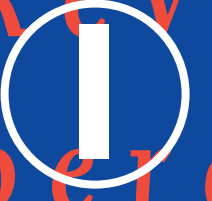


Reveil Liberaal Reveil Liberaal Reveil  
beraal Reveil Liberaal Reveil Liberaal  
veil Liberaal Reveil Liberaal Reveil  
eraal Reveil Liberaal Reveil Liberaal



Liberalen en bijzonder onderwijs

veil Liberaal Reveil Liberaal Reveil Li  
aal Reveil Liberaal Reveil Liberaal Re

Hervorming van de monarchie

il Liberaal Reveil Liberaal Reveil Lib  
raal Reveil Liberaal Reveil Liberaal R

Europese defensiesamenwerking

Liberaal Reveil Liberaal Reveil Liber  
Reveil Liberaal Reveil Liberaal Reveil

# INHOUDSOPGAVE



## Column

Kind van de rekening?  
**Eric Balemans**

1

Vrijheid van onderwijs en islamitische scholen  
**Sanne Dijkstra en Simon Steen**

3

De vrijheid van onderwijs, islamitische scholen en de vertekening van de geschiedenis  
**Uri Rosenthal**

10

Hervorming van de Nederlandse monarchie  
**Hans van den Brandhof**

13

Bestuurders als managers helpen vertrouwen in overheid om zeep  
**Geert Dales**

19

Willen weten of niet willen weten  
**Frits Böttcher**

23

Nederland overzee: Het Koninkrijk met de Caribische eilanden  
**Theo Korthals Altes**

28

De beduimelde routekaart van de Europese defensiesamenwerking  
**Alfred van Staden**

35

Samenvattingen

43

LIBERAAL REVEIL IS EEN UITGAVE VAN DE  
PROF.MR. B.M. TELDERSSTICHTING



## KERNREDACTIE

prof.dr. U. Rosenthal (voorzitter)

E.R.M. Balemans

mw. prof.dr. H.M. Dupuis

drs. H.H.J. Labohm

drs. P.G.C. van Schie

mr.drs. S.E. van Tuyll van Serooskerken

drs. M. van de Velde (eindredacteur)

## ALGEMENE REDACTIE

prof.mr.dr. P.B. Cliteur

drs. D.J.D. Dees

mw. drs. M. Molenaar

T.P. Monkhorst

dr. M. Visser

prof. H.J.L. Vonhoff

dr. T. Zwart

## BESTUUR

mw.mr. L.J. Griffith (voorzitter)

mr. J.H.C. van Zanen (penningmeester/secretaris)

## REDACTIEADRES

Koninginnegracht 55a

2514 AE Den Haag

telefoon: 070-3631948; fax: 070-3631951

e-mail: [vandavelde@teldersstichting.nl](mailto:vandavelde@teldersstichting.nl)

website: [www.teldersstichting.nl](http://www.teldersstichting.nl)

## ABONNEMENTENADMINISTRATIE

Koninginnegracht 55A

2514 AE Den Haag

telefoon: 070-3631948

fax: 070-3631951

[info@teldersstichting.nl](mailto:info@teldersstichting.nl)

## ABONNEMENTEN

De abonnementsprijs (6 nummers) bedraagt  
€ 27,23 per jaar. Voor jongeren onder de 27 jaar  
is de prijs € 18,15. Losse nummers kosten € 4,30.  
Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij  
het abonnement vóór 1 december bij  
de abonnementenadministratie is opgezegd.

## DRUK

Drukkerij Stimuka

## ADVERTENTIE TARIEFEN

Advertentietarieven zijn op aanvraag beschikbaar

## AUTEURSRECHTEN

De auteursrechten liggen bij de uitgever  
ISSN 0167-0883

# KIND VAN DE REKENING?

ERIC BALEMANS



Vrijheid van het individu is een van de essentiële uitgangspunten van het liberalisme en dus voor de VVD. Die vrijheid is er echter wel een in gebondenheid. Om recht te doen aan ieders vrijheid zullen er grenzen gesteld moeten worden aan de vrijheid van het individu. Dat is in het belang van de andere individuen en van onze samenleving. Zo niet dan ligt chaos in het verschiet.

Veel kan en weinig moet, lijkt vandaag de dag de gedachte waarop onze samenleving gebaseerd is. Een dergelijke houding is langzamerhand fataal aan het worden voor ons land. Nederland is de tolerantie voorbij. Het tij zal gekeerd moeten gaan worden en dat dient in de eerste plaats de VVD zich aan te trekken als zij recht wil doen aan haar eigen adagium 'Vrijheid in gebondenheid'.

Grenzen stellen begint al heel vroeg in het leven van een kind door de ouders. Op iets latere leeftijd begint de school een belangrijke rol mee te spelen. Het onderwijs speelt naar vorm en inhoud een uitermate belangrijke rol in de overdracht van normen en waarden. Dat mag echter nooit de ouders ontslaan van hun eigen verantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kinderen. Daar kan en mag niet aan getornd worden. Dat betekent echter niet dat de overheid de ouders niet op die verantwoordelijkheid zou mogen aanspreken en zelfs ingrijpen in de vrijheid van de ouders om invulling te geven aan de opvoeding van hun kinderen. Evenmin mag een beroep op de Vrijheid van onderwijs of de Vrijheid van godsdienst automatisch leiden tot het blokkeren van ieder ingrijpen van overheidswege. Het is immers in ieders belang dat kinderen opgroeien tot verantwoordelijke burgers die optimaal kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving.

Het onderwijs bepaalt, naast de opvoeding door de ouders, de toekomst van onze samenleving. In de cruciale

en meest vormende leeftijdsperiode van vier tot zestien jaar brengen kinderen, als gevolg van onder andere de Leerplichtwet, een groot deel van de tijd door in de scholen. Daarmee is de school niet alleen een belangrijke speler als het gaat om overdracht van kennis, maar ook als het gaat om het voorbereiden van individuele kinderen op hun participatie in onze competitieve maatschappij.

Het onderwijsveld heeft veel te lijden van de doorgeschoten tolerantie en onduidelijkheid over de normen en waarden die we eigenlijk in Nederland graag zien. We kunnen er vandaag de dag niet langer van uitgaan dat scholieren automatisch opgroeien met een gezond normbesef als we ze dat op school niet bijbrengen. De eervraak op een school in Veghel en de moord op een leraar in Den Haag moeten ons toch echt wakker schudden. Op school moeten er duidelijke gedragsregels komen waaraan iedereen zich dient te houden. Dat geldt voor scholieren, leraren en schooldirecties. Sancties op onacceptabel gedrag moeten daadwerkelijk worden uitgevoerd, waarbij leraren als ze gelijk hebben dat ook moeten krijgen van de schoolbesturen. Een gek hou je niet tegen, maar je zult wel moeten gaan voorkomen, door opvoeding en onderwijs, dat iemand een verschil van mening beslecht met geweld.

Het wordt tijd dat binnen het onderwijs nadrukkelijk aandacht wordt besteed in de lessen aan de normen en waarden van de Nederlandse samenleving. Binnen welk vak maakt niet uit, of het burgerschapskunde heet is ook irrelevant. Het moet nu gaan gebeuren. En wie niet horen wil, moet maar voelen. Als het niet mogelijk is om een leerling binnen de school normen en waarden bij te brengen, dan maar op een andere manier. Voor jeugdige veelplegers van criminaliteit hebben we Den Engh en Glen Mills. Een vergelijkbaar instituut zou ook kunnen werken

voor leerlingen die zich binnen school niets gelegen laten liggen aan normen en waarden. Internaten dus, waar naast het onderwijsprogramma heel nadrukkelijk de verkeerde mentaliteit wordt afgeleerd. Is dat stigmatiserend? Misschien, maar wat willen we dan? Beter twee jaar gestigmatiseerd dan een leven lang ontspoord. Het doel is om de generaties van de toekomst normen en waarden en respect voor elkaar bij te brengen. Als dat niet gebeurt, kan niet verwacht worden dat kinderen als verantwoordelijke burgers participeren in de samenleving. De kracht van een school is om respectloosheid aan te pakken, niet om het te verzwijgen.

De bovenstaande maatregelen zijn echter alleen het gevolg van reactief optreden. Het hele beleid in Nederland is er te veel op gericht om repressief en corrigerend op te treden als het kwaad al is geschied. Onderwijs, jeugdzorg, justitie en maatschappelijk werk storten zich pas op het kind als het al ontspoord is. Bovendien is er van enige coördinatie tussen al die actoren nauwelijks sprake. Nederland blijft een land van hokjes, schotten en verzuiling.

Er dient, naast corrigerend optreden, meer aandacht te komen voor enerzijds preventie en anderzijds het betrekken van de ouders bij de schoolcarrière van hun kinderen. Preventie kan niet vroeg genoeg beginnen. Dat betekent in feite dat kinderen in een doorlopende lijn van consultatiebureau, peuterspeelzaal (de voorschoolse educatie), basisonderwijs en voortgezet onderwijs tot het behalen van hun schooldiploma gevolgd moeten worden. Nadrukkelijk zullen de ouders daarbij betrokken moeten zijn, opdat zij hun verantwoordelijkheid niet ontlopen. Bij het consultatiebureau begint al de begeleiding en het advies aan ouders over de opvoeding. De achtergrond

van kind en ouders zijn daar bekend en problemen kunnen direct aangepakt worden voordat ze groter worden. Bij iedere volgende stap kan dezelfde lijn gevolgd worden. Niet alle scholen hebben kennismakingsgesprekken met ouders en kinderen op het moment van inschrijving van het kind op de school en ook ouderavonden staan voor te veel ouders als laatste op het lijstje van dingen die nog gedaan moeten worden. Niet alleen is het van belang dat ouders weten hoe hun kind het op school doet, maar van even groot belang is het dat de school weet hoe het met het kind in de thuissituatie gaat. Dat klinkt paternalistisch, maar dat voorkomt wellicht wel dat kinderen zonder ontbijt naar school gaan, spijbelen zonder dat de ouders dit weten of uiteindelijk de school verlaten zonder een diploma. Daar worden het kind en de maatschappij niet beter van.

Vorig jaar haakten meer dan 70.000 leerlingen af. Zij verlieten vroegtijdig de school zonder diploma. Het zal moeilijk genoeg zijn om hen alsnog terug te krijgen in de schoolbanken. De meerderheid van deze leerlingen heeft thuis problemen die zich vertalen in problemen op school. Voor een deel had dit voorkomen kunnen worden als eerder signalen waren opgepakt en er ook iets mee gedaan was. Begeleiding van kinderen is van levensbelang voor kind en samenleving. Dat is ook de legitimatie voor de overheid om in te grijpen als het nemen van de eigen verantwoordelijkheid van bijvoorbeeld ouders tekortschiet.

Nederland is de absolute vrijheid en tolerantie voorbij. Politiek en onderwijs hebben samen met de ouders een nieuwe missie: duidelijkheid, durf en daadkracht!

*Eric R.M. Balemans is lid van de kernredactie van Liberaal Reveil en lid van de Tweede Kamer voor de VVD.*

# VRIJHEID VAN ONDERWIJS EN ISLAMITISCHE SCHOLEN

SANNE DIJKSTRA EN SIMON STEEN



**Op dezelfde wijze als de overige godsdienstige groepen in Nederland gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid tot het stichten van bijzondere scholen, zo hebben de islamieten dat ook gedaan en hebben zij als Nederlandse staatsburgers het recht dat in de toekomst ook te doen, schrijven de auteurs. De Nederlandse staat dient daarbij geen belemmeringen op te werpen uit vrees voor de groep, maar respect te tonen en steun te bieden. De islamieten moeten wel voldoen aan dezelfde bekostigingsvoorwaarden als de overige groepen die bijzondere scholen oprichten.**

## ALGEMEEN

### *Openbaar en bijzonder onderwijs*

In het Nederlandse onderwijsbestel wordt onderscheid gemaakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Het openbaar onderwijs wordt door of vanwege de overheid georganiseerd en beheerd. Het bijzonder onderwijs wordt georganiseerd en beheerd door een groep Nederlanders die daartoe een vereniging of stichting vormen. De totstandkoming van het huidige onderwijsbestel is verweven met de ontwikkeling van de Staat der Nederlanden sinds de late Middeleeuwen. Zij is voorafgegaan door een lange geschiedenis van acties van betrokkenen, van politieke discussie, voorstellen van de overheid en parlementaire besluitvorming. In dit gedeelte van het artikel wordt volstaan met het vermelden van enkele mijlpalen in deze geschiedenis die essentieel zijn voor de huidige situatie.

Tijdens de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden werd het lager onderwijs in toenemende mate door de lokale en provinciale overheid georganiseerd, terwijl voordien de kerk hierin een belangrijke rol speelde. In de

daaropvolgende periode van de Bataafse Republiek kwam het onderwijs onder nationaal bestuur en werden de eerste onderwijswetten aangenomen. Vanaf toen werd het onderwijs door de overheid geregeld en kreeg de overheid het alleenrecht om scholen te stichten. Het onderwijsdoel werd omschreven als de verwerving van algemeen maatschappelijke en christelijke deugden. De eerste fundamentele problemen over het onderwijs gaan over de inhoud van het godsdienstonderwijs. Ondanks de vrijheid van godsdienst, die in de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden gold, bleken niet alle kerken gelijkwaardig te worden behandeld. In de Bataafse Republiek werd de 'Verlichting' dominerend in de kring van de overheid. Voor de volksschool had dit tot effect dat deze toegankelijk was voor alle leerlingen, ongeacht de godsdienstige overtuiging van de ouders. De onderwijzer mocht geen godsdienstonderwijs verzorgen. Deze situatie werd overwegend gehandhaafd in het Koninkrijk der Nederlanden. De stichting van bijzondere scholen werd door de overheid niet nodig geacht. Er werd een uitzondering gemaakt voor het onderwijs aan joodse kinderen. De joodse bevolkingsgroep had het onderwijs aan hun kinderen, dat overwegend godsdienstonderwijs was, steeds zelf verzorgd. Het werd overwegend in het Jiddisch gegeven; de Duitse joden vormde de grootste groep. Dit gegeven en het gebrek aan onderwijs in andere vakken uit het lagere school curriculum, waarvan de boekenlijst in 1810 door de overheid werd vastgesteld, leidde in 1817 tot een Koninklijk Besluit waarin het onderwijs aan joodse kinderen, van welke groep toen lang niet alle kinderen onderwijs volgden, werd geregeld. Er werd rekening gehouden met de wens naar eigen godsdienstonderwijs van de toen nog vrijwel geheel orthodoxe joodse bevolkingsgroep. De groep kreeg het

recht om gedurende de helft van de schooltijd, met steun uit de rijkskas, godsdienstonderwijs te geven. Daarnaast moesten de kinderen overige vakken op een openbare school volgen, tenzij de omstandigheden dat niet mogelijk maakten. Deze uitzonderingsclausule werd regel. Daaraan heeft vooral bijgedragen dat 'openbare scholen, schoolcommissies en gemeentebesturen joodse kinderen als een bedreiging zagen voor de algemeen-christelijke identiteit van de openbare school. Vandaar dat na de inwerkingtreding van het Koninklijk Besluit van 1817 vele gemeentebesturen ertoe overgingen de joodse lagere scholen in hun gemeenten te subsidiëren als compensatie voor weigering van deze kinderen in het regulier onderwijs.'<sup>1</sup> Door de publieke subsidiëring van de joodse scholen, die overigens openbare scholen genoemd werden, kwam het joods onderwijs tot bloei. In 1857 waren er 48 joodse scholen. Vrijwel alle joodse kinderen, jongens zowel als meisjes stroomden toe. Voor het onderwijs was de Nederlandse taal verplicht. Enerzijds werd met dit bijzondere onderwijs het doel van emancipatie van de overwegend arme joodse bevolkingsgroep gerealiseerd, anderzijds bleek duidelijk dat de intentie van 'één school voor alle kinderen' op bezwaren stuitte.

Tussen het begin van het Koninkrijk der Nederlanden in 1813 en het jaar 1848 was voor de oprichting van een bijzondere school toestemming van de regering nodig. Deze werd vrijwel steeds geweigerd. Dit leidde tot groot ongenoegen bij de orthodoxe gereformeerden en bij de rooms-katholieken. De onvrede met de positie van de volksschool heeft ertoe geleid dat de voorbereidingscommissie voor een wijziging van de Grondwet, onder leiding van Thorbecke, in 1848 de vrijheid van onderwijs in het voorstel voor de nieuwe Grondwet heeft opgenomen. Thorbeckes commissie werd, waar het om de vrijheid van onderwijs ging, ook beïnvloed door de rooms-katholieken. De toenmalige katholieke leden van de Tweede Kamer hebben vervolgens voor de grondwetswijziging gestemd. Behalve voor de orthodoxe protestanten was de vrijheid van onderwijs een belangrijke mijlpaal voor de rooms-katholieken. In de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden was hun kerk slechts gedoogd en voelden zij zich begrijpelijkerwijs achtergesteld. In 1857 werd de vrijheid van onderwijs in een onderwijswet uitgewerkt. Er werd vastgelegd dat het openbaar onderwijs

neutraal is en voor ieder kind toegankelijk. Daarnaast werd aangenomen dat de bijzondere school in vrijheid kan worden opgericht, zonder toestemming van de regering. De school kan zelf het curriculum vaststellen. Het voorstel van de regering om de bijzondere scholen ook voor subsidie door de gemeente in aanmerking te doen komen, werd in de toenmalige Tweede Kamer door een conservatief-liberale meerderheid afgewezen. Dit had tot gevolg dat de subsidiëring van het joods onderwijs, dat in feite bijzonder onderwijs was, onwettig werd verklaard. De joodse scholen verdwenen in een periode van ongeveer vijf jaar uit het nationale scholenbestand.

Vanaf de inwerkingtreding van de wet van 1857 werden door de orthodox-protestantse groeperingen en rooms-katholieken bijzondere scholen gesticht. Voor deze groepen werd de financiering van de scholen dikwijls een moeilijk op te lossen probleem, temeer doordat de overheid speciale eisen ging stellen aan het personeel en de gebouwen. Binnen het bestek van dit artikel is het niet mogelijk om de verdere geschiedenis op het punt van financiering van de bijzondere scholen in detail te bespreken. Vanaf het laatste decennium van de negentiende eeuw worden de bijzondere scholen ook uit publieke middelen bekostigd. Na lange politieke 'strijd' wordt het probleem in 1917 door het kabinet, dat onder leiding stond van de liberaal Cort van der Linden, opgelost. Openbaar en bijzonder onderwijs worden voor wat betreft de financiering door de rijksoverheid gelijkberechtigd.

#### *Betekenis en beperking van de vrijheid van onderwijs*

De vrijheid van onderwijs omvat de vrijheid van stichting, richting en inrichting van een school. Het begrip richting is daarbij breed geoperationaliseerd en betekent zowel de godsdienst (Rooms-Katholieke Scholen, Protestants-Christelijke Scholen, Islamitische Scholen, Hindoeïstische Scholen) als de levensbeschouwing (Vrije Scholen). Om ook groepen ouders op andere dan godsdienstige en levensbeschouwelijke kaders een kans voor de stichting van een school te geven is de neutraal-bijzondere richting erkend, waarbinnen verschillende pedagogische en didactische opvattingen aan bod komen (Jena Plan Scholen, Dalton Scholen, Montessori Scholen). In dit kader passen ook de vele neutraal-bijzondere schoolverenigingen.

Deze verenigingen kiezen ervoor om extra vakken in het curriculum op te nemen die door de ouders waardevol geacht worden, zoals muziekonderwijs, onderwijs in dramatische expressie, en dergelijke.

De doelen van het onderwijs worden globaal omschreven. De ouders maken een keuze naar welke school ze hun kinderen willen sturen. Hoewel de vrijheid van onderwijs tot een grote variëteit van bijzondere scholen geleid heeft, die ongeveer zeventig procent van alle basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs omvat, is er echter sprake van een sterk in wet- en regelgeving ingekaderde vrijheid.

### *Beperkingen*

De financiering, overigens ook voor openbare scholen, is afhankelijk van een aantal condities, zoals het voorgeschreven aantal leerlingen en de beschikbaarheid van andere scholen van dezelfde richting in een regio. De details zijn te vinden in de betrokken wetsartikelen in de Wet op het Primair Onderwijs en in de Wet op het Voortgezet Onderwijs, alsmede in het Bekostigingsbesluit Primair Onderwijs, respectievelijk in het Kaderbesluit Bekostiging Voortgezet Onderwijs. Naast deze condities dienen de scholen te voldoen aan deugdelijkheidseisen. Deze houden onder andere in dat het onderwijs wordt verzorgd in de Nederlandse taal door docenten die hun opleiding daartoe aan een Pedagogische Academie of een Lerarenopleiding dienen te hebben afgerond. Voor het basisonderwijs dienen de kerndoelen voor de onderscheiden leergebieden als einddoel te worden uitgewerkt in het schoolplan dat door de Inspectie van het Onderwijs inhoudelijk als ook op het effect van de uitvoering wordt getoetst.<sup>2</sup> Voor het voortgezet onderwijs betekenen de deugdelijkheidseisen dat de school het door de overheid vastgestelde curriculum dient uit te voeren en ervoor moet zorgen dat de leerlingen voorbereid worden voor de landelijke examens. Er is grondige controle op het onderwijsaanbod van een school door de Inspectie van het Onderwijs.

Vanaf 1917 is zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs 'een voorwerp van aanhoudende zorg' van de regering. De Nederlandse regeringen sedertdien hebben dat alleszins waargemaakt. Een zeer omvangrijke organisatie en een gekwalificeerde inspectie zijn er dagelijks

intensief mee bezig. De ouders van de leerlingen hebben zich in verenigingen en stichtingen georganiseerd en van de mogelijkheden tot de stichting van scholen van ook nieuwe richtingen ruimschoots gebruikgemaakt.

## MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN VAN BIJZONDERE SCHOLEN

Het bijzonder onderwijs heeft drie onderscheiden maatschappelijke effecten, die in samenhang voorkomen.

### *Emancipatie*

Zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de emancipatie van alle Nederlandse burgers, vooral door het realiseren van een hoog niveau van te verwerven kennis en vaardigheden, ook in hoger beroepsonderwijs en academisch onderwijs. In dit opzicht hebben de leerplichtwet en de ruime subsidiëring van alle onderwijs overigens ook resultaat gehad. Emancipatie of gelijkberechtiging van alle burgers kan op grond van de wetgeving worden geregeld, doch het dient door de burger ook in het handelen te worden verankerd en door de medeburger ervaren te worden. Het bijzonder onderwijs heeft vooral in het laatste opzicht het besef van zich emanciperen en geëmancipeerd te zijn bij verschillende maatschappelijke groepen ontwikkeld, versterkt en de leden ervan tot mondige burgers ontwikkeld.

### *Integratie*

Het bijzonder onderwijs heeft verschillende maatschappelijke groepen uit een 'isolement' gehaald en de eigen identiteit zichtbaar gemaakt en versterkt. Dit geldt voor de reeds genoemde groepen zoals de rooms-katholieken. Het was in de eerste helft van de negentiende eeuw deels al gerealiseerd voor de joodse burgers. Het effect is positief voor de Nederlandse samenleving. De burgers worden goede patriotten als zij van hun land de mogelijkheid krijgen initiatieven te nemen voor de organisatie van de opleiding van hun kinderen volgens hun visie. Dit geldt zowel voor hun levensvisie en ethiek, alsook voor hun opvattingen over de vormgeving van het onderwijs. In het onderwijs komt de geschiedenis van de groep aan de orde, hoe het de groep in Nederland is vergaan, waarom een keuze voor Nederland gemaakt is en hoe die keuze

tot verrijking van de Nederlandse samenleving geleid heeft. Ook de mogelijkheden die de Nederlandse samenleving biedt voor verdere ontwikkeling maken deel uit van het onderwijs. Het gaat daarbij om de ontwikkeling van het besef van het hebben van meerdere identiteiten, die van de 'eigen' groep, maar ook het Nederlander zijn, Europeaan zijn, enzovoort. Als vroeg voorbeeld kan de joodse bevolkingsgroep gelden, die mede door het bijzonder joods onderwijs in het begin van de negentiende eeuw in Nederland geïntegreerd werd en een constructieve bijdrage aan de Nederlandse samenleving leverde. Het bijzonder joods onderwijs, dat na 1857 verdween, kwam door initiatieven uit de groep in 1895 opnieuw tot stand en beleefde een nieuwe bloei vanaf de financiële gelijkstelling in 1917 tot aan de Tweede Wereldoorlog. In 1947 is het joodse onderwijs op bescheiden schaal weer opgezet. Daarnaast dient ook hier de katholieke bevolkingsgroep genoemd te worden, die een belangrijke en constructieve bijdrage aan de Nederlandse samenleving geleverd heeft.

### Segregatie

De inhoud van het bijzonder onderwijs leidt eveneens tot segregatie. De katholiek zit op een andere school dan de protestant, de jood op een andere school dan de moslim, de leerling van een Montessori school zit niet op een Vrije school, ook al wonen ze in dezelfde straat. Het is met name de segregatie die in kringen van tegenstanders van bijzonder onderwijs dikwijls als negatief bestempeld wordt en als grond voor de onwenselijkheid van bijzonder onderwijs. Maar in geval van een heldere uitleg van de eigen identiteit in een objectieve vergelijking met andere opvattingen en het ontwikkelen van respect voor anderen levert het bijzonder onderwijs een positieve bijdrage aan de maatschappelijke pluriformiteit en worden goede staatsburgers gevormd. Als daarentegen vanuit religieuze overwegingen overgegaan wordt tot het negatief afschilderen van andere groepen, tot het aanzetten van gevoelens van vijandigheid ten opzichte van anderen en tot het verbieden van omgang met kinderen van een andere richting, wordt het bijzonder onderwijs zelf een maatschappelijk probleem.

De tijd wijst uit of een groepering met een eigen identiteit blijft bestaan of verdwijnt. Met name orthodox-

protestantse groepen, die aanvankelijk 'eigen' scholen hadden, zijn tot fusie overgegaan en vele van origine rooms-katholieke scholen zijn open ontmoetingsplaatsen geworden voor kinderen van uiteenlopende gezindten. Het algemeen-bijzonder onderwijs, dat als uitgangspunt heeft de gelijkwaardigheid van levensbeschouwingen en het respect voor de overtuiging van de ander, heeft juist een gestage groei doorgemaakt. Het verschijnsel 'samenwerkingschool' heeft zijn intrede gedaan en wordt zelfs in artikel 23 van de Grondwet verankerd. De maatschappelijke dynamiek heeft tot nieuwe richtingen en nieuwe schoolstichtingen geleid.

Het voor- of tegenstander zijn van bijzonder onderwijs wordt bepaald door een afweging van de drie genoemde maatschappelijke effecten. De algemene conclusie is dat de vrijheid van onderwijs geleid heeft tot een evenwichtige pluriforme democratie. De omvang van het bijzonder onderwijs maakt duidelijk dat de ouders de positieve aspecten hebben laten prevaleren. Ouders vinden dat de schoolkeuze voor hun kinderen aan hen is.

### UITGANGSPUNTEN VAN DE VVD INZAKE VRIJHEID VAN ONDERWIJS

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat liberale staatslieden een doorslaggevende rol gespeeld hebben in de totstandkoming van wetten voor de vrijheid van onderwijs en de financiële gelijkstelling. Het was Thorbecke onder wiens leiding de vrijheid van onderwijs een plaats kreeg in de staatkundig vernieuwende Grondwet van 1848. Het kabinet onder leiding van de liberaal Cort van der Linden tekende in 1917 voor de gelijkberechtiging van openbaar en bijzonder onderwijs in de vorm van de financiële gelijkstelling. Ook dient te worden opgemerkt dat gedurende lange tijd voor velen in liberale kring de opvatting van scheiding van kerk en staat de visie op het onderwijsbestel bepaald heeft. Als de staat het onderwijs financiert zal de school een publieke school dienen te zijn, toegankelijk voor iedereen en mag geen levensbeschouwelijke of godsdienstige opvatting prevaleren. Levensbeschouwingen zijn gelijkwaardig. Dat laatste is in de praktijk overigens moeilijk te realiseren, omdat alle mensen een visie op de werkelijkheid en het leven hebben en deze in de praktijk ook toepassen. Ook in het onderwijs, waar op alle scholen standpunten worden ingenomen over bij-



voorbeeld de vele technologieën, over de omvang van de wereldbevolking, de uitputting van fossiele en levende materialen en de effecten van dit alles op de huidige en toekomstige maatschappij.

De opvatting dat de pluriforme samenleving een gegeven is dat alle steun verdient, wordt door de liberalen onderschreven. Ook dat het nemen van initiatieven door bevolkingsgroepen voor de opzet en organisatie van onderwijs een liberaal uitgangspunt is. De Volkspartij voor Vrijheid en Democratie heeft dit in verschillende documenten naar buiten gebracht. Het *Liberaal Manifest* (1981) stelt dat de zorg voor het kind in de eerste plaats bij de ouders ligt: 'Zij zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor de opvoeding.' (p. 8) Even verder stelt het Manifest dat 'volgens de liberale beginselen de overheid de vrijheid van onderwijs en de gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs waarborgt' (p. 8). 'Elke ouder heeft het recht op vrije schoolkeuze' heet het even verder, waarna de uitspraak volgt dat 'het levensbeschouwelijk karakter van elk onderwijsinstituut dient te worden gerespecteerd' (p. 8). Het Manifest schetst een multicultureel Nederland waarin de overheid een beleid voert dat ruimte biedt 'aan behoud en ontwikkeling van de eigen cultuur en identiteitsbeleving van de verschillende groeperingen' (p. 18). Even verder stelt het Manifest dat 'degenen die tot de culturele en etnische minderheden behoren in onze samenleving volwaardige burgers met gelijke rechten en plichten zijn. Aangepaste vormen van dienst- en hulpverlening en eigen voorzieningen moeten voor deze groepen mogelijk worden gemaakt' (p. 19). Een en ander dient wel te geschieden binnen de 'normen en mogelijkheden van de Nederlandse samenleving.' In de nota 'Kiezen voor Autonomie', die op 23 maart 1993 op voorstel van de partijcommissie onderwijs door de VVD-fractie van de Tweede Kamer werd vastgesteld, wordt de zorg voor het onderwijs uitvoerig belicht. De voorkeur 'gaat uit naar de openbare school. Een school, die zich baseert op de gelijkwaardigheid van levensbeschouwingen, waarbij het respect voor de ander voorop staat. Het vrijheidsbeginsel van de VVD brengt met zich mee ruimte te bieden en respect te hebben voor eigen keuzen van ouders tot uiting komend in het grondwettelijke recht op door de overheid bekostigde stichting en instandhouding van bijzondere scholen' (p. 4). Een kerntaak van de centrale

overheid is 'het zorgdragen voor een consistente naleving van de Grondwet met betrekking tot de vrijheid van onderwijs (particulier initiatief) en het aanbod van volgend openbaar onderwijs (publieke zorg)' (p. 10).

#### ISLAMITISCHE SCHOLEN

De islam is een wereldgodsdienst met daaruit voortvloeiend een aantal verplichtingen voor de aanhangers ervan, waarvan er in Nederland op korte termijn circa een miljoen zullen zijn. De verplichtingen zijn zeer verschillend van die uit de joods-christelijke en humanistische tradities, die door de Nederlanders al gedurende meer dan een millennium gepraktiseerd worden. Zowel de islam als het christendom zijn zeer uitgesproken in hun handelen geweest en zijn dat nog, soms gewelddadig, dikwijls zeer behoudend en vaak verlangend om zielen te winnen. De geschiedenis kent vele, dikwijls levensbedreigende confrontaties tussen de aanhangers van de islam met die van andere godsdiensten. Het is voor alle immigranten in Nederland nodig de Nederlandse regels van 'samenleven' te leren kennen en na te leven. Zij wensen hier te blijven en dienen zich als Nederlandse staatsburgers te houden aan de Grondwet en alle andere wetgeving van Nederland. Voor het niet willen accepteren van de Nederlandse wetgeving kan geen beroep op een hogere macht of eigen cultuur worden gedaan.

Er kan niet worden verwacht dat de islamitische immigranten hun religie in Nederland op korte termijn aan de kant schuiven en net als vele christenen gedaan hebben, deze inruilen voor een algemeen godsbesef of een algemeen humanisme, zonder daarbij in een of ander verband georganiseerd te zijn. Hun religie is eerder een belangrijk bindmiddel voor sociale cohesie binnen de groep en voor het hebben van een gevoel van veiligheid in een voor immigranten dikwijls onzekere toekomst. De islamitische ouders zullen hun identiteit willen overdragen op hun kinderen en willen daarvoor ook gebruik maken van de vrijheid van onderwijs.

Op dezelfde wijze als de overige godsdienstige groepen in Nederland gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid tot het stichten van bijzondere scholen, zo hebben de islamieten dat ook gedaan en hebben zij als Nederlandse staatsburgers het recht dat in de toekomst ook te doen. De Nederlandse staat dient daarbij geen belemmeringen

op te werpen uit vrees voor de groep, maar respect te tonen en steun te bieden. Het is positief als de groep verantwoordelijkheid voor 'self-government' wil nemen en daarvoor leiders beschikbaar heeft. De leiders laten met het nemen van initiatieven weten dat zij aanspreekbaar zijn voor de effecten van hun handelen. Islamitische scholen gaan een belangrijke bijdrage leveren voor het integreren van de groep in de Nederlandse samenleving.

De islamieten moeten voldoen aan dezelfde bekostigingsvoorwaarden als de overige groepen die bijzondere scholen oprichten. Met name op het punt van de deugdelijkheidseisen wordt hier opgemerkt dat de inhoud van het curriculum aangepast dient te zijn aan de Nederlandse wet en dat voor het basisonderwijs de kerndoelen dienen te worden gerealiseerd. Het houdt ook in dat het godsdienstonderwijs in de Nederlandse taal verzorgd wordt en de lesboeken daarvoor in de Nederlandse taal gesteld dienen te zijn. En verder dat van de scholen verwacht wordt dat de consequenties van de Nederlandse wetgeving voor het functioneren van de democratie, over verantwoordelijk burgerschap en voor de regulering van belangrijke sociale situaties in het onderwijs worden opgenomen. Dit geldt voor het recht van vrijheid van partnerkeuze en de acceptatie van de seksuele geaardheid van mensen. Het houdt ook in dat duidelijk gemaakt wordt dat het gelijkheidsbeginsel voor mannen en vrouwen geldt, dat de leerplicht voor mannen en vrouwen geldt, dat uithuwelijken van minderjarige vrouwen hier verboden is en dat belediging van homoseksuele mensen strafbaar is. Zaken als de vrijheid van partnerkeuze waren tot voor kort in Nederland zo vanzelfsprekend dat deze in het Nederlandse onderwijs geen speciale aandacht kregen. Door de komst van verschillende groepen immigranten valt in navolging van een recent advies van de Onderwijsraad, 'Onderwijs en Burgerschap', te overwegen om voor alle Nederlandse scholen als nieuw kerndoel te formuleren het verwerven van kennis over de Nederlandse waarden en normen, over het gelijkheidsbeginsel en over de democratische rechtsstaat. In het recente rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (rapport nr. 68) wordt uitvoerig aandacht besteed aan de taken van het onderwijs. De school speelt een belangrijke rol in het uitdragen en praktiseren van Nederlandse waarden en normen. Het invoeren van een

nieuw vak 'waarden en normen' op school wordt niet wenselijk geacht. Er zou een herwaardering van het bestaande vak maatschappijleer plaats dienen te vinden met daarin een onderdeel burgerschapsvorming. Verder zou een herwaardering van het vak geschiedenis overwogen dienen te worden door meer aandacht te besteden aan de historische ontwikkeling van burgerschap in zijn pluriforme verschijningsvormen. Over de inhoud van de nationaal gedragen waarden en nationaal geaccepteerde normen is uiteraard nog wel enige discussie nodig.

Sedert de Tweede Kamer op voorstel van VVD-staatssecretaris van Onderwijs Ginjaar-Maas vijftien jaar geleden het groene licht gaf voor de stichting en bekostiging van bijzondere scholen op islamitische grondslag zijn er ongeveer veertig islamitische scholen gesticht. Op het totaal aantal islamieten in Nederland is dit een gering aantal. Slechts vier procent van de allochtone leerlingen bezoekt een islamitische basisschool. De inspectierapporten (2002, 2003) oordelen gematigd positief over de resultaten. De bestuurlijke organisatie zou verbeterd kunnen worden. Hiertoe heeft de Islamitische Scholenbesturen Organisatie (ISBO) inmiddels enkele veelbelovende initiatieven genomen.

#### CONCLUSIE

De Nederlandse regering dient de islamitische immigranten te respecteren en hun initiatieven voor het stichten van scholen op gelijke wijze te beoordelen als de initiatieven van andere groepen Nederlanders. Voor de groepen immigranten is het voor de overheid een urgente taak om duidelijke regels te stellen wat gegeven het karakter van openbare en bijzondere scholen wel en niet wordt geaccepteerd. Wellicht had de acceptatie van deze regels beter als voorwaarde voor toelating als immigrant kunnen gelden of bij het verstrekken van het staatsburgerschap getoetst kunnen worden. Daar dat niet gebeurd is, is de overheid nu verplicht heldere regels te stellen bij het binnenkomen van de openbare school. En zijn de bijzondere scholen verplicht aan te geven welke wettelijke eisen gezien de publieke bekostiging ervan ook op het onderwijs in de bijzondere school (islamitisch of anderszins) onverkort van toepassing zijn. De Onderwijsinspectie heeft krachtens de op voorstel van minister Hermans unaniem door de Tweede Kamer aanvaarde Wet op het

Onderwijstoezicht een stevige positie om zowel bij openbare als bijzondere scholen er daadwerkelijk op toe te zien dat zij zich aan alle wettelijke eisen en bekostigingsvoorwaarden houden en daarover in het openbaar rapport uit te brengen.

*Dr. S. Dijkstra is emeritus hoogleraar Onderwijskunde aan de Universiteit Twente. Hij was respectievelijk voorzitter en bestuurslid van: Twents Avond College; Pedagogisch Technische Hogeschool Nederland; Twents MBO College; Fontys Hogescholen te Eindhoven. Mr. S.J. Steen is algemeen directeur van de Verenigde Bijzondere Scholen (VBS) en voorzitter van de redactie van het Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (NTOR). Hij is voorzitter van het Europees Platform voor het Nederlands Onderwijs en bestuurslid van de European Council of National Associations of Independent Schools (ECNAIS).*

#### LITERATUUR

Inspectie van het Onderwijs (2002) *Islamitische scholen en sociale cohesie*. Utrecht: Onderwijsinspectie.  
Inspectie van het Onderwijs (2003) *Islamitische scholen nader onderzocht*. Utrecht: Onderwijsinspectie.

JBO (2003) *Joods Bijzonder Onderwijs. Historie*. Publicatie van de Stichting Joods Bijzonder Onderwijs.

Onderwijsraad (2003) *Onderwijs en burgerschap. Een voorname rol voor onderwijsinstellingen en overheid*. Advies aan de Minister van OC&W. Den Haag: Onderwijsraad.

Popeijus, H. L. (2003) *Het Onderwijsaanbod, van wet tot keuze*. Dissertatie. Enschede: Universiteit Twente.

Rietveld-van Wingerden, M. (2003) 'De Nederlandse wetgeving van 1906 en het Joodse onderwijs'. *De School Anno*, nr. 1. Rotterdam: Periodiek van de Vereniging Vrienden van het Nationaal Onderwijsmuseum.

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (1981) *Liberaal Manifest*. Den Haag: VVD Partijbureau.

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, Tweede Kamerfractie (1993) *Kiezen voor autonomie. Naar een maatschappelijk verantwoord pedagogisch ondernemerschap*. Den Haag: VVD-fractie. Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2003) *Waarden, normen en de last van gedrag*. Den Haag: WRR Bureau. Ook als <http://www.wrr.nl/ne/frameset.htm>.

#### NOTEN

- 1 Rietveld-van Wingerden, 2002.
- 2 Popeijus, 2003.

# DE VRIJHEID VAN ONDERWIJS, ISLAMITISCHE SCHOLEN EN DE VERTEKENING VAN DE GESCHIEDENIS

URI ROSENTHAL



**De discussie over bijzonder onderwijs wordt in liberale kring sterk bemoeilijkt door een misplaatst beeld van de pacificatie en verzuiling in de Nederlandse politiek. Liberalen bewilligden in de pacificatie daar ze rust en orde prefereerden boven felle binnenlandse strijd, maar niet omdat zij de gelijkstelling van het bijzonder onderwijs een warm hart toedroegen, aldus de auteur. Wie dus anno 2004 in liberale hoek de Nederlandse geschiedenis, met inbegrip van de daarbij behorende grondwetswijzigingen, ten tonele voert om de gelijkberechtiging van bijzonder onderwijs te rechtvaardigen, kent de liberale rol in de voorbije twee eeuwen niet.**

In liberale kringen woedt de discussie over de vrijheid van onderwijs en de positie van islamitische scholen in ons land. In de andere politieke stromingen sluimert ze. Af en toe komt het tot politieke aanvaringen. Die worden dan gevolgd door tijdelijke stiltes, waarna de discussie weer opflakkert. Dat zal de komende tijden ongetwijfeld voortgaan.

De discussie over dit onderwerp wordt in liberale kring sterk bemoeilijkt door een misplaatst beeld van de nationale geschiedenis in de negentiende en twintigste eeuw, en dan in het bijzonder van de pacificatie en verzuiling in de Nederlandse politiek. Veel liberalen laten zich te gemakkelijk het beeld aanleunen dat vooral in de christen-democratische en socialistische groeperingen in zwang is. In dat beeld werden in en vlak na de Eerste

Wereldoorlog ernstige spanningen tussen de katholieken, protestanten, socialisten en liberalen weggenomen door een omvangrijk pact. Dat pact is de geschiedenis ingegaan onder de naam pacificatie. Het was in feite een *package deal* waarbij de katholieken en protestanten de financiële gelijkberechtiging van het bijzonder met het openbaar onderwijs in de wacht sleepten en de socialisten het algemeen kiesrecht en sociale wetgeving. Dit alles werd geregeld dankzij twee pacificatiecommissies, onder het toezien van de liberale premier Cort van der Linden.

Het dominante beeld van de nationale geschiedenis is voor veel politicologen en een fors aantal politici geboekstaafd door de protestantse politicoloog Arend Lijphart. Die schetst in rechte lijnen hoe de in zuilen georganiseerde maatschappelijke en politieke stromingen in elk geval een halve eeuw lang – 1917-1967 – volgens strakke spelregels elkaar in evenwicht hielden. Ze hielden zich aan de *package deal*. De kentering na 1966-1967 wordt wel ontzuiling genoemd, maar dat neemt niet weg dat de inhoud van de in het begin van de vorige eeuw gesloten *package deal* nog steeds overeind staat.

Wie de moeite neemt om Lijphart goed te lezen, merkt al gauw dat hij de geschiedenis vooral beschrijft vanuit het beeld van de sterk verzuilde katholieke, protestantse en socialistische stromingen.<sup>1</sup> Hij weet de liberale zuil eigenlijk niet goed te plaatsen. En dat is ook geen wonder. Want anders dan in Lijpharts schematische en mechanische analyse wordt gesuggereerd, is er eigenlijk nooit een liberale zuil geweest. Lijphart weet dat zelf ook wel. Hij heeft een duidelijk etiket voor de katholieke,

protestantse en socialistische zuilen. Maar voor de liberale stroming gebruikt hij bij gebrek aan beter de naam 'algemene zuil'. Dat is uiteraard een contradictio in terminis. Hij voegt er eerlijk aan toe dat die algemene zuil een veel minder hoge organisatiegraad kent en niet gemakkelijk af te bakenen is.

We kunnen hier twee interessante feiten aan toevoegen. Bij de pacificatie aan het einde van de Eerste Wereldoorlog ging het, ten eerste, vooral om een uitruil tussen de katholieken en protestanten enerzijds en de socialisten anderzijds: bijzonder onderwijs tegenover algemeen kiesrecht en eerste stappen naar sociale wetgeving. De katholieken en protestanten waren bereid voor de gelijkberechtiging van het bijzonder onderwijs de barricaden op te gaan. De socialisten werden maar net van de straat gehouden bij hun strijd voor het algemeen kiesrecht en de sociale wetgeving. Hoezeer ze hun gelijk wilden halen, bleek zelfs nog kort na de pacificatie van 1917. In november 1918 wilde hun voorman Troelstra nog de revolutie uitroepen. De gepacificeerde katholieken moesten ze op het Malieveld tot de orde roepen. Voor de liberalen was het allemaal een heel ander verhaal. Zij bewilligden in de pacificatie omdat ze rust en orde prefereerden boven felle binnenlandse strijd. Maar in de daaraan voorafgaande schoolstrijd hadden ze zich in ferme taal tegen de staatsfinanciering van bijzonder onderwijs verzet en de kwestie van de kiesrechtuitbreiding had nog enkele decennia ervoor tot een splitsing in drie liberale partijen geleid: de Liberale Unie, Vrij-Liberalen en de Vrijzinnig Democratische Bond. Ze gingen pas vlak voor de Eerste Wereldoorlog met de socialistische eis van algemeen kiesrecht mee. Het valt dus moeilijk vol te houden dat de pacificatie voor de liberalen meer is geweest dan het reguleren van conflicten en spanningen. Geconsolideerde liberale steun voor de gelijkstelling van het bijzonder onderwijs en voor invoering van het algemeen kiesrecht en de sociale wetgeving was er dus niet.

Ten tweede: de uitruil tussen confessionelen en socialisten kon met recht en reden in het teken van de emancipatie worden geplaatst. En dat dan vooral voor de katholieken, die nog decennia lang hun achterstand zouden moeten inhalen, en voor de socialisten, die via het algemeen kiesrecht eindelijk politieke macht hoopten te grijpen. De liberalen erkenden de legitimiteit van dit streven,

maar ook hier beperkte het liberale belang zich ertoe dat het in goede banen zou worden geleid.

Wie dus anno 2004 in liberale hoek de Nederlandse geschiedenis, met inbegrip van de daarbij behorende grondwetswijzigingen, ten tonele voert om de gelijkberechtiging van bijzonder onderwijs te rechtvaardigen, kent de liberale rol in de voorbije twee eeuwen niet. Dat geldt trouwens ook voor wie andere instituties, zoals bijvoorbeeld de Publiekrechtelijk Bedrijfsorganisatie, vanuit de liberale historie zou willen rechtvaardigen.

Bij een historisch perspectief behoort ook besef van hoezeer de zaken kunnen veranderen. We kunnen allereerst naar het empirische onderzoek van de keuze voor bijzonder onderwijs – zoals voor het katholieke of protestantse ziekenhuis en bejaardenoord – kijken. Daaruit blijkt dat die keuze voor velen steeds vaker wordt bepaald door de alledaagse kwaliteit van de bijzondere instellingen, en veel minder dan vroeger door hun levensbeschouwelijke karakter. Dat zou dus pleiten voor maatregelen die ervoor zorgen dat de openbare instellingen simpelweg dezelfde kwaliteit kunnen leveren als de bijzondere scholen, ziekenhuizen en bejaardenoorden. Je zou bijna willen pleiten voor omgekeerde emancipatie: het opheffen van de achterstelling van de openbare instellingen.

Het is letterlijk kortzichtig de drijfveren en belangen van de pacificatie in 1917 over te planten naar de huidige tijd. Wat dan vergeten wordt, is dat de Nederlandse samenleving en de wereld er in 1917 anders voorstonden dan nu. Als de liberalen in 1917 reden hadden om zich voor de pacificatie in te spannen, was dat mede vanwege het gevoel van nationaal besef dat ze aan Thorbecke ontleenden. Dus bepaald niet het idee van een pluriforme samenleving in de zin waarin die later is geformuleerd en uiteindelijk in de tweede helft van de vorige eeuw omgebogen werd naar een multiculturele samenleving. Het is natuurlijk ieders goed recht het *Liberaal Manifest* uit 1981 uitvoerig te citeren om die pluriforme samenleving te verdedigen, maar niet voor niets bepleit ik al geruime tijd het schrijven van een nieuw document waarin, als het aan mij zou liggen, de ongetwijfeld goede intenties van het oude geschrift worden ingeruild voor een helder 21-eeuws *Liberaal Manifest*. Daarin zullen we ons moeten uitspreken over wat we met de megatrends van nu aanwillen

en wat we aan de daarbij behorende micro-narigheid van de burgers kunnen doen. In 1917, bij de gelijkberechtiging van het bijzonder en openbaar onderwijs, hoefde niemand zich het hoofd te breken over de financiering van islamitische scholen vanuit Saudi-Arabië. We moeten het nu niet hebben over slechts vier procent van de allochtone leerlingen die naar een islamitische basisschool gaat. We moeten ons afvragen hoeveel allochtone leerlingen in 2015 door de Nederlandse staat en buitenlandse organisaties gefinancierd

islamitisch basisonderwijs krijgen.

*Prof. dr. U. Rosenthal is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Leiden en voorzitter van de kernredactie van Liberaal Reveil.*

#### NOTEN

- 1 A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam: De Bussy, 1976.

# DE WENSELIJKHEID VAN EEN HERVORMING VAN HET NEDERLANDSE KONINGSCHAP

HANS VAN DEN BRANDHOF



**Volgens de auteur kunnen we niet langer om de vraag heen hoe de monarchie hervormd moet worden. Immers, een wezenlijk onderdeel van de taak van de koning of koningin bestaat uit activiteiten die noodzakelijk waren in een periode waarin hij of zij daadwerkelijk macht uitoefende, maar die sinds lang zijn verworpen tot formaliteiten. Ook is de rol die de monarch bij de kabinetsformatie speelt aan herwaardering toe. De auteur bepleit daarom hervorming naar Zweeds model.**

## INLEIDING – AFTREDEN VAN KONINGIN JULIANA

Op 31 januari 1980 kondigde koningin Juliana voor de televisie aan dat zij voornemens was op 30 april af te treden; haar dochter Beatrix zou haar op die datum opvolgen. Het nieuws kwam als een volkomen verrassing. De toelichting die erbij werd gegeven was uiterst summier: de koningin voelde dat haar krachten gingen afnemen en dat zij haar 'taak niet meer (kon) volbrengen als voorheen'.<sup>1</sup> Naderhand is erop gewezen dat de beslissing van het staatshoofd om af te treden, alsmede de keuze van de datum om dit aan te kondigen, een prerogatief van de kroon is.

Het feit dat de aankondiging van het aftreden zo kort voor de abdicatie plaatsvond kan een reden hebben gehad waarover indertijd met geen woord is gerept, maar die in het Huis van Oranje als geenszins irrelevant kan zijn aangemerkt: men wilde voorkomen dat het koningschap bij de troonswisseling zou worden hervormd op de wijze zoals dat een aantal jaren tevoren in Zweden was gebeurd. Concrete aanwijzingen dat deze overweging een

rol heeft gespeeld, bestaan niet. Op de vraag wat zich in Zweden had afgespeeld zal hieronder nader worden ingegaan. Daarbij zullen enkele historische aspecten worden belicht en vervolgens zal de inhoud van het Zweedse koningschap in het kort worden uiteengezet. Uiteindelijk zal de centrale vraagstelling aan de orde komen: verdient het Zweedse voorbeeld navolging in Nederland en zo ja, wat moet men doen om dit te realiseren?

## SITUATIE IN ZWEDEN IN DE JAREN ZEVENTIG

In 1973 was men in Zweden begonnen een grondwets-hervorming voor te bereiden waarbij, naast andere belangrijke veranderingen, in de bevoegdheden van de koning wezenlijke wijzigingen werden aangebracht. De vorst zou geen verdragen meer ratificeren, geen wetten meer bekrachtigen en niet langer betrokken worden bij kabinetsformaties. Over de tekst is in 1974 na felle discussies, waarbij de mogelijkheid is besproken om van Zweden een republiek te maken, overeenstemming bereikt en op 1 januari 1975 is de nieuwe grondwet in werking getreden. Een voor de hand liggende vraag was wat de Zweedse koning zelf van de wijziging vond. Over het algemeen stellen staatshoofden een beperking van hun bevoegdheden niet op prijs. Voor de Zweedse koning gold dit vermoedelijk evenzeer als voor ieder ander staatshoofd. Nu was in Zweden tot 15 september 1973 koning Gustaf Adolf aan het bewind. Deze is op die datum na een langdurig ziekbed op 91-jarige leeftijd overleden. Bij de discussies over een vermindering van zijn bevoegdheden zal zijn oordeel, als dit al gevraagd werd, waarschijnlijk weinig gewicht in de schaal hebben gelegd. Hij is opgevolgd door

zijn kleinzoon Carl Gustaf (zijn zoon was reeds vele jaren eerder, in 1947, overleden), die bij de troonsaanvaarding 27 jaar oud was en door zijn jeugdige leeftijd het gezag zal hebben gemist om op de beperking van de bevoegdheden wezenlijke invloed uit te oefenen.

#### INHOUD VAN HET ZWEEDSE KONINGSCHAP

Met betrekking tot de vraag wat het Zweedse koningschap nu eigenlijk inhoudt, kan op het volgende worden gewezen. In de taak van een koning pleegt men onderscheid te maken tussen zijn werkzaamheden als staatshoofd en zijn werkzaamheden als onderdeel van de regering. In de Zweedse wetgeving wordt er echter van uitgegaan dat de koning geen onderdeel van de regering meer is. Als staatshoofd vervult de koning representatieve en ceremoniële taken en fungeert daarbij als symbool van de eenheid van de Zweedse natie. Dit blijkt met name bij officiële bezoeken die de koning aan het buitenland brengt. Op grond van het volkenrecht neemt de koning de geloofsbrieven van ambassadeurs van andere landen in ontvangst en ondertekent hij de geloofsbrieven van Zweedse diplomaten.

Het feit dat de koning geen onderdeel van de regering is, staat niet in de weg dat hij nog wel aandacht besteedt aan het regeringsbeleid; in dit verband kan op het volgende worden gewezen:

- hij treedt op als voorzitter van het kabinet op bijeenkomsten die plaatsvinden om de koning voor te lichten over kabinetsaangelegenheden; deze bijeenkomsten vinden als regel twee tot drie maal per jaar plaats;
- hij pleegt periodiek – enkele malen per maand – overleg met de minister-president, waarbij hij zich over het kabinetsbeleid laat voorlichten;
- hij is voorzitter van de bijeenkomst van ministers die bij een regeringswisseling plaatsvindt;
- hij opent jaarlijks de zitting van het parlement;
- hij is voorzitter van de Adviesraad voor buitenlands beleid (Utrikesnämnden), een in 1921 ingesteld college van door het parlement gekozen leden om over aangelegenheden van buitenlands beleid te adviseren;
- hij is bevoegd aan het parlement een verslag over bepaalde aspecten van zijn taken aan te bieden.

Zoals hierboven al werd opgemerkt is de koning niet

meer betrokken bij kabinetsformaties en heeft als zodanig geen persoonlijke politieke macht meer, gelijk in de Nederlands monarchie nog wel het geval is. Hij benoemt ook geen ministers of staatssecretarissen. Met de aanwijzing van een kabinetsformateur is in Zweden tegenwoordig de voorzitter van het parlement belast.<sup>2</sup>

Niet onbelangrijk is dat de koning in de praktijk nog altijd regelmatig overleg pleegt met de minister-president over kabinetsaangelegenheden. Hier is hij in de gelegenheid de door Bagehot in zijn klassieke studie *The English Constitution* uit 1867 geformuleerde bevoegdheden uit te oefenen, namelijk ‘the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn’. In dit verband geldt ook nog steeds dat een goede koning veel goed kan doen en dat een slechte koning weinig schade kan aanrichten.

#### ARGUMENTEN VOOR EEN HERVORMING VAN DE NEDERLANDSE MONARCHIE

Bij het aftreden van koningin Juliana heeft hier geen discussie plaatsgevonden over de vraag of de taken en bevoegdheden van het staatshoofd verder dan voorheen beperkt zouden moeten worden. De laatste jaren wordt echter in de dagbladders en in actualiteitenprogramma's op de televisie bijna iedere keer dat het Koninklijk Huis in het nieuws komt de mogelijkheid van een hervorming van het koningschap aan de orde gesteld. De vraag of deze moet worden doorgevoerd lijkt daarmee steeds meer actueel te worden. Als argumenten die hiervoor kunnen worden aangevoerd, kan op het volgende worden gewezen.

In de eerste plaats bestaat een wezenlijk onderdeel van de taak van de koning of koningin uit activiteiten die noodzakelijk waren in een periode waarin hij of zij daadwerkelijk macht uitoefende, maar die sinds lang zijn geworden tot formaliteiten. Men kan hier denken aan de ratificatie van verdragen, de bekrachtiging van wetten en de ondertekening van Algemene maatregelen van bestuur en andere Koninklijke Besluiten. Omdat de koninklijke handtekening hier inhoudelijk niet of nauwelijks meer van betekenis is, zou deze dan ook achterwege kunnen blijven. In de literatuur is wel betoogd dat de koning niet tot goedkeuring van verdragen en wetten verplicht is, maar dat de ministers voor het onthouden van de goedkeuring dan wel verantwoording schuldig zijn. In de praktijk zal



een minister – heel bijzondere gevallen uitgezonderd – deze verantwoording niet kunnen of willen afleggen, zodat de koning in feite geen keuze heeft. Deze conclusie is ook getrokken door Prakke, toen hij naar aanleiding van het in 1975 ingediende initiatiefontwerp inzake abortus schreef dat het de koningin niet vrijstaat op inhoudelijke gronden haar handtekening aan wetsontwerpen en Koninklijke Besluiten te onthouden.<sup>3</sup> Prakke heeft dit een aantal jaren later nog eens bevestigd, toen hij naar aanleiding van het incident inzake de in België uitgevaardigde wet tot invoering van een beperkte legalisatie van abortus (de koning weigerde die wet toen te tekenen) opmerkte dat aan de koninklijke handtekening onder een wet 'hoogstens deze betekenis (kan) worden toegekend dat de wetgevingsprocedure op correcte wijze is doorlopen'. Men mag er niet uit afleiden 'dat de wet inhoudelijk gezien op de instemming van de koning kan bogen'.<sup>4</sup>

In de literatuur werd het plaatsen van de handtekening van de koning of koningin onder een wet vroeger aangemerkt als 'een constitutief bestanddeel' van het wetgevingsproces. Sinds enkele decennia is dit echter niet meer het geval. Kortmann spreekt in dit verband nog wel van een 'facultatieve bevoegdheid' van het staatshoofd, anderen noemen het plaatsen van de handtekening echter 'een automatisme'.<sup>5</sup>

In de tweede plaats is de rol die de koning of koningin bij de kabinetsformatie speelt aan herwaardering toe. We hebben hier te maken met een laatste restant van persoonlijke politieke macht van het staatshoofd. De rol van de koning of koningin bij de kabinetsformatie vergt een scherp inzicht in de politieke verhoudingen en dient met tact te worden vervuld; zij maakt de functie van het staatshoofd kwetsbaar. De koning of koningin moet bij de benoeming van een (in)formateur zelf een keuze doen, hetgeen tot kritiek kan leiden. Wanneer hij of zij een ongelukkig geformuleerde informatie- of formatieopdracht verstrekt, kan ook dit aanleiding geven tot kritiek en het onschendbare koningschap in gevaar brengen. Voorbeelden van een (in)formateursbenoeming die openlijk bekritiseerd is of van een (in)formatieopdracht die ongelukkig geformuleerd werd geacht, zijn in de praktijk overigens niet of moeilijk te vinden. Desondanks verdient het naar mijn mening, alles in aanmerking genomen, de voorkeur de koning of koningin in de toekomst niet

langer bij de kabinetsformatie te betrekken. Deze conclusie is al vele jaren geleden onder meer naar aanleiding van de totstandbrenging van de 'Proeve van een nieuwe grondwet' in 1966 door verschillende instanties getrokken.<sup>6</sup> Een informateur of formateur kan, zoals in Zweden gebeurt, door de voorzitter van het parlement (de Tweede of de Eerste Kamer) worden aangewezen. Men kan ook overwegen om, zoals sinds 2000 in Finland gebeurt, de fractieleider van de grootste politieke partij in het parlement met de formatie of informatie te belasten.

#### STANDPUNTEN VAN POLITIEKE PARTIJEN EN VAN DE DAGBLADPERS

Op 10 april 2000 heeft de toenmalig fractievoorzitter van D66 in de Tweede Kamer, Thom de Graaf, op de opiniepagina van *NRC Handelsblad* gepleit voor aanpassing van de monarchie. Hij constateerde dat er toegenomen kritiek bestaat op het optreden van koningin Beatrix omdat zij soms wezenlijk invloed uitoefent op het regeringsbeleid. De Graaf achtte het daarom wenselijk een grondwetsherziening voor te bereiden, inhoudend dat de koning of koningin niet langer deel van de regering zou uitmaken. Naar aanleiding hiervan is in de media toen betoogd dat D66 voorstander was van een hervorming volgens het Zweedse model. Later heeft premier Kok in een brief aan de Tweede Kamer van 15 september 2000 zijn visie gegeven op de vraag wat een modern koningschap zou moeten inhouden. Wezenlijk nieuwe gezichtspunten heeft hij hierin echter niet naar voren gebracht. De toenmalige fractievoorzitter van het CDA, Jaap de Hoop Scheffer, verwees naar aanleiding van deze brief het denkbeeld van D66 onmiddellijk naar de papierversnipperaar. De Partij van de Arbeid toonde zich desgevraagd terughoudend. Een woordvoerder van deze partij heeft aan schrijver dezes later verklaard dat in beginsel weliswaar geen bezwaren bestaan tegen een modernisering, maar dat men eigenlijk voorstander is van een gekozen staatshoofd. Alleen om pragmatische redenen is men bereid de monarchie in stand te laten. Men vraagt zich in deze partij af of het de moeite waard is ingrijpende maatregelen (grondwetswijziging) voor te bereiden voor een verandering waarmee het door deze partij gewenste doel uiteindelijk niet wordt bereikt.<sup>7</sup> De VVD toonde zich een tegenstander van modernisering; de partij is van oordeel dat de monarchie

momenteel goed functioneert en acht een wijziging in dit verband niet opportuun. Hieraan wordt echter toegevoegd dat ruimte moet bestaan voor een evenwichtige ontwikkeling, waarin aansluiting wordt gezocht bij nieuwe opvattingen. Betrekkelijk kort geleden heeft een lid van deze partij in de Eerste Kamer te kennen gegeven dat er toch wel iets zou moeten gebeuren met het koningschap. Alles bijeengenomen krijgt men de indruk dat de VVD, bij het aantreden van een nieuwe monarch met andere eigenschappen en capaciteiten dan zijn voorganger, een discussie over een vernieuwing van het koningschap niet uit de weg wil gaan. In 2003 heeft de LPF, toen de gedachte van een modernisering van het koningschap naar aanleiding van het incident rond de verloofde van de oudste broer van kroonprins Willem-Alexander, prins Friso, opnieuw aan de orde kwam, verklaard hiermee te kunnen instemmen. De Socialistische Partij heeft bij die gelegenheid te kennen gegeven eveneens niet afwijzend te staan tegenover een aanpassing van het koningschap. De fractievoorzitter van deze partij in de Eerste Kamer, Tiny Kox, heeft voorgesteld bij Koninklijk Besluit een staatscommissie op te richten, die de mogelijkheden van modernisering van het koningschap nader moet onderzoeken. Hij was in dat verband van oordeel dat 'het teveel aan incidenten en tekort aan logische samenhang tussen monarchie en democratie' een vernieuwing van het koningschap wenselijk maakt.<sup>8</sup>

In de dagbladpers is de hervorming van het koningschap met name bij het huwelijk van kroonprins Willem-Alexander met Maxima aan de orde gesteld. Jan Hoedeman en Remco Meijer betoogden toen in de *Volkscrant* van 2 februari 2002 dat de samenleving een monarch vraagt 'die beantwoordt aan de vraag naar representatie en symbolwerking'; zij stelden vast dat Willem-Alexander straks wel zal moeten instemmen met het 'Zweedse model'. In het hoofdredactioneel commentaar van de krant van die datum werd opgemerkt dat de troonswisseling 'een uitgelezen moment' zal bieden om de monarchie naar Zweeds model in een nieuwe Grondwet te verankeren. Ruim een jaar later werd naar aanleiding van het incident rond de verloofde van prins Friso in een hoofdredactioneel commentaar van 18 oktober 2003 betoogd dat het staatshoofd principieel geen deel van de regering meer zou moeten uitmaken. Politieke spanningen, zoals die zich

hierbij hadden voorgedaan, zouden zich dan in mindere mate manifesteren, 'omdat er geen ministeriële verantwoordelijkheid is'. Of dit laatste het geval is, kan worden betwijfeld. Men moet naar mijn mening niet verwachten dat alle problemen zullen zijn opgelost wanneer men volstaat met het buiten de regering plaatsen van de koning of koningin. *NRC Handelsblad* heeft zich bij het huwelijk van Willem-Alexander en Maxima eveneens voorstander getoond van een hervorming van het koningschap. In de krant van 2 februari 2002 werd het 'een logische modernisering' genoemd dat het staatshoofd conform het Zweedse model buiten de regering wordt geplaatst.

Kort samengevat lijkt in de *Volkscrant* en *NRC Handelsblad* de mening te hebben postgevat dat een hervorming van het koningschap niet noodzakelijk is zolang Beatrix aan het bewind is, maar dat deze bij of na haar aftreden wel zal moeten worden doorgevoerd. Onduidelijk is echter of hiervoor in het parlement een meerderheid kan worden gevonden. Aan zo'n meerderheid zal zeker behoefte bestaan, omdat de Grondwet hiervoor op verschillende plaatsen zal moeten worden aangepast. Men zal verder rekening moeten houden met het feit dat zowel het staatshoofd als de troonopvolger met de beperking van de taken en bevoegdheden niet gelukkig zullen zijn en wellicht zullen tegenstribbelen. Dit zal evenwel een hervorming van het koningschap niet in de weg mogen staan. Duidelijk dient immers te zijn dat zo'n hervorming voor het behoud van de monarchie in laatste instantie onmisbaar zal zijn.

#### NOODZAKELIJKE EN GEWENSTE WETSWIJZIGINGEN

Omdat Beatrix vermoedelijk nog slechts een beperkt aantal jaren aan het bewind zal blijven – zij is nu 66 jaar en regeert 23 jaar – kan het aanbeveling verdienen om ons nu reeds te beraden over de in wet en Grondwet aan te brengen wijzigingen. Men zal daarbij systematisch alle bepalingen in de Grondwet, zowel welke betrekking hebben op de koning 'persoonlijk' als welke gaan over de koning als deel van de regering, moeten beoordelen en waar nodig moeten aanpassen. De bepalingen betreffende de koning persoonlijk kunnen, in navolging van de Zweedse Grondwet, worden aangevuld met een artikel inhoudend dat de koning of koningin die op grond van erfopvolging

ten tijde van de vaststelling van de Grondwet de troon bezet, het staatshoofd van het Koninkrijk is. In de huidige Grondwet is dit niet bepaald, omdat dit destijds, bij de vaststelling in 1983, te vanzelfsprekend werd geacht. De bepaling kan echter wel zinvol zijn, omdat zij als basis kan worden beschouwd van activiteiten behorend bij de symbolfunctie van de vorst of vorstin. Men kan hier denken aan de viering van de verjaardag van het staatshoofd (of van Koninginnedag), het houden van kersttoespraken, het leggen van een krans bij de dodenherdenking op 4 mei en het verlenen van koninklijke onderscheidingen. Aan de toepassing van de ongeschreven regel dat de koning of koningin de kabinetsinformatuur en -formateur aanwijst, zal, zoals hierboven al naar voren kwam, een einde moeten worden gemaakt.

De regeling in de Grondwet voor het geval een opvolger van de koning afwezig is (art. 30) zou moeten worden vervangen door een bepaling inhoudend dat in zo'n geval bij wet een regeling zal worden getroffen inzake een periodiek door de bevolking te kiezen staatshoofd. De huidige regeling is gebaseerd op de naar mijn mening achterhaalde idee van noodzakelijke instandhouding van het koningschap. Waar in Nederland de monarchie gerelateerd is aan het Huis van Oranje, dat hier een historisch gegroeide positie heeft, lijkt het voor de hand te liggen bij het uitsterven hiervan in deze tijd de voorkeur te geven aan een republiek. Verder zou de koning niet langer belast moeten blijven met het voorzitterschap van de Raad van State. Reeds onder koning Willem I berustte de feitelijke leiding van de Raad van State bij een van de gewone leden (die naar anciënniteit werd aangewezen) van dit college. Hier is derhalve al meer dan anderhalve eeuw sprake van een anachronisme.

De regels betreffende de koning als onderdeel van de regering – thans opgenomen in met name hoofdstuk 2, § 2 'Koning en ministers' van de Grondwet – zullen ingrijpend moeten worden aangepast. De bepalingen waarin de medewerking van de koning wordt voorgeschreven bij de totstandbrenging van wetgeving zullen moeten worden geschrapt of gewijzigd. Verder zullen de niet in de Grondwet opgenomen regels betreffende de wetgevingsprocedure moeten worden herzien. Het voorschrift dat ministers de machtiging van de koning behoeven om een wetsontwerp voor advies naar de Raad van State te sturen,

kan vervallen. De koninklijke boodschap, waarbij wetsontwerpen aan de Staten-Generaal worden aangeboden, kan worden vervangen door een aanbiedingsbrief van de minister die het wetsontwerp heeft voorbereid. Het koninklijk bevel tot plaatsing van wetsontwerpen die door beide Kamers der Staten-Generaal zijn goedgekeurd in het Staatsblad, kan als overbodig worden beschouwd.

Het lijkt verder wenselijk om ons te beraden over een regeling van mogelijkheden om de koning op de hoogte te houden van het kabinetsbeleid. De Zweedse auteur Olle Nyman heeft erop gewezen dat de representatieve taken van de koning een meer of minder regelmatig contact met het kabinet noodzakelijk maken. Alleen als hij goed geïnformeerd is over alles wat zich in het kabinet afspeelt, kan hij zich op geloofwaardige wijze als vertegenwoordiger van zijn land presenteren.<sup>9</sup> Hij is in dat geval ook in de gelegenheid de door Bagehot geformuleerde bevoegdheden uit te oefenen en daaraan inhoud te geven.

#### SLOT

De meest essentiële functie van het koningschap in de moderne constitutionele monarchie is waarschijnlijk die van symbool van de continuïteit en eenheid van het nationale bestel. Het is een stabiliserende factor in een pluriforme samenleving, een factor die zijn betekenis hieraan ontleent dat hij, zoals Rutges het genoemd heeft, geacht wordt 'de statelijke integratie' te dienen.<sup>10</sup> Als zelfstandige politieke machtsfactor is de koning in ieder geval voor het grootste deel uitgeschakeld. Voor zover dit niet het geval is, is controle hierop moeilijk. Naar het oordeel van Couwenberg is de rol van de koning formeel 'gereduceerd tot die van bovenpartijdige, matigende, verzoenende en bindende factor',<sup>11</sup> maar dit lijkt een tamelijk rooskleurige visie, gezien de hierboven vermelde opmerking van De Graaf dat de koningin soms wezenlijk invloed uitoefent op het regeringsbeleid. Men moet overigens bedenken dat het koningschap als integratiefactor of samenbindend element in de ene monarchie hoger wordt gewaardeerd dan in de andere. In Nederland wordt de monarchie blijkens opiniepeilingen door een ruime meerderheid (ca. tachtig procent) van de bevolking gesteund. Incidenten, die zich de laatste tijd hebben voorgedaan

rond de partner van de kroonprins resp. de aanstaande partner van diens oudste broer, zouden volgens een in oktober 2003 door TNS NIPO gehouden enquête bij 32 procent van de ondervraagden het vertrouwen in het koningshuis overigens wel enigszins hebben vermindert.<sup>12</sup> In Zweden moet, hoewel de koningen Gustaf Adolf en vooral zijn kleinzoon Carl Gustaf een onmiskenbare populariteit hebben weten te verwerven, een niet te veronachtzamen deel van de bevolking toch vrij onverschillig staan tegenover het koningschap. Er is daarom aanleiding te veronderstellen dat in Nederland de monarchale staatsvorm enigszins anders wordt ervaren en gewaardeerd dan in Zweden. Dit hoeft niet te verhinderen dat de ratio van de in Zweden doorgevoerde veranderingen – de wens tot verdergaande depolitisering van de rol van de koning – thans ook hier ertoe leidt om wijzigingen, zoals die in Zweden in 1975 zijn doorgevoerd, geheel of grotendeels te realiseren. Juist de brede steun voor de monarchie bij de Nederlandse bevolking maakt het wenselijk deze staatsvorm van zijn kwetsbare plekken te ontdoen en daarmee hechter in ons staatkundig bestel te verankeren.

*Mr. J.C.E. van den Brandhof is beleidsmedewerker/secretaris internationale samenwerking bij TNO Defensie en Maatschappelijke Veiligheid.*

#### NOTEN

- 1 F.J. Lammers, *Een gouden huwelijk. 50 jaar lief en leed*, p. 73, Voorburg, z.j.
- 2 J.M. de Meij, 'Het koninkrijk Zweden', p. 885, in: L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, 5e druk, Deventer, 1998.
- 3 L. Prakke, 'De abortusconclusies van Veringa', *Nederlands Juristenblad*, 5.11.1977, p. 950.
- 4 L. Prakke, *Het Huis verzopen, het Hof gepakt, de Koning ontbloot. Staatsrecht onder spanning*, p. 47, Amsterdam, 1994.
- 5 M.C.P.M. van Schendelen en H.T.J.F. van Maarseveen, *Proces van wetgeving*, p. 9, Groningen, 1976.
- 6 J.P. Mulder en D.J. Hoekstra, *De grondwet in de steigers*, pp. 62-63, Alphen aan den Rijn, 1970.

- 7 Mondelinge informatie verstrekt door de afdeling Voorlichting van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA.
- 8 'SP wil onderzoek naar moderner koningschap', *Metro*, 20 oktober 2003.
- 9 Olle Nyman, 'Some basic features of Swedish constitutional law', p. 61, Deventer, 1981.
- 10 L.T.A. Rutges, 'Monarchie en democratie', *Civis Mundi*, maart 1981, p. 49.
- 11 S.W. Couwenberg, *Gezag en vrijheid*, p. 62, Zwolle, 1991.
- 12 'Koningin louter ceremonieel', *Metro*, 30 oktober 2003.

#### LITERATUUR

- M.C. Burkens, 'De Nederlandse rechtsstaat', in: S.W. Couwenberg (red.), *Op de grens van twee eeuwen*, Kampen, 1989.
- S.W. Couwenberg, *Gezag en vrijheid*, Zwolle, 1991.
- T. Koopmans, *Compendium van het staatsrecht*, 5e druk, Deventer, 1987.
- C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, 3e druk, Deventer, 1997.
- F.J. Lammers, *Een gouden huwelijk. 50 jaar lief en leed*, Voorburg, z.j.
- J.M. de Meij, 'Het Koninkrijk Zweden', in: L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, 5e druk, Deventer, 1998.
- J.P. Mulder en D.J. Hoekstra, *De grondwet in de steigers*, Alphen aan den Rijn, 1970.
- Olle Nyman, 'Some basic features of Swedish constitutional law', in: S. Strömholm (red.), *An introduction to Swedish law*, Deventer 1981.
- L. Prakke, 'De abortusconclusies van Veringa', *Nederlands Juristenblad*, 5.11.1977 p. 950.
- L. Prakke, *Het Huis verzopen, het Hof gepakt, de Koning ontbloot. Staatsrecht onder spanning*, Amsterdam 1994.
- W.F. Prins, 'De Raad van State 1814-1862', in: *Raad van State 450 jaar*, 's-Gravenhage 1981.
- L.T.A. Rutges, 'Monarchie en democratie', *Civis Mundi*, maart 1981, p. 49.
- M.C.P.M. van Schendelen en H.T.J.F. van Maarseveen, *Proces van wetgeving*, Groningen, 1976.
- 'SP wil onderzoek naar moderner koningschap', *Metro*, 20 oktober 2003.

# BESTUUDERS ALS MANAGERS HELPEN VERTROUWEN IN OVERHEID OM ZEEP

GEERT DALES



**Bestuurders die de oren laten hangen naar ‘de burger’, de mensen naar de mond praten, en volstrekt overtrokken verwachtingen creëren over wat de overheid kan en moet doen, leggen een voedingsbodem voor aanhoudende onvrede, zo meent de auteur. Nederland heeft behoefte aan bestuurders die zich niet laten meesleuren door allerlei trends en hypes. Wat bestuurders moeten doen is afbakenen wat de *core business* is van de overheid, duidelijk de grenzen van het eigen handelen aangeven en verantwoordelijkheden bij de burgers zelf leggen.**

Het openbaar bestuur in Nederland is al geruime tijd onderwerp van ernstige kritiek. Bestuurders, politici en ambtenaren hebben met elkaar een situatie geschapen die tot grote onvrede onder de bevolking heeft geleid. Het recente rapport ‘De sociale staat van Nederland 2003’ van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) laat zien dat de waardering voor het overheidsbeleid tussen 2000 en 2002 aanzienlijk is verslechterd. Het percentage van de bevolking dat positief oordeelde over het functioneren van de overheid daalde in die periode van 65 naar 35 procent. Er is wel een vreemde paradox. Aan de ene kant is men zeer kritisch en ontevreden, aan de andere kant vraagt de burger steeds meer overheidsop treden. Kennelijk is er nog vertrouwen dat de overheid wat kan, anders valt die vraag niet te verklaren. Er is nog hoop, mits er bestuurders zijn die de zaak uit het slop kunnen trekken. Welke eigenschappen hebben we daarvoor nodig?

Nadat het optreden van Pim Fortuyn een forse opruiming in het politieke bestel tot gevolg had, besloten vele politici en bestuurders dat het recept voor het oplossen van de volkse onvrede lag in *beter luisteren*. ‘Het wonderlijke is dat de nieuwe luisterlust gebaseerd is op het succes van wijlen Pim Fortuyn, die nooit naar iemand luisterde, behalve naar zichzelf’ schreef Gerard van Westerloo in een recente column in het blad *Binnenlands Bestuur*. Ik deel zijn conclusie dat het niet om luisteren gaat, maar om hardop zeggen. Dat moet dan wel gebeuren door bestuurders die zich goed bewust zijn van de veranderingen in de omgeving waarin het openbaar bestuur zich afspeelt en die in staat zijn op authentieke, onafhankelijke en autonome wijze verzet te bieden tegen hypes, modes en trends. Duidelijk moet zijn tot waar de rol van de overheid gaat. Bestuurders die al luisterend de oren laten hangen naar ‘de burger’, de mensen naar de mond praten, en volstrekt overtrokken verwachtingen creëren over wat de overheid kan en moet doen, leggen een voedingsbodem voor aanhoudende onvrede.

Lang geleden zag ik de Hongaarse film ‘De getuige’, een parodie op de gekte van het communistische systeem. Een kleine keuterboer krijgt op een dag van een hoge partijbons te horen dat ‘de internationale situatie toeneemt’, dat alle kameraden hun bijdrage moeten leveren en dat hij daarom directeur van het zwembad moet worden. Protesteren helpt niet, de internationale situatie neemt immers toe en er moet dus handelend worden opgetreden. Dat de internationale situatie toeneemt is net zo’n belachelijke reden voor verandering als de constatering

dat 'de samenleving verandert' en dat we ons daarom moeten aanpassen aan 'de eisen van de tijd'. James Kennedy, hoogleraar te Amsterdam, zei hierover in een onlangs gehouden rede voor de Raad voor het Openbaar Bestuur dat de permanente vernieuwingsretoriek in Nederland het gevoel geeft dat ons stelsel voortdurend in crisis verkeert en verandering geboden is. Het land lijkt in de greep van niet te beheersen machten als 'de burger' en 'de veranderende samenleving'. Bestuurders en politici weten zich geen raad met de kritiek van de bevolking en worden hulpeloze figuren die niet zelf beslissen, maar slechts één ding kunnen: aanpassen aan de eisen van de tijd. Zonder te weten wat dat is.

In zijn recente Burgemeesterslezing sprak Ben Knapen, bestuurder bij een grote uitgeverij, over de fundamentele veranderingen die zich in de Nederlandse samenleving hebben voltrokken. Ons zelfbeeld van 'een land zonder kapsones, cultureel-religieuze diversiteit, knus, gezellig, tolerant, open, vredelievend, zonder veel rangen en standen, ingebed in een traditie van spanning tussen handelaren en predikanten en geïmpregneerd met een consensus traditie' klopt niet meer. De boel die bij elkaar gehouden moet worden verkeert al lang in zijn nadagen. Grote groepen nieuwkomers zonder ervaring met de noodzaak je op te werken en in te werken in het nieuwe land hebben de samenleving veranderd. Klant-leverancier verhoudingen zetten de toon, met de burger als klant en de overheid als leverancier. Afrekenbaarheid is de norm, niet de vraag hoe we er in een consensuscultuur met een compromis uitkomen. Amerikaanse omgangsvormen zijn in opmars en dan moet je, om de boel bij elkaar te houden, ook een Amerikaanse aanpak kiezen. Wetten en regels handhaven, gedeelde morele waarden vinden, met vanzelfsprekendheid je individuele verantwoordelijkheid nemen en meer democratie scheppen door de verantwoordelijkheid bij het 'morrende klantenvolk' te leggen.

#### HET OPENBAAR BESTUUR ALS BEDRIJF

Al geruime tijd heerst de trend om het openbaar bestuur te zien als een bedrijf. Doelstellingen zijn *targets* geworden, de inzet van middelen vindt plaats op basis van een *business plan* en wordt omgeven met een steeds gedetailleerder wordende planning- en controlesystematiek. Er worden besturingsfilosofieën uitgewerkt en bijgesteld, en

prestatie-indicatoren geformuleerd en gemonitord. Transparantie, prestatiecontracten en afrekenbaarheid zijn de toverformules waarmee de eigentijdse bestuurder het land in trekt. De burger is immers klant. De bestuurder verbindt zich aan glasheldere resultaatsafspraken, uitgedrukt in procenten daling van criminaliteit, schooluitval, lerarentekort of stijging van aantallen geproduceerde woningen, alles in een tevoren precies aangegeven periode. Ik voorspel dat geen van die gekwantificeerde doelstellingen per het afgesproken jaar zal zijn bereikt. De samenleving is nu eenmaal veel ingewikkelder en aan meer externe invloeden en onvoorspelbare dynamiek onderhevig dan de moderne bestuurder de burger wil doen geloven. Als de bestuurders echt hun lot verbinden aan die *targets* zal er in 2006 bij de gemeenteraadsverkiezingen en in 2007 bij de Kamerverkiezingen een massale afrekening plaatsvinden. Alle door minister De Graaf ontslagen burgemeesters kunnen dan meteen weer aan de bak.

Door de onstuitbare trend naar bedrijfsmatig opereren verwordt de bestuurder van politicus met een visie, een missie en een maatschappelijke opgave tot een gedepoliteerde uitvoerder die zich los heeft gemaakt van zijn ideologische drijfveren. Managementhandboeken hebben de plaats ingenomen van *The Wealth of Nations* en het *Communistisch Manifest*. Steeds meer lopen de politieke, bestuurlijke, beleidsontwikkende en beleidsuitvoerende domeinen door elkaar heen. Zet tien bestuurders en tien ambtenaren aan tafel, geen enkele buitenstaander zal ze uit elkaar kunnen houden. Een groot deel van de bestuurderstijd gaat zitten in pure managementactiviteiten. Het werk is grotendeels vergelijkbaar met dat van een *chief executive officer* van een groot bedrijf, maar het proces van rekruteren is wezenlijk verschillend. Je wordt bestuurder doordat je in de partij je weg hebt weten te vinden, lekker ligt, in het ons-kent-ons circuit zit of vrouw bent. Niet zelden gaat dit gepaard met een mager curriculum vitae en zijn het toeval, geluk en veel politieke en ambtelijke loyaliteit die ervoor zorgen dat het niet vaker slecht afloopt. Hier ligt een zware verantwoordelijkheid voor partijpolitieke organisaties. Als de eisen van de *corporate governance code* (commissie Tabaksblat) hun tegenhanger zouden vinden in een even strenge *public governance code* moet het hele systeem van rekruteren op de helling. Hieruit blijkt wel dat in het publieke domein niet naar de

normen van het bedrijfsleven kan worden geopereerd. Andersom lukt trouwens ook niet, zoals ex-minister Heinsbroek heeft aangetoond.

In *NRC Handelsblad* van 27 september jl. schrijven de ministers Remkes en De Graaf dat door de pretenties van de politiek een valse verwachting is gewekt van wat de overheid kan bieden. Die lijkt verantwoordelijk voor het oplossen van alle problemen, maatschappelijke tot en met individuele. Zo ontstaat de fictie van de onfeilbare alleskunner. Precies het probleem dat het SCP al aantatte in zijn rapport. Het probleem zit echter vooral in het gedrag van politici en bestuurders die ingaan op de overtrokken verwachtingen van burgers, van alles beloven en het vervolgens niet waarmaken. Hun invloed is immers beperkt, hoe graag flinke jongens in de politiek ons ook anders willen doen geloven. Electorale overwegingen nopen tot kortetermijnsucces. De tijdgeest is er een van luisteren en daarbij hoort praten naar de mond. Kortetermijngewin, publicitaire opzetjes en loze beloften zijn dagelijkse kost in de bestuurlijke praktijk. Wat bestuurders moeten doen is afbakenen wat *core business* is van de overheid, duidelijk de grenzen van het eigen handelen aangeven en verantwoordelijkheden bij de burgers zelf leggen. De realiteit is dat aan vrijwel alle verlangens wordt toegegeven, van het scheppen van banen tot het opruimen van de rotzooi, van het zorgen voor gegarandeerde energieleverantie tot het oplossen van het isolement van bejaarden. Zeldzaam is het soort bestuurder dat zegt: ik los het niet op, want ik kan dat helemaal niet en al zou ik het kunnen, dan nog doe ik het niet want u kunt het heel goed zelf. Liever laat men de oren hangen naar de burger, de klant, die vergeten is dat individualisme iets anders is dan individuele verantwoordelijkheid.

Het decentraliseren van verantwoordelijkheden komt goed tot uitdrukking in de recente besluiten tot afschaffing van allerlei subsidies voor maatschappelijke organisaties. Ook in Amsterdam hebben we dat gedaan. Gewend als men was aan de periodieke stortingen uit rijks- en gemeentelijke kas, ontstond heftig gekrakeel. Nu is het zaak de poot strak te houden, want subsidierelaties kweken afhankelijkheid en cliëntelisme, verhinderen onafhankelijke stellingname en zijn de dood in de pot voor het publieke debat. Een ongesubsidieerde milieuactivist is

vanzelf beter gemotiveerd. De directeur van de Consumentenbond zei dat zijn organisatie fantastisch ging draaien nadat de subsidie was beëindigd. De onafhankelijkheid dwingt meer respect af. Ronduit absurd is dat overheden meewerken aan gesubsidieerd verzet tegen het eigen beleid. Nederland kent daarvan tal van voorbeelden, van Milieudefensie tot Vluchtelingenwerk, van de Studentenvakbond tot Natuur en Milieu. Dit leidt tot zeer ongewenste vermenging van belangen en ongepaste afhankelijkheden.

## CONCLUSIE

Het loslaten van verantwoordelijkheden en de actieve deelname van de individueel verantwoordelijke burger zijn het meest gediend met een lokaal bestuur dat sterk staat in zijn relatie met de rijksoverheid. In de verhouding tussen de rijks- en de gemeentelijke overheden komt de belangrijke positie van het lokaal bestuur voor het alledaagse burgerleven onvoldoende tot erkenning. Omdat iedereen in een gemeente woont en niemand in 'Het Rijk' spelen de dagelijkse gevolgen van overheidsbeleid zich vooral op het niveau van het lokale bestuur af. Gemeentebestuurders vangen de klappen op van de gevolgen van het rijksbeleid. De rol die de rijksoverheid heeft als inner van belastingen en herverdelers van het geld plaatst de gemeenten in een afhankelijkheidspositie, die gepaard gaat met een onderwaardering voor het lokale bestuur. Dat moet anders, maar daarvoor is wel een permanente inspanning nodig om voldoende bestuurlijk gewicht op de been te brengen om tegengas te bieden aan de periodieke aanslagen op de gemeentelijke autonomie.

Om hoger te scoren op de tevredenheidsindex moeten politiek en bestuur een eind maken aan de overspannen verwachtingen over wat de overheid kan en moet doen. Het ontbreken van bestuurders die 'nee' zeggen heeft geleid tot een gebrek aan individuele verantwoordelijkheid. Het permanente zoeken naar een antwoord op vermeende veranderingen heeft het openbaar bestuur verslapt en het vertrouwen op eigen kracht en autonomie ondermijnd. De bestuurder als manager heeft onvoldoende afstand van de uitvoering en gaat ten onder aan de modieuze afrekencultuur. We moeten toe naar een andere bestuurlijke stijl waarbij de bestuurder zich niet door onzichtbare krachten laat meesleuren in hypes, trends en modes, maar daar juist verzet tegen biedt. Luisteren is

goed, te veel luisteren leidt tot cliëntelisme en naar de mond praten. Het werkkterrein van de overheid moet beter worden afgebakend en verantwoordelijkheden losgelaten. Individuele verantwoordelijkheid komt vooral tot haar recht in de directe woonomgeving. Een opwaardering van het lokale bestuur is dan ook een *conditio sine qua non*

voor het welslagen van dit proces.

*Mr. dr. G.D. Dales was wethouder Financiën en Economische Zaken van Amsterdam en is aankomend burgemeester van Leeuwarden. Deze tekst is een verkorte versie van een toespraak voor een congres van 100.000+ gemeenten te Zwolle op 3 oktober jl.*



# WILLEN WETEN OF NIET WILLEN WETEN

FRITS BÖTTCHER



**In de moderne samenleving wordt ieder mens – alleen al door de media – overstelpt met informatie. Daarnaast wordt men vanwege beroep of functie geconfronteerd met een meer specifieke informatiestroom. De mate waarin men vrij is te kiezen uit willen weten of niet willen weten hangt samen met factoren als verantwoordelijkheid en integriteit. Bestuurders bij overheid en bedrijfsleven zijn op grond van hun verantwoordelijkheid minder vrij dan de eenvoudige burger. Wetenschappers vormen een aparte categorie, omdat zij in de afgelopen eeuwen geleerd hebben vrij van vooroordelen, dogma's of taboes te werken. Doch sinds enige decennia krijgt in sommige takken van wetenschap een nieuw type wetenschapper de overhand. De auteur noemt dat de 'scientist activist', die politieke en/of maatschappelijke idealen belangrijker vindt dan wetenschappelijke objectiviteit en integriteit. Deze ontwikkeling is niet zonder gevaren, zo betoogt de auteur onder verwijzing naar 'Kyoto' en '11 september'.**

Willen weten of niet willen weten is een dilemma dat me sinds mijn prille jeugd heeft geboeid. Het lijkt een eenvoudige vraagstelling, waarop het antwoord in een paar zinnen kan worden afgedaan, ervan uitgaande dat willen weten in de dagelijkse zin van het woord voor ieder mens een noodzakelijke levensvoorwaarde is. We moeten bepaalde dingen weten om te kunnen leven en te kunnen overleven. Maar ook moeten we onszelf beschermen door niet te willen weten. Anders gezegd: we moeten uit de gigantische hoeveelheid beschikbare informatie een

keuze maken. De gehele dag door zijn we selectief en subjectief daarmee bezig, bijvoorbeeld bij het bladeren door een krant. Anders zouden we gek worden.

Maar hoe kiezen we? En hoe vrij zijn we in die keuze? Want zowel in het dagelijks leven als in de beroepsuitoefening is ieder mens gedwongen daar zorgvuldig mee om te gaan. Het excuus 'ik kon het niet weten' of zelfs 'ik wilde het niet weten' kan niet lichtvaardig gebruikt worden. Zelfs 'ik mocht het niet weten' in de zin van 'wir haben es nicht gewusst' is niet altijd acceptabel. Uiteraard zijn sommige groepen minder vrij dan de gemiddelde mens in het kiezen tussen weten en niet willen weten. Ministers, burgemeesters, en vooral hun ambtenaren, dienen zich voortdurend af te vragen wat zij, gezien hun verantwoordelijkheid, moeten willen weten.

Subtieler vind ik de indeling in expliciete kennis en impliciete kennis. Met expliciete kennis wordt bedoeld: feitelijke gegevens die je nauwkeurig in woorden en getallen kunt formuleren. Impliciete kennis is van een ander niveau. Het is de veel minder concrete kennis die een mens door ervaring heeft opgebouwd. Een voorbeeld: Een accountant die zijn loopbaan eindigt als president van een multinationalaal verzekeringsbedrijf, heeft het accountantsvak geleerd en feitenmateriaal over het verzekeringsvak opgenomen. Dat behoort tot zijn expliciete kennis. Maar nog belangrijker is dat hij door ervaring weet hoe het in het accountantsvak toegaat en dat hij wereldwijd de 'ins and outs' van het verzekeringsbedrijf kent. Dat zijn onderdelen van impliciete kennis, die gedeeltelijk bestaat uit mentale modellen, vaardigheden en capaciteiten en van cruciale betekenis is om effectief te werk te gaan. Het is kennis van een andere orde dan nuchtere feitenkennis.

## EINDELOOS DÓÓRVRAGEN

Terug naar weten en begrijpen. Kinderen hebben met wetenschappers gemeen dat ze vragen stellen die met 'waarom' beginnen. Dat is een eerste poging in de richting van begrijpen. Kort geleden merkte een pas benoemde hoogleraar in de biologie in zijn intreerede op dat een kind dat vraagt 'Waarom zijn de bananen krom?' de goede instelling heeft om later biologie te gaan studeren.

Terloops noem ik het verschil tussen praktische en theoretische kennis. Weten of begrijpen hoe je een brood moet bakken is iets anders dan weten of begrijpen welke ingewikkelde processen tijdens het bakken plaatsvinden.

Doch ik ga het nu eerst eens over de wetenschappers hebben. Want die hebben nu eenmaal een vak gekozen waarin het vergaren en verwerken van kennis voorop staat. Met bovendien als eis dat integriteit wordt nagestreefd – op dat complexe begrip kom ik nog terug.

## ONTWORSTELING AAN BETUTTeling

Een wetenschapper is minder vrij dan bijvoorbeeld een kunstenaar in de keuze tussen wat hij wil weten of niet wil weten voor zover het om zijn vakgebied gaat. Hij kan zich niet permitteren feiten te negeren die voor zijn onderzoek of werk essentieel of relevant zijn. Dit was althans eeuwenlang het ideaal van de wetenschappers, nadat zij zich in navolging van Galilei ontworstelden aan betutteling van welke aard dan ook. Ze vestigden de traditie om vrij van vooroordelen, dogma's of taboes te denken en te werken – een traditie die sinds enige decennia in de gevarezone terecht is gekomen, zoals ik nog zal toelichten.

Ik noemde Galilei, nu eens niet vanwege zijn confrontatie met de Inquisitie, doch wel vanwege een historisch voorbeeld inzake het niet willen weten door wetenschappers. In 1609, dat was 23 jaar voordat hij gevangen werd genomen, vernam Galilei dat een instrumentenmaker in Middelburg een zogenaamde telescoop had ontworpen. Hij besefte dat hij daar bijzondere waarnemingen mee zou kunnen doen, doch alvorens een exemplaar in Middelburg te bestellen, bouwde hij zelf een soort prototype. Alle astronomen in die tijd kenden het in 1566 – dus 43 jaar eerder – verschenen boek van Nicolaus Copernicus, die zwart op wit durfde te beweren dat de aarde niet het middelpunt van het zonnestelsel is. Daar

was enige moed voor nodig, want het Vaticaan had het wereldbeeld van Aristoteles met de aarde als middelpunt als een dogma aanvaard. Copernicus daarentegen plaatste de zon in het middelpunt en liet de toen bekende zes planeten in zuivere cirkelbanen eromheen cirkelen. Het boek was uiteraard in het Latijn geschreven, dus de kerkvaders konden het lezen. Toch werd het niet op de Index van verboden boeken gezet, want men beschouwde het als een soort wiskundige oefening, een rareiteit die niets met de werkelijkheid te maken had.

Doch een nieuwe situatie ontstond toen Galilei met zijn zelfgebouwde telescoop waarnemingen deed die de Copernicaanse opvatting bevestigden. Vol trots nodigde Galilei in 1610 een dozijn Italiaanse astronomen uit Padua, Pisa en andere plaatsen uit voor een bijeenkomst waarin hij eerst vertelde over zijn ontdekkingen. Hij spoorde daarna zijn collega's aan eens zelf door zijn telescoop te kijken om met eigen ogen te zien waarover hij vertelde. Wat toen gebeurde zou later van grote invloed zijn op wat men de vrijheidsstrijd van de wetenschappers zou kunnen noemen. Galilei's gasten reageerden namelijk ontutst. Sommigen weigerden zelf door de telescoop te kijken – ze wilden niet weten wat zij daardoor zouden kunnen weten. De anderen keken wel, maar wilden hun ogen niet geloven. Ze zeiden: 'Het zal wel gezichtsbedrog zijn.' Ze wilden niet weten wat ze niet mochten weten.

Galilei had niet verzuimd om allereerst zijn telescoop te demonstreren voor de Doge in Venetië. Hij plaatste het instrument op een hoog gebouw met uitzicht op zee. En hij demonstreerde dat naderende vijandelijke schepen (bijvoorbeeld van de aartsvijand Genua) al uren eerder konden worden waargenomen dan men gewend was. Het was in die tijd bijna vanzelfsprekend dat geleerden zich ook met de oorlogvoering bemoeiden. Galilei was dan ook zowel hoogleraar astronomie als vestingbouwkunde aan zijn universiteit van Padua. De Doge beloonde de demonstratie met een ruime donatie, voldoende voor jarenlange voortzetting van de waarnemingen.

## VRIJHEID VAN DE WETENSCHAP TER DISCUSSIE

In latere eeuwen werd de vrijheid van de wetenschap een voorrecht dat door de wetenschappers gekoesterd werd. Die vrijheid was als het ware de heilige koe van de wetenschappers. Met als consequentie dat ze aan niemand

verantwoording schuldig waren. Niemand waagde het bijvoorbeeld toen als voorwaarde te stellen dat wetenschappelijk onderzoek aan de universiteiten maatschappelijk relevant moest zijn – om maar één aspect te noemen.

Maar de vrijheid van de wetenschap stond ook aan kritiek bloot. Men verweet de geleerden wel een ivoren toren mentaliteit, een zich afschermen van de pulserende buitenwereld. Gedurende beide wereldoorlogen waren trouwens heel wat wetenschappers gedwongen hun vrijheid tijdelijk prijs te geven omdat het landsbelang dat vereiste. De beroemde Deense atoomfysicus Niels Bohr bijvoorbeeld vluchtte naar de Verenigde Staten om mee te helpen aan het ontwikkelen van de atoombom. Het was dan ook begrijpelijk dat na de Tweede Wereldoorlog discussies op gang kwamen over de verantwoordelijkheid van de geleerden tegenover de samenleving en over de maatschappelijke relevantie van door de overheid gefinancierd onderzoek.

Aanvankelijk was ik verheugd dat er in die periode in toenemende mate aandacht kwam voor op praktische toepassingen gericht onderzoek, naast wetenschapsbeoefening als doel in zichzelf, hoezeer ik daar ook van genoten heb. Doch ik vind het verontrustend dat sinds enige decennia in toenemende mate een nieuw type wetenschapper een rol ging spelen. De 'scientist activist' noem ik het: een wetenschapper, die zich niet langer neutraal opstelt, doch die teruggaat naar de tijd van vóór Galilei omdat hij politieke en/of maatschappelijke idealen belangrijker vindt dan wetenschappelijke neutraliteit of zelfs objectiviteit.

DE OPKOMST VAN DE 'SCIENTIST ACTIVIST'  
Eerzijds floreert in ons land fundamenteel wetenschappelijk onderzoek meer dan ooit dankzij instellingen als de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Doch anderzijds spelen de 'scientists activists' in sommige sectoren van onderzoek een hoofdrol. Instituten als het RIVM en het KNMI en departementen als VROM zijn al lang niet meer de zorgvuldige, voorzichtige instellingen die ze vroeger waren. Ze verlangen van de medewerkers beleidsondersteunend onderzoek, een eufemistische term voor onderzoek dat niet voldoet aan objectiviteitsnormen. Die uitkomsten moeten namelijk

het al vastgestelde beleid ondersteunen – zo niet dan verdwijnt het rapport in een laasje. En wie niet de mentaliteit van de 'scientist activist' heeft kan maar beter niet solliciteren bij de genoemde instellingen, ook niet bij Greenpeace of Milieudefensie, en zelfs niet bij de Stichting Natuur en Milieu of het Wereld Natuur Fonds.

Wie een overheidssubsidie wil hebben voor bijvoorbeeld onderzoek in de energiesector doet er goed aan eerst uit te vissen wat op het moment van de aanvraag de politieke stokpaardjes zijn. En een socioloog die niet in de door de overheid gewenste pas loopt kan beter van beroep veranderen.

Mijn bezorgdheid over het optreden van 'scientists activists' roept misschien bij sommigen de vraag op: kun je als wetenschapper wel het ideaal van wetenschappelijke neutraliteit bewaren tegenover belangrijke maatschappelijke problemen als bescherming van het milieu of genetische ingrepen? – om maar twee voorbeelden te noemen. Ik beweer dat het kan.

Zelfs de milieuproblemen bijvoorbeeld kunnen wel degelijk wetenschappelijk objectief behandeld worden. Nog enige decennia geleden was dat eerder regel dan uitzondering, doch in sommige Europese landen – voornamelijk Nederland, Duitsland, Zweden en Denemarken – hebben 'scientists activists' bereikt dat allerlei milieuproblemen niet meer objectief worden benaderd. Het zijn onder hun invloed politieke stokpaardjes geworden, met onder meer als gevolg dat de schaarse middelen die voor milieumaatregelen beschikbaar zijn, onevenwichtig worden verdeeld.

#### KYOTO: NEGEREN VAN RELEVANTE FEITEN

Een actueel voorbeeld is de wijze waarop het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) probeert door te drijven dat even voorbarige als kostbare maatregelen worden genomen om de toeneming van kooldioxide (CO<sub>2</sub>) in de atmosfeer zo snel mogelijk tot staan te brengen. Daar CO<sub>2</sub> tot de zogenaamde broeikasgassen behoort, zou die toeneming de oorzaak zijn van de in sommige delen van de wereld in de afgelopen decennia waargenomen stijging van de gemiddelde temperatuur. Het IPCC is een op initiatief van twee organen van de Verenigde Naties (World Meteorological Organisation – WMO, en United Nations Environmental Programme –

UNEP) in 1988 ingestelde werkgroep waarin 'scientists activists' uit West-Europa een leidende rol vervullen. Zij stoken politici op met als gevolg dat tijdens de Kyoto-onderhandelingen de meeste deelnemers de volgende relevante feiten niet wilden weten:

- CO<sub>2</sub> en water zijn voor de plantenwereld de grondstoffen voor de fotosynthese. Dus CO<sub>2</sub> staat aan de basis van de gehele voedselpiramide. Voor de plantenwereld is de toeneming van CO<sub>2</sub> gunstig. Want het lage percentage van 0,03% in de atmosfeer is voor de meeste plantensoorten verre van optimaal. In de Nederlandse kassen is het algemeen gebruikelijk om extra CO<sub>2</sub> toe te voeren – meestal een verdubbeling.
- Verreweg het belangrijkste broeikasgas is waterdamp. Ook methaan heeft op het broeikas effect veel meer invloed dan CO<sub>2</sub>.
- Astrofysici hebben in de afgelopen decennia aange-toond dat fluctuaties in de van de zon afkomstige deeltjesstromen meer invloed op onze atmosfeer hebben dan toeneming van het CO<sub>2</sub>-percentage.

Wie wel met deze feiten rekening houdt wordt niet alleen als een dwarsligger gezien, doch zelfs als gewetenloos, omdat hij niet wil meewerken om onze planeet te beschermen tegen een geweldige dreiging.

#### ASBEST EN DE TWIN TOWERS

Een tweede voorbeeld van de schadelijke gevolgen van overdrijving van de afgelopen decennia betreft asbest. Wie objectief de asbestproblematiek wil benaderen moet allereerst weten dat men in de eerste helft van de twintigste eeuw terecht in Nederland niet bezorgd was over het gebruik van asbest. In de laboratoria waar ik werd opgeleid waren asbestplaten in gebruik. En in keukens zette toen vrijwel elke huisvrouw warme pannen op een asbestplaat. En voor de theepot had men een asbestplaatje. De brandweer had zelfs asbestpakken. Dit alles had geen enkel schadelijk gevolg.

Wel was al tweehonderd jaar geleden bekend dat in de plaats Asbest in Rusland de mijnwerkers die asbest moesten delven, risico's liepen door het inademen van asbeststof. Dat werd als een beroepsrisico afgedaan, zoals de risico's van arbeiders in de kolonmijnen. In de jaren veertig kwam asbest ook in gebruik voor warmte-isolatie

voor pijpleidingen, vooral op schepen. En in Nederland werd asbest in toenemende mate verwerkt als bestanddeel van het kunststofproduct eterniet. De in Goor gevestigde eternietfabriek leverde het op grote schaal in plaatvorm, vooral bestemd voor warmte-isolatie in plafonds. Het risico inzake inademen van kleine asbestvezeltjes was bekend, doch het kreeg nauwelijks aandacht temidden van de honderden andere risico's waaraan de bevolking bloot staat. Dat veranderde toen na de Tweede Wereldoorlog op marinewerven met asbest beklede buizen waren gesloopt met drilboren en sommige arbeiders verzuimden het voorgeschreven masker op te zetten.

In Nederland kregen asbest en eterniet daarna een mijns inziens overdreven aandacht. Door VROM werd een ware campagne opgezet, zonder enige poging te relativieren. Daarbij wordt asbest categorisch als een gevaarlijk product aangeduid. Men doet het bovendien vaak voorkomen alsof het om een chemisch risico gaat. Het staat echter vast dat de schadelijke werking van asbestvezeltjes in de longen van mechanische aard is.

Tot het willen weten behoort ook het stellen van prioriteiten op basis van een objectieve vergelijking tussen de duizenden chemische risico's. Men kan nu eenmaal niet alles tegelijk bestrijden. Bovendien kan het funest zijn als men plotseling alleen maar de nadelen van een bepaalde stof wil zien en niet meer wil weten vanwege welke voordelen die stof aanvankelijk met enthousiasme werd toegepast. Een triest gevolg van deze eenzijdige benadering heeft wellicht enige duizenden mensen teveel het leven gekost bij de 11-septemberramp in New York.

Bij de bouw van zeer hoge wolkenkrabbers moet gezorgd worden voor warmte-isolatie van de hoogbouwstaalskeletten. Die isolatie moet voldoen aan de eis dat het bij een zware brand minstens vier uur moet duren alvorens het stalen skelet ter plaatse roodgloeiend wordt. Die vier uur zijn nodig opdat de in de hogere verdiepingen aanwezige personen het gebouw via de trappen kunnen verlaten, dan wel per helikopter gered kunnen worden. En ook ten einde brandblushelikopters voldoende tijd te geven om de brand meester te worden. Zodra het skelet ergens roodgloeiend en derhalve week wordt, bezwijkt het onder het enorme gewicht van de erboven gelegen verdiepingen. Dan ontstaat een steeds sneller cascade-effect: achtereenvolgens bezwijken één voor één de lager gelegen verdiepingen.

Voor de warmte-isolatie van het staalskelet van wolkenkrabbers werd in de loop van de jaren nu en dan door nieuwe vindingen vooruitgang geboekt. Voor het Empire State Building werd nog cement als isolatie gebruikt. Doch voor de Trade Centre Towers werd een uit asbest en glaswol samengesteld materiaal toegepast. Daar het risico van een botsing met een vliegtuig niet geheel denkbeeldig is, moesten de torens voldoen aan de specificatie dat zelfs bij een botsing met een Boeing 707 aan de 4-ureneis zou zijn voldaan. Alleen asbest-glaswol kon aan die eis voldoen. Doch in 1971, toen de bouw van de Trade Centre Towers tot de 64ste verdieping was gevorderd, besloot het stadsbestuur van New York tot een absolute ban inzake het toepassen van asbest in gebouwen. De commissie, die na het asbestbesluit van het stadsbestuur moest beslissen hoe het verder moest met de bouw van de Towers, accepteerde dat asbest-glaswol aanwezig bleef in de reeds voltooide verdiepingen, doch gaf voor de hogere verdiepingen toestemming voor een andere isolatie, die volgens experts inferieur was. Maar die kritiek werd genegeerd door een meerderheid van de commissie. Men wilde het niet weten.

Herbert Levine, een vooraanstaand Amerikaans expert inzake de isolatie van hoogbouwstaalskeletten, heeft daarna herhaaldelijk in interviews verklaard dat bij het uitbreken van een zware brand boven de 64ste verdieping niet voldaan zou zijn aan de bij de bouwplannen gestelde eis dat de isolatie minstens vier uur moest standhouden. Helaas werd bij de 11-septemberramp de eerste Tower getroffen tussen de verdiepingen 96 en 103, en de tweede tussen de verdiepingen 87 en 93. In de televisierapportage werd al na een half uur de gloed van het bijna smeltende staal duidelijk zichtbaar bij de getroffen verdiepingen. Kort daarna volgde het cascadeproces. Uiteraard weten we niet zeker of de isolatie met asbest-glaswol op die verdiepingen afdoende zou zijn geweest om aan de 4-ureneis te voldoen. Maar wel weten we zeker dat het een

roekeloos besluit was om vanwege een denkbeeldig asbestgevaar tot een inferieure isolatie over te gaan.

## CONCLUSIE

Met deze voorbeelden heb ik getracht duidelijk te maken dat milieuactivisten uit onwetendheid een ware hetze voeren tegen alles wat chemisch is en daarbij verkeerde keuzes maken. In de goede oude tijd was de algemene opvatting dat chemici nuttige wezens waren die ertoe bijdroegen de geheimen van de natuur te ontraadselen, de welvaart te bevorderen en de medici aan nieuwe en betere geneesmiddelen te helpen. De chemische risico's namen op de koop toe. Die werden terecht niet zwaarder ingeschat dan bijvoorbeeld de kans op een ongeval in het verkeer; in huis, in een bedrijf, door brand of natuurrampen.

Wie chemische risico's wil inschatten dient te weten dat er thans meer dan drie miljoen chemische verbindingen bekend zijn. Dagelijks komen er nieuwe bij. In ons eigen lichaam, dat uit duizenden chemische stoffen bestaat, vinden voortdurend vele duizenden chemische processen plaats. Het schema van wat zich chemisch in één cel van ons lichaam afspeelt is ingewikkelder dan het productieschema van het grootste chemische concern. De gehele natuur is een en al chemie. En bijna alle plezierige dingen in het leven hebben ook met chemie te maken. Wie zich dan ook wil verdiepen in onaanvaardbare chemische risico's moet met veel zorg een beperkt aantal doelstellingen kiezen. Anders verdwaalt men onherroepelijk in het chemische oerwoud.

*Frits Böttcher (1915) was hoogleraar fysische chemie aan de Rijksuniversiteit te Leiden, voorzitter van de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid, lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en adviseur van de Research Coördinator van de Koninklijke Shell Groep. Hij vervulde vele commissariaten in het bedrijfsleven en was medeoprichter van de Club van Rome.*

# NEDERLAND OVERZEE: HET KONINKRIJK MET DE CARIBISCHE EILANDEN

THEO KORTHALS ALTES



**De wijze waarop het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (1954) de samenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen regelde, werd in binnen- en buiteland gezien als een verlichte respons op de roep om dekolonisatie. De paradox voor de eilanden is dat zij juist in de periode nadien aanzienlijk sterker met Nederland én met elkaar verstrengeld raakten dan zij gedurende het grootste deel van hun koloniale bestaan waren geweest. Anderzijds raakten de Antillen door tal van oorzaken steeds verder in de marge van de wereldeconomie. Daarnaast speelt een rol dat Nederland deel uitmaakt van een groter EU-verband. In de discussie over de toekomst van de Nederlandse Antillen en bij het opstellen van een eventueel nieuw Statuut, moet rekening gehouden worden met deze realiteit, betoogt de auteur.**

*'Bezinning op de samenwerkingsrelatie binnen het Koninkrijk zal de komende tijd veel aandacht vragen. De Nederlandse Antillen en de afzonderlijke eilanden staan voor fundamentele vragen over de financieel-economische problemen en de vormgeving van het bestuur. De urgentie om te komen tot een daadwerkelijke aanpak is groot. De regering acht structurele verbetering van rechtspleging en rechtshandhaving in het gehele Koninkrijk noodzakelijk. Het vijftigjarig bestaan in 2004 van het Statuut geeft aanleiding om gemeenschappelijk te zoeken naar een nieuw perspectief voor het Koninkrijk.'* (Troonrede september 2003)

## GESCHIEDENIS VOORAF

De eilanden van de Nederlandse Antillen en Aruba – hierna kortweg aangeduid als: de Antillen – zijn niet alleen

een onbedoelde voetnoot van de Nederlandse expansie. Zij zijn in de eerste plaats – ieder – het product van hun eigen Caribische kolonistengeschiedenis, een verhaal van particulier avontuur en fortuinjagerij in de uiterste marges van de zeegaande handel in vroegere eeuwen. De onderneming van de oude Hollandse – maar ook Portugees-Joodse en Schotse<sup>1</sup> – kolonisten werd daardoor tevens verbonden met de tragedie van de slavenhandel. Men kan de wereld van de eilanden dan ook het best omschrijven als kleine lotsgemeenschappen van mensen met sterk gevarieerde culturele erfenissen; en daardoor dus ook als een uniek tropisch mozaïek dat zich tot het midden van de twintigste eeuw ontwikkelde in volkomen isolement van de nieuw opkomende moderne Westerse wereld. De typisch Nederlandse eigenschappen die wij vandaag aan de eilanden toeschrijven, komen grotendeels voort uit de recente geschiedenis waarin de eilanden – gezamenlijk en op basis van gelijkwaardigheid – deelgenoot werden van het hedendaagse statutaire Nederlandse Koninkrijk. Het Statuut van 1954 werd – ook buiten ons land – gezien als een verlichte respons op de roep om dekolonisatie. De paradox voor de eilanden is dat zij juist in de periode nadien aanzienlijk sterker met 'Nederland' verstrengeld raakten dan zij gedurende het grootste deel van hun koloniale bestaan waren geweest. Ook werden zij door de creatie van het landsverband van de Nederlandse Antillen onderling sterker aan elkaar verbonden. De bemoeienis van de eilanden met elkaar riep al vanaf het eerste uur van het Statuut grotere spanningenvelden op dan de Nederlandse bemoeienis. 'De Nederlandse Antillen, dat is de zee...', zei destijds 'de Dokter', Moises De Costa Gomez, die geldt als een van de voor-

naamste – Curaçaose – protagonisten van het Antilliaanse landsverband. Het is dus niet verwonderlijk dat de stoel-poten hiervan langzaam werden losgewrikt. Aruba heeft zich tot nu toe als enige – onder het aanvankelijke voor-wensel van uiteindelijke onafhankelijkheid – met succes aan het landsverband weten te onttrekken. Latere pogingen van politici op St. Maarten en Curaçao strandden op groeiende Nederlandse weerstand tegen verdergaande verbroekeling alsook op het besef dat van uiteindelijke onafhankelijkheid geen sprake – meer – kon zijn. Niettemin kon – en kan – met name Curaçao zich met enig recht beroepen op het feit dat Nederland aan Aruba had toege-staan het landsverband te verlaten, doch dat de regering in Den Haag later was omgezwaaid met de toezegging aan Aruba van een blijvende ‘status aparte’ in het Koninkrijk.

De reeds lang splende verdeeldheid tussen de eilanden gaf rond 1993 de Nederlandse regering onder aanvoering van premier Lubbers aanleiding om ook zelf het Antilliaanse landsverband op de schroothoop te gooien, met hiervoor in de plaats een stelsel van directe regelingen met de afzonderlijke eilanden; dit in de veronderstelling dat op bepaalde terreinen – zoals justitie en het geld-wezen – gemeenschappelijke voorzieningen konden worden getroffen onder de vlag van het Koninkrijk. Inmiddels waren de eilanden – ook Aruba – financieel-economisch in zwaar weer terechtgekomen. Daardoor was al met al – in veler ogen – de Nederlandse bemoeienis met zaken van eigen autonomie gaandeweg zodanig toegenomen dat het perspectief van afzonderlijke eilandelijke regelingen direct met ‘Den Haag’ ineens veel minder aantrekkelijk leek. De eilandpolitici zochten vervolgens uitdrukkelijke ruggensteun van de bevolking, maar deze bleef uit. In een in 1994 gehouden referendum spraken alle eilanden van de ‘Antillen van vijf’ zich, volgens de officiële lezing, in meerderheid uit vóór het behoud van het Antilliaanse landsverband.

Den Haag volgde deze uitkomst vervolgens maar al te graag. De ontwikkelingen op Curaçao gaven hierbij de doorslag. De hele episode was gepaard gegaan met een politieke omwenteling ten koste van de oude gevestigde partijen. Een nieuwe ‘Antillengezinde’ partij kwam aan het bewind met als hoofdleuze: ‘Ruim op, die boel!’. Dat gaf ook in ons land hernieuwd vertrouwen dat het uiteenval-len van de Antillen kon worden vermeden.

Van de beoogde opruiming is het echter maar in zeer betrekkelijke mate gekomen. De omstandigheden zaten ook niet mee. De ontwikkelingen in de wereldeconomie drongen in de jaren negentig de Caribische eilanden verder weg in de marge van de grote verkeersstromen. In nage-noeg alle sectoren waarvan de eilanden voor hun inkomsten afhankelijk zijn, kregen zij gevoelige klappen te incasseren. Alleen het groeiende (Amerikaanse) toerisme bood enig perspectief, maar ook hierin hebben de eilanden tot nu toe – met uitzondering van Aruba – per saldo slechts bescheiden vooruitgang weten te boeken. Ondertussen strandden ook de initiatieven gericht op hernieuwing van het Antilliaanse landsverband en broeide de oude onder-linge verdeeldheid weer op.

De verdere relaties in het Koninkrijk<sup>2</sup> ondergingen mede invloed van het meer afstandelijke beleid van Nederland. Van de innige persoonlijke warmte die tal van vroegere Haagse politici in hun betrekkingen met de Antillen aan de dag legden, zijn nog maar weinig sporen over. Afstand en relativering kenmerken de Haagse poli-tiek overzee sinds het midden van de jaren negentig. Nederland zette in het uitzichtloze gestoei over sanerin-gen en financiële bijstand bij voorkeur de buffer in van instituties zoals het IMF en de Wereldbank. De grootste weerstand tegen al te directe Nederlandse bemoeienis leeft in Den Haag, niet op de eilanden. Sociale ‘overflow’-problemen, met name de trek naar Nederland van Curaçaose jongeren zonder opleiding en het drugsverkeer in de KLM-passage, versterken de wederzijdse irritaties.

Zo is langzaam het mozaïek ontstaan dat de uitgangs-punten verschaft voor de verhoudingen in de toekomst. Deze zullen stellig nog niet dit jaar – precies een halve eeuw na de totstandkoming van het Statuut – worden beklonken. Er zou echter al veel gewonnen zijn als met de eilanden over die uitgangspunten een vruchtbaar debat ont-staat. In de hiernavolgende beschouwing worden de belang-rijkste aangrijpingspunten voor dit debat op een rij gezet.

#### CARIBISCHE PERSPECTIEVEN

De perspectieven van het Caribisch gebied, waarvan de Nederlandse Antillen en Aruba deel uitmaken, zijn een kernvraag in iedere discussie over de toekomst van de eilanden. Er is weinig directe aanleiding voor een roos-keurig toekomstbeeld. Men zou kunnen zeggen dat dit

een kenmerk is van de Caribische regio in alle tijden. De sociale en economische realiteit van vrijwel alle eilanden is grotendeels het resultaat van toevallige factoren. Zij kon nimmer op eigen kracht – in beslissende zin – door de eilanden zelf, apart of gezamenlijk, worden beïnvloed. Desondanks is in geen enkele periode sprake van louter gunstige of ongunstige factoren. Er is altijd een mix van omstandigheden. In het afgelopen decennium is vrijwel de gehele regio verder teruggedrongen naar de marges van de wereldeconomie. Meer efficiënte handelsstromen maar bijvoorbeeld ook de forse economische terugval van het Latijns-Amerikaanse achterland en de hogere eisen die worden gesteld in de wereld van internationale zakelijke dienstverlening en toerisme zijn belangrijke oorzaken. Tegelijkertijd groeien ook nieuwe kansen. Locatie is vooral onder invloed van moderne communicatietechnologie in het mondiale verkeer steeds minder doorslaggevend; er is dus perspectief voor nieuwe dienstverlening. De Caribische eilanden zijn nog steeds – en men zou kunnen zeggen: in toenemende mate – een toeristisch paradijs. Er is drugsverkeer, maar geen of verwaarloosbaar terrorisme. Het Caribisch gebied is als natuurmilieu, boven en onder de zeespiegel, nagenoeg intact. Ons eigen Bonaire geniet wereldfaam als duikgebied.

Droefgeestigheid en misnoegen over hun sociale en economische toekomst zouden derhalve in de beeldvorming van de toekomst van de Nederlandse eilanden geenszins de overhand behoeven te hebben. Het zijn met name hun slepende financiële en economische problemen uit het verleden die hun achtervolgen alsook het welvaartsniveau dat paste bij hun vroegere economische prestaties, maar niet bij de hedendaagse, meer grillige economische verhoudingen in en rond hun regio. Deze verhoudingen zijn niet per definitie uitzichtloos: zij vragen echter, ook van de eilanden, een eigentijdse blik op de nieuwe wereld. Initiatief, kwaliteit, *global outlook* en mentale onafhankelijkheid gelden in die wereld als sleutelfactoren voor economisch succes. Wie onder deze omstandigheden alsnog nadruk wil leggen op eigenheid, eigen taal en autonomie, werpt forse drempels op voor economische voorspoed, en ook voor de toekomst van de eigen jongste generatie.

Een tweede kenmerk van de meeste eilanden in de Caribische regio is hun verbondenheid met het vaste

(moeder)land. Aan deze dimensie heb ik reeds aandacht besteed in een eerdere beschouwing in dit blad.<sup>3</sup> De hoofdgedachte van deze bijdrage kan ik hier opnieuw als volgt formuleren. Ook wanneer men zich laat leiden door een optimistisch perspectief, dat wil zeggen: een toekomstbeeld waarin de eilanden duurzaam inspelen op voor hun gunstige – economische – factoren, zullen zij zich als volwaardige entiteiten alleen staande kunnen houden met handhaving van intensieve relaties in groter verband. Niet alleen historisch, maar ook gezien de actualiteit van het maatschappelijk en economisch verkeer blijft het Nederlandse vasteland in dit opzicht voor alle eilanden een doorslaggevende functie vervullen, zoals dit ook geldt voor de meeste andere eilanden in hun relaties met – vooral – Europese moederlanden.

Het zijn derhalve beslist niet alleen de huidige financieel-economische omstandigheden van de eilanden, maar vooral de duurzame veranderingen in de structuur van de wereldeconomie en de voorwaarden die landen dienen te bieden ter wille het vrije verkeer van hun inwoners, aan de opleiding van hun jeugd en hun individueel vermogen welvaart te creëren – *het zijn deze factoren* – die nopen tot een fundamentele keuze van de eilanden ten aanzien van hun toekomstige politieke, economische en maatschappelijke inbedding. De realiteit is dat deze inbedding in de eerste plaats dient te worden gezocht in Europa. Omgekeerd geldt hetzelfde: van de betrokken Europese landen wordt – internationaal – verwacht dat zij zich niet eenzijdig aan hun rol in de Caribische regio onttrekken.

#### NEDERLAND IN EUROPA

De historische relatie met Nederland geeft de eilanden een unieke optie, maar geen vastrecht op een blijvende verbondenheid – in de huidige vorm – met het Koninkrijk. De blijvende sociale en politieke lotsverbondenheid laat de mogelijkheid van meer of minder ingrijpende wijzigingen in de onderlinge verhoudingen onverlet, ook wanneer deze worden ingegeven door de behoefte van Nederland aan grotere afstand, of juist aan grotere invloed, bijvoorbeeld op justitieel gebied of op het gebied van onderwijs en armoedebestrijding.<sup>4</sup>

De omstandigheden van het Koninkrijk zijn bovendien – vergeleken met de situatie in 1954 – niet alleen veranderd aan de zijde van de eilanden. Op tal van terreinen waarin



Nederland destijds volledig autonoom was, heeft het zich ook zelf met andere landen verbonden. De autonomie van het Statutaire Koninkrijk is daardoor misschien nog wel een grotere fictie geworden dan de autonomie van haar samenstellende (ei)landen. Dit proces van toenemende – Europese – verstrengeling heeft zijn eindpunt nog niet bereikt. Duidelijk is wel dat het tijdperk van soevereine Europese natiestaten gaandeweg tot een afsluiting komt. Ook voor de politieke realiteit in ons land gelden de uitgangspunten die ik al eerder noemde. Wij leven in een wereld van individuele, menselijke vrijheid en verantwoordelijkheid, gebonden aan Europese, zo niet mondiale normen en codes; een wereld die meer doelgericht vormgeeft aan interdependentie dan aan onafhankelijkheid en waarin aan wereldburgerschap hogere waarde wordt toegekend dan aan besloten nationaliteit.

Hierop werd recent ook gezinspeeld door de Raad van State, die in de september 2003 in een advies aan de Nederlandse regering<sup>5</sup> erop aandrong werk te maken van een duidelijke regeling van de positie van de Nederlandse Antillen en Aruba als zogeheten *ultraperifeer gebied* in EU-verband. Deze kwestie raakt de kern van de functie die het Koninkrijk tot op heden voor de eilanden heeft vervuld: de verschaffing van een nationaliteit en daarmee van een paspoort – letterlijk: toegang – tot de rest van de wereld. Men zou kunnen zeggen dat juist hun relatieve autonomie de eilanden – in Europees perspectief – in de weg zit. Wat is, om een praktisch voorbeeld te noemen, uiteindelijk pijnlijker voor de bewoners van St. Maarten: het verlies van hun uitzicht op autonomie, of hun verval tot tweederangs wereldburger naast hun Franse eilandgenoten die volop gelden als Europeaan?

Het gaat natuurlijk om meer dan alleen burgerschap of identiteit. Ook in het functioneren van het Nederlands openbaar bestuur wordt Europa steeds meer maatgevend. Het merendeel van de nieuwe wetgeving heeft een Europese bron. De marges van de Nederlandse nationale politiek worden smaller dan zij ook al ten tijde van onze vroegere autonomie waren. Een Caribische achtertuin waarin wetgeving, rechtspraak en kernvoorzieningen op het gebied van veiligheid, onderwijs en gezondheidszorg stelselmatig achterlopen zal onder de vigeur van onze Europese verplichtingen niet meer met de enkele mantel der liefde kunnen worden toegedekt.

Dit alles hoeft de eilanden nog niet te verplichten. Maar het moment waarop zij zullen moeten kiezen nadert met rasse schreden: volop meegaan in 'Europa', of wegvallen tot een meer dan ultraperifeer buitenbeentje. *Tertium non datur*. Er is geen tussenweg.

#### DE EILANDEN MET ELKAAR

Men kan betreuren dat tussen Nederland en de eilanden ten aanzien van hun onderlinge verhoudingen in 1993 in feite vergaande consensus bestond, maar dat zij die consensus niet in dat jaar wisten om te zetten in een ontrafeling van het Antilliaanse landsverband naar een meer werkbare voorziening voor het bestuur van de eilanden en de regeling van hun gemeenschappelijke belangen. De Antilliaanse en Nederlandse politici van die periode verkeerden in mijn waarneming, ondanks spraakmakend gekissebis,<sup>6</sup> in voldoende wederzijds begrip en gemeenschap van taal om in beginsel een dergelijke uitkomst te bereiken. Het was de Antilliaanse politiek die, zoals gezegd: op kracht van een referendum, de gang naar deze oplossing blokkeerde.

De politici zijn sinds 1993 gaandeweg op grotere onderlinge afstand komen te staan, niet omdat zij hierop bij uitstek waren gericht, maar omdat dit nu eenmaal deel was van de geest van de tijd. In de Nederlandse Paarse polder had de vroegere – vooral door CDA-politici onderhouden – warme bevoegenheid plaatsgemaakt voor nuchterheid en beperking van overheidsmacht ten gunste van private (markt)partijen. Privatisering en *re-inventing government* werden ook als een heilzame receptuur gezien voor de eilanden en als een belangrijk motief voor een leidinggevende rol hierin van de Antilliaanse landsinstituties in Willemstad. Ondertussen was het vooral Aruba dat de vruchten plukte van zijn bestuurlijke status aparte: geen Antilliaanse tussenlaag, samenvallend politiek én bestuurlijk leiderschap, direct (onder)handelen met Nederland. In de eilandelijke realiteit van de Antillen zijn dit geen onaanzienlijke – praktische – voordelen en is het dus niet verwonderlijk dat, naarmate men verder wegzakte in het financiële dal, op Curaçao (en St. Maarten) opnieuw het verlangen groeide naar beëindiging van het landsverband.

Er is in de afgelopen periode naar mijn oordeel vooral in Nederland onvoldoende stilgestaan bij de bizarre, en

kostbare, realiteit die het huidige Antilliaanse landsverband met name op Curaçao met zich meebrengt. Een eiland van nog geen 150 duizend inwoners, met twee bestuursapparaten (zelfs twee bestuursculturen) en twee politieke lagen die zich voor nagenoeg tachtig procent bemoeien met dezelfde bevolkingsgroep, met een voornamelijk door Curaçaose politici ingevulde landsregering. In een eerdere publicatie<sup>7</sup> heb ik al eens gezegd dat de politiek leider van Curaçao bijna per definitie voorbestemd is 'verrader' te worden van zijn (of haar) eigen eiland. De grootste Curaçaose partij levert doorgaans de landspremier. Het is dus niet vreemd dat de leider van de huidige grootste partij op Curaçao, Anthony Godett, openlijk de voorkeur geeft aan een premierschap van alleen Curaçao. Dat het Antilliaans premierschap (ook) om andere redenen aan hem voorbij is gegaan, doet hieraan niet af.

Intussen is er natuurlijk alle reden om het niet op een volledig uiteenvallen van de gemeenschap van Antilliaanse eilanden te laten aankomen. De motieven hiervoor heb ik hier al eerder genoemd. Wat voor elk van de eilanden in hun relatie met Nederland geldt, of voor Nederland in de betrekkingen in Europa, kan evenzeer in het geding worden gebracht voor hun eigen onderlinge verhoudingen. Dat Den Haag zich om die reden teweerstelt tegen een status aparte – zonder meer – van alle eilanden valt daarom volkomen te billijken. Ook kan het nodige begrip worden opgebracht voor de weerstand in Nederland tegen de feitelijke consequenties van nog meer – kleine – bestuurlijke entiteiten en de onevenredige bestuursdruk die dit, zeker gemeten naar de bevolkingsomvang van de meeste eilanden, aan Haagse kant tot gevolg heeft. Desondanks was het beter geweest dit gegeven te verzoenen met de erkenning dat de *raison* van het Antilliaanse landsverband, *in zijn huidige vorm*, is weggefallen en dat, hoe dan ook, een nieuwe regeling tot stand dient te komen waarin de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid van de eilanden het uitgangspunt (maar *niet noodzakelijk* ook het *eindpunt*) is.

Enigerlei Antilliaans verband kan ook bestaan zonder de dubbele bestuurlijke en politieke realiteit op Curaçao. Modellen in die richting zijn bij herhaling in discussie gebracht, maar liepen tot nu toe op niets uit. Het proces

van erkenning *als eiland* gaat aan iedere gedachte aan voortgezette samenwerking met andere eilanden vooraf. Op bepaalde terreinen (zeker op het gebied van justitie en het geldwezen) zullen voortgezette gezamenlijke voorzieningen verre de voorkeur verdienen.

Duidelijk is tevens dat iedere verandering in het huidige Antilliaanse landsverband vrijwel direct ook een verandering met zich meebrengt in de relaties met Nederland. Hoewel men strikt genomen voor een Antilliaanse reorganisatie niet hoeft te grijpen naar de fundamenten van het Statuut, zal dit *de facto* toch een belangrijke consequentie zijn.

#### DE KONINKRIJKSVERHOUDINGEN IN DE TOEKOMST

Met het voorgaande zijn de belangrijkste piketpalen voor de verhoudingen in de toekomst wel neergezet. De geschetste ontwikkelingen zijn alles bijeen voldoende aanleiding de Statuutaire arrangementen van 1954 te onderwerpen aan grondige herijking. Zoals hierboven aangegeven zal het daarbij in de eerste plaats gaan om een duidelijke keuze van de eilandgemeenschappen zelf ten aanzien van hun betrekkingen in groter – met name: Europees – verband. Ook de eilandelijke politici zouden er goed aan doen aan het gemeenschapsperspectief – dat wil zeggen: aan het perspectief dat de beste waarborgen biedt voor de *burgerschapsrechten* van de Antilliaanse (en Arubaanse) Nederlanders – meer waarde toe te kennen dan aan de beleving van hun *eigen (bestuurlijke) autonomie*. Ook op economische gronden hebben zij belang bij het behoud van hun toegang tot het Europees vasteland. Nederland heeft in de rechten en plichten die zijn verbonden aan die toegankelijkheid slechts beperkte vrijheden. Het lijkt mij vooral de taak van de Nederlandse politici om hun overzeese collega's in dit opzicht over de brug te helpen en niet ook zelf te blijven steken in de klassieke patronen van Haagse versus eilandelijke politiek. Zelfs onder de vigeur van het huidige Statuut kunnen politici van de eilanden meer direct worden betrokken in het Nederlandse (rijks)wetgevingsproces dan tot op heden het geval is geweest. Daarnaast zie ik het als een merkwaardige anomalie dat Antilliaanse (en Arubaanse) Nederlanders hun actief en passief kiesrecht in het Koninkrijk overal ter wereld kunnen uitoefenen, behalve

op hun eigen eilandelijke geboortegrond. In deze dimensie is er dus enige ruimte om de gemeenschap van Nederlandse burgers meer ten volle te laten samenvallen met hun politieke gemeenschap.

Er is voor de eilanden in hun relatie met Nederland natuurlijk ook een andere weg: die van verdere verwijdering, met een eindperspectief dat vergelijkbaar is met de huidige positie van Suriname. Ik zie dit als een weg die meer geïnspireerd zal zijn door enkel politieke preoccupaties (en van politici ten opzichte van elkaar) dan door preoccupaties met de belangen van de burgers. Maar het zou geen historisch unicum zijn. Desondanks lijken mij de onzekerheden voor de overzeese Nederlanders van hun mogelijke gang naar een Curaçaose, Bonairiaanse of Arubaanse nationaliteit in het hedendaagse tijdsgewricht zodanig groot dat een dergelijke post-koloniale devolutie van het Koninkrijk toch meer van theoretische dan van praktische betekenis zal zijn.

#### SLOT

Herziening of hernieuwing van het Statuut van 1954 is een middel, geen doel. Het debat tussen Nederland en de eilanden zou dan ook in de eerste plaats dienen te zijn gericht op de doelstellingen van hun onderlinge gemeenschap en op de visie waarmee zij hieraan in de toekomst willen vormgeven. Dit zijn de ingrediënten. Verschillen in wereldbeeld dienen te worden overbrugd. Blijven leven in wederkerige onverschilligheid of isolement is geen optie. Noch het Papiamento, noch enkel de Nederlandse taal vormt een effectief paspoort naar de toekomst. Meer 'eilandelijkheid' in het bestuur zou bij voorkeur dienen te worden benut als middel voor meer effectieve onderlinge samenwerking (en niet als opstap naar verder isolationisme). De Europese realiteit is ook een Caribische realiteit: men doet de Antilliaanse burgers vooral recht door Europa voluit te omarmen. De Europese realiteit is tevens de Nederlandse realiteit. De autonomie van het Statuut heeft plaatsgemaakt voor verbondenheid in de Europese Unie.

De Caribische realiteit is ten slotte ook een realiteit op onze eigen bodem. Een derde van de 'Antilliaanse' (en Arubaanse) bevolking woont en leeft in Nederland. Het is een realiteit die ons extra kleur – muziek, literatuur en temperament – geeft. Voor die realiteit hoeven wij ons,

ook met de onvermijdelijke bijverschijnselen, niet te schamen. Evenmin behoeven Nederland en de eilanden zich te schamen over de geschiedenis die hieraan is voorafgegaan. Verschillende aspecten hiervan hebben inmiddels de erkenning gekregen die zij verdienen, waaronder ook de erkenning in Nederland van de slaventragedie. Belangrijk lijkt mij vooral dat de Antilliaanse (en Arubaanse) Nederlanders hun erkenning behouden als Nederlandse medeburgers.<sup>8</sup>

Het Statuut van 1954 heeft zijn functie ruimschoots vervuld en het zou dit ook zonder grote wijzingen in de toekomst kunnen doen. Symboliek dwingt soms sterker dan politiek, maar ook los daarvan is er alle aanleiding – en alle gelegenheid – om met de eilanden een visie te ontwikkelen die de fundamenteën kan vormen voor hun onderlinge verhoudingen in de nieuwe toekomst.

*Mr. Theo E. Korthals Altes (Den Haag) is zelfstandig managementadviseur in de publieke sector.*

#### NOTEN

- 1 Veel oude Curaçaose families hebben klinkende Portugese namen, zoals Maduro, Henriquez, Capriles etc. De blanke bewoners van de eilanden St. Maarten en Saba zijn hoofdzakelijk Engelssprekende nazaten van Schotten.
- 2 Het zijn vooral de eilanden en Nederlandse Antillengangers die spreken over 'het Koninkrijk'. In ons eigen land is het gebruik van deze aanduiding beperkt tot officiële teksten.
- 3 Zie mijn bijdrage in *Liberaal Reveil*, jaargang 2001 (4), getiteld: 'Verlossing en verbinding: Nederland, de Cariben en Europa'.
- 4 Op al deze gebieden heeft Den Haag, ook in de meer recente periode, de eilanden bij herhaling laten weten niet lijdzaam aan de kant te zullen blijven staan.
- 5 Zie: *NRC Handelsblad* van 7 november 2003.
- 6 Zoals het voorbeeld van de Antilliaanse politica Suzy Römer, die in 1993, tijdens de zogeheten Toekomstconferentie, voor de voeten van Lubbers zijn toenmalige poging tot verzoening en oplossing van de bestuurlijke problemen (door hem zelf gekenschetst als broddellapje) in stukken scheurde en de snippers op de grond wierp.

- 7 Zie: Th. E. Korthals Altes, *Koninkrijk aan Zee*, Walburgers, mei 1999.
- 8 Zij zouden hiervan ook nu een groter punt mogen maken dan zij tot nu toe hebben gedaan. Het feit dat Antillianen (en Arubanen) in de Nederlandse statistiek zonder meer als 'allochtoon' te boek staan en dat

zij ook zonder onderscheid worden geacht mee te draaien in het Nederlandse minderhedencircuit, heeft mij altijd ernstig verwonderd. Veruit meeste overzeese Nederlanders hebben een Nederlands middelbare schooldiploma – of meer – en beschouwen zich ook als deelgenoot van onze Nederlandse cultuur.

# DE BEDUIMELDE ROUTEKAART VAN DE EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING

ALFRED VAN STADEN



**In het roerige jaar 2003 hebben zich op het vlak van de Europese militaire samenwerking op het eerste oog belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Niettemin gaapt er nog altijd een kloof tussen de retoriek en de feitelijke prestaties op het terrein van internationale veiligheid en defensie. In de Europese Unie lijkt een bijna onbedwingbare drang te bestaan nieuwe instellingen en procedures te scheppen, zonder de echte problemen tot een oplossing te brengen. Dat valt zeer te betreuren, want waarschijnlijk valt op weinig beleidsterreinen zoveel winst te behalen door samenwerking als juist op dit terrein, aldus de auteur.**

Het streven naar nauwere militaire samenwerking in Europees verband gaat veel verder terug dan het Verdrag van Maastricht van 1992. Niettemin betekende dit verdrag een belangrijke mijlpaal. Afgesproken werd immers dat de pas opgerichte Europese Unie een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid zou gaan voeren, 'met inbegrip van de bepaling op termijn van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat mettertijd tot een gemeenschappelijke defensie zou kunnen leiden'. Nadien, dat wil zeggen bij het Verdrag van Amsterdam (1997), is deze compromistekst enigszins aangescherpt. De aldus omschreven ambitie van de Europese landen kan niet los worden gezien van de politieke context. Bepalende elementen daarin zijn de dynamiek van het integratieproces (vooral onder invloed van de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie), alsook de gewijzigde verhouding tussen Europa en Amerika na de ineenstorting van de Sovjetunie.

Bij nadere beschouwing blijkt een duidelijke ambivalentie in de motieven waaruit het doel van de veiligheids-politieke samenwerking in EU-kader is voortgekomen. Aan de ene kant wordt het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) aangeprezen als de beste methode ervoor te zorgen dat de Verenigde Staten zich verantwoordelijk blijven voelen voor de veiligheid in de oude wereld. Op grond van eigen inspanningen moeten de Europese landen laten zien dat zij de verantwoordelijkheid voor vrede en stabiliteit in en rond Europa met de Verenigde Staten kunnen delen. Aan de andere kant wordt het EVDB-project ook gerechtvaardigd als alternatief voor de militaire bescherming door de Verenigde Staten, mocht dit land zijn belangstelling voor Europa in het licht van andere strategische prioriteiten verliezen of indien de Europese landen om politieke redenen niet langer met de Amerikanen wensen samen te werken. Bij dit laatste moet men uiteraard denken aan de oorverdoevende kritiek die in de afgelopen tijd op de regering-Bush is uitgeoefend vanwege haar vermeende eigenmachtigheid en afwijzing van een aantal internationale verdragen of overeenkomsten.

Behalve van dubbelzinnigheid is er ook sprake van een opmerkelijke paradox. Weinig beleidsterreinen kunnen met zoveel glans de subsidiariteitstoets doorstaan als het gebied van vrede en veiligheid. Het is immers zonneklaar dat de Europese landen op dit terrein door gezamenlijk op te treden aanzienlijk meer kunnen bereiken dan door middel van acties van ieder afzonderlijk. Tegelijk moet worden vastgesteld dat van alle onderwerpen die zijn aangemerkt als terreinen van EU-samenwerking nergens zo weinig voortgang is bereikt als uitgerekend hier. De

oplossing van de paradox is natuurlijk gelegen in het feit dat veiligheid en defensie bij uitstek de beleidssector vertegenwoordigen waar de gevoeligheid voor de nationale soevereiniteit nog het grootst is. En wie in dit verband over nationale soevereiniteit spreekt, heeft het ook over nationale identiteit. Weinig regeringen zijn bereid zich te onderwerpen aan meerderheidsbesluitvorming, laat staan een bovennationaal gezagsorgaan te aanvaarden.

In dit artikel wil ik ingaan op de belangrijkste ontwikkelingen die zich in het roerige jaar 2003 op het vlak van de Europese militaire samenwerking hebben voorgedaan. Verder worden enkele verwachtingen uitgesproken over de verdere ontwikkeling in de nabije toekomst. We zullen zien dat de afstand tussen retoriek en feitelijke prestaties op het terrein van internationale veiligheid en defensie nog groot is. Er blijkt een bijna onbedwingbare drang te bestaan nieuwe instellingen en procedures te scheppen, zonder de echte problemen tot een oplossing te brengen.

#### GEVOLGEN VAN DE CRISIS ROND IRAK

Zoals bekend heeft de koers die de Amerikaanse regering sinds de zomer van 2002 tegenover Irak is gaan varen niet alleen tot een crisis in de transatlantische betrekkingen geleid, maar vooral ook tot diepe verdeeldheid in de Europese Unie. Waar Frankrijk, Duitsland, België en Luxemburg zich keerden tegen de beslissing van Washington langs de weg van geweld een einde te maken aan het regime van Saddam Hussein, schaarden Groot-Brittannië, Spanje, Italië en Denemarken zich als medeondertekenaars van de befaamde Brief van de Acht achter de Verenigde Staten. Weliswaar behoorde Nederland niet tot de ondertekenaars van deze brief, maar duidelijk was dat ons land met zijn opstelling van 'wel politieke steun, maar geen militaire' zich dicht bij het pro-Amerikaanse kamp bevond. Voor allen die geloofden in de wenselijkheid en mogelijkheid van een gemeenschappelijk Europees buitenlands beleid was de demonstratie van Europese verdeeldheid vanzelfsprekend een diepe teleurstelling. Eens te meer was gebleken dat de oude tegenstelling tussen een Atlantisch Europa en een onafhankelijk Europa haar betekenis nog niet had verloren.

Deze tegenstelling werd opnieuw zichtbaar toen de vier landen die werden gerekend tot het 'anti-oorlogskamp' in februari 2003, ter ondersteuning van hun afwijkende positie

ten opzichte van de Verenigde Staten, voorstelden een Europees militair hoofdkwartier op te richten. Vlak na het begin van de militaire strijd in Irak op 20 maart maakten de betrokken landen (Frankrijk, Duitsland, België en Luxemburg) hun voornemen bekend tot het beleggen van een defensietop. Doel van deze top zou zijn het bewerkstelligen van versterkte militaire samenwerking tussen de vier landen, waarbij andere EU-landen zich zouden kunnen aansluiten. De afwijzende reactie van deze andere landen liet aan duidelijkheid niets te wensen over. Zo stelden bijvoorbeeld Groot-Brittannië en Nederland zich op het standpunt dat dit soort van plannen niet buiten het formele kader van de Europese Unie moest worden uitgedroefd, terwijl elke gedachte aan het opzetten van defensieconstructies buiten de NAVO om de relatie met de Verenigde Staten alleen maar op scherp konden stellen. Ondanks deze bezwaren vond op uitnodiging van onze zuiderburen in Brussel op 29 april jl. de beoogde top plaats. Zoals viel te verwachten waren alleen de vier initiatiefnemende landen aanwezig. De uitkomsten van het overleg veroorzaakten een lichte politieke schok. Dit was niet zozeer het gevolg van het feit dat Frankrijk, Duitsland, België en Luxemburg de noodzaak onderkenden tot de ontwikkeling van een Europese Unie van Veiligheid en Defensie. Deze zou erop gericht moeten zijn 'die Lidstaten te verenigen die bereid zijn sneller en verder te gaan in de versterking van hun defensiesamenwerking'.<sup>1</sup> Want ook het denken in de Europese Conventie op het terrein van veiligheid en defensie was inmiddels geëvolueerd in de richting van de mogelijke oprichting van een kopgroep. De schok werd vooral teweeggebracht door het voorstel in Tervuren een militair hoofdkwartier te vestigen. Geheel afgescheiden van de militaire organisatie van de NAVO, zou dit centrum zich niet alleen met de planning maar ook met de bevelvoering van de militaire operaties moeten gaan bezighouden, voor zover deze onder verantwoordelijkheid van de Europese Unie zouden worden uitgevoerd. Critici van dit voorstel braken de staf over de nodeloze duplicatie ten opzichte van bestaande NAVO-voorzieningen en wezen op het gevaar van blijvende verwijdering tussen Europa en Amerika. Tekenend voor de slechte politieke atmosfeer in het afgelopen voorjaar was de uitspraak van de voormalige Amerikaanse ambassadeur bij de NAVO, Robert Hunter: 'Als dit plan serieus genomen

moet worden, dan stel ik voor de witte olifant uit het Afrika Museum van Tervuren te verplaatsen naar het nieuwe hoofdkwartier als symbool voor de Europese defensiesamenwerking.<sup>2</sup>

Tegen de achtergrond van het streven naar het herstel van de politieke eenheid in de Europese Unie na de oorlog in Irak, hebben in het bijzonder Frankrijk en Groot-Brittannië (als exponenten bij uitstek van de tegen- en voorstanders van het Amerikaanse beleid) serieuze pogingen ondernomen bruggen te slaan tussen hun beider opvattingen. Deze pogingen hebben uiteindelijk geleid tot een compromisformule waarover tijdens de Europese top eind december jl. overeenstemming is bereikt. Wezenlijk voor de gevonden formule is het onderscheid tussen operaties die de Europese Unie geheel op eigen kracht zal uitvoeren en die waarbij gebruik zal worden gemaakt van middelen van de NAVO. De mogelijkheid tot dit laatste is geopend door het akkoord tussen de Alliantie en de West Europese Unie in juni 1997 (zgn. Berlijn-plus regeling). Voor de eerste categorie van operaties zal een zelfstandige Europese planningseenheid worden gevestigd binnen de bestaande militaire staf van de Europese Unie, die daartoe een bescheiden uitbreiding zal ondergaan. Krijgt men te maken met militaire operaties van de tweede categorie, dan zal een binnen het NAVO-hoofdkwartier in Mons nog op te zetten Europese planningscel zich met de voorbereiding daarvan belasten. Zo hebben beide partijen iets van hun gading gevonden. De vraag of de autonome Europese planningseenheid zich in de toekomst zal ontwikkelen tot een volwaardig Europees hoofdkwartier wordt uiteraard in de diverse Europese hoofdsteden, al naar gelang de eigen politieke voorkeuren, uiteenlopend beantwoord. Van belang is in elk geval dat Frankrijk er zich bij heeft neergelegd dat aan de NAVO 'the right of first refusal' toekomt. Dat betekent dat het in eerste instantie aan het bondgenootschap zelf is om te bepalen of het de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van operaties wenst te aanvaarden. Pas daarna komt de Europese Unie hiervoor in beeld.

#### DE ONTWERP-GRONDWET VOOR DE EUROPESE UNIE

De Europese Conventie, die heeft gewerkt aan de opstelling van een constitutioneel verdrag voor de Europese

Unie, heeft zich ook uitvoerig gebogen over de Europese defensiesamenwerking. Hieruit zijn diverse voorstellen voortgekomen die hun plaats hebben gekregen in de ontwerp-Grondwet, zoals deze door Conventie-voorzitter Giscard d'Estaing nog voor de afgelopen zomer aan de Europese Raad is aangeboden. Een van die voorstellen betreft de uitbreiding van de zogenoemde Petersberg-taken. Deze taken, die oorspronkelijk in juni 1992 voor de West Europese Unie zijn vastgesteld en later in het Verdrag van Amsterdam voor de Europese Unie zijn overgenomen, omvatten humanitaire en reddingsoperaties, vredebewarende activiteiten en de inzet van gevechtseenheden ten behoeve van crisisbeheersing. Aan deze taken werden toegevoegd: conflictpreventie, ontwapeningsacties, militaire advies en bijstand, alsmede stabiliseringsoperaties na afloop van een conflict. In feite heeft deze toevoeging weinig om het lijf; met een ruime uitleg van de oorspronkelijke taken had men ook gemakkelijk uit de voeten gekund. Wel nieuw is dat de ontwerp-Grondwet, behalve in nauwere samenwerking tussen een beperkte groep van landen die verder willen, ook voorziet in *gestructureerde* samenwerking. Het gaat dan om samenwerking tussen landen die, wat hun militaire vermogens aangaat, voldoen aan bepaalde objectieve criteria. Hier is door de Conventie een idee overgenomen dat al enkele jaren onderwerp van discussie is geweest onder Europese 'defence intellectuals', te weten het vinden van een passende militaire equivalent van de convergentiecriteria die gelden voor de Europese monetaire samenwerking. Met dit idee wil men voorkomen dat landen weliswaar lippendienst bewijzen aan het doel van de defensiesamenwerking, maar onvoldoende bereid of in staat zijn daarvoor een tastbare bijdrage te leveren. Volgens de geëigende opvatting zouden alleen landen die beschikken over ruime formaties van snel inzetbare en over grote afstanden verplaatsbare eenheden in aanmerking komen voor samenwerking met de militair belangrijkste landen in Europa, Groot-Brittannië en Frankrijk voorop.

Een ander voorstel behelst de invoering van een militaire bijstandsclausule voor de landen die meedoen aan de nauwere samenwerking. In feite is dit overbodig, aangezien art. 5 van het Verdrag van Brussel (het oude grondverdrag van de West Europese Unie) nog steeds van toepassing is. Weinig verrassend hebben de vier neutrale en

niet-gebonden EU-landen (Ierland, Zweden, Oostenrijk en Finland) bezwaar gemaakt tegen deze bepaling. Mede om hun gevoelens te ontzien, is een speciale solidariteits-clausule ontworpen. Hierin is de verplichting opgenomen dat alle lidstaten elkaar hulp verlenen bij terroristische aanslagen of grote rampen op hun grondgebied. In deze bepaling wordt niet gesproken over de verplichting tot bijstand in het geval van aantasting van de territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid van een der lidstaten. Ten slotte wordt de oprichting van een bewapeningsbureau voorgesteld, dat zich moet gaan bezighouden met de behoeftebepaling en aanschaf van wapensystemen, gezamenlijk onderzoek en ontwikkeling, alsmede beoordeling van de nationale militaire bijdragen.<sup>3</sup>

Verder is in de ontwerp-Grondwet vastgehouden aan de regel van eenstemmigheid bij de besluitvorming over het gehele terrein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Ofschoon tijdens de beraadslagingen in de Conventie voorstellen hebben gecirculeerd om meerderheidsbesluitvorming mogelijk te maken, zijn deze voorstellen op hardnekkig verzet van vooral Groot-Brittannië gestuit. Zoals in de aanhef van dit artikel al is opgemerkt is het ondenkbaar dat de overige lidstaten meerderheidsbesluitvorming zullen aanvaarden als het om de uitzending van troepen gaat. Wel lijkt een ruimere toepassing van de regel van de constructieve onthouding haalbaar, volgens het beginsel dat EU-lidstaten niet gedwongen kunnen worden mee te doen aan militaire acties maar evenmin kunnen verhinderen dat een duidelijke meerderheid van de leden dergelijke acties uitvoert. Overigens kan worden opgemerkt dat de kwestie van de nationale soevereiniteit in de besluitvorming op militair terrein nauwelijks meer een rol lijkt te spelen wanneer men eenmaal aan een operatie meedoet.<sup>4</sup>

Gezien het mislukken van de Europese top is het lot van de conventievoorstellen onzeker. Voor zover valt te overzien vormden de hier besproken voorstellen in december jl. echter geen breekpunt, zodat er ook voor Nederland alleszins aanleiding is zich voor te bereiden op deelname aan de gestructureerde samenwerking. Het is nuttig de aandacht te richten op de bijzondere eisen die aan omvang en inrichting van onze krijgsmacht kunnen worden gesteld.

De behoefte aan een Europese veiligheidsstrategie is overduidelijk. Het valt immers moeilijk in te zien hoe EU-lidstaten een Europees veiligheids- en defensiebeleid kunnen voeren zonder een gemeenschappelijke visie te hebben op herkomst en aard van bedreigingen, en zonder een gemeenschappelijke opvatting te hebben hoe men aan bedreigingen op de beste manier het hoofd kan bieden. Bij dit laatste zijn de dosering van militaire en niet-militaire instrumenten en het ogenblik van optreden van grote betekenis. Overeenstemming over een bepaalde strategie is ook van gewicht als het gaat om de militaire planning in het algemeen. Op welke soort van operaties dient men zich voor te bereiden en tot hoever strekken zich de ambities in geografisch opzicht uit? Alleen Europa en zijn randgebieden of ook verder? De openbaarmaking van de controversiële Amerikaanse *National Security Strategy* in september 2002, alsook de meningsverschillen over Irak, hebben het denken over een Europees strategisch concept versneld. In juni 2003 bood Javier Solana, als Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, aan de Europese Raad van Thessaloniki een ontwerpdocument aan, dat was voorbereid door zijn ambtelijke staf. Het zogenoemde Solana-paper verkreeg een gunstig onthaal vooral bij diegenen die zich grote zorgen hadden gemaakt over de brede kloof die in het strategische denken tussen Europa en Amerika was ontstaan. In de analyse van de veiligheids-situatie worden terrorisme, de verspreiding van massavernietigingswapens, 'mislukte staten' en georganiseerde misdaad als belangrijkste bronnen van onveiligheid aangegeven. Het naar voren brengen van deze zienswijze kon worden opgevat als een signaal aan het adres van de Verenigde Staten dat de landen van de Europese Unie de Amerikaanse bezorgdheid over deze verschijnselen deelden. Maar ook in het formuleren van een antwoord op de dreigingen zet het Solana-document een duidelijke stap in Amerikaanse richting. De opstellers sluiten pre-emptief optreden niet bij voorbaat uit, terwijl de geografische reikwijdte van de bemoeienis van de Europese Unie met internationaal terrorisme en nucleaire activiteiten niet aan grenzen wordt gebonden.<sup>5</sup>

Na de aanbieding aan de Europese Raad is het document uitvoerig onderwerp van discussie geweest tussen nationale regeringen en deskundigen van buiten. Als gevolg van de



wens van sommige landen de eigen strategische prioriteiten van Europa te profileren is de eindtekst op wezenlijke punten aangepast. Zo wordt de rij van dreigingen uitgebreid met regionale conflicten (genoemd worden: Kashmir, het gebied van de Grote Meren in Centraal Afrika, het Koreaanse schiereiland en natuurlijk het Midden-Oosten) en de negatieve gevolgen van de mondialisering. Verder spreekt de definitieve versie niet meer over pre-emptief ingrijpen, maar over 'preventieve betrokkenheid' bij zich ontlukende conflicten, waarbij gebruik wordt gemaakt van 'het gehele spectrum aan beschikbare instrumenten voor crisisbeheersing en conflictpreventie, inclusief (...) politieke, diplomatieke, militaire en civiele, handels- en ontwikkelingsactiviteiten'.<sup>6</sup> Ook wordt hoog opgegeven van het doel van 'doeltreffend multilateralisme', dat wil zeggen goed functionerende internationale instituties en een op regels gebaseerde internationale orde.

In het Solana-document zijn aldus de gemeenplaatsen niet geschuwd. Ofschoon de uiteindelijke waarde van het papier zal worden bepaald door de wijze waarop en de mate waarin de strategische richtlijnen in concrete actie worden omgezet, mag het toch een prestatie worden genoemd dat de Europese landen overeenstemming konden bereiken over een aantal uitgangspunten voor politiek-strategisch handelen.

#### VOORUITZICHTEN VOOR DE NABIJE TOEKOMST

Bij het streven naar Europese defensiesamenwerking is in institutioneel en procedureel opzicht stellig het nodige bereikt, maar – om het wat demagogisch te formuleren – met organisatorische ingrepen en regels alleen wint men geen oorlogen. Tot dusver zijn de verrichtingen van de Europese Unie op militair terrein bepaald nog niet indrukwekkend. Vorig jaar ging de vlag uit toen de Unie voor de eerste maal de verantwoordelijkheid aanvaardde voor de uiterst bescheiden militaire missie in Macedonië (operatie Concordia). Het ging daarbij om de bescherming van waarnemers van de OVSE, een taak die daarvoor enige tijd door Nederland alleen was verricht! Daarna nam de Unie de beslissing een – wederom klein – troepencontingent uit te zenden naar Bunia in Oost-Congo (operatie Artemis). Ditmaal zonder gebruik te maken van middelen van de NAVO; Frankrijk trad op als 'lead nation'.

Verder ligt het in de bedoeling dat de Europese Unie dit jaar de leiding van de SFOR-operatie in Bosnië-Herzegovina overneemt. In dit geval heeft men te maken met een inmiddels aanzienlijk verkleinde militaire aanwezigheid.

Het ziet er niet naar uit dat de Europese Unie zich op korte termijn zal wagen aan operaties die verder gaan dan het stabiliseren van een land na een gewapend conflict. De reden daarvoor is niet moeilijk te raden: het lijdt sterke twijfel of de Europese Unie in staat is in Europa met landstrijdkrachten een vredesopleggende operatie aan het hogere eind van het geweldsspectrum uit te voeren, laat staan in een gebied op enkele duizenden kilometers verwijderd van Brussel. Als het gaat om het beheersen van crises door de inzet van militaire eenheden is bovendien de reactietijd van zestig dagen volgens de *Headline Goal* van Helsinki (december 1999) te lang. Zeker, op Brits-Nederlands initiatief hebben de EU-landen na '11 september' een *European Capabilities Action Plan* opgesteld, dat bedoeld was om de evidente tekortkomingen in de militaire vermogens aan Europese kant op te heffen. Daarbij gaat het vooral om tekorten op het terrein van strategische transportmiddelen (om grote troepenverplaatsingen mogelijk te maken), bevelvoering ter plaatse, verbindingen, waarnemingen uit de lucht en wapens die met grote precisie naar gekozen doelen kunnen worden geleid. Weliswaar is hier en daar wel vooruitgang geboekt, maar te veel hiaten zijn nog aanwezig. De meeste deskundigen zijn het erover eens dat deze niet zullen verdwijnen, indien de defensiegelden niet beter worden besteed, ervan uitgaande dat de Europese belastingbetaler niet in de stemming verkeert meer penningen aan defensie af te staan. Dat betekent logischerwijze een rationalisatie van de nationale bestedingen op basis van poolvorming van militaire capaciteiten en verdeling van taken in EU-verband. Vrees voor verlies van zeggenschap over nationale vermogens en opoffering van industriële belangen staan de gewenste rationalisatie nog steeds in de weg. Werkelijke doorbraken zijn niet te verwachten, zolang vooral bij de grotere landen een duidelijk gevoel van urgentie ontbreekt.

Zo'n gevoel zou misschien kunnen ontstaan wanneer de Verenigde Staten hun belangstelling voor Europa en daarmee voor de NAVO zouden verliezen en ons werelddeel als gevolg daarvan in zekere zin op zichzelf

wordt teruggeworpen. Dit scenario is echter ongewenst en evenmin erg waarschijnlijk. Het is ongewenst omdat Europa, als het om de bescherming tegen de grote gevaren in de wereld gaat, hoe dan ook aangewezen blijft op de formidabele Amerikaanse militaire macht. Het is evenzeer onwaarschijnlijk, omdat ook wanneer president Bush wordt herkozen de Amerikaanse regering in de komende jaren niet straffeloos de harde les kan negeren die thans in Irak en ook Afghanistan wordt geleerd. Die luidt: zonder de actieve medewerking van de Europese bondgenoten zijn zelfs de militair onoverwinnelijke Verenigde Staten niet bij machte de wederopbouw en democratisering van landen in Azië en Afrika die een afgedwongen regimeverandering hebben ondergaan, met kans op blijvend succes ter hand te nemen. De neiging in sommige Europese landen militaire constructies buiten de NAVO op te zetten, zal minder worden naarmate de Verenigde Staten bereid zijn binnen de Alliantie meer ruimte te scheppen voor het ontwikkelen van een Europese veiligheidsidentiteit. De oprichting van een Europese 'caucus' (overleggroep) dient in dit verband haar taboekarakter te verliezen.

Europa en Amerika zullen in hun beider belang samen verder moeten. De middelen die zij beide ter beschikking hebben om conflicten te voorkomen, te beslechten en landen na beëindiging van een conflict bij te staan in wederopbouw en democratisering vullen elkaar goed aan. Tegenover het ongeëvenaarde potentieel van de Verenigde Staten om militaire macht in bijna elk deel van de wereld uit te oefenen en met hoogwaardige wapensystemen oorlogen snel in eigen voordeel te beslissen, staat dat Europa (Europese Unie en lidstaten gezamenlijk) over veel meer mogelijkheden beschikt in de sfeer van 'soft power', te weten grotere aantallen diplomaten, hogere budgetten voor ontwikkelingshulp en uitgebreider ervaring met vredebewarende en stabiliserende activiteiten. Deze complementariteit is sinds enige tijd aanleiding voor pleidooien om de toekomstige samenwerking tussen beide werelddelen te schoeien op de leest van een bepaalde werkverdeling.<sup>7</sup> De Verenigde Staten zouden zich dan vooral moeten richten op het eventueel voeren van zware militaire gevechten, terwijl Europa zich voorbereidt op het lichtere militaire werk en de inzet van civiele middelen. Deze pleidooien zijn niet onlogisch,

want ze zijn de uitdrukking van een harde werkelijkheid. Toch moet men zich afvragen of het verstandig is de feitelijke arbeidsverdeling in expliciete afspraken te formaliseren. Per slot van rekening heeft de transatlantische militaire samenwerking steeds op het beginsel van 'risk sharing' berust. De indruk mag niet worden gewekt dat de Europese landen terugdeinzen voor het nemen van grote risico's. Dat zou de unilateralistische krachten aan de andere kant van de Oceaan alleen maar in de kaart spelen, met een werkelijke ont koppeling van de Verenigde Staten met Europa als mogelijk gevolg. De Europese landen mogen derhalve niet berusten in hun huidige onvermogen bij de Amerikanen aan te haken als het in het bijzonder om 'network centric warfare' gaat.<sup>8</sup>

#### BESLUIT

Zoveel is duidelijk: zowel de politieke besluitvaardigheid als de militaire slagkracht van de Europese Unie op het gebied van de internationale veiligheid laat nog veel te wensen over. De weg naar een volwaardige Europese defensiesamenwerking die de Unie militair op voet van gelijkheid met de Verenigde Staten moet brengen is dan ook nog lang en moeilijk begaanbaar. Hoe moet Nederland zich opstellen? In de afgelopen jaren heeft de Nederlandse regering in het algemeen de Britse lijn gevolgd. Dat is een verstandige keuze geweest, omdat in het Britse beleid steeds rekening is gehouden met het belang van de samenwerking met de Verenigde Staten. Maar de ambitie van de Britse regering samen met Frankrijk en Duitsland een leidende rol te spelen in de Europese Unie, heeft ons land nu en dan voor verrassingen geplaatst. Dat was duidelijk geval eind 1998 toen Groot-Brittannië tijdens de Frans-Britse top in St. Malo instemde met de oprichting van een EU-capaciteit voor 'autonoom optreden, ondersteund door geloofwaardige militaire strijdkrachten'. Van zo'n verrassing was ook het afgelopen najaar sprake toen Londen vrij plotseling akkoord ging met een aparte militaire planningseenheid voor de Europese Unie. De Nederlandse regering zou op zijn minst de eis mogen stellen tijdig door de Britse regering over dit soort van beleidswijzigingen te worden geïnformeerd. Nog beter ware het indien Londen gelegenheid bood tot onderlinge afstemming van het beleid.

Dr. A. van Staden is directeur van het Instituut Clingendael en deeltijdhoogleraar in de leer der internationale betrekkingen aan de Universiteit Leiden.

#### NOTEN

- 1 Vergadering van de staats- en regeringsleiders van Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en België over de Europese defensie (Brussel, 29 april 2003). Zie verder Sven Biscop, 'Rebellen in de NAVO, voortrekkers in de EU? Strategisch concept voor veiligheids- en defensiebeleid na Irak', *Internationale Spectator* 57 (6), juni 2003, pp. 275-281.
- 2 Hunter merkte dit op tijdens een conferentie die het (Belgische) Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen en het Instituut Clingendael gezamenlijk in Brussel belegden op 23 mei 2003.
- 3 Zie nader over de voorstellen van de Conventie: W.F. van Eekelen, 'Komt er ooit een Europees veiligheidsbeleid? Stappen in de Europese Conventie', *Internationale Spectator* 57 (12), december 2003, pp. 590-595.
- 4 Ibidem, p. 594.
- 5 Zie Daniël Kooij en Frans Osinga, 'Turbulente stagnatie voorbij? Europese defensie in de IGC', *Internationale Spectator* 57 (12), december 2003, p. 599.
- 6 *Een Veiliger Europa in een Betere Wereld. Europese Veiligheidsstrategie* (Brussel, 12 december 2003).
- 7 Zie bijvoorbeeld: Rob de Wijk, 'European Military Reform for a Global Partnership', *Washington Quarterly* 27 (1), Winter 2003-04, pp. 197-210.
- 8 Zie hierover: Frans Osinga en Rob de Wijk, 'The Emergence of Post-Modern Warform: Assessing a Decade of Changes in Military Affairs', in: Alfred van Staden, Jan Rood en Hans Labohm (red.), *Cannons and Canons. Clingendael Views of Global and Regional Politics* (Assen: Van Gorcum, 2003), pp. 208-236.

# PUBLICATIE

*Zojuist is verschenen:  
Geschrift 96 van de Prof.mr. B.M. Teldersstichting*

*Bureaucratie aan banden  
Perspectieven voor een nieuwe dereguleringsoperatie*

Het doel van het huidige kabinet om te komen tot 'minder regels' zal niet worden gehaald als het dereguleringsbeleid blijft steken in de verlichting van administratieve lasten. Bij eerdere dereguleringsoperaties in de jaren tachtig en negentig is gebleken dat de mate van succes van die operaties afhankelijk is van bijstellen van de publieke pretenties van de overheid, zo stelt de heer drs. M. Andriessen in het jongste rapport van de Teldersstichting 'Bureaucratie aan banden: perspectieven voor een nieuwe dereguleringsoperatie'. Een kritische beschouwing van het takenpakket van de overheid is van meer belang dan het doelmatiger laten functioneren van een te grote overheid.

*Het geschrift kost € 14,- en is te verkrijgen bij de Teldersstichting door overmaking van het bedrag op girorekening 33.49.769 van de Teldersstichting in Den Haag o.v.v. geschrift 96  
tel.: 070 363 1948  
fax: 070 363 1951  
e-mail: [info@teldersstichting.nl](mailto:info@teldersstichting.nl)  
[www.teldersstichting.nl](http://www.teldersstichting.nl)*

\*\*\*

# CONFERENTIE

Op vrijdag 26 maart a.s. organiseert de Teldersstichting i.s.m. de wetenschappelijke bureaus van de Partij van de Arbeid, D66, GroenLinks en het CDA de conferentie DRUGS & DRANG. Er zullen inleidingen worden gegeven, forumdebatten plaatsvinden, en workshops worden gehouden door mensen uit de rechtspraak, criminaliteitsbestrijding en gezondheidszorg. Er zullen vragen aan de orde komen als: is de huidige drugsbestrijding schadelijk voor criminaliteitsbestrijding, en is de strafrechtelijke aanpak van drugsverslaving schadelijk voor de volksgezondheid? Aan het einde van de dag zal minister Donner van Justitie reageren op de bevindingen. Wij nodigen u hierbij van harte uit deze conferentie bij te wonen.

*Locatie: Zalencomplex Engels, Rotterdam  
Tijd: 9.30-17.30  
Kosten: € 25,-, over te maken op 2737962 o.v.v. Drugs & Drang  
Aanmelden: [jwijnbergen@groenlinks.nl](mailto:jwijnbergen@groenlinks.nl)*

# SAMENVATTINGEN

Op dezelfde wijze als de overige godsdienstige groepen in Nederland gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid tot het stichten van bijzondere scholen, zo hebben de islamieten dat ook gedaan en hebben zij als Nederlandse staatsburgers het recht dat in de toekomst ook te doen, schrijven **Sanne Dijkstra** en **Simon Steen**. De Nederlandse staat dient daarbij geen belemmeringen op te werpen uit vrees voor de groep, maar respect te tonen en steun te bieden. De islamieten moeten wel voldoen aan dezelfde bekostigingsvoorwaarden als de overige groepen die bijzondere scholen oprichten.

De discussie over bijzonder onderwijs wordt in liberale kring sterk bemoeilijkt door een misplaatst beeld van de pacificatie en verzuiling in de Nederlandse politiek. Liberalen bewilligden in de pacificatie daar ze rust en orde prefereerden boven felle binnenlandse strijd, maar niet omdat zij de gelijkstelling van het bijzonder onderwijs een warm hart toedroegen, aldus **Uri Rosenthal**. Wie dus anno 2004 in liberale hoek de Nederlandse geschiedenis, met inbegrip van de daarbij behorende grondwetswijzigingen, ten tonele voert om de gelijkberechtiging van bijzonder onderwijs te rechtvaardigen, kent de liberale rol in de voorbije twee eeuwen niet.

Volgens **Hans van den Brandhof** kunnen we niet langer om de vraag heen hoe de monarchie hervormd moet worden. Immers, een wezenlijk onderdeel van de taak van de koning of koningin bestaat uit activiteiten die noodzakelijk waren in een periode waarin hij of zij daadwerkelijk macht uitoefende, maar die sinds lang zijn verworpen tot formaliteiten. Ook is de rol die de monarch bij de kabinetsformatie speelt aan herwaardering toe. De auteur bepleit daarom hervorming naar Zweeds model.

Bestuurders die de oren laten hangen naar 'de burger', de mensen naar de mond praten, en volstrekt overtrokken verwachtingen creëren over wat de overheid kan en moet doen, leggen een voedingsbodem voor aanhoudende onvrede, zo meent **Geert Dales**. Nederland heeft behoefte aan bestuurders die zich niet laten meesleuren

door allerlei trends en hypes. Wat bestuurders moeten doen is afbakenen wat *core business* is van de overheid, duidelijk de grenzen van het eigen handelen aangeven en verantwoordelijkheden bij de burgers zelf leggen.

Sinds enige decennia krijgt in sommige takken van wetenschap een nieuw type wetenschapper de overhand. **Frits Böttcher** noemt dat de 'scientist activist', die politieke en/of maatschappelijke idealen belangrijker vindt dan wetenschappelijke objectiviteit en integriteit. Deze ontwikkeling is niet zonder gevaren, zo waarschuwt de auteur onder verwijzing naar 'Kyoto' en '11 september'.

De wijze waarop het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (1954) de samenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen regelde, werd in binnen- en buitenland gezien als een verlichte respons op de roep om dekolonisatie. De paradox voor de eilanden is dat zij juist in de periode nadien aanzienlijk sterker met Nederland én met elkaar verstrengeld raakten dan zij gedurende het grootste deel van hun koloniale bestaan waren geweest. Anderzijds raakten de Antillen door tal van oorzaken steeds verder in de marge van de wereldeconomie. Daarnaast speelt een rol dat Nederland deel uitmaakt van een groter EU-verband. In de discussie over de toekomst van de Nederlandse Antillen en bij het opstellen van een eventueel nieuw Statuut, moet rekening gehouden worden met deze realiteit, betoogt **Theo Korthals Altes**.

In het roerige jaar 2003 hebben zich op het vlak van de Europese militaire samenwerking op het eerste oog belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Niettemin gaapt er nog altijd een kloof tussen de retoriek en de feitelijke prestaties op het terrein van internationale veiligheid en defensie. In de Europese Unie lijkt een bijna onbedwingbare drang te bestaan nieuwe instellingen en procedures te scheppen, zonder de echte problemen tot een oplossing te brengen. Dat valt zeer te betreuren, want waarschijnlijk valt op weinig beleidsterreinen zoveel winst te behalen door samenwerking als juist op dit terrein, aldus **Afred van Staden**.





