDERSTEUNING VAN GEDUPEERDEN DOOR MISDRIJVEN

Hulp en steun aan gedupeerden van misdrijven is in Nederland sterk verbeterd, maar de laatste tijd lijkt stagnatie op te treden. Het Schadefonds voor slachtoffers van geweld, dat uitkeringen doet, en Slachtofferhulp Nederland, dat hulp verleent, bereiken minder dan een derde van hun potentiële cliënten. Tegelijkertijd is, volgens de politiemonitor, de tevredenheid van de gedupeerden met de bejegening door de politie gedaald, ondanks allerlei hooggestemde circulaires en wetten.[6] Zeer scherpe dalingen vertonen de advisering van gedupeerden door de politie over preventieve maatregelen. Veel mensen die aangifte doen van een misdrijf worden binnen een jaar voor de tweede keer gedupeerd. Dit geldt zowel voor bepaalde vermogensdelicten als voor geweld in huiselijke kring. Een bezoek aan aangevers van misdrijven om hun beveiliging of weerbaarheid te versterken, ligt dus voor de hand. Vroeger was dit bij sommige korpsen een taak van de

afdeling Voorkoming Misdrijven. Met de preventievoorlichting aan aangevers zijn vooral in Engeland uitstekende resultaten behaald. In Nederland is de organisatie Voorkoming Misdrijven nagenoeg verdampt. Slachtoffers die herhaling willen voorkomen, zijn op zichzelf aangewezen.

Het lijkt tijd voor een grondige bezinning op de theoretische grondslagen en de vormgeving van het beleid ten behoeve van gedupeerden van misdrijven. Gedupeerden moeten niet worden gezien als hulpbehoevende zielenpoten, want in dat beeld herkennen ze zich niet. Niet voor niets verklaarde de Oostenrijkse Natascha Kampusch, die acht jaar in een kelder gevangen heeft gezeten, tegenover de media dat zij zichzelf niet als slachtoffer wenste te zien en zo ook niet bejegend wilde worden. Steeds meer gedupeerden van ernstige misdrijven willen als overlevers worden beschouwd.

Gedupeerden hebben recht op hulp en ondersteuning, maar moeten inderdaad niet als slachtoffers worden bejegend. De gedupeerden moeten veeleer als partners worden gezien van de politie en justitie in de strijd tegen de misdaad. Partners die met respect moeten worden bejegend en naar wier oordeel goed moet worden geluisterd. Dat luisteren zou ook moeten gebeuren in de rechtszaal. Het is onbegrijpelijk dat in Nederland kort geleden spreekrecht voor gedupeerden ter zitting is ingevoerd waarbij de betrokkenen expliciet wordt verboden zich over de strafwaardigheid van de dader uit te laten. Over de strafwaardigheid van de dader kan het slachtoffer vooral bij geweldsmisdrijven vaak unieke informatie verschaffen. Vaak is de gedupeerde immers de enige directe getuige van het misdrijf geweest. Het verbod om over de dader en diens schuld te spreken, is een betuttelende voorwaarde die snel moet worden ingetrokken.

GEMIST: POLITIEKE VERANTWOORDELIJKHEID

Het politieke debat is meestal gericht op inhoudelijke beleidsthema's. Op het beleidsgebied van het voorkomen van criminaliteit zou de aandacht van de politiek ook nadrukkelijk moeten uitgaan naar de ambtelijke uitvoering. De kennis over wat werkt en wat niet, is volop aanwezig. Hiervoor is tegenwoordig ook een internationale website beschikbaar (www.campbellcollaboration.org). Het is bekend wat er zou moeten gebeuren om misdaad op een kosteneffectieve wijze te bestrijden. Waaraan het in Nederland echter volstrekt ontbreekt, is een politieke en ambtelijke infrastructuur voor de uitvoering van misdaadpreventie. Er zou allereerst een politiek verantwoordelijke figuur moeten worden aangewezen, die de primaire verantwoordelijkheid krijgt voor misdaadpreventie, dat wil zeggen de minister van Justitie of van Binnenlandse Zaken. Deze bewindspersoon moet meer

zijn dan een procedurele coördinator. De centrale preventiebaas moet over een begroting beschikken die de financiering van landelijke programma's mogelijk maakt. Hij zou moeten worden ondersteund door een hoogwaardige, deskundige beleidsstaf en een studiedienst. Deze centrale eenheid zou, net als reclassering en jeugdzorg, over lokale eenheden moeten kunnen beschikken die de uitvoering van maatregelen bewaken. De beoogde Dienst Misdaadpreventie zou tot taak moeten krijgen om landelijke preventieprogramma's te ontwikkelen en uit te voeren, zoals opvoedingsondersteuning voor risicogezinnen en beveiliging van hoogbouwcomplexen of bedrijventerreinen. Tevens kan zo'n dienst ervoor zorgen dat er een professionele cultuur van misdaadpreventie ontstaat, waarbinnen praktische expertise wordt ontwikkeld, vastgelegd en doorgegeven.

Dit zijn organisatorische randvoorwaarden die doodnormaal worden gevonden als het om andere beleidsvormen gaat waarbij grote maatschappelijke belangen op het spel staan. In Nederland is in de jaren negentig een aanzet gegeven voor de opbouw van zo'n organisatie vanuit de Directie Criminaliteitspreventie op het ministerie van Justitie. Het zal niet toevallig zijn dat in die jaren Ernst Hirsch Ballin van het CDA minister van Justitie was, met Aad Kosto van de PvdA als staatssecretaris. In die jaren vonden CDA en PvdA preventie nog een beleidsprioriteit. Het succes van het vanuit het ministerie van Justitie geregisseerde preventiebeleid was de baronnen van het binnenlandse bestuur een doorn in het oog. Men zag er een greep naar de macht in van het centralistische justitieapparaat. In het eerstvolgende regeerakkoord werd vastgelegd dat de aansturing van het preventiebeleid voortaan primair vanuit binnenlandse zaken zou moeten gebeuren. In de praktijk heeft dit betekend dat er van centrale aansturing in het geheel geen sprake meer is geweest. De doelbewuste versnippering van de organisatie van misdaadpreventie is een daad van bestuurlijk vandalisme geweest van de Haagse politiek. De misdaadpreventie is sindsdien in handen van ad-hocwerkgroepen of -stuurgroepen, overlegorganen en platforms, op afstand geplaatste expertisecentra en internationale netwerken, zoals het Europees Netwerk voor Misdaadpreventie. Sommige gemeenten zijn op eigen kracht doorgegaan waardevolle initiatieven te ontwikkelen, zoals het Veiligheidshuis in Tilburg, maar er is onvoldoende overdracht van kennis; krachtige, landelijke impulsen worden node gemist. Als de Nederlandse politieke partijen ernst

De doelbewuste versnippering van de organisatie van misdaadpreventie is een daad van bestuurlijk vandalisme geweest van de Haagse politiek

willen maken met de hier bepleite alternatieve aanwending van de 2 miljard extra die de groei van het gevangeniswezen bij ongewijzigd beleid waarschijnlijk gaat kosten, lijkt de (her)oprichting van een reguliere directie voor misdaadpreventie met normale taken en een normaal budget mij een eerste vereiste.

Literatuur

Aos, S. et al. (2004), *Benefits and Costs of Prevention and Early Intervention Programs for Youth, Washington*, DC: Washington State Institute for Public Policy

Dijk, van, J.J.M & M. Groenhuijsen (2007) Benchmarking Victim Policies in the Framework of European Law, in: S. Walklate (Ed), *Handbook on Victims and Victimology*, UK: Willan Publishing

Farrington, D.P.& J.W. Coid (Eds), *Early Prevention of Adult Anti-social Behavior*, Cambridge: Cambridge Uni Press

Junger, M., L. Feder & S. Coté (2007), Policy Implications of Present Knowledge on the Development and Prevention of Physical Aggression, *Eur. J Policy Research*

Sherman, L. W., Gottfredson, D. C., MacKenzie, D. L., Eck, J. E., Reuter, P., & Bushway, S. D. (1997). *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising.* Washington, DC: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice.

Sherman, L. W., & Eck, J. E. (2002). Policing for crime prevention. In L. W. Sherman, D. P. Farrington, B. C. Welsh, & D. L. MacKenzie (Eds.), *Evidence-based crime prevention*. New York: Routledge

Noten

1 Waller, I.. *Less Law, More Order: The Truth about Reducing Crime.* West Point, NY: Praeger 2006.

2 Voor een overzicht van de beschikbare literatuur raadplege men Farrington en Coid (2004) en Junger, Feder en Coté (2007) van de Universiteit van Utrecht.

3 Aos, S. et al. (2004).

4 Zie bijvoorbeeld Sherman & Eck, 2002.

5 Sherman et al, 1997.

6 Van Dijk, Groenhuijsen, 2007

Daadkracht en bezinning: *Veiligheid, bestuurlijke aanpak en samenwerkingsverbanden*

De Wet BIBOB, vastgesteld na de IRT-affaire, beoogt misdaadpreventie en –bestrijding via integriteitstoetsing van aanvragers van vergunningen en subsidies. Na drie jaar kreeg deze wet een overwegend positieve evaluatie. Maar de toepassing ervan kent nog de nodige knelpunten en onzekerheden. Zo is het zeer de vraag of de gehanteerde instrumentele rechtsopvatting houdbaar is in Europees verband. De Wet BIBOB heeft onder meer geleid tot een groeiend aantal multidisciplinaire samenwerkingsverbanden van gemeenten, politie, OM, Belastingdienst, bijzondere opsporingsdiensten en inspecties. Voor de gegevensuitwisseling binnen dit soort samenwerkingsverbanden is specifieke wetgeving nodig.

door *Margriet Overkleeft-Verburg*

Hoogleraar Staats- en Bestuursrecht Erasmus Universiteit Rotterdam.

HET IS HAAST EEN AUTOMATISME DAT het debat over veiligheid en criminaliteitsbestrijding vooral gaat over uitbreiding van bevoegdheden. Van bezinning op de effectiviteit en neveneffecten van eerdere maatregelen komt het nauwelijks, ook niet in geval van een evaluatie. Dit lijkt ook voor de Wet BIBOB[1] te gelden. Omdat de invoering hiervan een principiële wending in het veiligheidsbeleid heeft ingeluid, met bestuursorganen als 'ketenpartners' van politie en Justitie, is er alle reden om dit patroon voor deze wet te doorbreken. Niet alleen vanwege een aantal relevante

bevindingen in het dit jaar verschenen evaluatierapport, maar ook omdat sprake is van ontwikkelingen die de Wet BIBOB heeft gestimuleerd en die kritische aandacht behoeven. Ik doel met name op de vorming en het functioneren van multidisciplinaire samenwerkingsverbanden van gemeenten, politie, bijzondere opsporingsdiensten, OM en (rijks)inspectiediensten, naast de gemeentelijke samenwerking in regionaal verband. Bij laatstgenoemde samenwerkingsvormen ligt het zwaartepunt bij de uitvoering van de Wet BIBOB. De multidisciplinaire samenwerkingsverbanden hebben echter een bredere doelstelling. Naast de coördinatie van handhavinginspanningen ligt het accent bij de facilitering van het bestuur bij een bestuurlijke aanpak. De facto is sprake van een min of meer stilzwijgende invoering van een *risk based approach* in toezicht en handhaving, mede gebaseerd op strafrechtelijk ingekleurde risicoprofielen en zwarte lijsten. Voor deze vorm van indirect integriteitbeleid biedt de wetgeving geen specifieke grondslag, terwijl de rechtmatigheid van de onderliggende gegevensuitwisseling kwestieus is.

De rechtmatigheid van de onderliggende gegevensuitwisseling binnen multidisciplinaire samenwerkingsverbanden is kwestieus

Bestuurlijke aanpak staat voor bestuurlijke daadkracht. De rechtstatelijke risico's van de Wet BIBOB zijn evenwel niet gering. Redenen hiervan zijn, dat het begrip integriteit aan de randen min of meer onbepaald is, de adviescriteria van Bureau BIBOB (dat op verzoek van bestuursorganen integriteitsscreeningen uitvoert) niet helder zijn, dit bureau de aangeleverde informatie niet op juistheid verifieert, de vergewisplicht van het bestuursorgaan nauwelijks realiseerbaar is en de bestuursrechter in BIBOB-zaken oordeelt op basis van een marginale toetsing. De leidende gedachte achter de multidisciplinaire samenwerkingsverbanden is, dat het opbouwen van een gemeenschappelijke informatiepositie is toegestaan, mits informatie en gebruik binnenskamers blijven. Naar de Alijda-jurisprudentie (Alijda staat voor de aanpak van malafide woningeigenaren en faciliteerders van malafide praktijken bij notarissen en hypotheekverstrekkers) van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State laat zien, is deze aanname onjuist. Inbedding in *checks-and-balances* is noodzakelijk, mede toegesneden op de rechtspositie van betrokkenen. Tenslotte zijn er bij de bestuurlijke aanpak belangrijke grondrechten in het geding.

De effectiviteit van criminaliteitspreventie op basis van de Wet BIBOB dient mede te worden bezien in relatie tot de beleidsmatige inzet op criminaliteitspreventie via een bestuurlijke aanpak in het nieuwe veiligheidsprogramma (project) 'Veiligheid begint bij Voorkomen'[2]. In de brief van 6 november 2007 aan de Tweede Kamer wordt voorbijgegaan aan de vraag of de bestuursrechtelijke wetgeving voor een dergelijke verbreding voldoende grondslag kan bieden in de vorm van preventief of repressief toetsbare integriteitbepalingen. Het project is gebaseerd op een sterk instrumentele opvatting van het bestuursrecht en de hieruit resulterende aanname, dat een verbreding en intensivering van de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit op dit punt geen belemmeringen oplevert. Aldus wordt voorbij gegaan aan drie belangrijke beperkingen van een dergelijk handhavingsbeleid.

De belangrijkste beperking ligt in het Europees recht, met name in de harmonisatie van wetgeving in het kader van de interne markt, die op richtlijnen is gebaseerd. De dienstenrichtlijn, die eind 2009 moet zijn geïmplementeerd, is hiervan de belangrijkste illustratie.[3] Van Europese subsidieregelingen, zoals de landbouwsubsidies, is de handhaving dikwijls tot in detail voorgeschreven. In die gevallen is evenmin ruimte voor een eigen beleid aanwezig. In andere gevallen, zoals in het aanbestedingsrecht, kent het gemeenschapsrecht een specifieke integriteitvoorziening.[4] Administratieve lastenverlichting, nationaal en Europees, vormt een tweede categorie van beperkingen. De derde groep beperkingen is strafrechtelijk van aard. De ontwikkeling van een Europees strafrecht in samenhang met de primair strafrechtelijk georiënteerde handhavingcultuur in de meeste andere lidstaten, vormt zowel een beleidsmatige als een praktische belemmering voor 'een brede uitrol' van rechtshandhaving via een bestuurlijke aanpak. Het Hervormingsverdrag voorziet in een verruiming van strafrechtelijke bevoegdheden in het gemeenschapsrecht, juist op de terreinen die in de projectbeschrijving 'Veiligheid begint bij Voorkomen' voor een bestuurlijke aanpak in aanmerking komen. Uit de evaluatie van de Wet BIBOB blijkt dat de gegevensuitwisseling met andere lidstaten grote problemen geeft, en daardoor een belangrijk knelpunt is bij de uitvoering van de wet. Bovendien staat de rechtmatigheid van het gebruik van aldus ontvangen strafrechtelijke informatie voor bestuursrechtelijke handhaving niet steeds vast.

Aan het voorgaande liggen twee deelvragen ten grondslag. De eerste heeft betrekking op de ervaringen met de Wet BIBOB en de beleidsreactie op de evaluatie. Inrichting, doel en functioneren van enkele multidisciplinaire samenwerkingsverbanden zijn het onderwerp van de tweede deelvraag. Deze thema's worden in het vervolg nader besproken, resulterend in enkele conclusies.

DE WET BIBOB: EVALUATIE, BELEID EN KWALITEIT

Het wetsvoorstel BIBOB is eind 1999 ingediend, in het verlengde van de IRT-affaire.[5] De parlementaire behandeling ervan stond in het teken van de groei van de georganiseerde criminaliteit, de confrontatie met maffiose structuren en de noodzaak om de integriteit van de overheid te beschermen. Het is dit dreigingsbeeld dat aan de op 1 juli 2003 in werking getreden wet ten grondslag ligt.[6] De wet vervult een tweeledige functie. Allereerst het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten door weigering van een vergunning of subsidie, op basis van screening op integriteit van de aanvrager en het samenwerkingsverband waarvan deze deel uitmaakt (misdaadpreventie). De tweede functie betreft de bestrijding van criminaliteit via integriteitstoetsing van vergunninghouders en subsidieverkrijgers en hun partners en eventuele intrekking van verleende vergunningen of toegekende subsidies (misdaadbestrijding).[7] Een belangrijk onderdeel van de wet is de intermediaire informatiefunctie van het Bureau BIBOB, mede gericht op de ontsluiting van (semi)gesloten bronnen ten behoeve van het bestuur.

Inmiddels heeft een eerste evaluatieonderzoek plaatsgevonden (peildatum: 1 augustus 2006).[8] In het onderzoeksrapport ligt de nadruk op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Een evaluatieperiode van ruim drie jaar is te kort om de effectiviteit van een complexe regeling als de Wet BIBOB goed te meten, met name waar het gaat om de 'juridische houdbaarheid' ervan voor de (Europese grondrechten)rechter. Hoewel het onderzoek ook overigens beperkingen kent in vraagstelling en methode, is het rapport een nuttige bron van informatie. De aanbiedingsbrief van de ministers van Justitie en BZK van 16 juli 2007[9] bevat tevens de beleidsconclusies op basis van deze evaluatie.

De Wet BIBOB blijkt vooral te worden toegepast bij de gemeentelijke vergunningverlening voor horeca, seksinrichtingen, speelautomatenhallen en coffeeshops, wat spoort met de sectorwetgeving met een BIBOB-voorziening (Opiumwet, Drank- en Horecawet) en de toepassing op bepaalde vergunningstelsels in de APV (Algemene Politie Verordening).[10] De jurisprudentie van de bestuursrechter kent hetzelfde beeld. Het aantal uitgebrachte BIBOB-adviezen is evenwel sterk achtergebleven bij wat tevoren was ingeschat. Tot 1 augustus 2006 waren dat er 193, wat sterk afwijkt van het geplande aantal van 500 adviezen van het Bureau BIBOB per jaar. Wel is sprake van een stijgende lijn, maar nog steeds niet in die zin dat de geplande aantallen adviezen snel zullen worden gehaald.

De grote steden dringen er bij de ministers van Justitie en BZK op aan de werkingssfeer van de wet uit te breiden, met name naar de vastgoedsector.

Beide ministers hebben in een brief laten weten daartoe onder voorwaarden bereid te zijn. Ook zal nader worden bezien of en onder welke voorwaarden landelijke of regionale registers van negatieve beschikkingen op basis van een BIBOB-advies worden ingericht en hoe de actieve betrokkenheid van het Openbaar Ministerie via invulling van de (geactiveerde) tipfunctie van de officier van Justitie (artikel 26, Wet BIBOB) kan worden vergroot. Met het oog daarop loopt in twee arrondissementen een pilot onder regie van het OM, waarbij gemeentelijke bestanden worden vergeleken met bestanden van politie en OM.

Een belangrijk neveneffect van de invoering van de Wet BIBOB is de sterke toename van samenwerkingsverbanden. Uit het evaluatierapport blijkt de betekenis hiervan in de uitvoeringspraktijk. Iets meer dan de helft van de gemeenten is bij enigerlei vorm van regionale samenwerking betrokken, of heeft plannen in die richting. In hun brief gaan beide ministers ervan uit dat deze samenwerking een ondersteunende functie vervult bij de uitvoering van deze wet, vooral voor de kleine(re) gemeenten. Daarom is in de brief aan de Tweede Kamer het voornemen opgenomen om de regionale gemeentelijke samenwerking gericht te gaan stimuleren. Niet alleen door een actieve rol van het Bureau BIBOB in het vooruitzicht te stellen, maar ook door een verwijzing naar de elektronisch gepubliceerde samenwerkingsmodellen in het kader van het Project Veilige Gemeenten.[11]

Hoewel de evaluatiebrief over de Wet BIBOB van de ministers van Justitie en BZK anders suggereert, is het nog te vroeg om definitieve uitspraken te doen over effectiviteit en juridische houdbaarheid van deze wet. De regeling kent een aantal zwakke punten die nog niet uitputtend zijn uitgeprocedeerd. Een belangrijk punt is de gebrekkige rechtszekerheid door de vage omschrijving van het gevaarcriterium in artikel 3 van de wet. Naar welke maatstaven het risico van recidive wordt beoordeeld, is evenmin helder.[12] Wat zwaar weegt is de beperking van het verdedigingsbeginsel van betrokkene. Diens recht op kennisneming van het advies van Bureau BIBOB is beperkt tot de voorfase: het inzien van het advies ten behoeve van de indiening van een zienswijze bij een weigering- of intrekkingbesluit, dan wel een besluit met belastende voorschriften. Is eenmaal een besluit genomen, dan is kennisneming beperkt tot de motiverende gegevens uit het advies in de beschikking. Het gesloten verstrekkingenregime in artikel 28 van de wet werkt tevens door in de bezwaarprocedure, nu de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State heeft geoordeeld dat een BIBOB-advies niet aan de bezwaaradviescommissie mag worden overgelegd.[13]

Dit knelt temeer, nu uit het evaluatierapport blijkt, dat de juistheid en betrouwbaarheid van de door het Bureau BIBOB gebruikte informatie niet

gegarandeerd is. BIBOB-adviezen zijn gebaseerd op de aanname van juistheid van de van informatieleveranciers verkregen informatie.[14]

Een hiermee samenhangend probleem is dat van de volledigheid van de informatie.[15] Dat de uitvoeringspraktijk het (grond)recht op gegevensbescherming in onvoldoende mate respecteert, is af te leiden uit het gerapporteerde hergebruik van eerder uitgebrachte BIBOB-adviezen[16], wat in strijd is met de wettelijke geheimhoudingsplicht. Naar uit de pers blijkt, heeft deze geheimhoudingsplicht het risico van reputatieschade (eer en goede naam) evenmin uitgebannen[17], met corresponderende aansprakelijkheidsrisico's van het bestuur.

Er ontbreken Europese verdragen die toestaan dat politiële en justitiële gegevens worden gebruikt voor bestuursrechterlijke handhaving

Tevens is gerapporteerd, dat het verkrijgen van informatie van buitenlandse autoriteiten aanzienlijke problemen geeft en de belangrijkste reden is van de veelvuldige termijnoverschrijding.[18] De belangrijkste reden is het ontbreken van Europese verdragen die toestaan dat politiële en justitiële gegevens worden uitgewisseld voor bestuursrechtelijke preventie en handhaving. Het effect is tweeledig. De Wet BIBOB is onvoldoende effectief waar het de categorie aanvragers en samenwerkingsverbanden van buitenlandse oorsprong betreft. De toepassing van de wet werkt derhalve omgekeerde discriminatie in de hand, want treft aanvragers uit eigen land sterker. Daardoor roept de wet tevens het risico op van vervanging van toetsbare aanvragers door niet-toetsbare, al dan niet in stromanconstructies.

In het licht van het voorgaande is de marginale toetsing van weigering- en intrekkingbesluiten door de bestuursrechter een groot probleem. Dat is een keuze, maar wel één die op gespannen voet staat met de artikelen 6 en 13 EVRM (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens). Dat de Wet BIBOB niet in strijd is met de onschuldpresumptie, is inmiddels, overeenkomstig wat kon worden verwacht, in de rechtspraak vastgelegd.[19] De potentiële aantasting van grondrechten (artikelen 8 EVRM en 1 EP EVRM), de rechtsonzekerheid inzake de maatstaven van integriteit, het feitelijke effect van een negatief integriteitoordeel (een bedrijfs- of beroepsverbod of uitsluiting), de inperking van het verdedigingsbeginsel en de marginale toetsing door de bestuursrechter maken dat de Wet BIBOB kwetsbaar blijft voor aantasting door de rechter.

REGIONALE EN MULTIDISCIPLINAIRE SAMENWERKINGSVERBANDEN

De Wet BIBOB bepaalt in samenhang met de sectorregelingen specifiek in welke gevallen integriteitstoetsing kan plaatsvinden en hoe die toetsing verloopt. Via opneming van informatieverplichtingen in de wet is de toegang van het Bureau BIBOB tot (semi)gesloten bronnen verzekerd. Tijdens de parlementaire behandeling en in de voorlichting over de wet, is benadrukt dat gemeenten, alvorens een adviesaanvraag bij het bureau in te dienen, eerst hun 'eigen huiswerk' moesten doen, dat wil zeggen een vooronderzoek op basis van beschikbare of via het aanvraagformulier verstrekte informatie.

Gemeentelijke samenwerking is bovendien gepropageerd vanwege het risico van waterbedeffecten, dat wil zeggen dat in de ene gemeente geweigerde aanvragers het bij andere gemeenten opnieuw proberen.

Samenwerking van politie, Justitie en openbaar bestuur dateert al van ruim voor de inwerkingtreding van de Wet BIBOB. Het project Alijda in Rotterdam is al in 1998 van start gegaan en het project Hektor in Venlo in 2001.[20] In beide gevallen ging het om een nieuwe aanpak van drugscriminaliteit. Alijda is in 2003 uitgebreid met een tweede samenwerkingsconvenant, met het oog op een integrale, ketengerichte aanpak van malafide huiseigenaren (Alijda-pandenaanpak). De inwerkingtreding van de Wet BIBOB in 2003 stimuleerde de inrichting van multidisciplinaire samenwerkingsverbanden van gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst, bijzondere opsporingsdiensten (FIOD-ECD en SIOD) en inspecties op rijksniveau, evenals de vorming van regionale gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Kern van de multidisciplinaire variant is de opbouw van een gezamenlijke informatiepositie, het in onderling overleg vaststellen van handhavingprioriteiten en de coördinatie van handhavingsinzet.

Belangrijke multidisciplinaire samenwerkingsprojecten zijn, naast Alijda in Rotterdam en Hektor in Venlo, de Ketensamenwerking bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit Limburg Zuid (2006), de Aanpak van de handhaving van overheidsregelingen bij vrijplaatsen Brabant Zuid-Oost (2005), Samenwerkingsconvenant toepassing van overheidsregelingen op en bij vrijplaatsen Rotterdam (2004), Convenant overheidshandhaving bij vrijplaatsen Groningen (2006) en het Convenant Emergo, Aanpak georganiseerde criminaliteit op de Wallen Amsterdam (2007).[21]

Door de inbreng van politie, bijzondere opsporingsdiensten, OM en Belastingdienst, komen strafrechtelijke en justitiële (en/of fiscale) gegevens beschikbaar voor toezicht en handhaving door het openbaar bestuur, met name bij de gemeenten. De informatiepositie van deze samenwerkingsverbanden berust op de algemeen geformuleerde bevoegdheden van

de deelnemende bestuursorganen voor informatie(verstrekking) van de deelnemende bestuursorganen, met name op de gebruiks-, verstrekkings- en geheimhoudingsbepalingen in privacywetgeving: Wbp, Wpolr/Bpolr, Wjsg/Bjg, alsmede op de AWR/VIV 1993 en bijzondere verstrekkingsbepalingen in de sectorwetgeving.[22] Als regel is de verwerking van fiscale en politiële gegevens gebaseerd op een bijzondere ministeriële machtiging.[23]

Een dergelijke vorm van samenwerking berust als regel op een convenant in combinatie met een privacyregeling. Partners in een multidisciplinair samenwerkingsverband zijn voor hun informatievoorziening niet (meer) afhankelijk van het advies van het Bureau BIBOB.[24] Voor deze samenwerkingsvariant geldt, dat het doel ervan niet is beperkt tot de uitvoering van de Wet BIBOB, maar dat hiermee een bestuurlijke aanpak van criminaliteit — preventie en bestrijding — in brede(re) zin wordt beoogd. Bestuursrechtelijk kan een dergelijke samenwerking zowel resulteren in de toepassing van een BIBOB-weigering of –intrekking, als in een vorm van verscherpt toezicht en handhaving of uitsluiting van dienstverlening (faciliteiten) op terreinen buiten het bereik van de BIBOB-toepassing.[25] De facto gaat het om invoering en gebruik van mede strafrechtelijk ingekleurde risicoprofielen, met inbegrip van zwarte lijsten[26] (*risk based approach*). Daarnaast is sprake van een operationeel element in de vorm van afstemming van het strafrechtelijke en het bestuursrechtelijke handhavingsbeleid, zowel algemeen als concreet (integraal ketenbeleid).

Bezien vanuit een juridische optiek, impliceert de verwijzing in de BIBOB-evaluatiebrief naar de modellen van samenwerking in het Project Veilige Gemeenten, dat de multidisciplinaire samenwerkingsvormen uit een oogpunt van wenselijkheid en rechtmatigheid min of meer stilzwijgend 'meeliften' met de regionale gemeentelijke samenwerkingsverbanden ter uitvoering van de Wet BIBOB. Daarmee wordt voorbijgegaan aan de inherente risico's van deze ontwikkeling, met name uit een oogpunt van consistente wetgeving overeenkomstig de grondslagen van het bestuursrecht (legaliteitsbeginsel), waarborgen van een behoorlijk bestuur[27] en rechtsbescherming van betrokkenen.

SAMENWERKING, GEGEVENSVERWERKING EN RECHTSPOSITIE BURGER

De vraag dringt zich op of dit type geïntegreerde gegevensverwerking in multidisciplinaire samenwerkingsverbanden een zelfstandige wettelijke grondslag behoeft. De rechtmatigheid van deze brede ketenaanpak wordt thans herleid op: (a) de instrumentele functie van de Wet BIBOB, (b) de bevoegdheid tot samenwerking in de uitvoering van publieke taken en (c) de toepassing van algemeen luidende bepalingen in wettelijke

informatie(privacy)regelingen, dan wel ontheffing van hierin opgenomen verstrekkingverboden. In de kern gaat het echter om de vraag of in de bestuursrechtelijke handhaving een *risk based approach*, mede gebaseerd op (buitenlandse) politiële en justitiële informatie, kan worden ingevoerd zonder specifiek wettelijke grondslag. Ik meen dat het legaliteits- en specialiteitsbeginsel zich daartegen verzet, terwijl het — ook voor rechtspersonen geldende — grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikelen 10 Grw. en 8 EVRM) hieraan eveneens in de weg staat nu de huidige wet- en regelgeving hiertoe een onvoldoende grondslag biedt.

Inmiddels heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het kader van het project Alijda-pandenaanpak Rotterdam, twee uitspraken gedaan over de rechtspositie van geregistreerden op de zwarte lijst van malafide huiseigenaren. De eerste uitspraak van 4 juli 2006 ging over de vraag wat het karakter van een registratiebeslissing is. Anders dan in wet en privacyregeling voorzien, heeft de officier van Justitie betrokkenen over opneming op deze lijst niet actief in kennis gesteld. Zij ontvingen deze informatie pas in verband met een Wob-verzoek naar aanleiding van persoonlijke ervaringen en berichten in de pers.[28] In de hogerberoepszaak (Alijda 1) oordeelde de Afdeling dat de beslissing tot opneming van appellanten op de (zwarte) lijst van malafide huiseigenaren geen besluit was in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb, zodat deze niet bij de bestuursrechter kon worden aangevochten.[29] De motivering was dat de Alijda-lijst niet berust op een wettelijk voorschrift en registratie dus geen wijziging brengt in de rechtspositie van appellanten. Daarbij werd opgemerkt dat deze lijst uitsluitend een intern karakter draagt, want wordt gebruikt om prioriteiten te stellen bij het toezicht en als hulpmiddel bij de handhaving. Niet geheel duidelijk is of de Afdeling op basis van deze argumentatie privacyregeling en convenant als grondslag van een registratiebesluit buiten toepassing heeft gelaten.[30] In mijn bespreking van deze uitspraak heb ik onder meer gewezen op het recht van verzet in artikel 40 Wbp, dat ingevolge artikel 45 Wbp resulteert in een Awb-besluit, dat vatbaar is voor bezwaar en beroep. Gezien de beperkingen in de aangevoerde gronden[31] is aannemelijk dat deze uitspraak van relatieve betekenis is.

Aan de tweede, in deze zaak uitgelokte uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 4 juli 2007[32] (Alijda 11), komt daarentegen grote betekenis toe, zowel voor de positie van de geregistreerde op een zwarte lijst als voor de rechtmatigheid van gegevensverwerking in samenwerkingsverbanden. In deze procedure was de insteek het recht van correctie op grond van artikel 36, eerste lid, Wbp. Dat de Wbp van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van Alijda, is op geen enkel moment in twijfel getrokken. De Afdeling toetst de rechtmatigheid

van de verwerking bij de gemeente van gegevens die uit de politieregisters afkomstig zijn, dan ook aan deze wet, in het bijzonder aan het verzwaarde regime van verwerking van bijzondere, in dit geval strafrechtelijke persoonsgegevens (artikelen 16, 22 en 23 Wbp). Anders dan door het OM, het gemeentebestuur en de rechtbank Rotterdam is aangenomen, oordeelt de Afdeling, dat het werken met politiële puntenscores ook als verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens heeft te gelden en dus aan dezelfde maatstaf moet worden getoetst. Op basis hiervan oordeelt de Afdeling, dat de verwerking van gegevens die uit de politieregisters afkomstig zijn, in Alijda-verband niet rechtmatig is nu de betreffende bepalingen in Wet en Besluit politieregisters geen grondslag bieden voor gegevensverstrekking voor gemeentelijk toezicht en gemeentelijke handhaving. Dit betekent dat bestuurlijke participanten in samenwerkingsverbanden met politie en OM, voor de bestuurlijke aanpak van criminaliteit naar huidig recht, slechts over informatie uit politieregisters kunnen beschikken, voor zover herleidbaar op een specifieke verstrekkinggrondslag in de wet- en regelgeving betreffende politieregisters, terwijl een omzeilen van dit verbod — het OM brengt dezelfde gegevens in — evenmin is toegestaan.[33] Op dit punt is echter sprake van een tijdelijk gebrek, omdat de nog niet ingevoerde Wet politiegegevens in artikel 20 wél in een dergelijke grondslag voor structurele gegevensverstrekking aan samenwerkingsverbanden voorziet. Echter, ook dit regime kent beperkingen, zodat dit onderdeel van deze uitspraak ook na de inwerkingtreding van de Wpolg van betekenis blijft.

In het tweede deel van deze uitspraak wordt de verwerking van de (overige) onder het Alijda-privacyregime verwerkte persoonsgegevens getoetst op conformiteit met de artikelen 6 (behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking), 7 (doelbinding) en 8, aanhef en sub e, (publieke taak) Wbp. In dit verband is relevant dat de Afdeling oordeelt, dat de convenantpartijen zich op het standpunt hebben kunnen stellen dat de gegevensverwerking onder het Alijda-regime noodzakelijk is voor een goede vervulling van een publieke taak. De Alijda-lijst wordt derhalve aangemerkt als een noodzakelijke gegevensverwerking in de zin van artikel 8, aanhef en sub e, Wbp, nu de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de op de lijst opgenomen huiseigenaren niet onevenredig is aan het nagestreefde doel. Hieruit zou kunnen worden afgeleid, dat de bestuursrechter een brede invoering van (strafrechtelijk) risicomanagement in bestuursrechtelijk toezicht en handhaving accepteert. Er is echter reden niet te vroeg te juichen, omdat de toetsing van de Afdeling beperkt bleef tot artikel 8, aanhef en sub e, Wbp (gegevensverwerking ten behoeve van een publieke taak) en de grondrechtelijke dimensie niet (of onvoldoende) aan de orde is geweest.

Het rechtsvormende element in deze uitspraak betreft de toepassing

van artikel 6 Wbp, de verplichting om persoonsgegevens niet alleen rechtmatig, maar ook op behoorlijke en zorgvuldige wijze te verwerken. Het is in dit kader dat de negatieve consequenties van plaatsing op deze zwarte lijst voor betrokkenen en de risico's van willekeur en gegevensverstrekking aan onbevoegden worden meegewogen. Uit een oogpunt van voldoende waarborgen schiet de Alijda-privacyregeling naar het oordeel van de Afdeling op beide punten te kort, zodat de persoonsgegevens in strijd met artikel 6 Wbp geacht worden niet op behoorlijke en zorgvuldige wijze te worden verwerkt. Het hoger beroep wordt dan ook gegrond verklaard.

Deze tweede Alijda-uitspraak is een illustratie van de rechtmatigheidrisico's die worden gelopen bij inrichting en functioneren van de samenwerkingsverbanden. Ik verwacht dat meer procedures zullen volgen, al was het maar vanwege de 'leereffecten' bij de advocatuur en het nog openstaan van enkele belangrijke rechtsvragen en het bij de rechter aan de orde stellen van de juiste, mede grondrechtelijk en Europeesrechtelijk ingekleurde rechtsvragen.

CONCLUSIES

Aan de eerste evaluatie van de Wet BIBOB mag niet de conclusie worden verbonden dat deze wet zich inmiddels uit een oogpunt van toepasbaarheid en effectiviteit heeft bewezen. Hoewel de conclusies positief van toon zijn, bevat het evaluatierapport ook informatie over belangrijke knelpunten. De strafrechtelijke gegevensuitwisseling in Europees en internationaal verband geeft problemen. De advies- en beslissingstermijnen worden regelmatig overschreden, terwijl de naleving van het verbod op hergebruik van BIBOB-adviezen sterk te wensen overlaat. De wet is nog niet in voldoende mate 'uitgeprocedeerd', zodat uitspraken over de juridische kwaliteit ervan voorbarig zijn. Wel geeft de jurisprudentie op enkele punten al aanleiding tot aanpassing van de wet, met name waar het de geheimhoudingsplicht en de rechtspositie van de betrokkene(n) betreft.

Mede ter uitvoering van en in aansluiting op de Wet BIBOB, zijn in de achterliggende jaren een groot aantal samenwerkingsverbanden opgericht. Hierin zijn twee categorieën te onderscheiden. De eerste groep betreft de (regionale) gemeentelijke samenwerkingsverbanden ter uitvoering van de Wet BIBOB. Bij de tweede groep gaat het om de multidisciplinaire samenwerkingsverbanden, waarin gemeenten samenwerken met politie, bijzondere opsporingsdiensten, OM, Belastingdienst en (rijks)inspecties. Het doel van deze samenwerkingsverbanden is 'integrale ketenhandhaving' op bepaalde thema's of (grootstedelijke) gebieden. De kern van de samenwerking is een gemeenschappelijke gegevensverwer-

king (informatiepositie), prioritering en afstemming van handhavingsinzet. De facto is sprake van de invoering bij de gemeenten van een *risk based approach* in bestuurlijk toezicht en handhaving, gebaseerd op mede strafrechtelijk ingekleurde risicoprofielen en zwarte lijsten. De toepassing van deze vorm van brede integriteitsscreening gaat verder dan voor een rechtmatig gebruik van het BIBOB-instrumentarium geldt. In haar uitspraak Alijda II heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geconcludeerd, dat de huidige wetgeving voor een dergelijke verwerking van strafrechtelijke gegevens door een samenwerkingsverband geen grondslag biedt. Daarnaast heeft de Afdeling de rechtspositie van de geregistreerden op een zwarte lijst versterkt, met name door explicitering van de eisen van een behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking op grond van artikel 6 Wbp.

Anders dan min of meer stilzwijgend aangenomen, meen ik dat de inrichting van multidisciplinaire samenwerkingsverbanden een specifieke wettelijke regeling behoeft. Die opvatting is gebaseerd op het bestuursrechtelijke legaliteits- en specialiteitsbeginsel, alsmede op de grondrechtelijke dimensie van een dergelijke brede bestuurlijke aanpak. Meer pragmatisch gedacht zijn het de risico's van een zekere wildgroei en beperkingen in de nalevingdwang van 'zelfregulering'. Het alternatief is dat de wetgever de verdere rechtsvorming aan de (bestuurs)rechter overlaat. Geen aanlokkelijk alternatief, omdat deze (stilzwijgende) keuze gepaard gaat met langdurige rechtsonzekerheid.

Handhavingprogramma's, zoals 'Veiligheid begint bij voorkomen', kunnen niet volstaan met de aankondiging van een bredere inzet van de bestuurlijke aanpak

Een derde punt betreft de mate van verkokering in het denken over de bestuurlijke aanpak als strafrechtelijk handhavingsalternatief. De ruimte voor een specifiek bestuursrechtelijk, op misdaadpreventie (en –bestrijding) gericht handhavingsbeleid, wordt in steeds sterkere mate beperkt door administratieve lastenreductie op nationaal en Europees niveau en door de harmonisatiedwang in het kader van de interne markt. De dienstenrichtlijn is hét voorbeeld van beide ontwikkelingen, want verplicht immers zowel tot administratieve lastenvermindering als tot toetsing en wederzijdse beoordeling van 'nationale eisen' op basis van aangescherpte criteria.[34] Dit betekent dat in handhavingprogramma's, zoals 'Veiligheid begint bij Voorkomen', niet kan worden volstaan met de aankondiging van een bredere inzet van de bestuurlijke aanpak. Er is kritische (her)bezinning noodzakelijk op de

ruimte die het gemeenschapsrecht (blijvend) biedt voor een dergelijk specifiek nationaal ingekleurd handhavingsbeleid. Bij die analyse dient ook te worden betrokken dat het Hervormingsverdrag een ruimere grondslag voor de ontwikkeling van een Europees strafrechtbeleid bevat, onder meer doordat de huidige bevoegdheidsafbakening tussen strafbaarstelling en strafmaat in belangrijke mate komt te vervallen. Ondanks andersluidende 'bezweringsformules', moet voorts rekening worden gehouden met de grondrechtenjurisprudentie van het Hof van Justitie op grond van het Handvest van de grondrechten, die aan belang wint.[35]

Noten

1 De afkorting BIBOB staat voor: Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.
2 TK 2007-2008, 28684, nr. 119. Dit project is een uitwerking van pijler v van het Coalitieakkoord en van het Beleidsprogramma.
3 Richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.
4 Vgl. het integriteitsregime in artikel 19 van het wetsvoorstel Aanbestedingswet, EK 2006-2007, 30501, A.
5 TK 1999-2000, 26883, nrs. 1-2.
6 De Wet BIBOB, Stb. 2002, 347, is in twee fasen in werking getreden, resp. op 1 september 2002 (Stb. 2002, 502) en 1 juni 2003 (Stb. 2003, 216).
7 De Wet BIBOB kent in art. 5 tevens een voorziening inzake de gunning van overheidsopdrachten door een aanbestedende dienst. Vgl. het (complementaire) art. 19 van het wetsvoorstel Aanbestedingswet.
8 Het onderzoeksrapport Evaluatie Wet BIBOB van 26 maart 2007 (met bijlagenrapport) van Bureau Berenschot, in opdracht van het WODC, sluit aan op de eerdere nulmeting van dit bureau in 2003.
9 TK 2006-2007, 31109, nr. 1.
10 De discussie over toepassing van het BIBOB-instrumentarium op *growshops* gaat voorbij aan het feit dat wet en het besluit al hierin voorzien.
11 Zie de Projectsite Veilige Gemeenten www.projectveiligegemeenten.nl en de verwijzing via de website van het Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid, www.hetccv.nl/dossiers.
12 Zie ABRVS 24 mei 2006, JB (Jurisprudentie Bestuursrecht) 2006, 217 m.nt. dzz (met noot G. Overkleeft-Verburg) betreffende de weigering van een exploitatievergunning voor raamprostitutie, in verband met fiscale antecedenten van de dochter. Bij de Afdeling bleef de weigering overeind. Nadien werd de vergunning alsnog afgegeven.
13 ABRVS 19 september 2007, JB 2007, 196 m.nt. dzz. (Coffeeshop Assen).
14 Evaluatierapport, p. 53 en 54.
15 Vgl. het rapport in opdracht van het WODC van H.G. van de Bunt e.a., *Georganiseerde Criminaliteit in Nederland*. Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit, van 31 augustus 2007, onder meer over het 'verborgen' karakter van de georganiseerde criminaliteit.
16 Evaluatierapport, p. 160.
17 Zie mijn noot bij ABRVS 19 september 2007, JB 2007, 196
18 Evaluatierapport, p. 3, 53 62, 84, 172 en 175.
19 Zie ABRVS 22 november 2006, LJN: AZ2786 en ABRVS 19 september 2007, JB 2007, 196 m.nt. dzz.
20 Vgl. het Van Traa-team in Amsterdam, waaraan bijzondere informatiefaciliteiten waren toegekend.
21 Zie m.b.t. de betrokkenheid van het Cbp mijn noten bij ABRVS 12 juli 2006, JB 2006, 254 (Alijda 1) en ABRVS 4 juli 2007, JB 2007, 165 en NJ 2008,7.
22 Het gaat om de volgende wet- en regelgeving: de Wet bescherming persoons-

gegevens, Wet en Besluit politieregisters, Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, Besluit justitiële gegevens alsmede de Wet algemene bepalingen inzake rijksbelastingen en het Voorschrift informatieverstrekking 1993.

23 Vgl. artikel 18, vijfde en zesde lid, Convenant ketensamenwerking Limburg Zuid.

24 Zie echter artikel 9, derde lid, van het Convenant ketensamenwerking Limburg Zuid, dat onderzoek in samenwerking naar een onroerende zaak uitsluit indien een BIBOB-onderzoek kan worden aangevraagd.

25 Vgl. de effectiviteit van het instrument van het 'bestuurlijk treiteren'.

26 Vgl. ook de ontwikkeling van proportioneel toezicht in het kader van de Kaderstellende visie op toezicht, in het bijzonder de toezichtvisie 'Minder last, meer effect', met zes beginselen van goed toezicht, TK 2005-2006, 27831, nr. 15.

27 De Wet BIBOB kent een inherent risico van *détournement de pouvoir* (artikel 3:3 Awb) en misbruik en oneigenlijk gebruik van procedure en advies.

28 Artikel 10 van de privacyregeling Alijda bepaalt, dat personen van wie gegevens worden verwerkt, hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld worden 'zodra Alijda dit passend oordeelt'. Of deze bepaling uitwerking aan artikel 43 Wbp beoogt te geven, is niet duidelijk.

29 ABRVS 12 juli 2006, JB 2006, 254 m.nt. dzz. (Alijda I).

30 Zie ABRVS 11 augustus 2004, JB 2004, 325 m.nt. dzz. (Boefjesbank).

31 De advocaat van betrokkene had zijn argumentatie sterk toegespitst op het besluitbegrip in de Awb. Weliswaar is de Wbp uitvoerig aan de orde geweest, niet echter de betekenis van het recht van verzet in artikel 40 Wbp.

32 ABRVS 4 juli 2007, JB 2007, 165 m.nt. dzz en NJ 2008, 7, m.nt. dzz. (Alijda II).

33 Zie al eerder: HR 27 februari 2004, NJ 2004, 599 m.nt. YB.

34 De verwachting is dat met name gemeentelijke vergunningenstelsels in de APV het 'slachtoffer' van de lopende screeningsoperatie zullen worden.

35 Zie: G. Overkleeft-Verburg, Het handvest van de grondrechten in de rechtspraak van het Hof van Justitie in: *Getuigend Staatsrecht, Liber amicorum* A.K. Koekoek, Nijmegen 2005, p. 121.

Grijs gebied tussen publiek en privaat bedreigt veiligheid

De overheid bepaalt niet meer exclusief welke onveiligheid wordt aangepakt. Deze beslissingen worden meer en meer genomen door multinationals, midden- en kleinbedrijf en vermogende particulieren. Dit proces heeft uit het oogpunt van effectiviteit voordelen, maar uit het oogpunt van transparantie en verantwoordelijkheid heeft het dilemma's en tegenstrijdigheden in zich. Daarvoor is veel te weinig aandacht. Het veiligheidsbeleid kan hier ernstig onder gaan lijden.

door *Bob Hoogenboom*

Hoogleraar Forensic Buisiness Studies aan de universiteit van Nyenrode.

'Frankly, I'd like to see the government get out of war altogether and leave the whole feud to private industry'
— Major Milo Minderbinder in Catch-22

HUURLINGEN ZIJN ONBETROUWBAAR

Huurlingen zijn volgens Machiavelli in *De Vorst* in de regel gevaarlijk en van weinig nut. Die troepen zijn nooit eensgezind, munten uit door heerszucht en gebrek aan discipline, zijn spoedig ontrouw en gedragen zich laf tegenover de vijand. Dit krijgsvolk trekt slechts ten oorlog ter wille van een loon dat niet voldoende is om hen voor u te doen sterven. Zodra de krijg ontbrandt, maken zij zich uit de voeten. Gehuurd krijgsvolk deugt niet. Gehuurde troepen brengen slechts nadeel en schade. Vreemde hulptroepen zijn nog gevaarlijker dan huurtroepen. Dan kun je immers zeker zijn van je ondergang. Hulptroepen kunnen nuttig zijn voor hem die ze zendt, maar zij zijn bijna altijd funest voor de vorst naar wie ze worden gezonden. Overwinnen zij, dan is hij hun gevangene. Een kundige vorst zal daarom

altijd vermijden zich van dergelijke troepen te bedienen. Machiavelli komt tot de conclusie dat een staat die geen eigen troepen bezit, niet veilig is; hij hangt geheel af van de fortuin en mist de kracht om zich in tijden van tegenspoed te verdedigen. De vorst moet slechts bouwen op wat van hem en niet van anderen afhangt.

Zijn deze denkbeelden van Machiavelli toepasbaar op vandaag? Deze bijdrage gaat over de privatisering van veiligheid. Niet alleen in het Italië van *De Vorst*, maar ook in de westerse wereld en niet alleen in de misdaadbestrijding, zelfs in oorlogvoering. Mijn perspectief is ingegeven door de opmerkingen over huurlingen door Machiavelli. Ik gebruik het woord huurlingen niet om de gehele privatisering van veiligheid of de toenemende outsourcing in de veiligheidssector in een kwaad daglicht te stellen. We moeten ervoor waken om de veiligheidsmarkt over één kam te scheren. In mijn huurlingenperspectief benader ik echter enkele donkere zijden van dit proces. Op de dag dat ik de laatste hand leg aan dit artikel lees ik 's morgens in de krant dat de Britse minister van Binnenlandse Zaken in het nauw is gebracht, nadat is gebleken dat ze heeft verzwegen dat duizenden illegale immigranten banen in de beveiliging hebben gekregen[1]. Het ministerie geeft toe dat zeker 5000 illegale immigranten — andere bronnen spreken over 8000 —als beveiliger werken bij instanties met een verhoogd veiligheidsrisico, waaronder vliegvelden en havens. Eén van de sprekendste voorbeelden is een Algerijn die de auto van de premier moest controleren op explosieven. Ik wil me in het geheel niet mengen in het debat over illegale immigranten en inburgering, waarvan ik vind dat nogal eens sprake is van uitvergroting en zelfs xenofobie, maar gezien vanuit het gezichtspunt van Machiavelli is in hier in theorie sprake van een compromittering van veiligheid. Zo wens ik tegen dit probleem aan te kijken. Maar eerst iets over de context.

HUURLINGEN TE OVER

Er vindt wereldwijd een herschikking plaats in de verantwoordelijkheden voor veiligheid van de publieke naar de private sector. De publieke sector huurt op grote schaal private bedrijven in voor steeds meer taken. In Nederland staan in 1979 9000 geüniformeerde particuliere bewakers geregistreerd, in 2007 ruim 35.000. In 2002 schat het ministerie van Justitie dat in ons land tussen de 500 en 1000 particuliere recherchebureaus actief zijn. Internationaal groeit de veiligheidsmarkt tussen de 7 en 12 procent per jaar. Tijdens de Eerste Golfoorlog, in 1991, was de verhouding publiek en privaat 1:67, nu in Irak 1:10. Dit wil zeggen dat nu op iedere tien militairen een *private contractor* actief is. De rechtshandhaving (*private security)*, de inlichtin-

genwereld (*business/corporate intelligence*) en zelfs de oorlogvoering (*private military companies*) worden geprivatiseerd. In Afghanistan en Irak zijn tientallen private militaire groepen actief (*contractors*) die voor miljarden aan contracten hebben afgesloten en een stempel drukken op de oorlogvoering. Zo groot dat nu stemmen opgaan of de afhankelijkheid van deze *contractors* niet te groot is en of zij wel leveren wat contractueel is bepaald.

Er zijn verschillende verklaringen voor de verschuivingen in verantwoordelijkheid voor veiligheid tussen de publieke en private sector.

1. De grootschalige privatisering van overheidstaken. De staat trekt zich terug op veel beleidsterreinen (energie, publiek transport, onderwijs, sociale zekerheid, gezondheidszorg en veiligheid).
2. Het vertrouwen van de burger in de overheid daalt. Burgers en bedrijven keren zich af van de overheid. Er is kritiek op de bureaucratie, op het tekort aan 'blauw op straat' en er heerst wantrouwen vanwege corruptie.[2]
3. De subjectieve onveiligheid neemt toe. De afgelopen decennia voelen burgers zich onveiliger, hoewel de criminaliteitscijfers dalen. Overheden regeren echter deels op basis van angstbeelden (misdaad, onveiligheid, terrorisme). Er is sprake van een politisering van de onveiligheid[3]: politici exploiteren onveiligheid voor politieke doeleinden. De media, met hun hang naar spanning en sensatie, benadrukken het negatieve nieuws en versterken de subjectieve onveiligheid. Ook beveiligingsbedrijven brengen overzichten uit die steevast wijzen op de toename van fraude, ICT-incidenten, enz. Dit wordt in de literatuur het-loon-van-de-angst-argument genoemd: angst is een politiek en een marktinstrument geworden.
4. Veranderingen in de economische structuur. Ons sociale leven speelt zich overwegend af in de semi-publieke en private domeinen af (recreatie-, woon-, winkel- en bedrijvencomplexen). Het publieke domein verschrompelt, maar de behoefte aan orde en rust op de nieuwe domeinen is even groot, dus hebben Disneyland en Efteling een eigen veiligheidsdienst.
5. Toenemende schade als gevolg van interne criminaliteit en fraude binnen ondernemingen en het internationaal handelsverkeer. De behoefte aan private beveiligers groeit daar.
6. De herdefiniëring van de rol en de functie van staande legers en inlichtingendiensten, die na de Koude Oorlog aan bezuinigingen onderhevig zijn en gelijktijdig ook meer bedrijven zijn gaan inhuren voor steeds meer militaire taken (van logistiek en fysieke beveiliging, naar persoonsbeveiliging, risicoanalyses, *intelligence* en operaties in vijandelijk gebied).

FANTASIELOZE WETENSCHAP

Het politie- en criminologisch onderzoek in de Lage Landen, maar in vrijwel de gehele wereld, is — en blijft — gepreoccupeerd met de publieke sector en voornamelijk met onregelmatig gedrag dat bij het strafrecht aan de orde komt. De Adviescommissie Wetenschap en Technologie buigt zich in 2001 over de kennisinfrastructuur op het gebied van misdaad en straf en spreekt over ad-hoc-onderzoek, beleidsgericht en weinig fundamenteel.

Er wordt veel wetenschappelijk onderzoek gedaan naar een veiligheidsopbouw die links en rechts wordt ingehaald

Veel onderzoek over veiligheid, misdaad en straf voldoet aan al de kenmerken van *normal science*[4]: het is niet vernieuwend, draait om routine en is niet geïnteresseerd in veel wat buiten de gebaande paden gebeurt, waaronder huurlingen. Politie en Justitie zijn en blijven de mentale gevangenis waarin onderzoekers blijven rondwentelen. Het feit dat huurlingen nu ook de politiefunctie uitoefenen, interesseert de wetenschappelijke elite niet. Zij blijven werken in hun gesloten en geblindeerd universum. De financieringsstructuur voor wetenschappelijk onderzoek naar veiligheid houdt dit ook in stand. Er wordt onderzoek gedaan naar een veiligheidsopbouw die links en rechts wordt ingehaald. Dit is vanuit een politiek, beleidsmatig, operationeel en wetenschappelijk standpunt uiterst onbevredigend. We weten te weinig van de onderstromen in de veiligheid en als er al aandacht aan wordt besteed, is deze onvoldoende kritisch.

VOORBIJ HET OVERHEIDSMONOPOLIE

Ons denken over veiligheid vertoont grote hiaten. De politiefunctie is gefragmenteerd door de opkomst van particuliere surveillanten; de inlichtingenfunctie wordt mede uitgevoerd door particuliere bedrijven. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) koopt rapporten van Control Risk, een bedrijf dat wereldwijd dreiging- en risicoanalyses maakt over landen, markten en veiligheidsituaties. De laatste loot van het overheidsmonopolie — het leger — wordt, althans in de Verenigde Staten — in rap tempo overgedragen aan de markt. Huurlingen zijn niet meer weg te denken uit de nieuwe veiligheidsarchitectuur. Het gebeurt allemaal onder de vlag van veiligheid. De gebeurtenissen van 11 september 2001 hebben een grote invloed gehad op de verdere toename van de rol van de veiligheidsindustrie. Hier is niets mis mee. In het licht van de geschetste maatschappelijke verschuivingen zal in toenemende mate sprake zijn van

hybride veiligheidsstructuren, waarin de traditionele overheidsdiensten op steeds meer niveaus private diensten zullen inhuren. We zien dat al in de bewaking van politie- en justitiegebouwen, delen van het arrestantenvervoer, de persoonsbeveiliging, het inhuren van gespecialiseerde private fraudebestrijders door (lokale) overheden en zelfs het inhuren van particuliere surveillanten door gemeenten. 's Nachts rijden meer particuliere surveillanceauto's door het publieke domein dan politieauto's. Particuliere beveiligingscentrales hebben meldkamers die geheel Nederland bestrijken met audio, video en GPS-systemen. Op al deze niveaus zal meer samenwerking plaatsvinden. Ik ben daar een groot voorstander van, mits de veiligheid niet wordt ondermijnd door malafide huurlingen. De belangrijkste politieke vraag voor de komende decennia is *governance of security*: op welke wijze kunnen we het complexe geheel van (semi)publieke en private organisaties sturen én controleren?

MONEY MAKES THE WORLD GO ROUND

Het bevoegd gezag bepaalt immers niet meer exclusief welke onveiligheid wordt aangepakt. Deze beslissingen worden meer en meer genomen door multinationals, midden- en kleinbedrijf en vermogende particulieren. De primaire doelstelling van *contractors* is winstmaximalisatie.[5] Huurlingen worden niet gedreven door ideologische, religieuze, politieke of door het wetboek van Strafrecht ingeven motieven, maar door economische. Dit is volstrekt legitiem. *Policing for profit* is niet voor niets de titel die Nigel South geeft aan zijn beschouwingen over de privatisering van veiligheid. Het blad *Foreign Affairs* schat in 2002 dat alleen al de *private military companies* honderd miljard dollar per jaar omzetten. *The Atlantic Monthly* wijst op de variëteit aan dienstverlening van deze bedrijfstak: inzetten van troepen, bouwen en leiden van militaire bases, training van guerrillatroepen, surveillance and inlichtingenoperaties, plannen en uitvoeren van staatsgrepen en opbouw van landen. Muller en ik wijzen in *Voorbij de dogmatiek* op de vele dilemma's die de privatisering en de toenemende grensvervaging tussen publiek en privaat met zich meebrengen, maar desondanks is sprake van onvoldoende problematisering van de positie van de huurlingen.[6] Heel veel van wat *contractors* doen is nuttig, belangrijk en efficiënt, maar in een rechtsstaat die is gebouwd op een normatief bouwwerk van *checks and balances* en verantwoording en controle van machtsuitoefening in het klein en het groot, worden huurlingen overwegend genegeerd of op een versimpelde wijze weergegeven. In een rechtsstaat wordt het publieke veiligheidssysteem gecontroleerd door democratische organen. Deze zijn niet feilloos, maar zoals Winston Churchill zei, 'dat mag dan zo zijn, maar een beter

systeem hebben we niet'. De private veiligheidsmarkt is veel minder gereguleerd, veel minder transparant en veel minder onderwerp van priemende ogen van politici, beleidsmakers, journalisten en wetenschappers.

In de marges van het internationaal wetenschappelijk politie- en criminologisch onderzoek wordt gewezen op het feit dat de publieke sector een normatief misdaadbegrip heeft en de private sector een pragmatisch misdaadbegrip: misdaad is pas een misdaad als het leidt tot verliezen. Dus de optiehandelaar die aan het einde van de handelsdag zijn dagomzet viert met twee flessen champagne, groet de bedrijfsbeveiligingsbeambte vanuit zijn auto als hij wegrijdt. De beveiligingsbeambte werkt niet vanuit het normatieve of strafrechtelijke kader van de publieke sector. Zijn referentiekader is het bedrijf. Deze verschillen worden nogal eens miskend, of onder het tapijt geschoven.

WINSTMOTIEF EN NETELIGE VRAGEN

Het winstmotief leidt ertoe dat de particuliere veiligheidsmarkt met gespleten tong praat. Enerzijds wordt de publieke taal gesproken (bijvoorbeeld *war on crime*, *war on terror*, (on)veiligheid), maar anderzijds is sprake van strategische ontwijking: de aangiftebereidheid is laag en daalt, veel conflicten worden binnenskamer geregeld (*private justice*). De werkelijkheid van de frontoffice verschilt met die van de backoffice. Bovendien worden in voorkomende gevallen criminele handelingen verricht vanwege het winstmotief. Expertisebureaus kopen gestolen goederen terug uit het criminele milieu en maken zich schuldig aan heling; handelsinformatiekantoren vergaren persoonsgegevens uit afgeschermde databanken en verkopen die aan banken, verzekeraars en advocatenkantoren; recherchebureaus gebruiken methoden die voor de politie verboden zijn.[7] Tussen publiek en privaat ontstaan grijze gebieden waarin strafvordering soms wat creatief wordt toegepast en niet altijd meer duidelijk is wie wat doet voor wie, en wie aan het einde van de dag ergens kan binnenstappen — in de woorden van Arthur Docters van Leeuwen — om te vragen wat er gebeurt en wie daarop kan worden aangesproken. Mits niet geregeld, zal de publieke veiligheid dan worden ondermijnd.

Tussen publiek en privaat ontstaan grijze gebieden, waarin strafvordering soms wat creatief wordt toegepast en niet meer duidelijk is wie wat doet voor wie

GREEN ZONE

Van deze min of meer 'onschuldige' vormen van georganiseerde misdaad is het een grote stap naar de *Green Zone* in Bagdad. Maar dit is niet onbelangrijk om mijn betoog te verduidelijken, en nuttig als een doorkijkje naar wat ons in de toekomst mogelijk staat te wachten. Op internet zijn filmpjes te zien van *contractors* die in de straten van Bagdad voor de grap of uit verveling schieten op burgers en auto's. In de Canadese documentaire *Shadow Company*[8] legt een *contractor* de procedure uit om een auto tot stilstand te brengen: eerst gebaar ik, als er niet wordt geluisterd, schiet ik voor de auto. Als er niet wordt gereageerd, schiet ik op de motorkap en als het dan nog niet doordringt, schiet ik op de chauffeur. Brigadegeneraal Janis Karpinski, verantwoordelijk voor de gevangenis Abu Ghraib — later gedegradeerd tot kolonel — verklaart voor het Congres dat zij rondliep in de gevangenis en militairen zonder insignes en burgers zag, van wie zij niet wist of het militairen of *contractors* waren. Wie is wie, en wie is waarvoor aanspreekbaar?

Dit wordt ook gesignaleerd in een recent verschenen, uiterst kritische geschiedschrijving over de CIA, *Legacy of Ashes.* De auteur, Tim Weiner, wijst op de grootschalige uitbesteding van duizenden functies na het einde van de Koude Oorlog.[9] Ervaren krachten stappen over naar veiligheidsbedrijven en worden vervolgens voor veel geld ingehuurd voor hetzelfde werk. De documentaire *The Corporation*[10] laat een *private business intelligence consultant* aan het woord die het vliegerprincipe uitlegt: 'Ik werk voor publieke en private opdrachtgevers die mij als een vlieger op het strand met een touw sturen in de richting die zij willen (veelal om informatie te verkrijgen). Als er problemen zijn (politieke vragen, publiciteit, gerechtelijke procedures) laten de opdrachtgevers het touw los en kan geen enkel verband worden gelegd met wat ik doe'.

Als de geschiedenis wordt geschreven van het begin van de 21ste eeuw zal het fiasco van de oorlog in Irak een prominente plaats innemen, aldus Jonathan Adler in zijn voorwoord bij *Betraying our troops. The Destructive results of Privatizing War*[11]. De sleutel tot het begrijpen van *'the staggering level of incompetence is the privatizing of the Iraq War'*, aldus Adler. Het bedrijf Kellogg Brown *&* Root (KBR) brengt 84 uur per werknemer per week in rekening, waarvan daadwerkelijk maar een fractie echt wordt gewerkt. De rest van de tijd zitten zij aan het zwembad. Het *Government Accountability Office* (GAO) toont een verschil aan van 1,2 miljard dollar tussen in rekening gebrachte diensten en materiaal en wat het bewuste bedrijf heeft geleverd. De logistieke diensten van *Private Military Companies* (PMC's) werken onvoldoende of worden opgeschort als er te groot gevaar bestaat in

de gebieden. Hierdoor zijn de Amerikaanse troepen verstoken van voedsel, materiaal en munitie op tijden dat zij zelf onder druk staan. Nimmer in de Amerikaanse geschiedenis zijn zoveel *contractors* gebruikt in een militair conflict, maar militaire commandanten kunnen niet vertrouwen op *contractors* als het er op aankomt. Hun bereidwilligheid is afhankelijk van de veiligheidsrisico's die zij lopen. Commerciële belangen zetten de veiligheid op het spel.

WIE IS AANSPRAKELIJK?

The Green Zone is, zoals gezegd, een extreem voorbeeld en speelt zich af in een context die volstrekt anders is dan de veiligheidsdiscussie in de Lage Landen. Dus is nuancering op zijn plaats. Toch zijn er parallellen voorstelbaar tussen de *Green Zone* en Den Haag. De auteur Peter Warren Singer stelt dat de *private military companies* een grote onbekendheid vormen, omdat er te weinig systematische kennis over hen is vergaard.[12] Hetzelfde geldt voor de veiligheidsindustrie in Nederland. Omdat er geen systematische aandacht voor wordt gevraagd, omdat geen wetenschappelijk onderzoek plaatsvindt op een aantal uitzonderingen en omdat veel van het denken over veiligheid zich nog afspeelt in denkkaders die vanuit een 'overheidsmonopolie' vertrekken. De *Green Zone* is onvergelijkbaar met het Haagse Binnenhof, maar dezelfde vragen dringen zich hier op. In een rechtsstaat is het onverantwoordelijk om deze vragen niet te stellen en discussies over veiligheid te laten domineren door politici, beleidsmakers en wetenschappers die een verouderd beeld hebben van de werkelijkheid.

Noten

1 de Volkskrant, 14 november 2007
2 Bayley, D. and Shearing, C. *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization and Research Agenda*, 2001
3 Garland, D. *The Culture of Control*, 2002
4 Kuhn, Th. *The Structure of Scientific Revolutions*, 1962
5 Shearing, C. and P. Stenning, *Private Security*,1987.
6 Hoogenboom, A.B. en E.R. Muller, *Voorbij de dogmatiek*, 2002
7 Hoogenboom, B, *Particuliere recherche* 1987, *Het politiecomplex* 1994, *De privatisering van toezicht en handhaving* 2001, *Voorbij de dogmatiek* 2002, *Grey intelligence in Crime, Law and Social Change* 2007.
8 www.shadowcompany.org
9 Tim Weiner. *Een spoor van vernieling*, 2007.
10 www.thecorporation.com
11 Jonathan Adler, *Betraying our troops. The Destructive results of Privatizing War,* 2007. Zie ook: J. Scahill, *Blackwater. The Rise of the World's most Powerful Mercenary Army,* 2007; R.Y. Pelton, *Licensed to kill. Hired Guns in the War on Terror,* 2006.
12 Peter Warren Singer. *Corporate Warriors. The Rise of Privatized Military Industry,* 2002.

Tsead Bruinja

Dier met de letter a

we zoeken een dier met de letter A
roept ze vanaf het tv-scherm

ze wil me blij maken
en ik zou blij zijn
met haar duizend euro

kat rat poema zebra paard giraf

ze wil me blij maken

het geld brandt al
in mijn broekzak

we zoeken een dier met de letter A

slak pad kakkerlak

elke bal die we raken
is een verrassing

bange bibberende tim
heeft het goed
maar half

dus dertig euro

domkop

we zoeken een dier

jaguar houtworm wandelende tak

nee we zoeken een dier

dier met de letter A

Tsead Bruinja (Rinsumageest, 1974) debuteerde in 2000 met de Friestalige bundel *De wizers yn it read / De wijzers in het rood* (Bornmeer) gevolgd door nog drie Friestalige bundels, waarvan de laatste *Gers dat alfêst laket / Gras dat alvast lacht* (Bornmeer) als titel draagt. In 2003 verscheen zijn Nederlandstalige debuut *Dat het zo hoorde* (Contact) dat in 2004 werd genomineerd voor de Jo Peters PoëziePrijs. In datzelfde jaar verscheen Bruinja's tweede Nederlandstalige bundel *Batterij* (Contact). Met Hein Jaap Hilarides stelde hij de bloemlezing *Droom in blauwe regenjas* – Nieuwe Friese dichters (Contact) samen. In 2007 verscheen ten slotte de bundel *Bang voor de Bal* (Cossee). Bruinja schreef recensies over poëzie voor *Trouw*, *Awater* en *Boeken.vpro.nl* en is redactielid van het poëzietijdschrift *Awater*. Hij publiceerde gedichten in *De Gids*, *Raster* en *De Poëziekrant*.

Partners in veiligheid

Veiligheid in de praktijk: *Ervaringen met de integrale aanpak in Tilburg*

Net zo min als de brandweer verantwoordelijk is voor branden, zijn politie en Justitie verantwoordelijk voor onveiligheid. De brandweer en de politie zijn wél aan te spreken op een goede bestrijding van het betreffende euvel en dienen daarvoor dan ook goed te worden toegerust. Maar de aanpak van onveiligheid vooral ophangen aan de mogelijkheden van politie en Justitie is principieel onjuist. Het denken over integrale veiligheid, zoals dat in de jaren negentig vorm heeft gekregen, moet door een veelheid van instanties worden gedragen. De Tilburgse aanpak leidt tot een begaanbare weg.

door *Godfried van Gestel*

Programmamanager Veiligheid van de gemeente Tilburg.

IN JULI 2003 WERD IN TILBURG EEN JONGEN bij een daad van zinloos geweld doodgestoken. De stad kwam in opstand, de lokale politici buitelden over elkaar heen en het gemeentebestuur moest alle zeilen bijzetten om de zaak niet te laten ontsporen. Tegen die achtergrond presenteerde prof. Fijnaut in november van dat jaar de bevindingen van een commissie onder zijn leiding. De commissie was een jaar eerder op initiatief van het CDA ingesteld om de veiligheidsproblematiek in de stad te bestuderen. De commissie ontwikkelde geen abstracte visie over veiligheid, maar bekeek vooral hoe de bestaande instrumenten en instellingen werden ingezet en wat hieraan kon worden verbeterd. Feitelijk ontbrak het aan regie en samenhang bij de aanpak van onveiligheid, zo constateerde Fijnaut. Maar

wie moest de regisseur zijn en welke bevoegdheden en mogelijkheden had deze, en hoe bereik je samenhang in het veiligheidsbeleid?

REGIE

Tilburg was bij het verschijnen van Fijnauts rapport al gezegend met een Veiligheidshuis. Dit was op initiatief van het Openbaar Ministerie in Breda tot stand gekomen. Door eendrachtige samenwerking met de politie in het district Tilburg, de gemeente en justitiële instellingen (Bureau HALT, reclassering, jeugdzorg, slachtofferhulp, kinderbescherming, verslavingszorg en inmiddels ook maatschappelijk werk en Leger des Heils) is dit initiatief het kroonjuweel van het veiligheidsbeleid. De regie in het Veiligheidshuis in Tilburg is in handen van het Openbaar Ministerie. Het Veiligheidshuis ontwikkelt scenario's en voert die uit voor jongeren die met de politie in aanraking zijn gekomen en voor de aanpak van veelplegers. Het is geen instelling, maar een plaats van samenkomst voor medewerkers van alle eerder genoemde instellingen. Zij doen hun werk niet alleen in het moederbedrijf, maar voor een deel ook in het Veiligheidshuis. Dit betekent dat de betrokken instellingen de inzet voor een persoon veel meer op elkaar afstemmen en dat instellingen zicht krijgen op elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden. Ook kan bij de uitwerking van een scenario veel eerder een aanpassing gedaan worden als iets niet werkt.

Het recidivecijfer voor jongeren is in Tilburg over de periode 2002-2006 gedaald met 49 procent

Hieronder som ik een aantal ervaringen in het Veiligheidshuis over de periode 2003-2007.

1. Door de persoonsgerichte aanpak weten we nu precies om wie het gaat. We hebben 24 minderjarige veelplegers, 63 hardekernjongeren, 503 veel- en meerplegers, 30 verslaafde straatprostituees, zo'n 100 (overlastgevende) verslaafden en dan nog wat gekken en dwazen die problemen maken. Ongeveer 1000 mensen (een half procent van de bevolking) veroorzaken de echte problemen.[1]
2. Het werk van het Veiligheidshuis doet ertoe. Het recidivecijfer voor jongeren is in Tilburg over de periode 2002-2006 gedaald met 49 procent.[2] Het werken met scenario's die nauwgezet worden uitgevoerd, blijkt zijn vruchten af te werpen. Zo wordt al bij een simpele mutatie in de politieadministratie (BPS) actie ondernomen. Alle betrokken partners worden geïnformeerd; gezinscoaches worden ingeschakeld wanneer een 'geval' is besproken. De scenario's worden in het Veiligheidshuis administra-

tief bijgehouden. Het Veiligheidshuis kent een scenario-overleg jeugd, dat ook de zwaarste groep van risicojongeren bespreekt. Afspraken worden gemaakt waarbij de hele keten van preventie, opsporing, vervolging, berechting, uitvoering en nazorgpreventie in het geding is. Voor intensieve begeleiding heeft de gemeente Tilburg *Cross Roads* opgericht, een ordeschool waar jongeren tussen 8 uur 's morgens en 8 uur 's avonds intensief worden begeleid. Dit gebeurt ook tijdens de weekenden en de vakanties. Verder gaat de gemeente, samen met het Bureau Jeugdzorg, het Leger des Heils, Openbaar Ministerie te Breda en het Regionale Instelling voor Beschermde Woonvormen, in 2008 beginnen met een nadetentievoorziening (de Sluis) voor jongeren tot 24 jaar. Dit moet tevens het door de Rekenkamer gesignaleerde probleem van de geringe effectiviteit van de jeugddetentie gaan ondervangen. (zie elders in deze CDV p. xx *red.*)

Door de langdurige samenwerking is er een goed beeld ontstaan van de (risico)jongeren en is bij alle betrokken instanties het inzicht in een integrale aanpak gegroeid.

3. Het scenario kan nog zo goed zijn, het staat of valt bij de uitvoering (de mens als zwakste schakel).
4. Alle goede bedoelingen ten spijt blijft er altijd een categorie lastveroorzakers over die niet kan of wil. Voor deze categorie moet je als samenleving en overheid ook durven besluiten dat het beter is dat we de samenleving daartegen beschermen. Langdurige gevangenisstraffen zijn onontkoombaar voor degene die niet wil.
5. Vast is komen te staan dat een groot deel van onze notoire overlastplegers (ook veelplegers[3]) een verstandelijke beperking heeft. De begeleiding en de zorg zijn daar nooit op afgestemd geweest. Behandelingen konden dus niet aanslaan en mensen bleken dus niet in staat hun criminele carrière te doorbreken. Deze mensen kunnen ook geen keuze maken of ze willen resocialiseren. Hier is landelijk verder onderzoek voor nodig en een probleemgerichte aanpak van deze mensen is van het hoogste belang.

PREVENTIE EN NAZORG

Hoe staat het nu met de andere twee pijlers van het veiligheidsbeleid in Tilburg, preventie en nazorg? Drie jaar na het rapport van de Commissie Fijnaut trad een tweede commissie aan, onder leiding van de Tilburgse hoogleraar Tops. Deze was lovend over de aanpassingen in het veiligheidsbeleid. Maar ook voor de andere twee pijlers bleek na zijn rapportage een goede regie noodzakelijk. Conform het concept van het Veiligheidshuis

besloot de gemeente als reactie op de opmerkingen van deze commissie over te gaan tot oprichting van een zorg- en een preventiehuis. De drie Tilburgse 'huizen' gaan onder één dak opereren.

Dit betekent dat zaken die volledig preventief kunnen worden afgewerkt, daar ook blijven, maar dat zaken die strafrechtelijke of handhavingaandacht behoeven, meteen in de keten kunnen worden betrokken. Het gaat er namelijk niet om dat een jongere die over de schreef gaat wordt gestraft, maar dat deze, eventueel met een stok achter de deur, weer zo snel mogelijk in een preventief traject komt. Hetzelfde geldt voor mensen die uit het strafrechtelijk traject komen en nog — en soms langdurig — in een zorgtraject moeten worden begeleid. De repressieve fase is daar vaak van groot belang. In veel gevallen werken preventie en zorg alleen effectief als er naast de beloning van de hulp en zorg, ook een drang-en-dwang-kader is.

Hiervoor is een sterke cultuurverandering nodig bij de zorg en de handhaving. Zorginstellingen — en dit geldt ook voor onderwijsinstellingen — blijven net zo lang zorgen totdat het echt niet meer kan, soms zelfs tegen beter weten in. Een goede zorg kan echter ook betekenen dat je soms drang-en-dwang moet organiseren, en dan heb je misschien instellingen nodig die de zorg bijna als een natuurlijke vijand ziet. De zorg kijkt soms op een bijna archaïsche wijze naar de politie, terwijl juist de politie vaak een eerste vindplaats is voor mensen met een complex zorgprobleem. De politie heeft in haar taakstelling zelf zorg staan (zorg verlenen aan hen die deze behoeven). Helaas vindt de politie nog te vaak een gesloten deur als zij een zorgklant geholpen wil zien. Dit betekent dat preventieve, repressieve en zorgscenario's én deze ketens op elkaar moeten worden afgestemd. Instellingen zouden als een schil om een complex van problemen heen dienen te gaan staan en in overleg te bepalen welke interventies noodzakelijk zijn en welke achterwege kunnen blijven. Soms zal een instelling ook dingen moeten doen die misschien niet rechtstreeks uit de taakstelling komen. Het leidt echter wél tot resultaat.

PRIVACY

Gezien deze geïntegreerde aanpak lijkt privacy een zeer groot probleem. Kun je informatie uitwisselen tussen de zorgkolom en de Justitiekolom? Het lijkt van niet. Op een privacysymposium voor de zorgwereld, vorig jaar aan de Universiteit van Tilburg, leek aanvankelijk dat er niets kon. Ook heerste binnen de zorgwereld bijna een anarchistische houding ten opzichte van de Justitiekolom. 'Aan politie gegevens over mijn patiënt geven? Over mijn lijk!'. Ik kan mij daar niets bij voorstellen. Privacy be-

TAAKGERICHTE FINANCIERING IS FUNEST

Kritiek op zorg is taboe in de politiek. Dit is alleszins begrijpelijk. Mensen in deze zware bedrijfstak die, net als de wijkagenten, steeds weer te maken hebben met de onderkant van de samenleving en bijna vanuit een onmogelijke positie proberen toch tot verbeteringen te komen, met vaak maar een bescheiden salaris, verdienen groot respect. Het systeem van concurrentie en taakgerichte financiering houdt echter de tekortkomingen in stand. Instellingen in de zorg houden er maar al te vaak halsstarrig aan vast. Je kunt in Nederland geen probleem hebben, of er is wel een instelling of belangengroepering die je helpt. Al heb je een ingescheurde teennagel, dan nog kun je ergens terecht. Maar, o wee, als je twee of meer problemen hebt, dan heb je pas echt een probleem. Zeker als die problemen ook nog eens te maken hebben met de combinatie van zorg en Justitie. We hebben last van mensen met complexe problemen. Er zijn gezinnen waar iedereen werkloos is, geen diploma's worden gehaald, vader een drankprobleem heeft en moeder (als er nog sprake is van een tweeoudergezin) te vaak gaat bingoën, twee zoons geregeld bij de politie zitten en er ook nog een geestelijk gehandicapte dochter is. Waar moet zo'n gezin toch beginnen als het hulp nodig heeft? Eerst moet er een hulpvraag worden gedefinieerd en dan zijn er maar liefst een stuk of acht instellingen die komen 'helpen'. In het beste geval worden de problemen deels overgenomen en het gezin wordt niet gestimuleerd om zelf het heft in handen te nemen. We gaan verzorgen.

De overheid heeft gekozen voor een taakgerichte financiering om de onderlinge concurrentie in de zorg te stimuleren. Dat is heel mooi voor mensen die op internet vergelijkingen kunnen trekken tussen zorgaanbieders, maar niet voor mensen die het begrip 'definiëren van de vraag' niet eens begrijpen. De taakgerichte financiering leidt ertoe

schermt vooral mensen die heel goed voor zichzelf kunnen zorgen. Informatie-uitwisseling helpt echter vaak de mens die dat niet kan, en dát moet prevaleren. In discussies met de zorg, met name met de GGZ, is dat een lastig onderwerp. Men wil alleen informatie geven als de cliënt toestemming geeft. Ik vraag mij af of je aan iemand die denkt dat hij een deurklink is, wel toestemming moet vragen. Net zo goed als dat ik mij afvraag of je een verslaafde straatprostituee met een verstandelijke beperking moet vragen of ze een prikpil wil. Privacy impliceert een keuze en er zijn mensen die

dat instellingen vooral kijken naar het probleem waarvoor zij zijn. Daar worden de turfjes voor de verantwoording gehaald. Tsja, dat er dan nog andere problemen zijn die de inzet van jouw instelling volledig teniet doen, is dan jammer.

Tilburg kende op een bepaald moment drie verslaafde straatprostituees met een IQ lager dan 80. Nummer 1 en 2 waren al vrij snel in verwachting. Wie doet er dan iets? De instelling van mensen met een verstandelijke handicap heeft geen verstand van verslaving, de verslavingszorg kan niets met mensen met zo'n laag IQ, de instelling voor maatschappelijke opvang kan de vrouwen alleen maar een kop koffie geven en de GGD verweert zich met de mededeling dat 'mevrouw geen prikpil wil'.

Behalve deze systeemfouten is er ook sprake van een cultuurprobleem. Ik stoor mij aan zorgaanbieders die het niet hebben over hoeveel patiënten of cliënten zij kunnen helpen, maar over hoeveel bedden zij hebben. Dit geeft kennelijk status. Er waren zorginstellingen die mij wisten te vertellen dat zij het in hun instelling goed op orde hadden, want er waren geen veiligheidsproblemen. Dat de betreffende patiënt buiten de instelling veel overlast veroorzaakte, was toch echt het probleem van de politie.

Gelukkig is dit in Tilburg inmiddels gekanteld. Veruit de meeste zorginstellingen voelen inmiddels hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Enerzijds omdat zij snappen dat ze meer moeten doen om dit soort cliënten of patiënten uit overlastgevende situaties te halen, anderzijds omdat die maatschappij ook gaat reageren (lees ageren) tegen hun cliënt of patiënt. Maatschappelijke opvang, GGZ en verslavingszorg hebben een team opgericht, dat zoveel mogelijk overlastgevende drugsverslaafden, meestal met een psychische stoornis, volgt en aanspreekt. Het probleem verdwijnt niet, maar het wordt wel beheersbaar.

weinig keuzes meer kunnen maken. Het systeem is gericht op weldenkende mensen met een gemiddeld IQ of hoger. Het maakt echter mensen die dit talent niet hebben meegekregen, extra kwetsbaar. Die moet je tegen zichzelf beschermen. Dit hoort namelijk bij een maatschappij die zich voorstaat op haar beschaving.

Privacy wordt te vaak gebruikt als vluchtheuvel om informatie niet uit te wisselen. Ik ben er nog niet uit of dit komt door een gebrek aan kennis omdat men denkt dat het niet mag, of omdat men, om onduidelijke reden,

niet wil. Privacy lijkt vooral een spook te zijn dat mensen angstig maakt om samen te werken.

REGIEFUNCTIE GEMEENTE

Zoals hierboven beschreven, zijn duidelijke regie en samenhangende aanpak belangrijke factoren voor het succes van het Veiligheidshuis. Het Openbaar Ministerie is hierin ook geaccepteerd en heeft de wettelijke bevoegdheden. Voor de twee fases buiten de handhavingsfase, preventie en zorg, wordt vooral naar de gemeente gekeken. Gemeentes worstelen met dit vraagstuk: regie, faciliteren, randvoorwaarden scheppen, kaders stellen of soms ook een beetje bepalen?

In Tilburg is lang gedacht dat vooral professionals de oplossing voor de problemen moesten bedenken. De gemeente zou dit subsidiëren. Daarom is gekozen voor een beleidsarme invulling. De professionals zijn aan zet.

Helaas moet ik constateren dat deze denkfout uit de jaren tachtig en negentig veel problemen heeft veroorzaakt. Natuurlijk kent Tilburg professionele instellingen waarin uitermate professionele mensen werken, met hart voor de zaak. Maar dit moet wel gebeuren onder een gemeenschappelijke visie en in samenhang vanwege de complexiteit van de problematiek, anders rendeert de inzet niet.

CONCLUSIE

Tilburg is de zesde stad van het land en komt niet voor op de lijst-Vogelaar. Onze bestuurders en politici keken enigszins beteuterd op toen ze het nieuws hoorden. Kennelijk tel je dan niet echt mee als grote stad. Ik beschouw het als een groot compliment voor de Tilburgse aanpak.

Door deze aanpak zien we ook dat het in onze probleemwijken niet meer gaat over veiligheid in enge zin. Als burgemeester Vreeman tijdens zijn wijkbezoeken luistert naar de problemen van wijkbewoners, zijn het allang niet meer alleen veiligheidsproblemen die voorbij komen. Het zijn problemen die te maken hebben met welzijn; en een veilige wijk is een basisvoorwaarde voor welzijn. Ook wanneer armoedeproblemen niet goed worden aangepakt, leiden zij uiteindelijk tot onveiligheid. Vervang in de armoedenota van de gemeente Tilburg het woordje armoede door veiligheid en je hebt een nota waarin bijna exact dezelfde aanpak staat omschreven voor exact dezelfde gebieden en exact dezelfde mensen.

Onveiligheid — overlast, drugsgebruik en veelvoorkomende criminaliteit — is vooral een uiting van onjuist preventief optreden.

Onveiligheid is ook het resultaat van het ontkennen van zorginstel-

lingen dat zij een verantwoordelijkheid hebben in het voorkomen van onveiligheid. Het is ook het resultaat van beleid dat was gericht op alleen repressieve politie-inzet. In dit verband valt het te betreuren dat de politie de functie van wijkagent na de grote reorganisatie van 1994 tot enkele jaren geleden, heeft afgeschaft.

Het rapport-Fijnaut heeft als maatregelenprogramma absoluut zijn vruchten afgeworpen. Door het nemen van concrete en zichtbare maatregelen blijkt dat gemeente en instellingen er wel degelijk toe doen. De samenleving is misschien niet zo maakbaar als we zouden willen geloven, maar zij is wel degelijk beheersbaar. 'Fijnaut' was vooral een goed advies voor onze 'brandbestrijding'. Het onderzoek van de Commissie Tops heeft ons geleerd dat we het veiligheidsthema in enge zin (redeneren vanuit onveiligheid) moeten verbreden naar veiligheid als basisvoorwaarde, in samenhang met andere thema's.

HOE VERDER?

Mijn ervaringen in Tilburg hebben mij geleerd dat regie en samenhang op dit moment de sleutelwoorden zijn en niet alleen binnen het veiligheidsvraagstuk. Dit betekent dat zorg en handhaving in elkaars verlengde moeten gaan werken en dat handhaving in de preventieve fase, maar ook in de zorgfase van nut kan zijn. Net zo goed als we in puur repressieve trajecten nog blijven zorgen, moeten we aan de voor- en achterkant misschien iets meer gaan handhaven.

Wij denken graag in systemen, waardoor problemen enkelvoudig en overzichtelijk worden. Problemen zijn echter complex, of het nu over veiligheid gaat, armoede of welzijn. Je moet deze problemen dan ook vanuit het complex te lijf gaan zonder dat je verzandt in het idee dat alles met alles samen hangt. Zet vanuit het complex de juiste middelen in en benader het probleem niet vanuit de instellingen. Ik weet dat dit effect heeft op het zorgstelsel en de financiering. Beloon om die reden de keten- of schilaanpak die daadwerkelijke oplossingen biedt, in plaats van de taakgerichte financiering (zie voor mijn bezwaren daartegen het kader bij dit artikel). Maar beloon in ieder geval de mensen beter, die er toch steeds maar weer voor zorgen dat het schrobputje van onze maatschappij niet dichtslibt.

Noten

1 Cijfers van februari 2007.
2 Zie Joop Moerkens, *Een eerste zwaluw in de lucht* . Rapport van de afdeling onderzoek van de gemeente Tilburg, oktober 2007.
3 Er is een percentage van 25 procent genoemd, maar dat is bij het ontbreken van diepgaand onderzoek nog niet bevestigd.

Naar een betere wijkpolitie: *De Engelse aanpak*

Kleinschalige, probleemgerichte politiezorg in wijken en buurten is enigszins in het verdomhoekje geraakt. De bedrijfsmatige, op harde resultaten gerichte aanpak die nu in het politiebeleid wordt voorgestaan, is daar mede debet aan. Toch mogen de positieve effecten van dit type politiewerk bepaald niet worden onderschat. Mensen voelen zich minder gauw slachtoffer, het gevoel van onveiligheid vermindert, en ten slotte is het gezag en het aanzien van de politie er ten zeerste bij gebaat. Het is daarom alleszins de moeite waard de wijkpolitie in haar rol van hoeder van veiligheid in de wijken te versterken. De aanpak die Groot-Brittannië volgt, kan daarbij behulpzaam zijn.

door *Lodewijk Gunther Moor*

Directeur van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP).

VEILIGHEID: HET STRAFRECHT IS NIET ALLEEN ZALIGMAKEND

Of mensen zich veilig voelen in een samenleving, hangt maar zeer ten dele af van de werking van het strafrecht[1]. Neem de manier waarop de bevolking is samengesteld. Wanneer het aantal ouderen groeit, zal de behoefte aan veiligheid toenemen. Immers zij zijn het die zich het meest onveilig voelen. Zouden daarentegen de jongeren overheersen, dan doet zich het tegenovergestelde effect voor. Nu valt niet te ontkennen dat een aantal belangrijke graadmeters die invloed hebben op de wijze waarop burgers hun veiligheid beleven, zich al geruime tijd niet in de goede richting bewegen. Een advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) wijst op verminderde sociale cohesie in woonwijken, op vergrijzing, toene-

mende sociaal-economische problemen en de multiculturele samenstelling van bepaalde wijken. Ook het afgenomen vertrouwen in de overheid komt, volgens de Raad, het veiligheidsgevoel niet ten goede.[2] Desgevraagd hebben burgers toch al geen hoge verwachtingen van de veiligheid in de maatschappij van de toekomst. Een grote meerderheid (ruim driekwart) van de ondervraagden verwacht dat de problemen rond veiligheid en criminaliteit in 2020 (veel) groter zullen zijn dan nu. Dat in hetzelfde jaar wetten en regels beter zullen worden nageleefd, wil er bij bijna tachtig procent niet in.[3]

Als verklaring voor dit gevoel van onveiligheid bij velen, wijst het Sociaal en Cultureel Planbureau op de open grenzen van Nederland, het toegenomen vrije verkeer van mensen, de verbetering van computerfaciliteiten. Ook andere maatschappelijke trends spelen een rol: schaalvergroting van ondernemingen, toenemende complexiteit van organisaties en groeiende afhankelijkheid van geautomatiseerde systemen. Criminelen profiteren van de vergrote mobiliteit van mensen, goederen en diensten, en de voortgaande technologische ontwikkeling. Hetzelfde kan worden gezegd van de voortschrijdende verstedelijking van Nederland en de groei van het aantal immigranten.

Meer nadruk op strafrecht is niet genoeg om maatschappij veiliger te maken

Dit alles betekent dat meer nadruk op het strafrecht ontoereikend is om de maatschappij van morgen veiliger te maken. Zeker wanneer dit gebeurt bij wijze van repressieve reflex, is de kans groot dat het gezag achter de onaangename feiten aan blijft lopen. Kleinschalige, probleemgerichte politiezorg in buurten en wijken heeft dan minder effect, terwijl juist deze zorg de kansen op crimineel gedrag verkleint. Is deze zorg effectief, dan neemt de veiligheid in objectieve en subjectieve zin toe.

Om die zorg effectief te maken, is samenwerking tussen politie, Justitie en andere overheidsdiensten al jaren praktijk. Gaandeweg heeft deze samenwerking zich verbreed tot publiekprivate arrangementen met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het initiatief en de leiding bij de totstandkomende samenwerkingsverbanden lag aanvankelijk overwegend bij de (lokale) politie, geruggensteund door het gedachtegoed van Politie in Verandering.[4] Deze ontwikkeling werd begunstigd door de gebiedsgebonden oriëntatie, waartoe steeds meer korpsen overgingen. De gebiedsgebonden organisatie van het politiewerk vergemakkelijkte het aangaan van samenwerkingsverbanden met bewoners en bedrijven, in stadswijk of gemeente.

POLITIE ALS VOORTREKKER

Zonder de signaalfunctie, de inzet en de aanjaagfunctie van de politie zouden de ontstane lokale veiligheidsnetwerken nooit zo'n hoge vlucht hebben genomen. Of, zoals een rapport uit 2004 stelt: 'Zonder de inzet, persoonlijke betrokkenheid en het enthousiasme van bijvoorbeeld een wijkagent zouden meerdere van de onderzochte netwerken vermoedelijk nooit zijn ontstaan of hun aanloopproblemen niet hebben overleefd'.[5]

Maar inzet en enthousiasme van de wijkpolitie lijken sinds enige tijd alweer wat over hun hoogtepunt heen. De wijkpolitie maakt terugtrekkende bewegingen, zonder er overigens uit te stappen. 'De brede, vaak initiërende en stimulerende bijdrage van de politie, gebaseerd op grote persoonlijke inzet, wordt vervangen door een beperktere bijdrage waarbij de politie slechts als sluitstuk van het netwerk wordt voorgesteld', stellen de auteurs van genoemd rapport.[6] Er ontstaat een tweede generatie netwerken. Bij de eerste generatie stond de samenwerking voorop, waarbij werkwijzen van afzonderlijke partijen soms aanzienlijk met elkaar verweven raakten. Om samenwerking gaat het bij de tweede generatie weliswaar ook, maar deze is minder hecht. Er is een striktere scheiding tussen verantwoordelijkheden van diverse partijen, waarbij het vooral de engere taakopvatting van de wijkpolitie is die het verschil maakt. De wijkpolitie wil niet langer verantwoordelijkheid dragen voor het netwerk als geheel. Dit uit zich bijvoorbeeld in het afstoten van de coördinatietaak, van een voorzitterschap, van de bijdrage aan een deelproject of het niet meer willen dragen van bepaalde kosten.

Uiteenlopende ontwikkelingen spelen hier een rol. Zo heeft de rijksoverheid sinds enige jaren pogingen ondernomen om meer greep te krijgen op het lokale politiewerk: er is sprake van prestatiecontracten, nationale prioriteiten, meetbare doelen. Vooral sturing op meetbare prestaties heeft grote invloed op het politiewerk in de korpsen. Activiteiten in de preventieve sfeer laten zich niet uitdrukken in getallen, en lijken niet te worden beloond. Hetzelfde geldt voor het zoeken van samenwerking met andere partijen en het participeren in lokale veiligheidsnetwerken.

Een tweede factor is de toenemende belasting van de politie, die daarom ook wel wordt aangeduid als 'een organisatie met louter prioriteiten'. Dit maakt het in de ogen van de politieleiding bezwaarlijk om de grote inzet voor de lokale netwerken vol te houden. Mede als gevolg van deze overbelasting is de politie al enige tijd verwikkeld in een kerntakendiscussie. Bij de leiding van de Nederlandse politie tekent zich eenstemmigheid af over vier taken die als 'superkerntaken' worden aangemerkt. Volgens *Politie in*

ontwikkeling, een rapport van de Projectgroep Visie op de politiefunctie van de Raad van Hoofdcommissarissen, zijn dit:

* beschermen van de openbare orde tegen dreigende verstoringen al dan niet op grote schaal;
* verlenen van noodhulp, al dan niet in samenwerking met brandweer en GGD;
* opsporen van delicten met een duidelijke opsporingsindicatie;
* signaleren en adviseren; deze taak vindt niet zijn oorspong in de Politiewet 1993, maar vloeit volgens de projectgroep voort uit de eerste drie taken. 'Waar het om gaat is dat de politie vanuit haar operationele ervaringen, de daarmee samenhangende informatiepositie en haar professionaliteit problemen op het gebied van veiligheid signaleert en waar mogelijk omvormt tot adviezen aan andere actoren, vooral wat betreft de verantwoordelijkheid van deze partijen voor hun bijdrage aan veiligheid.'[7] De politie in de rol van gezaghebbende leermeester en gangmaker.

Het onderhouden van lokale netwerken sluit in deze visie bepaald niet naadloos aan bij de veronderstelde kerntaken. De politie neemt daarmee enige afstand van het leerstuk van de vermaatschappelijking, dat de afgelopen decennia haar denken en handelen heeft bepaald. In de geest van dit leerstuk verlegde de politie haar aandacht van rechtshandhaving naar een aanpak van problemen die aan ordeverstoring en misdaad ten grondslag liggen; participatie in lokale netwerken en een grote mate van lokale bekendheid golden daarbij als onmisbaar. Maar de tijden lijken veranderd. Want vandaag de dag is de nadruk in het politiewerk weer meer op rechtshandhaving komen te liggen. Deze opvatting leeft overigens sterker bij de politieleiding dan bij de wijkagenten die nog actief zijn in de lokale netwerken. Deze politiemensen voelen zich soms onvoldoende gesteund door het hoofdbureau: 'Het is soms wel moeilijk om bij de leiding steun te vinden voor bepaalde activiteiten in het kader van een wijkprogramma. Het wordt gemakkelijk ondergesneeuwd door andere prioriteiten die altijd weer zwaarder wegen'.[8] Ook een activiteit als bemiddeling in buurten stuit op toenemende reserves bij de leiding van korpsen. Hoe dan ook, de wijkpolitie staat onder druk. Het adagium dat de wijkpolitie er is voor burgers als ze daar om vragen, spreekt niet langer vanzelf.

Het adagium dat de wijkpolitie er is voor burgers als ze daar om vragen, spreekt niet langer vanzelf

NAAR EEN NIEUW ELAN

De tanende aandacht voor de vermaatschappelijking van de politie, zoals deze tot uiting kwam in het functioneren van de wijkpolitie, doet geen recht aan de leefsituatie van burgers in buurten en wijken. 'In veel buurten en wijken zijn bewoners gigantisch uitgekeken op de overheid', zei de voorzitter van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP), prof. mr. Pieter van Vollenhoven, op de conferentie *Welzijn versterkt veiligheid* op 29 november 2002 in Amersfoort.[9] In deze buurten en wijken is de leefsituatie voor bewoners vaak onleefbaar geworden. Rondzwervende dealers en junks, dronkaards en psychoten die de omgeving terroriseren, allerlei vormen van geweld, overlast en langdurige conflicten, woninginbraak en verloedering, rondhangende jongeren en scheurende automobilisten, het zijn allemaal fenomenen die bij bewoners angst en ongerustheid veroorzaken. Natuurlijk is de ene buurt of wijk de andere niet. Maar hoe dan ook, alle buurten en wijken hebben gemeen dat de politie als geen andere instantie bewoners kan geruststellen. Zij heeft in dit opzicht een unieke positie, haar geweldsmonopolie is daaraan niet vreemd. De politie is bij uitstek in staat bij te dragen aan veiligheid van de samenleving. Dat begint aan de voet van de samenleving: de leefsituatie van burgers in buurten en wijken. *Going local,* zoals de Engelse politie het noemt. Waar het op aan komt, is dat de politie burgers in hun leefomgeving geruststelt en daardoor onherbergzaamheid voorkomt. Daarom is het project *reassurance policing* een interessante ontwikkeling. Deze uit Engeland en Wales overgewaaide wijze van politieoptreden maakt het kiezen van een passende aanpak van problemen in buurten en wijken mogelijk. Bewoners spelen hierbij een uitdrukkelijke rol.[10]

Politiewerk in deze zin versterkt sociale cohesie in buurten en wijken, bouwt sociaal kapitaal op, leidt tot effectieve vormen van gemeenschapszin en creëert nieuwe vormen van samenwerking. Bewoners krijgen weer grip op hun eigen buurt, ook al zal dat vaak langzaam gaan, waardoor gevoelens van onbehagen verdwijnen. Maar dat optreden zal steeds moeten in nauwe samenwerking met andere partners. Gemeente, hulpverlening, winkeliers, horeca, noem maar op. De huidige spanningen in lokale gemeenschappen maken duidelijk dat samenleven steeds moeilijker is. Er zal veel energie nodig zijn om deze problemen aan te pakken. Aanpak van problemen op het niveau van de leefomgeving van de burgers, ook door de wijkpolitie, blijft van essentieel belang.

Reassurance policing biedt de wijkpolitie mogelijkheden de leefsituatie van bewoners weer centraal te stellen. Britse politiechefs hebben de grondslag hiervoor gelegd. Zij constateerden een kloof tussen objectieve en sub-

jectieve veiligheid.[11] Uit de jaarlijks gehouden *British Crime Survey* (BCS), bleek tussen 1997 en 2001 een daling in de geregistreerde criminaliteit. In dezelfde BCS is ook gemeten hoe respondenten denken dat de criminaliteit zich over de afgelopen twee jaar heeft ontwikkeld. Daarbij kwam naar voren dat vele respondenten dachten dat de criminaliteit enigszins of juist veel was toegenomen. Ook bevond het vertrouwen in de politie zich op een absoluut dieptepunt.[12] Om de kloof te dichten en het vertrouwen in de politie te herstellen, stelden de initiatiefnemers van *reassurance policing* voor het wijkgerichte werken van de politie in Engeland en Wales een nieuwe impuls te geven. In wijken zou de politie juist die problemen dienen aan te pakken die bewoners als het meest storend ervaren. Dit kunnen allerlei vormen van criminaliteit zijn, maar ook overlast en allerlei vormen van *incivilities* (bijvoorbeeld hufterigheid).

Dennis O'Connor, toenmalig korpschef van de *Surrey Police Force*, zocht korpschefs die een pilot wilden steunen. Zijn inspanningen resulteerden in verkennende studies bij acht korpsen in zestien wijken, in zeer verstedelijkte, semi-verstedelijkte en landelijke gebieden. Dit project kreeg de naam *National Reassurance Policing Programme* (NRPP). Het NRPP was gericht op de volgende doelstellingen:

* afname in de gevoelens van onveiligheid bij bewoners;
* afname in antisociaal gedrag in wijken en toename van de leefkwaliteit in wijken;
* toegenomen tevredenheid over het politieoptreden en toegenomen vertrouwen in de politie van bewoners;
* versterkt sociaal kapitaal in wijken.

Daarbij werden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

* aanwezigheid van zichtbare, toegankelijke en lokaal bekende wijkpolitie;
* betrokkenheid van de lokale gemeenschap bij het vaststellen van prioriteiten van de wijkpolitie en betrokkenheid van bewoners bij de aanpak daarvan;
* doelgerichte en probleemoplossende activiteiten van de politie in de aanpak van criminaliteit en overlast die lokaal de hoogste prioriteit heeft.

Dit werd in de handleiding vertaald in de volgende principes:

* de wijkpolitie dient vertrouwen van bewoners te verwerven door die problemen aan te pakken waarvan bewoners de meeste last ondervinden.

De wijkpolitie geeft bewoners inspraak. Betrokkenheid van bewoners bij het politieoptreden geldt als sleutel tot succes;
* de wijkpolitie zorgt voor uitvoering die voor bewoners zichtbaar is. Hierdoor kan de wijkpolitie bewoners duidelijk maken dat er aan hun problemen wordt gewerkt;
* de wijkpolitie opereert doelgericht. Zij maakt maximaal gebruik maken van beschikbare *intelligence* in het identificeren en aanpakken van de aan de geconstateerde problemen ten grondslag liggende oorzaken;
* de wijkpolitie kiest voor een integrale aanpak. Zij werkt samen met alle betrokkenen.
* de wijkpolitie gebruikt haar toegewezen capaciteit. Haar agenten zijn volledig vrijgemaakt voor het wijkwerk en worden niet gebruikt voor andere taken.

Welke betekenis kan men in de Nederlandse context toekennen aan *reassurance policing*? Het huidige bedrijfsmatige denken van de Nederlandse politie brengt een verwijdering tussen politie en burgers met zich mee. Dit geldt ook voor de wijkpolitie. Ook die mikt op harde resultaten, waarbij 'zachte' contacten met bewoners geen streepjes aan de balk zetten. In de huidige Nederlandse context zijn bewoners doorgaans slecht op de hoogte van doelstellingen, prioriteiten en plannen van de wijkpolitie. Geregeld lijken bewoners geen enkele invloed op het beleid van de politie van hun buurt te hebben. Dit bepalen de professionals zelf wel, zonder hinder te ondervinden van die lastige bewoners. Het is de vraag of deze houding bevorderlijk is voor de effectiviteit van het optreden van de politie. In ieder geval schaadt het de legitimiteit en het gezag van de politie.[13] Met *reassurance policing* kan de wijkpolitie in buurten en wijken weer gezag verwerven door bewoners serieus te nemen, een persoonlijke benadering te hanteren, externe normen niet te willen opleggen, discussies over verschillende werkelijkheidsbelevingen aan te gaan, kortom, door benaderingen te kiezen waarvan de sociale cohesie opnieuw groeit, vertrouwen ontstaat en verhoudingen normaliseren. Het lijkt dan ook alleszins aanbevelenswaard te bekijken in hoeverre deze nieuwe benadering op de Nederlandse situatie kan worden toegepast.

Het huidige bedrijfsmatige denken van de Nederlandse politie brengt een verwijdering tussen politie en burgers met zich mee

Noten

1 Deze analyse is gebaseerd op Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, *Veiligheid als bestuurlijke opdracht,* Dordrecht, 2007.
2 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Sociale veiligheid organiseren: naar herkenbaarheid in de publieke ruimte,* RMO-advies, Den Haag: Sdu uitgevers, 2007, p. 25.
3 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 2004,* p. 479
4 Projectgroep Organisatiestructuren, *Politie in verandering,* Den Haag, 1977.
5 Jan Terpstra en Roderik Kouwenhoven, *Samenwerken en netwerken in de lokale veiligheidszorg,* Zeist / Apeldoorn: Kerckebosch / Politie en Wetenschap, 2004, p.177.
6 Terpstra en Kouwenhoven, *a.w.*, p. 185.
7 Projectgroep Visie op de politiefunctie van de Raad van Hoofdcommissarissen (2005), *Politie in ontwikkeling*, Den Haag: Nederlands Politie Instituut, 2004, pp. 66-67.
8 Terpstra en Kouwenhoven, *a.w.*, p. 190.
9 SMVP, Verdiwel en Landelijk Expertisecentrum Buurtbemiddeling, *Welzijn versterkt veiligheid. Betrokken burgers in leefbare wijken,* Dordrecht/Utrecht: SMVP/Verdiwel, 2003. Zie ook *Welzijn versterkt veiligheid. Een handreiking voor de praktijk,* Utrecht/Dordrecht: Verdiwel, MO Groep en SMVP, 2004.
10 Zie Paul Ponsaers en Lodewijk Gunther Moor (eds.), *Reassurance policing: concepten en receptie*, Brussel: Politeia, 2007. Patrick Van Calster en Lodewijk Gunther Moor (red.), *Reassurance policing: en alliantie tussen burgers en politie?,* Dordrecht: SMVP, 2007.
11 Association of Chief Police Officers in England, Wales en Northern Ireland (ACPO), *Reassurance – Civilty First; A Proposal for Police Reform*, London, 2001.
12 Nicholas, S.*&* Walker, A., *Crime in England and Wales 2002/2003. Supplementary Volume 2: Crime, disorder and the Criminal Justice System – public attitudes and perceptions.* Research, Development and Statistics Directorate of the Home Office, London, 2004.
13 Zie Lodewijk Gunther Moor en Kees van der Vijver (red.), *Het gezag van de politie*, Dordrecht: SMVP, 2000. M.S. de Vries en C.D. van der Vijver, *Beelden van gezag bij de bevolking en bij de politie*, Dordrecht: SMVP, 2002. SMVP, *Politie en haar gezag,* Dordrecht, 2002.

Visie op opsporingstaak van politie ontbreekt

Met de opsporingstaak van de politie blijft het behelpen. Deze is sterk gefragmenteerd, ook nu er een landelijke recherche is doorgevoerd. Wat ontbreekt, is een duidelijke visie op de opsporing, waarin ontwikkelingen aan vraag- en aanbodkant op elkaar worden betrokken. Onderzoek wijst uit dat het nog niet zo eenvoudig is om onderscheid aan te brengen naar ernst, schaal of organisatiegraad van criminaliteit.

door *Frits Vlek*

Programmadirecteur Politie en Wetenschap. Dit is een meerjarig programma voor wetenschappelijke kennisontwikkeling en overdracht op het gebied van politie en veiligheid. Het is een zelfstandig onderdeel van de Politieacademie. De auteur heeft dit artikel op persoonlijke titel geschreven.

DE POLITIE IS VAN OUDSHER ÉÉN VAN de kernspelers op het vlak van de misdaadbestrijding. Weliswaar niet de enige, maar wel één die er in de volksmond het meest toe doet en er het meest mee wordt geassocieerd. Dit beeld van de politie als *primaire crime fighter* is lange tijd redelijk ongeschonden in stand gebleven. Het is zelfs resistent gebleken tegen twee ontwikkelingen. Enerzijds de nogal ingrijpende verandering die zich in het opsporingslandschap heeft voltrokken met de onstuimige opmars van zowel de bijzondere opsporings- en inspectiediensten als de private veiligheidsdiensten, met als gevolg een sterke fragmentering en privatisering, waarbij de politie links en rechts wordt gepasseerd. Tegelijk is het opmerkelijk dat deze ontwikkeling de kern van het politiewerk nauwelijks heeft aangetast. En die is, in lijn met het nog immer dominante model, niet zozeer gelegen in boeven vangen, maar in wat in vakjargon heet de *reproduction of social order*. Hoewel het publieke beeld van de politie als *primaire*

crime fighter in stand blijft, maakt dit nog iets anders duidelijk. Namelijk waarom een al dan niet vermeend falen of tekortschieten van juist de politie zo'n krachtige voedingsbron is van maatschappelijke onrust en twijfel over de vraag of de overheid wel voldoende haar kerntaak behartigt: zorgdragen voor rust en veiligheid. En waarom omgekeerd diezelfde overheid, lees de landelijke politiek, er alles aan gelegen is om de politie bij de les te houden en op de huid te zitten als maatschappelijke twijfel ontstaat over de kwaliteit en de effectiviteit van haar functioneren. In dit geval toegespitst op haar bijdrage aan de misdaadbestrijding. En het kan nauwelijks worden ontkend dat de politie wat dit betreft publicitair in zwaar weer verkeert.

Het impliciete uitgangspunt bij dit themanummer lijkt hiermee enigszins in strijd. De suggestie is dat politie (en Justitie) op het terrein van de misdaadbestrijding heel wat vooruitgang hebben geboekt. Alleen lijkt de burger daar, gek genoeg, nog niet van doordrongen. Hoe zou dát nou komen? Ziet de burger het niet goed, op het verkeerde been gezet misschien door eenzijdige beeldvorming in de media — twee hardnekkige misvattingen, en niet alleen in politiekringen —, of gaat het misschien toch minder goed met de criminaliteitsbestrijding als we wel geneigd zijn te denken?

Het publieke beeld van de kwaliteit en de effectiviteit van de politiële opsporing wordt sterk bepaald door crises. Niet alleen van een ernst en een impact als de crisis gerapporteerd in het rapport van de Commissie Van Traa. Ook geruchtmakende zaken van al dan niet vermeend politieel en justitieel falen, waarvan we recent een aantal hebben gehad (Schiedammer parkmoordzaak, Deventer moordzaak, Lucia de B.) dragen eraan bij. Nu zijn crises als hiervoor beschreven tevens belangrijke leermomenten, ze vormen vaak de opmaat voor daadwerkelijke verandering. Belangrijk in dit verband is dan ook behalve de vraag wat zij ons leren over de toestand van de opsporing en ook of lessen daadwerkelijk worden geleerd en in praktijk gebracht. Op dit punt wil ik de politie als lerende organisatie in mijn beschouwing onder de loep nemen.

FRAGMENTATIE

De organisatie en de inrichting van de politiële opsporing kenmerkt zich door sterke fragmentatie. Die maakt het zelfs voor ingewijden lastig om een enigszins volledig en goed overzicht te hebben. De oorzaak is deels gelegen in de regiovorming en twee belangrijke inrichtingsprincipes daarbij: decentraal tenzij en de generale taakstelling. Niet alleen het ontwerp van de politiewet van 1994 is doordesemd van het principe van 'decentraal

tenzij', het heeft ook zijn neerslag gekregen in de inrichting van de korpsen. De wet kent korpschefs en korpsbeheerders wat dit betreft de nodige vrijheid toe. Vrijwel alle korpsen echter hebben hun organisatie ingericht langs de lijnen van *Politie in Verandering*.[1] Dat wil zeggen, opgebouwd van 'onderop', met de gebiedsgebonden basispolitiezorg als breed fundament voor de maatschappelijke inbedding van de politie. De generale taakstelling maakt daarvan onlosmakelijk deel uit. De consequenties zijn tamelijk verstrekkend geweest, met name voor de inrichting, de kwaliteit en, niet te vergeten, de prioriteit van de opsporing.

Ook de organisatie van de opsporing heeft het principe van 'decentraal tenzij' gevolgd. De aanpak van de wijkgebonden, veelvoorkomende criminaliteit werd ondergebracht in de generale taakstelling van de gebiedseenheden. Wijkoverstijgende en georganiseerde criminaliteit waren voor de 'echte' recherche, die veelal op regionale schaal was georganiseerd. De hierdoor ontstane tweedeling in kleine en middencriminaliteit, liet een gat vallen inzake de aanpak van de bovenregionale, landelijke en internationale georganiseerde criminaliteit. Die werd gaandeweg het domein van een nog steeds uitdijend, bijzonder stelsel van interregionale, bovenregionale en, recent, landelijke teams en diensten, al dan niet met een functionele specialisatie (zoals de fraudeteams).

De aanpak van de veelvoorkomende kleine criminaliteit behoorde, als gezegd, tot het brede, generale takenpakket van de gebiedseenheden die de basispolitiezorg leveren. Die had daar tot voor kort nauwelijks prioriteit.[2] De politie in de wijk houdt zich amper bezig met opsporingsactiviteiten. Ze is overwegend bezig met het bewaren van (sociale) orde, rust en vrede, geheel in lijn met het model van de *reproduction of social order*. Pas onlangs is een even interessante als veelbelovende verschuiving waar te nemen van generale taakstelling naar integrale, gebiedsgebonden taakuitoefening. Gevoed door de opkomst van gebiedsgebonden opsporing is een praktijk ontstaan, waarbij inspanningen van wijkteams en per district georganiseerde recherche-eenheden, beter op elkaar worden afgestemd. Gevolg is dat ook wijkagenten hun wijk gaan bezien met de bril van de opsporing, en omgekeerd rechercheurs meer aandacht krijgen voor de locatiegebondenheid van veel criminaliteit en de waardevolle informatiepositie van de wijkagent hierbij. Doordat de waterscheiding tussen de beide domeinen van politiezorg eindelijk is doorbroken, kan nu eerst recht sprake zijn van een integrale taakuitoefening.

Met deze positieve ontwikkeling kan wellicht een ander wezenlijk knelpunt in de organisatie van de opsporing worden verholpen, de afhandeling van aangiftes van burgers als start van het opsporingsproces. In principe worden aangiftes van criminaliteit, specifieke delicten uitgezonderd, de-

centraal opgenomen door baliemedewerkers. Die zijn vooral geselecteerd en opgeleid om goede service te verlenen. Daarmee wordt een wezenlijk ander belang veronachtzaamd, dat van een goede registratie met het oog op een effectieve opsporing. Ervaren rechercheurs weten welke informatie ze van slachtoffers en/of getuigen willen hebben en, omgekeerd, hoe belangrijk bepaalde informatie kan zijn die wordt aangereikt. Maar zij krijgen een aangifte pas onder ogen nadat het proces van opname en de screening op opsporingsindicaties is afgerond; en dat kan dagen of weken later zijn. De screening op opsporingsindicaties gebeurt veelal al evenmin door gekwalificeerd recherchepersoneel. Naar schatting wordt op deze wijze om en nabij 80 procent van het aanbod afgevangen. Een onderzoeksrapport dat binnenkort verschijnt, maakt een vergelijking met de wijze waarop men dat in Duitsland doet.[3] Bekend is dat de opheldering spercentages daar een stuk hoger liggen. Ingevolge het legaliteitsprincipe, dat de Duitse politie verplicht alle (criminele) feiten die haar ter kennis komen in behandeling te nemen, is de opname van een aangifte het begin van het opsporingproces. Die opname gebeurt door ervaren rechercheurs, met waarschijnlijk grote kwaliteitswinst en dus efficiënter en effectiever.

Het belang van een goede registratie van aangiftes, met het oog op een effectieve opsporing, wordt veronachtzaamd

Terug naar de aanpak van de top van de criminaliteit: de zware, bovenlokale en internationale georganiseerde criminaliteit. Met de snelle groei van bovenregionale samenwerkingsvormen, met ieder weer hun eigen gezags- en beheersstructuren, wordt steeds meer geknabbeld aan het systeem van de autonome regiokorpsen, onder lokaal gezag en regionaal beheer. De komst van de landelijke recherche markeert een voorlopig eindstation. De volgende stap kan alleen bestaan in een landelijke opsporingsdienst voor de zware, georganiseerde en internationale criminaliteit. Een soort FBI dus, waartoe onlangs ook in Engeland is besloten. Daarmee zou de functionele tweedeling die al is ontstaan, haar organisatorische vertaling krijgen in twee gescheiden politiediensten. De vraag is of ons dat verder helpt. Wat ontbreekt, is een duidelijke visie op de opsporing, waarin ontwikkelingen aan vraag- en aanbodkant op elkaar worden betrokken. Onderzoek wijst uit dat het nog niet zo eenvoudig is om onderscheid aan te brengen naar ernst, schaal of organisatiegraad van criminaliteit. Zaken die worden opgepakt door regionale en bovenregionale eenheden, vertonen in feite weinig verschil; het lijkt meer een kwestie van toeval of voorkeur

wie wat oppakt. Interessant is ook dat de kwaliteit van het werk nauwelijks lijkt te verschillen. Dit geldt ook als de lager betaalde arbeid van reguliere politierechercheurs wordt vergeleken met het veel hoger betaalde werk dat 'Bijzondere Opsporingsdiensten' afleveren.[4] Het lijkt er al met al op dat de driedeling in kleine, midden- en zware criminaliteit meer ingegeven is door structuurkenmerken van de aanbodkant, dan door de wijze waarop de criminaliteit zich aan de vraagkant manifesteert.

UITVOERING

Andere belangrijke knelpunten hebben betrekking op de uitvoering en normering van de opsporing. Wat dit laatste betreft, valt nauwelijks te bevatten dat de uitvoering van de opsporingstaak nog steeds het wezenlijke ijkpunt van eenduidige kwaliteitsnormering ontbeert. De politie heeft er inmiddels zelf een begin mee gemaakt, onder meer door de standaardisering en protocollering van specifieke opsporingshandelingen in het kader van het ABRIO-project. Dit is belangrijk, maar niet voldoende. Kwaliteit zit niet alleen in procedures, protocollen of geavanceerde middelen, maar eerst en vooral in de mensen die het recherchewerk verrichten. We moeten oppassen dat de stapeling van op zichzelf begrijpelijke en zinnige systeemeisen (aan vakbekwaamheid, verslaglegging, verantwoording) de ruimte voor een eigen inbreng van betrokken en bevlogen professionals, te zeer inperken of verstikken.

Cruciaal voor de kwaliteit en de effectiviteit van de opsporing is ook de kwaliteit van de informatie- en *intelligence*positie van de politie. Die is gebrekkig, zeker als de politie wordt vergeleken met bijvoorbeeld private opsporingsdiensten. De politie maakt te weinig intelligent gebruik van open bronnen en wisselt ook te weinig kennis en informatie uit met relevante partners. Nu is informatieuitwisseling binnen de strafrechtelijke opsporing ook aan beperkingen onderhevig, maar ook weer niet zodanig dat elke informatie of kennisuitwisseling daarmee op voorhand is geblokkeerd. En al helemaal niet als het niet om zaakgerichte informatie gaat, die in een strafdossier wordt opgenomen, maar om achtergrondkennis over (nieuwe) fenomenen, patronen en trends.

Dat de gebrekkige informatie- en *intelligence*positie van de politie deels ook is terug te voeren op de belabberde informatiehuishouding van de korpsen, is een apart knelpunt, waarover al het nodige is geschreven. Ik laat het hier verder buiten beschouwing.

Ik wijs op nog een andere, veelal onderschatte factor die is verbonden met de typische organisatiecultuur van de politie: haar reactieve, incident- en zaakgerichte instelling. Steeds weer valt op hoe reactief en zaakgericht

de politie te werk gaat, met name in de opsporing, waar het rondmaken van een zaak de belangrijkste drijfveer is. Daar is op zichzelf niks mis mee. Sterker nog, het wordt ook van de politie gevraagd. Probleem is alleen dat de politie als gevolg daarvan niet of nauwelijks lijkt geprogrammeerd om boven het niveau van concrete zaken uit te stijgen en te investeren in diepgaandere analyses van (toekomstige) problemen, fenomenen, risico's en patronen. Toch wordt dat ook steeds meer van de politie gevraagd.

De politie kleeft het verwijt aan van professioneel autisme

In dit verband speelt de politie nog een andere in de cultuur gewortelde 'eigenschap' parten: haar geslotenheid. De politie kleeft het verwijt aan van professioneel autisme: een weinig open en coöperatieve houding naar buiten, met name in relatie met verwante of zusterdiensten, in de sfeer van de bijzondere en de private opsporing. Daarmee wordt nauwelijks samengewerkt, terwijl de druk en de noodzaak toenemen. De meest voor de hand liggende en tegelijk gevoelige vorm is informatie-uitwisseling. Deze diensten beschikken over specifieke kennis en expertise, waarmee de politie haar voordeel kan doen. Niet zozeer met het oog om een strafzaak rond te maken, maar, als gezegd, om zicht te krijgen op ontwikkelingen, trends, (nieuwe) fenomenen, patronen en methoden, waarvan bepaalde criminelen of criminele samenwerkingsverbanden zich bedienen. Dat is broodnodig voor bijvoorbeeld de bestrijding van terrorisme. Een veel gehoorde klacht is echter dat de politie wel wil halen, maar niks brengen.

VISIE GEVRAAGD

Het ontbreekt de politie aan een duidelijke visie, een aansprekend concept voor de inrichting van de opsporing. Die moet mede berusten op een goed inzicht in de vraagzijde: hoe ontwikkelt zich de criminaliteit, welke vormen of fenomenen vragen om een eigen, andersoortige aanpak, enz. Het ontbreken van een richtinggevende, inspirerende visie en daarop geënte vernieuwende concepten, is temeer opmerkelijk, hoewel op zekere hoogte ook wel verklaarbaar, als je het vergelijkt met de andere kant van het politiewerk: de basispolitiezorg. Daarvoor zijn de nodige, spraakmakende concepten ontwikkeld als *community policing* en een recentere variant: *reassuring policing.*

Parallel aan de ontwikkeling van een visie over inrichting van de opsporing, moet een stelsel worden ontwikkeld met eenduidige kwaliteitsnor-

men en criteria voor de opsporing. Dit moet een ijkpunt vormen voor zowel de inrichting als de sturing en de toetsing van de opsporing. Een dergelijk stelsel laat zich alleen ontwikkelen door praktijkinzichten en ervaringskennis te combineren met theoretische noties.

Wat aparte normering en regulering behoeft, is de inzet van externe deskundigen. Dit kan variëren van wetenschappers die helpen bij fenomeenanalyses, tot gedragsdeskundigen die rechercheurs ondersteunen en forensische experts die DNA-analyses uitvoeren. In alle gevallen zijn brandende vragen aan welke externe deskundigheid in welke fase van de opsporing behoefte is, welke rol en inbreng van externe deskundigen wordt verwacht, en wie die definieert en bewaakt, en niet het minst: wie als deskundigen kunnen worden aangemerkt, door wie en op grond waarvan. Met de beantwoording daarvan staan we nog maar aan het begin.

De achterliggende jaren laten zien dat de politie versneld een inhaalslag maakt voor de professionalisering van de taakuitvoering en met name de bedrijfsvoering. Alleen buitelen de vele verbeter- en vernieuwingstrajecten over elkaar heen. Niemand heeft nog het overzicht, laat staan de regie. Ook de systematische evaluatie van nut en meerwaarde, en de randcondities voor succesvolle tenuitvoerlegging, ontbreken nog teveel. Bovendien blijven veel veranderingen hangen in het beleidsdomein en ontbreekt de verbinding met de uitvoering. Niet voor niets worden ze op de werkvloer nogal eens schouderophalend afgedaan als het zoveelste speeltje van de baas. Het zal de kwaliteit van de politie zeer ten goede komen als a. vanuit de gezamenlijkheid wordt gestuurd en geregisseerd en b. nieuwe werkwijzen, instrumenten en methoden kritisch op hun toegevoegde waarde worden getoetst en c. bewezen succesvolle werkwijzen e.d. landelijk en consequent worden uitgevoerd.

HOE NU VERDER?

Kunnen we verder met de opsporing zoals die nu is georganiseerd en ingericht, of is herschikking aan de orde en wellicht ook op handen? En waarheen leidt de koers dan, naar nieuwe structuren (apart opsporingsapparaat), andere samenwerkingsvormen (internationaal, privaat-bijzonder-publiek), functionele specialisatie (fraudeteams, *cybercops*, antiterreur- of antidrugseenheden, enz.), andere aansturing? Is het landelijke opsporingsapparaat, waar we op aankoersen, het enige, logische antwoord op de (vermeende) groei van de internationale, georganiseerde criminaliteit en, van recentere datum, de dreiging van terreur? Het is leerzaam om eens over de landsgrenzen heen te kijken naar buurlanden waar, net als bij ons, het politieveld en de inrichting van de politiefunctie continu aan discussie

en (dreigende) structuuringrepen onderhevig zijn (Engeland, België).

Want nog steeds geldt de aloude wetmatigheid dat er geen optimaal bestel is om de politie of het politiewerk te organiseren en te sturen. Ernaar streven is als het zoeken naar de kwadratuur van de cirkel: het blijft altijd een kwestie van compromissen, met een open oog voor *checks and balances*. Opeenvolgende structuuringrepen, hoe verleidelijk ook vanwege hun vermeende symbolische waarde, brengen hoge invoerings- en frictiekosten met zich mee, die nauwelijks opwegen tegen aantoonbare meeropbrengsten. Wordt dat niet ten overvloede bewezen door voortdurende discussies in ons land, en de ons omringende landen, met alle structuuringrepen die zijn overwogen, gewogen en al dan niet weer verworpen of uitgevoerd? De regiovorming is destijds verkocht als een unieke operatie door haar schaal en impact, maar wel één die een optimaal, toekomstbestendig bestel zou opleveren. Wat blijkt, nog geen tien jaar later lijkt de houdbaarheidsdatum al weer overschreden.

We moeten er terdege voor waken dat de waarschuwing van de oud-burgemeester van Maastricht, Philip Houben, profetische waarde krijgt en *Politie in Verandering* tot een tautologie wordt. Politie noch politiezorg wordt er beter van.

Noten

1 Titel van het vermaarde visiedocument van de Projectgroep Organisatiestructuren uit de tweede helft van de jaren zeventig.
2 Zie wat dit betreft het onderzoek naar ontwikkelingen in het politiestraatwerk (Stol).
3 Vergelijkend onderzoek tussen Utrecht en Münster. Het verslag van Thomas Kruyssen en Carolien Liedenbaum verschijnt binnenkort in de reeks Politiewetenschap.
4 Zie ook de onderzoeken van Faber naar Fraudeteams en, recent, een vergelijking in opdracht van P&W van reguliere en bijzondere opsporing (in druk).

Het veranderend OM en zijn vele ketenpartners

De organisatie van het Openbaar Ministerie is de afgelopen jaren ingrijpend gewijzigd, onder meer om beter te kunnen inspelen op nieuwe vormen van criminaliteit. Eenvoudige vormen, die in zeer grote hoeveelheden voorkomen, worden tegenwoordig niet langer door alle parketten afzonderlijk maar centraal afgedaan. Daarnaast wordt, na de veroordeling van een onschuldige in de Schiedammer parkmoord, voortvarend gewerkt aan de verbetering van de opsporingskwaliteit van het Openbaar Ministerie.

door *Leo den Hollander*

Hoofdadvocaat-generaal van het ressortsparket van het Openbaar Ministerie in Den Haag. Dat parket behandelt alle strafzaken uit Zuid-West Nederland in hoger beroep bij het gerechtshof Den Haag. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

IN EEN UITGAVE VAN *Christen Democratische Verkenningen* gewijd aan het thema *Misdaad en Straf*, mag natuurlijk het Openbaar Ministerie (OM) niet ontbreken. Het OM is immers belast met de vervolging van de misdaad, doet een aanzienlijk deel van de strafzaken zelf af, en eist straffen voor de misdaden die het bij de rechter aanbrengt, om de straffen die de rechter oplegt, vervolgens ten uitvoer te brengen. Het OM geeft daarnaast leiding aan de politie in de onderzoeken die de politie doet om misdaden op te sporen, en werkt samen met andere instanties om misdaad te bestrijden en, waar mogelijk, te voorkomen.[1]

Op die verschillende aspecten zal ik hierna ingaan. Eerst komt de eigen positie van het OM in de strafrechtspleging en de veiligheidsketen aan de orde, evenals de veranderingen die het OM nu in de eigen organisatie doorvoert en de redenen daartoe. Vervolgens beschrijf ik in grote lijnen de sterk

geïntensiveerde samenwerking van het OM met een groot aantal partners op het niveau van de negentien arrondissementen. Ten slotte komen preventie en nazorg, alsmede enkele onjuiste beelden over de strafrechtspleging aan de orde.

DE EIGEN POSITIE VAN HET OM

Krachtens de Wet op de Rechterlijke Organisatie vormt het OM samen met de rechters de rechterlijke macht. Het OM verkeert dagelijks in de rechtszaal, maar doet ook veel strafzaken zelf af, bijvoorbeeld via een transactieaanbod, en over enige tijd via een strafbeschikking.[2] Aangezien die zaken altijd alsnog aan de rechter kunnen worden voorgelegd, moet het OM in deze afdoeningen handelen alsof het rechter is. Zo gaat het niet aan om een zaak waarin het OM zelf vindt dat er onvoldoende bewijs voor een veroordeling is, tóch voor een transactie in aanmerking te brengen.

Het OM staat dus met het ene been in de rechterlijke macht, maar met het andere in het bestuur: het OM voert immers zelf strafrechtelijk beleid en maakt keuzes over de te vervolgen zaken, de prioriteiten daarin en de wijze van afdoening. Het OM doet dat veelal binnen het kader van landelijk geldende richtlijnen, waarin dat beleid openbaar wordt gemaakt.

Het OM moet maatschappelijke en politieke opvattingen over de strafrechtspleging vertalen in het eigen vervolgings- en afdoeningsbeleid en de rechter daarmee op de zitting confronteren in zijn eisen. Het OM verkent daarbij ook juridische grenzen en legt die aan de rechter voor, want bestaande rechtspraak heeft niet per definitie eeuwigheidswaarde, verandert niet als je hem nooit ter discussie stelt, en nieuwe vormen van criminaliteit vragen soms ook om nieuwe juridische afwegingen. Het OM volgt de rechter dus niet slaafs en schopt waar nodig, in figuurlijke zin, tegen bestaande jurisprudentie aan.

Het OM volgt de rechter niet slaafs en schopt waar nodig, in figuurlijke zin, tegen bestaande jurisprudentie aan

Anderzijds moet het OM de samenleving soms confronteren met de grenzen die wet en recht stellen aan zijn optreden: integere strafrechtspleging is in een rechtsstaat immers een eigen, zelfstandige waarde, óók wanneer die niet altijd een bijdrage levert aan het veiligheidsgevoel van de burger. Zo kan te weinig bewijs leiden tot de onmogelijkheid van aanhouding, of zelfs tot vrijspraak van vermeende raddraaiers of terroristen die soms in de publieke opinie al zijn veroordeeld.

Daarnaast moet worden bedacht dat strafrechtelijk beleid en afspraken

met partners in het veiligheidsbeleid, naar hun aard in het algemeen gelden. Maar in het strafproces kunnen zich bij een concrete zaak bijzondere omstandigheden voordoen, waarmee in dat beleid geen rekening kon worden gehouden. De wet (artikel 359 van het Wetboek van Strafvordering) verplicht de rechter in het bijzonder de redenen op te geven die tot de opgelegde straf of de soort straf hebben geleid, waarbij ook altijd de persoon en de persoonlijke omstandigheden van de dader aan de orde moeten komen. Ook het OM moet daarmee in zijn requisitoir dus rekening houden. Dit kan er soms toe leiden dat in een concrete zaak van het algemene beleid moet worden afgeweken. Richtlijnen geven die mogelijkheid trouwens ook, en de wens tot afwijking kan iedere dag in de rechtszaal uit de mond worden gehoord van vrijwel iedere verdachte die bijvoorbeeld terecht staat voor rijden onder invloed; met name wanneer het rijbewijs in het geding is. De wens om vooral niet hard te straffen, komt dan van een dwarsdoorsnede van de Nederlandse bevolking.

REORGANISATIES

De organisatie van het OM kent negentien arrondissementsparketten, twee landelijke parketten voor bijzondere vormen van misdaad, vijf ressortsparketten, die de hoger beroepen in strafzaken behandelen, een aantal bijzondere onderdelen en het hoofdkantoor, het parket-generaal.

Totdat in 2003 werd besloten tot de huidige reorganisatie, werden alle soorten strafzaken in alle negentien arrondissementen zelfstandig afgedaan. Het reorganisatieprogramma 'Het OM verandert' (HOMV) dat nu wordt doorgevoerd, beoogt enerzijds door specialisatie op een hoger kwaliteitsniveau te gaan werken, met name in de zogenoemde maatwerkzaken (ernstige en/of ingewikkelde misdrijven) en anderzijds eenvoudige zaken, die in grote hoeveelheden voorkomen (zoals snelheidsovertredingen), door concentratie sneller en efficiënter af te doen.

Zo zijn alle specialistische fraude- en milieuzaken uit het hele land, afkomstig van de landelijke bijzondere opsporingsdiensten (zoals de FIOD-ECD, de in 2002 opgerichte Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst van het ministerie van Sociale Zaken) nu ondergebracht bij het landelijk opererende Functioneel Parket. Kleine specialismen, zoals medische zaken, discriminatie, e.d., waarbij het aantal zaken per parket per jaar betrekkelijk gering is, en waarmee dus per parket ook weinig ervaring werd opgedaan, worden nu steeds in een combinatie van twee of drie parketten behandeld vanuit elf regioparketten. De zaken ten slotte die in zeer grote hoeveelheden voorkomen, worden nu voor het hele land behandeld in de Centrale Verwerkingseenheid OM (CVOM) in Utrecht.

Het OM heeft zelf het initiatief genomen voor deze reorganisatie, om meer zaken gedifferentieerd en op een kwalitatief hoger niveau te kunnen afdoen. De winst die de reorganisatie oplevert, komt ten goede aan de afdoening van de zwaardere zaken, zodat die bijvoorbeeld vaker door twee officieren samen kunnen worden behandeld. Dit versterkt bovendien de kritische blik, wat me op een tweede verbeteringsspoor brengt.

Naast de in 2003 ingezette reorganisatie, vindt in samenhang daarmee nu met veel enthousiasme de doorvoering plaats van het Versterkingsprogramma Opsporing en Vervolging. Dit programma van november 2005 ter verbetering van de vakmatige kwaliteit en professionaliteit van politie, OM en Nederlands Forensisch Instituut (NFI), is voortgevloeid uit de Schiedammer parkmoordzaak. Het beoogt de kans op onterechte veroordelingen te minimaliseren, onder meer door veel meer verplicht onderling overleg en georganiseerde tegenspraak in de verschillende fasen van opsporing en vervolging in te voeren. Als immers een onschuldige wordt veroordeeld, is dat een nachtmerrie voor de betrokkene en de samenleving, maar evenzeer voor de bij zo'n zaak betrokken politiemensen, officieren van Justitie en rechters. Het wordt ervaren als het ergste wat je professioneel kan overkomen.

SAMENWERKENDE PARTIJEN

Het landelijk-OM-beleid laat ik hier verder onbesproken, mede omdat veel daarvan neerslaat in het beleid van het lokale OM en in dat beleid zijn lokale vertaling en uitwerking vindt.[3]

Het lokale OM sluit in elk van de negentien arrondissementen bij de prioriteitenstelling natuurlijk ook aan bij het lokale criminaliteitsbeeld, zoals de lokale (veel)plegers van strafbare feiten. Daarbij is van groot belang dat de verschillende justitiediensten in een arrondissement een goed op elkaar afgestemd beleid voeren, waarbij men wederzijds die groep veelplegers goed kent en gezamenlijk en afgestemd kan reageren op de strafbare feiten die zij hebben begaan. Elk van de justitiediensten heeft daarmee immers vanuit de eigen invalshoek te maken. Mede daartoe zijn de Arrondissementale Justitiële Beraden (AJB) in het leven geroepen. Daarin werken alle justitieorganisaties in een arrondissement samen, onder voorzitterschap van het OM. Het gaat om organisaties als de Raad voor de Kinderbescherming, de Reclasseringsinstellingen, Slachtofferhulp en de Dienst Justitiële Inrichtingen, terwijl ook de politie meedoet en in veel gevallen ook het lokaal bestuur en de rechtbank zijn vertegenwoordigd, die laatste uitsluitend voor de logistieke kant van de zaak (zittingscapaciteit, e.d.).

Aldus wordt bereikt dat alle benodigde rapportages voor de behandeling van een strafzaak niet alleen tijdig beschikbaar zijn, maar ook een

afdoening kan plaats vinden die op de persoon van déze verdachte en het tegengaan van diens recidive is gericht. In de op te leggen straf en de wijze van executie daarvan, kan op die manier zowel aan het strafkarakter als aan een onderbouwde aanpak van die recidive worden gewerkt. Het is daarbij essentieel dat al tijdens de detentie gemeenten en hulpverlenende instanties zich inzetten om opvang te regelen voor het moment dat de gevangenispoort weer opengaat. Als dan immers niets is geregeld rond papieren, uitkering, huisvesting, arbeid, dan is de kans levensgroot dat iemand direct weer tot misdadigheid vervalt. Vandaar de noodzaak dat ook gemeenten meepraten in het AJB, zodat zij de gemaakte afspraken kunnen doorvertalen naar woningcorporaties, sociale diensten, enz.[4]

Ten slotte noem ik hier nog een landelijke justitiedienst, het CJIB, dat een groot deel van de executie van transacties en vonnissen voor het OM verzorgt.

Iedere hoofdofficier van Justitie overlegt over het politiebeheer regelmatig in driehoeksverband met de korpsbeheerder en de korpschef van de politieregio. Daar komen ook de stukken betreffende het te voeren politiebeleid aan de orde, die vervolgens in het overleg met alle burgemeesters van de regio, het Regionaal College, worden vastgesteld. Alle wensen van OM en lokaal openbaar bestuur moeten daar een plaats krijgen, en ook hier geldt: hoe beter op elkaar afgestemd, hoe meer de politie die wensen ook daadwerkelijk kunnen realiseren. Bovendien zal de politie veelal alleen effectief kunnen optreden als ook bestuurlijke maatregelen worden getroffen. Denk aan fouilleeracties, samenscholingsverboden, e.d., maar evenzeer aan gemeentelijk preventiebeleid.

De totstandkoming van de veiligheidsregio's, waartoe de drama's in Enschede en Volendam een belangrijke impuls hebben gegeven, geeft een nieuwe dimensie aan het bestuurlijk overleg in de regio. De veiligheidsregio's houden zich bezig met een kwalitatief hoogwaardige en efficiënte organisatie van brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Nauwe samenwerking met de politieregio's is nodig om voor de hand liggende redenen, onder meer met het oog op de inzet van politiecapaciteit en de aandacht voor de strafrechtelijke onderzoeken na een ramp. Bij iedere ramp komt immers de vraag of er strafrechtelijke verwijten te maken zijn aan de orde, wat naast de hulpverlening ook in een vroeg stadium tot sporenonderzoek op de plaats van de ramp moet leiden.

De samenwerkende partner van het OM is de rechtbank, die vaak in hetzelfde gebouw is gevestigd. Jaarlijks sluit het OM een zittingsconvenant met de rechtbank af over de aantallen van welke soort zittingen het OM nodig heeft en de rechtbank kan leveren, om het voor dat jaar verwachte aantal strafzaken te kunnen afdoen. De prestatieafspraken met de regio-

politie over de aantallen aan het OM aan te leveren verdachten, vormen een belangrijke toevoer voor het rechtbankconvenant. Maar evenzeer spelen daarbij een rol de aantallen voorlichtingsrapporten van de reclassering, toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden, elektronische detenties en executies van taakstraffen.

Het voorgaande overziende wordt duidelijk dat de voortgang van het proces van opsporing, via berechting en executie tot de nadien weer te verlenen nazorg, in elk van de negentien arrondissementen heel veel overleg, intensieve samenwerking en de bereidheid verder te kijken dan de eigen organisatie vergt. Daarin zijn de afgelopen jaren grote slagen gemaakt, maar de komende jaren zal daar verder in moeten worden geïnvesteerd. Daarbij gaat het niet om nog meer beleidsnota's of convenanten, maar vooral om daadwerkelijke en resultaatgerichte samenwerking aan de basis van de organisaties, op het niveau van de concrete verdachte.[5]

HOE VERDER?

Hiervoor heb ik geschetst hoe het OM werkt aan de verhoging van zijn eigen professionaliteit en door intensieve samenwerking met de vele samenwerkende partijen de effectiviteit van zijn strafrechtelijk optreden wil vergroten. Daarnaast lopen momenteel ook op landelijk niveau nog tal van projecten die tot verdere verbetering van het optreden van het OM moeten leiden. Ik noem als voorbeelden de invoering van een nieuw bedrijfsprocessensysteem, de verbetering van de afhandeling van in beslaggenomen goederen in het zogenoemde Beslaghuis, en de verdere intensivering van de pluk-ze-aanpak van crimineel vermogen.[6]

Het moet bij een debat over misdaad en straf niet alleen gaan over de vraag of en hoe misdaad nog beter en harder kan worden aangepakt

Bij de vraag wat er verder moet gebeuren om de aanpak van de misdaad te verbeteren, denk ik vooral aan meer aandacht voor preventie — het kwam hiervoor al aan de orde bij de rol van het lokaal bestuur — en nazorg, waarbij die nazorg ook weer kan bijdragen aan preventie.

Die invalshoek van nazorg lijkt mij ook te passen bij de achtergrond van het CDA: het moet bij een debat over misdaad en straf niet alleen gaan over de vraag of en hoe misdaad nog beter en harder kan worden aangepakt. Juist in het CDA hoort er veel aandacht te zijn voor de vraag hoe we als samenleving omgaan met mensen die misdaden begaan. Een mij aansprekend motief daarvoor kan worden ontleend aan de uitspraak van de En-

gelse hervormer John Bradford (±1510-1555), toen hij een misdadiger naar de plaats van diens executie zag gaan: 'There, but for Gods grace, goes John Bradford'. Ofwel, we zijn geen van allen te goed om zwaar de fout in te gaan en krijgen tóch steeds weer de kans om opnieuw te beginnen.

Daarmee zeg ik natuurlijk niet dat er bij ernstige delicten geen aanleiding zou zijn om zwaar te straffen, niet voor niets oefen ik dit beroep al zoveel jaar uit. Evenmin heb ik last van een romantisch beeld over de te verbeteren misdadiger. Maar wel hoort in de strafuitvoering een nieuwe kans en het werken aan de mogelijkheden daartoe, nadrukkelijk een plaats te krijgen. Dit is trouwens ook al heel lang een wettelijke opdracht, maar met een erg weerbarstige praktijk.[7]

En al weet ook ik dat er categorieën criminelen zijn (bijvoorbeeld georganiseerde bendes en criminelen die vanuit een ideologische overtuiging handelen), waar weinig tot geen heil van te verwachten is, per saldo is ook de samenleving beter af als er aan perspectief op een nieuwe toekomst voor veroordeelden wordt gewerkt. Als ze slechts lang, sober en met een minimum aan aandacht worden opgesloten, komen ze vooral wijzer in de misdaad en verbitterd jegens de samenleving weer uit de gevangenis.

Maar in het huidige maatschappelijk klimaat lijkt de opvatting dat 'de' criminelen hard(er) moeten worden aangepakt, dat er niet zwaar genoeg wordt gestraft en verdachten veel te snel en te gemakkelijk weer worden losgelaten, meer opgeld te doen.[8] Soms is die opvatting juist, en niet voor niets gaat het OM dan in hoger beroep of cassatie. Maar vaak is ook sprake van onjuiste beelden: zo is de gemiddelde strafmaat voor levensdelicten in de periode 1993-2004 met 2,6 jaar omhoog gegaan naar 8,9 jaar; ook het aantal opgelegde levenslange gevangenisstraffen is in die periode van een of nog geen per jaar toegenomen naar 2 tot zelfs 5 keer per jaar in de jaren 2000 tot en met 2004.[9]

In dit klimaat klinkt voorts de roep om minimumstraffen, om maatregelen om de rechterlijke vrijheid om taakstraffen op te leggen in te perken, om juryrechtspraak omdat dan de maatschappelijke opvattingen beter zouden doorklinken in de opgelegde straffen. Voorstellen die alle als achtergrond hebben dat er te laag wordt gestraft, en die soms al worden gedaan nog voor duidelijk is of een televisiereportage over het betreffende onderwerp wel de volledige en de juiste feiten bracht.[10]

Het zou daarom winst zijn als het maatschappelijk debat over deze vraagstukken op basis van feiten, in plaats van op basis van beelden werd gevoerd. Dan ontstaat er ook meer ruimte voor de andere kant van de medaille, het werken aan een andere toekomst, waartoe een taak- of leerstraf bij uitstek geschikt kan zijn. Interessant in dit verband is Koos van Weringhs boek *Onrust is van alle tijden*. Dit gaat over criminaliteit in Ne-

derland en dus ook over misdaad en straf. De titel waarschuwt ons voor teveel illusies over de maakbaarheid van de samenleving op dit vlak. Maar het is anderzijds een aansporing om het hoofd niet in de schoot te leggen, de misdaad te blijven bestrijden, en daarbij steeds te blijven zoeken naar straffen met een duurzaam effect.

Noten

1 Het OM doet jaarlijks ongeveer een miljoen strafzaken af. Er werken ruim 4500 medewerkers, onder wie ongeveer 700 officieren van Justitie en advocaten-generaal. Bron: jaarverslag OM 2006, uitgave OM april 2007.

2 De wet OM-afdoening, waarin de strafbeschikking is geregeld, is door het parlement aangenomen en zal de komende tijd in fasen worden ingevoerd.

3 Enkele aspecten daarvan worden aan het slot behandeld.

4 Zie in dit verband ook de ontwikkeling van de zogenoemde Veiligheidshuizen, waarin de hiervoor genoemde organisaties op uitvoerend niveau op één locatie samenwerken. In de Justitiebegroting 2008 (p.57) worden ze ook als instrument voor de doelstellingen van die begroting aangeduid.

5 Dit sluit ook aan bij het landelijk CDA-verkiezingsprogramma 2006-2011: zie de onderdelen 1.4.22 e.v. onder de kop Doeltreffend straffen

6 Zie voor meer voorbeelden van dergelijke landelijke OM-activiteiten het beleidsprogramma van het OM 'Perspectief op 2010'.

7 Thans artikel 2, 2e lid van de Penitentiaire beginselenwet: Met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf... ...wordt de tenuitvoerlegging hiervan zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij.

8 Dat was overigens dertig jaar geleden niet anders. Zie het boek van Jac. van Weringh, Onrust is van alle tijden, Opstellen over criminaliteit in Nederland, Meppel, Boom, 1978. Zijn observaties over de situatie van toen hebben dertig jaar later nog steeds een hoge actualiteitswaarde, al is nu deels sprake van andere vormen van criminaliteit dan eind jaren zeventig.

9 Zie Van Wingerden en Nieuwbeerta: Ontwikkelingen in de lengte van gevangenisstraffen voor moord en doodslag: een trend naar langere straffen; Trema, 2006, nr 8, pp. 329 e.v.

10 Zie de recente discussie naar aanleiding van het programma Zembla over de vraag of ten onrechte taakstraffen werden opgelegd voor zware delicten, of aan dezelfde persoon te vaak taakstraffen worden gegeven. Zie over minimumstraffen voorts een rapportage van de wetenschappelijke commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de beroepsvereniging van rechters en officieren van justitie, d.d. 12 april 2007, op www.verenigingvoorrechtspraak.nl.
Ten aanzien van verbetering van de strafmotivering en uitleg daarover hebben de rechters het project PROMIS. In 2005 is het project PROMIS I afgesloten; daarbij ging het om motiveringsverbetering in strafrechtelijke uitspraken. Op dit moment neemt een aantal rechtbanken en hoven deel aan PROMIS II, dat tot doel heeft om te komen tot duidelijker en beter te begrijpen strafvonnissen.

Aanpak van veelplegers kan veel effectiever

Het gedrag van zogenoemde veelplegers die keer op keer in kleine criminaliteit vervallen, legt een grote druk op de samenleving. Het wettelijke instrument daarvoor, de ISD-maatregel, die repressie en zorg behelst, wordt in de praktijk niet goed toegepast. Een ruimere aanpak kan zowel de veelpleger als de samenleving veel problemen en kosten besparen.

door *Erwin Pietersma*

Verpleegkundige en gezondheidswetenschapper, werkzaam als leidinggevende in een instelling voor geestelijke gezondheidszorg in de regio Utrecht. Hij doorliep de CDA Kaderschool in het seizoen 2006-2007.

VEELPLEGERS STELLEN NIET ALLEEN de samenleving, maar ook de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) die zich hun lot zou moeten aantrekken, voor veel problemen. Zij lijden aan allerlei vormen van verslaving en kampen ook vaak met psychische problemen. Aan het eind van de jaren negentig werd hun aantal in Nederland op zo'n 75.000 geschat.[1] Het gaat dan om mensen die volgens de omschrijving van Justitie in een periode van vijf jaar minimaal drie keer met de rechter in aanraking komen. Bij de ernstigste veelplegers was in 2004 in 72 procent van de gevallen sprake van verslaving en in 38 procent, al dan niet gecombineerd met verslaving, een probleem in de sfeer van de geestelijke gezondheid.[2] Velen van hen zijn dakloos, hebben schulden en relatieproblemen. Ze komen van lieverlee door al die problemen in een vicieuze cirkel terecht. Het behoeft geen betoog dat deze mensen een zwaar leven leiden en ook voor de samenleving een grote last zijn. Hun gedrag tast bovendien het veiligheidsgevoel van veel mensen aan. En dan tellen we niet eens de kosten die hun opsporing met zich meebrengt en de materiële schade die ze veroorzaken.

Er is dus alle reden om deze veelplegers effectiever aan te pakken en te begeleiden, vooral in preventieve zin. De GGZ heeft echter onvoldoende instrumenten in huis om deze mensen te behandelen. De wet biedt daarvoor onvoldoende mogelijkheden, ook al lijkt de recent aangepaste Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ) daarop in te spelen. Maar in de praktijk blijkt ook deze wet niet toegespitst om zorgmijdende veelplegers effectief aan te pakken. In dit artikel wil ik nagaan hoe behandeling en terugkeer in de samenleving beter kunnen verlopen.

* * *

De rechter kan op basis van een strafmaatregel veelplegers plaatsen in een zogenoemde inrichting voor stelselmatige daders (ISD). Tijdens de detentie kunnen zij vrijwillig een behandeling ondergaan die maximaal twee jaar kan duren. De behandeling richt zich op gedragsbeïnvloeding. Momenteel zijn er in een aantal penitentiaire inrichtingen in totaal 844 plaatsen voor dit soort veroordeelden. De uitwerking in de praktijk valt zwaar tegen. Allereerst worden deze plaatsen lang niet altijd benut. Er wordt onvoldoende ingespeeld op de grote groep van gedetineerden die verslaafd zijn en psychische problemen hebben. Er is onvoldoende contact met de GGZ. De behandeling in het kader van de ISD wordt dan vaak voortijdig beëindigd, zonder dat er resultaten zijn bereikt.[3]

Het is bovendien een feit dat in de penitentiaire inrichtingen de zorg voor gedetineerden, en dus ook voor de veelplegers onder hen, de laatste jaren sterk is verminderd. Het aantal uren buiten de cel is sterk teruggebracht en ook zijn de mogelijkheden voor arbeid en andere activiteiten sterk verminderd. Een veelpleger die ISD krijgt opgelegd, wordt veel te weinig behandeld. Gevolg is dat hij, wanneer hij na maximaal twee jaar de gevangenis verlaat, meestal weer vervalt in zijn oude, overlast veroorzakende gedrag. Het effect van de mislukte behandeling is bovendien dat de veelpleger alle vertrouwen verliest in Justitie en zorginstellingen. Hij vervalt van kwaad tot erger.

* * *

Het is dus duidelijk dat de zorg ten opzichte van deze gedetineerden moet worden verbeterd. Zinvolle dagbesteding, gedragstherapie en nauwgezette medische begeleiding moeten de ledigheid en de doelloosheid van hun bestaan bestrijden. Die dagbesteding kan bestaan uit het verrichten van algemene dagelijkse taken in de inrichting, zoals de huishouding of arbeidstaken. Er zal gewerkt moeten worden aan het verbeteren van hun sociale vaardigheden en levensstijl. De medische begeleiding van hun verslaving moet in principe niet verschillen van de aanpak van dit probleem buiten de gevangenisinrichting.

De Raad voor de Strafrechtstoepassing adviseerde onlangs meer ge-

bruik te maken van verdiepingsdiagnostiek.[4] Psychisch gestoorde gedetineerden moeten sneller worden doorgeplaatst naar de daarvoor aanwezige zorgvoorzieningen of naar de reguliere intramurale GGZ.

* * *

Om dit te verbeteren pleit ik voor aanpassing van de relevante wettelijke kaders, die de basis kan zijn voor een ruimer zorgaanbod. Wettelijk moet worden vastgelegd dat een penitentiaire inrichting op volwaardige wijze zorg moet verlenen. Wat elders in de reguliere gezondheidszorg staande praktijk is, moet ook in de ISD gelden. Dit betekent met name meer behandeling met behulp van medicijnen, leefstijltrainingen, het inschakelen van GGZ en reclassering. Medewerkers van Justitie zouden de mogelijkheid moeten hebben om nauwer met de GGZ samen te werken. Justitie en gezondheidszorg zijn nu twee volstrekt aparte werelden, ieder met hun eigen jargon, eigen cultuur en eigen doelstellingen. Die instellingen moeten uitwisselingsprojecten organiseren.

Justitie en gezondheidszorg zijn nu twee volstrekt aparte werelden, ieder met hun eigen jargon, eigen cultuur en eigen doelstellingen

Ook de reclassering kan veel effectiever optreden. De veelplegers moeten beter worden begeleid bij hun terugkeer in de maatschappij: bij het vinden van onderdak en bij het bemiddelen in het contact met familieleden. De reclassering moet ook aanwezig zijn wanneer een veelpleger op grond van zijn problemen in een zorginstelling wordt behandeld.

Volgens de huidige wetgeving kan nu al effectieve zorg worden aangeboden buiten een penitentiaire inrichting. Zowel de Penitentiaire beginselenwet als het Wetboek van Strafrecht biedt hiervoor hier ruimte. Tijdens de detentie kan gedwongen opname binnen de GGZ, inclusief de verslavingszorg, plaats vinden. De vervlechting van detentie en zorgtraject is immers één van de doelstellingen van de ISD. Nu bestaan er allerlei afstemmingsproblemen tussen Justitie en GGZ, met name op het punt van de beveiliging die van patiënt tot patiënt kan verschillen. De verwachtingen en de eisen bij Justitie en GGZ lopen op dit punt heel sterk uiteen. De afstemming tussen beide instanties ontbreekt met name wanneer een ISD-veroordeelde er vandoor gaat of wanneer zijn psychische toestand verslechtert.

Voor de GGZ speelt het probleem van de betrekkelijke onbekendheid met de juridische status van de ISD-veroordeelde. Over welke rechten beschikt hij? Binnen de GGZ is men vertrouwd met opname op basis van de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO) en de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ). De criteria

voor opname op grond van een ISD-maatregel zijn anders dan bij opname op basis van de WGBO.

* * *

Gelet op de huidige ineffectieve aanpak van veelplegers, zijn op korte termijn ruimere investeringen noodzakelijk. Op lange termijn zijn de voordelen daarvan evident. Door een doeltreffender aanpak wordt er minder beroep op de instanties gedaan en nemen ook de kosten navenant af. Tevens is de kans veel groter dat de veelpleger op een volwaardige en menswaardige manier in de maatschappij kan terugkeren. Samenwerking, zeker op lokaal niveau, kan leiden tot veelbelovende resultaten. Een goed voorbeeld is het initiatief in Den Haag.[5] Samenwerkende partijen streven daar naar de oprichting van een zogenoemde zorggevangenis voor veelplegers. Het initiatief beoogt vroegtijdig intensieve behandeling te bieden voor de veelplegers met een ISD-maatregel. Zo'n samenwerking kan op termijn miljoenen euro's besparen. Repressie en zorg worden in het juiste evenwicht gebracht. De problemen worden niet langer over het hoofd gezien of onder het tapijt geschoven, maar aangepakt zoals het hoort.

Noten

1 B.S.J. Wartna & N. Tollenaar, *Bekenden van justitie*. Boom Juridische uitgevers/WODC. Den Haag, 2004, p. 10 en 35.

2 N.S. Tollenaar, S. el Harbachi, R.F. Meijer, G.L.A.M. Huijbregts en M. Blom, *Monitor veelplegers*, WODC, Den Haag, 2006, p. 4-6.

3 *Plan van aanpak veelplegers, tweede helft 2006-2008*, Ministerie van Justitie, p. 2.

4 Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Advies betreffende de Inrichting voor Stelselmatige Daders*, 2007, p. 23-24.

5 ‹http://www.denhaag.nl›, "De Penitentiaire Zorggevangenis Haaglanden". http://www.denhaag.nl/smartsite.html?id=57797

Reclassering en zorg voor een veiliger samenleving: *Het Haagse model*

In Den Haag heeft het zorgbedrijf Palier een organisatie voor gestraften op poten gezet, waarin forensische zorg en reclassering hecht met elkaar samenwerken. De cijfers over verlaagde criminaliteit door gestraften maken duidelijk dat deze aanpak werkt.

door *Thees Gernler*

Manager GGZ Reclassering Palier.

DE MEDIA STAAN DE AFGELOPEN JAREN vol met berichten over het slecht functioneren van de hulpverlening en over de wachtlijsten, de bureaucratie binnen de jeugdhulpverlening en het blunderen van de reclassering. De hulpverleningsorganisaties gaven daarop steevast aan waarom de zaken niet goed gingen: de toename van de regeldruk, de bezuinigingen door kabinetten en de te hoge werkdruk. Net als andere reclasseringsorganisaties probeerde ook GGZ Reclassering Palier in Den Haag politiek en beleidsmakers al jaren duidelijk te maken dat de professionals meer speelruimte nodig hebben en zoveel mogelijk willen worden gevrijwaard van bureaucratische beslommeringen.

Palier laat echter ook zien dat het anders kan en dat dit verschil kan maken. In de eerste plaats voor de gestraften door een beter perspectief te bieden en verder voor de samenleving door een wezenlijke bijdrage te leveren aan de afname van criminaliteit en onveiligheid.

Zo is vier jaar geleden de Forensisch Ambulante Combinatie Palier tot stand gekomen. In deze instantie werken samen: GGZ Reclassering, een juridisch orgaan, de zogenoemde Materiële Juridische Dienstverlening en een forensische polikliniek. Juist deze innoverende aanpak door ambu-

lante activiteiten maakt de behandeling van gestraften compleet. De resultaten van deze werkwijze mogen er zijn: de criminaliteit, gepleegd door cliënten van Palier, is met 30 procent afgenomen, terwijl de totale criminaliteit door de groep veelplegers met een psychiatrische en een verslavingsproblematiek een afname van 60 procent laat zien.

In de afgelopen decennia is er volop gesproken over de werkwijze en positionering van de reclassering. De reclassering stelde dat de kern van haar werk bestaat uit de begeleiding van gestraften, gericht op reïntegratie in de samenleving. De overheid, die de reclassering betaalt, koos echter steeds meer voor een model waarbij zij een plaats kreeg binnen een op efficiency gerichte strafrechtsketen. De samenleving vroeg immers steeds meer om repressie. Langdurige hulp en begeleiding van gestraften die zijn gericht op een succesvolle terugkeer in de samenleving, verdwenen steeds meer uit beeld.

Langdurige hulp en begeleiding van gestraften, gericht op een succesvolle terugkeer in de samenleving, verdwenen steeds meer uit beeld

In deze discussie heeft Palier na overleg met de gemeente Den Haag niet voor de ene óf de andere benadering gekozen. Een bedrijfseconomisch model was het uitgangspunt, er is immers niets tegen een efficiënter verloop van de strafrechtsketen. Mede daardoor kon worden gewerkt aan nauwe afstemming met Openbaar Ministerie, politie en gevangeniswezen. Als bemiddelende instantie heeft Palier niettemin haar onafhankelijke positie tussen Justitie, zorg en maatschappelijke opvang weten te behouden en zelfs versterkt. Dit laatste heeft ertoe geleid dat in het Haagse veiligheidsbeleid de inbreng vanuit Palier niet meer is weg te denken. De gemeente Den Haag is daarom bereid geweest daar waar door de beperkingen in de regelgeving gaten dreigden te vallen, Palier te ondersteunen bij de financiering van nazorg- en maatschappelijke herstelactiviteiten.

LANGDURIG

Gezien het complexe en vaak chronische karakter van de forensisch psychiatrische problematiek, is de aanpak dikwijls langdurig en dient deze zoveel mogelijk integraal te worden aangepakt. Het is daarbij van minder belang wie wat doet, als het maar gebeurt. Niet het belang van organisaties of organisatieonderdelen moet worden nagestreefd, maar het realiseren van zorgketens staat centraal. Palier biedt gestraften een totaalaanbod aan op het gebied van reclassering, materiële hulpverlening en behandeling,

vanaf het moment van arrestatie tot uiteindelijke resocialisatie. De drang- en dwangmogelijkheden die de strafrechtsketen biedt, worden maximaal benut en de resultaten van forensische behandeling worden merkbaar beter. Het individuele welbevinden stijgt en recidive wordt voorkomen.

De forensische polikliniek draagt zorg voor diagnostiek, verstrekt medicatie en biedt individuele en groepsbehandeling. De medewerkers van de polikliniek hebben bovendien de bevoegdheid de cliënten te plaatsen in het zorgaanbod van de Parnassia Bavo Groep.[1] Een forensisch ambulant team (de zogenoemde bemoeizorg) maakt deel uit van de forensische polikliniek, zodat de noodzakelijke zorg en behandeling ook naar de patiënt kan worden gebracht. Tevens neemt de polikliniek een deel van de functie van GGZ Reclassering over wanneer niet langer sprake is van een justitieel kader. Het hulpverleningstraject wordt dan niet nodeloos onderbroken.

De dienst Materiële Juridische Dienstverlening (MJD) draagt zorg voor het tijdig starten van uitkeringen en schuldhulpverlening. MJD ziet erop toe dat verzekeringen, huurtoeslagen en dergelijke naar behoren geregeld zijn. Op deze manier worden belangrijke belemmeringen weggenomen die een succesvolle behandeling en resocialisatie in de weg kunnen staan.

GGZ Reclassering draagt zorg voor afstemming met Justitie door haalbare en uitvoerbare trajecten, bijvoorbeeld als alternatief voor (een deel van de) detentie voor te leggen aan de rechterlijke macht of het gevangeniswezen. Zij heeft de coördinatie over de zorgtrajecten, zolang er sprake is van een justitieel kader.

GGZ Reclassering Palier levert een belangrijke bijdrage aan het efficiënt laten verlopen van de strafrechtketen en de sanctietoepassing en heeft daardoor, net als andere reclasseringsorganisaties, moeten inleveren op 'hulp- en steunfuncties'. Dit verlies wordt echter goed gemaakt door tegelijkertijd hulp, begeleiding en behandeling in multifunctionele zorgketens voor gestraften te organiseren.

HET KAN ALTIJD BETER

Het is in Den Haag gelukt om een succesvol forensisch concept neer te zetten, ondanks de beperkingen die aan de reclassering zijn opgelegd. Dit betekent niet dat het niet beter kan. Doorgeschoten bedrijfseconomische concepten hinderen Palier, waardoor de begeleiding fragmenteert en het reclasseringsproduct, de productie belangrijker wordt dan de cliënt. Bovendien staat of valt het concept met de notie dat het werken met criminelen en het terugdringen van recidive bij cliënten bij wie sprake is van ernstige psychiatrische en/of verslavingsproblematiek, van een andere aard

is dan binnen de reguliere reclassering. Om te bestendigen wat binnen het forensisch concept Palier is bereikt, maar ook om te kunnen verbeteren en een landelijke dekking te realiseren, is het van belang dat beleidsmakers op essentiële punten de ingeslagen weg bijstellen. Ik noem de belangrijkste punten: vertrouwen, de wijze van opdracht geven, uniformiteit, het toedelen van middelen en de positie van de cliënt.

Vertrouwen

Beleidsmakers moeten de professionaliteit van de geestelijke gezondheidszorginstellingen en hun professionals erkennen en vertrouwen. Binnen de geestelijke gezondheidszorg geaccepteerde en beproefde diagnose- en behandelmethodieken moeten richtinggevend zijn voor de zorg aan gestraften. Binnen Justitie steeds opnieuw het wiel uitvinden, leidt alleen maar tot verspilling en ergernis. Bovendien frustreert het de aansluiting tussen Justitie en zorg.

Opdrachtstructuur

De reclassering kan nu slechts handelen als het Openbaar Ministerie of het gevangeniswezen een opdracht verstrekt. Politie, advocatuur en behandelaars, of betrokkene zelf, kunnen geen vragen indienen bij de reclassering. De reclassering kan ook niet op eigen initiatief handelen. Deze belemmeringen moeten worden weggenomen, zodat het mogelijk wordt dat signalen tijdig worden opgepakt en een interventie kan plaatsvinden, voordat er weer een slachtoffer valt.

Uniformiteit

De laatste tien jaar stonden in het teken van uniformiteit van het reclasseringsaanbod en de wijze waarop dit aanbod werd vormgegeven. Werken met gestraften met ernstige geestelijke gezondheidsproblemen, veronderstelt echter iets wezenlijks anders dan werken met een witteboordencrimineel. En resocialiseren in Amsterdam is anders dan in Zeist. Kortom, voor differentiatie moet veel meer ruimte zijn.

Toedelen van middelen

Sinds de jaren tachtig wordt 30 procent van de financiële middelen voor reclassering vrijgemaakt voor gestraften die geestelijke gezondheidsproblemen hebben en/of verslaafd zijn. Onderzoek heeft in de afgelopen jaren aangetoond dat minstens 60 procent van de gestraften geestelijke gezondheidszorg nodig heeft. Het gevolg van deze scheve verhouding is verwatering van het aanbod en gebrek aan noodzakelijke zorg voor justitiabele GGZ-patiënten. Om een optimaal resultaat te halen uit de middelen die de

overheid beschikbaar stelt, is het noodzakelijk om bij de verdeling hiervan uit te gaan van de realiteit.

De cliënt centraal

De gestrafte moet contact kunnen leggen met een reclasseringswerker. Het gaat om het reclasseringsproces en de uitkomst van dat proces, niet om het toepassen van zoveel mogelijk instrumenten (producten) om voldoende productie te genereren. Wie een huis koopt, vraagt naar een leefbare woning, niet naar een hoop stenen en hout. Het opdelen van het reclasseringsproces in losse producten lijkt transparant, maar heeft een desastreus effect op wat kan worden bereikt. Opdelen leidt tot fragmentatie en onnodig bureaucratisch verlopende processen.

Het opdelen van het reclasseringsproces in losse producten lijkt transparant, maar heeft een desastreus effect op wat kan worden bereikt

GGZ-patiënten hebben, zoals bekend, recht op toegang tot de geestelijke gezondheidszorg als zij of hun omgeving dat nodig vinden. Dit geldt ook voor mensen die worden onderworpen aan het strafrecht. Om dit waar te maken en om te kunnen blijven spreken van een humaan strafrecht, en alles op alles te zetten om tot een veiliger samenleving te komen, is het noodzakelijk dat GGZ-reclassering de ruimte krijgt die zij nodig heeft. Het gaat daarbij niet om méér geld, maar wel om de wijze waarop dit geld mag worden ingezet.

Noten

1 De Parnassia Bavo groep is de grootste GGZ-instelling in Nederland en heeft Forensische zorg en reclassering tot beleidsspeerpunt gemaakt. Deze functie, inclusief GGZ-reclassering, is ondergebracht bij het zorgbedrijf Palier.

‘Doeltreffendheid van straf moet omhoog’

In gesprek met minister Hirsch Ballin

door *Jan Prij & Evert Jan van Asselt*

Redactiesecretaris CDV resp. waarnemend directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

DE KRITIEK VAN RECHTS dat de straffen te laag zijn, of de kritiek van links dat het justitiële beleid te veel is gericht op repressie, wordt niet gedeeld door de minister van Justitie, Ernst Hirsch Ballin. ‘Het gaat niet om de vraag of we strenger moeten straffen, of dat we ons vooral moeten richten op preventie en nazorg. De vermindering van het hoge percentage recidivisten vraagt nu juist om het verenigen van beide elementen, en wel door meer preventie in de repressie in te bouwen’, aldus de minister in een gesprek met CDV.

Moeten we doorgaan met de huidige, stringentere aanpak van criminaliteit, of loopt deze inzet tegen zijn grenzen aan en zijn andere accenten vereist?

HIRSCH BALLIN ‘We zijn nog niet klaar met het ingezette beleid, maar dit werpt nu wel zijn vruchten af. De rechtshandhaving is over de hele linie aanzienlijk geprofessionaliseerd, bijvoorbeeld door de veranderingen in de werkwijze van het Openbaar Ministerie. Verder is er door omvangrijke bouwprogramma’s op dit moment geen tekort meer aan cellen. Alles bijeengenomen een aanzienlijk verschil met de periode die ik eerder als minister van Justitie heb meegemaakt. Er wordt ook systematischer gewerkt in de rechtshandhaving. Het is buitengewoon belangrijk dat het niet van toevallige prioriteitstellingen afhangt hoe bepaalde vormen van criminaliteit worden aangepakt. Er is het nodige voorwerk gedaan. Je ziet daarvan ook de eerste resultaten, doordat bepaalde typen criminaliteit in de afgelopen jaren zijn teruggelopen. Bijvoorbeeld diefstal door zakkenrollerij. Daaraan zie je ook dat het zinvol is om meer toezichthouders en politie op straat te hebben. Ook de plaatsing van camera’s heeft haar nut bewezen. Ik ben er dan ook voorstander van om de mogelijkheden van cameratoezicht te vergroten.’

‘Maar er valt nog veel te doen. Een groot deel van de criminaliteit waar onze samenleving last van heeft, gaat terug op een relatief kleine dadergroep, de crimineel hyperactieve jonge mannen. Binnen deze groep is helaas zijn de jonge mannen van Antilliaanse en Marokkaanse afkomst oververtegenwoor-

digd. Het is relevant om die achtergrond mee te nemen bij het bepalen van de benodigde aanpak en om achterliggende problemen te beoordelen die te maken hebben met de opvoeding, de thuissituatie, e.d.'

'Er staat in het beleidsprogramma dat we de recidive met minimaal tien procent willen terugdringen. Dat is, gegeven de taaiheid van het onderwerp, een ambitieuze doelstelling. We weten nu dat van degenen die in 2002 met Justitie in aanraking zijn gekomen, driekwart binnen zeven jaar opnieuw met het strafrecht te maken krijgt. Een groot deel van die groep — meer dan de helft — maakt zich binnen twee jaar opnieuw aan een misdrijf schuldig. De groep die ik net aanduidde als crimineel hyperactief, bestaat grotendeels uit jongeren van 12 tot 27 jaar. De aanpak van deze hyperactieve recidivisten is cruciaal voor het verder verbeteren van het veiligheidsbeleid.'

FOTO: DIRK HOL

STRENGER STRAFFEN OF NIET?

Is het hoge percentage recidive een teken dat strengere straffen niet effectief zijn? Gevangenissen zouden juist opvoeden tot criminaliteit. Preventie en goede nazorg daarentegen krijgen niet de nadruk die ze verdienen.

HIRSCH BALLIN 'De kritiek vanuit de politieke tegenpolen dat het beleid te soft zou zijn, of juist teveel op repressie gericht, deel ik niet. De striktere aanpak van de afgelopen jaren — strengere straffen — en een benadering die is gericht op het voorkomen van misdaad, liggen dichter bij elkaar dan men doorgaans aanneemt. De vermindering van het hoge percentage recidivisten vraagt nu juist om het verenigen van beide elementen, en wel door meer preventie in de repressie in te bouwen. Er is immers te weinig effect van het eerste justitiële contact. Dat kan niet los worden gezien van inzicht in het gedrag van deze crimineel hyperactieve groep, veelal het gebrek aan positief structurerende factoren. Dáárom wees ik in de statistieken over criminaliteit op de oververtegenwoordiging van Marokkanen en Antillianen. De kiem daarvan ligt overigens niet in de islam, zoals sommigen willen doen geloven. Curaçao is overwegend christelijk, terwijl er veel probleemjongeren vandaan komen.'

'Hoe die jongeren aan te pakken? Voor een deel is dat een kwestie van jeugdbeleid, maar het is en blijft uiteraard voor een belangrijk deel ook justitieel beleid door het op juiste wijze opleggen van sancties en straffen. Voor elk van deze jongens en jongemannen moet beoordeeld worden welk type maatregel nodig is. Leden uit de groep hyperactieven lopen al heel snel rond met een strafblad van jewelste, bestaande uit een voortdurende aaneenschakeling van kortlopende sancties, taakstraffen en kortdurende vrijheidstraffen. Blijkbaar is een langduri-

ger, meer pedagogische en structurerende aanpak nodig om effect te bereiken en jongeren weer structuur te bieden die hen uit het criminele milieu houdt. Binnenkort behandelt de Eerste Kamer het wetvoorstel gedragsbeïnvloedende maatregel jeugdigen. Ik hoop dat het lukt om deze wet, die ruimere wettelijke bevoegdheden biedt, per 1 januari in werking te doen treden. Dit wetsvoorstel beoogt de jeugdigen een krachtige reactie op hun strafbaar gedrag te geven. De voorgestelde maatregel bevat zowel een sanctionerend als een gedragsbeinvloedend element, met de nadruk op het laatstgenoemde. In de combinatie van beide elementen ligt het heropvoedende karakter van de maatregel. Maar met wettelijke mogelijkheden alleen kom je er niet.'

'De organisatorische inbedding ervan zal voor een deel moeten worden gevonden in de campussen (Een initiatief, samen met Minister Rouvoet, om probleemjongeren op een aantal plaatsen bijeen te brengen om hen onder strakke leiding discipline en structuur bij te brengen; *red*). Een ander buitengewoon interessant project vind ik *Cross Roads* in Tilburg, dat jongeren onderwerpt aan gedragsbeïnvloedende maatregelen van een half jaar tot een jaar, zonder dat ze mogen weglopen. Dat rechters voor een mishandeling of een vernieling een taakstraf of een korte vrijheidstraf opleggen, is begrijpelijk als je het vergrijp op zichzelf beziet. Maar blijkbaar heeft die aaneenrijging van justitiële interventies onvoldoende effect om recidive te voorkomen. Er is een bredere aanpak nodig. Om die te kunnen bereiken moet je ze langer uit de roulatie nemen en intensiever begeleiden.'

'We moeten van dergelijke maatregelen niet direct wonderen verwachten. Maar dat is nog geen reden ze na te laten. Integendeel, er is gedurende enige jaren een taai en consequent volgehouden beleid nodig om dit in gang te zetten. Eens te meer een reden te streven naar een volledige kabinetsperiode. Het is niet zo dat we bij wilsbesluit en door een druk op de knop behandelinrichtingen voor jeugdigen kunnen realiseren, die dat daadwerkelijk goed aankunnen.'

'Zoals onlangs ook in recente onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer en de Inspectie Jeugdzorg is gesignaleerd, hebben staatssecretaris Albayrak en ik te maken gekregen met een niet bepaald florissante situatie in de justitiële jeugdinrichtingen, met vrij dramatische achterstanden in kwaliteit, toerusting en budget. Daar hebben wij in de begroting extra geld voor uitgetrokken, maar het is duidelijk dat op dit punt voor ons nog veel te doen staat. De kritiek in die rapporten is terecht. Een aantal verbeteringen is intussen al in gang gezet, maar er is meer nodig.'

'Positief ben ik zelf over het gegeven dat er inmiddels in verscheidene gemeenten Veiligheidshuizen zijn. Het concept van de Veiligheidshuizen is ontwikkeld door een commissie onder voorzitterschap van Cyrille Fijnaut. Een nieuwe aanpak van de criminaliteit was eerder al een buitengewoon doordacht onderdeel van het verkiezingsprogramma van het CDA in Tilburg in 2002. Het concept Veiligheidshuis heeft inmiddels school gemaakt over het land. Uitbreiding van deze Veiligheidshuizen en vergelijkbare instituties over het hele land is nodig om het langs elkaar heen werken van instanties te voorkomen, en om te waarborgen dat een persoon een individueel toegesneden behandeling krijgt en niet tussen wal en schip valt.'

'Ik zie voorts veel in het beleid van mijn collega Ab Klink om veel scherper in te zetten op het drankmisbruik onder jongeren. Ook dat helpt bij de aanpak van de veelplegers. Want een flink deel van deze crimineel hyperactieve groep is ook op het gebied van

drank- en drugsconsumptie onbeheerst. Ook daar moeten we de handen ineenslaan. Verder denk ik dat er nog meer kan worden ondernomen om drugsverslaving tegen te gaan. Daar helpt ook het kabinetsbeleid bij om de coffeeshops verder terug te dringen uit de buurt van scholen.'

DE NOG TE NEMEN HOBBELS

Tegen welke obstakels loopt u nu vooral aan bij de realisering van deze initiatieven?

HIRSCH BALLIN 'Om die initiatieven op grotere schaal tot een succes te maken, is het nodig om een veelheid van schakels mee te krijgen in de besluitvorming. Je hebt het commitment nodig van veel partijen, inclusief gemeenten. Gelukkig helpt op dit laatste punt een akkoord met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Dit bestuursakkoord bevat afspraken tussen rijk en gemeenten voor het behalen van maatschappelijke resultaten op een aantal terreinen, waaronder het thema veiligheid. De afspraken liggen onder meer op het terrein van de wettelijke vastlegging regierol gemeenten, de invoering bestuurlijke boete kleine ergernissen, de uitvoering toezicht drank- en horecawetgeving en de aansluiting van nazorg na detentie.'

'De tweede te nemen hobbel zijn capaciteit en budget. Ik noemde al de justitiële jeugdinrichtingen en de dringende noodzaak om in dit soort instellingen stevig te investeren. Er is weliswaar ruimte vrijgemaakt, maar het is de vraag of dat voor de komende jaren toereikend zal zijn.'

'Een derde nog te nemen hobbel is het verbeteren van de doeltreffendheid van de justitiële interventies. In de loop der tijd zijn met de beste bedoelingen taakstraffen, kortlopende vrijheidsstraffen en werkprojecten, en allerlei psychologische deskundigheid in justitiële jeugdinrichtingen geïntroduceerd, zonder dat de effectiviteit ervan duidelijk was. We hebben daarvoor nu een in de vorige kabinetsperiode onder minister Donner ingestelde erkenningcommissie voor justitiële interventies. De staatssecretaris en ik hebben onlangs een gesprek gevoerd met deze erkenningcommissie. Bij de eerste ronde bleek dat van een heleboel dingen die we deden, nog moest worden vastgesteld of ze echt werken. Er werd dus niet, zoals we dat zijn gaan noemen, *evidence based* gewerkt. De stap naar een *evidence based*benadering bewerkstelligen we nu door stuk voor stuk de interventietypen te beschrijven en na te gaan of ze de toets der kritiek kunnen doorstaan. Van een aantal interventies konden we direct vaststellen dat dit gelukkig het geval was, maar van een heleboel andere interventies gold dat dus niet.'

'Al met al geeft dit, denk ik, een redelijk compleet beeld van het patroon waarlangs we willen werken om met name de groep veelplegers aan te pakken. Het gaat daarbij niet om de vraag of we strenger moeten straffen of niet, of dat we ons vooral moeten richten op preventie en nazorg. Het draait vooral om de vergroting van de effectiviteit van straf, door preventie in te bouwen bij alle vormen van beleid gericht op het vergroten van de veiligheid, dus zowel in de interventies die het karakter dragen van straf als die daaraan voorafgaan.'

'Voor de reclassering is in 2008 ruim 12 miljoen euro uitgetrokken, oplopend tot structureel 40 miljoen in 2011. Dit zijn grote bedragen, maar het reclasseringstoezicht en de nazorg zijn dan ook buitengewoon belangrijk. Het komt nu te vaak voor dat mensen die uit de gevangenis of de justitiële jeugdinrichting komen, domweg op straat worden gezet. Ze hebben dan ook niet beter te doen dan hun oude vrienden op te zoeken.'

Er is de afgelopen jaren fors bezuinigd op de reclassering. Daarbij is ook een deel van haar taken naar de gemeenten gegaan. Hebben we daardoor een deel van de problemen over onszelf afgeroepen?

HIRSCH BALLIN 'Voor de persoonsgerichte aanpak van recidivisten is vanaf 2011 90 miljoen euro uitgetrokken. Daarvan gaat, zoals gezegd, 40 miljoen euro naar de reclassering. Ik herken me dus niet in het beeld dat u schetst. Vorige kabinetten hebben inderdaad bezuinigd op de reclassering. Dit was op dat moment ook nodig. Het heeft tot vermindering van de overhead geleid en de organisaties zijn verbeterd. Het nieuwe en het oude beleid staan wat mij betreft dan ook minder haaks op elkaar dan je misschien op het eerste gezicht zou denken.'

Er bestond altijd een grote kloof tussen Justitie en de psychiatrische sector. Is er nog steeds sprake van een cultuurbotsing?

HIRSCH BALLIN 'Ik stel vast dat dit aan het verminderen is. In de samenwerking zijn echt positieve ontwikkelingen te melden. Dit is bijvoorbeeld te merken aan de reacties op de afspraken die we nu kunnen maken met zorginstellingen. De acceptatie dat de behandeling van tbs'ers uiteindelijk plaatsvindt binnen een kader dat wij justitieel definiëren, is gelukkig veel groter geworden.'

Het ministerie van Justitie komt nogal eens in de aandacht van Kamer en media door allerlei incidenten. Hoe verhoudt zich deze werkelijkheid met de hier geschetste beleidslijn?

HIRSCH BALLIN 'Ik wil de hoofdlijn van beleid, gericht op het vergroten van de effectiviteit van de justitiële interventies, vasthouden, ook en juist in de wetenschap dat Justitie typisch een ministerie is dat ook voortdurend in de aandacht van de media staat vanwege de spanningen die aan ons werk eigen zijn. Er werken 39.000 mensen bij Justitie. Zoals binnen elke organisatie zou het een illusie zijn te denken dat zij altijd foutloos werk afleveren. Ik kan dus elke dag opstaan met de wetenschap dat mensen vast ergens een fout begaan. Maar ik besef ook iets anders: dat is dat Justitie per definitie alleen maar met lastige taken heeft te maken, en dat er in het kader van de handhaving van de rechtsorde juist bewonderenswaardige verbeteringen worden gerealiseerd, in lastige omstandigheden. Het is onze taak om de werkers bij Justitie een goed kader van werken te geven, natuurlijk qua beleid, maar ook qua middelen en toerusting. Daarbij gaat het niet in de laatste plaats ook om het aanboren van de creativiteit van de mensen op de werkvloer, die vaak fantastische ideeën hebben hoe de effectiviteit van bepaalde interventies kan worden verbeterd. Maar we moeten wel de bereidheid hebben om te leren van problemen en te analyseren wat we beter kunnen doen. Want daarvan hangt af waar het uiteindelijk om draait bij Justitie, het vertrouwen in de rechtsstaat.'

RAPPORT VAN DE REKENKAMER
JEUGDINRICHTINGEN BLIJVEN VER ACHTER BIJ HUN DOELSTELLINGEN[1]

Op 4 oktober 2007 publiceerde de Algemene Rekenkamer haar onderzoek *Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen*. Nagegaan werd in hoeverre de activiteiten van justitiële jeugdinrichtingen en de organisaties voor nazorg leiden tot verminderd toekomstig crimineel gedrag. Daarvoor werd informatie ingezameld bij alle jeugdinrichtingen. Voor een representatieve steekproef werden bovendien de dossiers onderzocht van 102 jeugdigen die in 2005 een jeugdinrichting verlieten en daar twee maanden of langer hadden verbleven.

Jeugdigen die in zo'n inrichting worden geplaatst, kampen met een veelheid van problemen. Er zijn problemen rond hun persoonlijkheid; velen van hen beschikken slechts over geringe intellectuele capaciteiten en ze komen bovendien uit een niet-alledaagse opvoedingssituatie.

Het is, aldus de rapportage, een illusie te denken dat al deze problemen tijdens een verblijf in een jeugdinrichting kunnen worden opgelost. In het jeugdstrafrecht wordt er weliswaar van uitgegaan dat de opgelegde maatregelen moeten voorkomen dat de jeugdige na de beëindiging van de straf opnieuw de fout in gaat. Uit de gegevens over recidive komt echter een somber beeld naar voren. Zeven jaar na het vertrek uit de jeugdinrichting heeft 80 procent van de voormalige pupillen opnieuw een delict gepleegd.[1] Voor een deel blijkt dit debet te zijn aan de wetgeving en de uitvoeringspraktijk. Deze blijken niet genoeg toegesneden op de heropvoeding van jeugdigen.

De Algemene Rekenkamer richt zich in haar aanbevelingen daarom op een integrale uitvoering van het stelsel, want zo stelt zij, het enkele jaren geleden ontworpen stelsel werkt nog onvoldoende en verdient daarom een tweede kans.

Detenties en behandelingen moeten volgens het ministerie van Justitie aan drie voorwaarden voldoen: er dient planmatig te worden gewerkt aan de problemen van de jeugdige; het traject van binnenkomst naar vertrek moet een geleidelijke overgang zijn van gesloten-heid naar openheid;

de jeugdige moet in de periode na zijn vertrek worden begeleid. Op deze drie onderdelen heeft de Algemene Rekenkamer bij haar onderzoek dan ook gelet.

Wat de eerste voorwaarde betreft blijkt dat lang niet alle jeugdigen een verblijfsplan krijgen. Voor een kwart van de jongens in de steekproef was er geen verblijfs- of behandelplan. Vorderingen bij de uitvoering van het behandelplan worden niet of onvoldoende bijgehouden. Bovendien leggen de inrichtingen niet systematisch vast wat de jeugdigen tijdens het verblijf hebben bereikt en welke risico's er voor toekomstig crimineel gedrag zijn.

Weliswaar willen de meeste inrichtingen wel planmatig werken en hebben ze daarvoor pedagogische uitgangspunten op papier gezet, maar het is onbekend of deze ook in praktijk worden gebracht. Dit wordt mede veroorzaakt door verloop van de groepsleiders en door ziekteverzuim. Ook zijn deze groepsleiders vaak minder goed opgeleid dan de inrichtingen zelf wenselijk vinden. Ronduit alarmerend was het rapport van de Inspectie Jeugdzorg dit jaar. Die wees er op dat de inrichtingen er niet in slagen gewelddadige jongeren goed op te sluiten. Aan heropvoeding en behandelingen kwamen ze niet toe en de kennis en professionaliteit was onder de maat.

De mogelijkheid om criminele jongeren voor te bereiden op terugkeer in de samenleving in een proces van geslotenheid naar openheid is slechts voor een beperkte groep beschikbaar is. Scholings- en trainingsprogramma's, waarbij jeugdigen de inrichting kunnen verlaten, kunnen alleen worden aangeboden aan degenen met een langdurige detentie of behandeling. Door de moeite die het kost om aan alle voorwaarden voor een scholings- en trainingsprogramma te voldoen blijken veel inrichtingen er niet aan te beginnen. Van de jeugdigen in onze steekproef kwam 72 procent hiervoor in aanmerking, maar slechts 15 procent kreeg het ook daadwerkelijk.

* * *

Het uitgangspunt van het ministerie van Justitie is dat alle strafrechtelijk geplaatste jeugdigen nazorg moeten krijgen. In de praktijk blijkt dat bijna de helft van de jongens uit de steekproef een vorm van nazorg heeft gehad. Deze nazorg werd meestal verleend door de (jeugd)reclassering of de inrichting zelf en richt zich meestal op het verbeteren van de leefomstandigheden van de jeugdigen.

Hoe is het ten slotte de jeugdigen uit de steekproef vergaan na het verlaten van de jeugdinrichting? Het ministerie van Justitie of de jeugdinrichtingen houden hierover geen gegevens bij. Als nazorg wordt verleend, zijn hiervan wel andere organisaties op de hoogte (reclasseringsorganisaties en de Raad voor de Kinderbescherming). Van slechts de helft van de jeugdigen in de steekproef kon worden vastgesteld hoe het hen het enige maanden na vertrek uit de jeugdinrichting was vergaan. Van deze jongens bleek het met ongeveer een derde (16 jongens) wel goed te gaan en met twee derde (34 jongens) niet. De laatste groep had alweer delicten gepleegd en/of verkeerde in problematische omstandigheden. Dit laatste hield bijvoorbeeld in dat zij geen vaste woon- of verblijfplaats hadden, dat zij schulden hadden en geen inkomsten of geen dagbesteding. Bij vergelijking van de jeugdigen uit de steekproef met wie het na een half jaar wel en niet goed gaat, blijkt dat degenen bij wie de positieve resultaten van het verblijf in de inrichting lijken door te zetten, vaker een scholings- en trainingsprogramma hebben doorlopen.

Naar aanleiding van het rapport van de Inspectie Jeugdzorg (2007) en dat van de Algemene Rekenkamer, heeft staatssecretaris Albayrak van Justitie beloofd meer personeel beschikbaar te stellen voor de jeugdinrichtingen. Ook zal de sturing van en het toezicht op de inrichtingen worden aangepakt. Op andere voorstellen van de Algemene Rekenkamer reageerde zij minder duidelijk. Ze is bijvoorbeeld wel van plan om de nazorg te verbeteren, maar hoe dit in de praktijk vorm moet krijgen, bleef vaag. Volgens de kamer is hoe dan ook duidelijk dat er nog een aantal essentiële verbeteringen nodig zijn. Onderzocht dient te worden welke de in de inrichting te nemen maatregelen effectief zijn en hoe er kan worden gezorgd voor een goed geleide overgang voor de vastgezette jeugdigen van de gesloten jeugdinrichting naar de open maatschappij.

1 Dit artikel is gebaseerd op een rapportage van Anja Eling, projectleider van het onderzoek *Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdig*en voor de Algemene Rekenkamer.

2 Wartna, B.S.J., Kalidien, S.N., Tollenaar, N. *&* Essers, A.A.M. (2006). *Strafrechtelijke recidive van jongeren uit justitiële jeugdinrichtingen, uitstroomperiode 1997-2003.* Den Haag: WODC.

Jan Baeke

Schuld en boete

Ook het stel van boven
opgehangen vogels en kinderen
walm en een stampende keuken
trekken door de gangen, dalen af.

Hun woorden komen door de vloer
en wat ze elkaar aanlikken
en opeten
ik kan de vuiligheid niet afstrepen
wegdenken, uitroken.

Je weet, dit gezin is slecht geplooid
en nooit in deemoed, want zij zijn
verloren die niet meer dan
kunnen zuipen, kotsen, schelden, neuken
zonder boete te doen.

Vuilniszakken vol zou ik hun oven
hun koelkast, hun ranzig bed uitdrijven.

Bid ik vaak tot God en vraag Maria
een goed woordje
juist voor mijn handen
mijn stem, de hamer die klaarligt
maar beter blijft liggen.
Er zijn al spijkers genoeg
gevonden in zijn hoofd.

Brand ik mijn kaarsen
vang ik op wat onder vuur
mijn lichaam verlaat.
Er zal niets verloren gaan
wat hij mijn lichaam heeft laten groeien.

Laat hem van boven stil zijn
dat ik haar kan horen en bekeren
onder haar vuile rokken.
Help mij, o Heer.

Jan Baeke is dichter en vertaler. In 1997 verscheen zijn debuutbundel *Nooit zonder de paarden* bij Uitgeverij de Bezige Bij. Bij dezelfde uitgeverij verscheen in 2001 de bundel *Zo is de zee* en in 2004 de bundel *Iedereen is er*. Eind oktober dit jaar verscheen de bundel *Groter dan de feiten*.
Hij publiceert regelmatig in literaire tijdschriften, waaronder *Raster*, *Tirade*, *DWB*, *De Zingende Zaag*, *De Poëziekrant* en *Het Liegend Konijn*. Baeke is tevens werkzaam bij het Filmmuseum in Amsterdam.

De actualiteit van

Coornhert (Amsterdam 1522-Gouda 1590)

door *Gerrit Voogt*

De auteur is als ideënhistoricus verbonden aan de Kennesaw State University in Amerika en schrijver van *Constraint on Trial*, een studie over Coornhert.

Over boerentucht en de *mindering der schadelijke lediggangers*

BIOGRAFIE

Dirck Volckertsz. Coornhert (1522-1590) behoort wellicht niet tot de beroemdste Nederlandse erflaters van zijn tijd. Er wordt aan hem bijvoorbeeld in de recente canon van de vaderlandse geschiedenis geen aparte aandacht besteed, zoals aan Erasmus, Hugo de Groot of Rembrandt. Niettemin heeft deze Haarlemse humanist, notaris, graveur, vertaler, dichter, toneelschrijver en luis in de pels van gereformeerde predikanten een belangrijke plaats in het geestelijk en maatschappelijk leven van de Nederlandse Republiek in wording. Tijdens zijn leven kreeg hij vooral bekendheid als wederspreker en controversialist. Hij nam het in grote publieke theologische debatten op tegen Donteclock, Saravia en andere gereformeerde coryfeeën. Het grote debat met Saravia over de Heidelbergse Catechismus in 1583, in de raadzaal van de Hoge Raad in Den Haag, kan terecht als een nationale gebeurtenis worden aangemerkt. Zijn bestrijding van de gereformeerden op het gebied van de predestinatie kregen nog een nagalm zo'n twintig jaar na zijn dood, tijdens de Bestandstwisten tussen de remonstranten en de contraremonstranten. Op een spotprent uit die tijd neemt Coornhert posthuum een onflatteuze ereplaats in op de 'Arminiaanse drekwagen', die Arminius en kornuiten regelrecht naar Rome voert.

Coornhert droeg ook veel bij aan de literatuur en de ontwikkeling van het Nederlands als literaire taal door zijn enorme produktie aan toneelwerk en gedichten, alsook door zijn vertalingen, bijvoorbeeld een eerste vertaling van Homerus' *Odyssee*. Helaas betekende zijn principiële keuze voor het Nederlands in zijn geschriften dat hij buiten het Nederlandse taalgebied een onbekende grootheid bleef.

Coornherts leven en loopbaan stonden geheel in het teken van de Opstand tegen het Habsburgse Spanje — een strijd die Coornhert vooral zag als gemotiveerd door de wens te worden bevrijd van de godsdienst- en gewetensdwang. Als secretaris van de burgemeesters van Haarlem onderhield hij contacten met de prins van Oranje. Dit resulteerde bij de komst van Alva in Coornherts arrestatie. Tussen september 1567 en april 1568 zat hij gevangen in de Haagse Gevangenpoort. Tijdelijk op vrije voeten gesteld, wist hij te ontsnappen naar Duitsland waar hij tot na Den Briel (1572) en de bevrijding van de Hollandse steden verbleef. Zijn terugkeer naar de opstandige Republiek was niet van lange duur, want nadat hij in opdracht van de Staten van Holland een kritisch rapport had geschreven over de moorddadige antikatholieke acties van Lumey, plaatste de geuzenleider hem op de zwarte lijst. Coornhert zag zich genoopt opnieuw naar Duitsland af te reizen. Na de Pacificatie van Gent keerde hij min of meer definitief terug en besteedde de rest van zijn jaren aan het schrijven en aan zijn debatten. Het laatste jaar van zijn leven stond geheel in het teken van een geschil met de grote humanist Justus Lipsius. Laatstgenoemde had het in zijn *Politica* bestaan te stellen dat er in een staat slechts ruimte was voor één godsdienst, en ietwat ongelukkig Seneca's woorden 'brandt en snijdt' gebruikt ten aanzien van de aangewezen behandeling van godsdienstige dissidenten door de staat.

Coornhert was geen geoefend theoloog. Toch stond veel van zijn werk in het teken van de godsdienst. Hij beschreef een vooral op de ethische praktijk gericht optimistisch systeem, waarin de gelovige nog in dit leven tot volmaakte gehoorzaamheid aan Gods geboden kan geraken, een proces dat hij in detail uitlegde in *Jacob's Ladder*, een traktaat uit 1584. Bruno Becker, die veel voor het Coornhertonderzoek heeft betekend, noemde Coornhert de 'zestiende-eeuwse apostel der volmaakbaarheid', en dit geloof in menselijke volmaakbaarheid is ook onlosmakelijk verbonden aan Coornherts niet-aflatende strijd tegen godsdienstdwang. Evenals Erasmus zag Coornhert de wilsvrijheid als een cruciaal kenmerk van de mens, en dit leidde tot zijn scherpe kritiek op kernpunten van de gereformeerde dogmatiek, met name op de leer van de erfzonde, de voorbeschikking, of de 'toegerekende rechtvaardigheid'. De toenemende trend om de gereformeerde orthodoxie dwingend voor te schrijven (bijvoorbeeld in de vorm van de Heidelbergse Catechismus, die vanaf 1582 op de scholen werd ingevoerd) deed Coornhert telkens weer in de pen of op het spreekgestoelte klimmen. Veel van zijn energie ging aldus op aan oppositie en debat, waarin hij het niet alleen opnam tegen de gereformeerden, maar ook tegen de doopsgezinden, of tegen het 'Huis der Liefde' van Hendrik Niclaes (vanwege de persoonsverheerlijking).

Maar Coornherts *Weltanschauung* leverde ook positieve resultaten op, bijvoorbeeld in de vorm van een baanbrekend werk op het gebied van de tolerantie, de *Synodus van der Conscientien Vryheydt* (1582), en in zijn voornoemde ethiek, *Zedekunst*, de eerste Europese ethica die in een landstaal werd geschreven. In samenwerking met Jacob van Heemskerck maakte hij een groot aantal moralistische gravures, en hij deed voorstellen voor de oprichting van een soort samen-op-wegkerk die de Collegianten pas in de volgende eeuw in de praktijk brachten.

MISDAAD EN STRAF

In dit positieve kader vallen ook Coornherts voorstellen voor het terugbrengen van de criminaliteit, waarvan hij de eerste kladversie opstelde tijdens zijn verblijf in de Gevan-

genpoort in 1567. Twintig jaar later werkte hij zijn ideeën verder uit in een aan de Staten van Holland opgedragen traktaat met als titel: *Boeventucht ofte middelen tot mindering der schadelyke ledigganghers*.

Coornherts voorstellen, voor het eerst geformuleerd toen hij zelf gevangen zat en tijd had om over de problematiek na te denken, werden ingegeven door het probleem van de in zijn tijd zienderogen toenemende aantallen misdadigers en het groeiende gevoel van onveiligheid onder het burgerdom. De tweede helft van de zestiende eeuw was een tijd van forse bevolkingsgroei in heel Europa, in de Lage Landen gekoppeld aan de ontwrichting veroorzaakt door de lange oorlog met Habsburg. Er waren veel ontheemden en ontwortelden, landlopers en vagebonden. Coornhert merkte op dat de plakkaten waarin misdadigers met zware lijfstraffen en de dood werden bedreigd, in de praktijk weinig leken uit te halen. Bovendien tekende hij aan dat de baljuwen en schouten vaak laks waren in de vervolging van de arme criminelen. Ze pakten liever rijken op, want daar viel nog munt uit te slaan (gevangenen moesten in hun eigen onderhoud voorzien). Coornhert zag ook anderszins het oorzakelijk verband tussen armoede en criminaliteit, maar in zijn oorspronkelijke voorstellen ging het hem vooral om de behandeling van criminelen. Hij poneerde drie hoofdredenen waarom de misdaad volgens hem zo welig tierde. Allereerst was daar het 'ledigh brassen', het zuipen, rondhangen, niets omhanden hebben, kortom de ledigheid. Verder was het algemeen bekend dat er maar een kleine kans bestond dat het geboefte werd gepakt, dus was er weinig om hen af te schrikken. En de doodstraf, het grofste geschut dat men dacht in te zetten tegen criminelen, maakte al helemáál weinig indruk op hen. Dood moeten we toch, redeneerden misdadigers, beter het risico nemen van een snel einde (wat hij noemt een 'quade voormiddaghe', een vervelend ochtendje) dan een lang leven van armoede en ellende, gevolgd door een slepend en pijnlijk sterfbed. Coornhert was niet principieel tegen de doodstraf, maar enthousiast was hij ook niet, en hij zette grote vraagtekens achter de veronderstelde afschrikwekkende werking. Zijn advies tegen de doodstraf in *Boeventucht* werd dus niet ingegeven door mededogen, integendeel, hij stelde een behandeling voor die in zijn ogen veel afschrikwekkender was en die de gemeenschap tevens profijt kon opleveren, want het 'werkschuw tuig' werd aan het werk gezet en kon aldus zijn leven beteren.

Het doel van de maatregelen die Coornhert voorstelde, is drieledig: ze zijn allereerst preventief, om te zorgen dat goede mensen niet op het slechte pad raken. Verder hebben ze een reclasseringsfunctie en zijn bedoeld om de ontspoorden weer op het rechte spoor te brengen, uit angst voor schande en pijn. Ten slotte is er ook een laagste niveau, waar de straf simpelweg ten doel heeft de hopeloze gevallen uit de maatschappij te verwijderen en de burger te beschermen. In dit laatste geval gaat het om de onaanspreekbaren, met wie niets meer valt te beginnen.

Deze voorstellen zijn niet enkel pragmatisch: ze weerspiegelen ook Coornherts optimistische perfectisme, zijn op zichzelf praktische en steeds als haalbaar aangeprezen programma van een geleidelijke, gefaseerde opklimming van de volmaakbare mens tot toenemende gehoorzaamheid aan God. Er wordt immers onderscheiden tussen de goede en de kwade, maar nog geneeslijke lieden aan de ene kant en de verstokte 'schelmen' aan de andere kant. De ledigheid staat in zijn visie gelijk aan de zonde. En zoals de oefening van deugden de zondige mens kan wegvoeren van de zonde, zo kunnen de leeglopers worden verbeterd en genezen via werk.

Het idee van de registratie van de 'ledighe brassers' leidde tot de uitwerking van enige gedachten over preventie in het traktaat van 1587. Coornhert stelde in dit verband voor dat in de stadswijken commissies van toezicht moeten worden georganiseerd, bestaande uit vier huismoeders die werk distribueren onder de vrouwen, en vier mannen die toezien op de tewerkstelling van jonge en oudere mannelijke werklozen. Ter bescherming van de behoeftige burgers en het beetje werk dat er is, moeten 'vreemde' bedelaars, die van buiten komen, worden geweerd, en degenen die zulke bedelaars herbergen, moeten worden bestraft. De stad en/of de welgestelde burgers zouden deze in te stellen werkplaatsen geldelijk moeten steunen, schrijft hij, waarbij hij er, zoals op veel plaatsen, fijntjes op wijst dat er met Gods zegen ook goede winst van deze onderneming valt te verwachten.

We zien hier dat Coornherts voorstellen niet alleen stoelen op Plato's penologische theorie, waarin straf vooral dient ter verbetering van de misdadiger. Restitutie speelt namelijk ook een rol. Coornhert verwijst bijvoorbeeld naar 'de onschatbare winst die men zal halen uit de verpachting of exploitatie van de (...) beurtschepen' die de gedetineerden zullen roeien. Om in te spelen op de afkeer onder de regenten van nodeloze verspilling, trekt Coornhert een vergelijking met slaven of zelfs met wilde beesten: met slaven, schrijft hij, wordt immers ook winst gemaakt, en wilde beesten werden eerst ook zinloos gedood tot men ze later leerde temmen tot bevordering van het algemene nut. Het probate middel dat Coornhert voorstelde om ontsnapping van de ergste criminelen te voorkomen, doet overigens ook aan slavernij denken: men moet hen brandmerken in het gezicht, of de neus splijten.

Het is onmogelijk een oorzakelijk verband te bewijzen tussen de voorstellen van Coornhert en de stichting van het Amsterdamse Rasphuis aan de Heiligeweg (1596), of het Spinhuis, waar gedetineerden inderdaad aan het werk werden gezet. Toch lijkt die invloed wel aannemelijk. Coornherts vriend Spiegel schreef in 1589 een rapport aan de vroedschap van Amsterdam (waarvan Spiegels broer deel uitmaakte) getiteld 'Bedenking op het grondvesten van 't tuchthuis'. Het Rasphuis stond na zijn stichting eerst bekend als tuchthuis en deze naam bevat wellicht een verwijzing naar Coornherts voorstel in *Boeventucht*. Spinhuis en Rasphuis werden internationaal vermaard en vooral het Rasphuis werd zelfs een toeristische trekpleister, met als één van de speciale attracties de zogenoemde verdrinkingscel, waarin van luiheid betichte delinquenten moesten hozen om niet te verzuipen. Een pamflet uit die tijd sprak van de dagelijkse mirakelen die zich voordeden in het tuchthuis, waar Sint Labor en Sint Raspus erin slaagden maatschappelijke nietsnutten om te toveren in nijvere lieden.

DE ACTUALITEIT VAN COORNHERT

Van onze afstand van ruim vier eeuwen bezien, lijken Coornherts concrete voorstellen misschien weinig relevant of actueel, maar we zien in zijn *Boeventucht* wel de impuls om met een praktische en constructieve oplossing te komen voor een nijpend probleem. Ook zien we Coornherts inzicht in het verband tussen werk, of beter de afwezigheid daarvan, en recidive of preventie. De actualiteit van dit idee blijkt uit een recent initiatief van het Platform Criminaliteitsbeheersing IJsselland, waar grote ondernemers vrijgekomen criminelen een baan aanboden vanuit het project 'Genoeg gezeten...'. Dit is nog steeds — of wordt opnieuw — gezien als een constructieve oplossing *tot mindering der schadelyke ledigganghers*.

Boeken

Rapport van de Commissie Rechtsstaat van de Wiardi Beckman Stichting
De bedreigde rechtsstaat.
Sociaal-democratie, terrorismebestrijding en burgerschap.

Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting | 2007 | 64 pp. | € 5,00

'Sending out an S.O.S.'

door *Jan Willem Sap*

Universitair hoofddocent Europees recht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Kort geleden gaf de Engelse popgroep *The Police* een succesvol optreden in de Arena Amsterdam. In het bekende nummer *Message in a bottle* zingt leadzanger Sting indringend de woorden *Sending out an S.O.S.* Net als de politie, die juist vaak hulp moet bieden na hulpverzoeken van anderen, een sos-bericht kan uitzenden, is het eveneens mogelijk dat een parlement een boodschap uitzendt over beleid en regelgeving waar het zelf verantwoordelijk voor is. Want dat gebeurt eigenlijk in het rapport *De bedreigde rechtsstaat* van de Wiardi Beckman Stichting. Nu kan men daar direct tegenin brengen dat het bij een rapport van het wetenschappelijk bureau van de Partij van de Arbeid niet gaat om het parlement of de wetgever als geheel. Het gaat in dit rapport primair om een kritische reflectie op het optreden van sociaaldemocratische volksvertegenwoordigers in de debatten over terrorismebestrijding in de angstige tijd na 11 september 2001. Centraal staan de volgende vragen: hoe verhouden bepaalde beleidsvoornemens en (concept) wettelijke regelingen zich tot de waarborgen van de rechtsstaat en de uitgangspunten van de sociaaldemocratie?; hebben de grenzen van de rechtsstaat steeds de aandacht gekregen die ze verdienen?; welke overwegingen hebben een rol gespeeld in het parlementaire besluitvormingsproces voor de fracties van de PvdA in de Eerste en Tweede Kamer?

Ondanks de op de sociaaldemocratie gerichte probleemstelling, gaat de betekenis van het rapport veel verder dan de eigen Partij van de Arbeid alleen. Het gaat eigenlijk om een rapport voor heel Nederland, het gaat om de doelmatige spreiding van overheidsbevoegdheden, zowel praktisch als politiek-theoretisch, en om de vrijheden van de burgers. De Commissie Rechtsstaat van de Wiardi Beckman Stichting haalt aan de hand van concrete casestudies en dilemma's regelmatig letterlijke citaten aan van volksvertegenwoordigers, om ze onder de rechtsstatelijke loep nauwkeurig te analyseren. Het rapport wint aan diepte doordat niet alleen wordt stilgestaan bij de bekende vragen rond terrorismebestrijding. In een boeiend hoofdstuk over de afbraak van het

staatsburgerschap, waarin ook het denken van Herman van Gunsteren aan de orde komt (afwijking wordt verdacht), wordt stilgestaan bij mogelijk ongelijke behandeling van Nederlandse staatsburgers. Het is juist dat de auteurs benadrukken dat de rechtsstaat er onder andere voor is de minderheden te beschermen tegen de druk van de meerderheid om te conformeren aan de grootste gemene deler. De voorvaderen van de kleine luyden, op wie uiteindelijk de christendemocratie is gebouwd, weten alles van de negentiende-eeuwse strijd tegen het toen dominante liberalisme. Maar de auteurs van het rapport schrijven ook dat de consensus van de meerderheid, de heersende *Leitkultur*, over het algemeen geen bescherming behoeft (p.6). Dit standpunt lijkt mij intussen toch een wat conservatieve stelling uit de jaren zeventig van de vorige eeuw geworden. In het huidige tijdvak van individualisering, globalisering en islam zijn er zoveel (ook economische) krachten op uit om de Nederlandse overheid en onze gemeenschappelijke normen en waarden uit elkaar te spelen, dat alles op alles moet worden gezet om verdere versplintering te voorkomen. Vandaar ook het belang van de discussie over een nationale identiteit en een levende Grondwet om de boel een beetje bij elkaar te houden. Het verwijt dat sociaaldemocraten zoveel begrip hebben voor andere culturen dat ze nalaten hun eigen kernwaarden te verdedigen tegen de uitdagingen van radicale minderheden, wordt door de auteurs gelukkig wel bij de kop gepakt (p.53), een verwijt dat in het post-Fortuyntijdperk ook relevant is voor liberalen en christendemocraten.

* * *

De combinatie van aandacht voor letterlijke citaten van volksvertegenwoordigers van de eigen partij en de brede filosofische invalshoek, maakt het rapport van de Commissie Rechtsstaat inhoudelijk gezien een voorbeeld voor rapporten van Wetenschappelijke Instituten van politieke partijen. Burgers hebben geen behoefte aan simpele partijpropaganda, maar aan een kritische analyse van fundamentele problemen. Het geld voor politieke partijen en hun wetenschappelijke bureaus is immers afkomstig van de overheid en dus indirect van alle Nederlandse belastingbetalers. Kritische analyse is in dit rapport aan de orde en dat moet worden beschouwd als winst, waarvan politiek Den Haag en de gehele Nederlandse

> *Het zou andere politieke partijen sieren ook zo'n transparante zelfanalyse te maken*

samenleving kunnen profiteren. Over de lijst met conclusies en aanbevelingen kan in en tussen alle politieke partijen een spannend congres worden georganiseerd, maar ook op ministeries en in het onderwijs. Het zou andere politieke partijen sieren ook zo'n transparante zelfanalyse te maken. Het rapport is geschreven in fraai Nederlands, met mooie citaten (bijvoorbeeld van Bertolt Brecht) en relevante uitspraken van rechters. Ik heb een foutje gevonden (p.41): 'benoemt worden' hoort uiteraard met een 'd' (of heb ik nu last van beroepsdeformatie?). Storender is dat voormalig Eerste Kamerlid en voormalig Tweede Kamerlid Eimert van Middelkoop (ChristenUnie), nu minister van Defensie, steeds wordt aangeduid met Middelkoop. Dit gebeurt merkwaardig genoeg zelfs in een passage waarin minister Alexander Pechtold (D66) letterlijk wordt geciteerd (p.42). Ik heb het opgezocht in de officiële parlementaire stukken, maar minister Pechtold zegt het daar echt correct (20 december 2005, EK 13-693): Van Middelkoop.

Politiek gesproken is een zekere durf nodig geweest voor de exercitie. Het is geen toeval dat in het rapport de Eerste Kamer meestal als eerste wordt genoemd en relatief veel aandacht krijgt. De strekking van het rapport is dat in de Eerste Kamer grotere gevoeligheid bestaat voor de grenzen van de rechtsstaat dan in de Tweede Kamer. In de Eerste Kamer zijn sommige volksvertegenwoordigers, met name zij die tevens hoogleraar zijn in de rechtsgeleerdheid of de politieke wetenschappen, minder gevoelig voor de argumenten van de regering en de meerderheid van de Tweede Kamer. Er is meer sprake van afwijkend stemgedrag. Indirect geeft het rapport aan dat de Eerste Kamer een belangrijke functie heeft. De vroegere PvdA-lijn, waarbij discussies over staatkundige vernieuwing steevast eindigden met de oproep dat de Eerste Kamer wel kan worden afgeschaft, behoort met dit rapport gelukkig tot het verleden.[1]

* * *

Bij het lezen van het rapport ontstaat soms zelfs de indruk dat de auteurs menen dat, als het er echt op zou aankomen, beter de Tweede Kamer kan worden afgeschaft. In de ogen van de Commissie Rechtsstaat beperkte de PvdA-fractie in de Tweede Kamer de bijdrage vaak tot een aantal pragmatische opmerkingen en ging men ook vanuit haar oppositionele rol veelal mee met de voorstellen van de regering. Dit is opvallend, omdat in de kabinetten-Balkenende I, II en III de formele druk van het regeerakkoord afwezig was. Dit zegt uiteraard ook iets over de kwaliteit en overtuigingskracht van christendemocratische ministers van Justitie als Piet Hein Donner en Ernst Hirsch Ballin en hun wetgevingsjuristen, ook wanneer Donner volgens de PvdA de ernst van de dreiging een belangrijker overweging zou vinden dan de onnauwkeurigheid van een begrip als 'samenspanning' (p.23). Bij de Tweede Kamerleden van de PvdA die verantwoordelijk zijn (geweest) voor terrorismebestrijding en minder goed uit de verf komen zal het rapport wel bewondering maar ook een zekere irritatie wekken. Zij kunnen het gevoel krijgen dat zij vijf dagen in de week, in het vuur van de strijd sinds 11 september 2001, steeds de hete kastanjes uit het vuur moeten halen, terwijl de collega's in de Eerste Kamer daar één dag in de week — bij wijze van spreken met een goede sigaar — goede sier bij maken door er wat intellectuele vraagtekens bij te plaatsen, die vrijwel nooit leiden tot een echte koersverandering. De beste stuurlui staan aan wal, zal men mopperend opmerken bij de PvdA in de Tweede Kamer.

* * *

Bijzonder kritisch is het rapport van de Commissie Rechtsstaat over de bijdrage van Tweede Kamerlid Aleid Wolfsen (PvdA) die de algemene houding ten opzichte van terrorismebestrijding samenvat als een positie tussen 'naïviteit en obsessie'. Wolfsen zou een tamelijk positivistisch begrip van de rechtsstaat huldigen, waarin de rechtsstaat wordt vereenzelvigd met de instemming en goedkeuring door de wetgever (p.27). De kritiek van de Commissie Rechtsstaat op Wolfsen is wat tegenstrijdig, want in het begin van het rapport heeft de Commissie Rechtsstaat namelijk zelf gemeend om 'het principe van democratie' te beschouwen als een element van de rechtsstaat (p.6). Het zou daarom consequenter zijn geweest als de Commissie Rechtsstaat — die in het rapport toch een zeker wantrouwen tot uiting wil brengen tegen ongecontroleerde en ongeboden concentratie van staatsmacht bij regeerders en wetgevers — het principe van democratie buiten de eigen definitie van het begrip rechtsstaat had gelaten. Democratisch gelegitimeerd gezag maakt een staat niet automatisch tot een rechtsstaat. Men kan de rechtsstaatgedachte, de opvatting dat de

staat is gebonden aan het recht en daarop kan worden aangesproken, beter beperken tot de volgende vier elementen: 1) legaliteitsbeginsel (niet naar willekeur optreden, louter op algemene regels); 2) spreiding van overheidsmacht (machtsconcentratie voorkomen); 3) onafhankelijke en onpartijdige rechter, die de staat tot de orde kan roepen; en 4) de eerbiediging van grondrechten. Wanneer de Wiardi Beckman Stichting deze beperktere definitie van *rule of law* had gehanteerd, was de kritiek op Wolfsen meer te billijken geweest, nu wordt het toch een beetje Tweede Kamer-*bashing*, juist omdat uit het letterlijke citaat blijkt dat Wolfsen zich bewust is van de gevoeligheid en liever werkt met het begrip 'democratische rechtsstaat'. Tweede Kamerlid Dijsselbloem maakt opmerkingen die volgens de Commissie Rechtsstaat een tamelijk instrumentele opvatting van rechtsstatelijke principes verraadt (p.44). Maar is juist niet zo'n instrumentele opvatting een gevolg van de verdienstelijke PvdA-benadering van de sociale rechtsstaat sinds de jaren van wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog? Het recht bepaalt waaraan regeerders zich moeten houden, niet de regeerders zelf. Of staan de leden van de Commissie Rechtstaat primair op de bres voor de liberale rechtsstaat?

* * *

Hoewel de Eerste Kamerleden van de PvdA bij oppervlakkige lezing blij zullen zijn met het rapport *De bedreigde rechtsstaat,* omdat zij een onmisbare functie lijken te vervullen bij het bewaken van de grenzen van de rechtsstaat, zit er een addertje onder het gras. Ondanks de vrijheid die sommige Eerste Kamerleden zich met goede redenen veroorloven, komt uit het rapport impliciet naar voren dat de Eerste Kamer haar tanden nauwelijks gebruikt. Als geheel biedt de Eerste Kamer te weinig garanties als het gaat om het bewaken van de grenzen van de rechtsstaat. Het politieke bestel had volgens de PvdA een bolwerk moeten vormen tegen de heftige reactie van het electoraat op 11 september 2001, het lijkt echter vooral de politieke onrust te hebben geabsorbeerd en te hebben gebruikt om de waarborgen van de rechtsstaat te reduceren en de bevoegdheden van de overheid op te rekken (p.5). Volgens dit rapport is de wetgever tekortgeschoten om zelf de beginselen van de rechtsstaat overeind te houden (p.36). Tegenover de wil van de meerderheid pleit de Commissie Rechtsstaat van de Wiardi Beckman Stichting voor het idee van rechtsstatelijke principes, als een onafhankelijke instantie waaraan ook de maatregelen van de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging kunnen worden getoetst. Overheidsoptreden moet een dubbele legitimatietoets kunnen doorstaan, het moet zowel democratisch als rechtsstatelijk zijn gelegitimeerd. Er wordt in het rapport helaas niets over gezegd, maar na lezing kan de lezer niet anders dan het volgende concluderen: als het werkelijk waar is dat de burgers in gevaar komen doordat de verworvenheden van de rechtsstaat onvoldoende worden beschermd door het parlement, dan is daarmee de komst van een Constitutioneel Hof een *must* geworden. Zo'n Constitutioneel Hof zou ook beter in staat zijn de huidige spanningen met de Nederlandse Antillen en de risicojongeren van die eilanden te verminderen (p. 45). *I hope that someone gets the message in a bottle...*

Noten

1 J.W. Sap, *Kritiek op de staat. Voorwerk voor staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1998 (2), p. 309-318.

Lex Velboer e.a.
De mixfactor: integratie en segregatie in Nederland

Uitgeverij Boom | 2007 | 200 pp. | € 27,50 | ISBN 9789047300083

Goedwillendheid van idealistische enkelingen is niet genoeg

door *Petra van der Burg*

Stafmedewerker van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Een publicatie over segregatie als tegenbeeld van integratie roept bij mij al gauw een bepaalde kriebeligheid op. Het onderhuidse verwijt aan het adres van gevestigde Nederlanders dat zij hun nieuwe landgenoten schromelijk verwaarlozen door hun kinderen naar de betere scholen sturen, behoort over het algemeen tot de standaard ingrediënten van dit soort literatuur. Ook dit boek gaat daar enigszins mank aan.

Ik vind een dergelijke verwijtende toon fout en misplaatst. In mijn optiek is Nederland namelijk wel degelijk gastvrij, open, hulpvaardig en tolerant. De ongekende immigratiestromen die voor een groot deel bestaan uit partners, kinderen, nichtjes en neefjes hebben echter een bepaalde psychologische en sociale grens overschreden. Van de vrijheden en rechten die mensen in principe van harte worden gegund, is tot op de uiterste rand gebruik gemaakt. Wie dan aankomt met een pleidooi voor mengen, integreren en gezellig samen, moet zich niet vergissen in de weerstanden.

Toch werd ik na het aanvankelijk voorspelbare, correcte en wat huilerige begin aangenaam verrast door de poging het idealisme te voorzien van een gezonde dosis realisme. Het is realisme dat we soms tussen de regels door moeten lezen, maar dat wel degelijk voorhanden is. Wat weten we over menging? Hoe gebeurt het en waar precies? Hoe effectief is mengingspolitiek gelet op de doelstelling van verbinden en verheffen? Dit zijn de leidende vragen. Allerlei voetstootse aannames van beleidsmakend Nederland worden onder de loep genomen en kritisch gewogen. Dit leidt tot relevante kanttekeningen.

Biedt stedelijke vernieuwing aan (allochtone) kinderen wel zoveel mogelijkheden om contacten aan te knopen met kinderen buiten de eigen kring? De eerste resultaten van de stadsvernieuwing lijken in dit opzicht wat mager. Is het wel zo verstandig om verstandelijk gehandicapten en psychiatrische patiënten zelfstandig te laten leven

in een gewone wijk? De keerzijde van de autonomie is in veel gevallen eenzaamheid en isolement.

Is sport wel zo geschikt om iedereen met iedereen te laten verbroederen? Het sportveld kan een terrein zijn voor ongedwongen ontmoeting, maar ook wel degelijk een slagveld waar verbale of fysieke agressie hoogtij viert. Hoe zit het met de middenklasse? Hoe reëel is het om alle maatschappelijk heil te verwachten van deze drukbezette bevolkingsgroep, die heen en weer rent tussen banen, crèches en sociale verplichtingen.

Het doel van mengen is enerzijds het verbinden van verschillende maatschappelijke groeperingen (sociale cohesie) en anderzijds het scheppen van voorwaarde voor (opwaartse) sociale mobiliteit. Eén van de lastigste obstakels die een werkelijk gemengde samenleving (naar achtergrond, sociaal economische positie, opleidingsniveau) in de weg staat, is dat eigenlijk niemand er veel trek in heeft. Groepsvorming op basis van etniciteit, inkomen of seksualiteit wordt massaal afgewezen, maar ondertussen kiest bijna iedereen zelf voor gelijkgestemden of gelijkgezinden om mee te sporten, te wonen, mee op te groeien en om relaties mee aan te gaan. Er gebeurt dus niets vanzelf.

De hoofdstukken over sociale mentoraatprojecten, projecten op buurtniveau laten dat ook zien. Initiatief van onderop is weliswaar het sleutelwoord, maar dat betekent niet dat een overheid achterover kan leunen in het vertrouwen dat er vast wel wat moois op zal opbloeien. Initiatieven moeten doelgericht worden gestimuleerd, gefaciliteerd en begeleid. Deze inspanningen kunnen wel degelijk leiden tot een grotere verbondenheid en samenhang in de buurt.

Rode draad van het boek is het probleem van de enkeling die de wereld wil redden, maar daarbij vooral zichzelf opoffert. Het verhaal van de ene middenklassenmevrouw die vol goede voornemens gaat wonen in een achterstandsbuurt, is in dit opzicht tekenend. Ze voelt zich in de buurt niet thuis en wordt ook niet geaccepteerd. Verschillende sociale lagen hebben van nature nu eenmaal geen affiniteit met elkaar. De oplossing ligt dus ook niet in de goedwillendheid van idealistische enkelingen. Het effect van nette buren is relatief gering en het risico dat zij een hoge prijs moeten betalen voor hun goede bedoelingen, is groot. Integratie zal dan ook moeten worden aangestuurd vanuit de instellingen van onderwijs en arbeidsmarkt. Hierbij blijkt overigens dat interetnische contacten op de werkvloer het soepelst verlopen: men gaat simpelweg met elkaar aan de slag en dan komt het in veel gevallen prima terecht. Vanuit die instituties moet dus richting gegeven worden aan het integratieproces.

Het hoofdstuk over mengingsstrategieën in het onderwijs is naar mijn smaak de sterkste bijdrage uit het boek. Hierin wordt wellicht een realistische oplossing aangedragen voor het evidente probleem van kwaliteitsverschil tussen scholen ten gevolge van een eenzijdig leerlingenbestand (wit, zwart, arm, rijk). Menging zou volgens de auteurs plaats moeten vinden langs sociaaleconomische lijnen in plaats van langs etnische lijnen. Opleidingsniveau en inkomenspositie van ouders zijn immers van grotere invloed op de schoolprestaties van kinderen dan herkomst. Wanneer iedere school dertig procent achterstandskinderen zou opnemen, dan kunnen — volgens deze onderzoekers — achterstandskinderen zich optrekken aan de kinderen uit andere sociale lagen, zonder dat de leerprestaties van deze kinderen eronder hoeven te lijden. Een voorstel dat het overwegen waard is.

Andries Hoogerwerf
De toekomst van het christendom: van instituut naar beweging
Uitgeverij Damon, Budel | 2007 | 180 pp. | € 17,90 | ISBN 978 90 5573 794 9

Een strategische agenda voor het beleid van de christelijke kerken

door *Michiel Herweijer*

Docent bestuurskunde, vakgroep bestuursrecht Groningen.

De media zijn vol van religie. Zijn onze kerken nu weer vol met gelovigen? Gaat de obsessie van de mediaconsument met de islam gepaard met een trendbreuk in de gestage kerkverlating? Of beleven wij in het tijdvak waarin drie VU-alumni ons land leiden en twee christelijke partijen de coalitie schragen, de nadagen van het conventionele, geïnstitutionaliseerde christendom? Is de opmerkelijke bloei van de politieke vertakking (het CDA) nu een teken dat de ogenschijnlijk verdorde christelijke stam een nieuw leven tegemoet gaat? Wie antwoorden zoekt op deze vragen, vindt in het laatste boek van Andries Hoogerwerf, de empirisch politicoloog uit Enschede, een goede leidsman.

De toekomst van het christendom opent met een empirische weerlegging van de modernisering=seculariseringsthese. De meeste sociologen en opiniemakers menen dat verdergaande modernisering (rationalisering, economisering, globalisering, enz.) gepaard zal gaan met vermindering van de actieve godsdienstbeoefening (en dus met meer kerkverlating). Dat deze stelling niet zonder meer opgaat, kan onder andere worden aangetoond aan de hand van de ontwikkelingen in het kerkbezoek van de voormalige Oostbloklanden. In het oostelijk deel van de EU neemt het percentage atheïsten ('God bestaat niet') af en neemt het aantal kerkbezoekers toe, terwijl de moderne instituties van de parlementaire democratie en de kapitalistische markteconomie daar nu wel welig tieren.

In Zuid-Amerika, dat volop onderhevig is aan de invloeden van de wereldeconomie, bereiken de pinkstergemeenten gelovigen die de traditionele Rooms-Katholieke Kerk daar niet meer wist aan te spreken. In China ten slotte, dat ook volop onderhevig is aan modernisering, bekennen steeds meer mensen zich tot het christendom, hoewel dit niet betekent dat zij daarmee ook afstand doen van hun confucianisme of van openlijke bindingen met andere geloofsovertuigingen.

Dit Aziatische syncretisme wordt in zekere zin ook in Nederland aangetroffen. Hoewel steeds minder mensen op een gewone zon-

dag — behalve dan als toerist — nog een kerk bezoeken, zijn er in Nederland volgens herhaald publieksonderzoek ook steeds minder mensen die het bestaan van God principieel ontkennen (atheïsten), of die er niets zinnigs over kunnen zeggen (agnosten). De vijandigheid tegenover het christendom neemt af. De onlangs overleden Jan Wolkers en zijn geestverwanten verliezen in dat opzicht marktaandeel. Tussen de krimpende groep atheïsten en de slinkende en vergrijzende groep kerkbezoekers ontstaat een groeiende groep 'ietsisten': mensen die open staan voor religieuze symbolen, riten en waarden, ook als deze afkomstig zijn van het christendom: maar wel mensen die in veel gevallen afkerig zijn van betutteling, normering, traditie en hiërarchie. Met deze en nog veel andere empirische gegevens ondergraaft Andries Hoogerwerf de vanzelfsprekendheid van de modernisering=secularisering*sthese*.

* * *

De fundamentele kritiek van Andries Hoogerwerf op de modernisering=secularisering*sthese* luidt dat het in deze these net lijkt of deze van buiten komende veroorzaking plaatsvindt zonder dat de kerken daar zelf invloed op uitoefenen. Het lijkt in het denken van de sociologen haast wel te gaan om een onomkeerbare natuurwet. Maar dat kan volgens de politicoloog Hoogerwerf niet het geval zijn. De kerk — het lichaam van Christus — maakt natuurlijk ook zelf keuzen. Wie deze keuzen in het historisch perspectief plaatst van twee millennia, ziet dat de kerken ook zelf verantwoordelijkheid dragen voor de wijze waarop zij de betekenis van Jezus' levenswandel aan nieuwe generaties hebben weten door te geven. Het beleid van de kerken zelf kan worden geanalyseerd aan de hand van zeven dilemma's:

1. institutie of beweging
2. rationaliteit of mystiek
3. orthodoxie of vrijzinnigheid
4. sociale ethiek of innerlijke devotie
5. basisbeweging of hiërarchie
6. eenheid of verscheidenheid, en
7. conservatisme of vernieuwing

Op elk van deze zeven differentialen hebben de kerken in het verleden accenten geplaatst (dus beleid gevoerd) en op die accenten heeft de samenleving gereageerd: soms door massaal naar de kerk toe te stromen ('in tijden van nood biedt de moederkerk troost'), maar soms ook door massaal de kerk weer te verlaten ('in tijden van democratisering en progressiviteit bood de kerk hiërarchie en conservatisme').

* * *

Kort na het heengaan van Jezus was het christendom nog vooral een beweging. Er was — zoals we uit hedendaags onderzoek van documenten uit die tijd weten — sprake van een grote verscheidenheid aan opvattingen over de betekenis van Zijn leven. De christelijke beweging bood de armen, de slaven en de migranten in het multi-etnische Romeinse rijk vertroosting, een vast fundament en een perspectief op verbetering. Wat volgde was een klassiek proces van institutionalisering. Er kwamen bisschoppen (en andere ambten), de losse delen van de Bijbel werden gecanoniseerd, de kerk werd staatskerk en afvalligen werden op een gegeven moment zelfs als ketters vervolgd. De beweging werd een institutie. Met alle gevolgen voor verstarring en conservatisme van dien.

Hoogerwerf laat zien dat die starre bedding van de christelijke instituties toch steeds weer heeft gezorgd voor beweging en vernieuwing. Tot de vele bewegingen waartoe de christelijke instituties de aanstoot hebben gegeven, mogen worden gerekend: de Benedictijnen, de Franciscanen, de Moderne Devotie, de Wederdopers, maar ook het kerkasiel, Taizé, en de stille omgang van Amsterdam.

Wie de beide millennia overziet, ontwaart

een golfslag. De fase waarin wij thans zitten, wordt gekenmerkt door ontinstitutionalisering. Deze ontinstitutionalisering toont zich aan het verdwijnen van de eigen zuilen, de massale kerkverlating, de moeite die het tegenwoordig kost om roepingen te krijgen voor het ambt van priester of predikant. Maar dit proces van ontinstitutionalisering — dat het einde van het conventionele christendom markeert — gaat in onze contreien ook gepaard met nieuwe beweging. Zo zien wij dat vrijwilligers (leken, niet-professionals, onder wie veel vrouwen) een zeer belangrijk aandeel nemen in de bestuurlijke continuïteit van kleinere, minder pretentieuze christelijke gemeenschappen. Dat de beweging van christenen nog steeds springlevend is, kan worden aangetoond aan de hulp vanuit de kerken voor de voedselbanken en de opvang van uitgeprocedeerden. Uit het recente verleden kennen we nog de beweging van het Interkerkelijk Vredesberaad (IKV) die zich massaal keerde tegen de plaatsing van kruisraketten op Nederlandse bodem.

Het christendom is in de eerste eeuw als een beweging ontstaan en heeft zich in een periode van vier eeuwen tot staatskerk ontwikkeld. Maar binnen die institutie is steeds wel sprake gebleven van beweging. Een institutie bevordert zekerheid en eenheid. Maar een institutie kan ook verstarrend werken. Een beweging brengt enthousiasme en vernieuwing. Maar een beweging kan op haar beurt ook verwarrend werken en kan gemakkelijk doodbloeden (uitgaan als een nachtkaars).

* * *

De beweging van volgelingen van Christus begon op Pinksteren. Bepaald een mystiek moment. Later in de ontwikkeling treffen wij de kerkvaders (Augustinus, Aquino) aan die van betrekkelijk losse geloofsfragmenten een hecht doortimmerd wereldbeeld wisten te smeden. Deze rationalisering van het geloof voor de kerkelijke, klerikale elite ging overigens gepaard met de gelijktijdige ontwikkeling van de mystiek voor het gewone volk: lokale heiligen, legendes, nieuwe rituelen, iconen, beelden.

Een volgend hoogtepunt in de rationalisering van het christendom is de Reformatie (vooral die van Calvijn). Niet alleen gaan de beelden de kerk uit en verdwijnt de voorspraak door de heiligen, maar nu wordt ook de nauwkeurige zelfstudie van de Bijbel centraal gesteld en wordt van de individuele gelovige gevraagd dat deze zich actief bekent tot een gestandaardiseerde geloofsbelijdenis. Maar ook binnen de rationalistische Reformatie volgt een mystieke reactie die bijvoorbeeld in ons land — de zogenoemde tweede of uitgestelde Reformatie — aan de wortel ligt van de bevindelijke kerken (waaronder de Gereformeerde Gemeenten) en de Gereformeerde Bond, een vereniging binnen de Nederlandse Hervormde Kerk (nu binnen de PKN). Ook de kerken van onze tijd staan voor de vraag of zij het accent leggen op rationalisering (zoals paus Benedictus XVI doet) of dat zij meer koersen op het mystieke (wat onmiskenbaar een kenmerk is van de Pinkstergemeenten en van verschillende opwekkingsbewegingen binnen de gevestigde kerken).

In de analyse van Hoogerwerf vraagt onze overgerationaliseerde tijd dat de kerken een deels mystiek antwoord geven. De kracht van de christelijke traditie is echter dat het mystieke element (rituelen, symbolen, gemeenschappelijke ervaringen) kunnen worden verbonden aan een hecht doortimmerd ethisch fundament. In die zin is het niet zo vreemd dat het groeiende leger ietsisten zich veeleer oriënteert op klassiek christelijke riten dan op de nieuwe riten die worden aangeboden vanuit de newagebeweging.

* * *

Samenhangend met de ontwikkelingslijn van beweging via institutie naar instituti-

oneel verval, is er ook de ontwikkeling van democratie via leiderschap naar kerken van leken. Met de reformatie wordt ook het eenvoudige kerklid priester (in de betekenis van student van de Bijbel) en krijgt het individuele kerklid een stem in de kerkvergadering die de predikant aanstelt en eventueel ook ontslaat. In de inmiddels in de PKN opgegane Gereformeerde Kerken waren deze democratische principes in sterke mate verankerd. Tegenover de democratie van de kerkleden staat de professionele macht van de voorgangers (en hun landelijke organisaties). Met de groei van het kerkvolk in de negentiende en het begin van de twintigste eeuw kwam ook een klasse van theologisch onderlegde professionals (predikanten) tot volle wasdom (met ook eigen belangen). Nu het kerkvolk krimpt, kerkgebouwen worden afgestoten, gemeenten fuseren en predikanten veelal in deeltijd in meerdere gemeenten hun voltijdse bezoldiging bij elkaar moeten sprokkelen, bereikt het spanningsveld tussen theologische professional en democratische kerkenraad soms zelfs de burgerlijke rechter (onder andere bij arbeidsconflicten).

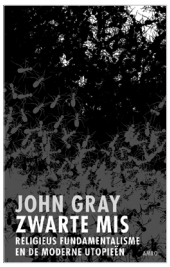
> *De bindende kracht van de christelijke kerken zou toenemen wanneer zij meer ruimte zouden weten te geven aan de eigenzinnige inbreng van de gemeenteleden*

Een sterk punt van de christelijke traditie — in vergelijking met bijvoorbeeld het newagedenken — is haar theologie (de zorgvuldig doordachte leerstukken) en de professionele training van haar voorgangers. Maar dat is tegelijkertijd ook haar zwakke punt. Want in elk tijdsgewricht moet er weer een evenwicht worden gevonden tussen de inbreng van de gemeenteleden en de leiding vanuit voorgangers, en — zo leert de politicologie —: hoe meer geprofessionaliseerd de leiding, des te meer deze zelfverzekerden zich afsluiten voor de inbreng van onderop.

Hoogerwerf signaleert dat in onze tijd de maatschappelijke instituties doordrongen zijn van democratisering (te denken valt aan de opkomst van het referendum), terwijl de kerkelijke leiding nog erg hiërarchisch en elitair denkt. De bindende kracht van de christelijke kerken zou toenemen wanneer zij meer ruimte zouden weten te geven aan de eigenzinnige inbreng van de gemeenteleden.

* * *

Wie het laatste boek van Andries Hoogerwerf ter hand neemt in de veronderstelling daarin een nauwkeurige voorspelling van de toekomst aan te treffen, zal worden teleurgesteld. De toekomst ligt nog niet vast. De toekomst is nog slechts een wenkende of afschrikwekkende mogelijkheid. Maar wie er vanuit gaat dat de toekomst (nog) niet is gedetermineerd, maar mede door menselijke keuzen wordt gemaakt, zal ontdekken dat *De toekomst van het christendom* een strategische agenda bevat voor het beleid van de christelijke kerken. Op zeven dimensies worden gemeenteleden en voorgangers uitgedaagd positie te kiezen. De richtingaanwijzers staan daarbij op: 1) meer beweging en minder institutie, 2) meer mystiek en minder rationalisering, en 3) meer democratie en minder centrale leiding. Ten aanzien van de andere vier differentialen (traditie versus vernieuwing; orthodoxie versus vrijzinnigheid; sociale ethiek versus innerlijke devotie; eenheid versus verscheidenheid) gaat de voorkeur van de auteur meer uit naar een nieuw, creatief evenwicht dan naar een accentverschuiving in een bepaalde richting.



John Gray
Zwarte Mis – Apocalyptische religie en moderne utopieën
Ambo, Amsterdam | 2007 | 320 pp. | € 19,95 | ISBN 978 90 263 1986 6

Kinderen van de Verlichting

door *Paul van Velthoven*

Redacteur CDV.

Als reddingsboei tegen het onheil dat religieus geweld aanricht, halen denkers en politici van allerlei slag tegenwoordig het verlichtingsdenken van stal. Met dit denken zouden wij ons immers op vaste grond bevinden tegenover de mythes die in de godsdienst opgeld doen. Maar als het oorspronkelijke verlichtingsdenken ooit geformuleerd is als een antwoord op christelijke voorstellingen, moet men er niet vreemd van opkijken dat in deze verlichte ideeën essentiële trekken van het oude christelijke erfgoed opnieuw verschijnen. Weliswaar met de nodige transformaties, maar toch. Dit inzicht dateert niet van vandaag of gisteren. Nederlands briljantste literaire essayist, Menno ter Braak, concludeerde al in zijn uiteenzetting uit de jaren dertig, 'Van oude en nieuwe christenen' dat de laatsten, in wie hij ongelovige hervormers zonder God zag, zich nimmer van christelijke gedachteschema's zouden kunnen losmaken. Anders dan Ter Braak, die de gelijkheid van allen als wezenlijkste nalatenschap van het christendom voor het politieke bestel opvatte, vraagt de Britse filosoof en politicoloog John Gray op een veel verder reikende manier aandacht voor de invloed van het christendom op onze moderne samenleving. Die samenleving is in zijn politieke strevingen in hoge mate beïnvloed door het verlichtingsdenken. Het is niet de eerste keer dat Gray dit thema aan de orde stelt, maar niet eerder bracht hij de negatieve gevolgen daarvan zo duidelijk onder woorden als in *Black Mass* (*Zwarte Mis*). De titel verwijst naar een oud godslasterlijk ritueel, waarbij de katholieke heilige mis in omgekeerde vorm werd opgedragen. Dit is precies wat er volgens hem met de politieke cultuur van het Westen is gebeurd sinds het in de greep is geraakt van een verkeerd begrepen christendom, te weten het verlichtingsdenken. *Zwarte mis* is een tekst met ronduit iconoclastische trekken. Het is één lange afrekening met het verlichtingsdenken dat in de visie van Gray niet alleen verantwoordelijk wordt gesteld voor de moderne terreur van de afgelopen eeuw, tot uiting komend in zowel de ideologie van communisme als van het nazisme, maar dat ook in de gedaante van het marktdenken en het Amerikaanse neoconservatisme vandaag

de dag bepaald nog niet aan kracht heeft ingeboet.

Al deze ideologieën zijn voor Gray geperverteerde transformaties van het christelijke gedachtegoed, of, in zijn eigen woorden, seculiere incarnaties van het christelijke verlossingsideaal. Een hoofdgedachte in het orthodox christelijke denken is namelijk de bewerkstelliging van het heil, dat aan het einde der tijden zal plaats vinden. De achttiende-eeuwse verlichters gingen deze verlossingsgedachte op de aardse werkelijkheid toepassen. Het instrument waarvan zij zich bedienden en waarvan ze bovendien meenden dat het onfeilbaar was, was de zich immer uitbreidende wetenschap. Niet alleen geloofden zij dat de wereld daardoor maakbaar was geworden, maar ook dat de mens zelf verbeterbaar was in ethisch en politiek opzicht. De vooruitgangsgedachte zelf ontleenden de verlichters aan het christendom. In het christendom is de geschiedenis een lineair verlopend proces met een einddoel en een bestemming voor de mens, een gedachte die men tevergeefs in andere religies zal zoeken. Deze vooruitgang werd vervolgens ook tastbaar in nieuwe technische vindingen en vervolgens als een onomstotelijke wetenschappelijke waarheid geponeerd voor de gehele menselijke ontwikkeling. Het was een geloof, want er is volgens Gray geen enkel rationeel bewijs voor deze permanente verbetering. Dit nieuwe geloof in de wetenschap zou volgens de verlichters de oude religie, die het heil situeerde in het hiernamaals, steeds meer naar de achtergrond duwen en uiteindelijk overbodig maken.

Maar dit is volgens Gray nog niet alles. Omdat de verlichters en hun navolgers geloofden dat de vooruitgang maakbaar was, werden ook alle middelen toelaatbaar geacht om deze verbeteringen te verwezenlijken. De Franse jacobijnen maakten zich als eersten op massale wijze schuldig aan terreur om de ideale maatschappij naderbij te brengen. Wrede tirannen had de geschiedenis wel veel vaker gekend, maar onderdrukking van een dergelijke omvang en dan nog wel in naam van een ideale maatschappij, was nog niet eerder vertoond. Lenin liet zich door het voorbeeld van de jacobijnen inspireren en ging nog drastischer te werk door hele bevolkingsgroepen af te slachten. En de nazi's, die eveneens een geheel vernieuwde samenleving op het oog hadden, vonden in Lenin weer een voorbeeld. Hoewel de nazi's aan menig ideaal van de verlichting geen boodschap hadden, zijn ze volgens Gray daar wel degelijk schatplichtig aan, omdat ze zich baseren op opvattingen over goede en slechte rassen, die in de tijd van de verlichting voor het eerst werden ontwikkeld. Maar het hoofdverwijt van Gray aan ideologieën als communisme, nazisme en liberalisme blijft dat zij ieder op hun eigen manier geloven in de maakbaarheid van de samenleving en daarmee een van oorsprong christelijk ideaal perverteren. Het verlichtingsdenken schiep overspannen verwachtingen en daarvan konden de fatale consequenties niet uitblijven. Deze ideologieën kregen vervolgens extra grote gevolgen, doordat de niet te loochenen reële vooruitgang op louter technisch vlak hen middelen verschafte die oude tirannen misten. Zo kon de twintigste eeuw het toneel worden van politiek geïnspireerd geweld dat zijn weerga in de geschiedenis niet kent.

TWIJFELACHTIG GESCHENK

Gray noemt de verlichtingsidealen het meest twijfelachtige geschenk dat het christendom de moderne tijd heeft bezorgd. Misschien mag men daarbij opmerken dat voor zover de verlichting ook veel reële vooruitgang heeft bewerkstelligd, ook deze op het conto van het christendom kan worden

geschreven. Maar dit strookt niet met Grays aanklacht. Anders dan de verlichting heeft het christendom een ingebouwde barrière om de aberraties van het verlichtingsdenken te vermijden. Het orthodoxe christendom achtte de realisering van het heil niet denkbaar in het aardse bestaan. De heilzame doctrine van de erfzonde was er, aldus Gray, om de mensen te herinneren aan de wezenlijke onvolmaaktheid van het bestaan en aan het feit dat het kwaad daarvan een onlosmakelijk element is. Volgens Augustinus kon in de geschiedenis het goede niet triomferen. Hoewel het bepaald niet aan geweld ontbrak, was de terreur zoals deze in de politieke moderniseringsprojecten van de negentiende en twintigste eeuw vorm kreeg, niet denkbaar in het middeleeuwse christendom. De terreur van de moderne tijd is wel het meest twijfelachtige geschenk dat de verlichting ons heeft bezorgd. Meer in het algemeen bevatten bepaalde mythen uit het christendom en de Oudheid volgens Gray een diepe waarschuwing tegen overmoedigheid. Prometheus, die het vuur van de goden wilde stelen, werd voor zijn onmatige streven voor eeuwig gestraft. En Eva, die at van de Boom des Levens, werd daarvoor uit het paradijs verbannen en beloond met slavernij en dood. Sommige kennis, en in het bijzonder die welke het goede leven denkt te kunnen garanderen, is, aldus Gray, voor ons niet weggelegd. Gray bestrijdt de overmoed in nieuwe ideologieën die denkt dat de mens verbeterbaar is. De mens blijft grotendeels zoals hij is. In zijn optreden door heel de geschiedenis heen, zijn er steeds hoogte- en dieptepunten aan te wijzen. Ideologieën die van de maakbaarheid van de mens uitgaan, maken het alleen maar erger. In politiek en ethisch opzicht is de mens niet verbeterbaar, wat sommige verlichters en moderne ideologen in hun spoor daarover ook mogen hebben beweerd. De vooruitgang die in het recht geboekt leek, zoals het verbod op martelen en een humane behandeling van gevangenen, staan in het Amerikaanse Irakbeleid plotseling weer ter discussie.

Het is duidelijk dat Gray met zijn verwerping van de vooruitgangsgedachte op zeer veel zere tenen gaat staan. Onze diep verankerde zendingsdrift om de wereld te verbeteren, wordt als het ware pootje gelicht. Dit oude activisme ziet Gray ook terug in de handelwijze van de Amerikaanse neocons die verantwoordelijk zijn voor het drama in Irak, maar ook in de manier waarop het Westen de marktideologie als alleen zaligmakend aan de rest van de wereld wil opdringen. Nadat eerst links op allerlei manieren de wereld wilde veranderen, zijn het in dit tijdperk rechts-politieke stromingen die de wereld willen verbeteren. Volgens Gray maakt dat allemaal weinig uit. Het zijn volgens hem twee kwaden uit dezelfde bron.

> *Onze diep verankerde zendingsdrift om de wereld te verbeteren wordt door Gray pootje gelicht*

In hoeverre de briljant verwoorde intuities van Gray verifieerbaar zijn, blijft een vraag. Waar men in ieder geval mee kan instemmen is zijn pleidooi voor realisme, als antwoord op de vraag wat ons te doen staat nu de meeste van deze ideologieën door de feitelijke geschiedenis zijn weerlegd. Bij dat realisme passen geen grote visioenen, maar nauwgezet, breed onderzoek en een niet door rigide principes geleide benadering van (politieke) problemen. In een andere tijd, die van de Koude Oorlog, werd dit realisme op succesvolle wijze door poli-

tici in praktijk gebracht, zoals Gray terecht stelt. Ondanks kolossaal grote dreigingen overleefden wij die periode zonder al te grote calamiteiten. Denkers van een vorige generatie, die van Isaiah Berlin en Raymond Aron, konden dit realisme ook een overtuigend filosofisch fundament verschaffen. Dit mist men node in het werk van Gray, dat toch vooral essayistisch van aard blijft. Het succes daarvan is vooral gelegen in het feit dat Gray een gevoelige snaar raakt, namelijk dat het geloof in de vooruitgang op brede fronten aan het wankelen is gebracht.

Het boek van Gray is in zekere zin ook een religieus boek. In een goddeloze tijd laat het de rol zien van geperverteerde religie. Maar het is ook een bescheiden pleidooi voor de *old time religion,* omdat daarin wijsheden worden verkondigd die nu node worden gemist.

✻ BEZINNING

door *Jan Lauwereyns*

Jan Lauwereyns (1969) doceert biologische psychologie aan Victoria University of Wellington. Hij publiceerde zeven boeken waarvan het essay *Splash* en de dichtbundel *Anophelia! De mug leeft* de recentste zijn. Lauwereyns schrijft samen met Arnoud van Adrichem aan de essaybundel *Stemvork*. Hij is vaste medewerker van *Parmentier*.

Arme wiskundige
die geen bewijs heeft voor een zekere U

er is geen bewijs voor U

het donker
de stilte

met een truc kan ik U gelijkstellen
aan de zojuist geformuleerde stelling

er is geen bewijs voor U = U

hoe mooier de sprong
hoe kleiner de plons

laat ik je afvragen of je
U kunt bewijzen of weerleggen

het verlangen naar een minimum aan rimpeling

als ik mijn systeem nauwgezet heb opgebouwd
dan kan er geen bewijs zijn voor U

het is een verlangen dat nooit bevredigd zal worden

er zal altijd een plons volgen

ware er een bewijs
zou U niet kloppen.