



eil Liberaal Reveil
al Reveil Liberaal
Liberaal Reveil
Reveil Liberaal

De VVD-achterban

liberaal Reveil Li

De Eerste Kamer

Reveil Liberaal R

Biotechnologie

beraal Reveil Lib

Reveil Liberaal R

raal Reveil Liber

eil Liberaal Reve

INHOUDSOPGAVE



Duidelijkheid, daadkracht en durf

Heleen Dupuis

1

De toekomst van de vrijheid.

Tussen *Weltmarkt* en *Weltgeist*

G. Verhofstadt

3

Georganiseerd liberalisme.

Enkele bevindingen van een onderzoek onder VVD-leden

Joop van Holsteyn en Ruud Koole

8

De positie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

H. Heijne Makkreel

19

Moderne biotechnologie.

Geen reden voor een (gezondheids)hetze

Thijs Udo

28

De ambtenaar als butler.

Over ambtelijke meningsvrijheid.

René van Wissen

32

Een theoretische exercitie.

Bespreking van P.G.C. van Schie, *Krijgsgerommel achter de kim*

J.C. van Baalen

38

De kaasstolp als exportartikel.

Repliek op de boekbespreking van J.C. van Baalen

Patrick van Schie

43

DUIDELIJKHEID, DAADKRACHT EN DURF

DNPP



HELEEN DUPUIS

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN



Op de bijeenkomst van de partijraad van de VVD, op 5 februari jl., werden deze 'drie d's' als waardevolle kenmerken van politiek handelen naar voren geschoven (als ik mij goed herinner door de voorzitter, Bas Eenhoorn). Het zijn kwalificaties, waartegen niemand bezwaar kan hebben. Toch worden ze in de politiek van alledag zelden zichtbaar.

Of het nu gaat om het onderwijs, de WAO, inburgering van allochtonen of het vluchtelingenbeleid: Van helderheid is weinig sprake, laat staan van daadkracht en durf. Politieke correctheid viert in Den Haag hoogtij. Wel kunnen we met genoeg vaststellen dat de VVD de meeste durf aan de dag legt, durf die overigens vaak in de Tweede Kamer wordt afgestraft.

In de eerste week van februari bijvoorbeeld heeft de VVD-fractie de kwestie van het onderwijs in de Nederlandse taal voor nieuwe Nederlanders aan de orde gesteld. Voorstel was om extra uren niet aan onderwijs in de eigen taal te besteden, maar aan onderwijs in het Nederlands. Het volkomen juiste voorstel werd door de meerderheid van de kamer afgestemd en dit terwijl er geen enkel wetenschappelijk bewijs is voor de heersende opvatting dat kinderen die eerst in hun eigen taal worden onderwezen gemakkelijker een tweede taal, in dit geval het Nederlands, kunnen verwerven.

Het laatste rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau over deze materie maakt duidelijk dat het slecht gesteld is met de inburgering van allochtonen. En dat is logisch, want wat hen ontbreekt is datgene, wat boven alles noodzakelijk is, namelijk behoorlijke kennis van de Nederlandse taal. Maar de meerderheid van de Tweede Kamer weet beter. Het is om moedeloos van te worden.

Hoeveel generaties zal het nog duren voor werkelijk

sprake is van integratie? Kennelijk is in Den Haag het besef afwezig dat Nederland op dit punt een rampkoers vaart, overigens een koers die uniek is in de wereld (maar in negatieve zin). Geen land springt zo krankzinnig om met de eigen taal en cultuur als Nederland en de gevolgen zijn groot - voor allen - en niet in de laatste plaats voor de allochtonen zelf die op deze manier tweederangs burgers blijven. Vooroordelen, vooringenomenheid, gebrek aan kennis van zaken, politieke correctheid: Ze hebben al genoeg schade opgeleverd. Ook het politieke bedrijf zelf wordt er door geschaad. Hoe vaak heb ik het niet moeten horen, toen ik als deskundige in het vak ethiek lid werd van de Eerste Kamer: Hoe is het in godsnaam mogelijk om ethiek (bedoeld is: morele principes) en politiek handelen te combineren? Kennelijk is - ook voor ontwikkelde burgers - de politiek per definitie immoreel, onethisch. Dat is een ernstig signaal.

Veel Nederlanders herkennen in het politiek handelen niet meer, waarom het eigenlijk gaat: Om invullingen en afwegingen inzake de fundamentele belangen van mensen. Hiervoor gaat het ook in de ethiek. Ethiek en politiek zijn dus niet aan elkaar tegengesteld, maar zijn juist betrokken op precies hetzelfde: De fundamentele belangen van mensen. Daarbij is allereerst nodig kennis van zaken, maar ook een goed gevoel voor de juiste verhoudingen, voor wat wel en niet wezenlijk is. Uiteraard verschillen politieke partijen op het punt van de invulling van die belangen en daarover moet dan ook het politieke debat gaan. Maar van open politieke debatten over het soort samenleving dat we voor ogen hebben, over de werkelijke belangen die op het spel staan is geen sprake. Het lijkt wel of niemand meer durft, of misschien wel niet kan.

Den Haag faalt. Bijna een miljoen mensen min of

meer arbeidsongeschikt, waaronder velen die **administratief** in de WAO terechtkomen, daarvoor is toch geen enkele rechtvaardiging ? Kennelijk ontbreekt bij veel politici het besef dat zij degenen zijn die het geld van medeburgers herverdelen en dat het hen niet vrijstaat om onzinnige praktijken in stand te houden. Zelfs een partij die haar kiezersbestand vooral recruteert uit uitkeringsgerechtigden zou zich moeten laten leiden door billijkheid en rechtvaardigheid. Dat houdt in: Diegenen die door ernstige ziekte of handicap echt niet in staat zijn om te werken ruimhartige uitkeringen bieden en overigens

die groep streng selecteren. Is er één land in de wereld, waar ruzie met de baas een arbeidsongeschiktheidsuitkering oplevert ? Waar een werknemer zelf bepaalt, of hij nog wil werken en vervolgens dat door anderen laat betalen ? Inderdaad: Zo is politiek immoreel.

Prof.dr. H.M. Dupuis is hoogleraar medische ethiek aan de Universiteit van Leiden en lid van de kernredactie van Liberaal Reveil.

DE TOEKOMST VAN DE VRIJHEID

Tussen Weltmarkt en Weltgeist

G. VERHOFSTADT



In onderstaand artikel¹ staat G. Verhofstadt, de liberale Eerste Minister van België, stil bij de snelle politieke, economische en maatschappelijke veranderingen, waarmee de Belgische en de andere Europese samenlevingen worden geconfronteerd. Hij schetst de achtergrond van het wegvallen van de oude zekerheden en laat een aantal maatregelen om deze uitdaging van formaat aan te kunnen, de revue passeren. Deze zouden vooral door de liberale partijen uitgedragen moeten worden. Zij zouden in het bijzonder de modernisering van de democratie moeten bepleiten om zich te profileren, daar ook andere partijen zich inmiddels het liberale economische gedachtegoed hebben toegeëigend.

We leven in een snel veranderende wereld. Vele ontwikkelingen wijzen erop dat het tempo van die veranderingen nog wordt opgevoerd, al gaat het soms zo snel dat we het amper merken. Zo staan we er zelden bij stil dat de gsm, de laptop en het internet in hun algemene beschikbaarheid nauwelijks tien jaar oud zijn. De spraaktechnologie is nog een stuk jonger. We worden geconfronteerd met van permanente omwentelingen die onze hele manier van leven en werken grondig wijzigen. Dat blijkt ook uit de politieke, sociale en maatschappelijke ontwikkelingen. Zo is het politieke landschap in bijna alle landen volop in beweging. Oude politieke tegenstellingen en etiketten blijken nauwelijks nog van toepassing te zijn. Partijen die het politieke landschap in hun land vele decennia beheersten, worden door de kiezer genadeloos afgestraft of zomaar opzij gezet. Coalities die lange tijd voor onmogelijk werden gehouden, nemen hun plaats in.

Maar ook de politieke formaties zelf staan onder grote druk. Willen ze overleven, dan moeten ze zich herprofilen en nieuwe wegen inslaan.

Ook staten en overheden ontkomen niet aan deze omwenteling. Zij worden eveneens door de veranderende wereld uitgedaagd. In vele landen is er een kloof gegroeid tussen overheid en burger die we in een democratische samenleving niet kunnen negeren. En er is de stille, maar ingrijpende verschuiving van de oude staatsmacht naar internationale en supranationale instellingen.

Vooraf van een politicus mag worden verwacht dat hij daarbij opkomt voor een nieuw kader, een nieuwe synthese, die aan de burger een houvast kan verschaffen nu het comfort van de oude zekerheden definitief is weggefallen. Ik wil u de contouren schetsen van wat naar mijn oordeel zo'n nieuwe synthese voor de komende 21ste eeuw zou kunnen omvatten. In een tweede deel verwijs ik naar de globale context en naar een aantal factoren dat deze veranderende wereld het voorbije decennium het meest beïnvloed heeft. Tenslotte vraag ik me af, wat deze nieuwe synthese en dit nieuwe kader voor de liberale partijen betekenen.

PLAATS MAKEN VOOR EEN NIEUWE SYNTHESE
Het besef dat er een nieuw politiek tijdperk is aangebroken en dat het zoeken naar een nieuwe leidraad voor dat tijdperk noodzakelijk is, is geen louter Belgisch fenomeen. Ik denk, om dat te illustreren, aan de zoektocht van Blair met *New Labour* en *The Third Way*, aan *Die Neue Mitte* in Duitsland, aan de *New Democrats* in de Verenigde Staten. Misschien mag ik daar ook het Nederlandse Poldermodel aan toevoegen. De nieuwe Belgische regering van haar kant heeft het in haar vernieuwende visie op de 21ste

eeuw over de 'noodzaak België om te vormen tot een actieve welvaartsstaat'.

De *actieve welvaartsstaat* is het politieke model dat geen tegenstelling meer ontwaart tussen economische groei en sociale bescherming. Jarenlang was die tegenstelling het kernpunt van ieder ideologisch of politiek gesprek. Men had te kiezen tussen groei of bescherming, tussen het Atlantische model of het Rijnlandmodel. De actieve welvaartsstaat gaat ervan uit dat die tegenstelling niet meer nodig is, met andere woorden dat economische groei en een hoge tewerkstellingsgraad de beste sociale bescherming garanderen en dat die garantie duurzaam kan zijn, als tevens rekening wordt gehouden met het respect voor een duurzame ontwikkeling van onze samenleving.

Belangrijk is de visie achter de actieve welvaartsstaat. In tegenstelling tot een eerder passieve benadering die kansarmoede en bestaansonzekerheid in hoofdzaak met uitkeringen wil bestrijden, beoogt de actieve welvaartsstaat de bestaansonzekerheid te bestrijden met een actief opleidings- en werkgelegenheidsbeleid. De kern van de actieve welvaartsstaat is een gezonde economie die we met alle beschikbare middelen moeten aanzwengelen, voortdurend moeten verjongen en tot een duurzame groei moeten aanzetten. Alleen op die manier kan de economische ruimte geschapen worden die niemand uitsluit. Centraal in het welslagen van de actieve welvaartsstaat is de nieuwe economische basis die we de voorbije jaren hebben zien ontstaan, een 'nieuwe economie' zoals ze wordt genoemd. Dat wil zeggen een volkshuishouding met een lage werkloosheid en een blijvend lage inflatie tengevolge van de voortdurende input van nieuwe technologie, informatie en kennis. We staan niet aan de vooravond van, maar temidden in een *knowledge based economy*, waarin de delfstoffen en fossiele energiebronnen van gisteren moeten wijken voor de kracht van kennis, kennisverwerving en kennisoverdracht.

Hoe dan ook, de doelstelling van de *nieuwe economie* van de actieve welvaartsstaat is de verhoging van de tewerkstellingsgraad. Werk is de beste sociale bescherming die men een mens kan geven. Momenteel behoort die tewerkstellingsgraad - in België - tot de laagste van Europa. Van de honderd Belgen in de actieve leeftijdsgroepen zijn er slechts 38 aan het werk. Voor de vijftig-

plussers is dat nog veel minder en haalt België nauwelijks 22 procent.

Met een verhoogde tewerkstellingsgraad willen we drie vliegen in één klap slaan. In eerste instantie wordt dit onze belangrijkste barometer in de strijd tegen de werkloosheid en de ondertewerking. Daarnaast betekent een hogere tewerkstellingsgraad een gevoelige verbreding van ons economisch draagvlak. En op de derde plaats is die verhoging cruciaal om de evenwichten in onze sociale zekerheid te handhaven en om bijvoorbeeld in de toekomst ook de vergrijzing van onze bevolking op te vangen.

Om onze tewerkstellingsgraad te verhogen, mikken we in hoofdzaak op een drastische lastenverlaging, in het bijzonder op de arbeidskosten. Per 1 april 2000 gaat het om een lastenvermindering van gemiddeld 32.000 Bfr per werknemer per jaar. Ook beginnen we een aanvang met het dichten van de zg. 'werkloosheidsvallen' die maken dat het voor een werkloze gunstiger kan uitvallen werkloos te blijven dan een job te aanvaarden. Tegelijk voorzien we in startbanen voor schoolverlaters en in werkgelegenheid voor 50-plussers, omdat precies die leeftijdsgroepen de laagste tewerkstellingsgraad kennen.

Even belangrijk voor de bedrijven als de daling van de arbeidskosten (maar uiteraard ook voor alle burgers) wordt de administratieve vereenvoudiging. Om het overaanbod van wetten en reglementen te reduceren, werkt de Belgische regering aan een strategisch plan dat voorziet in een vermindering van de administratieve lasten voor burgers en ondernemingen met 25 procent, waarvan telkens tien procent voor de eerste twee jaar.

Die administratieve vereenvoudiging koppelt de actieve welvaartsstaat overigens ook aan een ingrijpende hervorming en modernisering van de overheidsdiensten en openbare besturen. De kloof tussen de burger en zijn overheid en diens wantrouwen met betrekking tot de goede werking van de overheidsdiensten zijn onvereenbaar met de actieve welvaartsstaat en met ons pleidooi voor een doeltreffende en zorgzame overheid. De Belgische regering is dan ook druk bezig met een algemene doorlichting van de openbare besturen en het uittekenen van een aantal drastische, maar noodzakelijke hervormingen.

In het kader van de actieve welvaartsstaat voorzien we ook in een ambitieuze belastinghervorming. Als eerste aanzetten daartoe besliste de regering al tot het herindexeren van de belastingschalen en het geleidelijk afschaffen van de crisisbelasting.² De algemene hervorming van de inkomstenbelasting zal in de tweede helft van de legislatuur worden doorgevoerd. Het zal gaan om zowel een belastingverlaging als om een vereenvoudiging van de belastingaangifte, een beperking van het aantal tarieven, het verhogen van de belastingvrije minima, het groeperen van de aftrekmogelijkheden en een bewuste neutraliteit ten aanzien van de gekozen samenlevingsvorm. Ondanks de omvang van de geplande operatie, heb ik goede hoop dat deze ingrijpende fiscale hervorming in 2002 van start kan gaan.

Tenslotte impliceert de actieve welvaartsstaat die wij voorstaan ook een gedurfd overdenken van onze politieke democratie en van de politieke instrumenten die de burger ter beschikking staan. Op dit punt pleiten we onder meer voor het herzien van de lijststem, voor een vereenvoudiging van de stemprocedures en voor instrumenten - zoals het referendum en het petitierecht - die de directe en participatieve democratie kunnen versterken.

In al onze maatregelen beseffen we zeer goed dat de actieve welvaartsstaat geen model kan zijn dat we bij wet of decreet zouden kunnen opleggen, maar een kader dat uitsluitend door burgers en ondernemers, werkgevers en werknemers, regering en niet-gouvernementele organisaties kan worden gedragen en ingevuld. Wel is het de taak van de politiek en de overheid het kader te scheppen dat de actieve welvaartsstaat mogelijk maakt.

DRAGERS VAN EEN VERANDERENDE WERELD
De nieuwe synthese die we zoeken, krijgt dus vele namen en roept echo's op in vele landen en staten. In al die landen en staten zijn het - denk ik - ook dezelfde factoren die het zoeken naar dit nieuw model mogelijk maken. Ik denk aan drie factoren die de veranderende wereld het voorbije decennium hebben bepaald.

In de eerste plaats de val van de Muur, de bevrijding van Oost-Europa en de implosie van de Sovjetunie. We

zitten er nog zo dichtbij dat we nauwelijks beseffen, hoezeer het falend en verdwijnend communisme de politieke agenda heeft veranderd. Met het communisme verdween de politieke tegenstelling - tussen links en rechts - die alle politieke partijen in de loop van de 20ste eeuw als geen ander wist vast te nagelen. Sinds het communisme is verdwenen, moet elke partij zich heroriënteren op een politieke markt, waarvoor we tevens andere spelregels moeten bedenken.

Deze omwenteling is nog volop gaande. Ze verklaart de grote verschuivingen op de links-rechts schaal, met socialistische partijen die plots liberale accenten leggen en liberale partijen die zich over de sociale dimensie bekommeren. Wie had het ten tijde van de Koude Oorlog voor mogelijk gehouden dat paarse coalities konden worden gevormd, met liberale en sociale partijen die voordien lijnrecht tegenover elkaar stonden? Het is niet zo lang geleden dat de vrije onderneming, het winstmotief en de Beurs door vele democraten voortdurend verdacht werden gemaakt en dat - om een voorbeeld te noemen - privatiseringen in cruciale sectoren onbespreekbaar waren. De strijd over wat de beste economische ordening is, is definitief voorbij. De markt haalde het van het plan, de vrijheid van de dwingelandij.

Een tweede factor die de weg voor de nieuwe synthese van vandaag heeft vrijgemaakt, is natuurlijk de economische en commerciële globalisering (of mondialisering) die zich de voorbije tien jaar heeft doorgezet. Die globalisering is natuurlijk al veel ouder. Ze valt samen met het hele verhaal van de industrialisering en westerse expansie van de afgelopen tweehonderd jaar. Maar uitgerekend het communisme en de Koude Oorlog hebben die globalisering in de 20ste eeuw nog behoorlijk dwars gezeten, tot de val van de Muur tien jaar geleden de huidige 'expansie' inluidde.

Die historische diepgang is niet zonder belang. Ze herinnert ons eraan dat op dit punt krachten aan het werk zijn die veel ouder zijn dan 1989 en die de wereld, waarin we leven derhalve ingrijpend hebben bepaald. De globalisering levert ons 'de coördinaten' van een politiek, sociaal en economisch bestel dat fundamenteel alle grenzen doorbreekt en dat naar de toekomst toe zal blijven doen. Eén en ander geeft al onze politieke discussies min-

stens een Europese dimensie en kan voorkomen dat we in onze politieke cenakels³ de eng-nationale of zelfs de subnationale toer zouden opgaan.

De derde drager van het veranderingsproces, waarmee we vandaag leven, blijft natuurlijk de technologische en wetenschappelijke revolutie. Ik denk aan de snelle vlucht van de informatica, de telecommunicatie, het internet en ook de biogenetica, de farmaceutica en het werk in onze medische laboratoria, waar baanbrekende arbeid wordt verricht in het onderzoek tegen de meest bedreigende ziekten.

Het zijn al deze factoren, met vele dwarsverbindingen, die de veranderingsprocessen onderling ondersteunen of versterken, die ons uitdagen om de overheid, de politiek en de politieke partijen in de 21ste eeuw en het derde millennium grondig te herdenken. Gegrepen door het grootste en snelste veranderingsproces sinds de industriële revolutie van de 18de eeuw, staan ook politici voor de grootste uitdaging sinds de 'uitvinding' van de democratie die althans in zijn huidige vorm ook dateert uit de 18de eeuw.

Het is een uitdaging die alles kleurt, wat er over politiek valt te zeggen. Ik sluit niet uit dat we de politiek en de democratie in belangrijke mate zullen moeten 'heruitvinden', precies zoals dat het geval is met onze politieke partijen, de werking van onze instellingen en onze overheden. In alle opzichten staan we voor de zwaarste politieke opgave sinds de dagen van Montesquieu die ons steeds minder kan helpen, als we oplossingen zoeken voor de politieke knelpunten en uitdagingen van de 21ste eeuw.

EEN LIBERALE UITDAGING VAN FORMAAT

Zijn de liberale partijen klaar voor die uitdaging? Beseffen ze in voldoende mate, wat er op het spel staat? Zijn ze creatief genoeg om ook de fundamenten aan een analyse te onderwerpen? En hebben ze de politieke moed om ook op het publieke forum de bakens te verzetten en nieuwe wegen in te slaan?

De nieuwe synthese, het nieuwe maatschappijmodel dat in vele landen valt te ontwaren, is onmiskenbaar van liberale signatuur. Aan de fundamenten van de vrije markt,

de vrije onderneming en de politieke rechten en vrijheden wordt door niemand meer getornd. Dat is ooit anders geweest. In feite leven we in de meest liberale wereld die we ooit hebben gekend. Alleen wordt die nieuwe synthese in vele landen door andere partijen gedragen die zo ver in liberale richting zijn opgeschoven dat buitenstaanders nauwelijks nog het verschil merken. Helaas vrees ik dat die ontwikkeling ook de fout is van de liberale partijen zelf die te weinig weerwerk leveren en die hun liberale overtuiging te gemakkelijk aan andere partijen overlaten.

Misschien denken liberale partijen te vlug dat andere partijen hun programma hebben overgenomen en het dus weinig verschil uitmaakt wat zij daar nog over te zeggen hebben. In dat geval leggen we de lat wel erg laag. De nieuwe synthese die we in diverse landen zien ontstaan mag dan al liberale accenten leggen, de volheid van onze liberale visie is evenwel nog iets anders. Me dunkt dat er vooral op het politieke vlak nog een hele weg valt af te leggen. Aan zichzelf overgelaten is de vrije markt alleen een karikatuur van het liberalisme. En er enkel op basis van de vrije markt van uitgaan dat we in een liberale wereld leven, is een fata morgana. Ook het politieke werk moet worden voortgezet. Onze visie op de staat, de overheid, de democratie is in deze tijd, op de rand van twee eeuwen dringend aan bijstelling en uitvoering toe. Want op dat vlak staan we nauwelijks verder dan twee-, driehonderd jaar geleden, ten tijde van Montesquieu.

Het is op dit punt dat de liberale partijen thans het verschil kunnen maken. Het komt erop aan nieuwe wegen in te slaan en naast het economische liberalisme ook een vernieuwd politiek liberalisme uit te tekenen. Een politiek liberalisme dat naar mijn inzichten de democratie moet omvormen tot een evenwichtig, uitgebalanceerd geheel van democratische instrumenten die elkaar aanvullen en die zowel aan het volk als aan de burgers, zowel aan de meerderheid als aan het individu de mogelijkheid verschaffen daadwerkelijk te participeren aan het maatschappelijk leven en het politiek besluitvormingsproces. Deze nieuwe democratie zal èn een parlementaire èn een referendumdemocratie zijn. Een democratie ook die bij meerderheid beslist en een democratie die aan elke burger het recht geeft een meerderheidsbeslissing

gerechtelijk aan te vechten (Constitutioneel Hof). De moderne democratie is niet één vorm van democratische inspraak, maar zal onvermijdelijk een veelvoud van inspraakkanalen omvatten. Ik herhaal dat om dit punt te realiseren nog alles te doen is. Nochtans ben ik ervan overtuigd dat alleen de liberale partijen dit kunnen doen, omdat het liberale gedachtegoed op politiek vlak de ruimste perspectieven biedt.

Alleen veronderstelt dit perspectief dat we die rol ook actief opnemen, dat we oude zekerheden en vermolde veto's durven los te laten en nieuwe bondgenoten zoeken onder vernieuwers die ook vanuit andere politieke tradities deze weg willen inslaan. Maar vooral veronderstelt dit perspectief dat we onze eng-nationale grenzen laten vallen, dat we elkaar opzoeken, elkaar bevragen, naar elkaar luisteren en de internationale verbanden, waaraan we deelnemen, zo uittekenen dat ieder zijn inbreng zal hebben.

En in dat verband maak ik mij grote zorgen over morgen, in het bijzonder over de Intergouvernementele Conferentie (IGC) die in februari 2000 is gestart. Dankzij een grote samenwerking tussen Nederland, België en Luxemburg kon tijdens de EU-top in Helsinki, in december 1999, de agenda van die conferentie worden opengehouden. De strijd is echter verre van beslecht. Het ook aan bod laten komen van de minder grote landen of minderheidsstrekkingen moet voor mij de uitkomst van die conferentie blijven. En in mijn opinie veronderstelt dit steeds duidelijker dat naast een voorzichtig omspringen met gekwalificeerde meerderheden, ook de mogelijkheid van de versterkte samenwerking tussen een beperkt aantal lidstaten moet worden vergemakkelijkt, zeker wanneer wij in een Unie van achtentwintig lidstaten zullen leven. De uitbreiding mag immers niet ten koste gaan van de kleinere lidstaten. Daarom moeten wij vasthouden aan het behoud van één Europees Commissaris per lidstaat. Daarom ook hebben minder grote lidstaten er geen belang bij om de doos van Pandora die de stemmenherweging binnen de Raad van Ministers is, te openen. Van-

daar ons idee om voorrang te geven aan een demografische toetsing via de zg. 'dubbele meerderheid'.⁴

Hoe dan ook, als er al iets duidelijk is van de politieke contouren van morgen, dan is het wel de internationale en supranationale samenhang. De politieke vernieuwing die we zoeken, zal een 'globale' vernieuwing zijn en zal minstens echo's oproepen elders in de wereld.

Als ik de voorzitter van de Vlaamse Liberalen en Democraten (VLD), Karel de Gucht, mag parafraseren: 'Er zijn geen eilanden meer'. Niet in Europa, maar ook niet elders in de wereld. Het kroonsymbool van deze eilandloze wereld is het netwerk. We zullen dat netwerk hard nodig hebben om samen de nooit geziene uitdaging op te nemen 'een liberale wereldpolitiek' op te bouwen.

Mag ik het tot slot zo uitdrukken: De *Weltmarkt* is er al. De *Weltgeist* moet nog komen. De kloof tussen de economische en de politieke wereldorde moet worden overbrugd. Als we die kloof niet vanuit het primaat van de politiek overbruggen, zullen andere krachten dat in onze plaats doen. Het zal dus van ons afhangen, of het een liberale *Weltgeist* is die onze toekomst gaat bepalen.

NOTEN

1. Dit artikel is een bewerking van een toespraak, welke dhr. Verhofstadt op 13 december 1999 hield te Den Haag tijdens een bijeenkomst van de Liberale Internationale.
2. De 'crisisbelasting' is een aanvullende heffing van 3% die wordt ingehouden op het belaste inkomen (vóór verrekening van voorheffingen, doch met aftrek van inkomsten uit roerende goederen).
3. Letterlijk vertaald: 'Literaire salons'.
4. Stemming bij dubbele meerderheid wil zeggen dat men bij stemming binnen de Raad het aantal inwoners van een EU-lidstaat een gewichtige rol laat spelen.

Z.E. dhr. G.M.M.L. Verhofstadt is Eerste Minister van het koninkrijk België.

GEORGANISEERD LIBERALISME

Enkele bevindingen van een onderzoek onder VVD-leden

JOOP VAN HOLSTEYN EN RUUD KOOLE



In het voorjaar van 1999 werd in het kader van het onderzoeksproject 'Partijleden: Recruitering en Motivering' een steekproef onder een aantal leden van VVD, PvdA, CDA en D66 gehouden met het doel inzicht te verwerven in de motieven van burgers om lid te worden van een politieke partij. Zij ontvingen allen een identieke vragenlijst en op basis van de geretourneerde gegevens werd door de onderzoekers een profielschets gemaakt van de leden van de vier partijen. In het nu volgende artikel schetsen de auteurs, die tevens het onderzoek verrichtten, de bevindingen met betrekking tot de VVD-leden. Hierbij zal vooral worden ingegaan op de waardering van het fenomeen 'politieke partij'.

INLEIDING

'Ik vind dat je partijlid behoort te zijn. Dat is een kwestie van goed burgerschap. Zoals ik ook lid ben van een omroep, de VPRO. Ik ben lid van twee vakbonden: De FNV en het CNV. Ik voelde me zonder een politieke partij een *free rider*', aldus minister van Financiën Zalm in een interview eind vorig jaar. Hij sprak daarin over zijn lidmaatschap van de VVD.¹ Maar niet elke Nederlandse burger is de overtuiging van Zalm toegedaan; momenteel is nog geen 3 procent van de kiezers lid van een politieke partij. Ook lang niet alle VVD-kiezers volgen Zalm. Het aantal van 51.265 leden dat de VVD eind 1998 telde, correspondeerde met nog geen 2,5 procent van de 2.124.971 kiezers die bij de Tweede-Kamerverkiezingen eerder dat jaar op de partij stemden. En net als andere (grote) partijen wordt de VVD geconfronteerd met

ledenverlies. Het aantal leden in 1998 bedroeg de helft van het ledenbestand in het topjaar 1982 en was eind 1999 verder gedaald naar 49.000. Weliswaar was de VVD daarmee nog steeds de derde partij voor wat betreft de omvang van het ledenbestand, na het CDA met 86.000 leden eind 1998 en 82.000 een jaar later en de PvdA met 61.600 in 1998 en 61.000 per 1 november 1999, maar de groei die zich vanaf begin jaren zeventig had voorgedaan, was volledig verdwenen.²

Zalms ontboezeming is niet alleen opmerkelijk vanwege zijn uitdrukkelijke verbinding van goed burgerschap met het partijlidmaatschap. Zij valt ook op, omdat het juist een liberaal is die deze opmerking maakt. De waardering van het fenomeen politieke partij bij Zalms partij is eveneens opvallend groot, getuige het verkiezingsprogramma van 1998. Daarin stelt de partij: 'Politieke partijen zijn de belangrijkste schakel tussen overheidsbestuur en de burgers' (artikel 2.16). Hoe anders was de houding van liberalen ten aanzien van partijvorming aan het einde van de negentiende eeuw! Zowel door hun nadruk op de mens als individu als door hun visie op Thorbeckes parlementaire stelsel, waarin voor politieke partijen die tussen kiezers en gekozenen staan eigenlijk geen plaats was, hadden vele liberalen destijds de nodige afkeer van partijorganisatie. Toen de liberalen uitgedaagd werden door de opkomst van andere politieke partijen, konden ook zij niet om partijvorming heen, maar het was met aanzienlijke weerzin. Die weerzin is in de loop van de twintigste eeuw verdwenen. Terwijl liberalen zich honderd jaar geleden verzetten tegen de opkomst van partijen, blijken zij tegenwoordig in het geweer te komen tegen de veronderstelde neergang van partijen. Voeren zij hierbij

opnieuw een achterhoedegevecht? Komt door de terugloop van het ledental de positie van partijen niet ernstig onder druk te staan? Klaas Groenveld, directeur van de Teldersstichting, verklaarde de achteruitgang van het ledental onlangs uit de neiging van beleidsmakers om steeds meer rechtstreeks met kiezers en met belangengroepen te communiceren. Deelname aan de activiteiten van belangengroepen heeft dan een hoger rendement dan het lidmaatschap van een politieke partij.³

De VVD reageert op de krimp van het ledenbestand met enerzijds een pleidooi voor sponsoring van partijactiviteiten door het bedrijfsleven, omdat die krimp immers ook de financiële basis van de partij doet versmallen. Anderzijds probeert zij de huidige leden te behouden en nieuwe te werven. Die laatste reactie kan trouwens op heel wat meer instemming van andere partijen rekenen dan de eerste.

Voor partijen die niet alleen leden willen werven, maar ook bestaande leden willen behouden, is een antwoord op de vraag, waarom mensen eigenlijk partijlid zijn van groot belang. Om onder meer deze vraag te kunnen beantwoorden, is in het voorjaar van 1999 een onderzoek gehouden onder partijleden van VVD, PvdA, CDA en D66 (zie voor enige uitleg over de opzet en uitvoering van dit onderzoek het appendix bij dit artikel). In dit artikel wordt een beknopt en inhoudelijk beperkt eerste verslag gedaan van dit onderzoek, toegespitst op de VVD.⁴ Wie zijn de leden van de VVD? Hoe kijkt de moderne liberaal tegen partijen en het partijlidmaatschap aan? En waarom zijn zij zelf eigenlijk ooit lid geworden en zijn zij dat gebleven? Anders gezegd: Hoe typisch is Zalm's ontboezeming over zijn partijlidmaatschap voor de overige leden van de VVD?

LEDEN VAN DE VVD: EEN PROFIELSCHETS

Er zijn tussen partijleden uiteraard de nodige onderlinge verschillen, maar op basis van het ledenonderzoek kunnen we een profiel van het modale VVD-lid schetsen, te beginnen met enkele **demografische kenmerken**.⁵ Dan zien we, gelet op het *geslacht* van de leden, dat mannen met een aandeel van 69 procent getalsmatig zwaar domineren. In het CDA en de PvdA zien we eveneens een duidelijke oververtegenwoordiging van mannen onder de partijleden (76 resp. 64 procent). En bij zowel

deze partijen als bij de VVD is daar in de afgelopen jaren nauwelijks verandering in gekomen: Onderzoek uit 1986 geeft een vergelijkbare scheve verhouding tussen mannen en vrouwen voor VVD, PvdA en CDA.⁶ Alleen bij D66 lijkt zich een verandering te hebben voorgedaan: De mannelijke oververtegenwoordiging van 1986 (73 procent) blijkt in 1999 vrijwel te zijn verdwenen (52 procent mannen).

De leden van de VVD zijn wat *leeftijd* betreft aan de oude(re) kant. Van de aan ons onderzoek deelnemende leden is een meerderheid van 55 procent voor 1944 geboren. Alleen bij het CDA stamt een groter deel van de leden uit die jaren (68 procent), bij PvdA en D66 gaat het om resp. 43 en 28 procent. Anderzijds kent de VVD maar weinig leden die na 1965 het levenslicht zagen, te weten 8 procent, en dat is net zoveel als bij de PvdA. Het CDA moet het doen met 4 procent leden in deze leeftijdsgroep, terwijl D66 hier met 21 procent juist een vrij groot deel van haar leden vindt. Van een sterke vergrijzing van de leden lijkt overigens geen sprake: In 1986 was 9 procent van de leden dertig jaar of jonger en was een meerderheid van 55 procent de vijftig gepasseerd. Ook gelet op hun *opleiding* zien we geringe verschillen tussen het ledenbestand van 1986 en dat van 1999. In 1999 heeft iets meer dan de helft (55 procent) een opleiding aan HBO of universiteit gevolgd, in 1986 was dat de helft (51 procent). Ook bij PvdA en D66 zien we dat leden met een dergelijk hoog opleidingsniveau met 58 respectievelijk zelfs 82 procent in 1999 in de meerderheid zijn. Bij het CDA vormden zulke leden met 36 procent de grootste groep maar geen meerderheid; het CDA heeft naast een relatief oud ook een (daarmee samenhangend) relatief laag opgeleid ledenbestand.

De VVD is in naam een volkspartij. Indien dit begrip wordt verstaan als een partij, waarvan de sociale samenstelling van het ledenbestand een afspiegeling vormt van de samenstelling van de gehele bevolking⁷, dan is de vraag naar de *sociale klasse*, waartoe de leden zichzelf rekenen interessant. Hoewel wat meer leden het antwoord op deze vraag schuldig bleven dan dat op andere vragen, wijst het beeld dat ontstaat op basis van verkregen antwoorden bepaald niet op de VVD als volkspartij (in de zojuist omschreven betekenis). Bij alle partijen is weliswaar het grootste deel van de leden van mening te behoren tot de middenklasse, maar bij de VVD is tevens een

relatief groot deel van oordeel tot de hogere klasse te behoren. Van de VVD-leden rekent 22 procent zich tot deze klasse (in 1986 12 procent), 48 procent tot de hogere middenklasse (1986: 47), en 29 procent tot de gewone middenklasse (1986: 38). Dan resteert in 1999 één procent van de leden dat zich tot de (hogere) arbeidersklasse rekent. Bij andere partijen zijn trouwens ook niet veel leden te vinden die zich tot de (hogere of gewone) arbeidersklasse rekenen: In totaal 3 procent bij D66, 8 procent bij het CDA en 22 procent bij de PvdA.

Als we vervolgens gaan naar de *godsdienst* of levensbeschouwelijke groepering, waartoe de leden zeggen te behoren, dan zien we dat de helft (48 procent) van de VVD-leden zegt niet tot enige religie te behoren. De andere helft verdeelt zich over Nederlands-hervormden (23 procent), rooms-katholieken (18 procent), gereformeerden (1 procent) en mensen met een andere godsdienst of levensbeschouwing, bijvoorbeeld het humanisme (10 procent). Bij PvdA en D66 zien we wat meer leden zonder religie dan bij de VVD (te weten 64 resp. 59 procent) en iets minder Nederlands-hervormden (12 resp. 9 procent). Het CDA wijkt, en dat mag niet echt verrassend heten, op dit punt sterk af van de andere drie partijen: Vrijwel geen leden zonder religie en een aanzienlijk aandeel van katholieken onder de leden (45 procent, naast 20 procent Nederlands-hervormden en 32 procent gereformeerden).

Bij een groot deel van de leden van de VVD ploft 's ochtends *De Telegraaf* op de deurmat, en/of 's avonds *NRC Handelsblad*. Dat zijn, waar het gaat om het *mediagebruik* van de VVD'ers althans de meest gelezen landelijke dagbladen; het genoemde ochtendblad wordt gelezen door 37 procent, de avondkrant door 39 procent. Bij PvdA'ers zijn de meest gelezen landelijke dagbladen *De Volkskrant* (44 procent) en *NRC Handelsblad* (20 procent), bij CDA'ers, die relatief veel regionale en lokale kranten lezen, *Trouw* (28 procent) en *NRC Handelsblad* (13 procent), en bij leden van D66 *NRC Handelsblad* (46 procent) en *De Volkskrant* (36 procent). Wat omroepen betreft zien we dat de AVRO het meest genoemd wordt als de omroepvereniging, waar men lid van is (27 procent), op afstand gevolgd door de TROS (8 procent). De voorkeur van Zalm, die aangaf lid van de VPRO te zijn, wordt door 7 procent van zijn partijgenoten gedeeld. In

de voorkeur voor omroepverenigingen zijn niet alleen bij de VVD sporen van een meer verzuild verleden te vinden: Bij PvdA'ers staat de VARA bovenaan (48 procent; gevolgd door de VPRO met 32 procent), bij CDA'ers zijn de meest populaire omroepen NCRV (42 procent) en KRO (26 procent). Onder D66'ers gaf 40 procent aan lid van de VPRO te zijn en 11 procent noemde (ook) de VARA.

Als goed burger zei Zalm ook nog eens lid te zijn van zowel FNV als CNV. Dat doen maar weinig VVD'ers hem na. Op de vraag of men lid was van een vakvereniging of een beroepsorganisatie, gaf 36 procent van zijn partijgenoten een bevestigend antwoord⁸ - en dan gaat het om een breder scala aan organisaties dan slechts vakbonden.⁹ Niet meer dan 2 procent van de VVD'ers was lid van meer dan één organisatie op het terrein van arbeid en beroep. Dat lidmaatschap van meerdere vakverenigingen of beroepsorganisaties kwam over de hele linie op slechts heel beperkte schaal voor, maar leden van de andere drie onderzochte partijen waren wel vaker lid van één zo'n organisatie. Van de leden van de PvdA zei 61 procent hiervan lid te zijn, van de CDA'ers 50 procent, en van de D66'ers 38 procent.

We ronden de schets van het profiel van VVD-leden af met enkele algemene **politieke oriëntaties**, te weten de mate van (post)materialisme en opvattingen in termen van links en rechts.¹⁰ Volgens de Amerikaanse politicooloog Ronald Inglehart hebben we reeds geruime tijd te maken met een stille revolutie, bestaande uit een langzame, maar voortdurende verschuiving in het waardepatroon van burgers in (met name) westerse democratische landen. Waar vroeger prioriteit werd verleend aan de realisatie van materiële zaken, zou tegenwoordig, als gevolg van een socialisatieproces gedurende een periode, waarin dergelijke zaken als voor zeker konden worden aangenomen, meer en meer waarde worden gehecht aan postmateriële waarden en doelen. Dat alles zou voor een nieuwe scheidslijn in de politiek zorgen. Zg. 'materialisten' zouden voorrang geven aan (de realisatie van) materiële zaken als economische groei, lage inflatie en de handhaving van orde en gezag; zg. 'postmaterialisten' aan zaken als meer inspraak voor burgers, vrijheid van meningsuiting en een schoon milieu. De leden van de VVD laten zich indelen in deze termen, maar een overgrote meer-

derheid (82 procent) blijkt een gemengd waardepatroon te hebben. Zuivere postmaterialisten maken slechts 8 procent van de leden uit, zuivere materialisten niet meer dan 11 procent. Van de vier onderzochte partijen lijkt de VVD op dit punt nog het meest op het CDA. PvdA en vooral D66 onderscheiden zich van deze twee partijen door het grotere aandeel postmaterialisten onder hun leden (31 procent bij de PvdA, 41 procent bij D66).

Volgens Inglehart zou de door hem 'ontdekte' en beschreven scheidslijn bestaande scheidslijnen, zoals die tussen 'links' en 'rechts', aan belang doen inboeten. Los van de vraag, of dat daadwerkelijk het geval is (geweest), is het zo dat nog altijd verreweg de meeste burgers in Nederland over 'de politiek' denken en spreken in termen van *links en rechts*. VVD'ers hebben evenmin moeite zichzelf in die termen te duiden. Maar dat gebeurt dan wel vooral in termen van rechts. Gevraagd naar de eigen positie op een (tienpunts) links-rechtsschaal, plaatst ongeveer drie kwart der leden zich op gematigd rechtse posities (74 procent op posities 6, 7 en 8) en nog eens 11 procent ziet zichzelf als uitgesproken rechts (posities 9 en 10). Een bescheiden minderheid (15 procent) geeft aan gematigd links te zijn (posities 3, 4 en 5). Een kleine vijftien jaar geleden plaatste het merendeel van de VVD-leden zichzelf eveneens aan de rechterkant van het politieke spectrum, maar toen was het aandeel uitgesproken rechtse leden iets groter dan in 1999 (1986: 19 procent; 67 procent gematigd rechts). In 1999 hebben de vier onderzochte partijen overigens elk een eigen profiel in termen van links en rechts: De PvdA is althans wat leden (in de ogen van die leden zelf) betreft de linkse partij (29 procent op 1 en 2; 67 procent op 3, 4 en 5); D66 is volgens de eigen leden de partij iets links van het midden (73 procent op 3, 4 en 5; 20 procent op 6, 7 en 8); het CDA is volgens CDA'ers de middenpartij (44 procent gematigd links, 48 procent gematigd rechts), en de VVD is dan de rechtse partij, gezien de zelfplaatsingen van de leden ervan.

Het modale lid van de VVD kent al met al een eigen profiel dat op diverse punten lijkt op dat van leden van andere partijen als PvdA, CDA en D66, maar in zijn totaliteit toch een eigen gezicht oplevert. Het gaat om een wat oudere, niet-godsdienstige man die een opleiding op

HBO- of universitair niveau heeft genoten en zichzelf tot de hogere (midden)klasse rekent. Hij leest *De Telegraaf* en/of *NRC Handelsblad* en is lid van de AVRO. Wat zijn politieke waarden betreft laat hij zich niet eenduidig kennen als 'materialist' of 'postmaterialist', maar in de meer bekende links-rechts terminologie is hij duidelijk (gematigd) rechts.

POLITIEKE PARTIJEN EN PARTIJLEDEN

Nu we een globaal beeld hebben van de VVD'er 'als mens' veranderen we van perspectief en kijken we naar de meningen van VVD-leden ten aanzien van politieke partijen en het partijlidmaatschap. We beginnen met het *eigen lidmaatschap* en constateren dat VVD'ers in grote meerderheid geen plannen hebben om hun partijlidmaatschap op te zeggen.¹¹ Op de vraag, hoe (on)waarschijnlijk men het van zichzelf acht het partijlidmaatschap te beëindigen geeft 16 procent aan dit uitgesloten te achten en heeft 71 procent daar momenteel geen enkele behoefte aan. Van de overigen geeft één op de tien leden aan meer dan eens te overwegen het lidmaatschap op te zeggen en een enkeling (3 procent) zette een kruisje bij het antwoord 'ik denk dat ik binnenkort opzeg'. Dat het onder de huidige leden met betrekking tot hun partijband redelijk goed zit, wordt onderstreept door de antwoorden op de vraag, hoe overtuigd men zichzelf acht als aanhanger van de partij. Een grote minderheid van 43 procent zegt 'zeer overtuigd' te zijn en de helft (51 procent) acht zichzelf 'tamelijk overtuigd'; slechts een heel kleine minderheid van 6 procent vindt zichzelf eigenlijk 'een niet zo overtuigde aanhanger'. Vooral door het relatief grote aantal zeer overtuigde aanhangers onder de leden stelt de VVD de andere onderzochte partijen op dit punt enigszins in de schaduw: Van de PvdA-leden zegt 24 procent zeer en 62 procent tamelijk overtuigd te zijn, van de CDA-leden 33 respectievelijk 55 procent en van de D66-leden 30 en 59 procent.

Men is niet van plan het lidmaatschap te beëindigen en acht zichzelf behoorlijk overtuigd als aanhanger van de VVD, maar dat betekent nog niet dat men als partijlid actief is. Verreweg de meeste leden van de VVD besteden niet of nauwelijks tijd aan het partijlidmaatschap en het werk voor de partij. Een ruime meerderheid van 64 procent is hier helemaal geen tijd aan kwijt en voor 16 pro-

cent gaat het om zo ongeveer tot 5 uur gemiddeld per maand. Voor de overige 20 procent gaat het om meer dan 5 uur per maand. Dit beeld (op basis van het aantal uren dat men als lid besteedt) van inactivisme is niet uniek voor de VVD: Bij PvdA en CDA zien we een vrijwel identiek patroon. Het is alleen bij D66 - de partij met de minste leden die wellicht een stapje meer moeten zetten om de diverse werkzaamheden gedaan te krijgen - dat wat meer mensen enige tijd besteden aan het werk voor de partij of aan activiteiten samenhangend met hun partijlidmaatschap.

De onderzochte leden zijn zich overigens wel bewust van het feit dat zij zich als partijlid weinig actief betonen. De antwoorden op de vraag, hoe actief men zich acht als lid van de VVD passen althans keurig bij het beeld gebaseerd op aan partijwerk bestede uren. Bijna de helft van de VVD'ers (47 procent) geeft aan '(vrijwel) niet actief' te zijn als lid en nog eens een kwart laat weten 'niet zo actief' te zijn. Dan blijft ruim een kwart van de leden over en daarvan acht 20 procent zich 'tamelijk actief' en de kleinste groep (van 9 procent) is van zichzelf van mening 'zeer actief' te zijn. Bij de andere onderzochte partijen is het beeld niet wezenlijk anders, al schatten D66'ers hun eigen activisme, en ook dat sluit aan bij het beeld gebaseerd op de uren die men aan partijwerk zegt kwijt te zijn, iets hoger in.

Niet alleen zijn veel VVD-leden niet of nauwelijks actief binnen hun partij, maar op individueel niveau lijkt hun activisme de laatste jaren ook wat te zijn teruggelopen. Op de vraag, of men tegenwoordig als lid actiever, ongeveer even actief als of minder actief dan in het verleden (een jaar of vijf geleden) was, laat een forse minderheid van 39 procent weten dat men nu minder actief is. Een vrijwel even grote groep laat weten dat men nu even actief is als toen en een geringer deel der leden (15 procent) geeft aan dat men nu juist actiever is dan een aantal jaren terug.¹² Er zijn dus meer leden minder actief geworden dan dat er actiever geworden zijn - en deze constatering geldt niet alleen voor de VVD, maar evenzeer voor PvdA, CDA en D66.

We verruimen de blik. Zoals gezegd hadden vele liberalen in een ver verleden om diverse redenen grote moeite met het verschijnsel 'politieke partij'. Dat is nu heel anders; zie o.a. de uitlatingen van een VVD-promi-

nent als Zalm, zie het VVD-verkiezingsprogramma voor 1998. Maar hoe wordt over dergelijke zaken gedacht onder gewone leden? Hoewel ons onderzoek primair gericht is op de recrutering en motivering van partijleden, zijn in de vragenlijst diverse vragen opgenomen die in ieder geval een indruk geven van hoe VVD'ers anno 1999 denken over partijleden en partijen in het algemeen. In tabel I zijn enkele van deze gegevens samengebracht.

We vallen met de deur in huis en constateren dat leden van de VVD in grote eensgezindheid positief oordelen over het belang van politieke partijen. Met de stelling dat politieke partijen van wezenlijk belang zijn voor de goede werking van de democratie in ons land blijkt meer dan 90 procent het (helemaal) eens te zijn. De waardering van partijen wordt breed gedeeld: Ook onder de leden van de andere (onderzochte) partijen is een zo grote meerderheid hiervan overtuigd. Het zijn trouwens niet alleen de leden die, ondanks in het maatschappelijke en politieke debat steeds vaker klinkende kritiek op de rol en het functioneren van partijen, overtuigd zijn van het belang van partijen. Op basis van het Nationaal Kiesonderzoek 1998 (NKO98) kan worden geconcludeerd dat in de ogen van een overgrote meerderheid van het electoraat partijen nodig zijn om het politieke stelsel te laten werken. In het NKO98 werd de ondervraagden het volgende voorgelegd: 'Sommige mensen vinden dat politieke partijen nodig zijn om ons politieke stelsel te laten werken. Anderen vinden dat politieke partijen in ons land niet nodig zijn. Op deze kaart betekent 1 dat politieke partijen nodig zijn en 5 dat politieke partijen niet nodig zijn.' Van de ondervraagden koos een meerderheid van 60 procent voor positie 1 en nog eens bijna 30 procent voor positie 2.¹³ Ook op het niveau van 'gewone' kiesgerechtigden blijkt dus een zeer grote meerderheid overtuigd van het belang van politieke partijen voor het adequaat functioneren van het politieke stelsel zoals we dat momenteel in Nederland kennen.

Partijen zijn belangrijk, maar voor hun aanzien zou het goed zijn, als ze wat meer leden zouden hebben. Een meerderheid van de VVD-leden betuigt althans instemming met de stelling dat naarmate een partij meer leden heeft, deze partij ook meer aanzien geniet (12 procent helemaal eens, 46 procent eens). De instemming is niet

Tabel 1 Meningen over partijen en het partijlidmaatschap bij leden van VVD PvdA, CDA en D66

	partijleden van			
	VVD	PvdA	CDA	D66
<p>* <i>Politieke partijen zijn van wezenlijk belang voor de goede werking van de democratie in ons land.</i></p> <p>- helemaal mee oneens</p> <p>- mee oneens</p> <p>- deels mee eens, deels mee oneens</p> <p>- mee eens</p> <p>- helemaal mee eens</p> <p>totaal</p> <p>N=</p>	<p>2</p> <p>1</p> <p>5</p> <p>42</p> <p>50</p> <p>100%</p> <p>623</p>	<p>1</p> <p>2</p> <p>5</p> <p>43</p> <p>49</p> <p>100%</p> <p>725</p>	<p>2</p> <p>1</p> <p>3</p> <p>45</p> <p>49</p> <p>100%</p> <p>588</p>	<p>1</p> <p>2</p> <p>8</p> <p>37</p> <p>53</p> <p>101%</p> <p>899</p>
<p>* <i>Naarmate een partij meer leden heeft, heeft die partij meer aanzien.</i></p> <p>- helemaal mee oneens</p> <p>- mee oneens</p> <p>- deels mee eens, deels mee oneens</p> <p>- mee eens</p> <p>- helemaal mee eens</p> <p>totaal</p> <p>N=</p>	<p>4</p> <p>12</p> <p>27</p> <p>46</p> <p>12</p> <p>101%</p> <p>615</p>	<p>4</p> <p>13</p> <p>29</p> <p>44</p> <p>11</p> <p>101%</p> <p>712</p>	<p>4</p> <p>13</p> <p>29</p> <p>43</p> <p>12</p> <p>101%</p> <p>578</p>	<p>4</p> <p>23</p> <p>33</p> <p>34</p> <p>6</p> <p>100%</p> <p>888</p>
<p>* <i>Gewone partijleden weten beter wat er onder de bevolking leeft dan gekozen volksvertegenwoordigers.</i></p> <p>- helemaal mee oneens</p> <p>- mee oneens</p> <p>- deels mee eens, deels mee oneens</p> <p>- mee eens</p> <p>- helemaal mee eens</p> <p>totaal</p> <p>N=</p>	<p>3</p> <p>26</p> <p>46</p> <p>17</p> <p>9</p> <p>101%</p> <p>611</p>	<p>5</p> <p>24</p> <p>44</p> <p>20</p> <p>8</p> <p>101%</p> <p>710</p>	<p>2</p> <p>22</p> <p>46</p> <p>23</p> <p>7</p> <p>100%</p> <p>580</p>	<p>7</p> <p>35</p> <p>41</p> <p>14</p> <p>4</p> <p>101%</p> <p>892</p>
<p>* <i>Verkozen afgevaardigden van [partij] moeten zich meer laten leiden door partijleden dan door kiezers.</i></p> <p>- helemaal mee oneens</p> <p>- mee oneens</p> <p>- deels mee eens, deels mee oneens</p> <p>- mee eens</p> <p>- helemaal mee eens</p> <p>totaal</p> <p>N=</p>	<p>8</p> <p>42</p> <p>30</p> <p>18</p> <p>2</p> <p>100%</p> <p>598</p>	<p>9</p> <p>37</p> <p>34</p> <p>19</p> <p>2</p> <p>101%</p> <p>680</p>	<p>6</p> <p>41</p> <p>33</p> <p>18</p> <p>2</p> <p>100%</p> <p>533</p>	<p>7</p> <p>42</p> <p>32</p> <p>18</p> <p>2</p> <p>101%</p> <p>863</p>
<p>* <i>Elk partijlid dient in gesprekken met familie, vrienden en collega's te werven voor zijn partij.</i></p> <p>- helemaal mee oneens</p> <p>- mee oneens</p> <p>- deels mee eens, deels mee oneens</p> <p>- mee eens</p> <p>- helemaal mee eens</p> <p>totaal</p> <p>N=</p>	<p>17</p> <p>41</p> <p>30</p> <p>10</p> <p>2</p> <p>100%</p> <p>613</p>	<p>18</p> <p>48</p> <p>25</p> <p>8</p> <p>1</p> <p>100%</p> <p>711</p>	<p>8</p> <p>35</p> <p>35</p> <p>18</p> <p>4</p> <p>100%</p> <p>570</p>	<p>23</p> <p>52</p> <p>20</p> <p>5</p> <p>1</p> <p>101%</p> <p>892</p>
<p>* <i>Ik ben er trots op lid van [partij] te zijn.</i></p> <p>- dat is niet zo</p> <p>- dat is zo</p> <p>totaal</p> <p>N=</p>	<p>26</p> <p>74</p> <p>100%</p> <p>559</p>	<p>33</p> <p>67</p> <p>100%</p> <p>662</p>	<p>28</p> <p>72</p> <p>100%</p> <p>513</p>	<p>12</p> <p>88</p> <p>100%</p> <p>835</p>

Bron: Partijledenonderzoek Leiden 1999

geheel onverdeeld, maar er zijn tegelijkertijd slechts weinig VVD'ers die het (helemaal) oneens zijn met de stelling (16 procent). Ook op dit punt verschillen leden van de VVD weinig met die van PvdA, CDA en D66, al is de laatste groep leden iets sceptischer met betrekking tot de relatie tussen ledental en aanzien. Het is heel wel denkbaar dat het geringere ledental van D66 hierbij een rol speelt: Instemming met de stelling zou immers minder aanzien voor D66 impliceren.

Politieke partijen waren ooit in de ogen van liberalen omstreden vanwege hun kwalijk geachte positie tussen kiezers en verkozenen. De in het onderzoek opgenomen stelling 'Gewone partijleden weten beter wat er onder de bevolking leeft dan gekozen volksvertegenwoordigers' heeft betrekking op deze problematiek. De meningen over de stelling blijken verdeeld, al wordt onder VVD'ers (evenals onder de leden van de andere drie partijen) door de grootste groep een genuanceerd oordeel gegeven; zij zijn het er deels mee eens, deels mee oneens. De overige leden houden elkaar in hun oordeel min of meer in evenwicht. Onder VVD'ers is 29 procent het (helemaal) oneens met de stelling en 26 procent (helemaal) eens, onder PvdA'ers gaat het om 29 respectievelijk 28 procent, onder CDA'ers om 24 en 30 procent en onder leden van D66 om 42 en 18 procent. Het is dus met name onder D66'ers dat een relatief grote groep het oneens is met de mening dat partijleden beter weten dan verkozenen wat 'de mensen in het land' denken en willen, hetgeen opvallend is te noemen voor een partij die aan de rechtstreekse invloed van gewone leden op de koers van de partij altijd veel waarde zegt te hechten.

Meer nog dan ten opzichte van verkozenen, is de positie van partijleden ondergeschikt aan die van kiezers. Als verkozen afgevaardigden zich al moeten laten leiden door andere groepen mensen van hun partij, dan eerder door kiezers dan door partijleden. Met de stelling dat zij zich juist meer moeten laten leiden door partijleden is de helft van de VVD-leden het (helemaal) oneens en tegenover deze groep staat een minderheid van 20 procent die het hier (helemaal) mee eens is. Ook in de andere onderzochte partijen zijn meer leden te vinden die menen dat partijleden zeker geen voorrang hebben op kiezers dan dat juist partijleden in voorkomende gevallen richtingge-

vend dienen te zijn voor verkozen afgevaardigden van hun partij.

Het in algemene termen aanzienlijke belang dat aan partijen en partijleden wordt toegeschreven, vertaalt zich echter niet direct in persoonlijke actie. Het winnen van mensen voor de goede zaak gaat velen toch te ver, gezien de reacties op de stelling dat elk partijlid in gesprekken met familie, vrienden en collega's dient te werven voor zijn partij. Van de leden van de VVD is niet meer dan 12 procent het (helemaal) eens met deze stelling; zij staan duidelijk in de schaduw van de leden die het hier juist (helemaal) mee oneens zijn (totaal 58 procent). Ook onder de leden van de andere onderzochte partijen vindt het idee dat elk partijlid in zijn directe omgeving zieltjes dient te winnen weinig populair. En dat is zo ondanks het feit dat een meerderheid van de partijleden wel degelijk trots is op het partijlidmaatschap.¹⁴ Drie kwart van de VVD-leden zegt er trots op te zijn dat men lid is van de VVD. Bij de andere onderzochte partijen zien we eveneens ruime meerderheden (PvdA 67 procent; CDA 72 procent; D66 88 procent) die aangeven trots te zijn op het lidmaatschap van hun partij.

Men is in meerderheid trots op het lidmaatschap van de VVD en er zullen dan ook goede redenen geweest zijn om zich ooit bij de partij aan te sluiten en er nog steeds lid van te zijn. Maar er kunnen tal van uiteenlopende redenen zijn om zich als lid bij een partij aan te melden. Op basis van ons onderzoek kan een beeld worden geschetst van de motieven die de huidige leden hadden om zich bij de VVD aan te sluiten.¹⁵ In tabel 2 staat een ordening van (in de vragenlijst genoemde) motieven naar het percentage mensen dat het betreffende motief 'zeer belangrijk' vond om lid te worden en te blijven.

Als we de afzonderlijke motieven stuk voor stuk zouden beschrijven, vrezden we door de bomen het bos niet meer te zien. We beperken ons om die reden tot het trekken van enkele grote lijnen. Dan moet er allereerst op gewezen worden dat de top van de ranglijst van motieven om lid te worden gedomineerd wordt door redenen met een wat bredere en algemene strekking. Het ging de leden eerst en vooral om het steun verlenen aan de beginselen van de VVD en ook het via het lidmaatschap uiting geven aan de sympathie voor de partij speelde bij relatief veel leden een voorname rol. Voor telkens

Tabel 2 Motieven om lid te worden en te blijven van de VVD

%% 'zeer belangrijk' genoemd motief om lid te worden	%% 'zeer belangrijk' genoemd motief om lid te blijven
om steun te geven aan de beginselen van de partij 40	om steun te geven aan de beginselen van de partij 32
om uiting te geven aan mijn sympathie voor deze partij 29	om uiting te geven aan mijn sympathie voor deze partij 27
om bij te dragen aan de invloed van de partij 23	om bij te dragen aan de invloed van de partij 23
omdat ik het mijn plicht als burger vind om politiek bezig te zijn 23	om me voor een rechtvaardiger samenleving in te zetten 21
om me voor een rechtvaardiger samenleving in te zetten 22	omdat ik het mijn plicht als burger vind om politiek bezig te zijn 21
omdat de partij zich inzet voor mensen zoals ik 19	omdat de partij zich inzet voor mensen zoals ik 17
omdat ik hierdoor politieke invloed wil uitoefenen 17	om ook op politiek terrein uiting te geven aan mijn levensovertuiging 17
omdat de democratische verhoudingen binnen de partij me aanspreken 17	omdat de democratische verhoudingen binnen de partij me aanspreken 15
om ook op politiek terrein uiting te geven aan mijn levensovertuiging 16	omdat ik hierdoor politieke invloed wil uitoefenen 15
om me meer in de politiek te kunnen verdiepen 13	om de politieke koers van de partij te beïnvloeden 12
om de politieke koers van de partij te beïnvloeden 12	om me voor de doelstellingen van de partij te kunnen inzetten 11
om me voor de doelstellingen van de partij te kunnen inzetten 9	om me meer in de politiek te kunnen verdiepen 10
om bestuurlijke ervaring op te doen 8	omdat ik een politieke functie ambieer 7
omdat ik een politieke functie ambieerde 6	omdat ik dat nu eenmaal gewend ben 6
omdat het prettig is met partijgenoten samen te werken 5	omdat het prettig is met partijgenoten samen te werken 5
omdat ik hierdoor interessante mensen ontmoet 4	om bestuurlijke ervaring op te doen 5
om aardige mensen te ontmoeten 2	omdat ik hierdoor interessante mensen ontmoet 4
omdat het in mijn omgeving gebruikelijk is 1	om aardige mensen te ontmoeten 3
omdat familie, vrienden en kennissen erop aandrongen 1	omdat het in mijn omgeving gebruikelijk is 1
om maatschappelijk vooruit te komen 1	omdat het belangrijk is voor mijn loopbaan 1
omdat het belangrijk is voor mijn loopbaan 1	om maatschappelijk vooruit te komen 1
	omdat familie, vrienden en kennissen erop aandrongen 0

Bron: Partijledenonderzoek Leiden 1999

ongeveer eenvijfde deel der leden was het zeer belangrijk een bijdrage te leveren aan de invloed van de partij, te gehoorzamen aan iets als burgerplicht, zich voor een rechtvaardiger samenleving in te zetten, en vanwege het idee dat de partij zich zou inzetten voor 'mensen zoals ik'. Die laatste reden verwijst naar de behartiging van ongedefinieerde (groeps)belangen, maar voor het overige zijn redenen die min of meer verbonden zijn met eigen of groepsbelangen maar weinig prominent aanwezig. Pas in de alleronderste regionen van de ranglijst van 'zeer belangrijk' genoemde motieven vinden we dergelijke redenen, toegespitst op het directe eigenbelang van het partijlid, terug: 'Om maatschappelijk vooruit te komen', 'omdat het belangrijk is voor mijn loopbaan'. Overigens zijn ook mogelijke meer sociale aspecten van het partijlidmaatschap - 'omdat het prettig is met partijgenoten samen te werken', 'omdat ik hierdoor interessante mensen ontmoet', 'om aardige mensen te ontmoeten' - van zeer gering belang (geweest) op het moment dat men zich bij de VVD aansloot. Ook bij de leden van PvdA, CDA en D66 zien we meer algemene en breed geformuleerde doelen veel zwaarder wegen dan individuele en persoonlijk-sociale redenen om zich als lid bij de partij aan te sluiten. Het gaat het Nederlandse partijlid, zo lijkt het, meer om beginselen en algemene doelen dan om eigenbelang of gezelligheid.

Over de redenen die VVD'ers hebben om nog altijd lid van hun partij te zijn kunnen we buitengewoon kort zijn. Het patroon komt namelijk zeer sterk overeen met dat in de motieven die men eertijds had om lid te worden. Zowel in de rangorde van motieven als in de voor afzonderlijke motieven verkregen percentages 'zeer belangrijk' zien we niet meer dan minieme verschuivingen.¹⁶ En het enige nieuwe motief bij de vervolgvraag naar het voortdurend lidmaatschap - 'omdat ik dat nu eenmaal gewend ben' - wordt door slechts weinig VVD-leden (6 procent) zeer belangrijk geacht. Dat men nu eenmaal lid is, is blijkbaar op zichzelf geen gewichtige reden dat dan ook maar te blijven - 'hogere' doelen leggen beduidend meer gewicht in de schaal, ook in de motivering van het blijvende lidmaatschap van de VVD.

SLOTOPMERKINGEN

VVD-leden komen in meerdere opzichten overeen met leden van het CDA, D66 en de PvdA: De meesten zijn van het mannelijk geslacht, wat ouder en hoog opgeleid. Verschillen zijn er zeker ook, maar deze zijn wellicht niet voor iedereen een verrassing. Een VVD-lid plaatst zich duidelijk rechts op een links-rechts-schaal, leest eerder *De Telegraaf* of *NRC Handelsblad* dan *De Volkskrant* of *Trouw* en is vaker lid van de AVRO dan van een andere omroepvereniging. Minister Zalm's lidmaatschap van de VPRO is dan ook bepaald niet typisch voor een VVD'er, evenmin trouwens als zijn lidmaatschap van twee vakbonden.

Wat de meeste VVD'ers wél met mede-partijlid Zalm gemeen hebben, is de grote waardering voor het fenomeen politieke partij. Dat correspondeert met het verkiezingsprogramma van de VVD, waarin staat dat partijen de belangrijkste schakel tussen overheidsbestuur en de burgers vormen - niet een, maar de. De ooit zo krachtige liberale weerzin tegen partijorganisatie is volledig verdwenen. Ook leden van andere partijen onderstrepen overigens het essentiële belang van partijen. Interessant is dat die opvatting gedeeld wordt door een zeer grote meerderheid van de kiezers.

Maar van die kiezers is slechts een klein deel lid van een partij. Dit is een voorbeeld van wat we de 'inactivisme-paradox' zouden willen noemen: Uit het niet deelnemen aan een (partij)organisatie kan geen (negatieve) waardering voor die organisatie worden afgeleid. Van deze paradox geeft het onderzoek onder partijleden meer voorbeelden. Partijleden zijn bijvoorbeeld in overgrote meerderheid van mening dat partijen van wezenlijk belang zijn voor de goede werking van de democratie, maar de meesten zijn zelf in het geheel niet actief. En veel VVD-leden noemen zichzelf 'zeer overtuigd' aanhanger van hun partij, zijn trots op het eigen lidmaatschap van de VVD en realiseren zich dat partijen meer aanzien hebben bij een groter ledental, maar dit leidt er niet toe dat zij massaal in eigen kring voor hun partij werven. Het zijn voorbeelden van een paradox die bij nadere beschouwing misschien helemaal geen paradox blijkt te zijn. Althans, wanneer men een participatorisch perspectief op het partijlidmaatschap loslaat en inruilt voor een meer utilitair perspectief op de werking van een democratie. Bij dat laatste wordt uitgegaan van een zekere arbeidsdeling

tussen politici enerzijds en overige burgers anderzijds. Die burgers behoeven niet minder geïnteresseerd te zijn in of belang te hechten aan politieke vraagstukken en politieke organisaties, maar laten die over aan medeburgers die wel de ambitie hebben om actief het politieke besluitvormingsproces te beïnvloeden. Voorwaarde is dat de niet-actieve burgers uiteindelijk (met name via verkiezingen) eventueel een wisseling van de politieke elites moeten kunnen bewerkstelligen. Een geringe mate van activisme in partijen is in een dergelijk perspectief niet zonder meer fnuikend voor de democratie, ook al behoren die partijen volgens de VVD de belangrijkste schakel te zijn tussen burgers en overheid

NOTEN

1. *Vrij Nederland*, 25 december 1999.
2. Zie voor een overzicht van de ledentallen: R.A. Koole, 'Politieke partijen', in: H. Daalder e.a. (red.), *Compendium voor politiek en samenleving in Nederland*, Samson, Alphen a/d Rijn 1999. De gegevens voor 1999 zijn afkomstig uit een persbericht van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van 12 januari 2000.
3. K. Groenveld, 'Liberalisme en de kunst van het onderscheid: Op weg naar herstel van verantwoordelijkheden', in: S.W. Couwenberg (red.), *De strijd gaat voort! Liberalisme als heersende ideologie en bron van nieuwe strijd*, Agora, Baarn 1999, pp.58-68.
4. Vergelijkbare presentaties (met andere accenten en onderwerpen) over PvdA, CDA en D66 zullen verschijnen in de aan die partijen verwante wetenschappelijke tijdschriften.
5. Een presentatie van gegevens in de vorm van tabellen laten wij terwille van de ruimte achterwege. Deze tabellen, die gegevens voor de VVD en de andere onderzochte partijen bevatten, zijn opgenomen in: J. van Holsteyn en R.A. Koole, 'Partijgenoten! Enkele bevindingen van een onderzoek onder PvdA-leden', in: *Socialisme en Democratie*, no.2, februari 2000.
6. Zie voor het partijledenonderzoek uit 1986: M.L. Zielonka-Goei en R. Hillebrand, 'De achterban van parlementariërs', in: R.A. Koole (red.), *Jaarboek DNPP 1987*, Rijksuniversiteit Groningen / DNPP, Groningen 1988, pp.116-137. Ook alle andere gegevens uit het onderzoek van 1986 zijn uit dit artikel afkomstig.
7. Bij de oprichting van de VVD is over de term 'volks-partij' flink geruzied. Het oprichtingscongres nam uiteindelijk de term toch over, nadat oprichter Oud had betoogd dat een liberale partij per definitie een volks-partij is, omdat zij alle belangen van het volk als eenheid wenst te behartigen (zie: R.A. Koole, P. Lucardie en G.Voerman, *40 Jaar vrij en verenigd: Geschiedenis van de VVD-partijorganisatie*, De Haan, Houten 1988, p.57). Vanaf de jaren zeventig, toen de VVD een sterke groei doormaakte, werd de term echter steeds vaker gebruikt als aanduiding van de *sociale samenstelling* van de achterban en minder als verwijzing naar de *gewenste verdediging van het algemeen belang* door de partij.
8. Deze gegevens zijn niet opgenomen in de in noot 5 genoemde tabellen.
9. Op een andere vraag, te weten die naar het lid of donateur zijn van 'vakbond, beroepsvereniging, beroepsorganisatie, personeelsvereniging' gaf 44 procent van de VVD'ers een bevestigend antwoord, vergeleken met 52 procent van de D66'ers, 55 procent van de CDA'ers en 65 procent van de PvdA'ers.
10. Zie noot 5.
11. idem.
12. Nog eens 8 procent was te kort lid om de vraag zinvol te kunnen beantwoorden of achtte de vraag om andere redenen niet van toepassing.
13. Zie: K. Aarts, H. van der Kolk en M. Kamp, *Dutch parliamentary election study 1998*, Enschede 1999, p.470.
14. Merk op dat deze vraag door wat minder leden is beantwoord dan de andere vragen. De term 'trots' was, zo doet hier en daar op de vragenlijsten bijgeschreven commentaar vermoeden, voor sommige respondenten enigszins problematisch.
15. In een later stadium zullen wij de motieven om lid te worden van een politieke partij nader analyseren aan de hand van het zg. *General Incentives Model* (GIM) dat hiervoor specifiek is ontwikkeld. Zie bijv.: P. Seyd and P.Whiteley, 'The dynamics of party activism in Britain: A spiral of demobilization?', in: *British Journal of Political Science*, 28, pp.113-137. Merk op dat wij in het kader van het totale onderzoeksproject niet per se in afzonderlijke motieven geïnteresseerd zijn; de motie-

ven zijn indicatoren voor achterliggende clusters van prikkels zoals die in dit GIM worden verondersteld.

16. Het is mogelijk dat deze sterke gelijkenis mede het gevolg is van de wijze van onderzoek: De twee vragen volgden in de vragenlijst direct op elkaar.

APPENDIX: OVER HET PARTIJLEDEN- ONDERZOEK LEIDEN 1999

Het onderzoek onder partijleden van VVD, PvdA, CDA en D66 is gehouden in het kader van het onderzoeksproject 'Partijleden: Recruitering en Motivering'. Dit project, dat onderdeel vormt van een internationaal-vergelijkend onderzoek, heeft als doel het verwerven van inzicht in de motieven van burgers om lid te worden van een politieke partij en dat te blijven.

In het voorjaar van 1999 is door middel van een aselecte steekproef onder 1.500 leden uit het ledenbestand van de bovengenoemde partijen een schriftelijke vragenlijst verspreid. Deze vragenlijst bevatte een groot aantal, voor de vier onderzochte partijen (vrijwel) identieke vragen dat deels afkomstig was van, of althans geïnspireerd was door de vragen zoals gesteld in het verwante internationale onderzoek, het Nationaal Kiesersonderzoek en het onderzoek onder partijleden zoals dat in 1986 in Nederland is gehouden.

De vragenlijst, waarvan een exemplaar bij de eerstgenoemde auteur kan worden opgevraagd, ging vergezeld van een brief van de onderzoekers en van de voorzit(s)ter van de betreffende partijen. Deze laatste brief bevatte niet alleen een oproep om medewerking te verlenen, maar maakte tevens duidelijk dat het onderzoek met medeweten der partijen onder de leden was

georganiseerd. De verantwoordelijkheid van de inhoud en verslaggeving van het onderzoek ligt evenwel geheel en al bij de onderzoekers die tevens zorg dragen voor de bescherming van de vertrouwelijkheid van de gegevens.

Het onderzoek ging, wat de VVD betreft, van start met 1.493 namen van leden. Van de verzonden vragenlijsten kwamen er 663 (44,4 procent) terug; in totaal bleken er 641 (42,9 procent) bruikbaar te zijn. De zeer aanzienlijke nonrespons kan gevolgen hebben voor de representativiteit van de gegevens en de mogelijkheden tot generalisatie naar het totale ledenbestand van de VVD. In het bijzonder afzonderlijke zogeheten 'rechte tellingen' zouden een vertekend beeld kunnen laten zien, bijvoorbeeld als gevolg van een enigszins selectieve respons naar onder meer leeftijd en opleiding. Om dit mogelijke risico in te perken is het raadzaam de nodige behoedzaamheid te betrachten en de gegevens bij voorkeur in hun onderling verband of in ieder geval vergelijkenderwijs te bezien.

Deze publicatie bevat een eerste presentatie van enkele bevindingen van het onderzoek. Aan de bladen van de wetenschappelijke bureaus van PvdA, CDA en D66 is (zal) eveneens een op die partijen toegespitste eerste presentatie van enkele bevindingen (worden) aangeboden.

Het project 'Partijleden: Recruitering en Motivering' is mogelijk gemaakt door financiële ondersteuning van de Stichting voor Recht en Openbaar Bestuur (projectnummer 41531011), onderdeel van NWO.

Drs. J. van Holsteyn en dr. R.A. Koole zijn respectievelijk als docent en hoofddocent verbonden aan het departement Politieke Wetenschap van de Universiteit van Leiden.

DE POSITIE VAN DE EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

H. HEIJNE MAKKEEL



De laatste maanden is de Eerste Kamer regelmatig in het nieuws. Velen beschouwen haar als een verouderd en recalcitrant instituut dat niet in overeenstemming zou zijn met de vereisten van de moderne democratie. Derhalve zou ze in het kader van staatsrechtelijke hervormingen een nieuwe, aangepaste rol toebedeeld moeten krijgen. De auteur, zelf jarenlang lid van de senaat namens de VVD, meent dat de kritiek op de Eerste Kamer ongegrond is. Hij stelt dat de kwaliteit van de democratie er juist bij gebaat is dat de bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van de Kamer ongewijzigd blijven.

INLEIDING

Op 10 november 1981 sprak de toenmalige ondervoorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, De Rijk, de toenmalige voorzitter, Thurlings, toe bij de viering van diens 25-jarig lidmaatschap van de Kamer. Een citaat uit die rede: '... Daarbij komt natuurlijk nog de positie van de Eerste Kamer, ik bedoel niet in staatsrechtelijke zin, maar in de dagelijkse politieke praktijk. Eigenlijk kunnen wij de politieke partijen in Nederland op dit punt in tweeën delen. Er is een aantal partijen, waarvan de leden in de Eerste Kamer moeite hebben met hun eigen principiële afwijzing van de Eerste Kamer. De andere partijen zijn die partijen, waarvan de fracties in de Tweede Kamer moeite hebben met hun principiële strijd voor het behoud van de Eerste Kamer.'¹

De waarheid van deze uitspraak lijkt dezer dagen weer eens treffend geïllustreerd te worden door de ideeën die - als de daaromtrent in de pers verschenen berichten juist zijn - vanuit de huidige Tweede-Kamerfrac-

tie van de VVD worden geventileerd over wijzigingen die in de positie van de Eerste Kamer zouden moeten worden aangebracht. Ook in het verleden zijn er - terwijl de VVD als geheel altijd van oordeel is geweest dat de Eerste Kamer gehandhaafd dient te worden - altijd wel enkele leden van de Tweede Kamer geweest die daar anders over dachten. Markante voorbeelden daarvan zijn mr. A. Kappeyne van de Coppello en ook, zij het gematigd, prof. mr. P.J. Oud.²

Een situatie zoals De Rijk die schetste behoeft natuurlijk op voorhand geen grote verbazing te wekken. Alle overwegingen die ooit geleid hebben tot instelling en vervolgens handhaving van de Eerste Kamer nemen immers niet weg dat in de praktijk haar enige wezenlijke functie is af en toe iets, wat de Tweede Kamer gedaan heeft af te keuren. Het zou voorstelbaar zijn, als dat haar daar niet geliefd maakte. Of aan de resultaten die dergelijk ongenoegen thans lijkt op te leveren - gedachten omtrent wijziging van de bevoegdheden van de Eerste Kamer - gevolg moet worden gegeven, is een volgende vraag. Dat een positief antwoord op deze vraag onvoldoende grond vindt en bovendien ongewenst is, hoop ik in het nu volgende betoog duidelijk te maken.

UITGANGSPUNTEN

De positie van de Eerste Kamer wordt bepaald door wat daarover in de Grondwet is opgenomen, aangevuld door ongeschreven staatsrecht zoals zich dat in de loop der jaren ontwikkeld heeft. Wie kennis neemt van het derde hoofdstuk van de Grondwet (artikelen 50 t/m 72), getiteld *Staten-Generaal*, zal daarin althans voor wat betreft de bevoegdheden van de beide Kamers geen verschil aantreffen. De enige verschillen tussen beide Kamers die in dit

hoofdstuk te vinden zijn betreffen de wijze van verkiezing en de bepaling dat de Voorzitter van de Eerste Kamer de verenigde vergadering voorziet. De artikelen 68 en 71 kennen aan beide Kamers het recht op door de regering te verstrekken informatie en het enquêterecht op gelijke wijze toe. Verschillen tussen beide Kamers komen pas tevoorschijn in hoofdstuk 5 van de Grondwet, getiteld *Wetgeving en bestuur* en wel bij de bepalingen omtrent het tot stand brengen van wetgeving. In artikel 82, eerste lid, wordt alleen aan de Tweede Kamer het recht van initiatief gegeven en in de artikelen 84 en 85 wordt aan de Tweede Kamer het recht van amendement toegekend, terwijl de Eerste Kamer het door de Tweede Kamer aangenomen voorstel dient te overwegen 'zoals het daar ligt'. De rechten en bevoegdheden die de Kamers dienen te gebruiken voor de controle op het regeringsbeleid hebben beide Kamers in gelijke mate. Slechts op het gebied van de wetgeving mist de Eerste Kamer enkele rechten die de Tweede Kamer wel heeft. De Tweede Kamer heeft het voorrecht. Zij wordt ook door de Grondwet het eerst genoemd.

Wie hieruit nu de conclusie zou trekken dat de Eerste Kamer zich kennelijk meer richt op de controle op het regeringsbeleid dan op wetgeving, vergist zich deerlijk. Het is juist andersom.

De Eerste Kamer richt zich primair op de wetgevende taak en laat de controle op het regeringsbeleid in hoge mate aan de Tweede Kamer over. Schriftelijke vragen aan de regering worden slechts in beperkte mate gesteld - enkele tientallen per jaar, in de Tweede Kamer een getal van vier cijfers - het stellen van mondelinge vragen is in het Reglement van Orde van de Eerste Kamer niet geregeld en komt dan ook in de praktijk niet voor en het houden van enquêtes is bij mijn weten in de Eerste Kamer ook nimmer voorgekomen.³

In de praktijk komt het debat tussen de Kamer en de regering over het beleid, los van aanhangige wetgeving, eigenlijk alleen maar aan de orde bij de begrotingsbehandeling. De af en toe wel gehoorde gedachte dat aan de Eerste Kamer het budgetrecht ontnomen zou kunnen worden betekent daarom een aanslag op de volwaardigheid van de Kamer als parlementaire instelling. De omstandigheid dat deze Kamer ook begrotingen - die

immers de vorm van een wet hebben - niet kan amenderen en niet snel een begroting geheel zal verwerpen⁴, betekent geenszins dat de omstandigheid dat zij de begrotingen behandelt in wezen een zinloze operatie is.

Bij het werk van de Eerste Kamer ligt de nadruk volstrekt op de wetgevende arbeid. Daarbij wordt aan deze Kamer in de staatsrechtelijke literatuur veelal in het bijzonder de taak toegeschreven te letten op de grondwettelijke en verdragsrechtelijke toelaatbaarheid van een voorstel, op de juridisch-technische correctheid daarvan (het passen in het systeem van de wetgeving als geheel daaronder begrepen) en op de rechtsstatelijke kwaliteit. Deze aspecten, hierna samen te vatten als: de juridische aspecten (waar ik het woord 'juridisch' gebruik, is dat steeds in deze zin bedoeld), plegen inderdaad een beduidende rol te spelen. Zo pleegt de Kamer uiterst kritisch te staan tegenover voorstellen van wet die terugwerkende kracht zouden moeten verkrijgen. Er zijn voorbeelden te geven van voorstellen die op die grond zijn verworpen; ik noem in dat verband de zogenaamde 'Politiestopwet' die in het begin van de jaren tachtig moest voorkomen dat hangende de politiereorganisatie nog gemeenten van het Rijkspolitieregime naar het Gemeentepolitieregime zouden overgaan. Doordat in dat voorstel een vaste ingangsdatum was opgenomen die ten tijde van de aanbidding ter behandeling aan de Eerste Kamer reeds ver overschreden was, zou aan twee gemeenten (Wychen en Veghel) die ten tijde van die behandeling het recht op instelling van een gemeentelijk politiekorps al hadden verworven en met de opbouw ervan bezig waren, dat recht met terugwerkende kracht weer worden afgenomen. De Kamer heeft dat niet geaccepteerd en het voorstel is unaniem verworpen.

Een bestanddeel van de juridisch-technische correctheid is de afwezigheid van fouten (onjuiste verwijzingen, tegenstrijdigheden, taalfouten etc.). De praktijk wijst uit dat die met een zekere regelmaat voorkomen, vooral in gevallen, waarin nog in een laat stadium van de behandeling in de Tweede Kamer nieuwe amendementen zijn aangebracht. De tweede lezing in de Eerste Kamer geeft de mogelijkheid dergelijke gebreken te signaleren.

POLITIEK LICHAAM

Soms wordt de genoemde opvatting over de punten, waaraan de Eerste Kamer in het bijzonder aandacht geeft

op tamelijk absurde wijze gevoerd; politieke overwegingen zou zij aan de Tweede Kamer moeten overlaten en zelf niet mogen hanteren. Die roep wordt vooral gehoord, wanneer een voorstel op juridische gronden in de Eerste Kamer ernstige kritiek ontmoet, nadat de Tweede Kamer het op politieke gronden heeft aanvaard. Hierover valt een aantal opmerkingen te maken.

In de eerste plaats: De Eerste Kamer is een politiek lichaam. Zij wordt overeenkomstig de Grondwet op basis van evenredige vertegenwoordiging gekozen. Men hoort wel eens de stelling verdedigen dat de legitimatie van de Eerste Kamer achterstaat bij die van de Tweede, omdat zij getraptd gekozen wordt. Daartoe is geen aanleiding. Het is immers zo dat van beide Kamers de zetelverdeling voortvloeit uit algemene verkiezingen en de bezetting van de zetels uit de door de politieke partijen opgestelde kandidatenlijsten. Dat (zoals men dan pleegt te beweren) de leden van de Tweede Kamer direct door de kiezers gekozen worden, gaat slechts voor een kleine minderheid werkelijk op, namelijk voor diegenen die inderdaad zelf de kiesdeler hebben gehaald. En zelfs die ontlenu hun positie in hoge mate aan hun partij. Voldoende grond voor een verschil in politieke legitimatie tussen beide Kamers levert dat niet op.

De Eerste Kamer is dus een politiek lichaam en is ten volle gelegeitimeerd om politieke standpunten te bepalen. Dat zij dat doet is natuurlijk ook onvermijdelijk en noodzakelijk. De afweging van de juridische, specifiek tot haar taak gerekende overwegingen tegen andere argumenten voor of tegen een voorstel is immers toch weer een politieke afweging. Het is de taak van de Eerste Kamer om die te maken. Het kan natuurlijk niet zo zijn dat de omstandigheid dat de Tweede Kamer een voorstel op politieke gronden heeft aanvaard voor de Eerste Kamer de mogelijkheid afsnijdt om het op juridische gronden te verwerpen.

Bovendien leidt juist die politieke afweging er vaak toe dat een voorstel, waartegen op juridische gronden ernstige bezwaren zijn in te brengen, niettemin wordt aanvaard. Voorbeelden daarvan liggen voor het oprapen, zie bijvoorbeeld de Varkenswet en de opheffing van de gemeente Rosmalen. Maar ook heel wat wetgeving van minder spectaculaire aard wordt door de Eerste Kamer aanvaard, in overwegende mate op grond van de tamelijk politieke

overweging dat de regering het voorstel verdedigt en de Tweede Kamer het heeft aanvaard. Waar het volgen van de Tweede Kamer als eerstaangewezen gedragslijn geldt, waarvan alleen om zwaarwegende redenen wordt afgeweken, kan men met reden zeggen dat het politieke priemaat van de Tweede Kamer door de Eerste Kamer wordt gerespecteerd. Voorbeelden van het tegendeel - gevallen, waarin de Eerste Kamer een voorstel heeft verworpen op grond van een andere afweging van de zuiver politieke belangen (dus buiten de juridische overwegingen) - zijn mij niet bekend.

De Eerste Kamer hanteert haar politieke bevoegdheden dus met behoedzaamheid en redenen om die aan te tasten zijn daarom niet aanwezig. Wie werkelijk vindt dat de Eerste Kamer alleen maar naar de juridische aspecten mag kijken, zal de consequentie moeten aanvaarden dat dan dus andersoortige overwegingen ook niet ten gunste van een voorstel mogen worden meegewogen. Hij zal dan vermoedelijk tot zijn consternatie ontdekken dat voortaan een veel groter deel van de ingediende voorstellen door de Eerste Kamer verworpen zal worden. Dat kan niet de bedoeling zijn van diegenen die vinden dat de Eerste Kamer zich niet met politiek mag bezig houden. Misschien moeten zij over die opvatting nog maar eens goed nadenken.

Het ongeschreven Nederlandse staatsrecht heeft aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal als voornaamste taak toebedeeld het houden van een tweede lezing van door de Tweede Kamer aanvaarde voorstellen van wet en zo te waken over de kwaliteit van de Nederlandse wetgeving. De Kamer dient die taak zo op te vatten dat daarbij die kwaliteit niet als absolute en enige overweging geldt, maar wordt afgewogen tegen de politieke overwegingen. De praktijk wijst uit dat aan een dergelijke herhaalde afweging behoefte bestaat, omdat het nog wel eens voorkomt dat de Tweede Kamer zich te veel laat leiden door de politieke overwegingen en de juridische te veel uit het oog verliest. Ik illustreer dat met, naast de reeds genoemde 'Politiestopwet', nog enkele voorbeelden van door de Eerste Kamer tegengehouden wetsvoorstellen. Het is nuttig er hier vast op te wijzen dat 'tegengehouden' niet altijd betekent 'verworpen'; daarop kom ik nog terug.

*Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs (13005)*⁵

Dit voorstel was in wezen een combinatie van drie los van elkaar te beoordelen voorstellen. Daar zat meteen het probleem, want toen het voorstel uiteindelijk bij de Eerste Kamer was beland, bestond tegen één van de drie ernstige bezwaren, terwijl op een ander juist met ongeduld werd gewacht. Maar de Eerste Kamer moest ja of nee zeggen tegen het geheel. Dit was dus een schoolvoorbeeld van een vorm van koppelverkoop die bij de Kamer altijd groot ongenoegen wekt. De twee onderdelen, waarom het hier vooral ging, waren a) een (onbetwiste) hoognodige verbetering van de financiële positie van de MAVO en b) een wijziging van de zg. 'overschrijdingskostenregeling' die de gemeenten verplichtte wat zij aan gemeentelijke scholen meer besteedden dan de Rijksuitkering, ook aan bijzondere scholen uit te keren. Aan laatstgenoemde wijziging kleefden grote bezwaren, omdat dit voor een aantal gemeenten volstrekt onredelijke gevolgen zou hebben. Verwerpen zou echter een pijnlijke operatie zijn in verband met het erkende grote belang van onderdeel a). Dit probleem is uiteindelijk opgelost, doordat staatssecretaris De Jong een zogenaamde 'novelle' (zie verder) indiende, waarmee in vergaande mate aan de bezwaren tegemoet werd gekomen.

*Verhaal van kosten van bijstand (18813)*⁶

Een gemeente die aan een persoon bijstand verleent, kan in beginsel die bijstand verhalen op degene die jegens de bijstandstrekker tot uitkering van alimentatie verplicht is. Medio jaren tachtig bleek dat veel gemeenten dat niet deden. Staatssecretaris De Graaf (Sociale Zaken) kwam toen met een (zonder medewerking van Justitie opgesteld) voorstel van wet dat beoogde hen daartoe te verplichten. Dat ontmoette op zichzelf geen bezwaar. Dit voorstel bevatte echter tevens een aantal regels, waartegen wel groot bezwaar bestond: Het maakte de gemeenten tot rechter in eigen zaak door aan B&W de bevoegdheid te geven buiten de bevoegde rechter om vast te stellen dat een bepaalde persoon alimentatieplichtig was en tot welk bedrag. Bovendien deugde de rechtsbescherming niet, omdat uitdrukkelijk was voorgeschreven dat de aangeslagene wel in beroep mocht gaan (niet bij de rechter,

maar bij Gedeputeerde Staten), maar dat dat geen schorsende werking zou hebben. Hier werd op ontoelaatbare wijze met het systeem van het burgerlijk recht geknoeid. Hiertegen bestond bij een meerderheid van de Eerste Kamer groot bezwaar, zodat het voorstel werd verworpen. Enkele jaren later is een voorstel met dezelfde strekking, ditmaal voorzien van de juiste constructie (Justitie werd er nu wel bij betrokken), zonder enige moeite aangenomen.

*Tijdelijke Wet vergoeding waarde sportterreinen voortgezet onderwijs (23190)*⁷

Bij het zoeken naar middelen om de financiële nood te lenigen was op het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen iemand op de gedachte gekomen dat enkele honderden bijzondere onderwijsinstellingen in Nederland eigenaar waren van een sportterrein, waarvan de aankoop ooit was gesubsidieerd door het Rijk. 'Die terreinen zijn dus eigenlijk van ons, dus die kunnen we verkopen', was kennelijk de gedachte. En dus kwam er een voorstel van wet dat beoogde de betrokken instellingen te verplichten aan de Staat de door de minister geschatte prijs van de terreinen in kwestie te betalen. Anders moesten zij die terreinen op de markt brengen en de opbrengst aan de Staat afdragen of anders het terrein om niet in eigendom aan de Staat overdragen. Dat dit neerkomt op een (door de Grondwet verboden) onteigening zonder schadevergoeding had niemand bedacht, zelfs de Raad van State niet. In de Tweede Kamer was het een hamerstuk geweest. Het onderwijsveld bleek ervan op de hoogte, bleek zich er ook bij te hebben neergelegd, na toezeggingen op andere fronten, en verkeerde in de onjuiste veronderstelling dat zijn verplichting zou neerkomen op terugbetaling van de ooit ontvangen subsidie. De beer was pas goed los toen, nog net vóór de behandeling in de Eerste Kamer aan de orde kwam, bleek dat minister Ritzen zijn prijsstelling baseerde op de onjuiste veronderstelling dat de betrokken terreinen bouwrijpe grond waren met bouwbestemming. Het voorstel is uiteindelijk ingetrokken.

INVLOED

Tot zover enkele voorbeelden van voorstellen die geen wet zijn geworden in de vorm, waarin zij aanvankelijk aan de Eerste Kamer werden voorgelegd, omdat zij de juridi-

sche toets niet konden doorstaan. Integendeel, zij schoten op die toets in dusdanige mate tekort dat politieke overwegingen dat niet konden compenseren. Deze voorbeelden illustreren tevens dat de Kamer meer mogelijkheden ten dienste staan dan de verwerping. Een eenvoudige telling van door de Eerste Kamer verworpen wetsvoorstellen is dan ook onvoldoende grondslag om de invloed van deze Kamer op de wetgeving te kwantificeren. Vermoedelijk doet die invloed reeds zijn werk in de fase van het opstellen van voorstellen ten departemente, waar men weet dat bepaalde bestanddelen van voorstellen (zoals terugwerkende kracht) in deze Kamer tot problemen zullen leiden en daar rekening mee kan houden. Alternatieve mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de inhoud van eenmaal aan de Eerste Kamer voorgelegde voorstellen vinden hun grond in het debat dat de Kamer met de regering over de betrokken voorstellen voert.

De praktijk wijst uit dat aan een herhaalde afweging van door de Tweede Kamer aanvaarde voorstellen behoefte bestaat, omdat het nog wel eens voorkomt dat die Kamer zich te veel laat leiden door de politieke overwegingen en de juridische te veel uit het oog verliest. Hieraan laten zich twee nadere opmerkingen vastknopen die enige uitwerking behoeven. De eerste: Het gesignaleerde verschijnsel doet zich des te sterker voor, naarmate de Tweede Kamer zich monistisch opstelt, meer gaat meeregeren in plaats van controleren. De tweede: Het behoeft geen betoog dat de Eerste Kamer haar reviserende taak slechts met goed gevolg kan uitoefenen, wanneer zij niet van nature geneigd is dezelfde afwegingen te maken als de Tweede Kamer.

MONISME

Er zijn verschillende redenen aan te voeren, waarom ministeriële departementen wel eens wettelijke maatregelen bedenken die op een gegeven moment uitmonden in een door de betrokken minister verdedigd wetsvoorstel, waartegen op juridische gronden bezwaren bestaan. Een belangrijke oorzaak is de budgettaire druk; een kat in het nauw maakt vreemde sprongen. De gebeurtenissen met de Sportterreinenwet geven er een voorbeeld van. Nu hoort reeds de Tweede Kamer tegen inbreuken op het recht te waken. Het is echter evident dat deze Kamer des te minder in staat zal zijn dat naar behoren te doen,

naarmate zij meer reeds tevoren aan het regeringsbeleid is geëncouraged. De kans dat de Eerste Kamer geconfronteerd wordt met voorstellen die bezwaren oproepen neemt dan ook dienovereenkomstig toe.

Een bijzondere rol wordt in dit verband gespeeld door het regeerakkoord. Het argument dat een bepaald voorstel beoogt een in het regeerakkoord voorkomende afspraak uit te voeren, krijgt in de politieke discussie vaak een buitengewoon groot gewicht. Zodanig dat het - althans binnen de coalitie - in wezen alle andere argumenten opzijzet. Daar kan men op zich wel begrip voor hebben, ware het niet dat men in de praktijk al enkele keren heeft kunnen bespeuren dat men, wanneer bedoeld argument wordt aangevoerd, zich ook niet meer afvraagt, of aan bepaalde bezwaren niet tegemoetgekomen had kunnen worden, zonder de uitvoering van het akkoord te schaden. Een voorbeeld is te vinden in de hiervoor beschreven lotgevallen van wetsvoorstel 18813. De beoogde budgettaire resultaten konden zeer wel worden bereikt zonder de verwerpelijke elementen van voorstel 18813 te accepteren (later is dan ook een deugdelijk voorstel met dezelfde doeleinden wet geworden).

De vraag dient vervolgens gesteld te worden, of het regeerakkoord dan wellicht wél een argument zal mogen zijn tot aanvaarding van een voorstel dat evident in strijd is met het recht, wanneer de betrokken afspraak in het regeerakkoord niet uitvoerbaar is zonder de bedoelde inbreuk op het recht te maken (zodat in wezen de betrokken afspraak zelf in strijd was met het recht). Mijn overtuiging is dat dat niet mag. In een rechtsstaat is de overheid gehouden het recht te respecteren. Wanneer uitvoering van een afspraak dwingt tot een inbreuk op het recht, dient de politiek de conclusie te trekken dat die afspraak niet uitvoerbaar is. Het is duidelijk dat die conclusie niet snel zal worden getrokken door een politiek lichaam dat de betrokken afspraak zelf gemaakt heeft.

Er wordt nogal wat gediscussieerd over de vraag, of de coalitiefracties in de Eerste Kamer mede gebonden zijn, dan wel zouden moeten worden, aan het regeerakkoord. Formeel is de VVD-fractie⁸ het in elk geval niet. Zij heeft er niet over mee-onderhandeld en is er niet over geraadpleegd. Wel is het bestaan ervan een politiek gegeven dat in een politiek college als een Eerste-Kamerfractie uiter-

aard een zeker gewicht heeft. De vraag blijft, hoever die binding gaat en of naar een volledige formele binding gestreefd moet dan wel mag worden. Uit het voorafgaande is af te leiden dat die vraag slechts met 'neen' mag worden beantwoord. Een formele binding van de coalitiefracties in de Eerste Kamer leidt er immers toe dat voorstellen die beogen een element uit het regeerakkoord uit te voeren niet meer verworpen kunnen worden. Dat heeft tot gevolg dat de Eerste Kamer haar functie verliest. Wie dat wil, moet de consequentie durven te aanvaarden door op de opheffing van de Eerste Kamer aan te dringen. Aan een machteloze Eerste Kamer bestaat geen behoefte.

SAMENSTELLING

De revisie-opdracht aan de Eerste Kamer heeft slechts zin, wanneer vast staat dat deze Kamer niet van nature de neiging heeft dezelfde afwegingen te maken als de Tweede Kamer. Als dat het geval was, zou er van de speciale aandacht voor de juridische aspecten van de wetgeving niet veel terecht komen. Dat de Eerste Kamer die rol kan vervullen is mede een gevolg van de omstandigheid dat zij op een andere wijze wordt samengesteld dan de Tweede Kamer en op een andere wijze werkt. Dit hangt overigens ook weer samen met de omstandigheid dat zij, het recht van amendement missende, de voorstellen globaler pleegt te behandelen dan de Tweede Kamer.⁹

Een en ander mondt uit in het kenmerkende verschil tussen beide Kamers. Dit is de omstandigheid dat de Tweede Kamer de gehele week door actief is en haar leden daar een ruimschoots volledige dagtaak aan hebben, terwijl de Eerste Kamer (behoudens een enkele uitzondering) slechts één dag per week bijeenkomt en haar leden het Kamerlidmaatschap vervullen als nevenfunctie. Eerste-Kamerleden hebben dus, anders dan hun collega's aan 'de overzijde'¹⁰, een (vaak volledige) functie buiten de politiek. Personen die zich reeds van de schoolbanken af eigenlijk alleen maar met politiek hebben beziggehouden en noch enig bedrijf, noch enige ambtelijke organisatie van binnen uit kennen, komt men in de Eerste Kamer niet tegen.¹¹ Die omstandigheid leidt ertoe dat Eerste-Kamerleden tegen sommige zaken op een andere manier aankijken dan de fulltime-politici van de Tweede Kamer plegen te doen. Die omstandigheid is van buitengewoon groot belang voor de juiste vervulling van de taak die het Nederlandse

staatsrecht aan de Eerste Kamer toekent.

Ik sta uitermate kritisch tegenover voorstellen tot wijziging in de wijze van verkiezen van de Eerste Kamer, zodra die de mogelijkheid in zich hebben dat daardoor de verschillen in karakter tussen het gemiddelde lid van de Eerste Kamer en dat van de Tweede Kamer worden verminderd. De vrees dat dat effect zal optreden lijkt mij gewettigd voor vrijwel alle voorstellen die ik de laatste tijd heb gezien en tevens voor een directe verkiezing.¹²

Er is één uitzondering: Het voorstel om de wijziging van de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer die in 1983 bij de toen tot stand gebrachte Grondwetswijziging is ingevoerd, ongedaan te maken. Sedertdien wordt de Eerste Kamer (evenals Tweede Kamer, Provinciale Staten en Gemeenteraden) in haar geheel voor vier jaren gekozen. Voordien werd om de drie jaren de helft van de leden voor zes jaren gekozen. Tegen deze wijziging is destijds gewaarschuwd, omdat daarvan het gevolg zou zijn dat de Eerste Kamer een grotere politieke legitimatie zou krijgen. Aldus zou zij een inbreuk kunnen gaan maken op het aan de Tweede Kamer toekomende politieke primaat, zeker wanneer haar samenstelling kort na een verkiezing op een recentere kiezersuitspraak rust. In de praktijk is dit erg meegevallen. Niettemin zou ik het terugdraaien willen steunen, omdat daardoor de (in de laatste decennia heel sterke) vernieuwing van het ledenbestand van de Kamer wat geleidelijker gerealiseerd kan worden en het verlies van ervaring door aftreden van oude leden minder abrupt zal gaan.

GEREEDSCHAPPEN

Welke middelen staan nu de Eerste Kamer ten dienste bij de bewaking van de wetgevingskwaliteit? Kan dat alleen maar door voorstellen die de toets der juridische kritiek niet doorstaan te verwerpen of zijn er nog alternatieven?

Allereerst komt het met een zekere regelmaat voor dat de ernstigste bezwaren tegen een voorgelegd voorstel van wet kunnen worden bijgeslepen, doordat de Kamer met de regering overlegt over de uitleg die aan de voorliggende tekst moet worden gegeven en/of over de wijze, waarop de wet zal worden uitgevoerd en daarover overeenstemming wordt bereikt. Dat overleg maakt deel uit van de wetsgeschiedenis en is daardoor mede bepalend voor wat de wet precies inhoudt. De regering¹³ is aan

toezeggingen omtrent de wijze van uitvoering gebonden. Volledigheidshalve: Deze techniek voor het bijshaven van juridische bezwaren is alleen maar te gebruiken waar het gaat om punten die tijdens de behandeling in de Tweede Kamer open gebleven zijn. Wanneer tijdens de behandeling in de Tweede Kamer de uitleg en/of de wijze van uitvoering duidelijk zijn vastgelegd, blijft voor de Eerste Kamer, indien dat tot een voor haar niet acceptabel resultaat leidt, slechts de verwerping over. Tegen het hier beschreven verschijnsel is geen enkel redelijk bezwaar aan te voeren en dus bestaat er ook geen reden daar verandering in te brengen.

Een tweede mogelijkheid is dat de regering, de ernst van de bezwaren van de Kamer onderkende, het niet op een verwerping laat aankomen, doch zelf het voorstel intrekt.

Een derde mogelijkheid die in aanmerking komt, wanneer het gaat om een voorstel dat, in het algemeen beschouwd, aanvaardbaar of zelfs wenselijk is, maar waartegen op onderdelen ernstige juridische bezwaren bestaan, is die van de novelle. Een novelle is een voorstel tot wetswijziging dat reeds in procedure wordt gebracht, voordat de te wijzigen wet überhaupt wet is geworden.¹⁴ Daaruit vloeit reeds een belangrijk kenmerk voort: Het initiatief tot een novelle moet worden genomen door de regering. De Eerste Kamer kan niet zelf het initiatief tot een novelle nemen, omdat die mogelijkheid haar nu eenmaal door de Grondwet is onthouden. Voorts moet de novelle de procedure van elk wetsvoorstel doorlopen; de Tweede Kamer moet er dus mee instemmen.

Tegen het gebruik van de novelle wordt nogal eens het argument aangevoerd dat aldus de Eerste Kamer zich een oneigenlijk en haar niet toekomend recht van amendement aanmeet. Een amendement is het zelfstandig aanbrengen van een wijziging in het voorliggende voorstel. Die bevoegdheid heeft de Eerste Kamer niet en kan zij zich op geen enkele manier aanmeten. Het onthouden van het recht van amendement aan de Eerste Kamer heeft niet te maken met de aard van de Kamer, maar met de fase, waarin de voorstellen van wet zijn aangeland, als zij bij die Kamer liggen. Deze opvatting vindt steun in de omstandigheid dat de indiener van een voorstel (meestal de regering) zelf dat voorstel bij nota van wijziging kan

wijzigen, zolang het in de Tweede Kamer in behandeling is, maar niet meer wanneer het voorstel in de Eerste Kamer in behandeling is. Het is toch niet aannemelijk dat er sprake is van een soort besmettelijke incompetentie, waaraan de regering gaat lijden, zodra zij met de Eerste Kamer in overleg treedt?

Nee, het gaat erom dat de aanvaarding door de Tweede Kamer de tekst van een wetsvoorstel befrist.¹⁵ De ratio daarvan is weer te zoeken in de consequenties die verbonden zijn aan het nalaten van die bevestiging, dus het geven van het recht van amendement aan beide Kamers. Die consequenties zijn goed te zien geweest in de Eerste Franse Republiek, waar het regelmatig voorkwam dat wetsontwerpen eindeloos tussen Kamer van Afgevaardigden en senaat heen en weer gestuurd werden, omdat steeds elke kamer de amendementen van de andere er weer uit amendeerde, terwijl het voorstel natuurlijk pas wet kon worden als beide kamers dezelfde tekst hadden aanvaard. Voor dergelijke voorstellen bestond zelfs een term: *navettes* (weefspoelen). De Nederlandse oplossing heeft dat bezwaar niet; er is eenrichtingsverkeer van voorstellen.¹⁶ Maar aan deze achtergrond is geen enkele grond te ontleen om aan de Eerste Kamer elke invloed op de tekst die uiteindelijk wet zal worden te ontzeggen, mits de Kamer deze invloed aanwendt op een manier die in het systeem past. De novelle past voortreffelijk in het systeem. Alle verantwoordelijkheden liggen precies, waar ze horen, het eenrichtingsverkeer van voorstellen blijft gehandhaafd en ook wordt voldaan aan de grondwettelijke eis dat de Eerste Kamer een voorstel 'overweegt zoals het daar ligt'. Het voorgelegde voorstel verschijnt in *Het Staatsblad* zoals het aan de Eerste Kamer is voorgelegd. Dat er tegelijkertijd een tweede wet in *Het Staatsblad* verschijnt die enkele correcties aanbrengt doet daaraan niets af. Ook niet dat de Eerste Kamer die omstandigheid in aanmerking heeft genomen bij de beslissing om haar fiat aan het oorspronkelijke voorstel te geven.

ALTERNATIEVEN ?

Het uitlokken van een novelle is voor de Eerste Kamer een werkzaam en staatsrechtelijk volstrekt toelaatbaar middel om aan bezwaren tegen aan haar voorgelegde wetsvoorstellen tegemoet te komen, zonder meteen naar de algehele verwerping van het voorstel te moeten grij-

pen. De laatste tijd worden met een zekere frequentie alternatieven voorgesteld, waarvan het belangrijkste het terugzendrecht is. Wanneer men het daarover gaat hebben, moet allereerst duidelijk gemaakt worden welk terugzendrecht men precies bedoelt. Uiteraard een inbreuk op het thans vooropstaande eenrichtingsverkeer van wetsvoorstellen, zodat de Eerste Kamer een aan haar voorliggend voorstel met op- en aanmerkingen kan terugverwijzen naar de Tweede Kamer, maar met welke gevolgen? En in het bijzonder: Blijft de situatie ongewijzigd, zodat de Tweede Kamer het door haar al dan niet gewijzigde voorstel wederom aan de Eerste Kamer aanbiedt ter afhandeling? In dat geval komt het materieel op hetzelfde neer als een versnelling van de novelle-procedure en het introduceren van een initiatiefrecht voor de Eerste Kamer met betrekking tot novelles. Dat lijkt wellicht aantrekkelijk, maar toch ben ik er niet voor. Het zal voor de Eerste Kamer te gemakkelijk worden aan de pijnlijke keuze tussen het juridische en het politieke geweten te ontkomen door het voorstel terug te zenden. Dat daarvan geen gebruik zal worden gemaakt is een illusie. Men mag verwachten dat heel wat voorstellen die onder het huidige regime worden aanvaard, zullen worden teruggezonden. Een verbetering van onze wetgevingsprocedure is dat niet.

Het alternatief is de consequentie dat een eenmaal teruggezonden voorstel dan ook door de Tweede Kamer wordt afgehandeld. Dit is verwerpelijk. Zeker wanneer men in het oog houdt dat het nogal eens voorkomt dat de in de Eerste Kamer rijzende juridische bezwaren het gevolg zijn van amendering door de Tweede Kamer, zodat de terugzending in wezen een uitnodiging aan de Tweede Kamer inhoudt de eigen amendering ongedaan te maken, is het van die operatie weinig heil te verwachten. In de vorige besproken optie zat tenminste nog de druk op de ketel van de mogelijkheid voor de Eerste Kamer om alsnog te verwerpen. In deze optie heeft de Tweede Kamer de handen volstrekt vrij. Dat betekent dat terugkomen op de nog recentelijk gemaakte politieke afweging niet valt te verwachten.

Bij dit alternatief moet tevens nog de vraag gesteld worden, of men aan de Eerste Kamer de keus wil laten tussen terugzenden of verwerpen (of novelle?), dan wel

haar keuzemogelijkheden wil beperken tussen aannemen en terugzenden, dus de mogelijkheid te verwerpen wil afschaffen. In de eerste optie wordt het kiezen van terugzending voor de Eerste Kamer om de hiervoor geschetste redenen onaantrekkelijk; de meeste voorstanders van een terugzendrecht hangen dan ook de tweede optie aan. Uit het hiervoor al opgemerkte vloeit voort dat daarvan geen enkel positief effect op de kwaliteit van de wetgeving valt te verwachten. Het komt erop neer dat de Eerste Kamer alle feitelijke invloed wordt ontnomen. Dit betekent in feite het afschaffen van de Eerste Kamer. Aan een senaat zonder werkelijke bevoegdheid bestaat echter geen behoefte. Het is natuurlijk waar dat door een terugzendrecht voor de Eerste Kamer in plaats van het veto-recht de erkenning van het politieke primaat van de Tweede Kamer wordt geaccentueerd, maar dat is niet de enige overweging van belang.¹⁷ Zij moet worden afgewogen tegen de maximalisering van de kwaliteit van de wetgeving die voorrang dient te krijgen en door een dergelijke wijziging niet wordt gediend.

Tenslotte de gedachte om een verwerping door de Eerste Kamer aan een versterkte meerderheid te binden. Slechts met twee derden, in elk geval meer dan de helft plus een half, tegen een voorstel zou dit kunnen worden verworpen. In iets mindere mate bestaan daartegen dezelfde bezwaren als tegen het geheel vervallen van het vetorecht. Men toch niet zeggen dat de Eerste Kamer in de bijna twee eeuwen die achter ons liggen, en in het bijzonder in de laatste decennia, een zodanig misbruik van haar verwerpingsrecht heeft gemaakt dat daaraan nodig eens iets gedaan moet worden.¹⁸

CONCLUSIE

De Eerste Kamer heeft een nuttige positie in het Nederlandse staatsbestel. Die positie komt het best tot haar recht door de bevoegdheden, wijze van samenstelling en werkwijze van deze Kamer te laten zoals die nu zijn. Van den Braak eindigt zijn studie over de Eerste Kamer met de uitspraak: 'Het Nederlandse staatsbestel moet wel zeer uit zijn evenwicht raken - en de kans daarop is gering - wil het voeren van een politieke discussie over het bestaan van de Eerste Kamer weer zinvol worden. Zelfs in de revolutiejaren 1848 en 1918 en in de roerige jaren zestig is de positie van de Eerste Kamer immers niet echt

bedreigd geweest. Dat dit in de nabije toekomst wel het geval zal zijn, valt niet te verwachten. In dat licht is het voor politici wellicht een goede gedachte het debat over de Eerste Kamer, waartoe wij eveneens discussies over bijv. het terugzendrecht rekenen, maar eens te beëindigen. Die discussies zijn wellicht aardig voor de studeerkamer en leuk voor journalisten, maar leveren politiek gezien niets op.¹⁹ En zo zij het, niet alleen op opportunistische, maar ook op inhoudelijke gronden.

NOTEN

1. *Handelingen I*, 1981/82, p.68.
2. Zie: *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, Hoofdstuk VI, in het bijzonder paragraaf 2 en 3. In de afgelopen jaren zijn enige degelijke werken verschenen met historische beschouwingen over de Eerste Kamer. Zie bijvoorbeeld: A. Postma (red.), *Aan deze zijde van het Binnenhof* (Den Haag 1990) en B. van den Braak, *De Eerste Kamer* (Den Haag 1998).
3. Het Eerste-Kamerlid Jurgens heeft verdedigd dat het houden van enquêtes door de senaat zou moeten worden overgenomen. Echter, dit is praktisch moeilijk te verwezenlijken, daar het Kamerlidmaatschap een deeltijdfunctie is. De bemanning van enquêtecommissies vormt zodoende een probleem.
4. Verwerping van een begroting is in het verleden voorgekomen. In 1864 werd de begroting van Buitenlandse Zaken verworpen, in 1907 die van Oorlog en in 1863, 1870 en 1890 die van Koloniën.
5. Zie: *Handelingen I*, 1977/78, pp.466-467 en 479-483 en idem 1978/79, p.596 en 608.
6. Zie: *Handelingen I*, 1985/86, pp.1163-1179 en 1215-1232 en p.1233.
7. Zie: *Handelingen I*, 1993/94, pp.1431-1440, 1449-1455, 1463-1474, 1657-1668 en p.1670.
8. Over de positie der andere fracties laat ik mij bij gebrek aan voldoende wetenschap niet uit.
9. Aandacht voor details wordt overigens door die globale behandeling niet uitgesloten.
10. De leden van beide Kamers plegen de andere Kamer vaak aan te duiden als 'de overzijde'.
11. Volledigheidshalve moet helaas worden opgemerkt dat deze uitspraak na de laatste verkiezing van de Eerste

Kamer misschien niet helemaal meer waar is.

12. Dat geldt des te meer, wanneer het gaat om het zg. 'Bataafs-Noordse Stelsel', waarbij het parlement in zijn geheel wordt gekozen en pas daarna zichzelf in twee kamers opsplijt.
13. Niet alleen de op het moment van de toezegging zittende regering, maar ook de opvolgers.
14. M. Paulsma brengt in zijn doctoraalscriptie *De Eerste Kamer der Staten-Generaal. Haar taak in het Nederlands staatsbestel* (UvA 1980) ook het geval, waarin de regering na inwerkingtreden van een wet een wijzigingsvoorstel heeft ingediend, doch dat heeft gedaan op grond van overwegingen die ontleend zijn aan het debat in de Eerste Kamer onder het novelle-begrip.
15. Zie ook de discussie over de vraag, of er een eenvoudige procedure moet komen voor de correctie van kennelijke verschrijvingen in bij de Eerste Kamer ahangige voorstellen; *Nederlands Juristenblad*, 1984, p.488, 829 en 1131, 1228 en 1260 en idem 1985, p.150, 492 en 493.
16. De discussie die soms gevoerd wordt over het opstellen van een conflictregeling tussen beide Kamers is m.i. een zinloze bezigheid. Voor zover men al het geval, waarin de Eerste Kamer bezwaren heeft tegen een haar toegezonden voorstel wil beschrijven in termen van 'conflict tussen de Kamers', is dat 'conflict' reeds opgelost. De voor wetgeving geldende procedure vereist geen nadere voorzieningen om een voortdurende impasse te vermijden. De senaat zal op een gegeven moment het voorstel aannemen of verwerpen en daarmee is het 'conflict' uit de wereld.
17. Onlangs nog door W.J. Witteveen in *RM Themis* 1999/9, i.h.b. p.328. Zijn mening dat hiermee de positie van de Eerste Kamer zou worden versterkt, deel ik niet.
18. Volgens de telling van Van den Braak (pp.286-287) heeft de Eerste Kamer in de periode 1946-1995 in totaal 35 voorstellen verworpen. Op een totaal van enkele honderden per jaar is dat niet zo veel dat het op misbruik van macht zou gaan lijken.
19. Van den Braak, p.452

Mr.ir. H. Heijne Makkreel was van 1977 tot 1999 lid van Eerste Kamer voor de VVD.

MODERNE BIOTECHNOLOGIE: GEEN REDEN VOOR EEN (GEZONDHEIDS)HETZE

THIJS UDO



De laatste maanden heeft het vraagstuk van de biotechnologie veel aandacht gekregen in de media. Tegenstanders lieten vooral van zich horen tijdens de Wereldhandelstop in Seattle, eind 1999. In Nederland het kreeg het debat recentelijk weer een impuls door een artikel van de Amerikaanse ambassadeur, mevrouw Schneider, in *NRC Handelsblad*. Thijs Udo, Tweede-Kamerlid voor de VVD, is de mening toegedaan dat biotechnologie bovenal voordelen biedt en dat het onderzoek op dit terrein, net als in de Verenigde Staten, uitgebreid zou moeten worden.

INLEIDING

Biotechnologie en genetische modificatie worden vaak in één adem genoemd. Biotechnologie is een verzamelbegrip voor technologische processen. In die zin is biotechnologie een techniek die reeds eeuwen wordt toegepast zoals bijvoorbeeld het geval is bij het fermentatieproces van kaas, bier of wijn. Gentechnologie (genetische modificatie) is een bijzondere vorm van biotechnologie; het behelst het via specifieke technieken overdragen van genetisch materiaal van het ene naar het andere organisme. Op deze wijze ontstaan organismen (planten of dieren), waarin de eigenschappen van het bijeengebrachte genetisch materiaal tot expressie komen. Gentechnologie wordt ook wel omschreven als het vermeerderen of overdragen door elke celeenheid (die daartoe in staat is) van erfelijk materiaal dat op niet-natuurlijke wijze (niet door kruising of natuurlijke recombinatie) is veranderd. Voorbeelden zijn:

- Bacteriën die vorstresistentie op blad geven;

- Planten die (delen van) vaccins maken tegen virusziekten;
- Mais en soja die voor insecten giftige eiwitten maken;
- Aardappelen die minder ziektegevoelig en beter houdbaar zijn.

De moderne biotechnologie zal in de 21e eeuw een revolutie veroorzaken, waarbij tal van voordelen de zo sterk groeiende wereldbevolking ten deel kunnen vallen. Waarschijnlijk zal de wereldbevolking in 2025 de 8 miljard mensen passeren. De fundamentele opgave voor de wereldgemeenschap is iedereen voldoende te voeden, hetgeen een wereldwijde en efficiënte productie in de landbouw noodzakelijk maakt.

ACTUELE PROBLEMATIEK IN DE POLITIEK

Laten we eerst stilstaan bij de commotie die er de laatste tijd is ontstaan over de gewassen. De laatste jaren is de moderne biotechnologie vooral in de V.S. doorgebroken. Door export en eigen productie is deze methode binnen Europa meer en meer toegepast, totdat er, vooral in 1999, een ware discussie over de voors en tegens is ontstaan. Tegenstanders van de productie van genetisch gemanipuleerde gewassen en producten willen een moratorium op productie en import van gentechzaden, -veevoeders en -voedingproducten.

Organisaties als Greenpeace, Stichting Natuur en Milieu en Milieudefensie zijn bang voor langetermijneffecten, vooral met betrekking tot de volksgezondheid. Zij illustreren biotechnologie aan de hand van 'vervalsing' van flora en fauna en vrezen het ontstaan van 'Frankenstein'-voedsel. Vanuit dogmatisch oogpunt wil de milieubewe-

ging deze belangrijke mondiale industrietak een moratorium opleggen.

Tijdens de Wereldhandelsconferentie (WTO) in Seattle, december vorig jaar, was genetische modificatie ook een belangrijk gespreksonderwerp. In het kader van een tweetal verdragen van de WTO heeft ieder land het soevereine recht om de gezondheid van mens, dier en plant op het gewenste niveau te beschermen, maar mogen maatregelen in dit kader niet voor protectionistische doeleinden gebruikt worden. De Verenigde Staten wilden de moderne biotechnologie onderwerp van bespreking maken, omdat zij van mening zijn dat Europa dit thema om protectionistische redenen misbruikt. De V.S. zien de Europese verplichting tot etikettering (d.w.z. het verplicht op een produkt moeten vermelden, of dit genetisch gemanipuleerde bestanddelen bevat) als een vorm van handelsbelemmering. Dit geschil van mening zou mede leiden tot het mislukken van de conferentie.

VOOR- EN NADELEN

Gezien de zojuist geïllustreerde gevoeligheid van het onderwerp, is het zeer wenselijk eens stil te staan bij de gezondheids- en ethische aspecten van de toepassing van de genetisch gemodificeerde organismen. Het gaat immers om eerbied en respect voor het leven, maar ook om zorg en verantwoordelijkheid voor de gezondheid en welzijn van mens, dier en plant.

Moet alles wat mogelijk is, ook zondermeer kunnen? Uiteraard niet. De totstandkoming van nieuwe gewassen is terecht aan strikte keuring onderhevig. Voor de tegenstanders is dit niet genoeg. Zij zijn van mening dat het 'overwaaien' van genzaden naar de reguliere landbouwpercelen niet kan worden voorkomen en zij zijn van mening dat de langetermijneffecten voor milieu en volksgezondheid zeer nadelig zouden kunnen uitvallen. En in de vrije natuur zouden de vreemde erfelijke codes zich onherroepelijk verspreiden, hetgeen de ecosystemen zou ontwrichten. Maar de voordelen van de genetische modificatie zijn echter legio:

- Nieuwe behandelmethoden¹, nieuwe diagnostiek en preventie van vaak nog ongeneeslijke ziekten, zoals hart- en vaatziekten, kanker, reuma, de ziekte van Alzheimer, diverse spierziekten en jeugdsuikerziekten, en

de ontwikkeling van nieuwe medicijnen worden mogelijk;

- Een grotere en betere, wereldwijde en efficiëntere productie in de landbouw, waarbij de voedselsituatie in de ontwikkelingslanden sterk zal verbeteren;
- Een hoger eiwitgehalte, een langere houdbaarheid en/of een betere smaak van voedsel;
- Xenotransplantatie, d.w.z. de mogelijkheid om menselijke genen in dieren te introduceren, zodat de organen naderhand in mensen getransplanteerd kunnen worden, zal verder worden onderzocht door middel van preklinisch onderzoek (van toepassing zal echter nog geen sprake zijn).
- Het ontwikkelen van nieuwe (plantaardige) producten en processen die duurzaam van aard zijn, waardoor de noodzaak bestrijdingsmiddelen te gebruiken minder zal worden;
- Een grote uitdaging en impuls voor de Nederlandse economie en wetenschap.

Het is verheugend dat in Nederland en Europa bij de bevolking sprake is van een grote maatschappelijke acceptatie van de toepassing van deze technologie.² Uit onderzoek van de Europese Unie komt naar voren dat 72% van de Nederlanders de moderne biotechnologie overwegend positief beoordeelt. In de hele EU is dat percentage 66%.

REGELGEVING EN BUREAUCRATIE

De Nederlandse wet- en regelgeving is streng en zorgvuldig. De toepassing van genetische modificatie is gerelateerd aan de veiligheid voor de volksgezondheid en het milieu. Door de instelling van de Commissie van Deskundigen (COGEM) wordt de voedselveiligheid in Nederland gewaarborgd. Twintig jaar moderne plantenveredeling (d.w.z. het verbeteren van bestaande en kweken van nieuwe plantensoorten en voedselgewassen) rechtvaardigt de conclusie dat deze tak van produceren geen grotere milieurisico's oplevert dan de klassieke plantenveredeling die als veilig wordt gezien (zie ook de visie van de World Health Organization (WHO) en de Food and Agricultural Organization (WHO)³).

De wensen van de consument zijn voor bedrijven die actief zijn op de levensmiddelenmarkt van het allergroot-

ste belang. Stimulering van de keuzevrijheid van de consument en dus van het etiketteren van produkten is een must. Etikettering moet echter wel worden beperkt door wat in de praktijk mogelijk is. Ze heeft slechts zin, indien de controleerbaarheid vaststaat en de herkomst van het product is te achterhalen. Binnen Nederland en Europa is een en ander nog niet geregeld. Het bedrijfsleven in de reguliere landbouw zal aldus stringente afspraken met de verschillende actoren moeten maken. Het gaat dan om de grondstofproducent, de toeleverancier-distributeur, de producent, de afnemer en de consument. En de overheid zal in deze constructie de randvoorwaarden moeten formuleren, onder welke omstandigheden er sprake is van 'gentech-vrije' productie.

Doch diezelfde overheid hanteert vergunningenprocedures die te lang duren en die te bureaucratisch van karakter zijn. Diverse patiëntenorganisaties (Nederlandse Hartstichting, Koningin Wilhelmina Fonds, Vereniging Spierziekten Nederland, de Academie van Wetenschappen e.a.) doen echter regelmatig een beroep op de politiek om een goed klimaat te scheppen rond het biotechnologisch (gen)onderzoek. De productie van nieuwe medicijnen en de ontwikkeling van revolutionaire therapieën zijn namelijk essentieel voor de behandeling van ziekten die op dit moment niet behandeld kunnen worden. Sterker nog: Het niet of te laat toelaten van biotechnologie kan men in dit opzicht eveneens onderwerpen aan een ethische discussie: Is het humaan om patiënten cruciale geneesmiddelen en therapieën te onthouden?

TOELATINGSPROCEDURE BIOTECHNOLOGIE IN EUROPA

De procedures die in Nederland gelden voor toelating van ggo's en de ad hoc producten zijn betrouwbaar, maar duren zoals gezegd te lang. Bovendien is er ook een vergunning nodig uit Brussel. De EU-beoordeling vormt het grote probleem bij de toelating van nieuwe producten in Europa. In een aantal EU-lidstaten (Engeland, Frankrijk) zijn heftige discussies op gang gekomen over het gebruik van moderne biotechnologie. Problemen bij de toelatingsprocedures worden veroorzaakt door enerzijds de wijze van communiceren in de lidstaten en anderzijds door de verschillen die er tussen de lidstaten blijken te bestaan in de wijze, waarop risico's beoordeeld worden.

De ondoorzichtige en verlamme procedure in Brussel zal spoedig moeten worden gewijzigd. De totstandkoming van één Europese onafhankelijk instantie - een *European Food Agency* - zal mogelijk de oplossing bieden. De huidige stroperige en bureaucratische besluitvorming heeft louter tot gevolg dat Europa in de biotechnologiemarkt verder achterop raakt t.o.v. landen als de V.S., Canada en Argentinië, waar de toelatingsprocedures veel efficiënter zijn georganiseerd.

Om de positie van de moderne biotechnologie binnen Nederland te verankeren, heeft het kabinet het *zg. Life Sciences*-programma gestart dat de biotechnologie verder zal versterken. Dit is zeker een goede stap, maar het Nederlandse vestigingsklimaat laat nog immer te wensen over. Het kabinet moet zich binnen de Europese Raad van Ministers krachtiger inspannen voor een ondersteuning van deze industrie van de toekomst. De toekomstige wet- en regelgeving binnen Europa en Nederland zal transparanter en uitvoerbaarder gemaakt moeten worden en zal weer moeten aangeven, onder welke voorwaarden biotechnologie verder kan en mag opstomen in de vaart der volkeren.

CONCLUSIE

Norman Borlaug⁴ heeft gezegd: 'Genetische modificatie is geen hekserij, het is net als gewone teelt, het gebruik van natuurlijke mechanismen met als doel de mensheid te voeden'. Hij wijst er terecht op dat de grootste bedreigingen die onze aarde belagen onwetendheid en onderdrukking zijn en dat wetenschap, technologie of industrie die instrumenten kunnen creëren, welke bij doeltreffend gebruik onmisbaar zijn voor het tegengaan van overbevolking, hongersnoden en ziekten in de hele wereld. 'De extremisten binnen de milieubeweging mogen de "Groene Revolutie" dan ook niet tegenhouden'. Een waarheid als een koe. Tegenstanders hebben heel wat uit te leggen aan diegenen die benadeeld of niet geholpen worden!

Ik ben ervan overtuigd dat de biotechnologie in Nederland en in Europa verder zal moeten worden versterkt en dat het nodig is dat de Nederlandse regering haar wet- en regelgeving hanteerbaarder en doorzichtiger maakt. Het mag nimmer gebeuren dat de tegenstanders deze

uitdaging frustreren en de wil der meerderheid negeren. De voordelen zijn legio en de nadelen kunnen grotendeels worden voorkomen door adequate waarborgen in te bouwen. Er zal hard gewerkt moeten worden aan de kennis- en toepassingsmogelijkheden van biotechnologie over de hele wereld. Het negativisme rondom dit onderwerp zal dan wel eens kunnen omslaan in positivisme. Juist en vooral in een democratisch land als Nederland zal de ontwikkeling van de biotechnologie waardig en veilig kunnen geschieden met maximale aandacht voor mens, dier en milieu. Geen reden dus voor een (gezondheids)hetze. Wel een reden om deze uitdaging in deze nieuwe eeuw op te pakken.

NOTEN

1. De regelgeving voor genetische modificatie bij dieren is zorgvuldig. Toestemming wordt alleen gegeven, als voldaan is aan de volgende voorwaarden:
 - er mag geen sprake zijn van onacceptabele gevolgen voor de gezondheid of het welzijn van het dier.
 - er mag geen sprake zijn van (doorslaggevende) ethische bezwaren.
2. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Twee-

de Voortgangsrapportage Biotechnologie en Levensmiddelen, 7 april 1999.

3. Door de FAO en de WHO wordt moderne biotechnologie expliciet opgevat als een technologie die niet inherent gevaarlijker is voor de volksgezondheid dan conventionele veredelings technieken die van oudsher worden gebruikt bij voedselproductie. Zie: *Strategies for assessing the safety of foods produced by biotechnology* (Report of a joint FAO/WHO-consultation), WHO Report, 1991 en *Biotechnology and food safety* (Report of a joint FAO/WHO-consultation), FAO Food and Nutrition Paper no.61, 1996.
4. Dr. Norman Borlaug is landbouwkundige. Hij ontving in 1970 de Nobelprijs voor de Vrede voor zijn werk in India en Pakistan. Hij stond aan de basis van de Groene Revolutie in de landbouw. Sinds 1985 is hij als directeur van het Carter Center verbonden aan het *Sasakawa Global 2000 Program* dat de gewasopbrengst, het transport en de verspreiding van voedsel in Afrika wil bevorderen.

Drs. M.W.Ch. Udo is bestuursjurist en lid van de Tweede Kamer voor de VVD

DE AMBTENAAR ALS BUTLER

Over ambtelijke uitingsvrijheid¹

RENÉ VAN WISSEN



In augustus vorig jaar verschenen in *Liberaal Reveil* twee artikelen over de verhouding tussen ambtenaar en politiek. Paul Cliteur toonde zich aanhanger van de klassieke opvatting van Max Weber dat de ambtelijke vrijheid van meningsuiting tot een minimum beperkt dient te blijven, terwijl Uri Rosenthal de stelling poneerde dat de veranderende politiek-maatschappelijke omstandigheden een soepelere houding rechtvaardigen. René van Wissen grijpt in het nu volgende betoog eveneens terug op Weber en bestrijdt de ideeën van Rosenthal.

INLEIDING

Er is in de Tweede Kamer, de media en de literatuur al zo'n drie jaar lang een discussie over de politiek-ambtelijke verhoudingen gaande. Daarbij gaat het er vooral om, hoever de ambtelijke uitingsvrijheid reikt met betrekking tot politieke vraagstukken en daarmee indirect om de vraag, of ambtenaren zich politiek mogen profileren. Voor en tegenstanders staan in dit debat lijnrecht tegenover elkaar.

De van artikel 7 Grondwet afwijkende vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren wordt geregeld in 125a Ambtenarenwet (verder ook AW). De grondwetswijziging van 1983, waarin werd besloten dat grondrechten ook voor ambtenaren gelden, maakte verankering van deze uitingsvrijheid in een wet in formele zin noodzakelijk, wat een verandering van de Ambtenarenwet tot gevolg had. Artikel 125a lid I AW is negatief geformuleerd en bepaalt dat een ambtenaar géén uitingsvrijheid heeft, wanneer daardoor 'de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst [...] niet

in redelijkheid zou zijn verzekerd.' Het is verdedigbaar dat het verbod blijkbaar centraal staat. De formulering van dit artikellid is vrij vaag, waardoor weinig aanwijzingen worden gegeven over de reikwijdte van de uitingsvrijheid.

De hiervóór genoemde discussie heeft precies dit probleem als inzet en degenen die eraan deelnemen proberen te achterhalen wat de grenzen van de ambtelijke uitingsvrijheid (zouden moeten) zijn.² Het gaat in het bijzonder om de vraag, of ambtenaren gerechtigd zijn het beleid van hun minister of dat van het kabinet in de media te bekritisieren. Hierbij gaat het dan om zogeheten 'prattende ambtenaren'.

De discussie laaide op vrijdag 24 september 1999 weer op. De secretaris-generaal van Economische Zaken, Sweder van Wijnbergen, diende toen zijn ontslag in, volgens sommigen als gevolg van de druk die daartoe op hem werd uitgeoefend, omdat hij voor de zoveelste keer kritiek had geuit op het kabinetsbeleid. De meest recente ontwikkeling met betrekking tot de kwestie van ambtelijke uitingsvrijheid is het uitkomen op 29 december 1999 van het advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid over de gevolgen van de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving.³ Dit advies was gericht tot het ministerie van Binnenlandse Zaken, als reactie op een door minister Peper gepresenteerde nota.⁴

Rosenthal is een voorstander van ambtelijke uitingsvrijheid en hij is zeker niet de enige. Sterker nog, Cliteur is - samen met de Nijmeegse hoogleraar Kortmann en oud-VVD-leider Bolkestein⁵ - één van de weinigen die er tegen zijn en daardoor tegenwoordig ook één van de weinigen die ervoor zorgen dat er überhaupt een discussie

sie is.⁶ Het is de vraag, of de discussie nog principieel is. Het gaat daarin namelijk om de vraag, *in hoeverre* ambtenaren vrijheid van meningsuiting hebben. Als gevolg daarvan is de vraag, of ze *überhaupt* vrijheid van meningsuiting zouden moeten hebben goedgevoeld naar de achtergrond verdwenen.

Hoezeer voorstanders van ambtelijke uitingsvrijheid ook naar argumenten zoeken om hun standpunt te ondersteunen, het lijkt er toch voornamelijk op dat ze het onverteerbaar vinden dat een ambtenaar in deze moderne tijd ondergeschikt is aan de minister. Er bestaat tegenwoordig een sterk relativisme en aanhangers daarvan vinden vaak simpelweg dat ambtenaren moeten kunnen zeggen wat ze willen (dit relativisme wordt o.a. voorgestaan door de Tilburgse postmodernist Frissen). Echter, hoezeer dat relativisme ook dicteert dat dit zo moet zijn, het is maar de vraag, in hoeverre het in de praktijk bestaanbaar is.

Een veelgehoord argument voor ambtelijke uitingsvrijheid is dat het beeld van de ambtenaar als iemand die moet zwijgen en dienen - wat Cliteur een keer in een krantenartikel verdedigde - niet meer in de tijd past.⁷ Echter, het vasthouden aan ambtelijke uitingsvrijheid zou tot onoverkomelijke problemen en onaanvaardbare situaties kunnen leiden die in het onderstaande zullen worden besproken.

Rosenthal stelt in zijn artikel in het augustusnummer van *Liberaal Reveil* dat hij het nodig vond op Cliteurs artikel te reageren, omdat hij zich door laatstgenoemde persoonlijk aangevallen voelde.⁸ Toch is met deze twee artikelen niet alles gezegd: Rosenthal voert enkele argumenten aan voor ambtelijke uitingsvrijheid die niet evident zijn, terwijl Cliteur een cruciaal argument tegen die vrijheid onbesproken laat.

In het onderstaande zullen Rosenthals argumenten voor ambtelijke uitingsvrijheid worden geanalyseerd. In de komende paragrafen worden achtereenvolgens zijn visies op de veranderende rol van ambtenaren, de rol van de media en over wetgeving omtrent ambtelijke uitingsvrijheid besproken. Daarna zal worden gezien, wat een eventueel denkbare vorm van ambtelijke uitingsvrijheid zou kunnen zijn en vervolgens zal worden uitgelegd, waarom deze er niet is. Tenslotte volgt een conclusie.

ROSENTHAL OVER DE VERANDERDE ROL VAN AMBTENAREN

Rosenthal stelt dat de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke vraagstukken van deze tijd vragen om een andere taakverdeling tussen politici en ambtenaren dan in de achttiende en negentiende eeuw. Hij noemt twee argumenten om zijn stelling te ondersteunen.

Ten eerste zegt hij dat politiek-bestuurlijke en maatschappelijke vraagstukken tegenwoordig veel ingewikkelder zijn dan vroeger. Dit moge dan zo zijn, het valt niet in te zien, waarom het ambtelijke uitingsvrijheid met zich mee zou brengen. Rosenthal stelt dat ambtenaren zich moeten aanleren hun politieke baas rechtstreeks te informeren over elk onderwerp, waarvan zij denken dat het tot Kamervragen zou kunnen leiden. Hij concludeert echter dat dit tot een enorme politiek-ambtelijke drukte zou kunnen leiden. Dit is discutabel, want in het recente verleden blijken alleen enkele secretarissen-generaal de behoefte te hebben gehad om zich politiek te profileren. Het is dan wat overdreven om ervan uit te gaan dat ook veel lagere ambtenaren opeens die behoefte zullen voelen. Wat Rosenthal hier in feite suggereert, is dat ambtenaren meteen naar buiten moeten treden, omdat hun minister het anders te druk krijgt. Het is echter gebruik bij ministeries om alles via één persoon te spelen en dat is ook wel zo overzichtelijk voor de burger.

Ten tweede zegt Rosenthal dat veel ambtenaren tegenwoordig juist vanwege hun professionele deskundigheid zijn gerecruteerd. Dat is ongetwijfeld zo en het is ook een toe te juichen ontwikkeling, maar ook hier is onduidelijk, waarom dit gevolgen in de sfeer van de vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren zou moeten hebben. Ambtenaren - waarmee hier wordt bedoeld op topambtenaren, met name SG's - wier expertise op hun eigen beleidsterrein ligt, zullen zonder meer heel waardevol zijn voor de minister. Maar dat kan dan toch ook daaruit bestaan dat de SG voor zijn minister een deskundig klankbord is? En het betekent toch helemaal niet dat ambtenaren met hun expertise naar buiten moeten treden? Ambtenaren zijn ingehuurd om het beleid uit te voeren. Natuurlijk mogen ze de minister ook met raad en daad terzijde staan, maar het is principieel onjuist, als ambtenaren in de media tegen hun minister opponderen

zoals wel gebeurt. De laatste tijd wordt erop gewezen, wat een briljant iemand Van Wijnbergen is, wat een groot econoom en er zijn nog meer van dergelijke lofprijzingen. Van Wijnbergens staat van dienst is inderdaad indrukwekkend, maar het is onjuist om daaruit de conclusie te trekken dat hij dus zijn mening in het openbaar moet kunnen geven over politieke kwesties. Tegenover de lovende woorden over Van Wijnbergens economische expertise staan vaak geringschattende woorden over Jorritsma's economische kwaliteiten. Wat hiervan ook zij, de suggestie dat aan de mening van een SG meer waarde moet worden gehecht dan aan die van een minister is minstgenomen kwestieus.

ROSENTHAL OVER DE MACHT VAN DE MEDIA

Rosenthal stelt dat de media een steeds belangrijker rol speelt in de huidige maatschappij. Waar de media eerst voorspelbaar waren en enkel als spreekbuis voor verzuilde achterbannen dienstdeden, zo legt hij uit, zijn zij nu veel zelfstandiger. Hij refereert aan de term *de vierde macht*, die op ambtenaren slaat, en noemt daarbij ook de 'vijfde' (belangenorganisaties) en de 'zesde' (organisatieadviseurs). Bovendien lijkt hij de media te willen opwerpen als 'zevende macht'. Het is de vraag, of dit zinnig is. Deze neiging om steeds meer groepen personen en instituties aan te merken als 'macht' is om twee redenen weinig zinvol. Ten eerste, ambtenaren worden vaak getypeerd als 'vierde macht', maar Cliteur heeft treffend de onjuistheid van deze term aangetoond.⁹ Hij geeft aan dat Crinice le Roy - bestuursrechtjurist en bestuurskundige die deze term tijdens een rede introduceerde - doet alsof ambtenaren een afzonderlijke hoedanigheid vormen, waarin de machtsuitoefening van de staat zich manifesteert - dus naast de uitvoerende, bestuurlijke en wetgevende macht.¹⁰ Maar vermoedelijk heeft Crinice le Roy de term *de vierde macht* vooral gekozen op grond van retorische overwegingen en heeft hij daarbij enige concessies gedaan aan de zuiverheid van de terminologie. Cliteur stelt dat Crinice le Roy waarschijnlijk vooral doelt op het woord *macht* in sociologische zin. Deze visie lijkt meer in overeenstemming met de werkelijkheid, want ambtenaren hebben natuurlijk wel een bepaalde macht. Dit geldt eveneens voor de andere bronnen van macht zoals belan-

genorganisaties en organisatieadviseurs. De tweede reden dat het niet zo nuttig is om allerlei machten te gaan opsporen, is dat het eigenlijk nergens iets aan toevoegt. Zo zouden bijvoorbeeld de universiteiten als 'achtste macht' kunnen worden gezien, studenten als 'negende macht', verenigingen als 'tiende macht', etc. Ervan uitgaand dat de opsomming geen hiërarchische is, heeft die geen andere functie dan die van een inventarisatie van alle potentiële bronnen van macht.

ROSENTHAL OVER DE WETGEVING MET BETREKKING TOT AMBTELIJKE UITINGSVRIJHEID

Een ander punt dat Rosenthal bespreekt, is de wetgeving omtrent de vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren. Vreemd genoeg besteedt hij geen aandacht aan artikel 125a AV. Hij meldt alleen dat 'het maar goed [is] dat ambtenaren het volste recht hebben zich in de media te uiten over al wat er speelt.' Dit is een wel erg ruimhartige interpretatie van de feitelijke situatie. Rosenthal zegt nog dat in de in 1998 bevestigde aanwijzingen van 1974 wel staat dat er terughoudendheid van een ambtenaar mag worden verwacht waar het diens eigen beleidsterrein betreft, maar hij wekt niet de indruk te vinden dat deze beperking erg groot moet zijn. Vervolgens refereert Rosenthal aan de grondwetsherziening van 1983, waarin werd bepaald dat grondrechten ook op ambtenaren van toepassing zijn. Hij voert daartoe het volgende citaat aan: 'De overheid heeft in *elke relatie*, waarin zij tot de burger kan staan, de grondrechten te eerbiedigen.' Het is niet logisch om aan te nemen dat dit betrekking heeft op ambtenaren. Het ligt veel meer voor de hand om ambtenaren als onderdeel van de overheid te zien dan als burgers. De grondwetsherziening bepaalde inderdaad dat grondrechten ook op ambtenaren van toepassing zijn, maar doet dat heel letterlijk. Bij de Grondwetsherziening van 1983 werd bekeken, of grondrechten op ambtenaren van toepassing zijn, waarbij ze in kleurrijk gezelschap van militairen en gevangenen waren, voor wie eveneens werd bezien of zij grondrechten hadden. Voor wat betreft ambtenaren werd die vraag expliciet bevestigend beantwoord. Het lijkt erop dat de grondwetgever hiermee een grote vergissing heeft gemaakt.

Toch is deze discussie wat onzuiver. Het gaat namelijk

niet zozeer om de vraag, of *grondrechten* op ambtenaren van toepassing zijn, maar om de vraag, of de *vrijheid van meningsuiting* voor ambtenaren geldt. Het behoeft weinig betoog dat een ambtenaar - evenals andere burgers - recht heeft op het belijden van zijn godsdienst, op zijn persoonlijke levenssfeer, op eerbiediging van zijn lichamelijke integriteit en een recht om te genieten van een schoon milieu, om maar een aantal willekeurige voorbeelden te noemen. Voor bijna alle andere grondrechten dan de vrijheid van meningsuiting geldt dat de hoedanigheid van ambtenaar niet relevant is en evenmin door iemand wordt betwist. Alleen zijn uitingsvrijheid in zijn hoedanigheid van ambtenaar is in het geding.

De memorie van toelichting bij de grondwetsherziening bepaalt dat een ambtenaar in geval van twijfel over de vraag, of een voorgenomen gedraging van zijn kant toelaatbaar is, overleg *mag* plegen met zijn leiding.¹¹ Daaruit vloeit voort dat er geenszins een verplichting voor een ambtenaar bestaat om vooraf te overleggen. De memorie laat er vervolgens weinig twijfel over bestaan, hoe te denken over preventief toezicht:

'Er mag echter zeker geen klimaat ontstaan, waarin van de ambtenaar wordt verwacht dat hij voorgenomen publicaties of andere uitingen eerst aan de leiding [in het onderhavige geval is dat dus de minister, RvW] voorlegt, aangezien dan een preventief toezicht op de inhoud van meningsuitingen zou kunnen ontstaan, hetgeen met de Grondwet in strijd zou zijn.'¹²

Het is opvallend dat vrijwel iedereen voetstoots de memorie van toelichting als normgevend beschouwt, terwijl de daarin vermelde - en nauwelijks onderbouwde - stelling dat vrijheid van meningsuiting ook voor ambtenaren bestaat op zijn minst heel twijfelachtig is. Dit is evenzeer het geval voor de uit de grondwetsherziening voortvloeiende verandering van de Ambtenarenwet. Het lijkt nu juist de taak van de doctrine om de legitimiteit van wetgeving en de daaraan ten grondslag liggende redeneringen kritisch te bekijken. De overtuiging dat het goed is dat ambtenaren vrijheid van meningsuiting moeten hebben, leidt er bij velen toe dat ze zich niet meer afvragen, of die vrijheid wel zo wenselijk is.

EEN MOGELIJKE VORM VAN AMBTELIJKE UITINGSVRIJHEID ?

Met uitzondering van de bestuurskundige Tuurenhout, die op het onderwerp promoveerde¹³, ziet geen van de voorstanders van ambtelijke uitingsvrijheid een plicht voor de ambtenaar om verantwoordelijkheid te nemen voor zijn eigen uitspraken. Velen menen dat ambtenaren de vrijheid moeten hebben om zich politiek te profileren, maar er wordt eigenlijk niet ingegaan op de vraag, of dit wel haalbaar is. Het valt niet in te zien, wat de rechtvaardiging van deze 'wel de lusten, niet de lasten'-opvatting zou kunnen zijn. Ambtenaren mogen blijkbaar alles zeggen wat ze willen, zonder daarvoor op enige wijze ter verantwoording te kunnen worden geroepen.

Het zou zuiverder zijn, wanneer ambtenaren die de behoefte voelen zich politiek te profileren ook bereid zouden zijn de gevolgen van deze uitspraken zelf te dragen. In een situatie, waarin ambtenaren alleen *uitvoerders* van het beleid zijn, is het acceptabel dat de minister voor hun gedragingen verantwoordelijk is. Wanneer ambtenaren echter de pretentie hebben dat zij politieke figuren zijn, lijkt het niet meer dan redelijk hen ook de daarbijbehorende verantwoordelijkheid te laten dragen. Dit zou inhouden dat een ambtenaar ook persoonlijk ter verantwoording zou kunnen worden geroepen en dat hij in het uiterste geval - op eenzelfde manier als ministers dat doen - zijn conclusies uit het gebeurde trekt en opstapt dan wel dat de Kamer het vertrouwen in hem opzegt en hij wordt gedwongen op te stappen. Een alternatief hiervoor is dat het parlement de ambtenaar een berisping geeft, maar wat zou laatstgenoemde er dan van moeten weerhouden een volgende keer opnieuw kritische uitingen te doen ?

Verantwoording afleggen, zonder dat dit negatieve gevolgen voor de ambtenaar kan hebben, lijkt weinig zinvol. Bovendien is er de overweging dat er een sanctie zou moeten bestaan voor ambtenaren in wie het vertrouwen wordt opgezegd. Tuurenhout probeert een met de ministeriële verantwoordingsplicht vergelijkbare zelfstandige verantwoordingsplicht voor ambtenaren te creëren. De sanctie is daarvan een constitutief onderdeel.

Tuurenhouts voorstel is daarvoor echter niet de oplossing. Bijvoorbeeld omdat het, zoals hiervóór al is

gezegd, bij ministeries beleid is om alles via één persoon te spelen. Tuurenhout vindt dat ambtenaren zich tegenover het parlement moeten verantwoorden, maar dat het niet het parlement moet zijn dat de eventuele sanctie oplegt. Hij stelt dat de sanctiemogelijkheid in handen van de minister moet liggen. Maar hij voegt daaraan toe dat de minister zelf aanspreekbaar wordt, wanneer hij weigert de ambtenaar te straffen. Deze gedachte is waarschijnlijk gebaseerd op de veronderstelling dat een minister een ambtenaar alleen niet zal willen straffen, wanneer hij het met hem eens is. Maar dit hoeft helemaal niet zo te zijn. Zo zou een minister een niet-toelaatbare uitlating van één van zijn ambtenaren ook onbestraft laten, indien hij die niet ernstig genoeg vindt. Met Tuurenhouts voorstel wordt een minister in dat soort gevallen erg voor het blok gezet. Als de minister weigert zijn ambtenaar te straffen, wordt hij zelf verantwoordelijk. Aangezien de ambtenaar volgens Tuurenhout toch verantwoording aan het parlement verschuldigd is en de minister ingeval hij niet voldoet aan de wens van het parlement om tot bestraffing over te gaan zelf verantwoordelijk wordt, kan ook de sanctie net zo goed door het parlement zelf worden opgelegd.

Tuurenhouts stelling dat een verantwoordingsplicht 'wenselijk' is, wanneer de uitingsvrijheid van ambtenaren wordt uitgebreid, is niet helemaal juist. Zo'n plicht is in zo'n geval namelijk *noodzakelijk*.

DE ONBESTAANBAARHEID VAN AMBTELIJKE UITINGSVRIJHEID

Vrijheid van meningsuiting van ambtenaren is in het huidige staatsrechtelijke systeem onbestaanbaar. Thans zijn ministers verantwoordelijk voor de kritische uitlatingen van hun ambtenaren. In het ergste geval kunnen ministers zelfs naar huis worden gestuurd wegens uitlatingen van hun ondergeschikten. Ministers verkeren daardoor in de weinig benijdenswaardige positie dat zij van twee kanten aan kritiek blootstaan: Aan de ene kant door hun dissidente ambtenaren en aan de andere kant door de Tweede Kamer die hen voor de uitspraken van hun ambtenarenapparaat ter verantwoording roept. Als in het huidige systeem vrijheid van meningsuiting aan ambtenaren zou worden vergroot en misschien zelfs wanneer deze gehandhaafd blijft zoals hij nu is, zou enkel de minister -

niet de ambtenaar zelf - voor die mening ter verantwoording kunnen worden geroepen. Dit betekent zelfs dat de mogelijkheid bestaat dat een minister moet heengaan, omdat de Tweede Kamer het vertrouwen in hem heeft verloren als gevolg van uitlatingen van één van diens ondergeschikten. Dit leidt tot de ongerijmdheid dat de publicatie door een ambtenaar van een enkel de Tweede Kamer onwelgevallig artikel tot het heengaan van de minister kan leiden. Dat zou betekenen dat ambtenaren een enorme macht krijgen, want zij zouden door kritische uitlatingen te doen kunnen bewerkstelligen dat het vertrouwen in hun minister verdwijnt en ook de minister zelf zal moeten verdwijnen.

De macht die ambtenaren hebben, bestaat echter niet uit de kritische artikelen die zij schrijven of de uitlatingen die ze doen en eigenlijk ook niet uit de inhoud daarvan. Het enige, waarnaar wordt gekeken is, of een door een ambtenaar ingenomen standpunt afwijkt van het beleid van zijn minister of zelfs van het regeerakkoord. Met andere woorden, de macht van de ambtenaar bestaat er niet uit dat zijn artikelen als zodanig zoveel invloed hebben, maar uit het feit dat zijn minister ervoor ter verantwoording kan worden geroepen - treffender gezegd, ervoor aansprakelijk is.

CONCLUSIE

Het relativisme dat tegenwoordig zo veel aanhang heeft, lijkt direct te kunnen worden teruggevoerd op het jaren zestig-denken. Het is natuurlijk goed dat er over kwesties als de ambtelijke uitingsvrijheid wordt nagedacht, maar bij sommige zaken is er realiter niet zoveel plaats voor relativistische ideeën. Onder het huidige staatsrechtelijke systeem is vrijheid van meningsuiting van ambtenaren onbestaanbaar. Thans namelijk zijn ministers verantwoordelijk voor de kritische uitlatingen van hun ambtenaren. In het ergste geval kunnen ministers zelfs naar huis worden gestuurd wegens uitlatingen van hun ondergeschikten. De minister verkeert zoals gezegd in de ongelukkige situatie dat hij van twee kanten aan kritiek blootstaat: Aan de ene kant door zijn dissidente ambtenaren en aan de andere kant door de Tweede Kamer die hem voor de uitspraken van zijn ambtenarenapparaat ter verantwoording roept. Als in het huidige systeem de vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren zou worden gehandhaafd, zou

steeds enkel de minister - niet de ambtenaar zelf - voor die mening ter verantwoording kunnen worden geroepen. Dit betekent zelfs dat de mogelijkheid bestaat dat een minister moet heengaan, omdat de Tweede Kamer het vertrouwen in hem heeft verloren als gevolg van uitslatingen van één van diens ondergeschikten. Dit leidt, zoals in het voorgaande is uitgelegd, tot de ongerijmdheid dat de publicatie door een ambtenaar van een enkel de Tweede Kamer onwettig artikel tot het heengaan van de minister kan leiden. Dit impliceert dat ambtenaren van de verschillende departementen theoretisch gezien de samenstelling van de ministerraad zouden kunnen gaan beïnvloeden. Als ambtenaren invloed zouden krijgen op de ministerraad, zou daarmee de democratie vogelvrij zijn en zou die op een gegeven moment zelfs niet meer bestaan. Dit is een gevaar dat nog niet eerder is onderkend. Het feit dat deze mogelijkheid bestaat wijst erop dat er iets ondemocratisch aan de hand is. In ons staatsbestel evenals in vele andere zijn waarborgen ingebouwd ter voorkoming van gevaren die zich mogelijk nooit zullen verwezenlijken. Deze waarborgen zijn nochtans onmisbaar als fundament onder het staatsbestel.

Er lijken twee verschillende oplossingen mogelijk om uit de in de voorgaande geschetste problemen te geraken. Ten eerste het buiten toepassing laten van artikel 125a AW door de rechter. De tweede mogelijke oplossing is de opdracht aan de rechter om de ambtelijke uitingsvrijheid uit artikel 125a AW zodanig restrictief te interpreteren dat daarvan de facto weinig overblijft. Het omgekeerde - een ruime uitleg die wél leidt tot het aannemen van uitingsvrijheid - is flagrant in strijd met de grondslagen van ons bestel. Door een beperkte uitleg wordt een resultaat bereikt dat daarmee wel in harmonie is. In dat geval is er geen verzet van de rechter tegen de wet, maar tegen verkeerde interpretaties van de wet.

NOTEN

1. De titel van dit artikel is ontleend aan een uitspraak van Felix Rottenberg. Tijdens een uitzending van het tv-programma *Nova* stelde hij dat de ambtenaar eigenlijk 'de butler van de minister' is.

2. De termen 'ambtelijke uitingsvrijheid' en 'vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren' zullen door elkaar worden gebruikt.
3. Raad voor het Overheidspersoneel, *Advies van de Raad voor het Overheidsbeleid inzake de gevolgen van veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving voor de overheid als arbeidsorganisatie* (Advies no.21), CAOP, Den Haag 1999.
4. A. Peper, *Op zoek naar samenleving en richting. Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving*, Amsterdam 1999.
5. Zie bijvoorbeeld: F. Bolkestein, 'Ambtenaar is boodschapper van de minister', in: *De Volkskrant*, 6 maart 1999 en C.J.A.M. Kortmann, 'De ambtenaar en de politiek I', in: *RM Themis*, no.5, 1999, pp.163-165.
6. Verder zijn er wel enige incidentele pleidooien tegen ambtelijke meningsvrijheid. Een interessant voorbeeld is: A.A.M. Horrevorts, 'Primaat van de politiek is weg', *NRC Handelsblad*, 22 september 1998.
7. P. Cliteur, 'Ambtenaar moet dienen en zwijgen', *NRC Handelsblad*, 20 oktober 1998.
8. Dit is af te leiden uit de volgende woorden uit Rosenthals artikel: 'En als dan bovendien bestuurskundigen als ondergetekende door Cliteur in postmodernistisch diskrediet worden gebracht en het verwijt van bestuurlijk fatalisme naar het hoofd geslingerd krijgen, is het nodig te reageren.'
9. P. Cliteur, 'De euthanasie van de democratie', in: S.W. Couwenberg (red.), *De strijd gaat voort! Liberalisme als heersende ideologie en bron van nieuwe strijd*, Agora, Baarn 1999, pp.40-57.
10. Later schreef Crinice le Roy er zelfs een boek over: *De vierde macht. Een hernieuwde kennismaking*, Vuga-Boekerij, Den Haag 1976.
11. TK 1985-1986, 19.495, no.3.
12. idem.
13. M.E. Tuurenhout, *Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheden* (dissertatie), Leiden 1992.

Mr. R.G.Th. van Wissen is werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.

EEN THEORETISCHE EXERCITIE

Bespreking van P.G.C. van Schie, *Krijgsgerommel achter de kim*

J. C. VAN BAALEN



Eind augustus verscheen bij de Teldersstichting het geschrift van drs. P.G.C. van Schie, getiteld *Krijgsgerommel achter de kim. Analyse van de veiligheidsrisico's voor Nederland*. Van Schie heeft met deze brochure de koers voortgezet die hij in 1996 inzette in een eerder, eveneens bij de Teldersstichting verschenen geschrift, *Nationaal belang. Over de bruikbaarheid van het begrip voor een liberaal buitenlands beleid*. Net als toen wordt hier gekozen voor een benadering van de buitenlandse politiek die min of meer onthecht is van de dagelijkse, in dit geval Nederlandse praktijk. Dat op deze praktijk het nodige valt aan te merken ben ik volledig met de auteur eens. Daarom is het prijzenswaardig dat de auteur het onderwerp met de nodige distantie benadert. Dit laatste is zeker nodig, indien men naar verbetering van beleid streeft, maar daarmee is het geschrift nog geen wezenlijke bijdrage aan de beleidsvorming op het gebied van het Nederlandse defensiebeleid geworden.

NATIONAAL BELANG ALS OBJECTIEF CRITERIUM ?

In *Krijgsgerommel achter de kim* koppelt de auteur zijn analyse van de veiligheidsrisico's aan zijn definitie van het nationaal belang dat wordt omschreven als 'een criterium [...] dat met enige objectiviteit kan worden vastgesteld.' Dit is, mijns inziens, onjuist. Nationaal belang vormt geen objectief criterium. Indien nationale belangen objectief en statisch zouden zijn, zouden ze geen aanleiding voor conflicten vormen, maar zouden zij op een min of meer technische wijze op elkaar kunnen worden afgestemd. Het probleem bij nationale belangen ligt nu juist in hun subjectieve en dynamische karakter.

Het nationale belang van een staat wordt door de

politiek bepaald. In het geval van Nederland krijgt het nationale belang vorm in het samenspel tussen regering en de Staten-Generaal. De auteur, die de politiek buiten beschouwing laat, introduceert een begrip van het nationale belang dat objectief noch bruikbaar is. Volgens de auteur bestaat het nationaal belang uit een aantal elementen: 'Ten eerste gaat het [...] om het verschaffen van veiligheid aan de burgers en het bewaren van de integriteit van het grondgebied, waarop hun staat is gevestigd. Ten tweede gaat het om de bescherming van de fundamentele waarden, waarop de samenleving drijft binnen de eigen grenzen (met name het voortbestaan als vrije, pluralistische gemeenschap met democratische besluitvormingsprocedures). Ten derde gaat het om de bevordering van economische belangen van het land door het scheppen van een omgeving, waarin en het verstrekken van de faciliteiten, waarmee burgers de welvaart kunnen verhogen.'

KRIJGSMACHT ALS INSTRUMENT VAN HET NATIONAAL BELANG

Als het bovenstaande ons nationaal belang is, is er voor een krijgsmacht nagenoeg geen rol meer weggelegd. Het verschaffen van veiligheid aan burgers is een politietoek. Bescherming van fundamentele waarden binnen onze eigen grenzen is een taak van justitie. De integriteit van ons grondgebied wordt door geen enkele mogendheid betwist. Het laatste punt, het bevorderen van economische belangen, is geen militaire taak, vlagvertoon bij Nederlandse handelsmissies aan het buitenland daargelaten. Kortom, met deze a-politieke definitie van nationaal belang zouden wij zonder krijgsmacht toe kunnen. De auteur ziet dit, mijns inziens, in en verbreedt daarom ons nationaal belang tot de verdediging van het grondgebied

van onze (nieuwe en toekomstige) Atlantische bondgenoten, waarbij hij een aantal geopolitieke bedreigingen signaleert, respectievelijk construeert.

NIEUWE BEDREIGINGEN ?

Russische dictators, vernederde Chinese leiders en op hol geslagen fundamentalisten willen volgens de auteur hun zwakke binnenlandse politieke posities maskeren dan wel versterken door agressie jegens het vrije Westen. Kortom, buitenlandse expansie als uitlaatklep voor binnenlandse spanningen en onmacht. Een projectie van het 19e eeuwse fin de siècle op de 20e eeuw. *L'histoire, elle se répète ?* Echter, de geschiedenis herhaalt zich juist nooit. De krijgsmacht krijgt, in de visie van Van Schie, een bestaansrecht, maar niet op geheel valide gronden.

Rusland. Een 'Weimar'-scenario ?

Allereerst de Russen. Volgens de auteur verkeert de Russische beer in een slechts tijdelijke winterslaap. Aan de hand van twee (onjuiste) historische analogieën probeert de auteur aan te tonen dat de Russische beer, nu nog versuft, binnen een handomdraai weer zijn klauwen kan uitslaan naar het NAVO-bondgenootschap. Hebben we immers in 1917 en 1941 niet gezien, hoe de Russen uit het niets opeens een macht van formaat vormden ? De Russische burgeroorlog die toen woedde tussen de Witte (legers van het oude regime) en de Rode (de communisten) kan echter niet als een vertoning van kracht worden beschouwd. Er ontstonden nieuwe staten op voormalig Russisch grondgebied zoals Polen, de Baltische Republieken en Finland. Het kostte de Russen nog jaren om de schade hiertoe beperkt te houden. Ook de Russische opmars richting het Westen vanaf de slag bij Stalingrad valt onmogelijk te vergelijken met de situatie van nu. In de Tweede Wereldoorlog werd Rusland direct door Nazi-Duitsland in haar voortbestaan bedreigd. Duitse troepen lagen voor Moskou en Leningrad. Duitse tanks rukten door de Kaukasus op naar de olievelden van Bakoe. Het waren de Duitsers die zich in de onmetelijke ruimte van Rusland doodliepen, de plaatselijke bevolking met een misdadige vervolgingspolitiek tegen zich in het harnas joegen en grote militaire blunders begingen (het tot de laatste man verdedigen van onhoudbare posities), waarna de Russen, met grootscheepse Geallieerde mili-

taire en civiele steun en met het openen van een tweede front in het Westen, tot Berlijn, Praag, Boedapest, Boekarest en Sofia konden oprukken.

Het Rusland van nu beschikt noch over een Stalin noch over een ideologie noch over een adequaat functionerende interne markt noch over een vijand die een bedreiging vormt. De ingrediënten voor een *turn around* ontbreken. De revolutionaire geest van destijds is gesmoord in het bloed van de slachtoffers van het communisme. Het communisme is moreel bankroet. Rusland heeft zijn aantrekkingskracht verloren op zijn voormalige satellieten; de binnenlandse verhoudingen sorteren eerder een afstotend effect, dan dat ze aantrekken. 'Tsjetsjenië' kan alleen maar begrepen worden in de binnenlandse politieke context van het Kremlin. Het is geen oorlog, maar een verkiezingsstrijd: Wie wordt de volgende president van Rusland ? Dat met deze politiek een enorme hypotheek wordt gelegd op de toekomst schijnt niet van belang te zijn. Want ook al wint Rusland nu, morgen verliest het. Tsjetsjenië zal, zonder een echte vredesregeling, een open wond binnen de Russische federatie blijven. Zonder een politiek compromis worden de Tsjetseense *warlords* en criminele groepen eerder in de kaart gespeeld dan bestreden en wordt de bevolking blijvend van Rusland vervreemd. Het Kremlin heeft de bevolking van de Noord-Kaukasus niets te bieden; geen wederopbouw hulp, geen scholing, geen markt, geen coherente politiek en geen juridisch systeem, niets. Zelfs de schijnmodernisering die het communisme bracht in de uiterste hoeken van het rijk is ten einde. Kortom, het ontbreekt de Russen aan een positief integratieconcept dat de aantrekkingskracht van de Europese Unie kenmerkt. Rusland bezit thans onvoldoende militaire en economische potentie om een bedreiging voor het Westen te kunnen vormen.

De auteur houdt weinig rekening met de structurele zwakte van Rusland: 'Een dictatoriaal regime [zal een einde weten te maken] aan de nu heersende verwarring en stuurloosheid [...]' Ruslands zwakte, en niet haar kracht, vormt het grootste risico voor het Westen. Politieke instabiliteit, militair verval, burgeroorlogen, milieurampen, vluchtelingenstromen zijn aan de orde, niet een potentiële Russische agressie richting het Westen.

Natuurlijk kennen wij allemaal het 'Weimar'-scenario van een verarmd, vernederd land dat zijn kracht zoekt in binnenlandse en buitenlandse vijanden en expansie. Echter, de Russische centrale overheid loopt nu dood in de onmetelijke ruimte van haar eigen grondgebied dat zij zonder binnenlandse bondgenoten, de steun van de plaatselijke bevolking en zonder aantrekkelijk economisch en politiek integratieconcept niet kan besturen. Via politieke dialoog en pressie (zie de maatregelen van het IMF, de VS. en de EU inzake Tsjetsjenië), via economische en financiële samenwerking op basis van heldere randvoorwaarden, via steun aan de democratische krachten in Rusland en via het trekken van een duidelijke grens bij de buurlanden van Rusland (*no near-abroad accepted*) kunnen wij meer bereiken dan door het aanwijzen van Rusland als potentiële agressor.

Het Russische Nationale Veiligheidsconcept (NVC) dat president Jeltsin in 1997 ondertekende, spreekt niet langer van 'strategische pariteit' met de VS, maar van 'strategische stabiliteit'. Hiermee hebben de Russen de internationale realiteit erkend. Rusland ziet in de komende 10 à 15 jaar geen Westerse dreiging opdoemen - het zijn vooral acute economische, sociale en etnische problemen, waarmee Rusland geconfronteerd wordt. In dit kader is een omzetting van militaire naar civiele industrie aangekondigd en wil Rusland zijn invloed in organisaties als de VN en OVSE versterken. Positieve geluiden dus en geen Koude Oorlogsretoriek. Wel wil Rusland de tactisch-nucleaire component in zijn sterk afgeslankte strijdmacht een belangrijke rol laten spelen. Deze *micro-nukes* vallen onder geen enkel wapenbeheersingsregime en verlagen de drempel voor de inzet van atoomwapens. Met het sluiten van een accord voor deze categorie is een direct West-Europees belang gediend. Westerse duidelijkheid is geboden, niet een openbare vernedering van Rusland.

Waarnemend president Poetin, die waarschijnlijk de verkiezingen van maart zal winnen, is in staat een meerderheid in de Doema achter zich te krijgen. Hij wordt de belangrijkste gesprekspartner voor het Westen. Poetin is een harde, zakelijk calculerende oud-KGB'er die zich uit opportuniteit wel tot interne hervormingen zal moeten bekeren en op internationaal vlak risicomijdend te werk zal moeten gaan, wil hij enige greep op zijn land houden.

Er is zodoende geen reden om voor agressieve Russische bedoelingen jegens de Navo te vrezen. Het eerste belang van het Westen is het helpen bevorderen van een Russische *civil society*. De nog immer aanwezige Westerse nucleair-militaire capaciteit en de *first use*-optie, Amerika als enig overgebleven supermacht en de Europese economische positie stellen paal en perk aan de mogelijke offensieve ambities van nieuwe Russische leiders. Ambities die noch zijn geuit en waaraan noch in stilte wordt gewerkt.

China: Militaire agressie of ondemocratische economische supermacht?

De dreiging van China die Van Schie schetst is minder geforceerd dan de Russische en lijkt dan ook realistischer, maar zij is niet in de eerste plaats militair van aard. Het scenario dat de schrijver schetst, luidt als volgt: De Chinese regering besluit tot een militaire actie tegen een Aziatisch land. De VS interenieert en verzoekt haar Europese Navo-bondgenoten om militaire steun. De mate, waarin dit scenario als realistisch kan worden gezien, hangt af van de vraag, wat de kans is op een grootschalige, conventionele clash tussen China en Amerika. Aangezien beide landen over een aanzienlijk nucleair arsenaal beschikken, zal ook hier *deterrence* zijn werk doen.

Zelfs in het geval van Taiwan, dat de kern van het Chinese soevereiniteitsbegrip raakt, zal Beijing waken voor het aantasten van haar economische ontwikkeling door het bedrijven van botte militaire agressie. China neemt de tijd en zal haar economisch potentieel benutten om Taiwan tot concessies te dwingen. In het geval van Hongkong dreigde China de toenmalige Britse Kroonkolonie af te sluiten van water en energie en dreigde zij de emigratie richting Hongkong de vrije loop te laten. Groot-Brittannië kon zich geen intercontinentale versie van een Berlijnse luchtbrug permitteren en stond de stad, na een lang onderhandelingsproces, aan China af. China accepteerde daarvoor in ruil een overgangperiode van 50 jaar, waarin Hongkong haar eigen politieke en economische systeem mag handhaven. Een bescheiden prijs, want wat is 50 jaar vanuit Chinees perspectief? De grootste dreiging die van China uitgaat, is die van een ondemocratische economische grootmacht die zich onttrekt aan de internationale economische spelregels. Dit is de reden

dat het Westen zoveel belang hecht aan het Chinese lidmaatschap van de Wereldhandelsorganisatie (WTO).

Zowel de Russen als de Chinezen houden niet van het aangaan van ongecalculeerde risico's. Een oorlog met het Westen, dan wel een nieuwe Koude Oorlog is door Rusland noch door China militair, dan wel economisch te winnen.

Moslimfundamentalisme: Oorlog of terrorisme?

De volgende bedreiging die de auteur laat zien is het moslimfundamentalisme. Volgens Van Schie kent deze bedreiging twee vormen: Gebruik van massavernietigingswapens door fanatieke ayatollah's (de auteur sluit een conventionele dreiging door een staat in het Midden-Oosten uit) en al dan niet *state-sponsored* nucleair, biologisch of chemisch terrorisme. De eerste bedreiging valt alleen te bestrijden door middel van nucleaire afschrikking. Het moet duidelijk zijn dat een aanval met massavernietigingswapens op Navo-bondgenoten (en eventueel aangrenzende landen) zal worden vergolden met wapens van een vergelijkbare impact. Het beste voorbeeld dat afschrikking ook een ontvrunderend effect heeft op de meest onberekenbare en nietsontziende dictators met chemische wapens is Hitler. De Duitse dictator beschikte gedurende de oorlog over een fors chemisch arsenaal, maar zelfs toen Duits grondgebied door de Geallieerden werd betreden, bleef dit middel in de opslagplaats.

De andere component van de fundamentalistische dreiging is terrorisme. Terrorisme is een zwaktebod. Terrorisme en guerrilla zijn middelen die slechts worden ingezet, als er geen reële kans bestaat op een militaire overwinning. Bovendien hebben deze methoden politiek gezien alleen kans van slagen in staten, waar een meerderheid ontevreden is over het bestuur en niet over democratische middelen beschikt om hierin verandering te brengen. De beste voedingsbodem voor terrorisme en guerrilla vormen bezette gebieden zoals de Russen inmiddels weten (Afghanistan, Tsjetsjenië). Moslimterroristen kunnen forse schade aanrichten op het Navo-grondgebied, maar een kans op een politieke overwinning is niet aanwezig: Nederland en Europa zullen zich niet bekeren tot de Islam. Het nationaal belang, zoals gedefinieerd door Van Schie, wordt dan ook niet bedreigd. Niettemin is terrorisme op ons grondgebied of gericht

tegen Nederlanders in het buitenland onaanvaardbaar. Terrorisme moet bestreden worden, maar grootschalige inzet van militairen is hiervoor niet het geëigende middel. Internationale en Europese samenwerking op gebieden van politie en justitie zijn de aangewezen instrumenten.

MINIMALE BETROKKENHEID BIJ VREDESOPERATIES ?

Tot slot wijst Van Schie de *Hoofddlijnnootitie*, inmiddels zonder wezenlijke aanpassingen uitgewerkt in een nieuwe *Defensienota*, af. Nederland moet eigenlijk alleen deelnemen aan vredesoperaties, wanneer het voortwoekeren van een conflict ook direct repercussies heeft voor de territoriale veiligheid van de Navo-lidstaten, maar de kans dat een binnenlands conflict buiten zijn grenzen treedt en wordt vertaald in een serieuze bedreiging van Navo-grondgebied lijkt me overdreven. Het lijkt erop dat met de doctrine van Van Schie de Nederlandse troepen gedoemd zijn hun verdere bestaan in de kazerne door te brengen. Door deze minimalistische opstelling schaadt de auteur de basisvoorwaarde voor het invullen van het door hem geprezen nationaal belang: Een goed geoefende en beproefde krijgsmacht. Beproeving vindt plaats in spanningsgebieden, niet in de kazerne.

JUISTE ANALYSE ?

Dat Van Schie's analyse niet overtuigt, is niet zo erg, maar het getuigt niet van consistentie, wanneer hij in de inleiding schrijft: 'Het veiligheidsbeleid dient te zijn gestoeld op een zorgvuldige analyse van de bestaande of opdoemende, nabije of toekomstige gevaren die Nederland en zijn Navo-bondgenoten (kunnen) bedreigen en op de bijdrage die ons land werkelijk kan leveren aan een meer stabiele omgeving.'

Op basis van deze analyse en argumentatie moet men logischerwijze tot de conclusie komen dat de conventionele krijgsmacht kan worden afgeschaft, omdat de drie bedreigingen die door Van Schie worden geschetst - een agressief Rusland, een agressief China en een opkomend moslimfundamentalisme dat zich van atoomwapens bedient - alleen via nucleaire afschrikking in bedwang zijn te houden. Het is juist hierom dat de auteur een verhoging van de *deterrence capacity* bepleit. Voorts dient terrorisme met politieke en justitiële middelen te worden

bestreden, waartoe de door Van Schie beoogde krijgsmacht geen bijdrage levert.

EEN MEER EXPEDITIONAIRE KRIJGSMACHT

Ik deel de wens van de auteur om niet verder op defensie te bezuinigen. De VVD-fractie in de Tweede Kamer ziet juist de gevaren van een structureel te laag budget om de noodzakelijke investeringen te kunnen doen. De Nederlandse politici kijken, anders dan Van Schie die uitgaat van een *threat-based* analyse, naar de krijgsmacht als politiek instrument. Een instrument dat een bijdrage levert aan de Navo èn aan vredesoperaties, teneinde de stabiliteit in onze wereld te bevorderen èn bij te dragen aan de handhaving van de internationale rechtsorde, hetgeen als een Nederlands en bondgenootschappelijk belang kan worden gezien. Het negeren van die politieke dimensie maakt het geschrift van de Teldersstichting tot een voornamelijk theoretische exercitie, waarvan de praktische gebruikswaarde beperkt is.

Het bestaan van de krijgsmacht staat in de politieke arena niet ter discussie, zelfs niet langer bij GroenLinks. Dit is winst. Ook onze inbreng binnen de Navo levert weinig discussie op. Regelmatig klinkt er instemming in het Navo-hoofdkwartier in Brussel, wanneer onze militaire bijdrage ter sprake komt. Meer mag altijd, maar niemand maakt zich daar werkelijk zorgen over het Nederlandse aandeel. Waar gaat de politieke discussie dan wel over? Het gaat niet over de mate, waarin wij bijdragen aan vredesoperaties; het in de *Prioriteitennota* van 1993 afgesproken niveau van het kunnen participeren aan vier operaties tegelijkertijd ligt niet onder vuur. Wel is de vraag aan de orde, hoe de krijgsmacht beter kan worden gestructureerd om dit ambitieniveau waar te maken. Het knelpunt ligt bij het gebrek aan inzetbare soldaten (en het

achterliggende probleem voldoende jonge mensen te werven). Voorts spitst de discussie zich toe op de vraag, aan welke vredesmissies we wel dienen deel te nemen en aan welke niet. Hiervoor is een toetsingskader ontwikkeld. Het verschil van mening tussen de partijen zit in de manier, waarop de criteria worden beoordeeld en hoe zwaar men het ene dan wel het andere criterium weegt.

CONCLUSIE

Juist geschriften van de Teldersstichting moeten een brug slaan tussen nieuwe inzichten en de smalle marges van de dagelijkse politiek. *Krijgsgerommel achter de kim. Analyse van de veiligheidsrisico's voor Nederland* levert vanuit de m.i. onvoldoende onderbouwde en hardgemaakte bedreigingen uit het Oosten (een agressief Rusland en een agressief China) en uit het Zuiden (ongecoördineerd moslim-fundamentalisme) en een onvoldoende analyse van de daadwerkelijke veiligheidsrisico's (een verzwakt en onbestuurbaar Rusland, een ondemocratisch China als economische grootmacht, ongecontroleerde internationale vluchtelingen- en migratiestromen, desintegratie van regionale machtsconstellaties, etc.) helaas een onvoldoende bijdrage aan de discussie over de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht, waartoe minister van Defensie De Grave politieke partijen en maatschappelijke groeperingen had opgeroepen.

P.G.C. van Schie, *Krijgsgerommel achter de kim. Analyse van de veiligheidsrisico's voor Nederland* (Geschrift no.89 van de Teldersstichting), Teldersstichting, Den Haag 1999. Het geschrift is nog leverbaar.

Mr.dr. J.C. van Baalen is lid van de Tweede Kamer voor de VVD. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

DE KAASSTOLP ALS EXPORTARTIKEL

Repliek op de boekbespreking van J.C. van Baalen

PATRICK VAN SCHIE



Een politiek-wetenschappelijk bureau als de Teldersstichting heeft een dubbele taak. Aan de ene kant moeten politieke problemen op wetenschappelijke wijze worden ontfaeld en geduid; een heldere analyse behoort immers aan politieke keuzen ten grondslag te liggen. Aan de andere kant dient op basis van bepaalde (liberale) beginselen een richting te worden aangegeven waarheen de politiek zich het beste zou kunnen bewegen. Zo'n richtingwijzer moet de gedachtenvorming in eigen kring stimuleren, maar zij is voor volksvertegenwoordigers natuurlijk niet meer dan een aanbeveling. Het zijn (op landsniveau) tenslotte de Kamerleden die politiek-bindende besluiten nemen. Wel zou het dienstig zijn als zij kennis nemen van wat er zich buiten het Binnenhof afspeelt en niet onmiddellijk twijfelen aan het realiteitsgehalte van ideeën die afwijken van wat men onder de Haagse kaasstolp voor waarheid houdt.

Dat Van Baalen en ik kennelijk de betekenis van China's militaire machtsopbouw verschillend beoordelen en niet hetzelfde denken over de vraag, of wij er op kunnen rekenen dat de Amerikaanse nucleaire afschrikking altijd zal werken tegen *rogue regimes* die ons in de nabije toekomst kunnen - en naar ik denk: zullen - bedreigen met biologisch geladen raketten, laat ik nu even daar. Ik geef Van Baalen slechts toe dat discussie over deze kwesties inderdaad mogelijk is zoals eenieder zal merken die kennis neemt van de wetenschappelijke tijdschriften die door buitenlands-politieke analisten worden gevuld. Kwalijk daarentegen zijn twee andere aspecten van Van Baalens bespreking. Het eerste is dat Van Baalen toont een 'slordig' lezer te zijn, het tweede dat hij aangeeft dat de *communis opinio* in het Nederlandse parlement voor hem de maat der internationale zaken is.

Iedere recensent dient een boekbespreking natuurlijk op eigen wijze vorm te geven, maar wat de lezer ervan toch zeker zou mogen verwachten, is een juiste weergave van de inhoud van het besproken werk. Wie zich enkel op basis van Van Baalens stuk een oordeel tracht te vormen over *Krijgsgerommel achter de kim*, moet wel de indruk krijgen dat dit het werk is van een onverbeterlijke russofoob die niet kan of wil geloven dat de Koude Oorlog voorbij is. Immers: 'Een dictatoriaal regime [zal een einde weten te maken] aan de nu heersende verwarring en stuurlaasheid...!'

De lezer wordt echter misleid door de tussen haken gezette toevoeging van Van Baalen, waarmee wordt gesuggereerd dat ik een stellige voorspelling doe. De recensent heeft op deze manier echter een passage uit zijn verband gehaald en er een eigen draai aan gegeven. In het gedeelte van mijn geschrift dat aan Rusland is gewijd, wordt uiteengezet dat de toekomst van dit land ongewis is en alle kanten op kan gaan. Enerzijds kan een 'vergruizing' plaatsvinden, een ontwikkeling, waarbij door de voortdurende instabiliteit allengs meer macht aan de regio's toevalt. Anderzijds valt niet uit te sluiten dat het land terugglijdt tot de dictatuur. Sterker nog, er zijn tekenen dat zo'n ontwikkeling reeds in volle gang is. Wie nu nog meent dat het Westen een *civil society* kan helpen bevorderen, waarop een democratie kan bloeien, weet niet achter een facade te kijken en is mijns inziens blijven steken in de euforie die direct na de val van de Sovjetunie heerste.

Mijn geschrift bevat dus geen voorspelling over de wederopstanding van een krachtige dictatuur in Rusland. Maar het lijkt mij onverstandig een dergelijk scenario op grond van *nu* waarneembare zwakten uit te sluiten.

I
t
I
l
t
j
r
li
e
ii
n
c
h
n
d
h
t
v
a
C
w
h
r
n
la
o
ai
al
o
vi
g'
ki

Bovendien acht ik het niet ondenkbaar dat een Russisch bewind op langere termijn in staat zal blijken het militaire apparaat tot een instrument van betekenis op te bouwen, een mogelijkheid die overigens ook de Navo in haar *Strategisch Concept* openhoudt. Er zijn vele voorbeelden van verslagen geachte landen die na verloop van jaren een verrassende militaire daadkracht ontplooiden. In het geschrift heb ik verwezen naar een Russisch voorbeeld uit de twintigste eeuw. Letterlijk: 'Het Russische leger heeft zelf dit vermogen tot wederopstanding eerder laten zien toen het de burgeroorlog na de revolutie van 1917 en zijn onthoofding door Stalin ten tijde van de Grote Terreur in de jaren dertig (toen de militaire top voor het grootste deel werd vermoord) wonderbaarlijk snel te boven kwam; in de strijd tegen de in 1941 invallende Duitse *Wehrmacht* bleek het Rode Leger over een ongedacht weerstandsvermogen te beschikken...'. Het is mij een raadsel, hoe iemand hierin kan lezen dat ik in de Russische burgeroorlog 'een vertoning van kracht' zie. Maar de jaren veertig dan? Anders dan toen heeft Rusland nu geen Stalin of ideologie meer, werpt Van Baalen tegen. Geen Stalin inderdaad, maar wel een groot verlangen naar een sterke man. Ook geen communistische ideologie, maar hoe virulent de drijfveer van het Russisch nationalisme kan zijn, wordt wel aangetoond door de populariteit van de oorlog in Tsjetsjenië. En het is juist dit soort conflicten aan de rand van Rusland dat het gevaar van escalatie in zich bergt. Daarop heb ik in *Krijgsgerommel achter de kim* gewezen; nergens heb ik de verwachting neergelegd dat Rusland weer een grootschalige aanval op het Westen zou plannen.

Van Baalen meent dat 'de praktische gebruikswaarde' van het Teldersgeschrift beperkt is. Nederlandse politici maken immers geen *threat-based analyses*, maar zien de krijgsmacht liever als instrument van hun politieke ambities. Maar het is juist tegen deze fatale neiging dat ik een waarschuwend geluid heb willen laten horen. Ambities geven geen enkel inzicht in het takenpakket van de krijgsmacht. Dit om de eenvoudige reden dat ambities een willekeurige maatstaf vormen en dan ook tot in de hemel kunnen reiken (wat bij Nederlandse politici maar al te vaak het geval is). De enige grondslag voor de krijgsmacht die enigszins houvast geeft, is het bestaan van dreigingen

die met militaire middelen kunnen worden gekeerd. Ten men zou menen dat Haagse politici kunnen bepalen een fysieke bedreiging van Nederlandse burgers of Nederlands grondgebied geen aantasting vormt van nationaal belang. Voor iemand die dit geloof in het al mogen van politici niet deelt, is het toch zaak op eventuele dreigingen te letten.

Als zulke dreigingen afwezig zijn, dient de conclusie zijn dat de krijgsmacht kan worden afgeschaft. Maar helaas is de toestand in de wereld nog niet zo rooskleurig. In *Krijgsgerommel achter de kim* wordt de oproep gedaan om achter de Westerse horizon te kijken, dan achter de zone, waarin conflicten door middel van overreding, onderhandeling en besluitvorming bij meerderheid van stemmen worden opgelost. Want de vraag, of Navo-landen in de komende decennia in hun veiligheid worden bedreigd, wordt niet beslist op het Binnenhof, op het Navo-hoofdkwartier (waar men - zoals Van Baalen opmerkt - zo tevreden is over onze militaire bijdrage) maar in de onherbergzame regio's in de wereld omheen. Wie goed kijkt, zal zien dat daar geweld geenszins afgezworen als gangbaar middel om een doel te bereiken.

Op en rond het Binnenhof schijnt nog steeds de tevredenheid te heersen over een buitenlandse politiek die erop gericht is Westerse waarden en normen te verspreiden en eventueel zelfs met geweld op te leggen. Deze ambitie beneemt het zicht op de mogelijkheden ertoe om de (onbedoelde) riskante gevolgen ervan. Noch het debacle van Srebrenica noch het beperkte resultaat in Kosovo of de discrepantie tussen de 'verheven' oorlog tegen de Taliban, vië krap een jaar geleden en het beschaamde stilzwijgen rond het Russische optreden in Tsjetsjenië nu, heeft in de Haagse politiek geleid tot enige bezinning op de doelstellingen van het nieuwe veiligheidsbeleid. De Nederlandse politici blijven in overgrote meerderheid liever met elkaar kijken, dan dat zij een onbevengden blik op de wereld werpen. Het is jammer dat ook een kersverse volksvertegenwoordiger zich daarin zo soepel voegde. Hij zich liefst bovenal behulpzaam toont bij de export van onder de kaasstolp levende inzichten.

Drs. P.G.C. van Schie is wetenschappelijk medewerker van de Teldersstichting.

EXTRA GROEIIMPULS DOOR DEREGULERING

HANS H.J. LABOHM



D.N.P.P.

In de geleidelijke verschuiving van de rolverdeling van staat naar markt gedurende de laatste twee decennia neemt deregulering een aparte plaats in. Volgens de gebruikelijke definitie is deregulering de terugdringing van regelgeving door de overheid in het economisch leven, gebaseerd op de overtuiging dat in vele gevallen de concurrentie van de markt efficiënter is, waardoor de belangen van de consument beter zijn gediend. Maar eigenlijk is het een misleidende term. Deregulering houdt in: minder monopolies en minder bescherming voor bedrijven die in verschillende sectoren actief zijn. Maar vaak gaat dit met meer en ingewikkelder regelgeving gepaard. Met andere woorden, het gaat veeleer om een verandering van de regelgeving dan om een afschaffing daarvan. Het zou dan ook beter zijn te spreken van liberalisering of de introductie van concurrentie en marktwerking.

Deregulering heeft niet alleen betrekking op openbare nutsbedrijven, zoals postverkeer, telecommunicatie, gas, water en elektriciteit, maar ook op de vervoerssector, zoals luchtvaartmaatschappijen, spoorwegen, en busdiensten. Ook al zijn de beginselen van deregulering dezelfde, de uitvoering verschilt in het algemeen van land tot land en van sector tot sector, mede afhankelijk van historisch gegroeide verhoudingen.

Deregulering is vanuit de VS naar Europa komen overwaaien. In het zg. 'Angelsaksische model' van de markteconomie wordt traditioneel een relatief grotere prioriteit toegekend aan de belangen van de consument dan in het zg. 'continentaal-Europese' of 'Rijnlandmodel', waarin meer rekening wordt gehouden met de belangen van de producenten. De Amerikanen kennen dan ook een assertiever mededingingsbeleid dan de Europeanen.

In tegenstelling tot wat vaak wordt aangenomen, vond de eerste aanzet tot deregulering niet plaats onder

Rechts, de Republikeinse Reagan-administratie, maar onder Links, de Democratische Carter-administratie. In Europa daarentegen is deregulering vooral door politiek Rechts geïnitieerd, in het bijzonder door de Thatcher-regering. Vanuit Groot-Brittannië verspreidde de deregulering zich over geheel Europa.

Naast de veranderde opvattingen over de rol van de overheid in de economie heeft ook het Europese integratieproces een belangrijke rol gespeeld. Het EEG-Verdrag van 1957 was bedoeld om vrijhandel en vrije concurrentie te verwezenlijken. Tot het midden van de jaren tachtig werden de openbare nutsbedrijven en andere staatsbedrijven daarvan echter uitgezonderd. Maar in 1985 werd besloten tot de voltooiing van de interne markt. Kort daarna werd het Verdrag aangepast door de zogenoemde 'Europese Akte', waarbij gekwalificeerde meerheidsbesluitvorming (met ongeveer 3/4 van de stemmen) mogelijk werd. Daarbij konden minder liberaliseringsgezinde landen, zoals Frankrijk, worden overstemd. Intussen was de Britse Thatcher-regering al tot grootschalige deregulering overgegaan. De toentertijd bevoegde Eurocommissaris voor Mededinging, sir Leon Brittan, was een fervent aanhanger van dit beleid en zorgde ervoor dat er ook op Europees niveau vaart achter werd gezet.

Zoals op zo vele gebieden neemt Frankrijk met zijn *service public* en extreem centralisme een aparte plaats in onder de grote landen in Europa. De oprichting van de *service public* met staatsmonopolies voor spoorwegen, elektriciteit, gas, telecommunicatie en luchtvaart werd ingegeven door de overtuiging dat de markt tekortschoot. Wat elektriciteit betreft heeft Frankrijk meer dan andere landen voor de nucleaire optie gekozen; 75% van de Franse elektriciteit wordt nucleair opgewekt. Naast het feit dat Frankrijk over weinig energiebronnen, zoals

steenkool en olie, beschikte, speelde ook de ontwikkeling van een zelfstandige Franse kernmacht hierbij een belangrijke rol.

Al met al heeft het lange tijd geduurd, voordat de deregulering goed van de grond kwam. Zoals onder meer blijkt uit de recente ervaringen in Nederland ten aanzien van de spoorwegen en elektriciteitssector vormt deregulering een complexe operatie die niet in een handomdraai kan worden uitgevoerd. Toch is er al veel bereikt. De telecommunicatiesector biedt daarvan wellicht de meest spectaculaire voorbeelden, met een toename van het aantal aanbieders (KPN, Libertel, Telfort, Dutchtone en Ben), een uitbreiding van het dienstenpakket en tariefverlagingen. Dat laatste geldt ook voor de luchtvaart. Thans is de elektriciteitssector volop in beweging en de gasector zal spoedig volgen. Nu betalen Europese bedrijven tot 50% meer voor hun elektriciteit dan Amerikaanse. De invoering van concurrentie zou ook hier in beginsel tot tariefverlagingen in Europa moeten kunnen leiden. Volgens sommige schattingen zou dit voor Nederland als geheel een jaarlijkse welvaartswinst van 400 miljoen gulden kunnen opleveren.

Toch is de deregulering niet overal even goed gegaan. Zo heeft de privatisering van het loodswezen tot hogere tarieven geleid, terwijl het treinongeluk bij het Paddington-station in Londen op 5 oktober 1999, als gevolg van een fout in de signalering, aanleiding heeft gegeven tot twijfels over de veiligheidssituatie als gevolg van de ontvlechting van het beheer van de infrastructuur en dat van het vervoer zelf. Dit heeft een domper gezet op het enthousiasme voor spoorwegprivatisering in andere landen, waaronder Nederland.

Vanuit statisch gezichtspunt zijn de voordelen van privatisering voor de consument reeds aanzienlijk. Maar vanuit dynamisch oogpunt houdt privatisering wellicht nog grotere beloften in. De vroegere monopolisten zullen voortaan alerter op marktsignalen moeten reageren, waardoor zij geprikkeld zullen worden tot efficiencyverbetering en innovatie, hetgeen Europa een belangrijke extra groeiimpuls kan bezorgen.

Drs. H.H.J. Labohm is als gastonderzoeker verbonden aan Instituut 'Clingendael' en lid van de kernredactie van Liberaal Reveil.

DE DERDE WEG

F. BOLKESTEIN



De meeste sociaal-democratische partijen in Europa maken een proces van heroriëntatie door. Zij hebben hun ideologische veren afgeschud en zich onder leiding van de Britse premier Blair begeven op het pad van de Derde Weg. Hierbij baseren zij zich op beginselen als democratie, vrijheid, rechtvaardigheid, plichtsbef en internationalisme. Maar zijn dit niet eerder typisch liberale waarden, zo vraagt de auteur zich af. De concrete invulling van het verschijnsel Derde Weg laat naar zijn mening veel te wensen over. Bovendien is de onvrede over de ontideologisering binnen het sociaal-democratische kamp nog altijd groot. Mocht electoraal succes in de toekomst uitblijven, dan is de kans groot dat de leiding zich genoodzaakt ziet het liberaal getinte pragmatische los te laten omwille van een meer traditioneel linkse koers.

INLEIDING

Aan het eind van het afgelopen jaar kwamen in Florence de centrum-linkse wereldleiders bijeen om te overleggen over een gemeenschappelijk begrippenkader. Tijdens deze bijeenkomst zal binnenskamers, evenals tijdens voorgaande bijeenkomsten, ongetwijfeld zijn gesproken over de Derde Weg, dit vooral op aandrang van de Britse premier Tony Blair. Blair is degene die, meer dan andere regeringsleiders, het idee van de Derde Weg tot zijn missie lijkt te hebben gemaakt.

De term 'Derde Weg' is niet nieuw. Hij is in het verleden door verschillende groeperingen gebruikt. In het interbellum door fascistische en pan-Arabisten en in de jaren zestig door Eurocommunisten. Ruim daarvoor, aan het einde van de 19de eeuw, had paus Leo XIII al opgeroepen tot het zoeken naar een derde weg tussen socialisme en kapitalisme. En in ons land hebben in de jaren

zestig en zeventig de econoom en Nobelprijswinnaar Jan Tinbergen en zijn leerling Hans van den Doel de stelling verdedigd dat er een convergentie van de economische systemen van Oost en West, de centrale planeconomie en de markteconomie, tot één middensysteem zou plaatsvinden. Dit is gelukkig nooit gebeurd.

Het meest opmerkelijke aan de Derde Weg van Blair is echter dat deze met de hierboven geschetste geschiedenis van het begrip niets te maken lijkt te hebben. Bovengenoemde derde wegen waren allen gepland binnen de bestaande ideologische verhoudingen, waarbij het gebruik van een links-rechts dichotomie als het ware leek uit te nodigen tot het ontdekken van het centrum. Blairs Derde Weg daarentegen is moeilijk te determineren met behulp van dit traditionele ideologische begrippenkader.

PRINCIPES

De Britse premier zou ongetwijfeld claimen dat dit geen toeval is. Hij spreekt niet graag over ideologie, maar heeft het liever over de 'blijvende waarden van centrum-links' die voortdurende aanpassing aan de zich steeds veranderende werkelijkheid zouden behoeven. Voor een doctrinaire aanpak is in zijn benadering geen ruimte. In Nederland omschreef premier Kok dit verschijnsel van de ontideologisering van links als het 'afschudden van de ideologische veren'.

Een ideologie is deze Derde Weg dus niet. Daarmee rijst de vraag, wat hij dan wel is. Vooraanstaande centrum-linkse Engelse academici als Anthony Giddens en Julian Le Grand hebben zich beziggehouden met het uitwerken van de 'blijvende waarden van centrum-links', waar Blair over spreekt. Giddens schetst in zijn recente werk *The Third Way*¹ zijn visie op de postsocialistische situatie aan de hand van een aantal 'dilemma's'. In het uitwerken van deze dilemma's - wat is de toekomst van de natiestaat in een tijd van globalisering? Hoe kan sociale cohesie wor-

den bevordert in een klimaat van individualisme? - komt Giddens tot conclusies die van een algemeen en soms ronduit vaag karakter zijn. Wat valt er immers aan te merken op het idee dat er naast rechten ook plichten zijn? Of dat protectionisme ongewenst is, maar dat dit niet betekent dat onbeperkte vrijhandel het antwoord is? Wie zal ontkennen dat constituties open en transparant dienen te zijn? Dit zijn geen ideeën die voor een liberaal onaanvaardbaar of zelfs maar ongebruikelijk zijn.

Van Julian Le Grands poging de DerdeWeg in een aantal principes te vangen wordt men evenmin veel wijzer. Hij gebruikt het acroniem 'CORA' om samen te vatten wat hij bedoelt: 'Daarbij staat de C voor *community* (Gemeenschap). Tegelijkertijd onderstreept de regering-Blair *opportunity*, de O van CORA. Blair vindt dat iedereen het recht heeft met zijn of haar talenten te woekeren, maar of je dat doet, is je eigen verantwoordelijkheid. In die zin is iedereen *responsible* (de R van CORA) voor zijn eigen lot. Nauw verbonden met deze *responsibility* is tenslotte de *accountability*. De regering-Blair gaat ervan uit dat regeringsinstituties verantwoording moeten afleggen aan de gemeenschap die zij behoren te dienen. Het omgekeerde is overigens ook het geval: het individu is ten dele verantwoording over zijn handelen schuldig aan de gemeenschap.¹² Deze categorieën zijn echter van zo'n algemene aard dat ze voor een zinvolle analyse van de DerdeWeg weinig betekenis lijken te hebben. Het veronderstelde centrum-linkse karakter van deze principes blijft in het werk van deze beide auteurs dan ook onuitgewerkt.

Het mysterie wordt alleen maar groter, wanneer men naar uitspraken van Tony Blair zelf kijkt. Hij spreekt regelmatig over de DerdeWeg als 'gebaseerd op de waarden die meer dan een eeuw lang richting hebben gegeven aan progressieve politiek, democratie, vrijheid, rechtvaardigheid, wederzijdse verplichtingen en internationalisme.'¹³ Men krijgt geen inzicht in de vraag, wat nu precies zo centrum-links is aan deze 'blijvende waarden van centrum-links'. Het zijn vooral liberale waarden, waar Blair over spreekt.

BELEID

Blair kenschetst zijn beleid voortdurend als 'pragmatisch'. Zijn lijfspreuk is dan ook *what matters is what works*, wat telt is wat werkt. Afgaande op het soort beleidsinitiatie-

ven dat de regering-Blair heeft ontwikkeld, lijkt het ook hier weer vooral om *liberaal* beleid te gaan. Wanneer de Britse premier beweert dat de overheid er in zijn ogen vooral voor verantwoordelijk is 'macro-economische stabiliteit te bevorderen; een fiscaal en sociaal beleid te ontwikkelen dat onafhankelijkheid stimuleert; de burger de mogelijkheid tot werken te bieden door onderwijs en infrastructuur te verbeteren; en het ondernemen te stimuleren',¹⁴ lijkt het alsof hij regelrecht uit een liberaal verkiezingsprogramma citeert.

Een beschouwing van de beleidsuitspraken van zijn ministers versterkt deze indruk. De minister van Financiën, Gordon Brown, hamert voortdurend op het belang van werk en de plicht van het individu zich voor de arbeidsmarkt beschikbaar te maken. Het uiteindelijke doel is de constructie van een nieuw type verzorgingsstaat, een typisch liberale activerende verzorgingsstaat die de oude socialistische, passief uitkeringsverstrekken- de verzorgingsstaat moet vervangen: 'Ons doel is niet slechts jongeren voor korte tijd van de straat te houden, maar om werklozen geschikt te maken voor de arbeidsmarkt en een nieuwe verzorgingsstaat te bouwen, gebaseerd op een nieuw arbeidsethos.'¹⁵

De minister van Justitie, Jack Straw, pleit regelmatig voor gezag, individuele verantwoordelijkheid en maatschappelijke orde. Hij erkent de kwalijke rol die links in de jaren zestig en zeventig heeft gespeeld in het bevorderen van een *anything goes*-mentaliteit: 'Wij moeten erkennen dat oud-links eveneens aan deze cultuur heeft bijgedragen. Het verzuimde zich uit te spreken tegen de ontwikkeling van een sociale houding binnen het linkse kamp in de jaren zestig die er op neerkwam dat het vergroten van individuele vrijheid alleen een vrijheid om te doen, waar je zin in hebt moest betekenen en dat de staat er vooral was om als een soort universele verstrekker van fondsen te fungeren, zonder zich een moreel oordeel te vormen over de merites van de claims die werden gemaakt.'¹⁶ Het door hem gevoerde *tough on crime, tough on the causes of crime*-beleid heeft eveneens een sterk VVD-karakter, met een nadruk op misdaadpreventie en meer politiek op straat.

NEW LABOUR, NEW LIBERALS

De vraag rijst, of het niet meer dan toeval zou kunnen zijn dat liberalen zich zo sterk kunnen vereenzeligen

met het door Blair gevoerde beleid en de beginselen, waarop dit beleid gebaseerd is. Het antwoord op deze vraag komt van de Amerikaanse politicoloog Samuel Beer, emeritus-professor van Harvard University. Hij meent dat het tegenwoordige Engelse politieke debat vooral een debat binnen het liberalisme is: 'Margaret Thatcher preekte en praktiseerde een Gladstoniaans liberalisme. Tony Blair brengt zijn partij terug tot het liberalisme van Lloyd George. Er is een derde partij ... die zelfs de term *Liberal* in haar naam heeft. Het zou weinig verrassend zijn, wanneer Britse kiezers zouden concluderen dat "We are all liberals now."⁷

Beer vestigt de aandacht op het feit dat hier sprake is van meer dan alleen een pragmatisch opschuiven in de richting van het nieuwe liberale midden. Hij citeert een passage die regelmatig in toespraken van Blair is terug te vinden: 'Een schisma in het radicale kamp bijna 100 jaar geleden heeft geresulteerd in een eeuw gedomineerd door de Conservatieven. Ik wil dat de 21ste eeuw de eeuw van de radicalen is.' Het schisma binnen het radicale kamp, waar Blair het over heeft, is het besluit van de TUC (de Engelse tegenhanger van de FNV) tot oprichting van wat later de *Labour Party* zou worden. Beer merkt op dat Blair feitelijk lijkt te zeggen dat hij de oprichting van zijn eigen partij als een historische vergissing beschouwt en dat hij het als zijn missie ziet de schade die deze vergissing heeft veroorzaakt ongedaan te maken.

Blairs uitspraken en het door zijn regering gevoerde beleid komen daarmee in een ander daglicht te staan. Als wij Beer mogen geloven, lijkt Blair niet slechts op een liberaal - hij is een liberaal. Blair neemt niet alleen afstand van het in het verleden door zijn partij gevoerde socialistische beleid, hij neemt zelfs afscheid van de partij zelf. Zijn besluit tot heroprichting van de partij onder de nieuwe naam *New Labour* heeft wat dit betreft een sterk symbolische lading. Maar het was treffender geweest, als hij de naam *New Liberals* had gekozen.

LIBERALISME OF OPPORTUNISME?

Een aantal gezaghebbende politieke commentatoren kan zich maar ten dele in deze liberale interpretatie van Blairs Derde Weg project vinden. Zij vestigen vooral de aandacht op het machtspolitieke karakter van Blairs Derde Weg. De Britse politicoloog Jonathan Eyal merkt op dat

Blairs verwijzen naar de Derde Weg een interne partijpolitieke noodzaak is. In de strijd om de macht binnen de partij gaat het er vooral om zich van het andere kamp te onderscheiden, zo schrijft hij, en '[i]deologische discussies zijn daarom eerder onmisbare instrumenten in de strijd om de macht binnen de partijen, dan oprechte pogingen om nationale oplossingen te vinden.⁸

Volgens de politieke commentator van *The Times*, Peter Riddell, is de Derde Weg vooral een hulpmiddel in de strijd om de gunst van de kiezers, 'meer een rationalisatie van een noodzakelijke electorale strategie, dan een diepgewortelde ideologie.⁹ Deze mening wordt ook onderschreven door de Nederlandse commentator Mark Kranenburg¹⁰ en, interessant genoeg, door de PvdA'ers Anker en Hilhorst. Deze laatsten schrijven dat de Derde Weg er vooral toe dient de electorale aantrekkingskracht te vergroten door traditionele zwakten van het socialistische gedachtegoed te verhullen - zij noemen 'hoge overheidsuitgaven, belastingen en tekorten en een te grote, want schadelijke greep van de overheid op de economie.'¹¹

De keuze van termen als het 'neutraliseren van zwaktes' doet vermoeden dat in ieder geval voor de PvdA het inslaan van de Derde Weg eerder een kwestie van noodzaak dan van overtuiging is. Het is een verwijt dat ook Blair soms door zijn politieke tegenstanders wordt gemaakt, vooral uit eigen kamp: hij heeft teveel compromissen gesloten, hij wekt de indruk nergens in te geloven, het zou hem alleen maar om de macht te doen zijn. Als dit al waar zou zijn, is het een merkwaardig verwijt, zeker voor een politicus die de eerste veertien jaar van zijn carrière in de oppositie heeft doorgebracht. Natuurlijk dient een politicus nooit uitsluitend in macht geïnteresseerd te zijn, maar wie nooit een verkiezing wint, kan ook nooit iets tot stand brengen.

Het is een voorbeeld van een typische intellectuele preutsheid die men onder linkse ideologen nog wel eens aantreft. Tony Blair beseft dat er met de oude socialistische aanpak geen verkiezingen te winnen waren. Dit strekt hem tot eer. Dat hij inzag dat een in essentie liberaal programma in het post-Thatcher-tijdperk op brede steun onder het electoraat kon rekenen, zo mogelijk nog meer.

DE DERDE WEG:
ALLEEN VEILIG IN LIBERALE HANDEN?

Van deze protesten uit oud-linkse hoek kunnen we echter wel leren dat het debat binnen socialistische kring nog lang niet verstomd is. De onvrede over de ontideologisering is groot. Binnen Blairs eigen partij blijkt dit behalve uit incidentele protesten van oudgedienden vooral uit de onverwacht grote steun die de ouderwetse socialist Ken Livingstone binnen de *Labour Party* krijgt voor zijn campagne voor het Londense burgemeestersambt. In Duitsland hebben zich ook na het plotselinge vertrek van Oscar Lafontaine nog verschillende momenten voorgedaan, waarin Schröder gebruik heeft moeten maken van socialistische stokpaardjes als een belasting op Rijkdom en het gebruik van overheidsgeld voor falende bedrijven om zijn eigen achterban tevreden te houden.

Deze incidenten wekken de indruk dat de nieuwe postsocialistische consensus bij de postsocialistische partijen niet echt veilig is. De consensus binnen het linkse kamp lijkt vooral te zijn gebaseerd op electoraal succes. De vraag is, wat er van het in essentie liberale DerdeWeg experiment van Blair en zijn aanhangers overblijft, wanneer deze successen niet langer gegarandeerd kunnen worden. In Nederland kan dit probleem zich wellicht al bij de volgende verkiezingen voordoen. De aanhoudende groei van de kleine linkse partijen lijkt in niet onbelangrijke mate een uiting van onvrede van de traditionele achterban van de PvdA over het gebrek aan socialistische retoriek. Dit zou de leiding van die partij er wellicht toe kunnen dwingen de oude socialistische banieren weer van zolder te halen.

Daarnaast is er een meer fundamentele vraag. Wij lijken nu in een postideologisch tijdperk te leven. Maar wat, als dit niet meer dan een non-ideologisch tijdperk is, ingeklemd tussen twee bloeiperioden van ideologische verwarring? Ieder hoopt natuurlijk dat dit niet het geval is, maar de ervaring heeft geleerd dat er in linkse kringen een natuurlijke zucht naar ideologische vergezichten bestaat, een zucht die men slechts met moeite in bedwang weet te houden. Premier Kok mag beweren dat de PvdA haar ideologische veren heeft afgeschud, maar

het oude spreekwoord luidt: *you cannot teach an old dog new tricks*.

Daarom is de nieuwe consensus alleen bij de liberalen werkelijk veilig. Of beter, de liberalen 'zijn' de Derde Weg van Blair of het Nieuwe Midden van Schöder. Dit nieuwe centrum is de natuurlijke habitat van de VVD. Zij moet zich niet laten verleiden tot nieuwe koersverschuivingen naar links of naar rechts en moet zich richten op andere partijen die een koers varen op dit nieuwe midden.

NOTEN

1. A. Giddens, *The Third Way. The renewal of social democracy*, Cambridge 1998.
2. Interview met Julian Le Grand in *NRC Handelsblad*, 21 september 1998.
3. T. Blair, *The Third Way: New politics for the new century*, Londen 1998. Mijn vertaling, F.B.
4. T. Blair, 'Derde weg wil nieuw evenwicht', in: *De Volkskrant*, 21 september 1998.
5. Gordon Brown tijdens een toespraak voor Centrepoint, 2 december 1997. Mijn vertaling, F.B.
6. Jack Straw tijdens een toespraak voor Nexus-conferentie over de Derde Weg, 3 juli 1998.
7. S. Beer, 'The roots of *New Labour* - Liberalism rediscovered', in: *The Economist*, 7 februari 1998. Mijn vertaling, F.B.
8. J. Eyal, 'De Derde Weg in de politiek bestaat al', in: *NRC Handelsblad*, 19 september 1998.
9. P. Riddell in: *The Times*, 30 november 1999.
10. 'De Derde Weg is vooral een weg naar de macht. Eenmaal bij de macht gekomen is het een kwestie van zittenblijven. Dat betekent dus het voeren van een *catch all*-beleid. Immers, *the big idea is that there is no big idea*.' M. Kranenburg, 'De Derde Weg naar het einde', in: *NRC Handelsblad*, 1 oktober 1998.
11. H. Anker en A. Hilhorst, 'Centrum-links slaat bruggen', in: *De Volkskrant*, 30 september 1998.

Mr.drs. F. Bolkestein is Europees Commissaris voor de Interne Markt en Belastingen. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel. Hij is J. Livestro zeer erkentelijk voor zijn hulp die essentieel was voor het ontstaan van dit artikel.

LIBERTARISME: DE RENAISSANCE VAN HET KLASSIEKE LIBERALISME

ASCHWIN DE WOLF



Het libertarisme is een politieke filosofie, waarin de betrekkingen tussen mensen op vrijwilligheid zijn gebaseerd. Ieder individu is vrij te doen wat hij wil, zolang hij daarbij niet de vrijheid van anderen inperkt. Vormen van overheidsinterventie in het persoonlijk leven van het individu en in de vrije markt worden ten stelligste verworpen. Het is een (radicale) voortzetting en uitwerking van het klassieke liberalisme en bouwt voort op het gedachtegoed van John Locke, Adam Smith en Herbert Spencer. Als stroming vormt het libertarisme echter geen eenheid. In dit artikel zal de auteur nader ingaan op de kenmerken van het libertarisme, de belangrijkste auteurs, de diverse substromingen en de houding tot de politiek.

INLEIDING

'So-called *liberals* are a general problem all around. They are about as improperly so-called as one could readily imagine - it's amazing how this word got turned 180 degrees from its standard meaning! The problem with contemporary so-called *liberals* is that they can't understand or stick to the distinction of negative and positive rights.'¹ Aldus de libertarische filosoof Jan Narveson in een recent interview. Narveson spreekt hier over de Amerikaanse *liberals*, maar had net zo goed over liberalen in de Europese betekenis van het woord kunnen spreken.

In de literatuur wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen het 19e eeuwse en het 20e eeuwse liberalisme. Het 19e eeuwse liberalisme werd gekenmerkt door de nadruk op een beperkte rol van de staat (de zogenaamde 'nachtwakerstaat') en de voorkeur voor een (bijna) *laissez faire*-economie. Het 20e eeuwse liberalisme werd echter in een toenemende mate gekenmerkt door een

afwijzing van de minimale staat en een voorkeur voor een gemengde economie en overheidsinterventie. Hiervoor zijn verschillende oorzaken te noemen zoals de inherente machtsdynamiek van de staat, de introductie van de massademocratie en de dominante 20e eeuwse collectivistische cultuur.

Vast staat in ieder geval dat de minimale staat en het *laissez faire*-kapitalisme in de loop van de 20e eeuw veel ideologische pleitbezorgers verloren. Met name de economische theorieën van Keynes, de hooggespannen verwachtingen met betrekking tot de toepassing van de wetenschap voor het staatsbestuur en het enthousiasme voor het communisme in het bijzonder drongen het consequente liberalisme in de marge. Een andere, niet onbelangrijke rol speelde de, historisch onjuiste, visie dat het 19e eeuwse *laissez faire*-kapitalisme tot een enorme welvaartsverslechtering van de arbeidersklasse leidde.² Echter, of juist hierdoor, werd in dezelfde periode de basis gelegd voor een herleving van het klassieke liberalisme.

DE OPKOMST VAN HET LIBERTARISME

Toen na de oorlog een aantal liberalen tot de conclusie kwam dat de term *liberalism* precies voor datgene was komen te staan, waartegen men altijd had geageerd, werd de term *libertarianism* geïntroduceerd voor de continuering van de klassiek-liberale traditie. Hoewel de term 'libertarisme' pas achteraf aan een aantal denkers en economen is toegekend, kunnen Ayn Rand (die de term eigenlijk afwees), Murray Rothbard en Robert Nozick als de grondleggers van het libertarisme worden beschouwd.³

Ayn Rand

De uit Rusland geëmigreerde Amerikaanse schrijfster Ayn Rand is waarschijnlijk de belangrijkste inspiratiebron

geweest voor het libertarisme. In de romans van Ayn Rand staat de strijd van het creatieve individu jegens de collectivistische staat centraal. Als gevolg van het enorme succes van haar romans en veelvuldige verzoeken om haar filosofie systematisch uiteen te zetten, heeft zij een aantal filosofische verhandelingen (zoals *Capitalism: The unknown ideal*) laten verschijnen, waarin een morele onderbouwing wordt gegeven voor het laissez faire-kapitalisme. Hoewel Ayn Rands non-fictie werk gekenmerkt wordt door een zeer polemische stijl, is de noodzaak voor een morele onderbouwing van de vrije markt zelden zo nadrukkelijk beklemtoond.⁴ Volgens Rand is het weliswaar zo dat het laissez faire-kapitalisme tot de hoogste welvaart leidt, maar nog belangrijker is dat alleen het laissez faire-kapitalisme in overeenstemming is met de morele beginselen die voortvloeien uit de natuur van de mens als rationeel wezen. Zij noemt dit morele principe het 'non-agressie principe'.

Murray Rothbard

Murray Rothbard is een van de belangrijkste representanten van de zogenaamde 'Oostenrijkse School' in de economie en grondlegger van de moderne libertarische beweging. Net als Ayn Rand fundeert hij het non-agressie principe op van de natuur de mens. Rothbard trekt hier echter radicalere conclusies uit. Als niemand de vrijheid van een ander individu mag beperken, is er ook geen ruimte voor de minimale klassiek-liberale staat; ook klassieke taken als justitie en politie kunnen op de vrije markt worden aangeboden. Deze positie wordt ook wel 'anarcho-kapitalisme' genoemd. De politieke positie van Rothbard valt het beste te kenmerken als non-interventie op zowel nationaal als internationaal gebied. Rothbard is dan ook mede verantwoordelijk voor de herleving van het zogenaamde 'isolationisme' in de buitenlandse politiek. In laatste jaren van zijn leven probeerde Rothbard tot een samenwerking tussen zogenaamde 'paleo-conservatieven' (zie verder) en libertariërs te komen tegen het neo-conservatieve en het 'liberale' establishment.

Robert Nozick

Robert Nozick is verantwoordelijk voor de hernieuwde aandacht voor de klassiek-liberale filosofie onder academici. In zijn bekende werk *Anarchy, state en utopia* stelt hij

dat de minimale staat de meest extensieve staat is die met individuele rechten te verenigen is. Met als uitgangspunt een anarcho-kapitalistische ordening à la Rothbard laat Nozick zien, hoe zonder individuele rechten te schenden er automatisch een minimale staat met het monopolie op geweld zal ontstaan.⁵ Nozick draagt een libertarische theorie uit, waarin alleen een inkomensverdeling die zonder geweld, dwang of fraude tot stand is gekomen, legitiem is. Inkomensherverdeling door de staat is als gevolg hiervan altijd een inbreuk op de vrijheid van het individu. De belangrijkste verdienste van Nozick is dat hij de bijna unanieme consensus onder politiek-filosofen omtrent de moraliteit van inkomensherverdeling onder druk heeft gezet.

Voor de eerste twee auteurs zijn na de Tweede Wereldoorlog verantwoordelijk geweest voor het ontstaan van de libertarische beweging. Een groot aantal *think-tanks*, publicaties en zelfs een politieke partij (*The Libertarian Party*) zagen in de jaren zestig en zeventig in de Verenigde Staten het licht. Hoewel de invloed op het maatschappelijke establishment nog gering was, kan gesproken worden van een opleving van en hernieuwde aandacht voor het klassiek-liberale gedachtegoed.

Een tweede belangrijke impuls aan het libertarisme werd gegeven door de opkomst van het internet aan het begin van de jaren negentig. Door het internet was het mogelijk om de officiële media te omzeilen en mensen direct met het libertarisme te laten kennismaken. Het resultaat was een verbazingwekkende groei van het libertarisme over de gehele wereld. Tevens werd het internet zelf gepresenteerd als een goed voorbeeld hoe een samenleving kan werken zonder staatsbemoeienis. Verder zijn libertariërs intensief betrokken bij campagnes tegen het belastingen, reguleren en censureren van het internet. Anno 2000 kunnen we constateren dat het aantal libertarische publicaties en initiatieven blijft groeien en dat er geen reden is om aan te nemen dat dit spoedig tot stilstand zal komen. Men kan zonder enige twijfel spreken over een renaissance van het klassiek-liberalisme.

DE POLITIEKE FILOSOFIE VAN HET LIBERTARISME

Als de vitaliteit van een politieke stroming (o.a.) is af te leiden van het aantal mogelijke funderingen, dan verkeert

het libertarisme in een gezonde staat. Het libertarisme kent een groot aantal filosofische funderingen, maar de conclusies van deze uiteenlopende benaderingen zijn hetzelfde: een individu dient vrij te zijn om zijn leven naar eigen inzicht te leiden, zonder daarbij dezelfde vrijheid van anderen te beperken. Het afdwingen en handhaven van deze zg. 'negatieve vrijheidsrechten' is de enige legitieme taak van de staat. Het libertarisme wijst daarom het begrip 'positieve vrijheid' - hulp van overheidswege om te beschikken over voldoende middelen om zelfverwerkelijking te kunnen realiseren - zoals dit in veel moderne liberale theorieën zijn weerslag vindt, resoluut af. Het gevolg hiervan is dat de verzorgingstaat (dan wel waarborgstaat) en economische regulering in zijn geheel wordt afgewezen. Deze opvatting vormt de kern van het libertarisme, waarmee het als het ware terugkeert naar het klassieke laissez faire-liberalisme zoals dit oorspronkelijk is neergelegd door bijvoorbeeld John Locke en Herbert Spencer.

Positieve vrijheid wordt om twee redenen afgewezen. In de eerste plaats zijn positieve en negatieve vrijheid niet tegelijkertijd te realiseren. De positieve vrijheid van de een is alleen te realiseren door de negatieve vrijheid van de ander te schenden, ofwel door geweld te initiëren tegen een ander individu. Als gevolg hiervan is een dergelijk individu niet in staat om zijn leven naar eigen inzicht te leiden. Volgens het libertarisme betekent een recht om eigen inkomsten te verwerven niet een recht op de inkomsten van een ander, het recht om onderwijs te volgen niet het recht om anderen te dwingen je daarin te voorzien, het recht op vrijheid van meningsuiting niet het recht om anderen te dwingen hiervoor een podium of middelen beschikbaar te stellen etc. De tegenstelling tussen negatieve en positieve vrijheid is dan ook een tegenstelling tussen twee radicaal verschillende principes. Het is de tragiek van de moderne liberale beweging om een recht op inkomenshervdeling via de staat onder dezelfde noemer (vrijheid) te brengen als het recht om een leven te kunnen lijden zonder inmenging van anderen. Het Amerikaanse *welfare* zou derhalve een betere benaming zijn voor hetgeen nu 'positieve vrijheid' wordt genoemd.

In de tweede plaats zijn veel libertarische auteurs van mening dat de herverdelende verzorgingstaat niet in staat is om zijn eigen doelstellingen te realiseren.⁶ De verzor-

gingstaat leidt zowel tot minder efficiënte allocatie van financiële middelen, met op termijn financieringsproblemen voor de verzorgingstaat zelf, als tot een grote groep mensen die afhankelijk is gemaakt van de staatskas. Door mensen zonder werk een uitkering te geven institutionaliseert en vernietigt de staat de traditionele gezins- en solidariteitsbanden in de maatschappij. Tevens resulteert dit in een uitholling van de traditionele arbeidsmoraal en belangrijke liberale concepten als zelfredzaamheid, individuele verantwoordelijkheid en persoonlijk initiatief. Een economische kritiek is dat de verzorgingstaat grotendeels de problemen probeert op te lossen die deze zelf creëert door forse regulering van bedrijven en de arbeidsmarkt (zoals het wettelijk vastgesteld minimumloon en het algemeen verbindend verklaren van CAO's). Een laissez faire-economie zal dan ook niet gekenmerkt worden door dergelijke, door de overheid gecreëerde werkloosheid. Individuen kunnen zich individueel (bij)verzekeren op de vrije markt en verdere inkomensondersteuning kan op nationaal en lokaal niveau, op basis van vrijwilligheid plaatsvinden.

Zoals gezegd wordt het recht op individuele vrijheid, als enige legitieme grondslag voor de staat, op vele gronden verdedigd. De populairste verdedigingen van dit principe zijn tot op heden die van het natuurrecht en het utilitarisme.

In de natuurrechtelijke verdediging worden normatieve uitspraken afgeleid uit de natuur van de mens. Volgens auteurs die deze benadering voorstaan, kunnen we vaststellen wat wel en wat niet goed is voor de mens door diens natuur te bestuderen. De mens moet zijn leven leiden door het gebruik van de ratio. Dwang en agressie staan haaks op het gebruik van deze eigenschap en dienen diens gevolge te worden afgewezen. Immers, het initiëren van geweld sluit het aanwenden van de ratio uit. Het libertarische non-agressie principe is daarom het enige principe dat in overeenstemming is met de mens als rationeel wezen. Centraal staat dus de tegenstelling tussen een leven geleid door de rede en wederzijdse instemming (de markt) enerzijds en een leven geleid door agressie en het opofferen van een individu aan het collectief (de staat) anderzijds. Een dergelijke benadering kenmerkt het werk van Rand en Rothbard.

Het utilitarisme is een andere populaire verdediging van het libertarisme. Het verdedigen van de klassiek-liberale maatschappij op welvaartsgronden heeft een lange traditie. De strekking is bekend: het laissez faire-kapitalisme leidt tot de hoogste gemiddelde welvaart. Economische regulering, belastingheffing en inkomenshervdeling hebben louter een suboptimale allocatie van financiële middelen tot gevolg en resulteren in een gemiddelde welvaartsverslechtering. Een belangrijke hedendaagse (anarchistisch) libertarische auteur die het laissez faire-kapitalisme verdedigt op basis van efficiëntie en welvaartsoverwegingen is David Friedman (zoon van de Nobelprijswinnaar Milton Friedman). Ook de zg. *public choice*-school gebruikt dergelijke argumenten. Deze stroming hanteert economische modellen om het gedrag van overheid en politiek tegen het licht te houden. Ze concludeert dat de invloed van belangengroepen op het politieke proces slechts tot suboptimale uitkomsten leidt en dat in veel gevallen 'marktfalen' te prefereren valt boven (nog falender) overheidsbeleid. *Public choice*-auteurs als James Buchanan staan zeer kritisch tegenover regulering en inkomenshervdeling en hebben een voorkeur voor een minimale staat of zelfs een staatloze ordening.

Meer recentelijk is hier nog een tweetal benaderingen bijgekomen. Het afleiden van morele en politieke uitspraken uit de activiteit van het handelen of argumenteren zelf is sinds kort een vruchtbare discipline binnen de ethiek. Zo stelt de politiek-filosoof en econoom Hans-Hermann Hoppe dat in de activiteit van het argumenteren zelf libertarische normen besloten liggen. Om zinvol te kunnen argumenteren dient een individu noodzakelijkerwijs de beschikking te hebben over het eigendom van zichzelf, van zijn eigen lichaam. Iemand die dit recht op *self-ownership* (één van de basisprincipes van het libertarisme) niet erkent, gaat niet uit van argumentatie, maar juist van dreigen (met fysiek geweld). Daaruit volgt dat zo'n opponent van het libertarisme alleen op straffe van contradictie tegen het libertarisme kan ageren; deelname aan een conflictvrije handeling als discussie veronderstelt nu eenmaal het non-agressie principe.⁷ Vergelijkbare argumenten zijn aangevoerd door Stephan Kinsella en de Nederlandse rechtsfilosoof Frank van Dun. Deze benadering wordt wel de 'rationalistische fundering van het

libertarisme' genoemd.

Een andere recente, of beter gezegd, herontdekte benadering is die van het sociaal-contractdenken. Dit is in de 20ste eeuw weer in de belangstelling komen te staan, als gevolg van het werk van de sociaal-liberale filosoof John Rawls. Het verschil tussen het libertarische sociaal-contractdenken en de benadering van Rawls schuilt vooral in de definitie van de 'natuurtoestand', waarin individuen een contract sluiten om 'een oorlog van allen tegen allen' te voorkomen. Rawls kiest voor een 'sluier van onwetendheid', waarin de deelnemers geen kennis hebben van hun positie of talenten. Hij wil hiermee onpartijdigheid bij het kiezen van morele principes garanderen. Zijn libertarische tegenstrevers vinden een dergelijke keuze noch onpartijdig, noch rationeel. Niet onpartijdig, omdat die 'sluier van onwetendheid' een *free ride* geeft aan de minder bedeelde en niet rationeel, omdat een rationeel individu niet zou instemmen met een dergelijk principe van onpartijdigheid. Die rationele individuen zullen, aldus deze libertariërs, slechts kiezen voor restricties op hun gedrag die hen tot wederzijds voordeel strekken.⁸

ANARCHO-KAPITALISME

Hoewel het anarcho-kapitalisme een behoorlijk radicale variant van het libertarisme lijkt, is het trekken van anarchistische conclusies uit het liberale vrijheidsbeginsel al zo oud als het liberalisme zelf. Anarchistische tendensen zijn bijvoorbeeld te vinden in het werk van liberalen als Herbert Spencer, Gustave de Molinari en, volgens sommigen, ook in het werk van John Locke. Een andere belangrijke inspiratiebron voor het anarchistisch libertarisme is het 19e eeuwse Amerikaanse individualistische anarchisme van auteurs als Lysander Spooner en Benjamin Tucker. Het Amerikaanse individualistische anarchisme combineerde het liberale vrijheidsbegrip met de wenselijkheid van een spontane ordening zonder de staat.⁹ Volgens sommigen is het anarchisme de logische conclusie van het liberale vrijheidsbegrip. Vast staat in ieder geval dat een toenemend aantal liberale theoretici anarchistische conclusies trekt uit hun werk: 'In the broad historical sweep, libertarianism has been becoming steadily more anarchist for several centuries. All anarchist libertarians would no doubt become minimal-state libertarians if they met a good argument showing that anarchism

wouldn't work. The remarkable thing is that so far no such argument has turned up.¹⁰ Veel hedendaagse liberarische theoretici, zoals David Friedman, Jan Narveson, Hans-Herman Hoppe en Randy Barnett, staan dan ook een staatloze maatschappij voor.

De voorstander van het anarcho-kapitalisme ziet zich geconfronteerd met twee belangrijke problemen: collectieve goederen en recht en justitie in een staatloze maatschappij. Volgens de klassieke economische theorie worden collectieve goederen (bijv. defensie) gekenmerkt door het feit dat personen er niet van kunnen worden uitgesloten en individuen zich daarom als *free-riders* zullen gedragen; zij zullen wel de baten willen ontvangen, maar niet willen bijdragen aan de kosten. Een staat is dan de enige remedie tegen een dergelijke suboptimale uitkomst. Een aantal tegenwerpingen is echter mogelijk. In de eerste plaats is de theorie van de collectieve goederen gebaseerd op onrealistische veronderstellingen omtrent de menselijke natuur; in de experimentele economie zijn de veronderstellingen van de collectieve goederen-theorie onhoudbaar gebleken. In de tweede plaats kunnen collectieve goederen-problemen worden opgelost door een verstrekkende privatisering van de maatschappij. Negatieve externe effecten kunnen dan worden opgelost door bijvoorbeeld publieke eigendom om te zetten in privé-eigendom of collectieve goederen te combineren met privé-goederen. Als laatste brengt de introductie van de staat zelf een enorm collectief goederen-probleem met zich mee, namelijk het inperken en controleren van machtsmisbruik van de staat zelf.¹¹

Het andere probleem is, hoe recht en justitie functioneren in een anarcho-kapitalistische maatschappij. De anarcho-kapitalistische auteur zal er als eerste op wijzen dat recht en justitie te belangrijk zijn om aan een monopolist over te laten. Net als elke andere monopolist zal deze streven naar een minimalisatie van diensten en maximalisatie van inkomsten. In het geval van de staat komt hier nog bij dat deze zijn geweldsmonopolie tegen de burgers zal gaan gebruiken (denk aan oorlog, inkomenshervdeling en belastingheffing). Het alternatief is een maatschappij met concurrerende beschermingsorganisaties, private arbitrage en particuliere bewaking. Deze diensten kunnen gecombineerd worden met andere private goederen en diensten om de verleiding tot gewelds-

misbruik te minimaliseren. Door het koppelen van misdaadbestrijding aan bijvoorbeeld verzekeringen is de kans dat het voor een beschermingsorganisatie rationeel is om zo veel mogelijk misdaad te creëren en geweld te gebruiken klein. Andere voordelen van concurrerende beschermingsorganisaties zijn dat misbruik, hoge kosten en slechte diensten economisch zullen worden afgestraft door betere en goedkopere concurrenten (een dreiging die afwezig is in de huidige maatschappij) en dat er een lucratieve markt zal ontstaan in misdaadpreventie en particuliere bewaking.¹²

PALEO-LIBERTARISME

Net als binnen het moderne liberalisme worden binnen het libertarisme de laatste jaren discussies gevoerd omtrent de verhouding tussen libertarisme en normen en waarden. Een stroming die de nadruk legt op de wenselijkheid van een *laissez faire*-economie en cultureel conservatisme is het paleo-libertarisme. Het paleo-libertarisme is ontstaan aan het begin van de jaren negentig onder invloed van de latere ideeën van Murray Rothbard en Lew Rockwell (beiden van het *Ludwig von Mises Institute*).¹³ In de ogen van deze auteurs geven libertariërs zich te weinig rekenschap van de straffe verwantschap tussen de judeo-christelijke erfenis (en de hierop gebaseerde normen en waarden) en de klassiek-liberale traditie.

In navolging van de paleo-conservatieve¹⁴ denker Paul Gottfried ageren zij tegen de moderne managementstaat, waarin de burger, in ruil voor een aantal *lifestyle*-vrijheden (zoals het recht op drugs en pornografie), de meest fundamentele vrijheid wordt afgenomen, namelijk het recht op zelfbeschikking en lokale autonomie. Verder minimaliseert de verzorgingsstaat de behoefte aan oppositie door burgers met omvangrijke overdrachtsuitgaven aan zich te binden. Een ander gevolg van deze overdrachtsuitgaven is de vernietiging van het gezin en lokale verbanden. Door burgerrechten en anti-discriminatie wetten legt de staat het ideaal van de multiculturele samenleving aan iedereen met dwang op, waardoor burgers het recht verliezen om anderen uit te sluiten van hun privé-eigendom en organisaties.

Hoewel de paleo-libertariërs net als *mainstream* libertariërs voor een minimale staat of staatloze samenleving zijn, hangen zij paleo-conservatieve ideeën, zoals de radicale afwijzing van het egalitarisme en de multiculture-

le samenleving, een positieve waardering van het gezin en lokale gemeenschappen en de relevantie van (klassieke) opvoeding en vorming, aan. In de politieke praktijk verzetten zij zich vooral tegen de supranationale wereldorde en afgeleide organisaties als de EU en de Verenigde Naties. Verder wordt het paleo-libertarisme gekenmerkt door een principieel anti-interventionisme in de buitenlandse politiek en een kritische houding omtrent migratie. Vanwege de (gedeeltelijk) gezamenlijke agenda werken paleo-libertariërs en conservatieven in diverse organisaties en initiatieven samen.

LIBERTARISME EN POLITIEK

De verhouding tussen libertarisme en (partij)politiek is op zijn minst problematisch te noemen. Immers, de strekking van het libertarisme is dat het politieke bedrijf dient te worden opgeheven en de *rule of people* plaats dient te maken voor het klassiek-liberale leerstuk van de *rule of law*. Dat neemt niet weg dat libertariërs medeverantwoordelijk zijn geweest voor het op de politieke agenda krijgen van zaken als privatisering, deregulering, lastenverlichting en de creatie van vrijhandelszones. Tijdens het conservatieve bewind van Margaret Thatcher en Ronald Reagan heeft een aantal libertarische economen en beleidsdeskundigen gediend in diverse staatscommissies.

Het dilemma voor de libertarische beweging is altijd geweest, of zij haar invloed het beste kan uitoefenen via de gevestigde liberale en conservatieve partijen of via nieuwe politieke partijen. Beide benaderingen hebben kleine successen opgeleverd. Zo kennen de Amerikaanse Republikeinse en de Britse Conservatieve Partij libertarische suborganisaties. Verder wordt er binnen de wetenschappelijke instituten van Europese liberale partijen in toenemende mate aandacht besteed aan het libertarisme. Een goed voorbeeld is de uitgave van een Duitse vertaling van *The ethics of liberty*, het anarcho-kapitalistische magnum opus van Murray Rothbard, door het wetenschappelijk instituut van de Duitse FDP, de *Friedrich Naumann Stiftung*. Dit neemt echter niet weg dat veel libertariërs meer heil zagen in het oprichten van eigen politieke partijen. De oudste en grootste libertarische politieke partij is de Amerikaanse *Libertarian Party*. Hoewel deze partij qua leden en resultaten ver achterblijft bij de twee grote partijen, heeft zij de laatste jaren een substantiële ledengroei

doorgemaakt. Behalve als politieke partij, fungeert deze partij op lokaal niveau ook als actiep partij tegen o.a. lastenverzwaring, economische regulering en inperking van de vrijheid van meningsuiting.

Dit neemt echter niet weg dat veel libertariërs weinig heil zien in het participeren in de politiek. Zij houden zich meer bezig met het beïnvloeden van het opinieklimaat en het bieden van alternatieven voor de staat. Een zeer succesvolle libertarische strategie is het oprichten van *think-tanks*. De doelstelling van deze organisaties variëren van het beïnvloeden van het regeringsbeleid (bijvoorbeeld het *Cato Institute*) tot het toegankelijk maken van het werk van belangrijke libertarische economen en denkers (bijvoorbeeld het *Ludwig von Mises Institute*). Ook zijn er organisaties die zich profileren met één onderwerp zoals het bieden van vrijemarktoplossingen voor de milieuproblematiek. Deze denktanks zijn de sinds de oorlog enorm in aantal en omvang gegroeid en kunnen qua kwaliteit van onderzoek vaak wedijveren met de *mainstream* universiteiten. Een andere strategie is het direct bieden van alternatieven voor staatsinterventie zoals het introduceren van alternatieve (internet)valuta, *off-shore banking* en ambitieuze plannen om fysieke en virtuele vrijhandelszones te creëren.

TOT SLOT

De renaissance van het klassiek-liberalisme wordt natuurlijk niet door iedereen een warm hart toegedragen. Zo stuiten sommige libertarische standpunten, zoals het recht op vrij wapenbezit, het afschaffen van anti-discriminatie wetgeving en de kritiek op het totalitaire karakter van de huidige massademocratie, sommigen, moderne liberalen inclusief, tegen de borst. Hoewel dergelijke standpunten erg controversieel zijn, hebben zij van oudsher een belangrijke plaats gehad in de klassiek-liberale beweging. En hoewel er verschil van mening mogelijk is omtrent een moderne interpretatie en uitwerking van de erfenis van het klassiek-liberalisme, is het theoretisch en historisch onhoudbaar te stellen dat het libertarisme niet tot de liberale traditie behoort. De visie van veel huidige klassiek-liberalen is juist dat het libertarisme een revitalisatie van deze traditie is, waarin de sterk collectivistische elementen die in de 20e eeuw binnen het liberalisme zijn geslopen, kritisch tegen het licht worden

gehouden. Het probleem van 'de politiek' lijkt hieraan debet te zijn. Het zou daarom best eens kunnen dat in de 21e eeuw de politicus niet als de oplossing, maar als het probleem wordt gezien. Een dergelijke visie heeft in ieder geval een lange liberale traditie.

NOTEN

1. A. Mingardi, interview met Jan Narvesson, *Laissez Faire City Times*, 1999.
 2. Zie o.a.: F. Hayek (ed.), *Capitalism and the historians*, University of Chicago Press 1990.
 3. Hayek was warm voorstander van de vrije markt en een terughoudende staat, maar zeker geen voorstander van laissez faire-kapitalisme en een minimale staat. Volgens de anarcho-kapitalistische theoreticus Anthony de Jasay zijn in het complete werk van Hayek voldoende citaten te vinden om een verzorgingsstaat naar Zweeds model te legitimeren. Zie: A. de Jasay, 'Some missing pieces', in: *Against politics*, 1997
 4. Hoewel Ayn Rand lange tijd door het academische establishment niet serieus is genomen, lijkt er recentelijk sprake van een kentering. Ze wordt in toenemende mate opgenomen in de Amerikaanse wetenschappelijke curricula en sinds kort is er een academisch tijdschrift aan haar oeuvre gewijd, *The journal of Ayn Rand Studies*.
 5. Deze conclusie is echter door vele (anarchistische) auteurs aangevochten. Zie: M. Rothbard, 'Robert Nozick and the immaculate conception of the state', in: idem, *The ethics of liberty* (hoofdstuk 29) en R.E. Barnett, 'Whither anarchy? Has Robert Nozick justified the state?', in: *Journal of libertarian studies*, 1.
 6. Zie bijvoorbeeld de studies naar de effecten van sociale zekerheid in: J.L. Payne, *Overcoming welfare*, Basic Books 1998 en Ch. Murray, *Losing ground: American social policy, 1950-1980*, Basic Books 1985.
 7. H.H. Hoppe, *A theory of socialism and capitalism: Economics, politics and ethics*, Kluwer Academic Publishers 1989.
 8. Zie: J. Narverson, *The libertarian idea*, Temple University Press 1988 en D. Gauthier, *Morals by agreement*, Oxford University Press 1986.
 9. Dit anarchisme dient uiteraard te worden onderscheiden van het Europese communistische anti-privé-eigendom-anarchisme van Bakoenin en Kropotkin.
 10. D.R. Steele, 'An accident of rebirth', in: *Liberty*, mei 1999.
 11. Voor een kritiek op diverse collectieve goederenargumenten, zie: T. Cowen (ed.), *Public goods and market failures: A critical examination*, Transaction Publishers 1992 en A. de Jasay, *Social contract, free ride*, Oxford University Press 1989.
 12. Voor een uitwerking, hoe een anarcho-kapitalistische samenleving kan werken, zie: M. en L. Tannehill, *The market for liberty*, Fox and Wilkes 1993 en R.E. Barnett, *The structure of liberty - Justice and the rule of law*, Oxford University Press 1998.
 13. Voor een beknopte uitwerking van de paleo-libertarische visie, zie: L. Rockwell, *The case for paleo-libertarianism*, Triple R 1990.
 14. Het paleo-conservatisme is een voornamelijk Amerikaanse stroming die zich onderscheidt van het *mainstream* conservatisme door hiertegen te ageren. Het conservatieve establishment zou het fundamentele conservatieve gedachtegoed - christelijke waarden, economisch nationalisme, non-interventionalisme en regionalisme - hebben verkwanseld. Het populaire conservatisme is pragmatisch getint en richt zich op *issues* (abortus, wapenbezit, sluitende begroting), terwijl het paleo-conservatisme principiëler is en zich vooral richt op cultuur, moraal en traditie. De bekendste representant van deze stroming is Pat Buchanan.
- A. de Wolf studeert politicologie aan de Universiteit van Amsterdam en is hoofdredacteur van het libertarische tijdschrift *De Vrijbrief*. Op dit moment is hij betrokken bij de publicatie van een boek omtrent het 25-jarig bestaan van de libertarische beweging in Nederland.

EU-DEFENSIE: SPLIJTZWAM IN DE NAVO?

A. VAN SCHIJNDEL



In 1999 hebben de lidstaten van de Europese Unie vaart gezet achter de ontwikkeling van een eigen defensiebeleid. Tijdens de bijeenkomsten van de regeringsleiders in Keulen en Helsinki werden hierover serieuze afspraken gemaakt. Zo moet de Unie in 2003 in staat zijn om een zelfstandige legereenheid in te zetten in crisisgebieden. Maar is deze gang van zaken wel wenselijk? In dit artikel wordt gewezen op een aantal schadelijke gevolgen van de vorming van een Europese defensiemacht. Ze zal afbreuk doen aan de transatlantische betrekkingen en die tussen de EU-landen onderling, zal gevolgen hebben voor de inhoud van het veiligheidsbeleid en zal effect sorteren op andere Europese beleidsterreinen. Er is echter een alternatief voor handen: de nadere uitwerking van de in 1996 overeengekomen Europese Veiligheids- en Defensie Identiteit (EVDI) binnen de NAVO.

INLEIDING

De Europese regeringsleiders hebben op hun top in Keulen, in juni 1999, besloten dat de Europese Unie in de toekomst zelfstandig militair moet kunnen optreden. Dat wil zeggen, buiten het verband van de NAVO om.

Daartoe wordt nu een serie nieuwe institutionele voorzieningen op de rails gezet: bijeenkomsten van de ministers van Defensie; een permanent politiek en veiligheidscomité; een militair comité; een militaire staf met een situatiecentrum; een satellietcentrum; en een instituut voor veiligheidsstudies. Ook moeten de Europese defensie-industrieën worden geherstructureerd en de defensie-aankopen beter worden gecoördineerd. In het verlengde van Keulen werd in Helsinki (december 1999)

besloten per 2003 een Europese militaire capaciteit van circa 60.000 man te vormen. Onder Frans EU-voorzitterschap moet eind dit jaar de precieze invulling van het Keulse besluit worden vastgesteld. Dan zal naar verwachting ook de Intergouvernementele Conferentie ter herziening van de Europese verdragen (IGC 2000) worden afgerond. Aan de orde is daarbij de vraag, of de nieuwe EU-defensie-instituten een verdragsbasis dienen te krijgen.

Nederland heeft altijd gereserveerd gestaan tegenover Europese defensie-initiatieven. Zo was minister Stikker allerminst enthousiast over het Franse voorstel van eind 1950 om een Europese Defensie Gemeenschap te lanceren. Hij ging destijds pas door de bocht, nadat de Amerikanen zich vierkant achter dit plan-Pleven hadden opgesteld.

Niettemin is onze regering is inmiddels voorstander van de ontwikkeling van een EU-capaciteit tot zelfstandig militair optreden, althans voorzover het vredesoperaties ('crisisbeheersing') betreft. Maar de Tweede-Kamerfractie van de VVD is nog niet overtuigd. De VVD meent dat gezamenlijk optreden van de Europese landen (zonder deelname van de Verenigde Staten) uitstekend binnen het kader van de NAVO kan plaatsvinden. Een separate EU-capaciteit is dus onnodig. Zo'n EU-capaciteit is bovendien onwenselijk, omdat zij de cohesie van de NAVO aantast.

In wezen gaat deze discussie over de vormgeving van de bondgenootschappelijke kaders, waarbinnen Nederland opereert (zowel de NAVO als de EU kan worden gezien als een bondgenootschap). De kunst is die kaders zo in te richten dat a) de Nederlandse invloed in het internationale krachtenveld wordt geoptimaliseerd en b) in politiek-militair opzicht het meest effectief kan worden opgetreden.

VOORGESCHIEDENIS

Het Verenigd Koninkrijk stond tot medio 1998 afwijzend tegenover het voeren van een Europees defensiebeleid. Ook de neutralen (Ierland, Finland, Oostenrijk en Zweden) en Denemarken hadden bezwaren. In oktober/december 1998 veranderde de Britse positie. De meeste waarnemers gaan ervan uit dat Blair, na zijn beslissing voorlopig buiten de EMU te blijven, zocht naar een manier om het VK een leidende rol in de EU te doen behouden.¹ Gegeven de Britse capaciteiten en expertise lag het voor de hand dat die leidende rol gestalte zou moeten krijgen op het gebied van defensie en militaire zaken.

De Britse ommezwaai blijkt uit de Brits-Franse verklaring van Saint Malo (december 1998): '... the Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises.'

ARGUMENTEN VAN DE REGERING VOOR EEN EU-DEFENSIE

Volgens de regering hebben Bosnië en Kosovo aange-toond dat Europa (bedoeld wordt: de EU) moet werken aan zijn vermogen om op het gebied van crisisbeheersing een serieuze rol te spelen. Maar het militaire optreden van de Europese Unie dient beperkt te blijven tot de zogeheten 'Petersbergtaken'. De officiële definitie van die taken luidt: humanitaire en reddingsopdrachten, *vredeshandhavingsopdrachten* en opdrachten van strijdkrachten op het gebied van *crisisbeheersing, met inbegrip van het totstandbrengen van vrede* [mijn cursiveringen, AvS]. De regering legt er de nadruk op dat de territoriale verdedigings-taak hoe dan ook een zaak van de NAVO blijft.

De regering stelt dat een EU-geleide operatie niet noodzakelijkerwijze losstaat van de NAVO. Bij voorkeur moet de EU gebruik maken van NAVO-middelen. Die NAVO-middelen bestaan in hoofdzaak uit militaire plan-ningscapaciteiten en *command and control*-voorzieningen (hoofdkwartieren), alsmede de AWACS-vliegtuigen. Alle andere middelen, waarover de NAVO beschikt, zijn door de bondgenoten aan de NAVO ter beschikking gesteld. Zulke 'nationale' NAVO-middelen kunnen tevens aan de EU worden toegewezen. In het jargon heet dit *double hat-ting*.

De mogelijkheid van gebruik van (echte) NAVO-mid-delen is tijdens de NAVO-top van Washington (april 1999) in principe bevestigd. Over de precieze voorwaar-den voor zo'n 'uitleen' is overigens nog steeds geen over-eenstemming bereikt, zodat de NAVO hierover in voor-komende gevallen bij consensus zal moeten beslissen. De regering benadrukt dat bij EU-geleide operaties zonder gebruik van NAVO-middelen het alleen maar kan gaan om kleinschalig optreden, vergelijkbaar met in het verleden door de WEU uitgevoerde mini-operaties.²

De vraag rijst, hoe men tot de beslissing komt een operatie in NAVO-, dan wel in EU-kader te gaan uitvoeren. Volgens de regering zal zich dit in de aanloop naar een operatie vanzelf uitkristalliseren. Een crisis wordt in verschillende gremia besproken en dan zal al gauw blij-ken, of de VS via de NAVO willen meedoen. Zo niet, dan is de volgende vraag, of NAVO-middelen aan de EU-lid-staten ter beschikking worden gesteld. Bij grotere, meer risicovolle operaties zal altijd van NAVO-middelen gebruik moeten worden gemaakt. Mocht het onverhoopt toch de kant op gaan van een (zuivere) EU-operatie, dan kan Nederland desnoods tegenstemmen (er geldt de eenparigheidsregel), of besluiten zelf niet mee te doen. Aldus de gedachtegang van de regering.

Meer in het algemeen is de regering van mening dat de rol van de EU op het wereldtoneel moet worden ver-sterkt en dat een eigen defensiecapaciteit daaraan zal bij-dragen. De EU moet meer zijn dan een veredelde vrijhan-delszone. Door het militaire instrument toe te voegen aan de vanouds bestaande - economische - instrumenten (handelspolitiek en ontwikkelingshulp), zal de EU beter in staat zijn veiligheidspolitieke doeleinden te realiseren. Het aloude specialisatie-argument - de NAVO is er voor militaire zaken en de EU voor civiele zaken - wordt dus afgewezen. Door de besluitvorming over beide domeinen in één enkel institutioneel kader te brengen (de EU), wordt de coherentie tussen het civiele en het militaire beleid versterkt.³ De regering meent dat men aldus de effectiviteit van het door de EU te voeren veiligheidsbe-leid kan vergroten.

Tot slot is er een tactisch-budgettair argument. De Partij van de Arbeid is sterk geporteerd van 'méer Euro-pa' op het terrein van defensie en militaire zaken. Uitein-delijk is het is onder die vlag dat de PvdA ertoe is geko-

men verdere bezuinigingen op de defensie-uitgaven af te wijzen. Als onze defensie-inspanning met een beroep op 'Europa' kan worden gehandhaafd (of zelfs vergroot), dan is dat een goede zaak, zo suggereren sommige voorstanders van een EU-defensie-apparaat.

ARGUMENTEN TEGEN EEN EU-DEFENSIE

De beslissing dat Europese landen hun militair optreden eventueel buiten het kader van de NAVO kunnen uitvoeren, is van grote betekenis. PvdA-fractievoorzitter Melkert heeft het daarom terecht een historisch besluit genoemd.⁴ Dit besluit heeft echter grote gevolgen op een viertal gebieden:

1. de relatie tussen de VS en de Europese NAVO-bondgenoten.
2. de relatie tussen de EU-lidstaten onderling.
3. de inhoud van het te voeren defensiebeleid.
4. de effecten op andere beleidsterreinen van de EU.

1. De Atlantische relatie

Sedert de Eerste Wereldoorlog is betrokkenheid van de VS van vitaal belang voor het handhaven van vrede en veiligheid in Europa. De leidende rol van de VS geeft de dreiging met militair optreden via de NAVO een hoge mate van geloofwaardigheid.

Voor de hechtheid van de NAVO is het essentieel dat de bondgenoten zich daadwerkelijk op elkaar aangewezen weten. Wat dat betreft zal de creatie van Europese structuren afbreuk doen aan de vanzelfsprekendheid van de samenwerking in de NAVO. Het enkele bestaan van een Europese militaire organisatie schept ruimte voor het ontstaan van transatlantische rivaliteiten. Dat komt vooral, omdat het sommige landen ertoe zal aanzetten steeds nadrukkelijker de Europese optie te pousseren. Met name Frankrijk wil graag een leidende rol binnen een Europees blok spelen, waarbij het erop uit is de transatlantische band te verzwakken. Dat dit niet bevorderlijk is voor de eendracht binnen de NAVO is evident.

Ook aan Amerikaanse zijde komt de Atlantische saamhorigheid onder druk te staan. Het bestaan van een Europese defensie-organisatie zet kracht bij aan de pleidooien van isolationistische krachten in het Congres om de Amerikaanse betrokkenheid bij Europese kwesties te

verminderen. Dit onder het mom dat de Europeanen zelf hun eigen veiligheidsproblemen moeten opknappen.⁵

Als gevolg van Keulen en Helsinki wordt dus de thans via de NAVO institutioneel gewaarborgde noodzaak om tot een gezamenlijke Atlantische aanpak te komen, doorbroken. In potentie is hier wel degelijk sprake van een transatlantische ontkoppeling. Toen Blair eind 1998 van positie ging veranderen, is van Amerikaanse zijde tegen zo'n mogelijke ontkoppeling duidelijk stelling genomen. De boodschap luidde: *No Decoupling - No Duplication - No Discrimination*.⁶

Toch meent de regering dat het ontkoppelingsgevaar wel meevalt. Zij stelt dat bij grootschalige conflicten altijd voor optreden via de NAVO zal worden gekozen, ook door Frankrijk. Het kleinere werk (bijvoorbeeld de politieke taken, de zg. *Civpol*-acties) is bestemd voor de EU. Een bezwaar tegen deze redenering is dat in de praktijk vaak sprake is van crisissituaties die daartussen liggen; het schaal-criterium biedt dan onvoldoende houvast. Ook kan wat in eerste aanleg een kleine crisis lijkt te zijn uiteindelijk in een grootschalig conflict verkeren. Voorts biedt ook de aard van de operatie (*peace-keeping* of *peace-enforcement*) geen uitsluitel. De definitie van de Petersbergtaken (het beoogde militaire domein van de EU) omvat namelijk ook vrede-afdwingende operaties.

Hoe dan ook, het bestaan van een autonome Europese defensiecapaciteit schept een alternatief. Dat maakt het mogelijk de NAVO te immobiliseren, indien sommige NAVO-leden aan optreden in EU-verband de voorkeur geven. Het is waarschijnlijk dat de in de NAVO geldende consensus-regel daardoor een andere, meer verlammen- de uitwerking zal krijgen. In dat verband zij erop gewezen dat tot nu toe het consensus-vereiste in de NAVO veel minder verlammend uitwerkte dan in de EU. Dat komt door het één-dimensionale karakter van de NAVO (ergo: geen linkage mogelijk met andere beleidsterreinen zoals handel en subsidies) en de dominante rol van de VS. Tot dusver is de NAVO daardoor zeer succesvol gebleken bij het op één lijn krijgen van alle bondgenoten. Een recent voorbeeld daarvan was de Griekse medewerking aan de Kosovo-expeditie.

Fundamenteel is ook de Amerikaanse *No discrimination*-waarschuwing. Bij een separaat EU-optreden worden zes Europese NAVO-bondgenoten buitenspel gezet. Het

gaat hierbij om Noorwegen, IJsland, Polen, Hongarije, Tsjechoë en Turkije. Dat is zowel politiek als militair onverstandig. Alleen al vanwege hun ligging is een nauwe betrokkenheid van landen als Polen, Hongarije en Turkije van cruciaal belang. Maar, zoals gezegd, bij militair optreden in EU-kader wordt dit zestal Europese NAVO-partners in de besluitvorming naar het tweede plan verwezen. In voorkomend geval kan dit ertoe leiden dat één of meer van deze NAVO-bondgenoten zal trachten een voorgenomen EU-operatie te immobiliseren, in het bijzonder door gebruikmaking van NAVO-middelen te blokkeren.

Al met al leidt het optuigen van een EU-defensiecapaciteiten tot een nodeloze complicering van de westerse besluitvorming op het terrein van oorlog en vrede. In het ergste geval kan dit sommige landen ertoe brengen posities in te nemen die erin resulteren dat NAVO en EU elkaar over en weer immobiliseren.

2. De intra-Europese verhoudingen

Het losser worden van de band tussen de Noord-Amerikaanse en de Europese bondgenoten is voor Nederland niet gunstig, want de verzwakking van de Amerikaanse factor betekent dat de dienst zal worden uitgemaakt door Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Het is echter onwaarschijnlijk dat de beslissende rol van die landen zal leiden tot een geloofwaardig Europees optreden. Geloofwaardigheid veronderstelt zowel overweldigende middelen als snelheid en coherentie van handelen. De betrokken landen zijn echter middelgrote mogendheden met beperkte militaire capaciteiten. Bovendien verschillen hun buitenlandspolitieke tradities en geografie, hetgeen resulteert in onderling sterk verschillende belangenpercepties. In de Europese context ontbreekt een dominante factor (zoals de VS in de NAVO) om de daaruit voortvloeiende strategische en operationele meningsverschillen te beslechten. Men bedenke daarbij dat elke inzet van het militaire instrument het bestaan van een coherent buitenlands beleid veronderstelt. Zo'n coherent buitenlands beleid is iets heel anders dan de uitkomst van het coördineren van per definitie uiteenlopend nationaal buitenlands beleid. Eén en ander betekent dat de introductie van een EU-defensie de relaties tussen de Europese landen niet per se ten goede zal komen.

Daar komt bij dat er een groot verschil bestaat tus-

sen het primaire proces van NAVO en EU. Het primaire proces van de NAVO is oorlogvoering; dat van de EU normstelling. Oorlogvoering vergt snelle, gecentraliseerde politiek-strategische besluitvorming én vergaande delegatie van operationele leiding. In principe staan de besluitvormingsprocedures van de NAVO (en de aanwezigheid van de VS) daarvoor borg. Daarentegen is de EU speciaal toegesneden op de productie van wettelijke normen ter ordening van economische en civiele verhoudingen. Gezien de aard van de materie geschiedt deze wetgevende arbeid in een ingewikkelde en diffuse onderhandelingsstructuur tussen de lidstaten, waarbij ook Commissie, Hof en Parlement een rol spelen. Deze polycentrische structuur is ongeschikt voor de snelle strategische besluitvorming die oorlogvoering nu eenmaal vereist.

3. De beleidseffecten

Wezenlijk is de te verwachten inhoud van het te voeren militaire cq veiligheidsbeleid. Wat dat betreft leert de ervaring dat wij meestal dichter bij de Amerikanen staan, met wie we een zekere ethisch-juridische traditie delen. Ijskoud machiavellisme komt vaker voor bij onze Europese partners. In Bosnië is bovendien gebleken hoezeer landen als Frankrijk en Engeland hun opstelling laten bepalen door korte-termijn overwegingen van diplomatieke haalbaarheid. Dit leidde tot een *definition of the situation* die de oorlog bestendigde en die uitmondde in het failliet van het 'veilige gebieden'-beleid.

Verder moet worden bedacht dat in crisissituaties de concrete militair-operationele besluitvorming vaak belangrijker is dan de deliberaties van politici in de hoofdsteden (voorbeeld: luchtsteun Srebrenica). Het lijkt geen twijfel dat die militair-operationele leiding in handen zal komen van Fransen, Britten en Duitsers. Nederland wordt dan al gauw in een uitvoerende rol gedrongen, ook omdat het alternatief - niet meedoen - als oneervol wordt gezien (voorbeeld: de zeer risicovolle OVSE-waarnemersmissie in Kosovo, eind 1998).

Een ander te duchten beleidseffect ligt in de militair-industriële sfeer. Verwacht mag namelijk worden dat de grotere Europese landen zullen gaan aandringen op een *buy European*-aankoopbeleid voor defensiematerieel. Om zijn keuzevrijheid op dit gebied te behouden, zal Nederland aan zulke druk weerstand moeten bieden.

4. De effecten op andere beleidsterreinen

De versterking van de militaire dimensie van de EU zal ook zijn weerslag hebben op andere terreinen van de Europese samenwerking.

In de EU is de besluitvorming over de politiek gevoeligste zaken gecentraliseerd in de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders. Militaire aangelegenheden behoren daarbij tot de zogenoemde *high politics*. Dit betekent dat bij uitruil met zaken van handel en economie (*low politics*) aan militaire onderwerpen een hoog politiek gewicht wordt toegekend. Nu hebben de grotere lidstaten op militair vlak (ook militair-industrieel) het meest te bieden en ontlenuen zij daar additionele invloed aan. In dit verband heeft de onderhavige verbreding van de *bargaining area* van de Unie tot gevolg dat de kleinere landen in onderhandelingsituaties voortaan relatief meer concessies zullen moeten doen - niet alleen op militair vlak, maar ook in de sfeer van handel en economie (via zg. *package deals*). Aldus leidt de Europese defensiecapaciteit ertoe dat de grotere landen de balans van concessies structureel in hun voordeel kunnen verschuiven.⁷

HET ALTERNATIEF: EVDI BINNEN DE NAVO

Al met al leidt 'Keulen' tot een verslechtering van onze positie in het internationale krachtenveld op de hierboven besproken dimensies (relatie met de VS, relatie tussen de EU-landen onderling, alsmede de genoemde beleidseffecten). Kennelijk heeft Den Haag de draagwijdte van de Britse positieverandering in de tweede helft van 1998 niet tijdig onderkend. Althans, uit niets blijkt dat de regering destijds initiatieven heeft genomen om de angel uit die Britse positiewijziging te halen, bijvoorbeeld door bij de VS en de EU-neutralen (en ook in kringen van het Britse *foreign policy establishment*) steun te zoeken voor een alternatief.

Want een alternatief was - en is - er wel degelijk. In 1994 introduceerde de NAVO het concept van de *Combined Joint Task Forces* (CJTF). Dit concept opende de mogelijkheid voor militair optreden door *coalitions-of-the-willing*, d.w.z. door een groep landen die zich geroepen voelt om een operatie uit te voeren. Zo'n groep zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit een aantal Europese landen.

Op de NAVO-top van Berlijn (juni 1996) werd vervolgens besloten tot de vorming van een Europese Veilig-

heids en Defensie Identiteit (EVDI) binnen de NAVO. Die EVDI betekende dat van de Europese NAVO-bondgenoten werd verwacht dat ze binnen de NAVO een grotere bijdrage zouden gaan leveren. In verband daarmee werden er zekere veranderingen in de bevelsstructuur aangebracht, waarbij West-Europa een zichtbaar sterkere inbreng kreeg.⁸

In het kader van EVDI werden ook onderhandelingen tussen NAVO en WEU geopend (de WEU kan worden gezien als een Europese *coalition-of-the-willing*). In april 1997 werd overeenstemming bereikt over de voorwaarden, waaronder het Atlantisch bondgenootschap NAVO-middelen aan de WEU ter beschikking zou stellen. De belangrijkste voorwaarde was dat er wederzijdse instemming met een Europese militaire actie moest zijn. In feite kreeg de NAVO daarmee een geprivilegieerde positie ten aanzien van eventuele militaire acties op het Europese toneel. Daarbij is van belang dat de door sommige EU-landen gewenste 'veronderstelling van beschikbaarheid' van NAVO-middelen voor EU-acties tot dusver niet is gerealiseerd. Het resultaat van dit alles is dat met het concept van *Combined Joint Task Forces* iedere denkbare (Europese) coalitie voor de uitvoering van militaire operaties mogelijk is, dus ook zonder de VS, maar mét NAVO-middelen.⁹

Desalniettemin gaan de EU-lidstaten onverdroten door op de weg van een eigen Europese defensie. In die context is het essentieel in elk geval de militaire planning exclusief bij de NAVO te houden. De Groningse hoogleraar Teunissen wijst erop dat dit noodzakelijk is voor een grondige voorbereiding van operaties, inclusief het overleg over deelname van de VS, of toepassing van de EVDI/CJTF-formule. In geval van escalatie moet de operationele verbinding met de VS gewaarborgd zijn om falen te voorkomen.

Een ander punt, waar Nederland stevig op de rem zal moeten gaan staan, is de opbouw van separate *command, control, communications and intelligence-voorzieningen* (in het jargon: C3I). De thans beoogde duplicatie van C3I is niet verstandig, want zoals in *Foreign Affairs* wordt opgemerkt: 'Quite simply, C3I... is today the key to superiority in conventional warfare. C3I is the brain of modern warfare, so to say that the United States, NATO and Europe will have separate C3I structures is a bit like saying that

one healthy body can have one, two, or three heads.¹⁰

TOT BESLUIT

Een zelfstandige Europese defensie leidt niet tot meer veiligheid. Maar zoals wel vaker in Europa hebben alle landen hun eigen motieven om er toch mee door te gaan. Voor de Fransen ligt de attractie in de verzwakking van de transatlantische band en de militair-industriële voordelen. Voor de Engelsen is defensie de *asset*, waarmee zij in het Europese spel weer kunnen meetellen. Voor de Duitsers geldt Europa nog steeds als het plaatsvervangende vaderland; daar hoort dus een eigen leger bij. De neutralen en Denemarken beklemtonen het *peace-keeping*-karakter van de exercitie; voor het overige zullen zij zich ongetwijfeld 'constructief onthouden'. En Nederland? Premier Kok heeft weinig affiniteit met militaire zaken en hij valt sowieso zijn Europese collega's niet graag lastig met afwijkende meningen.

Al met al is het militaire exclusief van de NAVO in het vluchtige momentum van Keulen en Helsinki teniet gedaan. Dat is jammer. In feite wordt het sluitende - en flexibele - systeem van optreden in NAVO-verband vervangen door een Euro-Atlantisch meerkeuzenmenu. Dat doet afbreuk aan de hechtheid van het Atlantisch bondgenootschap. In 1949 zagen Drees en Stikker het fundamentele belang van de NAVO voor onze veiligheid. Het is de vraag of Kok en Van Aartsen zich van dat belang voldoende bewust zijn geweest.

Hoe dan ook, de verdere uitwerking van de Europese plannen moet ultimo 2000 gereed zijn. Nederland zal daarbij vooral moeten insisteren op het exclusief houden van de planning- en operationele functies van de NAVO, ook voorzover het ogenschijnlijk militair 'kruimelwerk' betreft. Duplicatie van activiteiten is hier ontoelaatbaar, omdat het de weg vrijmaakt voor een transatlantische ont koppeling.

NOTEN

1. P. Teunissen, 'Europese defensiepolitiek: plannen en realiteiten', in: *Internationale Spectator*, september 1999, p.494. Zie ook: P. Teunissen, 'Peace-keeping Europe moeizaam in de stijgers' en G.J. Folmer, 'Zelfstandige Europese defensie: visioen of visie?', beide in: *Internationale Spectator*, maart 2000, pp.124-135.
2. Dit betreft een drietal operaties: de mijnenopruiming in de Golf (1987), de blokkade tegen Irak (1990) en de blokkade tegen ex-Joegoslavië (1992). Zie hierover: W. van Eekelen, 'Which future for the Common Foreign and Security Policy?', in: *Europa - Novas Fronteras*, no.3, 1998.
3. *Notitie van de minister van Buitenlandse Zaken inzake het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid*, oktober 1999, p.15.
4. Handelingen TK 9 juni 1999, no.86-5009.
5. J.L. Heldring wijst hierop, overigens zonder deze mogelijkheid erg waarschijnlijk te achten. Zie: *NRC Handelsblad*, 29 juni 1999.
6. M. Albright, 'Vernieuwde NAVO moet groter en flexibeler zijn', in: *NRC Handelsblad*, 7 december 1998.
7. A.H.J.W. van Schijndel, *Het Europese Wiel*, Assen 1999, pp.124-125.
8. P. Teunissen, op.cit. pp.493-494.
9. E. Hessing, 'Eigen defensiemacht is totaal onnodig', in: *NRC Handelsblad*, 24 juni 1999.
10. J. Deutsch, A. Kanter and B. Scowcroft, 'Saving NATO's foundation', in: *Foreign Affairs*, november-december 1999, p.61.

Mr.dr.s. A.H.J.W. van Schijndel is advocaat te Amsterdam en lid van de VVD-partijcommissie Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking

DE RUSSISCHE KEIZER HEEFT GEEN KLEREN MEER

HANS VAN BAALEN



De omgang met Rusland wordt gekenmerkt door een grote voorzichtigheid. Veel Westerse landen verkeren nog in de veronderstelling dat het land een grootmacht is. Ten onrechte, want in de praktijk neemt Rusland niet langer een prominente positie in in de wereldeconomie en in de internationale politiek; het is eerder aan zwakte onderhevig. Westerse politici laten zich te veel leiden door gedateerde voorstellingen en persoonlijke banden met de Russische president. Zij zouden een meer op *Realpolitik* gebaseerd beleid moeten voeren en Moskou meer moeten aanspreken op zijn betrouwbaarheid en daden. Bovendien komt de geloofwaardigheid van organisaties als de Raad van Europa in het geding, indien Rusland niet wordt afgerekend op zijn functioneren binnen de verdragsrechtelijke raamwerken.

Nu Vladimir Poetin op 26 maart jl. de Russische verkiezingen heeft gewonnen, wordt hij door de Westerse leiders gezien als 'de man, waarmee we zaken kunnen doen'. President Clinton, premier Blair en minister Van Aartsen kijken te veel naar de man en te weinig naar Rusland. De veelheid en diversiteit van problemen, waarvoor de Russische regering zich gesteld ziet, maken de Russisch-Westerse betrekkingen tot de meest ingewikkelde in hun soort. Niet een krachtig, maar een zwak Rusland vormt een risicofactor voor het Westen. Concrete risico's voor het Westen zijn onder meer de kolossale Russische milieuproblemen, de voortwoekerende georganiseerde misdaad en een gebrek aan discipline en controle bij de strijdkrachten in het bijzonder en bij het staatsapparaat in het algemeen.

Oorzaken van Ruslands huidige zwakte zijn allereerst

het ontbreken van een functionerende markteconomie, een *civil society* en een democratische mentaliteit. De basisvoorwaarden om een rol te spelen in wereldeconomie en in de internationale politiek ontbreken in het nieuwe Rusland. Hierdoor heeft Rusland zijn positie als grootmacht verspeeld. Regering en bevolking willen hier echter niet van weten. Rusland probeert zich internationaal groot te houden. Een krachtig Rusland staat daarbij niet gelijk aan spierballenretoriek, maar aan economische potentie. Niet belangrijk lijken, maar belangrijk zijn zou de leidraad van de Russische politiek moeten zijn.

DE 'UNIEKE RUSSISCHE ZIEL' ALS ACHTERHAALD EXCUUS

In de wetenschap, de journalistiek en de politiek wordt bovenmatig veel waarde gehecht aan de culturele en mentale grens tussen het vanuit Rome gekerstende West-Europa en de Oost-Europese, Grieks-Russische Orthodoxie met haar wortels in Constantinopel. Volgens de cultuurhistoricus Th. von der Dunk verklaart deze grens in hoge mate de verschillen in ontwikkeling tussen Rusland enerzijds en het Habsburgse Midden-Europa anderzijds. In de *Internationale Spectator* van november 1999 stelt hij dat de Reformatie begrippen als 'eigen verantwoordelijkheid' en 'initiatief' in het Westerse denken heeft geïntroduceerd. Hiermee kon de Westerse culturele elite zich uit de greep van Kerk en Staat ontworstelen en een wetenschappelijke en maatschappelijke revolutie ontketenen, uitmondende in de Verlichting van de 18e eeuw en het ontstaan van een denkende en handelende middenstand. In Rusland daarentegen werd de onderdanen deze vrijheid en zelfstandigheid niet gegund. Kerk, Vorst en Staat, later Marxisme-Leninisme, Partij en Staat, waren een heilige drie-eenheid.

Hoewel dit historisch perspectief ten volle erkend moet worden, heeft het geen deterministische waarde voor de toekomst. Het verlichte Europa heeft Nazi-Duitsland voortgebracht, terwijl huidige Aziatische democratieën, zoals het moderne Japan en Taiwan, onze Renaissance en Verlichting niet hebben meegemaakt. Rusland, haar oude en nieuwe *fellow travellers* en Westerse politici kunnen zich niet achter de geschiedenis en de 'unieke Russische Ziel' blijven verschuilen.

Het gebrek aan een democratische mentaliteit komt naar voren in de nieuwjaarsboodschap van waarnemend president Poetin. Deze bevat een paragraaf, getiteld 'Statism', waarin Poetin onomwonden stelt dat hij niet voorziet dat Rusland een tweede versie zal worden van Amerika of het Verenigd Koninkrijk, waar liberale waarden van oudsher diep geworteld zijn. 'Onze staat en zijn instituten en structuren hebben altijd een buitengewoon belangrijke rol gespeeld in het functioneren van ons land en het leven van ons volk.' Geheel anders dan in het Westen gebruikelijk, omschrijft Poetin de Staat als 'belangrijkste drijvende kracht voor elke vorm van [maatschappelijke] verandering.' De president beroept zich daarbij op het volk, dat de Staat beschouwt als bron van orde en initiator van [maatschappelijke] veranderingen. Volgens Poetin ziet het volk uit naar 'het herstel van de leidende en regulerende rol van de Staat [...] gebaseerd op de tradities en huidige toestand van het land.'

Dit is geen liberale visie op besturen, maar vooral achteruit kijken. Het is logisch dat in de Russische context eerst een krachtige **rechtsstaat** dient te worden opgebouwd, voordat het land kan deelnemen aan de wereldeconomie, investeringen kan aantrekken en zich volledig kan ontdoen van de oude structuren. De weg is misschien een ordenende overheid, het einddoel kan niet anders zijn dan meer markt in een globaliserende wereld. Meekomen is het parool en niet tegen- of ophouden. Poetin wisselt zijn politiek van de uitgestoken hand naar het Westen (zoals recent in een BBC-interview met David Frost) af met het zinspelen op een zelfstandige Russische politieke en economische koers. Hij maakt daarmee geen keuzes, maar balanceert tussen twee werelden en geeft dus geen leiding aan de publieke opinie en de ontwikkelingen in zijn land. Uit een Westers opinieonderzoek, gehouden onder de Russische bevolking in

september 1999, bleek dat ruim tweederde van de Russen vond dat Rusland zijn eigen, bijzondere ontwikkeling moest volgen. Minder dan een kwart koos voor aansluiting bij mondiale trends. Zo'n 60% meende dat de financiële en economische samenwerking met Westerse landen Rusland meer kwaad dan goed doet. Dit streven naar autarkie is in deze mondiale eeuw een doodlopende weg.

RUSSISCHE 'ROBBER BARONS'

Echter, de Russische denkbeelden zijn een reactie op de privatiseringsperikelen van het afgelopen decennium. Het probleem met de privatisering in Rusland is dat deze nooit werkelijk is uitgevoerd. De shock-therapie in het '100 dagen-plan' van de liberale premier Gaidar heeft niet gewerkt. Het falen van deze hervormingen is mede te wijten aan het feit dat Jeltsin nooit zijn volle gewicht achter het privatiseringsproces heeft gezet. De toenmalig president verzuimde maatschappelijke steun voor zijn beleid te verwerven in de regio's van Rusland. Bij de eerste tegenstand week de president. Een president wiens decreten-inflatie nooit enige wezenlijke invloed buiten de poorten van Moskou heeft gehad. Ook voor Jeltsin gold, in ieder geval na zijn heldhaftige beklimming van een tank tijdens de coup tegen Gorbatsjov, dat belangrijk lijken belangrijker was dan belangrijk zijn. Terecht wijst de Rusland-kenner Feldbrugge, in de reeds eerder genoemde *Internationale Spectator*, op de rol van de oude *nomenklatura* in dit proces. Voormalige staatsbedrijven kwamen in handen van leden van de leidende communistische kaste, zijnde combinaties van personen afkomstig uit de vroegere bedrijfsleiding, lokaal en regionaal bestuur en de betreffende ministeries. Deze lieden waren gepokt en gemazeld door het oude Sovjet-systeem, met zijn grote onofficiële economie. Winsten werden snel afgeroomd en bij buitenlandse banken gestald. Bij verlies kon men immers altijd nog aankloppen bij de overheid. Aldus werden belangrijke sectoren in de Russische economie nog altijd beheerd volgens het oude systeem van overleven en het eigenbelang veiligstellen. De huidige zwakte van Ruslands economie en bestuur is voor een belangrijk deel te herleiden tot de kapitaalvlucht en de hiermee verbonden 'uitverkoop' van grondstoffen aan het buitenland. Waar de 19e eeuwse *Robber barons* hun winsten herinvesteerden in de Amerikaanse economie, daar verbrassen

de Russische Vanderbilts hun bedrijfsresultaten aan de Franse Rivièra.

Dezelfde holle retoriek als in de binnenlandse politiek zien we terug in het Russische buitenlandse beleid. Met de recente wijziging van de strategische en de militaire doctrine geeft de nieuwe regering in Moskou een duidelijk signaal af. In het nieuwe concept worden nucleaire wapens verder geïntegreerd in het conventionele arsenaal. Atoomwapens kunnen worden ingezet, wanneer andere methoden om gewapende agressie te bestrijden ineffectief zijn gebleken. Evenals het inhulige gedrag van Ruslands *biznesmeni*, vindt deze politiek zijn oorsprong in de zwakke staat. De grotere nadruk op nucleaire wapens is een reactie op het verval van het Rode Leger en de Russische positie in de wereld.

In de geschetste omstandigheden dient Westers beleid ten aanzien van Rusland te worden gekenmerkt door een laag profiel en terughoudendheid, niet te verwarren met toegevendheid. Het is nu eenmaal voor de Russen onvoorstelbaar dat een oude opponent, die sinds kort alle troeven in handen lijkt te hebben, een oprecht aanbod voor een partnerschap doet. En daar kan ook, gezien de zwakte van Rusland, geen sprake van zijn. Ook het Westen bedrijft symboolpolitiek en prijst nog immer de kleren van de Russische Keizer.

POLITIEK ALS 'ZERO-SUM-GAME': 'YESTERDAY'S ANSWERS TO TODAY'S PROBLEMS'

Niet alleen op het vlak van de traditionele buitenlandse politiek (oorlog en vrede), maar ook in zijn buitenlands-economische politiek vormt Ruslands inbreng een zwak-tobod. Bij de onderhandelingen in 1994 over de olie onder de Kaspische Zee probeerde Rusland zich weer te laten gelden als de grootmacht die het niet meer is. Kort na het olie-akkoord bestreed Moskou de geldigheid van de overeenkomst: aangezien de olie zich bevindt onder een binnenzee, dus eigenlijk een meer, komt de eigendom toe aan alle kuststaten, waaronder Rusland. Toen Rusland zijn zin niet kreeg, sloot het met Iran een monsterverbond. Iran steunde de Russische opstelling in het juridisch dispuut over het karakter van de Kaspische Zee. Verder ging Rusland in 1995 met Iran samenwerken op nucleair gebied. Ook hier geldt dat Rusland er beter aan doet zich te pro-

fileren als betrouwbare partner, dan zich bezig te houden met chantage en de schijn van supermacht op te houden.

Ook de mening dat uitbreiding van de EU nadelige gevolgen zal hebben voor de toch al zo geplaagde Russische economie is een teken aan de wand. In de Russische visie verleggen de nieuwe lidstaten het zwaartepunt van hun handelsrelaties naar het westen, terwijl de tariefmuren van de EU naar het oosten opschuiven. Ook de gedachte dat Russische burgers visa zullen moeten aanvragen voor deze voormalige Sovjet-satellieten, wanneer zij zich aansluiten bij het Schengen-akkoord, wekt grote wrevel in Moskou. Men vergeet dan wel dat met uitbreiding van de Unie ook welvaart en rechtsstaat naar het oosten opschuiven. Uiteindelijk wordt ook Rusland er beter van, indien het actief en pro-actief inspeelt op veranderde realiteiten. Nodig is dat Rusland het oude denken in termen van 'de winst voor de een is per definitie het verlies voor de ander' verlaat.

WESTERSE UITGANGSPUNTEN

IN DE RELATIE MET RUSLAND

Allereerst dient het Westen de politiek van persoonlijke banden te verlaten; relaties met Rusland zijn meer dan in de sauna zitten met de nieuwste Russische president. Er voetstoots vanuit gaan dat met Poetin een eind is gekomen aan de wisselingen van de wacht in het Kremlin is niet gebaseerd op feiten. Elke Russische politicus die aan de macht wil blijven, is afhankelijk van de steun van de door *business mafia* beheerste media en politiek-economische lobbies. Met andere woorden, Russische presidenten beschikken over weinig persoonlijke macht. Ze worden gemaakt en gebroken door de media. Het Westen dient dan ook in de eerste plaats te investeren in betere relaties met de Russische samenleving. De persoon Poetin is van secundair belang, hoezeer Westerse politici ook zijn *can-do approach* prijzen. Het Westen dient niet een persoon te steunen, maar democratische en economische processen. Er zijn hoopgevende ontwikkelingen gaande buiten Moskou. Aleksandr Lebed is erin geslaagd, als gouverneur van de regio Krasnojarsk, om de lokale bonzen onder de duim te krijgen. Resultaat is dat de regionale overheid meer invloed heeft op het beheer van de plaatselijke kopermijnen. Het daadkrachtige bestuur van de generaal b.d. kan in de nabije toekomst

vruchten afwerpen. Het Westen zou deze ontwikkeling kunnen stimuleren, door zijn grondstoffen primair te betrekken van regio's met een daadkrachtig bestuur. Met andere woorden, de politiek van het ondersteunen van *good governance* door de Wereldbank, het IMF, de VS en de EU moet niet alleen voor de ontwikkelingslanden, maar ook voor Rusland gelden.

Verder dient de privatisering te worden voltooid. Succesvolle economische hervormingen, bestaande uit liberalisering en privatisering, zijn cruciaal voor elke politieke en maatschappelijke vorm van vooruitgang. Op dit moment vormt de Russische staatsindustrie een kolossale kostenpost. Het privatiseringsproces moet, desnoods met een shocktherapie naar Pools voorbeeld, hervat worden. Hierbij moet in het oog worden gehouden dat privatisering dient te leiden tot vrije mededinging. Voorkomen moet worden dat een staatsmonopolie wordt vervangen door een privaat monopolie. Voorts moet het invoeren van de rechtsstaat parallel aan het privatiseringsproces verlopen. De tijd ontbreekt om te wachten tot de rechtsstaat in alle geledingen naar behoren functioneert.

Een werkbaar privatiseringsplan, opgesteld door de Russische regering, verdient alle steun van het Westen. Flankerend sociaal beleid zou, mede door het oormerken van Westerse financiële steun, kunnen worden gerealiseerd. We moeten erkennen dat het Westen uiteindelijk weinig invloed kan uitoefenen op het verloop van hervormingen in Rusland. Wel dient het Westen, ook bij het steun verlenen aan hervormingsprocessen, Rusland te allen tijde aan zijn afspraken te houden. *Realpolitik* is de basis voor onze betrekkingen met Rusland. We mogen hier wel bedenken dat Rusland het Westen meer nodig heeft dan andersom. Zo lang Poetin de noodzakelijke hervormingsprocessen leidt, verdient hij de lof van het Westen. En niet langer dan dat. Zoals voor elk ander land geldt, moeten Rusland en zijn president worden afgerekend op hun daden. Kostbare Westerse investeringen in *goodwill* bij de regering-Poetin is een vorm van nutteloze verspilling.

AFSPRAAK IS AFSPRAAK

Het Westen moet dan ook onverkort vasthouden aan de gemaakte afspraken met Rusland. Dit geldt ook ten aanzien van het functioneren van Rusland in het verdrags-

rechtelijk raamwerk van internationale organisaties. Om de geloofwaardigheid van internationale instituten als de Raad van Europa te behouden, moet Rusland consequent, zonder privileges, worden afgerekend op zijn daden. Dit raakt direct aan onze belangen en ons zelfrespect. Het is wrang te constateren dat Rusland het lidmaatschap van de Raad van Europa verkreeg in 1996, kort na de eerste oorlog in Tsjetsjenië. Het aanvankelijk optimisme dat inbedding van Rusland in de mensenrechtengemeenschap van de Raad van Europa een positief effect zou hebben op zijn gedrag, is onjuist gebleken. Het besluit Rusland toe te laten tot deze organisatie was gebaseerd op overwegingen die met mensenrechten niets van doen hadden: inwilliging van het Russische toetredingsverzoek zou Jeltsin een steuntje in de rug geven bij de presidentsverkiezingen. Hiermee heeft het Westen de Raad van Europa ernstig verzwakt.

De positie van Rusland binnen de Raad van Europa is momenteel onderwerp van discussie. Op 27 januari jl. formuleerde de Parlementaire Vergadering van de Raad een aantal aanbevelingen, gericht aan Rusland. De Vergadering riep onder meer op tot een onmiddellijk staakt-het-vuren en een einde aan de aanvallen op de burgerbevolking, een politieke dialoog zonder voorafgaande voorwaarden met gekozen Tsjetsjeense leiders en het toelaten van media tot de regio. De Vergadering herinnerde aan de verklaring van haar Bureau van 13 december 1999, inhoudende dat 'persistence in violations could lead the Parliamentary Assembly to put under question Russian participation in the Assembly's work and in the Council of Europe in general.' In niet mis te verstane bewoordingen voegt de Vergadering hier aan toe dat het niet-implementeren van de aanbevelingen 'will inevitably necessitate, at the Assembly's April 2000 part-session, a review of Russian continued membership of, and participation in, the Assembly's work and in the Council of Europe in general.'

Sindsdien zijn meldingen van ernstige schendingen van mensenrechten door Russische troepen slechts in aantal toegenomen. De Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, de Ierse oud-president Mary Robinson, werd begin april tijdens haar verblijf in Tsjetsjenië op botte wijze het recht ontzegd gevangenis en detentiekampen te bezoeken. Op 6 april jl. heeft de Parlementaire

Assemblee het Comité van Ministers van de Raad gevraagd een schorsingsprocedure te beginnen. Tevens is het stemrecht van de Russische afgevaardigden in de Assemblee opgeschort. Op 10 mei a.s. zullen de ministers van Buitenlandse Zaken bijeenkomen om over het voorstel van de Assemblee te spreken.

De lidstaten van de Raad van Europa moeten hieruit consequenties durven trekken. Rusland heeft het recht terrorisme binnen zijn eigen grenzen te bestrijden, niet echter het volkenrecht en internationale conventies met voeten te treden. Rusland kan door een open houding en het nakomen van zijn verplichtingen in het kader van de OVSE en de Raad van Europa schorsing voorkomen. Het is nu echter 'vijf voor twaalf'. Het gaat daarbij niet om het buigen voor Westerse pressie, maar om respect voor de wet.

Oost en West moeten de werkelijkheid onder ogen zien en erkennen dat samenwerking op politiek en economisch vlak noodzakelijk is. Verschillen in geschiedenis en ontwikkelingen dienen erkend te worden, zonder dat zij een blokkade vormen voor deze zakelijke benadering. Ten aanzien van de positie van Rusland in de Raad van Europa moet ons uitgangspunt zijn dat Europa een waardenge-

meenschap is en niet een geografisch gegeven. Dat geldt voor Oostenrijk, dat geldt voor Turkije én dat geldt voor Rusland.

Op geen enkel vlak kan Rusland zich nog meten met het Westen. De Russische Keizer heeft geen kleren aan. We kunnen Rusland niet langer als een grootmacht beschouwen. Rusland moet zijn oude status op zijn werkelijke waarde schatten en heimwee naar de politiematschappij van wachtrijen overboort zetten. Alleen succesvolle economische hervormingen kunnen een streven naar de status van gelijkwaardige partner daadwerkelijk ondersteunen. Eerst en vooral moet Rusland nu bewijzen een betrouwbare partner te zijn die deel wil en kan nemen aan het internationale netwerk van *e-commerce*, *real time en competitiveness*, waar kwaliteit en niet status de positie van landen bepaalt. Niet toevallig allemaal Amerikaanse termen. Het is Rusland zelf dat bepaalt, of het een vooraanstaande plaats krijgt in the *global village* van morgen. Ook de nieuwe president Poetin zal zich bij deze realiteit moeten neerleggen.

Mr.drs. J.C. van Baalen is lid van de Tweede Kamer voor de VVD en vice-president van de Liberale Internationale.

HET OVERBRUGGINGSMODEL: EEN REMEDIE TEGEN SOCIALE UITSLUITING

G. BOSCH



Het Overbruggingsmodel (OBM) is een sociaal-liberaal stelsel van sociale zekerheid dat erop gericht is uitkeringsgerechtigden te prikkelen werk te aanvaarden door hen in dat geval een hoger inkomen in het vooruitzicht te stellen. Dit vindt plaats in de vorm van een variabele toeslag op het verdiende loon. Hierdoor wordt het uitkeringsvolume beperkt. De toeslag neemt geleidelijk af, naarmate dat loon hoger is. Het OBM voorkomt het gevaar dat mensen in de 'armoedeval' terecht komen. Het OBM bevordert derhalve een maximale doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt en daardoor tevens de sociale herintegratie en de opheffing van de scherpe tweedeling op de arbeidsmarkt. Bij toepassing van het systeem kan bovendien worden bezuinigd op de overheidsuitgaven voor armoedebestrijding.

INLEIDING

In de discussie over langdurige werkloosheid neemt het wettelijk minimumloon een belangrijke plaats in. De wet op het minimumloon stamt uit de jaren zestig. De bedoeling was dat een 'kostwinner' hierdoor een sociaal aanvaardbaar gezinsinkomen verwierf. Inmiddels is het sociale patroon echter sterk gewijzigd. Volgens gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek was het percentage kostwinners (nu alleenverdieners genoemd) als percentage van de economisch actieven in 1977 al tot 51% gedaald.

In 1995 was het nog maar 29%; het aantal tweeverdieners en alleenstaanden steeg navenant. De trend zet versneld door; in 1997 was het nog slechts 25% en van de

economisch actieven verdienen 17% als alleenverdieners het minimumloon.¹

Het onbedoelde neveneffect van de wet op het minimumloon is dat arbeid die door werkgevers onder het minimumloon gewaardeerd wordt nu volledig geblokkeerd is; zulks ten nadele van de economie en vooral van de langdurig werklozen. Om deze langdurig werklozen dan toch een aanvaardbaar inkomen te bieden, is het stelsel van bijstandsuitkeringen ingevoerd. In antwoord op het sterk gedifferentieerde sociale patroon is er bij deze uitkeringen wél sprake van differentiatie naar sociale behoefte. Samenwonenden krijgen als gevolg van de netto-nettokoppeling samen een volle (100%) uitkering ter hoogte van het netto minimumloon (ca. fl.2000,- per maand). Een alleenstaande krijgt 50% daarvan, maar als hij zijn kosten van levensonderhoud niet met iemand kan delen, heeft hij recht op 70%. Ook alleenstaande ouders krijgen 70%. Uitkeringen zijn niet geïndividualiseerd; iemand met een partner met een inkomen op of boven het minimumloon krijgt geen uitkering.

Door de sterke toename van het aantal tweeverdieners konden de minimumloners hun inkomen aanzienlijk vergroten. Daardoor verviel de druk omhoog op het minimumloon; bij verhoging zou bovendien de drempel voor langdurig werklozen om werk te vinden alleen nog maar groter worden. Maar de minima met een uitkering bleven sterk achter vanwege de netto-nettokoppeling. De overheid kon de uitkeringen echter niet hoger maken dan het minimumloon; anders dreigt de 'armoedeval', d.w.z. dat men er bij het aanvaarden van werk in inkomen op achteruit gaat. In een steeds rijker wordend land moest de overheid haar toevlucht nemen tot armoedebestrij-

ding door ad hoc subsidies, ook onder alleenverdienende minimumloners.

Door de vele en oneigenlijke randvoorwaarden zijn we in een patstelling terecht gekomen. Bemiddeling voor langdurig werklozen is alleen nog door speciale, door de overheid opgerichte instellingen mogelijk. Commerciële uitzendbureaus, die veel efficiënter zouden kunnen werken, krijgen vrijwel geen kans.

HET OVERBRUGGINGSMODEL

Het OBM is gebaseerd op het beginsel dat men door te werken een inkomen dient te verwerven dat hoger is dan de uitkering. De hoogte van het OBM-inkomen wordt gelijk gesteld aan de uitkering plus een financiële prikkel van bijvoorbeeld 20% van het verdiende loon. Het loon komt via onderhandelingen met de werkgever tot stand, waarbij een **uitzendbureau** wordt ingeschakeld. Om op het OBM-inkomen uit te komen, moet het loon worden aangevuld met een **toeslag** die gelijk is aan de uitkering

minus 80% van het loon. De toeslag wordt met uitkeringsgeld betaald. Zo wordt met toenemend loon de toeslag steeds verder afgebouwd. Bij het gekozen percentage van 20% ligt het **overgangspunt** bij een loon op 125% van de eigen uitkering; immers, dan is de toeslag nul geworden.

We kunnen nu onderscheid maken tussen het **sociale minimum** (de uitkering) en een **economisch minimum** op 25% daarboven. In geval van een looninkomen onder het economisch minimum heeft men recht op de toeslag. Voor tweeverdieners is het gezamenlijke looninkomen bepalend voor de toeslag (zie figuur 1).

OBM-INKOMEN MINIMUMLONERS

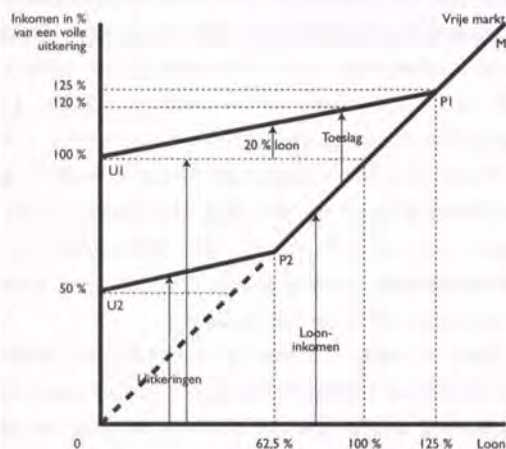
Door de netto-nettokoppeling is het minimumloon niet hoger dan de bijstand. De keerzijde van de medaille is dat de kostwinner met een minimumloon minder zou verdienen dan iemand met een OBM-inkomen die hetzelfde werk doet. Het mag evenwel geen verschil maken, of iemand die het minimumloon verdient een uitkeringsverleden heeft (en dan dus een toeslag krijgt), of dat hij nooit een uitkering heeft gehad. Het OBM-stelsel moet daarom deze laatste categorie minimumloners insluiten. De uitkering, waarop het OBM-inkomen dan gebaseerd wordt, is de potentiële uitkering: de uitkering die iemand zou krijgen ingeval van werkloosheid. Voor lonen tussen 100% en 125% van zijn **potentiële uitkering** krijgt hij een toeslag tot aan zijn OBM-inkomen. Over dit loontraject daalt de toeslag van 20% tot nul.

In de figuur zijn de inkomensverhoudingen afgebeeld. De diagonale lijn O-M stelt het ongecorrigeerde, alleen op het loon gebaseerde inkomen voor ('looninkomen'). De verschillende uitkeringen U staan op de verticale as, omdat de looncomponent hier nul is. De schuine lijnen U-P (met een helling van 20%) geven het gecorrigeerde (OBM-)inkomen weer; hier is sprake van een mengvorm van loon en uitkering (toeslag). P is het overgangspunt, waar de toeslag nul is geworden. Het inkomen is dan gelijk aan het economisch minimum.

MARKTGERICHTE ARBEIDSBEMIDDELING

Het OBM maakt het mogelijk om werk te vinden voor werklozen met een lage productiviteit, terwijl men toch een sociaal aanvaardbaar inkomen krijgt. Te verwachten is

FIGUUR 1: OBM-INKOMEN WERKNEMER



U1, U2 : uitkeringen

O-M : ongecorrigeerd looninkomen

U1-P1, U2-P2 : (volledige) OBM-inkomen

toeslag = uitkering - 0.8 x loon

inkomen = loon + toeslag

vanaf P geldt inkomen = loon

dat dan geleidelijk meer van dit soort banen zullen ontstaan. Om landelijke uniformiteit te bereiken, is het gewenst om op den duur ook voor dit werk tot collectieve arbeidsvoorwaarden te komen.

De **Centra voor Werk en Inkomen (CWI)**, de nieuwe instellingen die de éénloket-gedachte moeten waarmaken, dienen de regie te voeren over het OBM. Zij behartigen daarin de financiële belangen van de overheids- / uitkeringsinstanties. Omdat deze instanties financieel geïnteresseerd zijn in de beloningen - hoe hoger het loon, hoe lager de toeslag - moeten de CWI invloed kunnen uitoefenen op deze lonen, dan wel te zijner tijd betrokken zijn bij overeen te komen arbeidsvoorwaarden.

Nu de CWI de aan hen toevertrouwde cliënten op de arbeidsmarkt willen onderbrengen, dienen zij ook marktconform te handelen. De door de uitkeringsinstanties doorgestuurde cliënten worden door de CWI nader beoordeeld en ingeschat op het te verdienen loon. Dit geschatte loon legt het geschatte OBM-inkomen vast, gelijk aan de uitkering plus 20% van het geschatte loon. De betrokkene wordt daarover ingelicht. Het verschil tussen het geschatte OBM-inkomen en het geschatte loon is de **toelage** die de CWI beschikbaar hebben voor bemiddeling. De toelage is weer gelijk aan de uitkering minus 80% van het geschatte loon (de **toelage** wordt berekend op basis van het geschatte loon, de **toeslag** op basis van het feitelijke, nog te bedingen loon). Over het geschatte loon (en dus over de toelage) kan onderhandeld worden tussen CWI en bemiddelaar.

Om te bereiken dat de cliënten op een maximaal loon uitkomen en om de doorstroming naar de reguliere sector te bevorderen, worden zij aan commerciële bemiddelaars (uitzendbureaus) aangeboden. De CWI betalen dan de toelage uit aan het uitzendbureau/bemiddelaar en op zijn beurt betaalt deze de toeslag uit aan de werknemer, gebaseerd op het feitelijke loon dat deze voor hem weet te bedingen (zie het relatieschema). De CWI worden hierover geïnformeerd. Als het feitelijke loon gelijk is aan het geschatte loon, zijn toeslag en toelage aan elkaar gelijk en speelt de bemiddelaar juist quitte. Om winst te maken, moet hij een hoger loon bedingen. Immers, de te betalen toeslag wordt dan lager, terwijl zijn toelage constant blijft. Ook de voormalig werkloze profi-

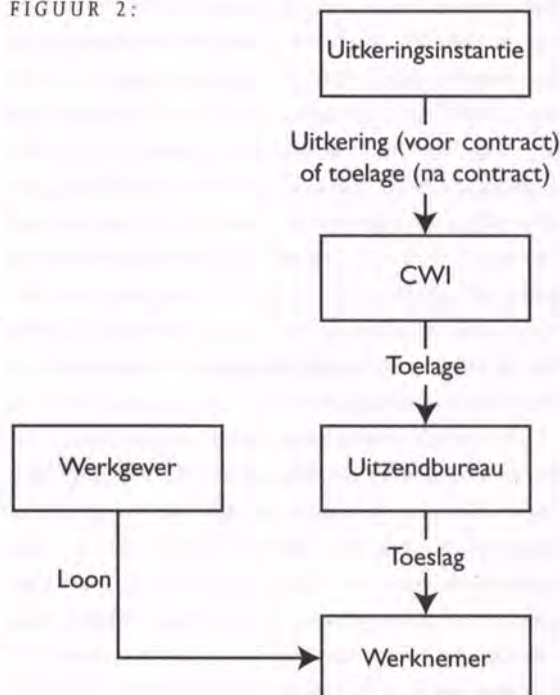
teert mee bij een hoger loon. Door de efficiënte en relatief goedkope bemiddeling van commerciële uitzendbureaus zullen met minder kosten meer langdurig werklozen aan een baan worden geholpen.

Om maximale kansen op werk te realiseren, zullen de cliënten voor alle uitzendbureaus uit de regio bereikbaar moeten zijn. Concurrentie tussen de arbeidsbemiddelaars onderling zorgt ervoor dat de door hen geclaimde toelagen niet willekeurig opgeschroefd kunnen worden. In onderstaand schema zijn de relaties en begrippen aangeduid. Met het OBM worden alle, in de aanhef genoemde fricties en bezwaren ondervangen (zie figuur 2).

SOCIALE CONSEQUENTIES VAN HET MODEL

Onder het Overbruggingsmodel kunnen alle partijen hun verantwoordelijkheid hernemen. De overheid kan de uitkeringen aanpassen aan de werkelijke behoeften. De minimumloonschalen in de CAO's worden door concurrentieoverwegingen bepaald en blijven de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. Met het OBM wordt de kloof tussen uitkeringen en markt overbrugd. Het creëert een overgangsregeling naar de reguliere arbeidsmarkt voor mensen die daar nu nog niet terecht

FIGUUR 2:



kunnen. En voor wie een normale baan definitief niet is weggelegd, kan het OBM ook een permanente regeling inhouden. Zo bevordert het OBM bij uitstek de sociale herintegratie.

Aan de werkgever worden geen sociale verplichtingen toegedicht, hij betaalt gewoon het overeengekomen loon. De overheids-/uitkeringsinstantie blijft verantwoordelijk voor het feit dat het inkomen sociaal acceptabel is. Zij kan deze verantwoordelijkheid niet meer afschuiven op een in dit opzicht dubieuze werkgever en vult het loon aan tot een sociaal aanvaardbaar inkomen. Als er sprake is van aanvullende uitkeringen, zoals bijvoorbeeld huursubsidie, vormt het totaal aan uitkeringen de basis voor het OBM-inkomen. Met de geleidelijke afbouw van de hele uitkering wordt steeds een armoedeval voorkomen. Behalve voor bijstandsuitkeringen, is het model ook voor andere uitkeringen, zoals WW en WAO, bruikbaar.

Als het loon veel lager is dan de uitkering, blijft de uitkering het dominante inkomensbestanddeel en is de 'arbeidspremie' van 20% van het loon een correctie daarop. Echter, indien het loon in de buurt van de uitkering ligt, is het loon dominant en vormt de toeslag een correctie op het loon. Maar omdat de toeslag uit de arbeidspremie is afgeleid, leiden ze tot dezelfde OBM-inkomenslijn: met het OBM wordt het hele werknemersbestand op één noemer gebracht. Vanaf een ongecorrigeerde uitkering zonder eigen loon groeit men bij toenemend loon geleidelijk toe naar de vrijemarktsituatie voorbij het overgangspunt op 125% van de eigen (of potentiële) uitkering. De tweedeling tussen werkenden en niet-werkenden wordt hierdoor opgeheven. In beginsel valt iedereen onder het OBM - er is sprake van één grote werknemersfamilie, waarbinnen velen op weg naar de vrije markt het economisch minimum passeren en de meesten al (ver) daar voorbij beginnen.

Als noch de economische waarde van de arbeid, noch de sociale behoefte (gemeten naar de uitkering) een hoger inkomen rechtvaardigen, kan het inkomen dus onder het minimumloon terecht komen. Voor de twee inkomenscomponenten loon en uitkering geldt nog steeds: loon naar prestatie en uitkering (toeslag) naar behoefte. Een alleenstaande en een samenwonende die hetzelfde werk doen, krijgen ook hetzelfde loon. Hun

aanvullende toeslagen zijn echter verschillend, omdat ze gebaseerd zijn op verschillende sociale behoeftes.

Het OBM heeft met het basisinkomen (een vanwege de overheid verstrekt inkomen, ongeacht de positie op de arbeidsmarkt) gemeen dat het de tweedeling, de strikte scheiding tussen werkenden en niet-werkenden, opheft. De belangrijkste verschillen met het basisinkomen zijn:

- a) uitkeringen naar behoefte, i.p.v. een standaarduitkering;
- b) het handhaven van de sollicitatieplicht; iedereen met een uitkering blijft gehouden een bijdrage naar vermogen te leveren;
- c) men mag maar 20% (i.p.v. 100%) van het loon houden. Met de rest wordt de uitkering 'afbetaald'.

STABILITEIT EN FRAUDEGEVOELIGHEID

De werkgever mag alleen onder het minimumloon betalen, als de CWI bereid zijn daar de OBM-toelage boven te zetten, gebaseerd op de eigen inschatting van de marktwaarde van de arbeid. Om deze juist in te schatten, lijkt een werknemersinbreng binnen de CWI noodzakelijk. Het toekennen van een toelage is dus geen automatisme; de CWI beheersen de toelagenkraan. Zo wordt voorkomen dat de lonen afglijden, of dat er 'verdringing' plaats vindt, d.w.z. dat arbeid uit het reguliere circuit in het toeslagcircuit terecht komt. Ook bij Melkert-banen bleek deze verdringing goed beheersbaar.

Een samenspannen van werkgever en bemiddelaar biedt evenmin soelaas. Indien deze bijvoorbeeld het geschatte loon wel redelijk vinden, maar aan werknemer en CWI opgeven dat het feitelijke loon zeg 100 gulden 'lager uitgevallen' is - de werknemer gaat er immers maar 20 gulden op achteruit - betaalt de bemiddelaar een toeslag die 80 gulden boven zijn eigen toelage ligt. En ook al krijgt hij van de werkgever een deel van de 100 gulden 'zwart' terug, dan nog is het voordeel miniem. Bovendien zal het de werknemer niet ontgaan dat het inkomen lager uitvalt, dan het geschatte inkomen dat hem door de CWI was voorgespiegeld; hij zou - in overleg met de CWI - de aangeboden baan kunnen weigeren. Als men toch zwart wil werken, is de huidige praktijk effectiever: men geeft helemaal geen loon op en de werknemer behoudt de volle uitkering. Met de mogelijkheid om bij elk loon een aanvaardbaar inkomen te verwerven, vormt het OBM juist een redelijk alternatief voor zwart werk.

Door de marktgerichte benadering van CWI en bemiddelaar is het OBM weinig gevoelig voor fraude en oneigenlijk gebruik. Het is wenselijk dat er zo veel CWI in een regio zijn dat een uitkeringsverstrekker voldoende keus heeft. De CWI zouden dan geprivatiseerd kunnen worden.

CONTROLE

Jaarlijks worden de arbeidscontracten geëvalueerd. Wanneer de CWI vinden dat de winst van de bemiddelaar te hoog is geworden, d.w.z. dat het feitelijke loon veel hoger is dan het geschatte loon, kan de toelage naar beneden worden bijgesteld. Daarmee wordt voorkomen dat de bemiddelaar het contract onnodig lang 'rekt'. Wanneer de bemiddelaar er tenslotte in slaagt iemand een baan op het vrije marktniveau (voorbij het overgangspunt) te bezorgen, zal hij de cliënt moeten loslaten. Te overwegen valt de bemiddelaar een bonus te geven voor de betrokken werknemer, omdat hij een winstgevende cliënt verliest. Met een bedrag ineens wordt een eind aan het contract gemaakt.

Ook bij een lager loon kan het bemiddelingscontract beëindigd worden. Wanneer het loon bijvoorbeeld gedurende een paar jaar niet meer substantieel gestegen is en de cliënt - naar het oordeel van alle betrokkenen - het eindniveau bereikt heeft, heeft verdere bemiddeling geen zin meer. De uitkeringsinstantie verstrekt de (lagere) toeslag dan direct aan de werknemer, in plaats van aan de bemiddelaar. Uit het voordeel kan dan weer een afscheidsbonus aan de bemiddelaar betaald worden.

De effectiviteit van de CWI zelf kan afgemeten worden aan het aantal banen dat zij realiseren en aan het financiële voordeel voor de uitkeringsinstantie (dat is het verschil tussen de oorspronkelijke uitkering en de versprekte toelagen). Nu met het OBM de CWI op zo'n eenvoudige wijze afgerekend kunnen worden door haar opdrachtgevers - de uitkeringsinstanties - dienen deze ook in te kunnen grijpen in geval van onvoldoende functioneren.

KOSTEN

Door de open, marktgerichte bemiddeling via uitzendbureaus zullen veel meer banen tot stand komen tegen lagere bemiddelingskosten. Daar zijn nu vele miljarden mee gemoeid. Het verlagen van de uitkering naar een toelage levert een belangrijke besparing op voor de uitkeringsinstanties.

De kosten die gemoeid zijn met de toeslagen aan huidige minimumloners kunnen als volgt worden becijferd. Volgens het CBS waren er in 1995 ca. 600.000 mensen actief in het loongebied tussen 100% en 125% van het minimumloon. Slechts 17% daarvan was kostwinner.² Voor hen varieert de toeslag tussen 20% en 0% van het loon (alleenstaande en tweeverdienende minimumloners zitten boven hun economische minimum en hebben geen recht op een toeslag). Daar de inkomens hier vrij gelijkmatig verdeeld zijn, bedraagt de gemiddelde toeslag 10% ofwel ca. fl.2500,- per jaar. Voor het genoemde aantal over 1995 komt men dan op een kostenpost van ca. 250 miljoen gulden per jaar, slechts een kleine fractie van het totaal aan bijstandsuitkeringen. En met het aantal alleenverdieners zal dit bedrag nog verder dalen. Zo wordt de frustrerende en onrechtvaardige situatie, waarbij minimumloners niet meer te besteden hebben dan mensen met een uitkering uit dezelfde sociale categorie, recht getrokken. Maar wanneer de sociale partners vinden dat toeslagen boven op het minimum CAO-loon helemaal niet kunnen, moet dit minimumloon maar 25% boven de uitkering gelegd worden. Alleen met het OBM kan recht worden gedaan aan het uitgangspunt 'werken moet lonen'. Het is daarom wenselijk een proef te doen met het model in een beperkte regio.

NOTEN

1. *Sociaal-Economische Maandstatistiek*, no.6, 1999.
2. *Sociaal-Economische Maandstatistiek*, no.6, 1997.

Ir. G. Bosch is natuurkundige. Hij was o.a. werkzaam bij de sector research van Philips.

EEN PLEIDOOI VOOR DE MARKT

Bespreking van Hans H.J. Labohm, Sleutelen aan het kapitalisme

S. VAN TUYLL VAN SEROOSKERKEN



Het Nederlands kent een wat flauwe zegswijze, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen gelijk hebben en gelijk krijgen. Deze wordt veelal gebezigd, wanneer men vindt dat iemand eigenlijk wel gelijk heeft, maar men hem om redenen van opportuniteit niet wil steunen. Er kan sprake zijn van ofwel intellectuele luiheid, ofwel een gebrek aan betrokkenheid. Is het uiteindelijk niet gewoon een kwestie van tijd? Iemand die gelijk heeft, moet het op den duur ook wel krijgen. Deze gedachte kwam bij mij op bij het lezen van het boek *Sleutelen aan het kapitalisme* van Hans Labohm. Labohm had al gelijk in de jaren zeventig; hij 'kreeg' gelijk twee decennia later.

Sleutelen aan het kapitalisme is een bundel artikelen en essays over het economisch denken en het economisch beleid. De artikelen zijn geschreven tussen 1978 en 1998 en zijn gepubliceerd in bladen als *ESB*, *Internationale Spectator*, *Liberaal Reveil*, *Het Financieele Dagblad* en *NRC Handelsblad*. De artikelen zijn in drie clusters in te delen: de economie van Nederland en Europa, Zuidoost-Azië, Japan en Latijns-Amerika en Oost-Europa. De rode draad in *Sleutelen aan het kapitalisme* is een onomwonden pleidooi voor marktwerking en voor gezonde overheidsfinanciën. Vanuit huidig perspectief lijkt met name het laatste een open deur te zijn. Bedacht zij evenwel dat het artikel dat een pleidooi bevat voor begrotingsoverschotten uit 1983 stamt, lang voordat het Groei- en Stabiliteitspact van de Europese Unie (1996) deze doelstelling overnam. In 1983 werd algemeen nog gesproken van 'structureel aanvaardbare begrotingstekorten'. Toen in 1986 binnen de Nederlandse overheid voorzichtig een lans werd gebroken voor evenwicht op de begroting als doelstelling, werd deze gedachte als volkomen irrealistisch weggehoond.

In zijn pleidooi voor gezonde overheidsfinanciën keert de auteur zich tegen Keynes en het keynesianisme. Dit is naar mijn mening niet altijd terecht. Weliswaar beriep men zich op Keynes bij het steeds laten oplopen van het begrotingstekort in de jaren zeventig en de vroege jaren tachtig, maar dit berustte veeleer op een misinterpretatie van Keynes. Frits Bolkestein wijst daarop in zijn voorwoord bij het boek, waar hij spreekt over de strijd tegen wat de epigonen van deze grote econoom van het keynesianisme gemaakt hebben. Zoals onder meer de Franse econoom Malinvaud¹ heeft uiteengezet, zijn er situaties, waarin het keynesiaans beleid wel degelijk effectief kan zijn. Het misverstand dat destijds bestond, is dat een klassieke werkloosheid - met te hoge relatieve lonen - bestreden werd met keynesiaanse receptuur. Deze kanttekening doet niet af aan het feit dat de auteur terecht als één van de eersten in Nederland gepleit heeft voor het gezond maken van de overheidsfinanciën. De ervaringen van de jaren negentig hebben hem daarin duidelijk gelijk gegeven. Het verlagen van het begrotingstekort bleek juist een positief effect op groei en werkgelegenheid te hebben, doordat het vertrouwen in de stabiliteit van de economie werd vergoed, hetgeen een neerwaarts effect had op de rente. Enkele jaren geleden spraken daarom van de 'non-keynesian effects of consolidation'.

Labohm baseert zijn pleidooi voor gezonde overheidsfinanciën op het liberalisme. In huidig perspectief is dit veeleer te zien als een kwestie van gezond verstand. Zelfs een socialistische regering zal tegenwoordig erkennen dat de uitgaven en de inkomsten (globaal) in evenwicht moeten zijn. De liberale visie van Labohm blijkt

eerder uit zijn continu pleidooi voor marktwerking. Hoewel dit nu veel meer algemeen geaccepteerd lijkt te zijn dan twintig jaar geleden, denk ik dat het politiek debat hierover nog zal voortduren. Dit blijkt onder meer uit de analyses die van het succes van het poldermodel gegeven worden. In enkele artikelen behandelt Labohm, in navolging van de voormalige directeur van het Franse planbureau Michel Albert², het verschil tussen het Rijnlands kapitalisme en het Angelsaksisch kapitalisme. Het Rijnlands model wordt gekenmerkt door gereguleerde markten, overleg en consensus en brengt een zekere starheid van de economie met zich. In het Angelsaksisch kapitalisme staan ondernemerschap en mededinging centraal; het individu loopt meer risico, maar heeft ook meer kansen. Auteurs met een socialistische achtergrond verklaren het succes van het poldermodel - de relatief hogere groei van de Nederlandse economie in de jaren negentig - met name uit onze overlegcultuur die onder meer loonmatiging mogelijk heeft gemaakt, kortom, uit het Rijnlandse model. Labohm daarentegen wijst vanuit zijn liberale achtergrond op het feit dat het opschuiven in de richting van het Angelsaksisch model tot de goede prestaties van de Nederlandse economie heeft geleid. Zo zijn de vergroting van de flexibiliteit op de arbeidsmarkt en de hervorming van de sociale zekerheid als stappen in die richting te zien, alsmede ook maatregelen die onder de paarse coalitie zijn doorgevoerd zoals de liberalisering van de winkelsluitingswet.

De auteur beschouwt de artikelen in *Sleutelen aan het kapitalisme* als markeringspunten van een persoonlijke zoektocht naar het antwoord op de vraag, welke factoren bepalend zijn geweest voor de welvaart van onze samenleving. De artikelen geven voldoende stof tot nadenken, ook voor de toekomst.

Zo kan in de toekomst de vraag aan de orde komen over de mate, waarin het macro-economisch beleid gecoördineerd moet worden. In het Groei- en Stabiliteitspact zijn afspraken gemaakt voor het nastreven van gezonde overheidsfinanciën. Hierin wordt aangegeven dat gestreefd moet worden naar begrotingen die (nagenoeg) in evenwicht zijn. Tevens zijn sancties bepaald voor het geval het begrotingstekort de norm van 3% van het Bruto Binnenlands Produkt overschrijdt. Er bestaat thans con-

sensus over het reduceren van de tekorten, omdat bijna alle lidstaten een te hoge staatsschuld kennen en omdat dit past in de huidige fase van de conjunctuur. De vraag rijst, wat er zou gebeuren, indien zich een ernstige recessie voordoet. Zal er dan druk worden uitgeoefend op die lidstaten die ruimte onder de norm van 3% kennen om hun tekort te vergroten, teneinde de andere lidstaten uit de recessie te trekken? In het verleden is een dergelijke gecoördineerde aanpak bepleit en in Europa zijn er voldoende die vinden dat ook in de toekomst het macro-economisch beleid in Europa sterker gecoördineerd moet worden. Labohm bepleit - conform de toen heersende opvattingen - in een artikel uit 1978 een gecoördineerde aanpak, omdat de vervlochtenheid van de OESO-landen zo groot is dat geen enkel land afzonderlijk bij machte is de andere uit de recessie te trekken. In een artikel uit 1993 wijst Labohm erop dat de afspraken die op de top in Bonn in 1978 hierover gemaakt zijn, niet het gewenste effect gesorteerd hebben. Hij beschouwt de top in Bonn als een keerpunt in het denken hierover. Niettemin zijn er bij de beleidsmakers in de Europese Unie nog steeds aanhangers van een verdergaande coördinatie op dit terrein. Ook over de vraag, hoe ver de internationale economische integratie zal gaan, is het laatste woord nog niet gezegd. Zo betoogt bijvoorbeeld Dani Rodrik³, hoogleraar internationale politieke economie aan Harvard's John F. Kennedy School, dat in de komende eeuw sprake zal zijn van federalisatie van het economisch beleid op wereldniveau, al ziet hij daar de komende twintig jaar weinig van terecht komen.

Eén van de onderwerpen die thans in Europa aan de orde zijn, is de vraag, welke onderdelen van het economisch beleid gecoördineerd moeten worden op Europees niveau en welke onderdelen van het beleid voorbehouden dienen te blijven aan de lidstaten. Bij het laatste kan sprake zijn van beleidsconcurrentie: die lidstaat die het beste beleid voert, kan daaruit een voordeel behalen. In het algemeen, en met name vanuit een liberale optiek, kan gesteld worden dat aan beleidsconcurrentie de voorkeur gegeven moet worden, tenzij duidelijk blijkt dat er voordelen te behalen zijn door afspraken te maken op Europees niveau. De 'bewijslast' ligt in dat geval bij degenen die coördinatie of harmonisatie voorstaan. Met name voor

de kleinere, open economieën is het van belang dat dit uitgangspunt nauwlettend gevolgd wordt. Te makkelijk wordt aangenomen dat sommige onderdelen van economisch beleid in een Economische en Monetaire Unie 'nu eenmaal' gecoördineerd moeten worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het belastingbeleid. Sommigen zijn van mening dat de monetaire unie een verregaande coördinatie van het belastingbeleid vergt. Gesteld wordt dat zonder coördinatie de concurrentie tussen de verschillende lidstaten tot een aanzienlijke daling van de belastingtarieven zal leiden, hetgeen een afbraak van de publieke sector en van de welvaartsstaat tot gevolg zou hebben. Hierbij vergeet men evenwel dat de publieke sector ook een nuttige functie heeft in de economie. Zolang de prijs die voor de activiteiten van de publieke sector betaald wordt in overeenstemming is met de waarde van het geleverde produkt, is er geen enkele reden om te verwachten dat de tarieven verlaagd moeten worden. Wel is het noodzakelijk om zorg te dragen dat de overheid efficiënt werkt.

Het pleidooi voor marktwerking loopt als een rode draad door het boek. Over de wenselijkheid van marktwerking lijkt in Europa consensus te bestaan. De monetaire unie vereist een flexibele marktwerking, teneinde de economie te laten aanpassen aan veranderingen in de economische omgeving. Waar voorheen de reële economische aanpassing uitgesteld kon worden door middel van een wisselkoersaanpassing, is nu een reële economische aanpassing direct noodzakelijk. In de praktijk blijkt men hier evenwel verschillende invulling aan te geven. Marktwerking wordt weliswaar onderschreven, maar men wenst geen 'Amerikaanse toestanden'. Verwezen zij naar het reeds eerder genoemde verschil tussen het Angelsaksisch en het Rijnlands kapitalisme. In de eerste plaats: wat zijn die 'Amerikaanse toestanden'? Gedoeld wordt doorgaans op het soepeler ontslagrecht en op het lagere niveau van sociale zekerheid. Men wordt makkelijker ontslagen, maar vindt ook makkelijker een nieuwe baan. Anderzijds kent het Angelsaksische model, en met name de VS, ook aspecten die de belangen van de burger beter beschermen. Zo is in de VS al lange tijd sprake van uitgebreide vereisten voor produktinformatie. In vele lidstaten van de Europese Unie is nog sprake van te weinig

flexibiliteit. De structurele aanpassing die noodzakelijk is om de EMU goed te laten functioneren, wordt in het kader van de richtlijnen voor het economisch beleid nauwlettend gevolgd. Is het denkbaar dat de noodzakelijke flexibilisering van de economie wordt gerealiseerd, zonder dat sprake is van een verschuiving van de Rijnlandse benadering van het kapitalisme in de richting van de Angelsaksische benadering? Dit zal een vernuftig sleutelen vereisen.

De artikelen in *Sleutelen aan het kapitalisme* geven een goed beeld van het economisch debat in de afgelopen twintig jaar. De enige kanttekening die ik bij de keuze van de artikelen zou willen plaatsen, is dat het nuttig ware geweest het artikel van Milo Anstadt in *NRC Handelsblad*, waarop 'Tel de zegeningen van het liberalisme en de werking van de markt' uit 1995 een reactie is, ook op te nemen. Ronduit moedig vind ik het opnemen van twee artikelen over de Zuidoost-Aziatische economieën. In het artikel uit 1996, 'Het geheim van het succes van het Zuidoost-Aziatisch model', geeft de auteur een verklaring van het succes, hetgeen in het onmiddellijk daarop volgende 'Zuidoost-Aziatische crisis; tijdelijke groeistuip of duurzaam verval?' uit 1998 weer enigszins genuanceerd wordt. Wel voorspelt het laatste artikel, naar nu blijkt terecht, een spoedig herstel. Het zal een actueel boek blijven, zolang er aan het kapitalisme te sleutelen valt.

NOTEN

1. E. Malinvaud, *The theory of unemployment reconsidered*, Basil Blackwell 1977.
2. M. Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, Editions du Seuil 1991.
3. D. Rodrik, 'How far will international economic integration go?', in: *Journal of economic perspectives*, Winter 2000.

Hans H.J. Labohm, *Sleutelen aan het kapitalisme*, Lemma, Utrecht 1999, 152 p.

Mr.dr.s. S.E. van Tuyll van Serooskerken is lid van de algemene redactie van *Liberaal Reveil*

Zojuist is verschenen:
Geschrift 90 van de Prof.Mr. B.M.Teldersstichting

Groei, Inkomensverdeling en Economische Orde

In beleidsdiscussies in Nederland en Europa over de gewenste economische orde wordt vaak die in de Verenigde Staten als referentiekader gekozen. De economie aldaar zou gekenmerkt worden door meer concurrentie en minder verzorgingsstaat, dan in de continentaal-Europese landen het geval is. Hierdoor, zo wordt wel gesteld, groeit de Amerikaanse economie sneller en is er minder werkloosheid. Deze sterkere dynamiek zou echter tevens een grotere inkomensongelijkheid met zich brengen.

In het geschrift *Groei, inkomensverdeling en economische orde* staat de vraag centraal, of de economische orde in Nederland verandering behoeft en meer in de richting van het Amerikaanse systeem bijgesteld moet worden.

De auteurs van het geschrift - S.K. Kuipers, G.A.W. van Dalen, R.H. Koning en K. Groenveld - bepleiten verdere liberalisatie van de Nederlandse economie. De overheid mag de vrije marktverwerking door regelgeving zo weinig mogelijk hinderen. Het is echter niet aan de overheid om reparaties in de particuliere sector, gericht op herstel van gelijkheid en beperking van de concurrentie tegen te gaan. Het is in een liberale democratie aan de particuliere sector om te bepalen, welke instituties men wil behouden. De negatieve consequenties van die keuzen komen dan evenwel niet voor rekening van de overheid.

Het geschrift kost f 20,- en is te verkrijgen bij de Teldersstichting, Koninginnegracht 55A, 2514 AE te Den Haag; tel.: 070-3631948, fax: 070-3631951; E-mail: telders@bart.nl

PUBLICATIELIJST

DE TELDERSSTICHTING HEEFT

DE VOLGENDE GESCHRIFTEN GEPUBLICEERD

	prijs (incl. porti)	gebruik - nieuwe wegen, 1972	uitverkocht
1. Het huurvraagstuk, 1955	uitverkocht	23. Kunst-zinnig subsidiëren, 1974	f 10,00
2. Federalisme. De Canadese variëteit, 1955	f 12,50	24. Naar een liberaal landbouwbeleid, 1975	uitverkocht
3. De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in Nederland (2e druk), 1958	f 9,50	25. Universiteit, democratie en wetenschap, 1975	f 14,00
4. Conjunctuurpolitiek. Het strategische punt voor een liberaal beleid, 1959	f 2,50	26. Milieu, groei en schaarste, 1975	f 20,00
5. Het woningvraagstuk in een beslissende fase, 1959	f 4,00	27. Vermogensaanwasdeling, 1975	f 5,00
6. Echtscheiding, 1960	f 11,00	28. Sociale zekerheid nu en morgen, 1976	uitverkocht
7. De rijksuitgaven. Een terreinverkenning, 1960	f 5,00	29. Nederland en de Derde Wereld, 1977	f 15,00
8. De rijksuitgaven II. Begroting en werkelijkheid, 1962,	f 5,00	30. Over de economische orde in Nederland, 1977	uitverkocht
9. Open ondernemerschap. De groei van de onderneming in het vennootschapsrecht, 1962	uitverkocht	31. Arbeid. Een studie over de plaats van de arbeid in de maatschappij van morgen, 1977	f 15,00
10. Het ziekenfondswezen in Nederland. Ontwikkeling en perspectieven, 1963	f 15,50	32. Liberalisme in de jaren tachtig, 1978	f 10,00
11. Huidig en toekomstig kwekersrecht. Een momentopname, 1964	uitverkocht	33. Arbeidstijdverkorting op afbetaling, 1978	f 5,00
12. Ontwikkelingen in de sociale verzekering, 1965	uitverkocht	34. Een liberale visie op de verdeling van inkomen en vermogen, 1979	f 16,50
13. Het economisch beleid op middellange termijn (gestencilde herdruk), 1965	f 7,00	35. Energie tot 2000, 1979	f 17,50
14. Ziekteverzuim, arbeidsschaarste en personeelsbeleid, 1966	f 4,00	36. Internationale ontwikkelingen en buitenlands beleid, 1980	f 22,50
15. Verbroken evenwicht, 1966	f 5,00	37. Namibië. Een testcase voor Zuid-Afrika, 1980	f 15,50
16. Het eigen risico in de ziekenfonds-verzekering, 1967	uitverkocht	38. De Raad van Commissarissen in de onderneming van morgen, 1981	f 15,50
17. Ruim baan, 1967	f 12,00	39. De liberalen. Schets van een politieke stroming, 1981	f 12,50
18. Onderwijs. Een kostbaar goed, 1968	uitverkocht	40. Rechtsbescherming tegen de overheid, 1981	f 7,00
19. Modernisering van de pachtwetgeving, 1970	f 7,50	41. Beheersing van de overheidsuitgaven, 1981	f 15,00
20. Havenbeleid in de branding, 1971	f 7,50	42. De NCO en haar pupillen, 1982	f 19,50
21. Het verzekeringsbedrijf: particulier!, 1972	f 11,50	43. De Sovjetunie en West-Europa, 1982	uitverkocht
22. Sociale wetgeving. Misbruik - oneigenlijk		44. Hard-drugbeleid, 1982	f 12,50
		45. Energiebeleid voor de toekomst, 1983	f 8,00
		46. Duurzame energiebronnen, 1983	f 7,00
		47. De kerncentrales van Dodewaard en Borssele, 1983	f 9,00
		48. Naar maatschappelijke zelfredzaamheid. Een liberale visie op emancipatie, 1983	f 15,00

9. West-Europa en de Verenigde Staten, 1983	f 10,00	grondslagen en de toekomst van de Gemeenschap en de positie van Nederland daarin, 1992	f 32,50
10. De Europese integratie onderweg. Enkele liberale bouwstenen, 1984	f 8,00	77. Bestuur in beweging (met de Vereniging van Staten- en Raadsleden van de VVD), 1992	f 25,00
11. Jongeren tussen vraag en aanbod, 1984	f 12,50	78. Rondom de Nationale Ombudsman. Tien jaar ervaring met het instituut, 1993	f 22,50
12. Grenzen aan de sociale zekerheid, 1984	f 17,50	79. Meninge n over migranten. Het Nederlandse allochtonenbeleid ter discussie, 1993	uitverkocht
13. Deregulering. Een liberale visie, 1984	f 8,50	80. Gentechnologie. Een liberale visie, 1994	f 20,00
14. Liberalisme en politieke economie, 1985	f 20,00	81. Keur van kennis. Opinies over hoogwaardig hoger onderwijs, 1994	f 32,50
15. Gemeenten tussen rijk en markt, 1985	f 20,00	82. Tussen vrijblijvendheid en paternalisme. Bespiegelingen over communitarisme, liberalisme en individualisering, 1995	f 25,00
16. De rechtspositie van de ambtenaar, 1985	f 12,50	83. Proliferatie van mensenrechten, 1996	f 25,00
17. Met markt en macht, 1985	uitverkocht	84. Nationaal belang, 1996	f 20,00
18. Het proces van wetgeving tussen politieke wens en juridische techniek, 1986	f 8,50	85. De Europese Unie: een perpetuum mobile? Een halve eeuw op weg: bespiegelingen rond de Europese integratie, 1996	f 25,00
19. Liberalisme, kunst, politiek (met de Boekmanstichting), 1986	uitverkocht	86. Overheid en industrie. In vijftig jaar van industrialisatie naar kenniseconomie, 1998	f 30,00
20. Collectieve actie onder de rechter, 1986	f 10,00	87. Hoe verder met een Europees ideaal? 1998	f 20,00
1. Een concurrerend recept voor de Nederlandse gezondheidszorg, 1986	uitverkocht	88. De rechten van de mens. Liberale beschouwingen, 1998	f 20,00
2. De noodzaak van normen. Een beschouwing over begrotingsbeleid, 1987	f 15,00	89. Krijgsgerommel achter de kim, 1999	f 25,00
3. Informatisering en samenleving. Beschouwingen over technische vooruitgang en overheidsbeleid, 1987	f 20,00	90. Groei, Inkomensverdeling en Economische Orde, 2000	f 20,00
4. Democratie. Scheiding der machten (met de Haya van Somerenstichting), 1987	f 25,00		
5. Liberalisme. Een speurtocht naar de filosofische grondslagen, 1988	f 25,00		
6. Mensenrechten en buitenlands beleid, 1988	f 25,00		
7. Strafrecht en rechtshandhaving, 1988	f 17,50		
8. Tussen hoop en vrees. Beschouwingen over de veiligheid van West-Europa, 1989	f 25,00		
9. De liberale speurtocht voortgezet (met de Haya van Somerenstichting), 1989	uitverkocht		
10. Liberalisme en conservatisme, 1990	f 20,00		
1. Over ontgroening en vergrijzing. Demografie en economisch draagvlak, 1990	f 20,00		
2. De markt helpt mee. Ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig, 1990	f 25,00		
3. Onrustig ontslagrecht. Commentaar op wetsontwerp 21479, 1990	f 20,00		
4. Constitutionele toetsing, 1991	f 32,50		
5. Vrij baan in Europa. Liberale uitgangspunten voor Europese vervoerspolitiek in de jaren negentig, 1991	f 22,50		
6. Europa: een volgende akte. Een verkenning van de			

OVERIGE UITGAVEN:

- Levensbeschrijving van Prof. Mr. B.M. Telders, Martinus Nijhoff, 's-Gravenhage, 1972 f 30,00
- In tweede lezing. Drie decennia Liberaal Reveil, Edu'Actief, Meppel, 1988 f 19,50
- Kopstukken van de VVD. 16 biografische schetsen, Unieboek, Houten, 1988 f 27,50
- 40 jaar vrij en verenigd. Geschiedenis van de VVD-partijorganisatie 1948-1988, door Ruud Koole, Paul Lucardie en Gerrit Voerman, Unieboek, Houten, 1988 f 29,90
- Vrijheid en dwang in het arbeidsrecht. Verzamelde opstellen van Prof. Mr. N.E.H. van Esveld, 1988 f 37,50
- Filosofen van het hedendaags liberalisme, onder

- redactie van P.B. Cliteur en G.A. van der List, Kok Agora, Kampen, 1990 *f* 27,50
- De geschiedenis van het politieke liberalisme. Bibliografie van de VVD en haar voorlopers (met het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen), G.Voerman, 1992 *f* 25,00
 - Van Thorbecke tot Telders. Hoofdpersonen uit de geschiedenis van het Nederlandse liberalisme vóór 1940, onder redactie van G.A. van der List en P.G.C. van Schie, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1993 *f* 35,00
 - Filosofen van het klassieke liberalisme, onder redactie van P.B. Cliteur, A.A.M. Kinneging en G.A. van der List. Kok Agora, Kampen, 1993 *f* 39,90
 - Tussen polarisatie en paars. De 100-jarige verhouding tussen liberalen en socialisten in Nederland, onder redactie van P.G.C. van Schie, Kok Agora, Kampen, 1995 *f* 32,50
 - Paars in perspectief. Het typerende en de toekomst van de samenwerking tussen liberalen en sociaaldemocraten, onder redactie van P.G.C. van Schie, Kok Agora, Kampen, 1997 *f* 27,50
 - Publieke verantwoordelijkheid, onder redactie van K. Groenveld en P.G.C. van Schie, Van Gorcum, Assen, 1997 *f* 29,90
 - De Nederlandse traditie van vrijheid, M.Wessels, Van Gorcum, Assen, 1998 *f* 39,90
 - Liberal thought and practice, P.G.C. van Schie (ed.), Teldersstichting / Internationaal Secretariaat VVD, 2000 *f* 25,00
- De geschriften en boeken zijn verkrijgbaar door overmaking van het verschuldigde bedrag op postrekening 33.49.769 ten name van de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting, Koninginnegracht 55a, 2514 AE te 's-Gravenhage, onder vermelding van het nummer van het (de) gewenste geschrift(en) of de titel van het (de) boek(en).
- U kunt zich voor een abonnement zowel op de geschriften als op Liberaal Reveil (bij voorkeur schriftelijk) aanmelden bij de Teldersstichting: Prof.Mr. B.M. Teldersstichting, Koninginnegracht 55a, 2514 AE Den Haag. Telefoon: 070 - 3631948; fax: 070 - 3631951; e-mail adres: telders@bart.nl.

D.N.P.P.

HET HUIS VAN THORBECKE TER DISCUSSIE

ERIC R.M. BALEMANS



In 1848 was het de liberale voorman Thorbecke die niet alleen een nieuwe Grondwet het licht liet zien, maar ook de inrichting van het openbaar bestuur een vorm gaf die staat als een huis. Dit Huis van Thorbecke staat de laatste tijd steeds meer ter discussie. Het is echter ook vandaag weer een discussie die vooral tussen gelovigen en ongelovigen gevoerd wordt.

De indeling van verantwoordelijkheden langs een hiërarchische lijn van Rijk via provincie naar gemeente is sinds 1848 steeds ondoorzichtiger geworden. Door de gecompliceerde wet- en regelgeving van de drie bestuurslagen enerzijds en door de ontwikkeling van bestuursregio's, zelfstandige bestuursorganen en het afsluiten van een wirwar van convenanten anderzijds duizelt de rechtzoekende door bestuurlijk Nederland. Geen wonder dus dat veel burgers in dit land de idee hebben dat hun bestuur traag werkt en de politiek maar wat doet, zonder naar hen te luisteren.

Maar is deze gedachte wel terecht? Zou het niet kunnen zijn dat ook de burger bewust kiest voor een grotere afstand tot het bestuur en de politiek? In het begin van deze eeuw was de burger een stuk minder mondig dan nu. In de nachtwakerstaat ('Gaat U rustig slapen, de regering waakt over U') ging een groot deel van Nederland er van uit dat de overheid voor de burgers zorgde en wist wat goed voor hen was. De afstand tussen burgers en bestuur was groot en stond niet ter discussie.

De mondigheid kwam met de jaren zestig. De kloof tussen burger en politiek werd een issue. Het roer moest om en het Huis van Thorbecke zou onder leiding van D66 grondig gerenoveerd worden. Er kwam echter geen gekozen

burgemeester, (nog) geen referendum en de troon wankelde niet. De kroonjuwelen van D66 verbleekten en de goed bedoelde bevoegdheid leidde tot geen enkele fundamentele verandering. In de jaren negentig kwam met het poldermodel ook de individualistische burger.

Zolang de overheid zich niet te zeer met het individu bemoeit, zal ook de burger de staat zijn gang laten gaan. Een al dan niet gekozen burgemeester, wethouders van buiten de gemeenteraad, een ander aantal provincies of een koning die het formatieproces van een nieuwe regering een handje helpt, is dan nauwelijks van invloed op het dagelijks leven van de mensen. De mensen willen gewoon een goed en daadkrachtig bestuur. Welke democratische structuur gehanteerd wordt, is dan minder relevant.

Pas als de belangen van het individu aangetast worden, weet de verontruste burger de weg naar het bestuur moeiteloos te vinden zoals in het geval van wetsvoorstellen inzake gemeentelijke herindelingen. Hierbij wreekt zich de kloof tussen beide wel. De politiek is niet altijd even helder in de argumentatie. Besluitvorming wordt daarnaast vaak bepaald door compromissen en politieke afspraken. Maar ook de verontruste burger gaat niet helemaal vrijuit. Men heeft vaak de illusie dat 'luisteren naar' hetzelfde is als 'gelijk krijgen'. Al te gemakkelijk wordt er geroepen 'er is niet naar ons geluisterd' en 'de democratie faalt', terwijl men in wezen bedoelt 'we hebben onze zin niet gekregen'. En zo houdt men de mythe van de kloof tussen burger en bestuur in stand.

Dit alles betekent dat ook de recente discussie in de politiek en de wetenschap rondom het rapport van de commissie-Elzinga waarschijnlijk niet zal leiden tot een revo-

lutie in huize Thorbecke. D66 heeft de koningskwestie weer eens kunnen stellen, het kabinet ziet niets in de gekozen burgemeester en de commissie-Elzinga was zelf ook op een aantal punten verdeeld over haar aanbevelingen. Thorbecke kan gerust zijn; zijn Huis is slechts wegens

een beetje verbouwing gesloten en de mensen merken er niet veel van.

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

POLDERTAAL

HANS DIJKSTAL



Het veelvuldig gebruik van het woord 'poldermodel' frustrereert het debat over de afbakening van publieke en private taken. De term wordt te pas en te onpas gebruikt, zonder dat er overeenstemming bestaat over de betekenis. Het kan zelfs een tactische zet betreffen om ongewenste veranderingen tegen te gaan. Het wordt tijd dat we beter aangeven, wat we werkelijk bedoelen, aldus de auteur.

Het primaat van de politiek moet leidraad zijn in de publieke sector. Niemand die zich daar nog tegen verzet. Maar de term 'poldermodel' is een effectieve beeldspraak om tegen die trend in bestaande verhoudingen te conserveren, of erger: gebrek aan ideeën te maskeren. In het slechtste geval is het modieus gewauwel. Steevast wordt het poldermodel in stelling gebracht. Beurtelings ondersteunt het kritiek op privatisering (wanneer semi-overheidsorganisaties gaan opereren in een geliberaliseerde markt), of juist nationalisering (wanneer publieke taken onder volledige ministeriële bevoegdheid worden gebracht).

Waarom is de term zo populair? Geeft het een verlangen naar nationale identiteit als verzet tegen Europeanisering weer? Is het een eigentijds middel om onze nationale trots uit te drukken, verwijzend naar de heroïsche strijd tegen het water met dijkenbouw, inpoldering en delta-plannen? Of zit er nog iets anders achter? Een eenduidige definitie is er niet. Wat moeten we onder 'het poldermodel' verstaan?

Wanneer wordt bedoeld dat er in ons land een zekere cultuur is van overleg en harmonie, van streven naar consensus in plaats van zoeken naar conflicten, dan kan ik me daarin vinden. Op die wijze werken we al eeuwen

samen. Iedere stem dient te worden gehoord, elke minderheid krijgt zijn plaats. Nauwelijks een procent van de stemmen is goed voor een Kamerzetel. Met de kleinste partijen wordt serieus rekening gehouden bij de verdeling van burgemeestersposten. De wortels van onze constitutie liggen in de polder, in ons gezamenlijk streven naar droge voeten. Montesquieu wees al op de betekenis van landschap en klimaat voor nationale constituties. In Nederland liggen tolerantie en samenwerking aan de basis van de Grondwet. Die cultuur van overleg en afspraken maken is dus diepgeworteld. Alleen zo kan het Akkoord van Wassenaar, een markant moment in de Nederlandse politiek, worden begrepen. Dat gaf op eigen wijze inhoud aan een klassieke vaderlandse driehoeksverhouding; werkgevers, werknemers en overheid.

Maar er is ook een tweede betekenis van 'poldermodel' en wel die van 'institutioneel kader'. Dat verwijst naar de Hollandse verwevenheid van publieke en private belangen en bevoegdheden. Onderzoek toont aan dat Nederland de grootste non-profit sector ter wereld heeft.¹ Dit verschijnsel van 'markt noch staat' is volgens onderzoekers in internationaal perspectief uitzonderlijk. Ze waarschuwen: 'Er dreigt een grote brei te ontstaan van organisaties die trekken hebben van de overheid en de markt, maar verder niets eigens hebben.' In de jaren tachtig noemden we dat 'het diffuse maatschappelijk middenveld'. Toegegeven, 'poldermodel' klinkt positiever. Maar daarin zit juist het risico: er ligt een politiek motief ten grondslag aan de populariteit van de beeldspraak.

Wie het maatschappelijk middenveld beschermt met de term 'poldermodel', zaait bewust of onbewust verwarring. Worden het belang van particulier initiatief en de wenselijkheid van een terugtrekkende overheid bedoeld, dan praten we over hetzelfde. Wordt echter met heim-

wee de geest van de verzuilde corporatistische samenleving opgeroepen, dan ontstaat spraakverwarring.

Het herstel van het primaat van de politiek is niets anders dan de wens bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijker te verdelen, althans waar publieke middelen in het geding zijn. Privatiseren en nationaliseren komen beide voort uit herbezinning op de publieke taken en de controle daarop. Beide mogelijkheden vloeien voort uit de keuze dat publieke middelen en publieke instrumenten ook publieke controle vereisen en dat, indien zulks niet nodig is, de markt (met bijbehorende vormen van toezicht en regulering) het aangewezen mechanisme is om de zaken efficiënt te organiseren. Mistige tussenvormen bleken in het recente verleden te vaak nadelige effecten met zich mee te brengen, bijvoorbeeld als er in delicate zaken verantwoording moet worden afgelegd. Privatiseren en nationaliseren zijn daarom complementaire processen. Ze worden te weinig als zodanig behandeld.

Wellicht is mede door de afgenomen invloed van het CDA en de ruimte die voor sociaal-democraten en liberalen ontstond die nieuwe koers ingeslagen. Dat heeft geleid tot beleidsmatige en institutionele aanpassingen. Symbolisch was het afschaffen van de verplichte adviesaanvraag door de regering aan de SER. Wezenlijk waren de grote operaties van deregulering, decentralisatie en privatisering. Dit, gevoegd bij de heroverwegingsexercities met betrekking tot overheidstaken en de grondige sanering van het hele adviesstelsel, heeft grote veranderingen teweeggebracht. Denk aan onderwijs, sociale zekerheid en de omroepen.

Het primaat van de politiek over het publiek stelsel is sindsdien als principe expliciet richtinggevend. Men kan redeneren dat dergelijke institutionele wijzigingen ruimte creëren voor culturele processen. Afspraken komen immers makkelijker tot stand, wanneer taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn gescheiden; wanneer particuliere organisaties duidelijk aangeven, wat hun belangen zijn en niet veinzen in het algemeen belang te handelen; wanneer publieke middelen door de overheid worden beheerd en onder publieke controle staan van de volks-

vertegenwoordiging. Iedere mengvorm van verantwoordelijkheden en bevoegdheden brengt ons verder af van de mogelijkheid gezamenlijk tot werkbare afspraken komen.

Uitspraken van De Hoop Scheffer als 'Wij willen de samenleving teruggeven aan de burger. Dus de school aan de ouders, de wijk aan de bewoners en het ziekenhuis aan de patiënt,'² zijn daarom demagogisch. Hij miskent het gevaar van diffuse verantwoordelijkheidsverdeling tussen de publieke en private sector. Als daar ook nog de these aan ten grondslag ligt dat 'de markt' geen moraal heeft³, dan wordt dat verhaal bovendien onbegrijpelijk tegenstrijdig. Niet alleen wordt gesuggereerd dat de overheid wel moraal heeft. Ook wordt gezegd dat die ouders, bewoners en patiënten geen moraal hebben.

Wellicht komt dit ook door ondoordacht gebruik van een beeldspraak ('de markt'). 'De markt heeft heel weinig boodschap aan de samenhang van de samenleving,' lees ik.⁴ De markt wordt voorgesteld als een *bonfire of the vanities*, waarin 'vaak jonge economen met een ontevreden gezicht' de hoofdrol spelen. 'Dan is de winstgroei maar 60%. En de beursgoeroes hadden zo graag 80% gezien', luidt het plot van het cynische CDA-script.

Maar: de markt dat zijn u en ik. Het is geen abstracte plaats tussen overheid en burgers in. Daarom is een goed debat over privatisering van belang en moeten dogma's en ideologische Pavlov-reacties daar buiten blijven. Hetzelfde geldt voor de discussie over de organisatie van de publieke sector en de politieke verantwoordelijkheid daarvoor. We moeten gevestigde belangen ter discussie durven stellen, als het ons echt gaat om publieke controle op collectieve middelen. We moeten het takenpakket van de overheid ter discussie durven stellen, als het ons echt gaat om effectieve uitvoering van diensten en voorzieningen. Als zo de zaken institutioneel beter zijn geregeld, dan kan de cultuur van de polder verder gloreren. Dan zijn sleutelwoorden in de poldertaal 'verantwoordelijkheid', 'daadkracht' en 'samenwerken'. De handen uit de mouwen dus. Daar kan een volk alleen maar wel bij varen.

NOTEN

1. *ESB*, 11 december 1998.
2. *Trouw*, 29 januari 2000.
3. *NRC Handelsblad*, 10 januari 2000.

4. *idem*.

H.F. Dijkstal is voorzitter van de VVD-fractie in de Tweede Kamer der Staten-Generaal

ONLANGS IS VERSCHENEN:

Liberal thought and practice, a view from the Netherlands

In deze Engelstalige bundel laten verscheidene prominente Nederlandse liberale wetenschappers en politici, zoals Frits Bolkestein en Joris Voorhoeve, hun licht schijnen over uiteenlopende onderwerpen. Deze variëren van internationale politiek tot (liberale) normen en waarden, democratie en de relatie tussen economie en ecologie.

Deze publicatie, een gezamenlijke uitgave van het internationaal secretariaat van de VVD en de Teldersstichting, beoogt het denken van liberalen te prikkelen en een bijdrage te leveren aan het internationale debat tussen liberalen en andersdenkenden.

U kunt *Liberal thought and practice, a view from the Netherlands* bestellen door f 25,- over te maken op girorekening 67880, ten name van VVD Algemeen Secretariaat, Den Haag, onder vermelding van 'liberal thought and practice'

KLASSIEK LIBERALISME

Constanten en veranderlijkheden, nationale en universele aspecten

ROBERT NEF



Binnen het mondiale liberalisme bestaan grote verschillen van opvatting en inzicht. Dit kan hinderlijk zijn, maar is zeker geen ramp. Liberalen moeten geenszins proberen het over alles met betrekking tot inhoud en programma's eens te worden, maar moeten juist ervaringen uitwisselen, waardoor zij van die verschillen kunnen leren. Wel bestaat er een gemeenschappelijke noemer. Vrijheid, mensenrechten en vrijwillig geïmplementeerde moraal vormen de constante waarden die de algemene richting aangeven in een wereld, waarin economische en sociale structuren aan voortdurende verandering onderhevig zijn.

Liberalen worden vaak geconfronteerd met dezelfde vragen. Deze vragen hebben veelal betrekking op de ideologische oorsprong en geschiedenis van het liberalisme, maar meestal gaat het om de positie van het hedendaagse liberalisme - verkeert het liberalisme in zijn beginfase, heeft het zijn hoogtepunt bereikt, of nadert het reeds zijn einde?

Een minder frequent gestelde vraag is, of het liberalisme een specifieke geografische context heeft. Bestaat er een Europees, Noord- dan wel Latijns-Amerikaans en een Aziatisch liberalisme? Of heeft het liberalisme juist typisch nationale kenmerken - kunnen we een Nederlands, Frans, Duits en Engels liberalisme onderscheiden?

Zonder enige twijfel bestaan er inderdaad grote verschillen in geografie en tijd die de communicatie tussen liberalen bemoeilijken. Zwitserland bijvoorbeeld kent vier talen en heeft een zeer lokaal en regionaal bepaalde geschiede-

nis. Het land herbergt drie liberale partijen, de Liberale Partei, de Freisinnig-Demokratische Partei en de Schweizerische Volkspartei die zichzelf allen tot 'de liberale familie' rekenen. Ook bestaan er wezenlijke verschillen tussen de kantonale afdelingen van deze partijen. Politieke partijen in Zwitserland stellen niet alleen programma's en kieslijsten op, ze doen ook aanbevelingen voor de talloze *Sachabstimmungen*, de referenda. Het komt regelmatig voor dat het advies (de zg. *Ja- oder Neinparole*) van een kanton-afdeling verschilt van dat van de nationale partijorganisatie. Deze organisaties zijn relatief zwak, beschikken slechts over een beperkt aantal medewerkers en hebben een klein budget. Niemand stoort zich hier echter aan, omdat de Zwitserse liberalen hebben geleerd te leven met uiteenlopende meningen zoals dat ook binnen de Liberale Internationale feitelijk het geval is. Dit Zwitserse pluralisme leert ons dat we niet te veel tijd en energie moeten spenderen aan het gedetailleerd in kaart brengen van de verschillen; men zal er steeds meer ontwaren. Maar niet het onderscheid is interessant, maar datgene, wat ons verbindt.

DE VERSCHILLENDE BETEKENISSEN VAN 'LIBERAAL'

Ik veroorloof mij een opmerking vooraf. Zij heeft betrekking op het begrip 'liberaal' dat ons allen verbindt en dat zowel tot onderling begrip als tot verwarring leidt. Verwarring kan echter ook een constructieve rol spelen. In Zwitserland bestaat een spreekwoord dat op passende wijze de verhouding tussen de Duits- en Franstaligen weergeeft: *on s'accorde bien, parce que on ne se connaît pas* - we kunnen goed met elkaar overweg, omdat we elkaar

niet kennen. Zo is het wellicht ook met de liberalen. Wat ons bindt is vriendschap en verwarring over datgene, wat ons gemeenschappelijke streven is. Het woord 'liberaal' heeft bijna oneindig veel schakeringen; in de VS betekent het bijna precies het tegenovergestelde van wat het in het Duits of Spaans betekent, namelijk verzorgingsstaat, etatisme, interventionisme en centralisme.

Dit terminologische uit elkaar groeien is storend, maar geen ramp. Ten eerste dwingt het ons telkens weer het risico van verwarring in te calculeren en er rekening mee te houden dat men langs elkaar heen kan praten. Ten tweede laat het zien, hoe verkeerd het idee is dat het individu of een homogene groep altijd duidelijk weet wat zijn persoonlijke en politieke doeleinden zijn. De realiteit is echter dat we handelen op basis van een mix van wensen, vermoedens en angsten die met een breed scala van motieven samenhangen, waarvan we beweeggronden niet eens kennen, omdat deze telkens weer veranderen. De aan John Lennon toegedichte uitspraak 'Life is what happens while you're busy making other plans' gaat ook vaak op in de politiek. Kennen we werkelijk onze diepste persoonlijke en politieke motieven? Tot op zekere hoogte wel, maar voor een groot deel ook zeker niet. De 17e eeuwse Franse edelman en schrijver La Rochefoucault (vooral bekend door zijn opvatting dat de mens wordt gedreven door egoïsme) stelde reeds wijselijk dat 'we ons vaak voor onze mooiste daden zouden schamen, indien we de ware motivaties hierachter zouden kennen.'

Het is zeer moeilijk om enig helder inzicht te krijgen in begrippen en concepten. Maar een kleine terminologische 'mist' kan samenleven en -werken ook eenvoudiger maken. Dus leve het creatieve en goed bedoelde verschil van mening, het *agree to disagree* en leve de diversiteit en openheid die het mogelijk maken te handelen, te onderhandelen en een overeenkomst te bereiken, zonder dat er sprake hoeft te zijn van een daadwerkelijke overeenstemming van motieven. Dat laatste is een basisprincipe voor democratische politiek en economische transacties.

DE FORMULE VAN HET LIBERALISME

Toch is het zinvol na te denken over de gemeenschappelijke aanknopingspunten die we in het liberalisme kunnen zien. Het is dan ook een uitdaging het liberalisme zo kort en bondig mogelijk te definiëren. De kortst denkbare for-

mulering is: $L=M+M$, oftewel 'Liberalisme' (L) = 'Markt-economie' (M) + 'Mensenrechten' (M). Voor wie dit te simplistisch is, zou men nog 'vrijwillig gepraktiseerde moraal' (M) kunnen toevoegen ($L=M+M+M$). Doch hoe langer de formule wordt, des te groter zal de kans op spanningen zijn en des te meer zal de behoefte aan verklaring en interpretatie toenemen.

Een andere formule die een omschrijving van de kern van het liberalisme geeft, is ontleend aan Ludwig von Mises, wiens werk van grote invloed is geweest op het 20e eeuwse liberalisme: 'Wo Zwang war, soll Vertrag werden' - waar ooit sprake was van dwang, dient nu sprake te zijn van een vorm van overeenkomst. Deze formulering sluit aan bij een stelling van Sigmund Freud: 'Wo Es war, soll Ich werden', waarmee we worden geattendeerd op een sleutelbegrip, de vrije wil.

Er bestaat geen eenduidige liberale doctrine met betrekking tot het thema 'vrije wil'. In navolging van Molière kan men zeggen: 'Er zijn mensen die hiertegen "ja" zeggen (bijv. Kant), er zijn mensen die hiertegen "nee" zeggen (bijv. Locke) en ik zeg "ja" en "nee" (zoals bijv. Mill)'. Voor de materialisten bepaalt het *Sein* het bewustzijn (bijv. de genen), hetgeen vanuit liberaal oogpunt niet bestreden kan worden. Voor de idealisten bepaalt echter het bewustzijn het *Sein* (bijv. liefdadigheid), terwijl voor de aanhangers van de dialectiek beide beginselen op elkaar inwerken. De Oostenrijkse sociaal-pedagogische schrijfster Marie von Ebner-Eschenbach schreef 'dass nur wer nie geliebt und nie gehasst habe, an den freien Willen glauben könne.' Bij de filosoof Nietzsche vinden we aangaande de vrije wil het volgende dilemma: 'Wer die Unfreiheit des Willens fehlt, ist geisteskrank, wer sie leugnet ist dumm.' Kiezen tussen deze twee opties is niet eenvoudig; zelfs een middenweg lijkt nauwelijks mogelijk.

Wie noch als 'geestesziek', noch als 'dom' gekwalificeerd wil worden en desondanks toch in zoiets als een vrije wil gelooft, wil 'troost' in de filosofie zoeken. Het kan toch niet waar zijn dat de mens slechts een speelbal van verborgen driften en krachten is? Zou dit het geval zijn, dan zou de gehele constructie van persoonlijke verantwoordelijkheid voor de gevolgen van de vrije wil (evenals voor de schuld) - bijv. bij de schending van mensenrechten - ineensstorten. *Gut und Böse* zouden hun morele zin

verliezen en het politieke engagement zou tot een zinloze opstand tegen de macht van het historisch-dialectische bepaalde resp. door God gegeven lot verworden. Vrijheid in de zin van onafhankelijkheid van fysieke en biologische behoeften bestaat niet. Vanuit een ethisch perspectief mogen en zouden we onze wil moeten aanmoedigen om met redelijke motieven andere driften te beïnvloeden. En vanuit psychologisch perspectief kunnen we ook veronderstellen dat er een vrijheid bestaat om te kiezen tussen verschillende mogelijke handelingen.

DE OORSPRONG VAN HET LIBERALISME EN DE MENSENRECHTEN

Naast de vraag, of het liberalisme zo kort en bondig mogelijk gedefinieerd kan worden, is er een tweede veel voorkomende vraag: Wie was de eerste liberaal? Wanneer is het idee van de vrijheid uitgevonden cq ontdekt?

Er zijn verschillende dateringen mogelijk. Een wijd verspreide en zinvolle datering gaat terug tot het jaar 1789. De 'Verklaring van de Rechten van de Mens' in de Franse Nationale Assemblée wordt veelal als de gemeenschappelijke geboortedatum van liberalisme en socialisme aangeduid, de twee elkaar overlappende en elkaar beconcurrerende stromingen die zich verzetten tegen het feodalisme van het *Ancien Régime*. Iets eerder dan dit werd de - in Europa nogal eens vergeten - 'Virginia Bill of Rights' gepresenteerd. Beide documenten worden terecht als een vrucht van de Verlichting afgeschilderd.

Maar de Europeanen en Amerikanen hebben noch de vrijheid, noch de mensenrechten uitgevonden en ontdekt. Deze zijn ingebed in het diepste fundament van de menselijke cultuurgeschiedenis, een geschiedenis die ook zeker de meest gruwelijke voorbeelden van schending van deze rechten laat zien. De geboorte van de vrijheid is het moment dat de mens zich bewust werd van de mogelijkheid om *nee* te zeggen, wanneer iemand anders iets van ons verlangt dat wijzelf niet willen. Het Oude Testament toont aan dat dit *nee* tegen de autoriteiten reeds aan het begin van de menselijke geschiedenis plaatsvond, toen Eva het verbod negeerde de appel van de Boom der Kennis te eten en de mens in staat stelde het verschil tussen goed en kwaad te kennen. Kortom, als we in de menselijke geschiedenis teruggaan tot de mythische, prehistorische tijden, komen we tot de conclusie dat de eerste

echte liberale mens een vrouw was, te weten Eva. Ze is vaak vervloekt, omdat ze verantwoordelijk is voor de verdrijving van de mens uit het Paradijs. Maar wie van de vrijheid houdt en gelooft dat het kennen van het verschil tussen goed en kwaad een voorwaarde voor erkenning van de mensenrechten is, zal misschien niet het verlies van het Paradijs te boven komen, maar zeker in dankbaarheid de eerste 'dissident' herdenken die de ontdekker der vrijheid is - niet Aristoteles, niet Locke, niet Smith, maar Eva.

In de Griekse mythologie trotseerde een man, Prometheus, een verbod van Zeus en bracht de mensheid vuur. Ook hier is sprake van creatief dissident handelen. Een ander voorbeeld hiervan wordt belichaamd door Antigone, voor wie zeden belangrijker waren dan de op de rechten van de staat gebaseerde wetten. Haar gevoel van vrijheid ontstond in het verzet tegen plichten, voorschriften en eisen die ze niet wenste te accepteren. Vrijheid is een afwerpen van de slavernij, een weigering afhankelijk te zijn.

HET RECHT IN VERZET TE KOMEN EN DE AUTONOMIE DER GEMEENSCHAP

Om tegelijkertijd vrijheid en mensenrechten te beschermen is verzet alleen niet voldoende. Dit komt vooral duidelijk tot uitdrukking in de mythe, hoe Zwitserland is ontstaan. Friedrich Schiller wijst in zijn *Wilhelm Tell* op de nauwe samenhang tussen verzet en gemeenschap. Tell doodt de tiran Gessler en wordt een icoon van de gerechtvaardigde tirannenmoord. De geboorte van de vrijheid is vaak met dergelijke tirannenmoord en met het recht op verzet gelijkgesteld (ook in dit artikel wordt de betekenis van dissident gedrag en *nee*-zeggen benadrukt).

Echter, dit is slechts de ene helft van de politieke bevrijding. Wie zich van een tiran bevrijdt, wordt naderhand met het probleem geconfronteerd om gezamenlijk met anderen problemen te moeten oplossen. Rechten - ook mensenrechten - moeten niet primair voortvloeien uit een tirannieke dreiging. Zij moeten eveneens worden beschouwd als een taak van de gemeenschap. Binnen een gemeenschap kan zich via meerderheidsbesluiten een 'tirannie van de meerderheid' manifesteren. Er moet een minimum aan politieke dwangstructuren worden gecreëerd, welke de orde waarborgt en de gemeenschap

pelijke verdediging van die orde garandeert, maar ook de vrijheidsrechten van het individu en de autonomie van de minderheden beschermt. Die dwangstructuren moeten echter wel hun beperkingen kennen.

Dit alles is waartoe de Helvetische eedgenoten (Uri, Schwyz en Unterwalden) in 1291 in de weiden van Rütli besloten. Hieruit volgt een andere drie woorden-definitie van 'liberalisme', namelijk: 'Tell plus Rüstli'. Met andere woorden, verzet tegen vreemde, besluiten opleggende machten, gecombineerd met de bereidheid tot het scheppen van een vrije gemeenschap, waarin men zichzelf inbedt.

Tell symboliseert het concept van de 'negatieve vrijheid', de eedgenoten in Rütli symboliseren de noodzaak om zich te onderwerpen aan een gemeenschappelijk, positief programma, waarvoor geldt: hoe kleiner, hoe beter (de *Bundesbrief* van 1291 is ook een document in folioformaat). Een concept als 'positieve vrijheid', dat de mensen in staat stelt om vrijheid daadwerkelijk te realiseren, is zeker ook belangrijk, maar het is zeer moeilijk hierover een langdurige consensus te bereiken. Wie weet wat werkelijk belangrijk is voor de mondige burgers? Wie kan claimen universele wijsheid in pacht te hebben? Er zou juist een competitie moeten plaatsvinden om dit probleem op te lossen, analoog aan de concurrentie tussen ondernemingen. Een competitie tussen diverse opvattingen over orde, waaraan ook de kleinste groeperingen kunnen deelnemen.

Waarom al deze historiserende en relativiserende opmerkingen, terwijl iedereen zo verwachtingsvol naar de toekomst kijkt? Het is eenvoudiger het eens te worden over wat we *niet* willen, dan over de (positieve) inhoud van de individuele, economische, culturele en politieke doelstellingen die zich naar tijd en plaats wijzigen. Aangezien dezer dagen zo veel in beweging is, winnen die politieke concepten aan gewicht die open staan voor aanpassing aan plaats en tijd en slechts een minimum aan gemeenschappelijke doelen bevatten. Die gemeenschappelijke doelen hangen samen met de perceptie van 'negatieve vrijheid' - het vrij zijn van dwang, willekeur en paternalisme. Een *civil society* die is gebaseerd op een netwerk van individuele en in goed overleg veranderbare verdragen is creatiever en meer geschikt voor aanpassing, dan een samenleving die is gefundeerd op een geheel van

dwingende normen. De toekomst is aan het netwerk van de private autonomie en niet aan een hiërarchisch systeem van nationale, internationale en globale normen. Wellicht herbergt dat netwerk enige kleine fouten, maar het vermijdt de grote, collectieve en mogelijkwijze fatale vergissing die 'zo goed bedoeld was'.

DE WAARDE VAN NON-CENTRALE EXPERIMENTEN

Het is verkeerd te suggereren dat fundamentele waarden als vrijheid, gerechtigheid en gemeenschap in een immer veranderende wereld ook telkens opnieuw en voor allen bindend moeten worden gedefinieerd. We staan niet aan 'het begin' of 'het einde', maar als we nauwkeurig kijken naar de uitdagingen van een samenleving van vrije, mondige en verantwoordelijke burgers, dan staan we eerder aan de vooravond van een *Frühzeit* dan van een vaak aangehaalde *Spätzeit*-periode zoals die vergezeld gaat met pessimistische voorspellingen over het verval der Westerse beschaving, *der Untergang des Abendlandes*. De schat aan historische, menselijke ervaringen zal ook in de komende jaren en decennia de basis vormen voor een op vrijheid gerichte manier van leven die trouw blijft aan zijn grondprincipes. Liberalisme is in wezen conservatief als het gaat om waarden, maar is altijd op flexibiliteit en creativiteit gericht, zodat het zijn structuren en instituties kan aanpassen aan de vereisten des tijds - niet op grond van 'objectieve kennis', maar juist op grond van een breed scala van elkaar op vreedzame wijze beconcurrerende experimenten, waarbij men de succesvolle overneemt en leert van de niet-succesvolle.

Als liberalen moeten we op de empirie vertrouwen. We moeten ons niet telkens de politiek-morele vraag stellen, of iets sociaal rechtvaardig is, maar eerder de vraag, of iets op den duur werkt. Wat niet functioneert, kan namelijk niet bruikbaar, niet goed en daarmee ook niet gerechtvaardigd zijn. Om uit te vinden wat functioneert, hebben we echter de moed nodig om te experimenteren. Deze experimenten moeten niet te grootschalig zijn, omdat dit een te groot risico zou betekenen, maar ook niet te kleinschalig zijn, omdat anders de kosten van een eventuele mislukking slechts door een beperkt aantal mensen wordt gedragen. Het idee van non-centralisme, van diverse experimenten die per tijdvak en plaats ver-

schillen, wordt steeds belangrijker. Betekent dit dat iedereen dan maar een beetje voor zichzelf moet experimenteren? Nee. Het interessante van experimenteren is juist de uitwisseling van ervaringen en meningen.

Als liberalen zouden we niet moeten proberen om het over alles wat met inhoud en programma's te maken heeft, eens te worden. Vrijheid kan overal ter wereld in de meest uiteenlopende vormen en onder uiteenlopende omstandigheden in gevaar worden gebracht, maar het is altijd dezelfde vrijheid. Laten we proberen een netwerk van ervaringsuitwisselingen op te bouwen, waarin we allen iets van onze verschillen kunnen leren. Voor iedereen is weer iets anders nuttig en relevant. De noodzakelijke voorwaarden om dit te kunnen waarnemen en te kunnen aanwenden, zijn openheid, veelzijdigheid en vrijwilligheid.

Vrijheid, mensenrechten en (vrijwillig geïmplementeerde) moraal hebben in een wereld, waarvan de economische en sociale structuren aan sterke en voortdurende verandering onderhevig zijn, een constante waarde. Zij vormen de kompaswijzer die de algemene richting aangeeft, zonder in de veronderstelling te verkeren voor iedere concrete individuele vraag een algemeen verbindend antwoord in pacht te hebben.

R. Nef, lic.iur. is directeur van het Liberales Institut te Zürich en hoofdredacteur van het liberale tijdschrift Schweizer Monatshefte. Dit artikel is een bewerking van een toespraak die op 24 maart jl. tijdens de door de Teldersstichting en het internationaal secretariaat van de VVD georganiseerde conferentie 'Universal liberalism, fact or fiction?' werd gehouden.

DE TOEKOMST VAN HET LIBERALISME - VIJF KANTTEKENINGEN

JAN - KEES WIEBENGA



Met het boek *Liberal Thought and Practice, a view from the Netherlands* hopen de Teldersstichting en de VVD een bijdrage te leveren aan het internationale debat tussen liberalen en andersdenkenden. Tevens wordt beoogd het debat aan te gaan met zusterorganisaties in andere delen van Europa en de wereld. In het nu volgende artikel beoogt de auteur enige kanttekeningen te plaatsen bij de toekomst van het liberalisme, vooral vanuit Europees perspectief. Menigeen zal zich afvragen, of er nog wel enige toekomst voor het liberalisme is weggelegd. Dat is zeker het geval, maar dan moet er wel een grote inspanning worden verricht, met name op het vlak van de partijvorming en de partijorganisatie. Het tevreden vaststellen van de ideologische overwinning van het liberalisme is allerminst voldoende.

LIBERALISME IN NEDERLAND

Dat het juist de VVD is die de internationale liberale dialoog wil aanzwengelen, is niet zo vreemd als op het eerste gezicht misschien lijkt. De Nederlandse samenleving is doorgaans verhoudingsgewijs open geweest en gericht op de buitenwereld.

Eigenlijk was de Republiek der Verenigde Nederlanden, gesticht in de 16de eeuw, een liberaal project *avant la lettre*. Het was een kleine republiek, omgeven door koninkrijken en grootmachten, zonder een stelsel van absolute macht. De stichters van de Verenigde Staten van Amerika gebruikten het Nederlandse model als een van hun ijkpunten, toen zij de Amerikaanse grondwet in 1776 opstelden.

Het liberalisme lijkt hiermee in algemene zin een wezenlijk element van ons politieke bestel te zijn, maar daarbij past een kritische kanttekening. Kijken we meer in het bijzonder naar de organisatie van de liberale beweging, dan zien wij dat verdeeldheid troef was en is. Al heel snel was er sprake van het bestaan van de Vrijzinnig Democratische Bond naast de Liberale Staatspartij. Gedurende het interbellum waren er niet minder dan drie liberale partijen. Tegenwoordig is er uiteraard de VVD die zich afficheert als liberale partij. Daarnaast is er sedert 1966 de partij D66. Lange tijd heeft deze partij zich afgezet tegen de bestaande klassieke politieke stromingen, het socialisme, de christen-democratie en het liberalisme. Sinds vorig jaar evenwel is zij toegetreden tot de rangen van de 'gewone' politieke partijen door zich te bekennen tot lid van de liberale familie, onder de benaming 'sociaal-liberale partij'. Het bijbehorende lidmaatschap van de Liberale Internationale en van de Europese Liberaal Democratische partij heeft zij inmiddels verworven.

Het is de vraag, of één en ander de politieke toekomst van D66 goed zal doen. Naar mijn mening is er in het Nederlandse politieke spectrum tussen een socialiserende VVD aan de ene kant en een liberaliserende PvdA aan de andere kant nauwelijks nog ruimte. Zo bezien kan partijvernieuwing op liberale grondslag in de vorm van een samen optrekken van alle liberalen in Nederland eerder leiden tot een aantrekkelijk perspectief. Voor verdeeldheid is geen ruimte.

DE PARADOX VAN HET LIBERALISME

Inderdaad, de liberale ideologie is onmiskenbaar aan de

winnende hand. Het fascisme is verslagen. Het communisme is verslagen. Vrijhandel en mensenrechten vinden vandaag de dag steeds ruimer ingang. Desalniettemin hebben de liberale partijen een zwak profiel. Ziedaar de paradox van het liberalisme. Voor dat zwakke profiel zijn verschillende redenen. Aan de ene kant wordt dit veroorzaakt door de interne verdeeldheid. Hierboven is Nederland al genoemd. Maar er kan ook verwezen worden naar Frankrijk, waar naast de *Parti Radical de Gauche* bestaat, alsmede op de andere flank *Démocratie Libérale*. Soortgelijke situaties doen zich voor in landen als Denemarken en Italië. In België is weer sprake van twee liberale partijen op grond van de tweetaligheid van dat land.

Ten tweede wordt dit zwakke profiel veroorzaakt doordat de laatste tijd de socialistische partijen een liberalere houding aannemen. Dat verschilt natuurlijk van land tot land en ook binnen die partijen zijn verschillende vleugels waar te nemen. Maar de opkomst van voorlieden als Blair in Groot-Brittannië en Schröder in Duitsland is tekenend. Liberalen doen er goed aan niet louter passief deze ontwikkelingen te volgen. Ik ben van mening dat semi-liberaal beleid in handen van socialisten niet kan worden vertrouwd.

Deze liberale paradox bevat mijns inziens een derde element. Hierbij wil ik verwijzen naar de liberale waarden vis à vis het cultureel relativisme. Zijn de liberale waarden absolute waarden? En universeel? Ja, dat zijn ze; over het concept van mensenrechten, meer partijen-democratie en markteconomie kan op zichzelf niet worden onderhandeld. Maar de kernvraag is: hoe kan dit liberale concept worden ingevoerd en verspreid over de wereld? Hierbij zijn de middelen van de dialoog (zowel de politieke dialoog als de dialoog op het niveau van de burgers), van intensieve communicatie met behulp van elektronische middelen, van toerisme enz. zeker te verkiezen boven mechanismen als boycots, isolement en het gebruik van geweld.

In wezen geldt overigens hetzelfde voor de bestrijding van de anti-democratische krachten binnen Europa, in de vorm van racistische partijen. Isolement zal hen alleen maar versterken. Partijverboden zullen leiden tot het

oprichten van pseudo-racistische varianten en tot het ondergronds voortwoekeren van dit verschijnsel. Laten we daarom met hen en hun kiezers voortdurend het debat aangaan, opdat de stem van de redelijkheid zal zegevieren. In de Europese Unie geldt hetzelfde voor de aanpak van het probleem van de deelname van de FPÖ aan de Oostenrijkse regering. Een aantal uitingen van deze partij is volstrekt verwerpelijk. Maar het isoleren van de Oostenrijkse burgers werkt contraproductief. Het is beter hen ervan te overtuigen dat de FPÖ de volgende keer niet gesteund moet worden.

Het beeld dat zichtbaar wordt, is dat van een liberale ideologie die aan de winnende hand is, terwijl de partijen die deze succesvolle boodschap uitdragen het niet gemakkelijk hebben.

LIBERALISME BINNEN DE EUROPESE UNIE

De positie van het liberalisme in de Europese Unie is een perfect voorbeeld van de hiervoor genoemde paradox. De EU is op zichzelf een modern liberaal project: vrij verkeer van personen, kapitaal, goederen en diensten, wat is er liberaler dan dat? Toch zijn de liberalen in de EU-structuren zwak vertegenwoordigd. Er is één liberale Commissaris: Frits Bolkestein. Wel dient opgemerkt te worden dat de politieke partij van de voorzitter van de Europese Commissie Prodi, *I-Democratici*, zich gevoegd heeft bij de Parlementaire groep van de Europese Liberalen. Met wat goede wil kan hij aldus worden beschouwd als een soort van 'liberaal in de diaspora'.

Niettemin is twee van de twintig Commissarissen natuurlijk niet veel. De EU heeft slechts één liberale minister-president, Guy Verhofstadt van België. Verder heeft de liberale groep in het Europees Parlement niet meer dan 51 leden van een totaal van 626. Er zijn geen fractieleiden uit Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Portugal en Griekenland. Gedurende de laatste tien jaar heeft zij om politieke redenen de Franse en de Portugese leden verloren. Deze leden voegden zich bij de fractie van de Europese Volkspartij, waarbinnen de christen-democraten en de conservatieven samenwerken. Vooral het verlies van de Franse leden is gevoelig. Zo hebben in de jaren zeventig en tachtig eminente politici als Valérie Giscard

d'Estaing en Simone Veil het voorzitterschap van de ELD-fractie bekleed. De Duitse FDP partij heeft in 1994 en 1999 niet de kiesdrempel van 5 procent gehaald. Het valt niet moeilijk te bedenken, hoe zwaar het ontbreken van Duitse afgevaardigden in een fractie van het Europees Parlement telt.

Er is een positieve kant aan dit alles. De ELD-fractie zit binnen het Europees Parlement op de wip. Wanneer de twee grote fracties van de christen-democraten en de socialisten verschillende standpunten innemen, en dit is vaak het geval, dan dienen zij met de liberale fractie samen te werken om zo een meerderheid binnen het EP te verkrijgen. In 1999 heeft de liberale fractie een technisch pact gesloten met de christen-democraten dat naar alle waarschijnlijkheid leidt tot het verkiezen van een liberale voorzitter van het EP, de eerste in twintig jaar. Daarmee lijkt het 'duopolie' (de overheersing van de combinatie van de twee grote fracties) ten einde te zijn ten voordele van meer openheid en gematigdheid.

Niettemin bestaat er een dringende noodzaak voor de liberalen om te gaan 'vissen'. Zoals het er nu voor staat, zal de liberale fractie zich niet meer in de derde positie in het EP bevinden na de komende uitbreiding van de Europese Unie. De banden met liberalen in Polen, Hongarije, Tsjechië enz. moeten worden aangehaald, hun partij organisaties moeten worden versterkt.

Dit brengt mij bij de toekomst van de liberale fractie in het Europees Parlement. Ik denk dat de tijd rijp is om een debat over onze langetermijnstrategie aan te vangen. De kernvraag is daarbij de volgende. Moeten we een kleine groep van pure liberalen blijven, of moeten we proberen een brede beweging te vormen die al de leden van het Europees Parlement bijeenbrengt die de combinatie van een sociale markteconomie voorstaan met de overtuiging van het belang van het individuele zelfbeschikkingsrecht? Met andere woorden, moeten we alle leden verenigen die noch christen-democraat of conservatief zijn, noch behoren tot een collectieve denktrant? Dit zou kunnen leiden tot een brede en moderne fractie van zo mogelijk 80 tot 100 leden; een fractie die een afspiegeling vormt van de emancipatie van vele moderne burgers, werknemers en jonge mensen.

DE LIBERALE AGENDA

Mijn vierde kanttekening betreft het liberale programma. Waarin verschillen de liberalen van andere politieke stromingen? Welke prioriteiten benadrukken zij in tegenstelling tot de christen-democraten, conservatieven en sociaal-democraten? Vanuit de Europese context wil ik wijzen op drie punten. Ten eerste is daar het punt van de politieke vernieuwing. Een interessant voorbeeld daarvan vormt de val van Commissie-Santer in maart 1999. Dit spectaculaire voorval op het terrein van de staatkundige ontwikkeling van de EU werd natuurlijk veroorzaakt door een combinatie van factoren. De voornaamste oorzaak echter staat op het conto van de liberalen. Zij introduceerden het idee van de individuele censuur van een Commissaris in een ontwerp-resolutie (de Commissaris die werd genoemd was mevrouw Cresson, voormalig minister-president van Frankrijk). Commissaris Cresson weigerde om individueel af te treden, hetgeen politiek zeker niet, maar staatsrechtelijk nog wel verdedigbaar was. Deze weigering had tot gevolg dat uiteindelijk de gehele Commissie aftrad. Sindsdien wordt echter het idee van individuele politieke verantwoordelijkheid van een Commissaris algemeen aanvaard.

Onder dit punt kan ook worden benadrukt dat de liberalen een krachtige revitalisering van de Europese bureaucratie voorstaan. Net zoals zij aandringen op meer openbaarheid. Dit is een belangrijk punt, vooral als men zich realiseert dat in termen van democratisering de EU bij lange na niet voldoet aan haar eigen toelatingscriteria. In de hierop betrekking hebbende 'criteria van Kopenhagen' wordt veel waarde gehecht aan goed werkende democratische instellingen en een goed werkende rechtsstaat. Daarvan is op EU-niveau maar gedeeltelijk sprake. Het Europees Parlement heeft over ongeveer de helft van de Europese begroting geen budgetrecht. Het heeft over belangrijke beleidsterreinen als landbouw, justitie en buitenlandse zaken slechts adviesrecht.

Het tweede punt van een liberale agenda voor de toekomst betreft de noodzaak van radicale decentralisatie. Een nieuw debat over de kerntaken van de EU is nodig. Meer dan bij andere politieke groepen, hebben de liberalen altijd het concept van een kleine, maar goed georgani-

seerde overheid gesteund. Dit betekent dat we ons moeten beperken bij het toedelen van nieuwe taken aan de EU. We moeten juist proberen om het subsidiariteitsbeginsel beter dan tevoren toe te passen. De EU moet zich bijvoorbeeld bezig houden met de strijd tegen de grote misdaad zoals de handel in verdovende middelen, mensensmokkel, terrorisme enz. Maar de strijd tegen de lokale misdaad moet de EU natuurlijk daarentegen overlaten aan de lidstaten of zelfs liever aan de plaatselijke autoriteiten. Een ander voorbeeld: de EU moet zich inlaten met de internationale uitwisseling van studenten en academici, maar niet met het basisonderwijs. De EU moet wel bijdragen aan de Trans-Europese Netwerken, maar zich onthouden van bemoeienis met de aanleg van plaatselijke wegen enz.

Een derde onderwerp dat hoog op de liberale agenda dient te worden geplaatst, is de bevordering van deugdelijk bestuur en de strijd tegen corruptie. Dit is van toepassing op de EU-lidstaten. Democratieën zijn helaas niet vrij van corruptie. Dit is des te meer van toepassing op vele landen buiten Europa. Het is hartverscheurend om te zien, hoe dictaturen nog steeds overheersen in delen van de Derde Wereld. Autoritaire regimes en corruptie zijn nauw verbonden. Dit betreft een kernpunt van de liberalen: corruptie is tegengesteld aan de rechtsstaat. De rechtsstaat moet door ons worden nagestreefd. Deze punten zijn klassieke liberale prioriteiten. Maar zij zijn nog steeds urgent.

DE TOEKOMST VAN HET LIBERALISME

Heeft het liberalisme wel toekomst? Mijn antwoord is: liberalisme is de toekomst. De huidige trend van mondia-

lisering laat dat zien. Laten we nog eens kijken naar de EU: de EU is een liberaal project. Het omvat een combinatie van democratie, mensenrechten en markteconomie. Hetzelfde is van toepassing op de VS, maar het EU-concept heeft een beter ontwikkelde sociale component. Al met al wordt de EU door vele buitenstaanders gezien als een licht in een nogal duistere wereld.

Aldus moeten liberalen ten eerste dit model van vreedzame economische en politieke samenwerking bevorderen in de andere regio's in de wereld. Azië bijvoorbeeld kent het concept van een markteconomie, maar het concept van democratie is aldaar onderontwikkeld. Afrika is nog steeds ver verwijderd van het liberalisme. In dit opzicht moet er nog steeds veel werk worden verricht.

Ten tweede dienen liberalen hun eigen liberale beweging te versterken. Binnen de Europese Unie, in Oost-Europa en natuurlijk in de rest van de wereld. In zijn *Inaugural Address* (januari 1961) zei John F. Kennedy: 'In the long history of this world, only a few generations have been granted the role of defending freedom in its hour of maximum danger. I do not shrink from this responsibility. I welcome it.' Hij zei dit midden in de Koude Oorlog. De Koude Oorlog is voorbij. Maar het is een grote uitdaging om dezer dagen het liberalisme te versterken.

Mr. J.G.C. Wiebenga is voorzitter van de VVD-delegatie in het Europees Parlement. Dit artikel een bewerking van een toespraak die op 24 maart jl. tijdens de door de Teldersstichting en het internationaal secretariaat van de VVD georganiseerde conferentie 'Universal liberalism, fact or fiction?' werd gehouden.

BESPIEGELINGEN BIJ DE VERSCHIJNING VAN EEN OPMERKELIJK BOEK

W. DONNER



Dit artikel is een reactie op het boekwerk *Liberal Thought and Practice*, uitgegeven door de Teldersstichting en het internationaal secretariaat van de VVD, waarin een aantal experts van liberalen huize zijn visie geeft op het liberalisme in Nederland, in de hoop dat die tot navolging zullen prikkelen in andere landen. De auteur is van oordeel dat, hoe verdienstelijk het werk ook moge zijn, daarin weinig ideeën voorkomen die als baken zouden kunnen dienen voor de derde wereldlanden.

Filosofen zijn vaak van grote betekenis voor de vormgeving aan het menselijk bestaan. Zij creëren de utopieën, waar het goed toeven zal zijn, al dan niet vergezeld van aanwijzingen omtrent de weg die bewandeld moet worden om daar te geraken. Hun discipelen nemen het bijstellen van de koers, veelal benodigd om obstakels, onvoorziene belemmeringen en wegversperringen te ontwijken, voor hun rekening. Politici vertalen de aanwijzingen in hanteerbare partijprogramma's. Een veelheid aan filosofen levert een veelheid aan dromenlanden cq ideale werelden op. Een veelheid aan discipelen (en epigonen) kan een zigzagkoers ten gevolge hebben. Gebrek aan filosofen en epigonen leidt tot inertie, verstarring, stagnatie en onbestemdheid voor wat betreft de eindbestemming en de te volgen koers.

De utopie van een liberale samenleving kreeg gestalte in de achttiende eeuw. Wie als de architect daarvan moet worden aangemerkt, zal altijd aanleiding vormen voor verschil van mening. Sommigen wijzen daarvoor de Stoa-

filosofen aan. Deze leerden dat alle mensen zijn geschapen als rationele wezens, op grond waarvan zij concludeerden dat elk mens zekere rechten bezat, rechten die wij tegenwoordig als mensenrechten plegen aan te duiden. Volgens anderen komt de eer toe aan Calvijn en Luther die in verzet kwamen tegen de onvrijheid van de katholieke kerk. En wat te denken van de Nederlandse edelen die in het beroemde *Plakkaet der Verlatighe* de argumenten vermeldden, waarom zij in verzet kwamen tegen de Spaanse tirannie? Tijdens een recent symposium van de Teldersstichting en de VVD kreeg een Zwitserse spreker de handen op elkaar met de onthulling dat de eerste liberaal een vrouw was, namelijk Eva. Zij kwam in verzet tegen God die haar verboden had van de appel van de Boom van Goed en Kwaad te eten. Het kenmerk van het liberalisme zou zijn: 'the right to say no'.

Een verzetsdaad is uiteraard geen stelsel voor de organisatie van een samenleving. Noch Eva, noch Calvijn, noch Luther beoogden met hun verzet tegen de bestaande orde een samenleving te grondvesten die geregeerd zou worden door geboden, verboden en vaste regels van behoren. Het was vooral aan de achttiende-eeuwse filosofen, rechtsgeleerden en economen voorbehouden om het liberale gebouw op te trekken. Aan John Locke en Jeremy Bentham; Thomas Paine en James Mill; Adam Smith en David Ricardo en vele vele anderen. John Locke (1632-1704) begon met de stelling te poneren, ontleend aan de Stoa-filosofen, dat alle mensen door de Schepper worden toegerust met zekere onvervreembare rechten. Dit uitgangspunt, gevoegd bij de argumenten ontleend aan het *Plakkaet der Verlatighe* - Locke heeft vele jaren in Nederland gewoond, een feit dat merkwaardigerwijs steeds

over het hoofd wordt gezien - volgens welke deze rechten waren overgedragen aan een overheid in ruil voor bescherming, met behoud van het recht van verzet voor het geval de overheid daaraan zou tornen, leidde tot de conclusie dat de overheid er was voor de burgers en niet omgekeerd.¹

Jeremy Bentham (1748-1832) betoogde dat elk rationeel wezen bij zijn handelingen wordt voortgestuwd door twee drijfveren: maximalisatie van genot en minimalisatie van onlust. In het economische komt maximalisatie van genot neer op de consumptie of accumulatie van zoveel mogelijk goederen (in economische zin) tegen zo weinig mogelijk inspanning.²

Adam Smith (1723-1790) meende dat als de mens zou worden vrijgelaten om zijn drijfveren te botvieren, de samenleving daarvan de (zoete) vruchten zou plukken. Want: 'It is not from the benevolence of the butcher, the brewer or the baker that we expect our dinner, but from their regard to their own self interest. We address ourselves not to their humanity but to their self love and never talk to them of our own necessities but of their advantage.' Stilistisch uitgedrukt: de bakker is bereid om vroeg in de ochtend aan de slag te gaan om brood te kunnen leveren, niet om de consument een genoegen te doen, maar omdat hij daaraan verdient. Door zijn eigen belang na te streven, dient hij tevens het belang van de medemens.³

De samenwerking tussen de architecten met een juridische en met een economische achtergrond leverde een liberaal gebouw op dat op twee pijlers rust: een samenleving, waarin de rechten van de mens door de overheid worden gerespecteerd en waarin het individu tevens de ruimte heeft om met zo weinig mogelijk belemmeringen zijn eigen belang na te streven. Dit gebouw nam, zoals bekend, concrete vorm aan in de Noord-Amerikaanse *Declaration of Independence* van 4 juli 1776 en in de *Déclaration du Droit de l'homme et du citoyen* van 1789.

Het kan niet worden ontkend dat waar de liberale bedenksels in praktijk werden gebracht, opmerkelijke resultaten daarvan het gevolg waren. Bevrijd van de ketenen van willekeur, onwetendheid, intolerantie en inertie, zagen landen die met de criteria die vandaag de dag wor-

den gehanteerd als achtergebleven gebieden zouden kunnen worden beschouwd kans zich als de legendarische Baron van Münchhausen met hun eigen bretels uit het moeras van armoede op te trekken. Is het een wonder dat men aanvankelijk in veel derde wereldlanden hoopte met behulp van het liberale model hetzelfde tot stand te kunnen brengen? Het Westen liet zich niet onbetuigd en kwam over de brug met grote hoeveelheden geld, adviezen en goederen. Met over het algemeen rampzalige gevolgen zoals een korte evaluatie aanstonds aan het licht brengt. Met de leer van de remmende voorsprong als uitgangspunt werden landen verblijd met de modernste apparatuur, waarmee zij geen raad wisten of waarmee zij niet overweg konden bij gebrek aan adequate infrastructuur van materiële of persoonlijke aard.⁴

Onder het motto 'het is niet nodig het wiel opnieuw uit te vinden' werden landen met veel analfabetisme opgescheept met algemeen kiesrecht. Het werd allerwegen een compleet fiasco. Politieke partijen op ideologische grondslag kwamen nauwelijks van de grond of evolueerden tot etnische concentraties. Men stemt niet voor beginselen, maar voor mensen van hetzelfde ras. Van politieke partijvorming onder welk etiket dan ook naar burgeroorlog en van daaruit naar militaire dictatuur was en is vaak maar een enkele stap.

De financiële hulp werd een drama. Lieden die door het gebrek aan gewicht in die landen boven waren komen drijven en nooit hadden geleerd met geld om te gaan, werden verleid schulden namens hun land aan te gaan die nimmer zullen kunnen worden afgelost.

Frits Bolkestein wees er eens op dat de ontwikkelingsbijstand nauwelijks resultaat heeft opgeleverd in de derde wereldlanden. Voor een bewijs van de juistheid van zijn stelling verwees hij naar Suriname, een land dat geen kans zag één school, één straat of één gebouw tot stand te brengen uit een stuwmeer van meer dan drie miljard harde guldens, gevoed uit de gouden handdruk die het kreeg, toen het de onafhankelijkheid verwierf. De inwoners zijn er vandaag de dag beroerder aan toe dan ooit. En toch is het land niet uniek in dat opzicht. Het steekt zelfs gunstig af bij de rest: de staatsschuld is naar verhouding (nog) niet gigantisch. Er is nog nooit een Surinaamse

politieke leider betrapt op het leegroven van de schatkist.

Maar de bewering van Bolkestein is onjuist. Buitenlandse financiële hulp heeft wel degelijk resultaat gehad. Ze heeft kans gezien de leiders van de arme landen om te vormen tot kleptomane en grote aantallen burgers van die landen tot dagdieven. De bedragen die door politieke leiders van deze landen op Zwitserse en andere banken worden gestort, afkomstig van de buitenlandse hulp, tarten elke beschrijving en gaan ons voorstellingsvermogen te boven. Leiders als Mobutu (Zaire), Marcos (Filipijnen), Burnham (Guyana), Suharto (Indonesië), Batista (Cuba), Peron (Argentinië), Perez Jimenez (Venezuela) en Baby Doc Duvalier (Haïti), om slechts enkele namen te noemen, denken/dachten niet meer in termen van enige miljoenen die hen in staat zouden stellen het de rest van hun leven rustig aan te doen. Ze zijn er vandoor gegaan met miljarden die ze nooit hebben kunnen opmaken en waaraan zij geen behoefte hadden. Een vorm van kleptomanie dus.⁵

Geld dat niet in hun zakken terecht komt, wordt aangewend om legers in stand te houden, waarmee de onderdanen in toom worden gehouden. Daar waar nog een schijn van democratie heerst en men dus afhankelijk is van de volksgunst wordt een gigantisch ambtenarenkorps gefinancierd om als stemvee te dienen bij verkiezingen.

De militairen en ambtenaren zijn niet alleen economisch steriel, zij hebben zelfs een negatieve invloed op de ontwikkeling. Gezonde weerbare mannen verdwijnen in het leger, waar ze geen productief werk verrichten en vaak de burgers uitkleden uit pure verveling, hebzucht, megalomanie of armoede. Ambtenaren doen hetzelfde met de mensen die de overheid voor het één of ander nodig hebben. Dusdoende wordt elk particulier initiatief in de kiem gesmoord.

TERUG NAAR DE BASIS

De arme landen van vandaag verkeren in veel opzichten in dezelfde situatie als sommige Europese landen bij de geboorte van het liberalisme en dit brengt velen in de verleiding het aan te prijzen als panacee. Tijdens het al eerder genoemde symposium van de Teldersstichting en de VVD hield Europarlementariër Wiebenga een vurig pleidooi voor de verbreiding van het liberale denken. Hij

werd plagend op de vingers getikt door Bolkestein die hem erop wees dat Hongkong en Singapore het zonder het liberalisme toch ver hebben weten te schoppen.

Mijns inziens hebben de jonge landen er meer baat bij te onderzoeken, hoe de klassieke liberalen tegen hun samenlevingen aankeken en welke oplossingen zij aandroegen voor de problemen van toen, dan voor advies aan te kloppen bij de liberalen van nu. In vrijwel geen enkel land werd het liberale ideaal onmiddellijk verwezenlijkt. Talrijk zijn de denkers geweest die de leer moesten aanpassen aan de omstandigheden en de mogelijkheden. Met andere woorden, in geestelijke zaken is het soms dienstig het wiel weer uit te vinden.

De klassieke liberalen betoogden bijvoorbeeld dat algemeen kiesrecht kan leiden tot dictatuur en chaos. William Lecky (1838-1903) schreef in zijn in 1896 verschenen boekwerk *Democracy and liberty*: 'To place the chief power in the most ignorant classes is to place it in the hands of those who naturally care least for political liberty, and who are most likely to follow with an absolute devotion some strong leader' en: 'In all countries and ages it is the upper and middle classes who have chiefly valued constitutional liberty, and those classes it is the work of democracy to dethrone.' Tenslotte wees hij op het gevaar dat oneerlijke avonturiers de macht in de staat zouden kunnen veroveren door middel van het algemeen kiesrecht. Het is in de meeste jonge landen precies zo gelopen als Lecky vreesde. David Ricardo betoogde: 'That although it would not in reality be in the interests of the poorer classes to invade the property of the rich, it is hardly likely that they will be sufficiently well informed and farsighted to recognize this and to refrain from using political power for redistributive purposes.' Vervolgens: 'There are strata in society in which a sacred regard to the rights of property is currently lacking. These strata should be excluded from the franchise until they were properly enlightened.'

Iemand zou zweren dat Ricardo deze woorden had bestemd voor de boeren in Zimbabwe die het, daartoe aangezet door een volstrekt onverantwoordelijk leider, gemunt hebben op het land van de grootgrondbezitters. Men kan op zijn vingers natellen dat de overname van de

landerijen door ongeletterde oud-strijders, de landbouwproductie in dat land binnen de kortste keren de das om zal doen. Maar dat zal president Mugabe onverschillig laten. Hij is al 75 en denkt bij zichzelf: 'après nous le déluge.' Deze wapenspreuk schijnt overigens geliefd te zijn bij leiders in derde wereldlanden.

Ten overvloede kan worden opgemerkt dat meer vooraanstaande liberalen, zoals Nassau Senior (1790-1836), Thomas Macauley (1800-1859), John Stuart Mill en Jeremy Bentham, tegen algemeen kiesrecht waren en dat weinig liberalen zich serieus en echt krachtdadig hebben ingezet om het te verwezenlijken. Hoewel het door velen wordt beschouwd als één van de hoekstenen van het liberale gebouw, kwam het daarom pas in de twintigste eeuw tot stand, nadat de burgers gedurende twee eeuwen daarop waren voorbereid en geestelijk rijp waren gemaakt. Eerst hadden alleen grondbezitters stemrecht. Vervolgens mensen die een bepaald bedrag aan belasting betaalden (censuskiesrecht); toen volgden de mensen die konden bogen op een bepaalde ontwikkeling (capaciteitskiesrecht). Ook wat de leeftijdsgrens betreft werd geleidelijk betracht. Van 30 naar 25, toen naar 23, toen naar 21, en tenslotte naar 18 jaar. Het vrouwenkiesrecht werd in de meeste landen pas in deze eeuw gerealiseerd. Nu pas kan men zeggen dat het dak van het liberale gebouw is voltooid.

Met deze ontwikkeling voor ogen is het wel opmerkelijk dat het in de voormalige koloniën zonder noemenswaardige voorbereiding werd geïntroduceerd. Als gift zogezegd (omdat de burgers van die landen het wiel niet meer behoeften uit te vinden en dezelfde lange weg niet meer behoeften te belopen). Maar, zoals al gezegd, de gift resulteerde allerwegen in een gif.⁶

De klassieke liberalen David Ricardo (1772-1823), Nassau Senior, Edwin Chadwick (1809-1890) en anderen betoogden dat armenzorg zou leiden tot luiheid en onverantwoorde bevolkingsgroei. Men hoeft maar om zich heen te kijken om de juistheid van deze bewering te beamen. Ik wees er al op dat de hulp aan de jonge landen - een vorm van armenzorg - heeft geleid tot grote aantallen ambtenaren en militairen die niets uitvoeren. En de situatie is volstrekt uitzichtloos geworden. Afslanking van het ambtenarenapparaat stuit op verzet, privatisering van

overheidsbedrijven eveneens. Inkrimping van het leger vormt een uitnodiging tot het plegen van een militaire coup. Mensen komend uit de overheidsdienst kunnen niet in particuliere bedrijven worden geplaatst, omdat ze door hun werkschuweid een funeste invloed uitoefenen op collega's zoals in vele Zuid-Amerikaanse landen is gebleken, waar men getracht heeft hen om te scholen middels plaatsing bij particuliere bedrijven en subsidiëring door de overheid.

De klassieke liberalen, te beginnen bij David Ricardo en Friedrich List (1789-1846) als de meest prominente representanten, waren voorstanders van protectie in één of andere vorm. De juistheid van het argument van de *infant protection* voor industrieën in statu nascendi werd door vrijwel een ieder aanvaard. In dit verband is het interessant te vermelden dat Hans Dijkstal tijdens het genoemde symposium als criterium voor het al dan niet liberaal-zijn aangaf respect voor de mensenrechten en een vrije markteconomie. De klassieke liberalen hadden dus een meer genuanceerde kijk op de zaak. De eis die aan veel jonge landen wordt gesteld om op te houden met de bescherming van hun bedrijven is er vaak de oorzaak van dat geen enkele industrie van de grond komt.

DE PANACEE

Het fundament van het liberale gebouw is de educatie van de burgers, waarbij de sleutel tot de oplossing van het armoedeprobleem van individuen, klassen of landen ligt. Alle geld van de wereld zal niet bij machte zijn de derde wereldlanden een stap verder te brengen. Het zal hen vergaan als de beroemde zeven magere koeien in het oude Egypte die de zeven vette koeien verzwolven zonder daar zelf dikker van te worden. Men dient alle beschikbare middelen *rechtstreeks* in het onderwijs van die landen te steken; elke andere weg die gekozen wordt, zal het geld op Zwitserse bankinstellingen doen belanden. De donorlanden zullen het op zich moeten nemen de salarissen van het onderwijzend personeel te betalen, leermiddelen en schooluniformen te kopen en schoolgebouwen op te zetten. In geen geval leerkrachten beschikbaar stellen of pas dan na een gedegen screening. In verschillende landen hebben avantgarde-lieden uit Europa een funeste invloed gehad op de jeugd met hun ideeën

omtrent gezagsverhoudingen, klederdracht, drugsgebruik e.d.

Het belang van onderwijs als fundament voor de liberale leer werd al in een vroeg stadium onderkend door onze geestelijke voorvaders. Om te beginnen door Jeremy Bentham. Enerzijds pleitte hij voor een volstrekte vrijheid van het individu om zijn eigen geluk na te streven. Dit zou ook kunnen inhouden: afzien van educatie. Doch hij week af van zijn eigen leer, want volgens hem moest het onderwijs van de jongeren krachtig ter hand worden genomen 'to adjust their inclinations and behaviour to the requirements of the greatest happiness.' 'By means of education', leerde hij 'the young could be helped to derive pleasure from benevolence and could be diverted from inclinations which would be damaging to the happiness of others and of themselves.' Hij betoonde zich een groot voorstander van discipline. David Ricardo, een andere grootmeester van de liberale leer, verklaarde dat zekere strata van de samenleving dienden te worden opgevoed. Dat zou ze respect bijbrengen voor de eigendom van anderen. Voorts wenste hij het stemrecht te onthouden aan ongeletterden.

De Fransman Antoine-Nicolas Caritat markies de Condorcet schreef in 1794 in zijn boek *Sketch for a historical picture of the progress of the human mind*: 'By a suitable choice of syllabus and of methods of education, we can teach the citizen everything that he needs to know in order to be able to manage his household, administer his affairs and employ his labour and his faculties in freedom; and to know his rights and to be able to exercise them; to be acquainted with his duties and fulfil them satisfactorily; to judge his own and other men's actions according to his own lights and to be a stranger to none of the high and delicate feelings which honour human nature; not to be in a state of blind dependence upon those to whom he must entrust his affairs or the exercise of his rights; to be in a proper condition to choose and supervise them; to be no longer the dupe of those popular errors which torment man with superstitious fears and chimerical hopes; to defend himself against prejudice by the strength of his reason alone, and finally to escape the deceits of charlatans who would lay snares for his fortune, his health, his freedom of thought and his conscience under the pretext

of granting him health, wealth and salvation.... A well directed system of education rectifies natural inequality in ability. With greater equality of education there will be greater equality in industry and so in wealth.'

Dit opzettelijk uit zijn werk geciteerde lange stuk laat zien, hoe toepasselijk zijn woorden zijn voor de jonge landen van vandaag. Ook Wilhelm von Humboldt toonde zich een voorstander van goede geestelijke ontwikkeling van de burgers in algemene zin die hij met het begrip *Bildung* aanduidde.

Ik wees er al op dat het liberale gebouw rust op twee pijlers, een politieke en een economische. Lang geleden toonden de economen van de Zweedse school (o.a. Thorstein Veblen, Gunnar Myrdal en Knut Wicksell) al aan dat er een positieve correlatie bestaat tussen educatie en economische ontwikkeling. Hoe beter en breder de educatie in een land, hoe groter de economische ontwikkeling.

Ik maakte boven al melding van de interventie van Frits Bolkestein bij de presentatie van het in het begin van dit artikel vermelde boek. Zowel Hongkong als Singapore hebben, verklaarde hij, een hoge levensstandaard weten te realiseren zonder de aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen en zonder de toepassing van liberale denkbeelden. Hij had in dit verband ook Costa Rica kunnen noemen. Dat land heeft de hoogste levensstandaard van alle Zuid-Amerikaanse landen, ondanks het ontbreken van natuurlijke hulpbronnen. Het wordt tevens gelijkgesteld met Zwitserland voor wat betreft de democratische gezindheid van zijn burgers. Het percentage analfabeten bedraagt daar dan ook maar drie procent.

Bolkestein verzuimde daarbij echter twee dingen te vermelden. Eén: de door hem genoemde landen danken hun vooruitgang aan de educatie van hun burgers. Twee: men hoeft geen liberaal te zijn om een liberale gezindheid te bezitten en als een liberaal te handelen. Liberalisme is immers een gezindheid. Zodoende zijn Wim Kok en Tony Blair crypto-liberalen.

Met toename van de educatie pleegt de welvaart toe te nemen en hoe welvarender men is, hoe vatbaarder men wordt voor de adoptie van liberale idealen. Ook Francis Fukuyama kan worden verweten in zijn inmiddels

klassiek geworden artikel 'The end of history?', waarin hij de overwinning bejubelt van het liberalisme op alle andere ideologieën, dit belangrijke aspect over het hoofd te hebben gezien.

NOTEN

1. J. Locke, *Two treatises on civil government*, 1690.
2. J. Bentham, *An introduction to the principles of morals and legislation*, 1789.
3. A. Smith, *An inquiry into the nature and the cause of the wealth of nations*, 1776.
4. Volgens deze leer kunnen nieuwkomers altijd gebruik maken van de nieuwste vindingen. Gevestigde bedrijven moeten hun investeringen in de oude apparatuur eerst nog terugverdienen, alvorens zij kunnen overgaan tot introductie van de nieuwe technologie.
5. Na het overlijden van Forbes Burnham, de leider van

het straatarme Guyana, bleek deze een bedrag van meer dan 250 miljoen Amerikaanse dollars te hebben opzijgelegd voor een 'regenachtige dag'. De 2.500 paar schoenen van Imelda Marcos haalden de voorpagina's van de nieuwsbladen.

6. In Suriname werd het algemeen kiesrecht onder protest geslikt door de toenmalige politieke leiders die waarschuwden voor de gevolgen. In dat land heeft het algemeen kiesrecht evenals in bijna alle andere landen geleid tot politiek op etnische grondslag. Men stemt er niet voor de beginselen, maar voor mensen, waarmee men een zekere verwantschap heeft. En deze mensen zijn niet altijd de besten of meest bekwamen.

Dr. W. Donner is oud-hoogleraar economie en was werkzaam in verschillende Latijns-Amerikaanse landen.

DEMOCRATIE: HOE IS HET MOGELIJK?

S. W. COUWENBERG



De democratie heeft wereldwijd te kampen met een crisis. In Afrika, Latijns-Amerika en Centraal- en Oost-Europa is sprake van ernstige problemen bij de opbouw en verankering van democratie. Maar ook in het Westen lijkt zij in een crisissituatie terecht te zijn gekomen. Partijvorming op ideologische grondslag en partijen die beschikken over een helder gemarkeerde achterban behoren tot het verleden. De opkomst van rechts-radicalen partijen staat dan ook niet op zichzelf. Het isoleren van dergelijke partijen is echter slechts symptoombestrijding; veel relevanter is de aanpak van de teloorgang van het vertrouwen van de kiezer in de politiek. Hiervoor is een diepgaande democratische zelfkritiek vereist.

Democratie: hoe is het mogelijk? Goede vraag. Want al behoort democratie tegenwoordig tot de vanzelfsprekendheden van onze moderne samenleving, zij is op de keper beschouwd helemaal niet zo vanzelfsprekend. Is aan bepaalde maatschappelijke voorwaarden niet of onvoldoende voldaan, dan rest van die papieren democratie, waaraan men nog wel lippen dienst blijft bewijzen in de geest van Macchiavelli niet veel meer dan een mooie façade. De term 'democratie', zo merkte de Nederlandse historicus Von der Dunk eens op, behoort tot de troebelste in de bagage van politici die toch al aan troebele termen zo rijk is. Met dit begrip wordt in ieder geval veel demagogie gepleegd, evenals trouwens met termen als 'racisme' en 'fascisme'. 'Politieke taalmanipulatie' noemen we dat met een deftig woord.¹

In theorie gaan we ervan uit dat het politieke taalverkeer in westerse democratieën in tegenstelling tot autoritaire regimes plaatsvindt op basis van een vrije, redelijke en

open discussie. Maar ook in democratieën wordt het politieke taalgebruik doelbewust geregeld ten dienste van bepaalde politieke oogmerken. Tegenwoordig spreken we in dit verband van politiek correct en incorrect taalgebruik. Bekende taalmiddelen ter beïnvloeding van het politieke taalverkeer zijn bijv. eufemismen, creatie van taboes en de signaalfunctie die aan bepaalde termen gegeven wordt om zodoende een emotionele reactie in positieve of negatieve zin op te roepen. Termen als 'links' en 'rechts' zijn daarvan bekende voorbeelden. Wie bij een bepaalde partij of club wil behoren, moet zich uiteraard voegen naar de daarin geldende taalregeling. Het begrip democratie wordt vaak ook gebruikt ten dienste van bepaalde politieke oogmerken, hetzij om daarmee een weinig democratische praktijk te verhullen, hetzij om tegenstanders in diskrediet te brengen door hun democratische gezindheid in twijfel te trekken.

De Europese Unie presenteert zich als een waardengemeenschap met de democratische rechtsstaat als centrale waarde. Daaraan is vaak de verwachting verbonden dat we hier dankzij onze democratische orde het machtsprobleem in principe onder controle gebracht hebben. Maar tussen democratische pretenties en de democratische praktijk gaapt steeds een zekere kloof. Wil een democratische orde wortel schieten, dan dient ook voldaan te zijn aan bepaalde maatschappelijke randvoorwaarden. Alvoers daarop in te gaan, eerst de vraag: wat verstaan we onder democratie? Een definitie vooraf is nodig om te voorkomen dat we naast elkaar heen praten, als we het over democratie hebben.

DEMOCRATIE IN FORMELE EN MATERIËLE ZIN
Ik ga daarbij uit van de klassieke definitie van Abraham Lincoln en versta derhalve onder democratie een bewind

van, voor en door, d.w.z. met instemming van, het volk. In een klassiek-liberale opvatting van democratie wordt die instemming gereduceerd tot het recht van burgers hun volksvertegenwoordigers te kiezen die in hun naam al die besluiten nemen die zij in het algemeen belang achten. In een pragmatisch-liberale opvatting wordt tot die instemming ook het recht van burgers gerekend in het proces van besluitvorming zonnodig te interveniëren via directe vormen van democratie zoals referenda en volksinitiatief.

Democratie in liberale zin wordt operationeel gemaakt door de implementatie van de volgende beginselen: erkenning van volkssoevereiniteit, d.w.z. het volk als bron van alle legitieme macht en als uitvloeisel daarvan de erkenning van politieke grondrechten; overheidsbestuur met een representatief karakter; een systeem van *checks and balances*, dus van machtsspreiding en -controle; en een openbare verantwoording van alle politieke machtsuitoefening met het algemeen belang als gedemocratiseerd staatsdoel. In een formele of instrumentele opvatting van democratie is van democratie sprake, als die beginselen formeel erkend zijn. Men kijkt dan niet verder dan de formeel-juridische structuren en procedures, waarin democratische beginselen verankerd zijn. Een partij of regime is in deze zienswijze ondemocratisch, als deze beginselen niet formeel beleden worden.

In een materiële opvatting kijkt men ook naar de praktische realisatie ervan. Democratie is in die optiek een proces dat in verschillende gradaties gestalte krijgt, te weten naar de mate, waarin democratische beginselen in de politieke werkelijkheid gerespecteerd en geëffectueerd worden. En dat hangt uiteraard in sterke mate af van de maatschappelijke context, waarin een formeel democratisch stelsel functioneert. Democratie is in deze opvatting dus geen rustig bezit, verankerd in een juridische tekst, maar een permanente opgave ter realisering en instandhouding van de maatschappelijke voorwaarden die nodig zijn voor een effectieve werking van democratische principes. Want democratie heeft te maken met de meest problematische opgave in het beschavingsproces, te weten het reguleren en beteugelen van machtsprocessen in dienst van de samenleving als geheel en dus het

voorkomen of tegengaan van repressie en machtsmisbruik. En dat dat zo'n probleem is, heeft te maken met de corrumperende werking die inherent is aan alle machtsuitoefening en met de bekende ijzeren wet van de oligarchie die ertoe leidt dat macht telkens weer de neiging heeft samen te trekken in handen van weinigen. De morele imperfectie van de mens, zijn neiging tot het kwade, manifesteert zich vooral, zodra machtsposities in het geding zijn. Macht, zo constateerde de bekende Peruaanse schrijver en presidentskandidaat in Peru in 1990, Vargas Llosa, haalt de slechtste eigenschappen in de mens naar boven. Ook democratie blijkt in de praktijk derhalve geen afdoende remedie te zijn tegen die corrumperende werking van macht en onttaardt altijd in meer of mindere mate.

PROBLEMATIEK VAN DEMOCRATIE ALS WESTERS IDEOLOGISCH EXPORTPRODUKT²

Wat zijn nu die maatschappelijke voorwaarden die vervuld moeten worden voor een effectieve werking van democratische beginselen? Laat ik dat toelichten aan de hand van actuele problematiek. In het kader van onze westerse beschavingsmissie - een gesecculariseerde versie van het christelijke messianisme, waarin we uitgaan van de universele betekenis, de universele toepasbaarheid van onze westerse beginselen en waarden - is democratie sinds lang een westers ideologisch exportproduct. Toen het kolonialisme ten einde liep, hebben we onze westerse democratische beginselen ten voorbeeld gesteld aan de nieuwe postkoloniale staten in Azië en Afrika. En onder westerse invloed zijn die staten veelal gestart op basis van een democratische grondwet in westerse zin. Maar spoedig zijn daar bijna overal autoritaire regimes ontstaan, waarin politieke macht gemonopoliseerd is geraakt in handen van een bepaalde politieke of militaire elite. En achteraf gezien is dat zeer wel verklaarbaar. Zo missen die staten vaak nog een voldoende mate van stabiliteit en nationale samenhang. In de politieke cultuur werken autoritaire bestuurstradities uit de koloniale periode nog sterk na, zodat een democratische gezindheid onder politieke en ambtelijke elites geen of nauwelijks een voedingsbodemp vindt. En er gaapt ook een diepe kloof tussen een kleine, veelal westers geschoolde maatschappelijke elite aan de top en een weinig ontwikkelde en politiek

passieve massa aan de basis die niet of onvoldoende wordt overbrugd door een politiek-actieve middenklasse. Een belemmerende factor is zeker ook een zodanige cumulatie van nijpende problemen dat democratische besluitvorming heel problematisch is.

In de jaren negentig zijn die autoritaire regimes in Afrika wel in diskrediet geraakt en is daar onder westerse invloed een meerpartijenstelsel geïntroduceerd. Maar wil dat goed kunnen functioneren, dan is daar een pluralistische politieke cultuur voor nodig, evenals een maatschappelijk draagvlak in de vorm van een ontwikkelde middenklasse die de tribale grenzen doorbreekt en daar ontbreekt het helaas nog teveel aan. Zuid-Afrika heeft na de val van het apartheidsbewind een grondwet gekregen, waarop uit democratisch oogpunt niets valt aan te merken, maar ook daar wijkt de politieke praktijk steeds meer af van de officieel beleden democratische beginselen. En ook in dit geval is dat niet zo verwonderlijk, want de nieuwe heersende elite aldaar ontbreekt het nog teveel aan een authentieke democratische gezindheid. 'In the long run', aldus Helen Suzman, tijdens het apartheidsregime in het Zuid-Afrikaanse parlement een eenzaam bestrijdster van apartheid, 'in the long run, consolidating democracy may prove to be more difficult than opposing apartheid.'³

De hier geschetste problematiek deed zich al eerder voor in Latijns-Amerika. De postkoloniale staten hebben daar in de negentiende eeuw het presidentiële stelsel van de Verenigde Staten formeel overgenomen. Maar in de praktijk week dat sterk af van het Noord-Amerikaanse politieke model vanwege opnieuw een geheel andere politieke cultuur, waarop koloniale en feodale tradities een sterk stempel bleven drukken en waarin de krijgsmacht zich een bepaalde politieke rol kon toeëigenen als politieke stabilisatiefactor en arbiter bij conflicten binnen de traditionele maatschappelijke elites. De politieke ontwikkeling is daar dan ook regelmatig onderbroken door militaire interventies en regimes.

Na de Koude Oorlog hebben westerse politieke elites onze westerse democratische principes opnieuw geëxporteerd, nu naar de postcommunistische landen in Mid-

den- en Oost-Europa. Formeel kan men daar sindsdien zeker spreken van nieuwe democratieën in westers-liberale zin. Ik zeg nadrukkelijk in westers-liberale zin, want de communistische regimes aldaar hadden formeel ook een democratische grondslag, maar dat was een geheel andere, socialistische democratie vanwege de socialistische beginselen, waarop die regimes gebaseerd waren en waaraan zij de pretentie ontleenden dat zij daarmee een hoger stadium van democratische ontwikkeling hadden bereikt. Maar evenals in postkoloniale staten zijn democratische beginselen in postcommunistische landen vaak ondergeschikt geraakt aan de machtsaspiraties van de nieuwe heersende politieke en economische elites. In de literatuur spreekt men in al die gevallen dan ook van 'façade'- of 'quasi-democratieën'.⁴

In een recente artikelenserie over de nieuwe democratieën in Midden- en Oost-Europa in *Trouw* wordt een ontluisterend beeld geschetst van de politieke praktijk aldaar. Overal heeft de politiek een heel slecht imago gekregen. Je mag zeggen wat je wilt, maar het haalt allemaal niets uit, zo wordt in brede kringen gedacht. Zelfs in de Tsjechische democratie, waaromtrent men in theorie nog de meeste verwachtingen mocht koesteren, hebben intellectuelen de noodklok geluid in een manifest getiteld 'Impuls '99', dat niet alleen in naam sterk doet denken aan het roemruchte *Charta '77* van Havel c.s. Ook daar is er weinig of geen vertrouwen meer in de politiek en de politieke klasse. Die is, zo vinden de meeste kiezers, alleen nog maar bezig met machtsspelletjes en zakkenvullen. De prille Tsjechische democratie, aldus die Impuls '99-groep, dreigt een zachte dood te sterven vanwege een chronisch gebrek aan publiek debat. En ook de Tsjechische rechtsstaat functioneert nog heel gebrekkig als gevolg van de nawerking van eeuwenoude tradities uit de Donaumonarchie.

Het gaat hier voorlopig om niet meer dan journalistieke observaties. Het is daarom goed te vermelden dat een prominent Amerikaanse politicoloog als Herbert Kitschelt optimistischer is over de nieuwe democratieën in Midden- en Oost-Europa, al typeert hij hen wel als 'biefstuk'- of 'worstdemocratieën'. Er is z.i. niettemin een vrij breed maatschappelijk draagvlak voor deze democra-

tieën. Wel maakt hij daarbij een voorbehoud voor Roemenië en Macedonië. En voor Rusland en Wit-Rusland geldt zijn optimisme in het geheel niet.⁵ En terecht. Daar ontwikkelt zich namelijk onder het mom van een formele democratie een nieuw autoritair regime met een sterk nationalistische oriëntatie. Een politieke ontwikkeling in democratische richting stuit hier nog steeds op de nawerking van een eeuwenoude politieke cultuur met sterk autoritaire trekken die tijdens het communistische interregnum slechts in een nieuw ideologisch jasje werd gestoken. Het Westen heeft dit land nu terecht opgegeven als democratisch zendingsgebied, constateert *NRC Handelsblad* na de verkiezing van Vladimir Poetin tot tweede president van Rusland. Maar we moeten dan ook geen krokodillentranen plengen, als onze westerse waarden daar binnenkort onder druk komen te staan. Aldus dit blad.⁶ Dit zien we al voor onze ogen gebeuren met openlijke intimidatie van de vrije pers.

Laten we in dit verband ook niet vergeten hoe het autoritaire nazi-regime in Duitsland zich op legale wijze kon ontwikkelen binnen het kader van de formeel door en door democratische grondwet van de Weimar-Republiek. Dat dit eerste democratische experiment op Duitse bodem mislukt is, was het gevolg van een complex van factoren zoals ook hier de sterke nawerking van diepgewortelde autoritaire tradities in de politieke cultuur en samenleving. Dat had o.a. tot gevolg dat de Rijksdag sinds 1930 steeds meer afstand deed van zijn democratische rechten ten gunste van de Rijkspresident en het kabinet. Bijzondere historische factoren speelden daarnaast een belangrijke rol, met name de subversieve effecten op de prille Duitse democratie van het ongelukkige vredesverdrag van Versailles, hand in hand met economische factoren zoals de excessieve inflatie van de jaren twintig en de daarop volgende economische crisis van de jaren dertig.⁷

DEMOCRATISCHE ONTWIKKELING IN DE EU
Hoe staat het tot slot met de maatschappelijke voorwaarden voor de democratische ontwikkeling in de Europese Unie? In bepaalde opzichten zijn die heel goed. Er is een grote mate van politieke stabiliteit, een ontwikkelde en mondige middenklasse en een grote en nog steeds groeiende welvaart, waarmee veel problemen kunnen

worden afgekocht. Met de uitbreiding van de Europese Unie naar Midden- en Oost-Europa hoopt men daar ook de democratische ontwikkeling voorgoed veilig te kunnen stellen. Toch is er ook hier veel onvrede over de democratische praktijk. Ook hier gaapt een niet geringe kloof tussen officieel beleden democratische beginselen en de democratische praktijk als gevolg van een reeks van factoren die er toe leiden dat de maatschappelijke en culturele context, waarin Europese democratieën functioneren sterk veranderd is. De ontwikkeling van onze democratieën is nauw verweven met die van de nationale staat. Welnu, die staat boet in onze tijd meer en meer aan gezag en invloed in door economische en culturele globaliseringsprocessen en voortschrijdende Europese integratie. Er zijn auteurs die menen dat democratie buiten het politieke kader van de nationale staat niet of nauwelijks te realiseren valt. Hoewel de Europese Unie nieuwe staten die willen toetreden met name toetst aan onze democratische beginselen en Oostenrijk onlangs nog tot de orde riep vanwege een regeringswisseling die gevaarlijk geacht wordt voor de democratische ontwikkeling aldaar, beantwoordt die Europese Unie zelf in geen deele aan fundamentele democratische beginselen. Op Europees niveau is een democratie m.i. alleen te realiseren in een federaal georganiseerd Europa, maar zo'n Europa stuit op zeer grote weerstanden.

In Nederland wordt onze monarchie periodiek ter discussie gesteld, omdat zij op gespannen voet zou staan met elementaire democratische beginselen. Dat is op zichzelf juist. De monarchie is in een democratie een *Fremdkörper*. Dat we daaraan desondanks vasthouden is hoofdzakelijk om pragmatische redenen. Al ben ik zelf voor verdere terugdringing van alle politieke invloed van het koningschap⁸, toch wordt het democratisch functioneren van onze formeel-democratische staten veel meer bedreigd door de verplaatsing van politieke beslissingsmacht van gekozen politici naar andere machtscentra zoals het samenspel van ambtelijke instanties en invloedrijke belangengroepen en in internationaal verband de Europese bureaucratie, het Europese lobbywezen, het internationaal opererende bedrijfsleven en financieringskapitaal.⁹ De Franse diplomaat Jean-Marie Guéhenno heeft in verband hiermee in een veelbesproken boek zelfs

al het einde van de democratie aangekondigd.¹⁰

De ontwikkeling van onze democratieën is ook nauw verbonden met partijvorming op ideologische grondslag en met een duidelijk gemarkeerde eigen achterban als maatschappelijk draagvlak. Die situatie is inmiddels sterk veranderd. Veel kiezers zijn zwevende, evenals politieke partijen. De meeste ervan zijn losgeraakt van hun oorspronkelijke ideologische wortels en zijn daardoor bijzonder wendbaar geworden. Zij verschieten makkelijk van politieke kleur, als dat opportuun is. In de huidige cultuur is er op tal van terreinen sprake van een crisis rond woord en beeld. Representeren ze nog iets, hebben ze ons nog iets te zeggen? Die representatie-crisis wordt niet alleen gesignaleerd op het terrein van de religie, de kunst en de media, maar ook op het terrein van de partijpolitiek.¹¹ Gaat het daar nog over iets reëls, of wordt met allerlei ongrijpbaar geworden cliché's uit het voorbije ideologische tijdperk alleen nog een politiek schimmenspel opgevoerd ter instandhouding van de status quo? Wie of wat vertegenwoordigen politieke partijen nog? Een teken aan de wand is in dit verband, zeker in een land als Nederland, een verdere aanzienlijke daling van het ledental van politieke partijen. Nog slechts 2,5% van de bevolking is daar lid van een partij. Voorts is er de problematiek van partijfinanciering. In tal van westerse democratieën heeft die al geleid tot tal van corruptie- en fraudeschandalen.

Gevoegd bij de ontideologisering der politieke verhoudingen en de verplaatsing van de politiek, is het niet overdreven te zeggen dat de partijpolitiek in een ernstige crisis verkeert. In plaats van in de maatschappij gewortelde organisaties die optreden als intermediair tussen staat en maatschappij, worden partijen meer en meer een onderdeel van het staatsapparaat en boeten zij mede daardoor in aan politieke identiteit. Politiek en openbaar bestuur komen zodoende in handen van een gesloten politieke en bureaucratische klasse en krijgen het karakter van een *closed shop* vergelijkbaar met de *closed shop*-traditie van de Britse vakbonden. Het legitimiteitsverlies van traditionele partijen, hand in hand met hun geprivilegieerde status en politieke macht maakt de huidige representatieve democratie bijzonder kwetsbaar. Het leidt ertoe dat het

grote publiek vaak geneigd is te geloven dat de politieke klasse meer bezig is eigen belangen te dienen en voorkeuren te volgen dan die van de bevolking. Georganiseerd vertrouwen tussen kiezers en gekozenen - de essentie van een representatieve democratie - maakt daardoor plaats voor het tegendeel: structureel onderling wantrouwen en vervreemding. Bijna overal is sprake van een te loorgang van vertrouwen in politiek en politici.¹²

RECHTS RADICALISME: ISOLEREN OF INKAPSELEN ?

Voor de vitaliteit van onze democratische samenleving is een kritische en strijdbare oppositie een onontbeerlijke voorwaarde. De vervulling van die taak behoort tot de essentie van de theorie en praktijk van onze liberale democratie. Dit politieke stelsel blijft alleen vitaal, responsief en flexibel bij de gratie van permanente zelfkritiek. In Duitsland geldt de oppositierol niet voor niets als element van de liberaal-democratische basisorde. Zij maakt daar als zodanig zelfs deel uit van de onaantastbare kern van de grondwet. Maar door een reeks van factoren is die oppositiefunctie in de tweede helft van de twintigste eeuw steeds meer in verval geraakt.¹³ In de jaren zestig is zij tijdelijk overgenomen door een links-radicale tegenbeweging, maar die bleek niet veel meer te zijn dan een strovuur. Nu is het een rechts-radicale tegenbeweging die zich in een aantal Europese democratieën die functie in zekere mate tracht toe te eigenen. Zij is een laatste uitloper van de links-rechts-polarisatie die de politieke verhoudingen in Europa zo lang heeft beheerst, maar nu met het proces van ontideologisering en verzakelijking van de politiek sterk in verval is geraakt. Wat nu nog voor links doorgaat, is in feite in vergaande mate deel geworden van de gevestigde orde en de daarmee verbonden machtsverhoudingen.

Als politiek-ideologisch alternatief stelt het rechtse radicalisme overigens weinig voor. Zijn succes is hoofdzakelijk te danken aan de crisis van de traditionele partijpolitiek en de populistisch-opportunistische wijze, waarop ingespeeld wordt op bepaalde politieke onlustgevoelens. Ik vraag me in dit verband wel af, of het zo verstandig is het rechtse radicalisme continu politiek te isoleren. Die isoleringstactiek heeft de westerse politiek aanvankelijk ook gehanteerd ter bestrijding van het communisme in

de eerste fase van de Koude Oorlog. Sinds de jaren zestig is de westerse politiek daar echter steeds meer op terug gekomen en heeft men gekozen voor een tweesporenbeleid: politiek-ideologische bestrijding van het communisme, hand in hand met bereidheid tot dialoog en samenwerking waar mogelijk. Die opstelling is heel effectief gebleken. In de Tweede Kamer in Nederland heeft die kentering er zelfs toe geleid dat daar een van de zalen vernoemd is naar een prominent communistisch Tweede Kamerlid.

In de jaren zestig en zeventig is die tactiek ook toegepast op het toenmalige linkse radicalisme van de culturele revolutie. Afgezien van de *Rote Armee Fraktion* in Duitsland is zij ook in dat geval redelijk geslaagd. Het linkse radicalisme is namelijk vrij spoedig ingekapseld en ont-radicaliseerd. Het symbool van dat radicalisme in Europa, Cohn-Bendit, werd vorig jaar door anarchistische studenten van de Universiteit van Parijs-Nanterre, waar in 1968 de studentenrebellie uitbrak, gehoord als symbool van die geslaagde inkapseling in dat eens door hem zo fel bestreden politieke establishment. 'Repressieve tolerantie' noemde de linkse filosoof van de jaren zestig, H. Marcuse, deze tactiek.¹⁴ Waarom leren we hier niet van? Waarom die beproefde tactiek van repressieve tolerantie ook niet toepassen op het rechtse radicalisme?

Met alleen dat rechtse radicalisme te bestrijden en te isoleren, blijft men in ieder geval steken in symtoombestrijding. Wat primair moet worden aangepakt, is het teloorgaan van het vertrouwen van veel kiezers in de politiek, in het bijzonder in de traditionele partijpolitiek. Bestrijding van extreem-rechtse tendenties dient derhalve hand in hand te gaan met democratische zelfkritiek. We maken momenteel de overgang mee naar een nieuw politiek tijdperk, waarin de politieke verhoudingen en de politieke ontwikkeling niet langer bepaald worden door ideologische motieven. Daardoor worden we met nieuwe vragen geconfronteerd, o.a. met de vraag, of de crisis van de traditionele partijpolitiek niet noopt tot ontwikkeling van nieuwe vormen van democratische representatie en participatie. In Nederland is die vraag al sinds de jaren zestig aan de orde. Maar gevestigde politieke verhoudingen op een nieuw spoor zetten, dat is

een moeizaam proces dat heel veel tijd en energie vergt en vooral veel frustratie en tolerantie.

NOTEN

1. S.W. Couwenberg, 'Taalmanipulatie als politiek wapen', in: *Liberaal Reveil*, no.4, augustus 1999, pp.164-168.
2. Zie voor deze problematiek: S.W. Couwenberg, *Gezag en vrijheid*, Tjeenk Willink, Zwolle 1991, pp.142-148.
3. Zie hiervoor: R.W. Johnson en D. Welsh, *Ironic victory. Liberalism in post-liberation South Africa*, Oxford University Press, Kaapstad 1998.
4. Zie o.a.: S.E. Finer, *Comparative government*, 1970, pp.122-127.
5. Ontleend aan M. Davelaar en M. Hurenkamp, 'Gouden eeuw van de democratie is voorbij', in: *De Helling*, no. 1, 2000.
6. Zie: hoofdartikel *NRC Handelsblad*, 27 maart 2000.
7. Zie o.a.: K.D. Bruhens, *Die Auflösung der Weimarer Republik*, 5. Aufl. 1971.
8. Zie: S.W. Couwenberg, 'Einde van de monarchie?', in: *Liberaal Reveil*, no.5, oktober 1998, pp.182-190.
9. Zie: P.Thoenes, *De elite van de verzorgingsstaat*, 1961, pp.139-165 en M. Bovens e.a., *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*, Wiardi Beckman Stichting 1995.
10. J.M. Guéhenno, *La fin de la démocratie*, Flammarion, Paris 1993.
11. Zie: J.N. Bulhof en R. van Riessen (red.), *Als woorden niets meer zeggen. De crisis rond woord en beeld in de huidige cultuur*, Kok Agora, Kampen 1995.
12. Zie o.a.: Trilateral Commission, *Revitalizing trilateral democracies*, September 1995.
13. Zie: S.W. Couwenberg (red.), *De strijd gaat voort! Liberalisme als heersende ideologie en bron van nieuwe strijd*, Agora, Baarn i.s.m. Civis Mundi, Rotterdam 1999, pp.12-17.
14. H. Marcuse, *One-dimensional man: The ideology of industrial society*, 1964.

Prof.dr. S.W. Couwenberg is emeritus hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en hoofdredacteur-directeur van het tijdschrift Civis Mundi.

DE KRUISTOCHT TEGEN JÖRG HAIDER

De VVD, de Liberale Internationale en de FPÖ

GERRIT VOERMAN



Begin dit jaar trad de Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) toe tot de regering van Oostenrijk. Hoewel de partij zichzelf als liberaal betitelt, wordt zij alom beschouwd als rechts-extremistisch. De overige lidstaten van de Europese Unie reageerden verontwaardigd op het aan de macht komen van een extreem-rechtse partij in een lidstaat: met de instelling van een politieke boycot deden zij Oostenrijk in de ban.

Sommigen in de VVD zullen deze strafmaatregelen tegen het Alpenland een déjà vu-gevoel hebben gegeven. In 1979 was de - toen al omstreden - FPÖ toegetreden tot de Liberale Internationale. In 1985 begonnen de Nederlandse liberalen hun pogingen om de Oostenrijkers weer uit deze organisatie te zetten. In onderstaande beschouwing wordt een overzicht gegeven van deze kruistocht van de VVD tegen de FPÖ die in 2000 met de op initiatief van de liberale minister Van Aartsen door de Nederlandse regering overgenomen sancties een onverwacht vervolg heeft gekregen.¹

DE VVD EN DE LIBERALE INTERNATIONALE
In april 1947 werd in Oxford door vooraanstaande liberalen uit negentien landen de Liberale Internationale opgericht. Deze organisatie was een reactie op de geleidelijk weer op gang komende internationale socialistische samenwerking (waaruit later de Socialistische Internationale zou ontstaan). Zij wenste liberalen uit de hele wereld te verenigen. In Nederland vond haar appèl slechts ten

dele weerklank. Op persoonlijke titel trad een aantal Nederlandse liberalen toe, maar de in januari 1948 opgerichte VVD hield zich afzijdig. Struikelblok voor toetreding was het lidmaatschap van de West-Duitse Freie Demokratische Partei (FDP). Ondanks veelvuldige verzoeken om zich in de rijen van de Internationale te scharen, zouden de Nederlandse liberalen in de jaren vijftig schitteren door afwezigheid.²

De bezwaren die binnen de VVD tegen de Duitse liberalen bestonden, waren bepaald niet gering. Vooral het feit dat nogal wat ex-nazi's een goed heenkomen in de FDP hadden gezocht en dat sommigen van hen tot leidende posities in enkele deelstaten van de Bondsrepubliek waren doorgedrongen, zat de VVD hoog. Samen met uiterst behoudende liberalen leken deze lieden de FDP als dekmantel te benutten voor hun nationalistische streven.³ 'De FDP is niet geheel vrij van nationaal-socialistische smetten', aldus VVD-leider P.J. Oud aan het begin van de jaren vijftig, nadat deze partij zich over de negatieve opstelling van de Nederlanders had beklagd. Pas in 1960 herzagen de Nederlandse liberalen hun mening. Partijsecretaris D.W. Dettmeijer, die het congres van de Internationale in West-Berlijn had bijgewoond, bracht een positief rapport uit. De FDP kon de toets van de liberale kritiek weer doorstaan, waarna de VVD tot toetreding besloot. In het internationale gezelschap werd de partij als het verloren schaap binnengehaald. De gunstbewijzen waren niet van de lucht: zo werd Oud al snel tot beschermheer van de Internationale benoemd en congresseerde het gezelschap in 1962 in Den Haag. E.H.

Toxopeus, politiek leider van de VVD in de jaren zestig, was van 1966 tot 1970 voorzitter van de Internationale.

DE TOETREDING VAN DE FPÖ TOT DE LIBERALE INTERNATIONALE

Aan het onbekommerde lidmaatschap van de VVD van de Liberale Internationale kwam in 1985 een einde, toen de FPÖ in opspraak raakte. Wat de Nederlandse liberalen in de jaren vijftig hadden willen vermijden, deed zich nu voor: men bevond zich in het gezelschap van een zich liberaal noemende partij die volgens vooraanstaande VVD-ers nationaal-socialistische trekken vertoonde en waarvan de leiding bovendien met extreem-rechts flirtte.⁴

De FPÖ was in 1979 op het congres van de Internationale in Ottawa lid geworden. Geheel vanzelf was dit niet gegaan, omdat er al geruime tijd twijfels leefden ten aanzien van haar liberale gehalte - ook bij de Nederlandse liberalen. Met name partijvoorzitter F. Peter stond slecht aangeschreven, sinds hij na beschuldigingen van nazi-jager S. Wiesenthal had toegegeven tijdens de Tweede Wereldoorlog als officier te hebben gediend in een beruchte SS-brigade.⁵

Toen de FPÖ aan het einde van de jaren zeventig om toelating verzocht, besloot de Executive - het bestuur van de Internationale - eerst een onderzoek in te stellen naar de handel en wandel van de Oostenrijkse partij. Met een verklaring van 'geen bezwaar' kwam de delegatie uit Wenen terug: Peter had aangekondigd zich terug te trekken en het program van de FPÖ werd na grondige bestudering zuiver op de graat bevonden. Vervolgens besloot de Executive unaniem, met de instemming van de Nederlandse vertegenwoordigers (onder wie F. Bolkestein en H.P. Talsma) de blokkade van de FPÖ op te heffen. Slechts de Zweedse en Finse liberalen onthielden zich van stemming.⁶

Nadat het Oostenrijkse lidmaatschap jarenlang geen echte problemen had opgeroepen, raakte het in 1985 omstreden. Aanleiding was de hartelijke ontvangst in januari van de uit Italiaanse gevangenschap ontslagen oorlogsmisdadiger W. Reder door de Oostenrijkse liberale minister van Defensie F. Frischenschlager. Het schandaal werd nog groter, toen de populistische Jörg Haider, de *coming man* in de FPÖ, uitsprak dat Reder als soldaat 'niet meer dan zijn plicht' had gedaan en dat deze dus niet als

een oorlogsmisdadiger, maar als een krijgsgevangene moest worden beschouwd.⁷

De VVD was door deze gebeurtenissen verbijsterd. Tot overmaat van ramp bleek ook nog dat de omstreden Peter weer was teruggekeerd in de voorste rijen van de FPÖ, ditmaal als voorzitter van de parlamentsfractie. De Nederlandse liberalen zwengelden daarop in de Internationale de discussie aan over de vraag, of de FPÖ nog wel langer deel kon blijven uitmaken van deze organisatie. Buitenland-secretaris A.M. Struick van Bemmelen bepleitte tijdens een vergadering van de Executive in mei 1985 in Reykjavik een onderzoek naar de politieke inborst van de Oostenrijkse zusterpartij. Zover wilde de Executive echter niet gaan; wel werd Wenen de organisatie van het volgende internationale liberale congres ontnomen.⁸ In een verklaring waarin de Reder/Frischenschlager-affaire werd veroordeeld, riep de Executive de liberalen waar ook ter wereld op 'to fight any trace of sentiments of the kind that once cleared the way for the Nazis.'⁹

Ontevreden met de handelwijze van de Executive hield Van Bemmelen - door J. Huf, de Weense correspondent van *De Telegraaf* van documentatie voorzien - de Oostenrijkse liberalen nauwlettend in de gaten. De druppel die voor de VVD de emmer deed overlopen was de wisseling van de wacht in de Oostenrijkse partijtop in september 1986: de onberispelijke partijleider N. Steger werd vervangen door de ambitieuze Haider. Deze multimiljonair had 'zijn fortuin te danken aan door zijn familie in 1938 op illegale manier verkregen bezittingen van Joden', aldus *Vrijheid en democratie*.¹⁰ In de herfst stelde Van Bemmelen opnieuw het lidmaatschap van de FPÖ aan de kaak. De Executive vond de situatie nu ook dermate ernstig dat zij overging tot de instelling van een 'Fact-Finding Group'. Deze diende na te gaan, of de koers van de FPÖ nog wel met de liberale beginselen strookte. Voor Van Bemmelen hoefde deze procedure, waarvoor hij zich een jaar geleden nog sterk had gemaakt, niet meer: hij wilde meteen drastische maatregelen. Zijn voorstel om de FPÖ onmiddellijk te schorsen kreeg echter onvoldoende ondersteuning.

HET BLAUWBOEK VAN PARTIJSECRETARIS VAN DEN BERG

De onderzoeksc commissie, waarin namens de VVD partij-

secretaris W.J.A. van den Berg zitting had, voerde haar opdracht uit tijdens de campagne voor de Oostenrijkse parlementsverkiezingen die in november werden gehouden. Haar onderzoek concentreerde zich op de persoon van partijvoorzitter Haider, wiens verkiezingscampagne nota bene eindigde in Braunau-am-Inn, de geboorteplaats van Hitler. In de conclusies van het rapport werd Haider vrijgepleit van extreem-rechtse of neonazistische opvattingen. De commissie voegde er echter in één adem aan toe dat men de Oostenrijkse partijleider evenmin op veel liberale uitingen had kunnen betrappen. Wat het program van de FPÖ betreft - een ode aan de in Nederlandse ogen dubieuze deugden als 'Volkstum' en 'Heimatliebe' - kwam men tot het oordeel dat het nationale bestanddeel op zijn minst net zo belangrijk was als het liberale element.¹¹ Van den Berg ging in zijn oordeel veel verder dan de onderzoekscommissie. Hij had zich in Oostenrijk grotendeels aan het officiële program onttrokken en was zijn eigen weg gegaan. Zo voerde hij onder andere gesprekken met Wiesenthal. Op basis van zijn bevindingen kwam Van den Berg tot een aanzienlijk hardere stellingname die hij neerlegde in *het Blauwboek Oostenrijk 1945-1986*. Een belangrijk deel van dit document had als basis voor het officiële rapport gediend. Van den Bergs bevindingen werden echter wat afgezwakt om alle commissieleden op één lijn te kunnen krijgen.¹²

De inhoud van het Blauwboek, dat niet in de partij zelf werd verspreid, lekte snel uit naar de pers. Volgens Van den Berg vormde het partijprogram van de FPÖ een bonte mengeling van liberale en nationalistische (soms bijna fascistische) punten. Voor de opportunistische Haider had hij geen goed woord over. 'Hem liberaal te noemen, zou hetzelfde zijn als de componist Richard Strauss toe te dichten een aanhanger te zijn van de atonale richting in de muziek.' Van den Berg rekende het de eerste man van de FPÖ met name aan dat hij altijd een ondubbelzinnige veroordeling van het Oostenrijkse aandeel in de Tweede Wereldoorlog uit de weg was gegaan.¹³

In zijn eindoordeel ontzegde Van den Berg de FPÖ het recht zich liberaal te noemen. Zonder er doekjes om te winden, kenschetste hij in het Blauwboek de Oostenrijkse zusterpartij zelfs als 'fascistoïde'. Hij kon zich moeilijk voorstellen dat de VVD 'nog één dag langer wil samenkomen met vertegenwoordigers van de FPÖ, ja met hen

onder één dak wil verblijven.' Wanneer het bestuur van de Liberale Internationale niet tot uitsluiting zou overgaan, zou dit volgens Van den Berg waarschijnlijk tot een scheuring van de organisatie leiden. De opvattingen van de VVD-secretaris kwamen in feite neer op het kernachtige 'zij eruit of wij eruit', een standpunt dat secretaris-buitenland Van Bemmelen al eerder had ingenomen. Dat de Oostenrijkers dienden op te krassen uit de Internationale stond voor Van den Berg als een paal boven water. Hij noemde het een blunder van de eerste orde dat het überhaupt ooit tot een Oostenrijks lidmaatschap had kunnen komen - een stil verwijt aan zijn partijgenoten die in 1979 hun stem niet hadden verheven.

DE VVD IN DE AANVAL

Het hoofdbestuur van de VVD nam begin 1987 de lijn van Van den Berg en Van Bemmelen over en sprak uit dat 'voor de FPÖ in de Liberale Internationale geen plaats hoort te zijn.' De handel en wandel van de Oostenrijkers zou niet stroken met het liberalisme. Het hoofdbestuur besloot dat de VVD in de eerstkomende vergadering van de Executive haar tanden zou laten zien. Binnen de partij was overigens niet iedereen ingenomen met deze strijd-lustige en onverzoenlijke opstelling. Zo was de 'Groep Nederland binnen de Liberale Internationale' voorstander van een zachtere aanpak, gericht op de versterking van de liberale vleugel van de FPÖ.¹⁴

Niettemin vertrok partijvoorzitter L. Ginjaar in februari naar de vergadering van de Executive in Parijs, waar het rapport van de onderzoekscommissie werd besproken om de uitsluiting van de FPÖ te bepleiten. Van Bemmelen bleef thuis, omdat hij naar eigen zeggen zich niet langer wilde encanaileren met het 'Oostenrijkse rapalje'.¹⁵ In de Franse hoofdstad zag Ginjaar er echter vanaf het royementsvoorstel - zoals afgesproken - in te dienen. De meeste andere lid-partijen zagen geen aanleiding de Oostenrijkers de deur te wijzen. Een tweederde meerderheid in de Executive die voor uitsluiting noodzakelijk was, leek Ginjaar niet haalbaar. Hij gunde de FPÖ niet het genoegen de VVD in het stof te zien bijten en ging akkoord met het voorstel om de lid-partijen vragen te laten opstellen die door Haider zouden worden beantwoord.¹⁶

Teruggekomen uit Frankrijk kwam de VVD-voorzitter

onder vuur te liggen van Van Bemmelen, die vond dat Ginjaar zich te lankmoedig had opgesteld. Toen het hoofdbestuur het voorstel van Van Bemmelen afwees om alle activiteiten van de VVD binnen de Liberale Internationale tijdelijk op een zacht pitje te zetten en de betaling van de jaarlijkse contributie (ongeveer dertigduizend gulden) te bevriezen, was voor de buitenland-secretaris de maat vol. Uit protest tegen wat hij als een gebrek aan daadkracht zag, legde Van Bemmelen zijn functie neer. 'Terecht willen wij in Nederland geen contacten met de Centruumpartij en de Nederlandse Volksunie. Maar Janmaat en Glimmerveen zijn lieverdjes vergeleken bij onze Oostenrijkse collega's', aldus de scheidende partijfunctionaris op de jaarlijkse algemene ledenvergadering van de VVD in mei 1987.¹⁷ Van Bemmelen werd opgevolgd door J.D. Blaauw. Deze meende dat zijn voorganger niet al te behoedzaam te werk was gegaan en 'met klompen door de porseleinkast' had gelopen. Blaauw zei achteraf voor geheime diplomatie te hebben gekozen: hij had de druk op de FPÖ opgevoerd door contact te zoeken met de liberale partijen uit Scandinavië en Israël.¹⁸

ROYEMENTSPOGING MISLUKT

De voorstanders van de zachte aanpak leken op hun wenken te zijn bediend: op de ledenvergadering in mei 1987 had de lijn-Van Bemmelen weinig bijval gekregen. Niettemin kondigde partijvoorzitter Ginjaar een nieuwe royementspoging aan. Op de vergadering van de Executive in Londen die in de zomer werd gehouden, trachtte de VVD alsnog een uitzettingsprocedure tegen de FPÖ in werking te stellen. Aanleiding hiertoe was de te onzorgvuldig geachte schriftelijke beantwoording van de eerder aan Haider gestelde vragen. De bange vermoedens die Ginjaar eerder van het starten van een dergelijke procedure hadden weerhouden, werden prompt bewaarheid: met acht tegen veertien stemmen en tien onthoudingen stierf het Nederlandse initiatief een snelle dood. De VVD deelde de voorzitter van de Liberale Internationale, de Italiaan G. Malagodi, mee zich nader over haar positie ten aanzien van de Liberale Internationale te beraden.¹⁹

Ginjaar was de zaak nu meer dan beu. In een persoonlijke reactie deelde hij mee dat de VVD nu zelf maar uit de Internationale moest treden; er zou volgens hem een 'redelijke kans zijn dat het die richting opgaat'.²⁰ Par-

tijsecretaris Van den Berg was van deze optie evenwel geen voorstander meer, onder andere omdat de VVD dan de mogelijkheid op zou geven om van binnenuit druk op de FPÖ uit te oefenen.²¹ Volgens Blaauw zou geen enkele partij een dergelijk voorbeeld van de VVD volgen, behalve misschien D66 (die als waarnemer aan de Internationale verbonden was).²² Ook Malagodi riep de VVD op deze stap niet te zetten.

Het hoofdbestuur besloot uiteindelijk het lidmaatschap voort te zetten. Het vond de prijs om de eer aan zichzelf te houden en op te stappen, nu de acties tegen de FPÖ op niets waren uitgelopen, te hoog. Het platform verlaten waarop liberalen van her en der elkaar konden treffen, resulteerde bovendien alleen maar in isolement en verlies van invloed.²³ In ruil voor zijn beslissing niet uit te treden, verwachtte het VVD-bestuur van de leiding van de Internationale een tegemoetkoming die de bestending van het lidmaatschap zou vergemakkelijken. Op het congres in Ottawa - dat ironisch genoeg in het teken stond van de mensenrechten - in september verkreeg de VVD de waarborgen waarom was gevraagd. De partij kreeg zitting in de werkgroep die op de naleving van de 'Ottawa Human Rights Appeal' moest toezien. In dit document werden de liberalen opnieuw opgeroepen om in de bres te springen tegen het toenemende antisemitisme en neonazisme. Daarnaast zegde de FPÖ toe al haar partijbladen naar het VVD-secretariaat in de Den Haag te sturen, waar ze dan op hun liberale kaliber konden worden onderzocht. Op deze wijze zou de VVD bij 'ontsporingen' snel kunnen optreden.²⁴

BOTSING GINJAAR MET HAIDER

Op de staat van oorlog waarin de VVD sinds 1985 met de Oostenrijkse liberalen had verkeerd, volgde zo een wapenstilstand. De internationaal secretaris hield in Den Haag het doen en laten van de FPÖ in de daaropvolgende tijd nauwlettend in de gaten. Toegezonden krantenknipsels werden bestudeerd en de partijkrant *Neue Freiheitliche Zeitung* gespeld, zonder overigens veel laakbare zaken te vinden. In april 1989 constateerde Blaauw dat 'alles binnen de grenzen van het redelijke' was gebleven. Dit gold echter niet voor een jaarboek dat onder verantwoordelijkheid van de FPÖ in de Oostenrijkse deelstaat Karinthië - het thuisland van Haider - was uitgegeven.

Hierin stonden artikelen die 'niet door de beugel kunnen wegens hun historisch nationaal-socialistische inslag', zo stelde Blaauw vast: 'het gehele Jahrbuch is doordrenkt van "Vaterland", "Heimat", familie, eigen cultuur en wat dies meer zij.'²⁵

De VVD kaartte de zaak meteen aan bij de Liberale Internationale. Gevolg was onder meer dat Haider bij de *president elect* O. Graf Lambsdorff tekst en uitleg moest geven. Blaauw vond de verklaring van de FPÖ-leider te mager en eiste dat de Oostenrijker zich overtuigender zou distantiëren van het Jaarboek. Omdat Lambsdorff niet namens de Liberale Internationale een scherpe reactie aan Haider wilde sturen, stelden Blaauw en partijvoorzitter Ginjaar een brief op die aan duidelijkheid niets te wensen overliet.²⁶ Voor hen was het nu genoeg geweest. Niet alleen vroeg Ginjaar (die als enige de brief ondertekende) aan Haider wat hij van de inhoud van het Jaarboek vond, ook wilde hij weten wat diens standpunt ten aanzien van de Duitse extreem-rechtse Republikaner en de Franse politicus J.M. le Pen was.²⁷

In zijn reactie koos Haider voor de aanval. Hij was niet bereid een antwoord te geven op Ginjaars brief, omdat deze hem deed denken aan de middeleeuwse inquisitie. Volgens de FPÖ-leider was de VVD jaloers op het succes van zijn partij. De Nederlandse partij, in deze periode geplaagd door tweespalt in haar rijen en electorale tegenspoed, zou alleen tegen haar Oostenrijkse zusterpartij optreden 'wenn sie in Holland erfolglos oder innerparteiliche Konflikte hat.' Haider eindigde met het verzoek 'dass Sie Ihre unqualifizierten Angriffe auf meine Partei und meine Person in Zukunft unterlassen werden.'²⁸

'ZELF-SCHORSING' VAN DE FPÖ

Haider en de FPÖ met rust laten - daartoe was de VVD niet bereid. Vanuit het partijbureau in Den Haag bleef men de Oostenrijkers volgen. Twee jaar na de briefwisseling kwam het opnieuw tot een aanvaring. In juni 1991 prees Haider, die inmiddels *Landeshauptmann* (gouverneur) was geworden van Karinthië, tijdens een debat in het regionale parlement de werkgelegenheids-politiek van het Derde Rijk van Hitler. In Straatsburg kwamen de VVD-leden van het Europees Parlement meteen in het geweer. Zij dreigden uit de liberale fractie te treden, wanneer de FPÖ de waarnemersstatus zou

verkrijgen. De partij had hierom verzocht in verband met het op handen zijnde lidmaatschap van Oostenrijk van de EG. Volgens vice-fractievoorzitter G.M. de Vries was dit 'absoluut onaanvaardbaar.'²⁹ Hij stelde de liberale fractie voor de Liberale Internationale te vragen de FPÖ uit haar rijen te stoten.

In Den Haag zag partijsecretaris Van den Berg zijn gelijk bevestigd: Haider 'heeft zich ontwikkeld tot die leider van een extremistische groepering die ik in 1986 in mijn rapport heb voorzien.'³⁰ Ook Van den Berg wilde de kwestie weer aanhangig maken bij de Liberale Internationale. Hij wees er daarbij op dat met de uitlatingen van Haider bijzonder gevoelig lagen bij de Oost-Europese liberalen die na de val van de Berlijnse Muur toetraden tot de Internationale.

Het hoofdbestuur van de VVD noemde de gewraakte uitspraken 'intolerable' en stelde ze aan de orde op een bijeenkomst van het Bureau van de Liberale Internationale in Berlijn in de zomer.³¹ Samen met de Zweedse Folkpartiet diende de Nederlandse liberalen een voorstel in om de FPÖ uit de organisatie te stoten. Met alleen de stem van de Oostenrijkers tegen werd de formele procedure hiertoe in werking gesteld. Lambsdorff, die inmiddels voorzitter van de Internationale was geworden, deinsde evenwel voor deze uiterste maatregel terug. Ook andere partijen vonden uitstoting bij nader inzien te ver-gaand. Een mildere sanctie was echter niet mogelijk, omdat de statuten niet in schorsing voorzagen. Onder zware druk stemde de FPÖ uiteindelijk aan het einde van 1991 in Warschau in met een 'zelf-schorsing' voor twee jaar. Gedurende deze periode van 'quarantaine' mochten de Oostenrijkers op de congressen geen resoluties indienen. Hun afvaardiging naar deze bijeenkomsten was minimaal en voor commissies en werkgroepen werden geen FPÖ-vertegenwoordigers uitgenodigd. Bovendien kon elke lid-partij op ieder moment de procedure tot uitzetting hervatten. De VVD zag er vervolgens van af om de royementsmotie in stemming te brengen.³²

DE FPÖ BUITEN DE LIBERALE INTERNATIONALE

In feite trok de FPÖ zich voor twee jaar uit de Liberale Internationale terug. Aan een royement was zij echter weer ontkomen; de VVD stond opnieuw met lege handen.

Volgens Blaauw lag dat deels aan voorzitter Lambsdorff die te vaak op de rem zou trappen. Daarbij kwam dat de Duitse liberalen in de Internationale een behoorlijke vinger in de pap hadden. Toen Haider echter zijn pijlen ook op de FDP ging richten, werd in deze partij de neiging geringer om de Oostenrijkers de hand boven het hoofd te houden. De nieuwjaarstoespraak van Haider aan het begin van 1993, waarin hij de FDP in de woorden van Blaauw zou hebben 'besmeurd', zette veel kwaad bloed. Vlak daarvoor had Haider de gespannen verhouding met de Liberale Internationale al op scherp gezet met de organisatie in zijn land van een volkspetitionnement over de instroom van buitenlanders onder de leus 'Oostenrijk eerst'. Volgens Blaauw werd er om dat initiatief een sfeer geschapen die 'de laagste nationalistische en xenofobistische gevoelens bespeelt'.³³ Voor vijf parlementariërs van de FPÖ was hun partijleider te ver gegaan: onder leiding van H. Schmidt traden zij uit de partij en richtten het *Liberales Forum* op.

Op een bijeenkomst van de Liberale Internationale in januari 1993 in Rome stelde de VVD de kwestie weer aan de orde. Lambsdorff, die het volkspetitionnement zwaar had bekritiseerd en daarmee de gram van Haider over zich had afgeroepen, stelde zich, toen puntje bij paaltje kwam toch weer terughoudend op. Volgens Blaauw was de voorzitter uiteindelijk niet bereid krachtig op te treden. 'Namens de VVD heb ik toen gesteld dat dit voor ons niet meer kan.' Er rolde een compromis uit de bus, waarbij de secretaris-generaal van de Liberale Internationale, de Nederlander J. Maaten, in Oostenrijk een nieuw onderzoek zou instellen. In maart voerde deze gesprekken met Haider en zijn opposanten.³⁴

Nadat Maaten rapport had uitgebracht, besloot de Liberale Internationale in mei 1993 eindelijk de FPÖ uit haar rijen te stoten. Ook de Duitse FDP had zo langzamerhand genoeg gekregen van de Oostenrijkers en bleek bereid deze te laten vallen.³⁵ Het argument om de FPÖ te royeren was 'het aanwakken van vreemdelingenhaat'. Het eerstkomende congres van de Liberale Internationale diende dit besluit te bekrachtigen. De FPÖ hield echter de eer aan zichzelf en zei voor die tijd haar lidmaatschap op.

SLOT

Na jarenlange aarzelingen ontdeed de Liberale Internationale zich uiteindelijk van de FPÖ - ruim voordat die

partij zou toetreden tot de regering van Oostenrijk. Hoewel het optreden van de Internationale niet al te doortastend was, heeft zij zelf schoon schip gemaakt. De VVD speelde hierbij een belangrijke rol. Ook al was de partij niet eensgezind over de aanpak van de FPÖ, mede door haar toedoen kwam het Oostenrijkse lidmaatschap regelmatig op de agenda van de leiding van de Internationale. Ook bleef de partij de FPÖ vanaf het secretariaat aan de Koninginnegracht nauwgezet en kritisch volgen. Het resultaat was de banvloek die in 1993 werd uitgesproken. De fout die de Nederlandse delegatie bij de toetreding van de Oostenrijkers in 1979 had gemaakt, was zo rechtgezet.

Dat de VVD zeven jaar later weer met Haider te maken zou krijgen, had toen niemand kunnen bevroeden - ook niet dat dit weer tot meningsverschillen in de partij zou leiden. VVD-minister J. van Aartsen van Buitenlandse Zaken nam in Nederland het voortouw tot de sancties tegen Oostenrijk. Dit besluit was binnen zijn achterban omstreden.

De gewezen secretaris-buitenland, Blaauw, steunde de minister in zijn opzet een duidelijk signaal aan de regering in Wenen te geven, maar erkende dat een boycot de FPÖ in de kaart zou kunnen spelen. Dit laatste argument was voor JOVD-voorzitter J. de Veth mede reden om de wat hij noemde 'stuitende bemoeienis' met Oostenrijk af te wijzen. Deze inmenging getuigde volgens hem van weinig respect voor de politieke soevereiniteit van Oostenrijk. Ook het Tweede-Kamerlid F. Weisglas neigde naar opheffing van de sancties.³⁶

Binnen het liberale kamp lopen net als destijds de meningen weer uiteen over de aanpak van de FPÖ. Nu de lidstaten van de EU zich de komende tijd gaan bezinnen over de vraag, of deze kruistocht tegen Wenen moet worden voortgezet, lijkt een debat binnen de VVD - per slot van rekening de partij, waartoe zowel de minister van Buitenlandse Zaken als het Nederlandse lid van de Europese Commissie behoren - geboden over de aard van de FPÖ en de gewettigheid van 'Europese' sancties tegen regeringen, waarin extreem-rechtse partijen participeren. De functionarissen van de VVD ten tijde van het lidmaatschap van de FPÖ van de Liberale Internationale kunnen hierbij een rol als getuigen à charge vervullen.

1. Dit artikel is een bewerking en actualisering van G. Voerman, 'De Oostenrijkse connectie. De VVD en de Liberale Internationale', in: *Intermediair*, 24, 4 november 1988 (no.44), p.19, 21 en 45. Zie verder: A. Stirnemann, 'Die Freiheitlichen - Abkehr vom Liberalismus?', in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik*, 1987, pp.165-201 (in het bijzonder 183-191), G.A. van der List, 'De Liberale Internationale', in: *Liberaal Reveil*, no.5, oktober 1991, pp.135-142 en idem, *De macht van het idee. De VVD en het Nederlandse buitenlands beleid*, Leiden 1995, pp.396-399.
2. Zie bijv.: Bezoek aan Duitsland, in: *Vrijheid en democratie*, 25 april 1953, p.7 en Van der List, 'De Liberale Internationale'.
3. Zie bijv.: H.J. Noortman, 'De Freie Democratische Partei een liberale partij?', in: *Liberaal Reveil*, no.4, 1956, pp.92-95.
4. Zie de brieven van aan het dagelijks bestuur van de 'Groep Nederland der Liberale Internationale' van H.J. de Koster, 19 november 1975; en van H.P.Talsma, 21 november 1975.
5. K.R. Luther, 'The Freiheitliche Partei Österreichs: Protest or governing party?', in: E.J. Kirchner (ed.), *Liberal Parties in Western Europe*, Cambridge 1988, pp.213-251.
6. 'Aanvulling beschrijvingsbrief bij punt 16a (beleid hoofdbestuur)', in: *Vrijheid en democratie*, 16 februari 1988, pp.28-29.
7. M. van Amerongen, 'De burgeroorlog in de Liberale Internationale', in: *De Groene Amsterdammer*, 11 februari 1987, p.3.
8. R. van Splunteren, 'Congres Liberale Internationale', in: *Vrijheid en democratie*, 28 oktober 1986, p.10.
9. De verklaring is gepubliceerd in: 'Aanvulling beschrijvingsbrief' (zie noot 6).
10. Van Splunteren, 'Congres Liberale Internationale'.
11. *Report on the FPÖ to the Liberal International Executive Committee from the LI Fact-Finding Group*, 11 januari 1987; Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP), VVD-archief, no.1116. Zie ook: Stirnemann, *op.cit.*, 186-191.
12. Brief aan de auteur van W.J.A. van den Berg, 21 december 1988.
13. W.J.A. van den Berg, Blauwboek Oostenrijk 1945-1986, 23 november 1986; DNPP, VVD-archief, no.1116, Stirnemann, *op.cit.*, 185-186.
14. Van Amerongen, 'De burgeroorlog in de Liberale Internationale' en idem, 'De VVD sluit vrede met de stiefzoon van Adolf Hitler', in: *De Groene Amsterdammer*, 22 april 1987, p.24, Van der List, 'De Liberale Internationale'.
15. Van Amerongen, 'De VVD sluit vrede met de stiefzoon van Adolf Hitler'.
16. L. Ginjaar, 'Van de voorzitter', in: *Vrijheid en democratie*, 15 maart 1987, p.5.
17. *Trouw*, 11 april 1987 en 18 mei 1987. Zie ook de brief aan het hoofdbestuur van Van Bemmelen, weergegeven door Van der List in *De macht van het idee*, pp.397-398.
18. J. Jansen, 'Met de neus in de gevangenis', in: *Elsevier*, 4 januari 1992.
19. 'De FPÖ in de Liberale Internationale', notitie opgesteld door L. Ginjaar, z.d.; 'Memo betreffende de Liberale Internationale n.a.v. FPÖ e.v.', opgesteld door J.D. Blaauw, en de brief aan S. Malagodi van J.D. Blaauw, 16 juli 1987, alle in: DNPP, VVD-archief, no.1114. Zie ook: *Trouw*, 2 september 1987.
20. *NRC Handelsblad*, 13 juli 1987.
21. 'De VVD al dan niet uit de Liberale Internationale', notitie opgesteld door W.J.A. van den Berg, in: DNPP, VVD-archief, no.1114.
22. 'Memo betreffende de Liberale Internationale' (zie noot 19); 'De VVD en de Liberale Internationale', in: *Vrijheid en democratie*, 15 september 1987; *Trouw*, 2 september 1987.
23. 'Aanvulling beschrijvingsbrief' (zie noot 6) en V. Hafkamp, 'VVD en Liberale Internationale', in: *Vrijheid en democratie*, juni/juli 1988, p.5.
24. 'Aanvulling beschrijvingsbrief' (idem).
25. Bijlage bij agendapunt 7 van de hoofdbestuursvergadering van 24 april 1989; DNPP, VVD-archief, no.2097; 'Nadere beschouwing *Kärntner Grenzland-Jahrbuch* 1989', notitie opgesteld door J.D. Blaauw, z.d., in: idem, no.1114.
26. Zie de notitie over de FPÖ van de internationaal secretaris aan het hoofdbestuur, 11 september 1989

- en de notitie van de algemeen secretaris aan het hoofdbestuur, 14 juli 1989; DNPP, VVD-archief, no.2098 resp. 2097. Zie ook de brief aan J. Haider van G. Malagodi met het protocol van het gesprek tussen O. Graf Lambsdorff en J. Haider; DNPP, VVD-archief no.2098.
27. Brief aan J. Haider van L. Ginjaar, 13 juli 1989; DNPP, VVD-archief, no.2097.
 28. Brief aan L. Ginjaar van J. Haider, 14 augustus 1989; DNPP, VVD-archief, no.2097. Zie ook: *De Telegraaf*, 12 augustus 1989.
 29. *NRC Handelsblad*, 18 juni 1991. Zie ook: *Österreich und die EG - Die FPÖ als Europapartei*, in: DNPP, VVD-archief, no.1114.
 30. Bijlage bij punt 9 van de vergadering van het hoofdbestuur van de VVD, 24 juni 1991; DNPP, VVD-archief (nog te verwerken).
 31. Brief van de VVD aan 'Member parties and organizations of the Liberal International', 25 juni 1991; DNPP, VVD-archief (nog te verwerken).
 32. *Jaarverslag 1991 VVD*, p.63; zie ook J. Jansen, 'Met de neus in de gevangenis'.
 33. Notitie van de internationaal secretaris voor het hoofdbestuur, 8 februari 1993; DNPP, VVD-archief (nog te verwerken).
 34. J. Maaten, 'Eindelijk kansen voor het liberalisme in Oostenrijk?', in: *Vrijheid en democratie*, maart 1993.
 35. Zo stelde Blaauw althans; zie de besluitenlijst van de vergadering van het hoofdbestuur, 8 februari 1993; DNPP, VVD-archief (nog te verwerken).
 36. J.M. Bik, 'Van Aartsen ontbeert heldere visie op buitenlands beleid', in: *NRC Handelsblad*, 3 februari 2000; J. de Veth, 'Bemoeienis met Oostenrijk is stuitend', in: idem, 2 februari 2000; J.D. Blaauw, 'De VVD moet kiezen: wij eruit of zij eruit', in: *Trouw*, 10 februari 2000 en *NRC Handelsblad*, 10 juni 2000.
- Drs. G. Voerman is directeur van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) van de Rijksuniversiteit Groningen.*

HOGERE ARBEIDSPARTICIPATIE: JA, AMERIKAANSE TOESTANDEN: NEE

Bespreking van S.K. Kuipers e.a., *Groei, inkomensverdeling en economische orde*

HANS H.J. LABOHM



Vele liberalen zijn voorstander van een hervorming van de Nederlandse en Europese economische ordes in de richting van het Amerikaanse model. Zij geloven dat dit gunstig zou zijn voor de economische dynamiek, welvaartsontwikkeling en de bevordering van de werkgelegenheid, waardoor sociale uitsluiting effectief kan worden bestreden. In *Groei, inkomensverdeling en economische orde* wordt op ondogmatische wijze onderzocht, of dit inderdaad wenselijk en nodig is, hetgeen tot een aantal voorstelbare, maar ook een paar verrassende uitkomsten leidt.

Vooropgesteld zij dat het hier om een doorwrocht en waardevol werkstuk gaat, waarin de auteurs over een langere periode - in sommige gevallen zelfs vanaf 1870 - de dynamiek van de Nederlandse economie vergelijken vooral met die van de Angelsaksische economieën: de VS en, in mindere mate, het Verenigd Koninkrijk. Het blijkt dat de Amerikaanse economie het in het algemeen veel beter doet ten aanzien van de arbeidsparticipatie (de werkgelegenheid als het percentage van de bevolking tussen 15 en 64 jaar) dan de Nederlandse. Uitgaande van de participatiepercentages in 1994 van 64% en 73% voor respectievelijk Nederland en de VS, wordt resp. 36% en

27% van het arbeidspotentieel niet benut. In Nederland en de VS was het werkloosheidspercentage in 1994 resp. 7% en 6%. Dat betekent dat de 'vrijwillige werkloosheid' resp. 29% en 21% bedroeg. De 'vrijwillige werkloosheid' in Nederland was dus bijna 8 procentpunten hoger dan in de VS. Deze bestaat bijvoorbeeld uit langere periodes van formele scholing, arbeidsongeschiktheid, vervroegde uit-treding, het verrichten van zorgtaken in plaats van deelname aan het arbeidsproces enz. Ook wat de betreft de aard van de officiële werkloosheid steekt Nederland ongunstig af bij de VS, omdat de langdurige werkloosheid als percentage van de totale werkloosheid hier vier maal zo hoog is als in de VS (Nederland: 52%; VS: 12%).

Verder doen de VS het beter met betrekking tot het inkomen per hoofd. Maar dit laatste verschil valt grotendeels weg, indien het inkomen per hoofd wordt gecorrigeerd voor het aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking; een cijfer dat in de VS veel hoger ligt. Dit verschil wordt bepaald door de voorkeuren van individuen en gezinnen voor vrije tijd in vergelijking met consumptiegoederen. Maar zijn deze voorkeuren eigenlijk wel 'vrijwillig', of is er geen keuze? Hierop zal later worden teruggekomen.

Ten aanzien van de groei van het bruto binnenlands produkt, de groei van de productie per hoofd en de groei van de arbeidsproductiviteit doet de Nederlandse economie niet onder voor de Amerikaanse. In de periode 1973-'96 zijn de eerste twee genoemde groeivoeten ongeveer gelijk, terwijl de groeivoet van de arbeidsproductiviteit in de VS ongeveer eenderde lager was dan in Nederland. Maar alles bij elkaar genomen, doet de Amerikaanse economie het toch beter.

Waarom zouden we dan niet streven naar een verschuiving van onze economische orde in de richting van de Amerikaanse? De weerstand tegen een dergelijk pleidooi hangt samen met de inkomensverdeling die in Amerika veel ongelijker is dan bij ons. Geen 'Amerikaanse toestanden' dus.

Reden voor de auteurs om uitvoerig aandacht te schenken aan de inkomensverdeling in verschillende landen, hetgeen gegeven de fragmentarische beschikbaarheid en gebrekkige vergelijkbaarheid van inkomensgegevens voor verschillende jaren en landen een heksentoer is. Maar zij slagen er toch in daarvan een redelijk betrouwbaar beeld te schetsen. Op basis van verschillende maatstaven (de vergelijking van de verdeling van de bevolking over verschillende inkomensdecilen en de zogenoemde 'Gini-coëfficiënt') komt uit het cijfermateriaal naar voren dat Nederland een relatief platte inkomensverdeling kent in vergelijking met de VS, het VK en zelfs - zij het in mindere mate - Duitsland. Evenals in andere Europese landen is de inkomensverdeling in Nederland sinds het begin van de jaren tachtig iets ongelijker geworden, maar niet veel. In de VS daarentegen is de ongelijkheid significant toegenomen. Vergeleken met andere ontwikkelde landen kent Nederland ook het laagste percentage arme huishoudens.

Is de enigszins toegenomen ongelijkheid in Nederland een voorbode van een tweedeling in de samenleving zoals vaak wordt beweerd? Nee, zeggen de auteurs, deze komt voor het grootste deel voor rekening van de zogenoemde 'gezinsverdunning'. Dat wil zeggen, minder personen per huishouden als gevolg van demografische ontwikkelingen, waardoor het besteedbare huishoudinkomen wat is teruggelopen.

In het licht van het voorgaande stellen de auteurs de vraag aan de orde, of er misschien een *trade off* bestaat tussen de mate van inkomensgelijkheid en de graad van doelmatigheid van de sociaal-economische orde, in het bijzonder in termen van het scheppen van banen. Zij veronderstellen dat in een vrijere markt, zoals die in de VS, meer prikkels bestaan die de werktijd, de werkgelegenheid en de omvang van de beroepsbevolking positief beïnvloeden dan in ons poldermodel: een combinatie van overleconomie en verzorgingsstaat. Door de grotere inkomensverschillen, de geringere bescherming tegen inkomensderving, de grotere concurrentie op de arbeidsmarkt en de lagere belasting zal men in de VS langer willen werken en zal de werkgelegenheid, in het bijzonder ten behoeve van de laag-geschoolden, groter zijn en zal het aanbod van de arbeid sterker worden gestimuleerd. In de Nederlandse overleconomie daarentegen zou men de voorkeur geven aan een grotere inkomensgelijkheid boven een hoger inkomen per hoofd en een grotere arbeidsparticipatie.

De auteurs stellen dan ook dat de 'vrijwillige' werkloosheid en 'vrijwillige' voorkeur van vrije tijd boven arbeid in wezen helemaal niet zo vrijwillig zijn. Algemeen wordt aangenomen dat een groot deel van de toename van de uittreding uit het arbeidsproces in Nederland als gevolg van 'arbeidsongeschiktheid' in feite het gevolg was van verminderde werkgelegenheid. Ook was de vervroegde uittreding (VUT) vaak uit nood geboren (minder arbeidsplaatsen voor ouderen). De keuze om zorgtaken te verrichten, was soms ook onvermijdelijk (bijstandsmoeders) of het gevolg van het feit dat er slechts (voor vrouwen) deeltijdbanen beschikbaar zijn die onvoldoende inkomen opleveren, waardoor men ervan afziet om aan het arbeidsproces deel te nemen. Tegen deze achtergrond zijn de auteurs van oordeel dat het verschil in inkomen per hoofd tussen de VS en Nederland voor een belangrijk deel dient te worden toegeschreven aan 'onvrijwillige' inactiviteit.

De geringere doelmatigheid van de Nederlandse economie komt voort uit gemiddeld kortere werkweken en een lagere arbeidsparticipatie als gevolg van een minder doelmatige allocatie en het ontbreken van voldoende

prikkels voor inactieven om werk te zoeken of te aanvaarden. Dit hangt samen met een meer gecentraliseerde loonvorming, waardoor de inkomensverschillen betrekkelijk gering en de loonverhoudingen ook tamelijk stabiel zijn. Dit alles leidt tot een gematigder inkomensverdeling, maar deze heeft dus zo zijn prijs.

De auteurs zijn ook nagegaan, hoe de Nederlandse en andere Europese 'Rijnland'-economieën enerzijds en de Amerikaanse economie anderzijds presteren in perioden van economische tegenspoed en voorspoed. Economische stagnatie gaat in het 'Rijnland' gepaard met een toename van de werkloosheid, arbeidstijdverkorting en vroegde uittrekking en een toename van de 'arbeidsongeschiktheid'. De arbeidsmarkt functioneert onvoldoende flexibel, waardoor de inactiviteit toeneemt. In de VS daarentegen overtreft ook in een periode van stagnatie de groeivoet van het BBP per hoofd die van de gemiddelde arbeidsproductiviteit. Dit is het gevolg van een toename van het aantal gewerkte uren per hoofd, zulks in tegenstelling tot Europa, waar dit aantal afneemt. Maar ook in tijden van economische voorspoed groeien de Rijnland-economieën minder dan de Amerikaanse. Volgens de auteurs wijst dit op een gebrekkig functioneren van de instituties - in het bijzonder de arbeidsmarkt - van het poldermodel en het Rijnland-model meer in het algemeen.

Maar willen de Nederlanders wel rigoreuze ingrepen in de arrangementen van de verzorgingsstaat? Zo op het eerste gezicht is dat niet het geval. De auteurs wijzen daarbij op onderzoeken van het Sociaal en Cultureel Planbureau, waaruit blijkt dat het aantal mensen dat de meeste sociale zekerheidsregelingen onvoldoende en de inkomensverschillen te groot vindt, in de loop der jaren is gegroeid. Maar de auteurs vragen zich af, of dit niet stoelt op kortzichtigheid. Immers, de zekerheid en bescherming die de verzorgingsstaat op korte termijn biedt, kan ten koste gaan van de duurzaamheid van de welvaart op langere termijn. Als het gaat om het behoud van de bestaande zekerheden, bevatten de door hen gepresenteerde economische inzichten wellicht geen prettige boodschap. Maar het negeren daarvan kan leiden tot een welvaartsverlies op de lange termijn.¹ Daarom achten zij het geluk-

kig dat, ondanks maatschappelijke weerstand, de liberalisering van de Nederlandse verzorgingsstaat onder regie van een klein netwerk van politici, ambtenaren en experts toch is doorgezet.

Maar zij willen het niet daarbij laten. Volgens hen zijn verdere hervormingen noodzakelijk. Met een ondertoon van teleurstelling en spijt stellen zij echter vast dat sommige vormen van afslanking weer ongedaan worden gemaakt door de particuliere sector, bijvoorbeeld door de reparatie van het zogenoemde WAO-gat: de substitutie van een collectieve verplichte verzekering door bovenwettelijke particuliere verzekering, al dan niet via (algemeen verbindend) verklaarde CAO's. Deze praktijken versterken de opvatting van de auteurs dat de Nederlander eigenlijk geen aantasting van de inkomenszekerheid wenst. Zij trekken daaruit de algemene conclusie dat, gegeven de bestaande preferenties die inherent zijn aan de Nederlandse cultuur, met zijn normen ten aanzien van stabiliteit, rust (in het bijzonder op de arbeidsmarkt) en inkomensverhoudingen, een verandering van de wetgeving die gericht is op meer concurrentie en dynamiek waarschijnlijk een reactie in de particuliere sector teweegbrengt, waardoor er *de facto* weinig verandert. Toch blijven zij voorstander van de voortzetting van het liberalisatiebeleid. Immers, het is de verantwoordelijkheid van de overheid om de doelmatigheid van de economie te bevorderen. Dat betekent dat de regelgeving van de overheid de concurrentie en economische dynamiek zo weinig mogelijk moet beperken. Hiertoe zijn wetswijzigingen noodzakelijk. Het is dan voorts aan de particuliere sector zelf om uit te maken, welke keuze men maakt in het licht van de uitruil tussen dynamiek en stabiliteit, tussen conflict en harmonie, tussen doelmatigheid en gelijkheid.

Deze stelling lijkt mij ten principale juist. Maar is het pessimisme van de auteurs over de reactie van Nederlandse samenleving ook gerechtvaardigd? Blijft het inderdaad lood om oud ijzer, indien collectieve regelingen worden omgezet in semi-collectieve regelingen in de particuliere sector? Naar mijn mening niet. Vanuit een statisch perspectief gezien, is dit misschien wel juist. Bekijkt men de zaak echter vanuit een dynamisch perspectief, dan mag op grond van ervaringen op andere terreinen worden

verwacht dat deze institutionele veranderingen op langere termijn wel degelijk effect zullen sorteren. Want regelingen in de particuliere sector zijn gevoeliger voor de tucht van de markt dan die in de overheidssector. Bovendien bestaat in beginsel de mogelijkheid dat nieuwkomers op de markt zich niet gebonden zullen voelen aan de door de gevestigde marktpartijen gemaakte afspraken en op die manier de gevestigde partijen bij de les houden. Van dit alles mag dus grotere flexibiliteit en marktconformiteit in de toekomst worden verwacht. Toegegeven, het resultaat zal nog moeten blijken, maar mij lijkt dit toch de meest waarschijnlijke ontwikkeling.

Zoals hiervoor reeds werd aangegeven, wijzen de auteurs er op dat, niettegenstaande de democratische legitimatie van de afslanking van de verzorgingsstaat, resultaten van enquêtes van het Sociaal en Cultureel Planbureau uitwijzen dat de terugdringing van de verzorgingsstaat door velen niet gewenst wordt. Hoe zwaar moet aan dit argument worden getild? Naar mijn mening niet zo zwaar. Het is bekend dat de uitkomst van dit soort onderzoeken sterk wordt bepaald door de vraagstelling en geen recht kan doen aan de complexiteit van vele maatschappelijke problemen. Zo zal het sociaal wenselijke antwoord op de vraag, of de zwakke medeburger niet meer sociale bescherming of inkomen verdient, doorgaans positief luiden. Meestal wordt daaraan niet toegevoegd dat daarvoor een hoge prijs moet worden betaald in termen van verloren groei en werkgelegenheid op de langere termijn en dus de groei van het aantal zwakke medeburgers. Als dat wel zou worden gedaan, zou het antwoord misschien negatief luiden. Maar ook dat is niet zeker vanwege een gebrek aan inzicht in dit soort complexe samenhangen en/of een natuurlijke neiging bij velen om de ogen te sluiten voor de mogelijke schadelijke neveneffecten van een hoger niveau van sociale zekerheid. Deze verschijnselen onderstrepen eens te meer de waarde van ons stelsel van representatieve democratie dat ondanks negatieve maatschappelijke gevoelens ten aanzien van de hervorming van de verzorgingsstaat deze toch democratisch heeft gelegitimeerd. Achteraf blijkt dat dit de Nederlandse samenleving geen windeieren heeft gelegd. De malaise-stemming die zo kenmerkend was voor de jaren zeventig en tachtig is omgeslagen in een tot voor kort ongekend

optimisme. Tegelijkertijd is aangetoond dat een representatieve democratie beter rekening kan houden met dit soort complexe samenhangen dan meer directe vormen van democratie zoals een referendum-democratie.

In een kritisch, maar ook ietwat badinerend commentaar stelt Hans Wansink² dat in het rapport de superioriteit van Angelsaksische aanpak wordt gerelativeerd en dat doelmatigheid en voorspoed niet opwegen tegen de grote ongelijkheid van inkomens. Hiermee zou volgens Wansink de partijtopy van de VVD in verlegenheid zijn gebracht. Het is mij niet bekend, of deze laatste stelling feitelijk juist is. Maar het zou mij verbazen, als dat het geval zou zijn. Immers, de VVD wenst traditioneel verbeteringen van onze sociaal-economische orde, zodat deze doelmatiger wordt vanuit het oogpunt van het scheppen van welvaart en de bevordering van de werkgelegenheid, maar heeft de verzorgingsstaat als zodanig nooit principieel ter discussie gesteld. Binnen de partij bestaat er in het algemeen ook afkeer van 'Amerikaanse toestanden' in de zin van excessieve inkomensongelijkheid, maar dat betekent niet dat Nederland of 'Europa' niet wat van het Amerikaanse model zouden kunnen leren.

Inhoudelijk geeft Wansink ook een wat tendentieuze weergave van het rapport. Immers, in het rapport kan men niet vinden dat doelmatigheid en voorspoed niet opwegen tegen de grote ongelijkheid van inkomen zoals Wansink beweert. De redenering van het rapport is veel subtieler. Voor grote inkomensnivellering betaalt de maatschappij een prijs in termen van verloren welvaart en werkgelegenheid. Het bestaan van deze wetmatigheid wordt door velen genegeerd of ontkend, maar de auteurs bevestigen met hun analyse nog weer eens dat er inderdaad een zodanige samenhang bestaat. Het is dan aan de maatschappij om te bepalen, of men bereid is ook in de toekomst deze hoge prijs te betalen. De auteurs zelf zijn voorstander van een verschuiving in de richting van meer doelmatigheid. Dit is geheel in lijn met de liberale sociaal-economische 'orthodoxie'.

Ook stelt Wansink dat het geschrift een lofzang op het corporatisme zou zijn. Dit is feitelijk onjuist. Sterk gesimificeerd houdt corporatisme in dat regelingen die in de

particuliere sector tot stand zijn gebracht, door de overheid tot publieke regelingen worden verklaard. De auteurs zijn hiervan geen voorstander. Integendeel, zij pleiten voor verdere liberalisering, omdat daarmee de verantwoordelijkheden worden gelegd, waar zij horen. Inefficiënties die het gevolg zijn van arrangementen in de particuliere sector komen dan voor rekening van die sector en niet voor rekening van de gemeenschap.

Al met al vormt dit geschrift van de Teldersstichting een waardevolle bijdrage aan de discussie over de verbetering van onze sociaal-economische orde. Het laat duidelijk zien dat de relatief lage arbeidsparticipatie in Nederland slechts voor een deel afhankelijk is van factoren, waarop wij geen invloed kunnen uitoefenen zoals de wereldconjunctuur. Zij is veeleer het onontkoombare gevolg van de institutionele arrangementen, waarvoor onze samenleving zelf heeft gekozen. Met andere woorden, ondanks alle retoriek inzake de hoge prioriteit die wij aan de bestrijding van de werkloosheid zouden geven, blijkt dat een groot deel van onze werkloosheid een *man-made disaster* is. De hervormingen die in de afgelopen twintig jaar in ons land zijn doorgevoerd, hebben inmiddels positieve resultaten opgeleverd die tot voor kort voor onmogelijk werden gehouden. De sociaal-economische berichtgeving meldt de ene meevaller na de andere. Vanuit statisch perspectief moet echter worden vastgesteld dat de Nederlandse arbeidsparticipatie nog steeds laag is in vergelijking met die in andere Europese landen. Maar vanuit dynamisch perspectief gezien is deze de laatste

jaren aanmerkelijk - om niet te zeggen: spectaculair - sneller gegroeid dan het gemiddelde van het Europa van de vijftien. Dit geldt zowel voor de arbeidsparticipatie uitgedrukt in het aantal banen als voor de arbeidsparticipatie uitgedrukt in zogenoemde voltijdequivalenten (hierbij is de arbeidsparticipatie gecorrigeerd voor deeltijdarbeid, die - zoals bekend - in ons land meer voorkomt dan in andere landen). De analyse van *Groei, inkomensverdeling en economische orde* biedt tal van inzichten en aanzetten die een krachtige voortzetting van dit beleid ondersteunen.

NOTEN

1. Deze opvatting werd eerder zeer puntig verwoord in de 'Stelling van Frits': 'Stabiliteit op microniveau leidt tot instabiliteit op macroniveau; instabiliteit op microniveau leidt tot stabiliteit op macroniveau.' In: F. Bolkestein, *De engel en het beest*, Prometheus, Amsterdam 1990, p.43.
2. H. Wansink, 'Krijgt de VVD ook zijn Derde Weg?', in: *de Volkskrant*, 25 maart 2000.

S.K. Kuipers, G.A.W. van Dalen, K. Groenveld, R.H. Koning, *Groei, inkomensverdeling en economische orde* (Geschrift no. 90 van de Teldersstichting), Teldersstichting, Den Haag 2000. Het geschrift is nog leverbaar.

Drs. H.H.J. Labohm is als gastonderzoeker verbonden aan Instituut 'Clingendael' en lid van de kernredactie van Liberaal Reveil.

ONLANGS IS VERSCHENEN:

GESCHRIFT 90 VAN DE PROF. MR. B.M. TELDERSSTICHTING

Groei, Inkomensverdeling en Economische Orde

In beleidsdiscussies in Nederland en Europa over de gewenste economische orde wordt vaak die in de Verenigde Staten als referentiekader gekozen. De economie aldaar zou gekenmerkt worden door meer concurrentie en minder verzorgingsstaat dan in de continentaal-Europese landen het geval is. Hierdoor, zo wordt wel gesteld, groeit de Amerikaanse economie sneller en is er minder werkloosheid. Deze sterkere dynamiek zou echter tevens een grotere inkomensongelijkheid met zich brengen.

In het geschrift *Groei, inkomensverdeling en economische orde* staat de vraag centraal, of de economische orde in Nederland verandering behoeft en meer in de richting van het Amerikaanse systeem bijgesteld moet worden.

De auteurs van het geschrift - S.K. Kuipers, G.A.W. van Dalen, R.H. Koning en K. Groenveld - bepleiten verdere liberalisatie van de Nederlandse economie. De overheid mag de vrije marktverwerking door regelgeving zo weinig mogelijk hinderen. Het is echter niet aan de overheid om reparaties in de particuliere sector, gericht op herstel van gelijkheid en beperking van de concurrentie tegen te gaan. Het is in een liberale democratie aan de particuliere sector om te bepalen welke instituties men wil behouden. De negatieve consequenties van die keuzen komen dan evenwel niet voor rekening van de overheid.

Het geschrift kost f 20,- en is te verkrijgen bij de Teldersstichting, Koninginnegracht 55A, 2514 AE te Den Haag; tel.: 070-3631948, fax: 070-3631951; E-mail: telders@bart.nl

VOLKSVERTEGENWOORDIGERS DIE LIEVER WILLEN MEEBESTUREN

URI ROSENTHAL



Ik was wel wat verbaasd, toen ik laatst de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening toegestuurd kreeg. Want ik meende te weten dat die nota er nog lang niet is. Maar mijn verbazing was gauw verdwenen. De handtekening van Jan Pronk was nergens te bekennen. Het bleek dan ook niet te gaan om de Vijfde Nota, maar om een soort onderzoeksnotitie van leden van de Tweede Kamer. Kennelijk willen deze parlementariërs ervoor waken dat zij straks met een nota worden geconfronteerd, waarop zij geen invloed meer kunnen uitoefenen. Bovendien willen zij straks beter beslagen ten ijs komen, wanneer het erom gaat met de regering de degens te kruisen.

Op het eerste gezicht lijkt dit een goede ontwikkeling. Vaak genoeg wordt de Tweede Kamer immers verweten nauwelijks weerwerk te leveren op de wetsvoorstellen en nota's van het kabinet. Dat heeft in belangrijke mate te maken met de gebrekkige toerusting van de Kamer, zeker als men die vergelijkt met de omvangrijke ambtelijke ondersteuning van ministers en staatssecretarissen. En bij gebrek aan mogelijkheden om dat echte weerwerk te leveren, vervallen Kamerleden dan - zo is het verwijt - in het stellen van vragen over alles en nog wat. Zo gezien valt het alleen maar toe te juichen als de Tweede Kamer zoiets belangrijks als de voorbereiding van een regeringsnota Ruimtelijke Ordening niet aan de regering overlaat.

Maar er is hier toch iets vreemds aan de hand. Het is voor de Tweede Kamer van oudsher al moeilijk om haar twee hoofdfuncties - medewetgeving en controle - in een goed onderling evenwicht te vervullen. De gedetailleerde regeerakkoorden van de laatste jaren beperken al gauw de betekenis van medewetgeving. Bij de controlefunctie ligt het gevaar op de loer dat de Kamer kritiek oefent op de uitvoering van wetten die zij zelf mee tot stand heeft

gebracht. Meer in het algemeen klinkt bovendien met betrekking tot enquêtes van de Tweede Kamer het geluid dat de Kamer ervoor moet waken rechter in eigen zaak te willen zijn.

De les zou moeten zijn dat de leden van de Tweede Kamer er al hun handen vol aan zullen hebben om hun taak als medewetgever en controleur doeltreffend te vervullen. En dat des te meer naarmate zij bovendien soms omstreden onderzoeken en enquêtes van misstanden en calamiteiten doen. Het laatste dus wat we zouden verwachten, is dat de Kamerleden ook nog eens parallelle inspanningen verrichten bij de totstandkoming van regeringsnota's. Er is uiteraard niets op tegen, wanneer zij de regering vermanend toespreken, omdat een toegezegde nota lang uitblijft. Maar dat is wat anders dan wat nu lijkt te gebeuren: de Tweede Kamer die, al voordat een regeringsnota uitkomt, zich zo ongeveer in de rol van medeschrijver manoeuvreert. Het is nog niet zo lang geleden dat sommigen zich afvroegen, wat de staatsrechtelijke status van allerlei regeringsnota's is. Wat had de behandeling van regeringsnota's in de Tweede Kamer eigenlijk te betekenen? Nu zijn we al zover dat de Tweede Kamer regeringsnota's al voor hun verschijnen in behandeling neemt.

Dit illustreert het intense verlangen van menig parlementariër om mee te besturen. De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is niet zomaar een nota. Alleen de naam al duidt erop dat hier de ruimtelijke vormgeving van ons land in het geding is. Daar moeten we - zo zullen die parlementariërs denken - van meet af aan bij zijn. Dat hun controlefunctie op die manier op sterk water komt te staan, lijken zij op de koop toe te nemen.

Nederlandse volksvertegenwoordigers zijn sterk geneigd hun controletaak ondergeschikt te maken aan meebesturen. Het voert kennelijk terug tot de inherent Nederlandse neiging tot 'gezamenlijkheid'. Dat de strakke binding van regeringsfracties aan het regeerakkoord eerder uitnodigt tot meebesturen op de details dan tot doeltreffende controle, zal wel meespelen. Maar dat verklaart niet, waarom ook de oppositiepartijen zo graag meebesturen en de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening bij voorbaat al in behandeling nemen. En waarom dat zelfs geldt voor die oppositiepartijen die geen enkele kans maken ooit in een coalitiekabinet terecht te komen.

Het blijft niet beperkt tot Den Haag. Ook veel gemeentelijke volksvertegenwoordigers blijken sterk te hechten aan meebesturen en zijn opvallend sceptisch over de betekenis van hun controlerende taak. De goed bedoelde handreiking van de Staatscommissie Dualisme

en Lokale Democratie - versterk de controlerende taak van de gemeenteraad en beperk het detaillistische meebesturen - valt lang niet overal in goede aarde. Een wethouder zegt uit eigen ervaring te spreken: 'Je hebt altijd een contingent raadsleden dat liever wil meebesturen' (*Staatscourant*, 25 juli 2000).

Wat volksvertegenwoordigers liever willen - meebesturen - is natuurlijk belangrijk. Maar nog belangrijker is, of zij het volk dat zij vertegenwoordigen daarmee de beste dienst bewijzen. Ik denk het niet. Volksvertegenwoordigers die liever willen meebesturen, moeten gaan besturen of iets heel anders gaan doen.

prof.dr. U. Rosenthal is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Leiden en lid van de Eerste Kamer voor de VVD, alsmede voorzitter van de redactie van Liberaal Reveil.

UIT HET LOOD

Notities over een degenererende samenleving

A. A. M. VAN AGT



Hoewel het Nederland economisch voor de wind gaat, gaat het in immaterieel opzicht minder goed met Nederland, meent oud-minister-president Van Agt. Onbepaalde individuele vrijheid en zelfontplooiing worden alom geadoreerd, hetgeen ten koste gaat van verantwoordelijkheidsbesef en gemeenschapszin. De onverschilligheid ten opzichte van de leefomgeving en de intolerantie jegens de medemens groeien. Dit blijkt uit de toenemende vervuiling, de verruwing der omgangsnormen, het klimaat van geweld en de veranderende houding jegens het menselijk leven.

PAARS ?

We verkeren nog in het paarse tijdperk. De huidige coalitie heeft zichzelf als paars geafficheerd en onder die kleur staat zij sindsdien te boek. Een vreemde benaming eigenlijk. Want als je rood en blauw mengt met het groen van D66, komt er een heel andere kleur te voorschijn. Of doet D66 misschien niet terzake? Na de verwerping van het correctieve referendum - inderdaad een onwijs voorstel -, mede door toedoen van een legendarische VVD-senator, leek het eventjes zo. Maar gemeld wordt dat dit voorstel andermaal zal worden ingediend. D66 doet er dus blijkbaar wel toe, zozeer zelfs dat het de beide grote coalitiepartijen weet te brengen tot een act die als *contempt of parliament* te kwalificeren valt.

Hoe dan ook, zelfs zonder D66 zou je de huidige coalitie niet paars mogen noemen. Het is veeleer blauw met een rode rand.

SCHONE SCHIJN

Wat gaat het Nederland toch goed, wordt er dikwijls gezegd. En inderdaad, in materieel opzicht lopen de zaken gesmeerd. Minister Zalm raakt bedolven onder lawines van meevallers en van de burgers, de contribuabelen, zijn de meesten welvarender dan zij zelf of hun voorouders ooit zijn geweest. Mijn kleinzoon in het ambt van minister-president en zijn companen hebben goed geboerd op het door Lubbers voorgeploegde land. Chapeau voor die prestatie.

Helaas gaat het in *immaterieel* opzicht helemaal niet goed met het vaderland. Nederland verslonst. De dominante mentaliteit is die van het ongeremde individualisme. Vrijheid is het opperste goed geworden, vrijheid ongetemd door verantwoordelijkheidsbesef en gemeenschapszin, om zelfontplooiing gaat het. Eenieder moet ongehinderd en voluit zichzelf kunnen zijn. 'Moet toch kunnen' is het loze en voze slagwoord van onze tijd.

Intussen groeit er bezorgdheid over de verafgoding van individuele vrijheid en zelfontplooiing. In haar Kersttoespraak, eind 1997, sprak onze Koningin over verlies aan gemeenschapsgevoel, gebrek aan saamhorigheid. 'Onze maatschappij kan niet zonder een normbesef dat verder reikt dan eigenbelang', zei ze. De Koningin noemde als uiting van die egoïstische mentaliteit: 'Onverschilligheid jegens de omgeving waarin we met anderen leven, wordt zichtbaar in het vernielen en bekladden van de openbare ruimte.' Inderdaad, zie hoe onze steden en straten, spoorwegstations, ja zelfs het interieur van universitaire gebouwen verloederen. Rijdt langs 's Heren wegen en gij ontwaart dat de bermsten steeds vaker veranderen

in vuilnisbelten, vooral bij afritten maar niet alleen daar. Kennelijk smijten dagelijks talloze weggebruikers afval en vuilnis het autoraam uit, zich er niet in het minst om bekommerend dat zo het goede vaderland een smeerboel wordt, een horreur van flarden plastic (die nog in geen honderd jaar vergaan), van colablikjes en ander onpasselijk spul. Een grein van burgerzin zou mensen van zulk wangedrag weerhouden.

DE JUNGLE VAN HET WEGVERKEER

Nu we het toch over de wegen hebben: wat we dagelijks kunnen waarnemen op die banen is al evenmin verheffend. Daar daalt de tolerantie zienderogen, tolerantie dan in de zin van begripvolle bejegening van medeweggebruikers die, naar de maatstaf van ons ongeduld, soms wat sloom of onhandig opereren. De snelweg wordt een jungle. Maar ook elders in het verkeer is er verruwing. Rijden door rood licht neemt hand over hand toe. Dat is een asociaal gedrag van een heel kwalijk soort. Toch wordt er maar weinig tegen opgetreden. Veel wetlievende burgers gaat het de pet te boven, waarom de overheid wel aan je tabberd komt wanneer je ergens maar een beetje te hard rijdt. Of waarom je een pittige boete krijgt opgelegd telkens wanneer je ergens even te lang parkeert. Dat alles terwijl automobilisten die blijkbaar lak hebben aan andermans veiligheid en maar door stoplichten knallen veelal ongemoeid worden gelaten. Ongelijke rechtsbedeling zal menigeen dit noemen en terecht.

Maar ook hierbij past de aantekening dat agressief en anderszins asociaal verkeersgedrag een uiting is van verschaald normbesef. Een herleving daarvan gaat het belang van verscherpt politietoezicht nog te boven.

FALENDE POLITIE

Toch wil ik, voordat ik mijn betoog over criminaliteit en normbesef voortzet, enkele noten over de politie kraken. De politie, en de over haar gestelde gezagsdragers natuurlijk, liggen onder stevige kritiek. Soms zwelt die kritiek tot stormkracht aan, zoals na de brandschatting eertijds in de Groningse Oosterparkwijk (weet u het nog?), waar angstige bewoners vergeefs belden om bescherming.

Marcel van Dam heeft in *de Volkskrant* geschreven: 'Het is een illusie geworden dat de bescherming van lijf en goed aan de politie kan worden overgelaten.' En: 'De

politie is veel te veel met zichzelf bezig, met de eigen rechten, de eigen arbeidsvoorwaarden, de eigen organisatie, de eigen veiligheid en het schoonvegen van het eigen straatje.' De emeritus hoogleraar criminologie Peter Hoefnagels is niet minder vlijmend in zijn commentaar (*de Volkskrant*, 10 januari 1998). Hij noemt onze tijd 'de moderne Middeleeuwen', waarin de straat langzaam maar zeker beheerst wordt door het onrecht van de sterksten: straat- en struikrovers, beurzensnijders en ladenlichters, dieven en drugsdealers, inbrekers en geweldplegers.

En de politie? Die is te vaak de grote afwezige. Weliswaar is sinds de jaren zeventig het aantal politieambtenaren verdubbeld en zijn hun technische hulpmiddelen aanmerkelijk verbeterd, maar de burger gaat zich almaar onveilig voelen. Hoefnagels zoekt de oorzaak van het falen goeddeels in de over elkaar buitelandse reorganisaties die het politieapparaat hebben gedesorienteerd, gebureaucratiseerd en gedemotiveerd. Het wordt hoog tijd dat de politie zich weer gaat toeleggen op zijn wezenlijke taak: orde handhaven en boeven grijpen.

Zelf wil ik hier nog een kritische noot aan toevoegen. Al te vaak komt het voor dat politieambtenaren er onverzorgd om niet te zeggen sjofel bijlopen: geen pet, das los, openhangend jasje, handen in de broekzakken. Blijkbaar zijn zulke sloddervossen de volkswijsheid vergeten dat kleren de man maken. Men kan er bij zulk een presentatie waarachtig niet verbaasd over zijn dat optreden weinig respect ontmoet. Natuurlijk zijn er ook keurige en kranige politieambtenaren. Aan hen is al deze uitbezorgdheid voortkomende kritiek niet geadresseerd.

EEN KLIMAAT VAN GEWELD

In de dadelijk achter ons liggende jaren is het meermalen gebeurd dat op straat of elders in een openbare ruimte iemand zomaar werd doodgetrapt. Zinloos geweld is dat gaan heten. We weten allemaal dat dit het topje van de ijsberg is. In het laatste decennium is het aantal geweldsmisdrijven explosief toegenomen. Hoe komt dat? Een uitputtende analyse van dit verschijnsel kan ik niet geven, maar ieder van ons begrijpt dat deze excessen het produkt zijn van de cultuur van verruwing die in onze samenleving de overhand krijgt. In de omgangsvormen maakt respect plaats voor onverschilligheid, die allicht tot bot en lomp gedrag verwordt.

De socioloog prof. Schuyt heeft de oprukkende schreeuwtaal aan de kaak gesteld, met verwijzingen - bij wege van voorbeeld - naar de bewoners van het *Big Brother*-huis en ook naar de cultuurdrager Youp van 't Hek. Het bevorderen van schreeuwtaal is niet onschuldig, stelt hij. Verbaal geweld creëert een klimaat, waarin fysiek geweld zich geredelijker voordoet. Over het vergiftigend effect van het buitensporig geweld op het beeldscherm is al veel geschreven. Onweersprekelijk bewijs is daarbij natuurlijk niet geleverd en zal ook wel nooit geleverd kunnen worden. Maar de aanwijzingen zijn sterk genoeg om actie te ondernemen. Tegen gevaren voor de lichamelijke gezondheid stellen we ons teweer, zodra een ernstig vermoeden ervan is gerezen. Zo doen we het met voedings-, genot- en geneesmiddelen. Waarom niet als de geestelijke gezondheid ernstig wordt bedreigd? Commerciële televisie, zoals die zich uit kracht van haar winstdynamiek wel moest ontwikkelen, is een onding. Het is een onding in zichzelf en meer nog doordat het de publieke omroepen blijkbaar noodzaakt hun zendtijd deels met lorrige programma's te vullen. Let wel, ik beweer niet dat het geweld in onze maatschappij moet worden toegeschreven aan de commerciëlen, maar wel dat te veel van hun programma's de atmosfeer vervuilen.

Iets heel anders is het normondermijnend effect van het voetbalgeweld. Door idolen van (vooral) de jeugd worden in het betaalde voetbal op het speelveld tal van brute en geraffineerde gewelddaden begaan en het hooliganisme in en om de stadions is allang berucht. Vandalisme, de grootschalige inzet van politie, het kost de gemeenschap een heleboel geld. Erger is het normverwoestend effect van de taferelen binnen en buiten de stadions. Erger is dat bij de ingangen soms fouilleringen op wapenbezit moeten worden uitgevoerd, dat supportersgroepen via beveiligde sluisen naar betraliede kooien in het stadion moeten worden gebracht, als tijgers naar een circuspiste, en dat niet zelden spreekkoren worden aangeheven met de stuitendste teksten. Het is van de dolle dat we dit veelal laten gebeuren. Zeker, burgemeesters verbieden wel eens een wedstrijd en de KNVB legt wel eens straffen op aan clubs. Er kan, er moet dus veel meer gebeuren, al valt het niet mee op te tornen tegen de macht van het grote geld achter de professionele voetballerij. De mobiele eenheid in heel Neder-

land werd met het oog op het EK getraind op het gebruik van nieuwe traangasgranaatwerpers - enkelschots *Henckler und Koch*, MZP 1A1, kaliber 40 mm. bij 46, het is maar dat u het weet. Waarom gaan we toch verder met deze gehoornde waanzin. Het onderwerp zou best op de agenda mogen voor overleg tussen de Europese regeringen die zich de laatste tijd immers zo bezorgd tonen over de beveiliging van waarden in de Europese cultuur.

VRIJHEID EN VERANTWOORDELIJKHEID

In een beschouwing over de normen en waarden behoort onder meer benadrukt te worden dat vrijheid - een hoog goed - verbonden moet zijn met verantwoordelijkheid. Vandaag de dag ligt het inroepen en opeisen van rechten velen voor in de mond. Over plicht en verantwoordelijkheid wordt echter veel minder gesproken. Volgens de Rotterdamse hoogleraar A.C. Zijdeveld, bekend van zijn snedige commentaren in het programma *Buitenhof*, beleven wij een inflatie van de moraal. Deugden als eerlijkheid, fatsoen, respect, verantwoordelijkheidszin, discipline zijn opgevolgd door waarden als zelfontplooiing, vrijheid, emancipatie. Zijdeveld noemt de centrale adjectieven van onze cultuur 'leuk, prettig en lekker.' Het vermaak, zegt hij, is de stuwende kracht. 'Het is een switch van God naar Endemol.'

Vorig jaar heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) een advies uitgebracht, getiteld *Verantwoordelijkheid en perspectief, geweld in relatie tot waarden en normen*. Wat zegt dit gezaghebbende adviescollege? Er is 'een onbalans in waarden' die 'ontstaat als mensen geen evenwicht kunnen bewaren tussen waarden gericht op het individu en waarden gericht op anderen', op maatschappelijke verbanden waarvan het individu deel uitmaakt. Volgens de RMO is er sprake van een overbektoneering van de individuele autonomie, prestaties, ontplooiing en bevrediging en dat gaat onvermijdelijk ten koste van aandacht, zorg en respect voor anderen.

Over zorg, gezondheidszorg vooral, wordt overigens in Nederland heel wat afgepraat. Daar is ook wel degelijk reden voor. Zo heeft een onderzoeksinstituut becijferd dat er in 2006 - dat is overmorgen - een tekort zal zijn van bij elkaar zo'n 35.000 opgeleide verpleegkundigen. Voor een vergrijzende en in toenemende mate zorgbehoevende bevolking zullen er minder en minder verple-

genden en verzorgenden zijn. Heeft dat te maken met een veranderend normbesef en een eclips van waarden? Met het kwijnen van solidariteitszin en de opmars van een ieder-voor-zich-mentaliteit? Dat mag je gevoelig aannemen. In dadelijke zin kan de overheid die ontwikkeling niet stuiten of keren. Ik wil zeker niet beweren dat dit probleem rechtstreeks met geld kan worden opgelost. Toch is de financiële honorering niet zonder belang, want die bepaalt mede de maatschappelijke status van de zorgberoepen. Voor de humane kwaliteit van onze samenleving zijn zorgverleners waardevoller dan computeranalisten. Als je de honorering van kennis en cerebrale prestaties vergelijkt met die van werk waarbij het aankomt op toewijding, hartelijkheid, *payer de sa personne*, rijst wel de vraag, of we steeds de goede maat betrachten. Voor het onderwijs geldt dit ook in aanzienlijke mate, aangezien de werkers daar, als zij hun taak goed verrichten niet alleen overdragers van kennis zijn, maar ook opvoeders.

EUTHANASIE

De discussie over de toelaatbaarheid van euthanasie wordt in ons land al geruime tijd met verve gevoerd. In het buitenland trouwens ook wel, al gaat men daar in het algemeen omzichtiger te werk. De Nederlandse wetgeving op dat stuk is pas luttele jaren geleden ingrijpend gewijzigd. Nu al wordt een nog verder gaande liberalisering voorgesteld. Nederland verwijdert zich hiermee verder van andere, met ons vergelijkbare landen. Met uitzondering van België misschien, maar dat land plegen wij ons - zo mag ik wel zeggen - zelden ten voorbeeld te stellen. Grosso modo zijn wij de *odd man out*. Natuurlijk volgt daaruit niet onweerlegbaar dat wij verkeerd bezig zouden zijn. Misschien hebben alleen wij het licht gezien en dwalen alle anderen nog in duisternis. Maar dat wij op de door ons ingeslagen weg vrijwel de enige reizigers zijn, zou ons toch moeten bewegen tot meer zelfkritiek.

Een grondgedachte van het wetsontwerp-euthanasie is dat leven van subminimale kwaliteit niet waard is geleefd te worden. Bij euthanasie wordt deze gedachte verwoord in de termen 'uitzichtloosheid' en 'ondraaglijk lijden', waarbij het niet alleen hoeft te gaan om kwellende pijn in een stervend lichaam, maar ook kan gaan om psychisch lijden door iemand die nog sterk is van lijf en leden maar niet verder wil in het leven.

Nu gaat het mij er niet om dat wetsontwerp verder op de korrel te nemen. Wel hecht ik eraan een dimensie van het probleem te belichten die, vind ik, niet ernstig genoeg genomen wordt. Tot degenen die bezorgdheid uiten behoren mensen als de psychiater Frank Koerselman, hoogleraar te Utrecht, niet christelijk, allerminst reactionair, een man die zich niet verzet tegen milde levensbeëindiging voor hevig lijdende, terminale patiënten. Hij constateert dat pijn niet altijd de reden is voor een verzoek om euthanasie, maar soms wel de angst voor ontluistering. Mensen willen waardig sterven, niet in dementie verzinken, niet terecht komen in een tehuis in een toestand van vergaande afhankelijkheid, waarin ze niet zelf meer naar het toilet kunnen, het vermogen verliezen anderen te herkennen en misschien rare dingen gaan zeggen. De Utrechtse hoogleraar vreest dat in onze samenleving de tolerantie ten opzichte van afhankelijkheid en verlies van verstand sterk aan het afnemen zijn. Hij spreekt van 'een obsessie met zelfstandigheid, gezondheid en schoonheid' in onze cultuur, met de daarbij behorende bangmakerij voor het tegendeel. Koerselman meent een verschuiving te signaleren naar een schaamtecultuur, waarbij de waarde van iemand wordt bepaald door de mate waarin hij eer of juist schande oproept in zijn omgeving. Ontluistering speelt zich immers af in de ogen van anderen.

Zulke beschouwingen, die ook van anderen te vernemen vallen, mogen niet worden veronachtzaamd. Het gaat niet alleen om de vraag, of de mens het soevereine recht heeft om te beschikken over eigen leven. Het gaat ook om ingrijpende wisselingen in het sociale en culturele klimaat die in hoge mate medebepalend ervoor zijn, of en wanneer en hoe mensen over hun leven gaan beschikken. De al dan niet beschikbaarheid van liefdevolle en toegewijde zorg thuis of, als het niet anders kan, elders correleert met dat sociale en culturele klimaat, in die zin dat het enerzijds een resultante van is, maar anderzijds ook de wisselingen in dat klimaat mede beïnvloedt. Dat overheidsbeleid aan deze processen een zekere sturing kan geven, acht ik onbetwistbaar.

Kom nu niet met de tegenwerping dat de overheid geen zedenmeester kan of mag zijn. De overheid is altijd op de openbare zedelijkheid betrokken, of, als u dat liever

hoort, op de publieke moraal. Het duidelijkste voorbeeld daarvan, ontleend aan de functionering van het huidige bestel, is de bestrijding, door middel van een reeks van wettelijke regelingen, van discriminatie. Het postulaat van *gender equality* en van gelijkwaardigheid van mensen, ongeacht hun herkomst of ras, hun levensovertuiging of hun seksuele geaardheid, heeft nieuwe vormen van zedelijkheidswetgeving *par excellence* opgeleverd. Ook het streven om door wetgeving en bestuurlijke voorzieningen zoveel mogelijk gelijke kansen te bieden aan eenieder voor vorming en ontplooiing, in het onderwijs en anderszins, wordt door ethische beginselen gestuwd. Voor de overheidsbemoedigen, gericht op het behoud van natuur en milieu, geldt dat ook. De thans vaak gebezigde begrippen *international* en *intergenerational equity* zijn voortbrengselen van een ethiek die van steeds meer hoofden en harten bezit heeft genomen.

BIOTECHNOLOGIE: ADEMBENEMENDE VRAGEN

In dit artikel over normen en waarden in maatschappij en politiek heb ik tot dusver nog niet gesproken over de adembenemende vraagstukken die zich aandienen in het voetspoor van dramatische ontwikkelingen in de biotechnologie. Over het klonen van mensen zal ik niet spreken, ook niet over het reconstrueren van mensen door, bijvoorbeeld, het inplanten van vitale organen afkomstig van dieren of het verrichten van zodanige ingrepen in de hersenen dat een andere persoonlijkheid ontstaat.

Een enkel woord slechts over genetisch onderzoek en genetische manipulatie. De prenatale diagnostiek stelt ouders in staat al tijdens de zwangerschap te worden geïnformeerd over ziekten of defecten die de geborene straks zal hebben. Dat is magnifiek, voorzover die ziekten al kunnen worden verhoed of die defecten al kunnen worden verholpen vóór de geboorte.

Maar voorzover voorkomen of verhelpen in het prenatale stadium (nog) niet mogelijk is, stelt zich wel een probleem, zeker wanneer het om ernstige ziekten of gebreken gaat. Abortus dan maar? In menig geval zal dat de beslissing zijn, hetzij omdat de ouders het vooruitzicht op een (zwaar) gehandicapt kind onverdragelijk vinden, hetzij omdat ze dat kind een miserabel geacht leven wil-

len besparen. Het is evident dat hier zware ethische dilemma's kunnen rijzen. Die worden scherper naarmate de gediagnosticeerde onvolkomenheden van de embryo minder ernstig zijn. De diagnose kan immers, zeker in de toekomst, over van allerlei gaan. Van zwaar hersenletsel tot vroege kaalheid, zogezegd, en onvolkomenheden in verschillende gradaties daartussen.

Tot dusver heeft de discussie hierover zich toegepitst op het Down-syndroom. Moeten mongooltjes nog wel geboren worden? Ja, mogen ze nog wel geboren worden? Het gevaar is niet denkbeeldig dat die vragen in de loop der tijd door zovelen met 'nee' beantwoord gaan worden, dat een zekere sociale druk ontstaat om zulk defectueus wordend leven voortijdig te beëindigen. Er kan in de samenleving een norm groeien die deze levensbeëindigende ingreep urgeert, zozeer dat mensen die zich daaraan niet conformeren afwijzend worden beoordeeld en bejegend. Een ander, daarmee samenhangend gevolg van zo'n ontwikkeling kan zijn dat de geborene zelf in de samenleving minder acceptatie ontmoet voor zijn handicap. Ik ben de enige niet die ervoor vreest dat de tolerantie voor gehandicapte mensen, 'die er immers niet hadden behoeven te zijn', ja 'die er immers niet hadden behoren te zijn', zou kunnen afnemen. Dat zou een ontmenselijking zijn van onze maatschappij.

Enige tijd geleden trof ik in *de Volkskrant* de volgende korte ingezonden brief aan: 'In deze eeuw [de twintigste eeuw, red.] kregen mijn grootouders allebei een doof kind. Het ene was een meisje, het andere een jongetje. In vroegere eeuwen waren deze kinderen dorpsgek geworden. Nu kregen ze de gelegenheid naar school te gaan, te leren spreken. Op het doveninstituut leerden ze elkaar kennen. Ze trouwden en kregen twee kinderen. Ik was er één van. Zouden mijn grootouders in de 21ste eeuw in verwachting zijn geraakt, dan zou door vroegdiagnostiek de doofheid opgespoord zijn. Ze zouden besluiten om beide kinderen niet geboren te laten worden, want je wilt immers dat je kind gelukkig is. Geen bevalling, geen scholing, geen ontmoeting, geen relatie en geen ik. Deze eeuw is de mooiste eeuw, omdat dit de enige eeuw is waarin er voor mijn dove ouders leven is.'

En passant mag ik niet verzuimen erop te wijzen dat de gedachte dat menselijk leven aan minimale kwaliteitseisen moet voldoen om menswaardig / levenswaardig te

mogen heten tot voorbij de geboorte kan reiken. Als een mismaakt kind maar beter niet geboren kan worden, waarom zou het dan verkeerd zijn het te verlossen uit zijn actuele of misschien pas voorzienbare lijden? En als dat na de geboorte mag, waarom dan alleen kort nadien en niet later of zelfs veel later? Hier rijzen werkelijk adembenemende vragen.

Met het uitwieden van met defecten behept wordend leven betreden we het gebied van de eugenetiek. Ook genetische manipulatie vindt op dat terrein plaats. Dat wil niet zeggen dat dit per se verwerpelijk is. Genetische manipulatie kan, afhankelijk van het ermee nagestreefde doel, heilzaam dan wel heilloos zijn. Er moeten wel regels voor worden gesteld: de overheid mag zich van deze netelige problematiek niet afmaken door deze te benoemen tot louter een aangelegenheid voor medici.

Overigens is eugenetiek nu al hoogst actueel. In de Verenigde Staten kun je bestellingen plaatsen bij spermbanken en op basis van gedetailleerde informatie over de donoren het meest belovende produkt uitzoeken. Verder gaat het mogelijk worden - misschien is het nu al mogelijk - om bij reageerbuisbevruchting verscheidene eicellen van dezelfde vrouw te bevruchten met zaad van eenzelf-

de donor, de eigen echtgenoot of een ander, en dan na vergelijking van de uitkomsten de aantrekkelijkst lijkende embryo te kiezen. Vloek of zegen, zulke technologische verworvenheden komen op ons af en wij zullen in het zicht daarvan onze positie moeten bepalen.

Op deze zoektocht naar normen en waarden in maatschappij en politiek sluit ik mijn betoog voor een merendeels liberaal lezerspubliek af met het citeren van een uitspraak van de intellectuele heros uit Brussel Frits Bolkestein, ruim drie jaar geleden in *Trouw*: 'Het liberalisme is geformuleerd in een tijdperk, waarin moraal in zekere zin het monopolie van de kerk was. De liberaal had niet zozeer de behoefte daar een eigen moraal tegenover te stellen alswel kerk en staat van elkaar te scheiden. Moraal was immers vanzelfsprekend. Het uitdenken van een kader, waarbinnen de deugden nadruk kunnen krijgen, is een grote uitdaging voor het hedendaags liberalisme.'

Mr. A.A.M. van Agt was van 1977 tot 1982 minister-president van Nederland. Dit artikel is een bewerking van een toespraak die hij op 31 maart jl. hield voor de Groep Nederland van de Liberale Internationale.

· NAAR EEN GROTERE OPENBAARHEID VAN BESTUUR

G. DIJKSTRA



De doorzichtigheid van het openbaar bestuur in Nederland lijkt op het eerste gezicht goed te zijn geregeld. Maar toegankelijkheid voor de burger van door overheidsorganisaties genomen beslissingen laat veel te wensen over. De burger beschikt wel over een aantal waarborgen tegenover het openbaar bestuur, maar in de praktijk wordt aan deze niet altijd even goed inhoud gegeven. Volgens de auteur dienen overheidslichamen direct betrokken burgers actief te benaderen, indien beslissingen worden genomen die hen aangaan en moet de burger gratis toegang krijgen tot de wettenbank.

INLEIDING

Discussie over de inhoud van het bestuursrecht was lange tijd voorbehouden aan gespecialiseerde juristen. Gelukkig is daar geleidelijk enige verandering in gekomen. Bestuurders bemoeien zich met het bestuursrecht, omdat zij de lasten ervan ondervinden. Aangezien het bestuursrecht de relatie tussen bestuur en burger¹ regelt, heeft iedere Nederlandse burger ermee te maken. Van belang is dat niet enkel bestuursjuristen zich bezig houden met dit rechtsgebied. Het is dan ook uitdrukkelijk de bedoeling van deze bijdrage om ook niet-juristen te betrekken bij de discussie omtrent het bestuursrecht. De waarborgen van de burger ten opzichte van het overheidsbestuur gaan immers eenieder aan. Politieke en maatschappelijke discussie hierover moet gestimuleerd worden.

In deze bijdrage wordt, anders dan veel bestuurders betogen, ervoor gepleit de waarborgen van burgers ten opzichte van het bestuur te vergroten. Op papier zijn deze waarborgen goed geregeld. Echter, door de soms

moeilijke toegankelijkheid van essentiële informatie zijn deze waarborgen in sommige situaties slechts een farce. Het is dan ook noodzakelijk veranderingen door te voeren die ertoe leiden dat de bestaande rechtsstatelijke waarborgen, die een cruciale plaats innemen in het liberale gedachtegoed, ook daadwerkelijk inhoud krijgen. Meer actieve voorlichting in de richting van burgers is dan ook noodzakelijk. Naast wettelijke maatregelen is daarvoor ook een andere opstelling van het bestuur nodig.

SCHETS VAN DE PROBLEMATIEK

Op het eerste gezicht is de transparantie van het openbaar bestuur in Nederland goed geregeld. Er bestaat een Wet Openbaarheid van Bestuur op basis waarvan zelfs bewindslieden hun declaraties moeten tonen, indien een burger daarom vraagt. De meeste departementen en andere overheidsorganisaties hebben voorts een website, waarop veel informatie over de eigen organisatie en over het gevoerde beleid te vinden is. Wanneer jegens een burger een beslissing wordt genomen die hem persoonlijk rechtstreeks aangaat, ontvangt deze een beschikking, waaronder exact vermeld staat, waar en binnen welke periode hij in bezwaar of beroep kan gaan. Indien de burger daadwerkelijk in bezwaar of beroep wenst te gaan, staat voor hem een tamelijk laagdrempelig en omvangrijk stelsel van rechtsbeschermingsprocedures open. Alles lijkt op het eerste gezicht voor de burger goed geregeld. Het is zelfs zo goed geregeld dat bestuurders klagen dat zij aan handen en voeten gebonden zijn. Zij spreken over 'de juridisering' van de samenleving.² Alhoewel bij nader inzien veel van dergelijke klachten niet terecht blijken te zijn,³ blijkt wel bij velen het beeld te bestaan dat de rechtsbescherming van de Nederlandse burger adequaat is. Toch valt bij dit beeld wel een belangrijke kanttekening te plaat-

sen. Van de burger wordt soms wel erg veel verlangd, wil hij goed op de hoogte blijven van alle beslissingen die hem aangaan. Het volgende voorbeeld moge dit duidelijk maken.

Een toenemend aantal Nederlanders beschikt over een zomerhuis(je). Voor de eigenaars van deze huisjes is het van belang om goed in de gaten te houden, welke beslissingen de gemeenten nemen omtrent de bestemmingen van de terreinen, waarop deze huisjes gelegen zijn. Een verandering van de bestemming kan voor deze eigenaars grote (financiële) consequenties hebben. De vraag is echter, hoe deze eigenaars er achter komen dat de gemeente een nieuw bestemmingsplan vaststelt. Gemeenten kunnen, volgens de geldende regelgeving, volstaan met een publikatie in *de Staatscourant* en in een huis-aan-huisblad. Hoe komt nu de eigenaar van een zomerhuis er achter dat het bestemmingsplan is (dan wel wordt) veranderd? Hij zou een abonnement kunnen nemen op *de Staatscourant* en deze vervolgens consequent bestuderen. De vraag is evenwel, of wij dit van iedere burger kunnen verlangen. Naast de kosten van een dergelijk abonnement, legt dit uiteraard een enorm beslag op zijn tijd. De huis-aan-huisbladen dan? Deze worden immers kosteloos bij de burger aan huis bezorgd (mits er geen problemen met de bezorging zijn). De vraag is evenwel, hoe een eigenaar van een vakantiehuisje aan een dergelijk blad komt. In het algemeen worden deze blaadjes niet bezorgd in recreatieparken. Wie te laat er achter komt dat het bestemmingsplan is gewijzigd (de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken), zal niet ontvankelijk worden verklaard. Een rechter kijkt dan zelfs niet meer inhoudelijk naar de zaak. Voor de burger gelden fatale termijnen. De termijnen die bestuursorganen zelf in acht moeten nemen, zijn in het algemeen daarentegen niet fataal van aard.⁴ De oplossing lijkt simpel. De Algemene Wet Bestuursrecht stelt dat een bezwaar- of beroepschrift toch ontvankelijk verklaard moet worden, als de indiener geen blaam treft voor de te late indiening (artikel 6:11). Dat lijkt in de geschetste casus inderdaad het geval te zijn. Toch is dat niet het geval. De rechter stelt zich op het standpunt dat de eigenaar van het zomerhuisje er maar voor had moeten zorgen dat hij het huis-aan-huisblaadje bezorgd krijgt of althans kennis neemt van de

inhoud ervan. Kennelijk betekent dit dat de eigenaar van het zomerhuisje regelmatig dit huisje bezoekt (ook in herfst en winter) met als enig doel het achterhalen van dat huis-aan-huisblaadje, waarin wellicht één keer per vijf à tien jaar een aankondiging is opgenomen omtrent een wijziging van het geldend bestemmingsplan.

Bovenstaand voorbeeld komt absurd voor, maar het is helaas de realiteit. Er gelden voor overheidsorganisaties strikte regels omtrent de openbaarheid van genomen (en nog te nemen) beslissingen, maar de toegankelijkheid ervan is in een aantal gevallen dermate gering dat rechtsbescherming een farce dreigt te worden. Onlangs werd dit ook weer duidelijk in het geval van de vuurwerkramp in Enschede. De overgrote meerderheid van de getroffen bleek niet op de hoogte te zijn van het feit dat een opslagplaats voor vuurwerk vlak bij hun woonwijk lag. Hoe konden zij dit weten? Uit de berichten in de media is duidelijk geworden dat er vergunningen waren verleend aan het desbetreffende bedrijf. Ik ga er vanuit dat deze vergunningen, conform de geldende wetgeving, op correcte wijze zijn gepubliceerd. Kennelijk hebben de omwonenden de huis-aan-huisblaadjes niet goed gelezen. Maar waarom zouden zij ook? Kon van hen worden verlangd deze blaadjes nauwkeurig bij te houden om te controleren, of er wellicht een vergunning door de gemeente verleend zou worden voor de opslag van vuurwerk? Zelfs veel politici en bestuurders bleken niet goed op de hoogte te zijn van de opslag. Kennelijk hebben ook zij de informatie die hun gemeente verschaft in de huis-aan-huisblaadjes niet goed bijgehouden. Van de burger die goed op de hoogte wil blijven van alle beslissingen die hem aangaan, wordt kennelijk nogal veel verlangd. Naar mijn mening wordt er te veel van de burger verlangd. Natuurlijk zijn er overheidslichamen die op actieve wijze burgers voorlichting geven, maar andere willen kennelijk liever niet de kat op het spek binden. Zij vinden dat zij al voldoende 'last' hebben van rechtsbeschermingsprocedures. Iedere burger die de bladen niet of onvoldoende bijhoudt, is 'meegenomen'.

Tot nu toe is alleen maar aan de orde geweest op welke wijze de burger er achter komt dat er een beslissing is genomen die hem rechtstreeks raakt. Vervolgens dient hij na te gaan in hoeverre een overheidsbeslissing juridisch correct is. Natuurlijk kan hij een advocaat bezoe-

ken. Wederom spelen de kosten hierbij een belangrijke rol. Zelfs als de burger uiteindelijk door de rechter in het gelijk wordt gesteld, krijgt hij zijn kosten slechts ten dele vergoed. De kosten van een advocaat in de bezwaarschriftenprocedure worden in het algemeen niet vergoed, terwijl de kosten in de beroepsfase slechts volgens een laag standaardtarief worden berekend. Aangezien iedere burger jaarlijks tenminste met enkele overheidsbeslissingen wordt geconfronteerd die hem rechtstreeks aangaan (vooral beschikkingen in de vorm van belastingaanslagen en heffingen van waterschappen), zou dit betekenen dat hij enkele keren per jaar een advocaat moet consulteren. Van belang is dan ook dat de burger eerst kan controleren, of dergelijke beslissingen correct zijn. Daarna kan hij zo nodig een advocaat inschakelen. De burger zal dus over basale kennis moeten beschikken over relevante regelgeving. Twee problemen doen zich in dit verband voor.

In de eerste plaats doet zich de vraag voor, hoe de burger beschikken kan over relevante regelgeving. Dit probleem lijkt in de huidige maatschappij gemakkelijk op te lossen. Internet biedt immers volop mogelijkheden. Inderdaad blijkt er een wettenbank te bestaan die door Sdu wordt onderhouden. Kosteloos is het raadplegen van deze wettenbank echter niet. Een jaarabonnement kost fl.960,- per jaar exclusief BTW. Alhoewel Sdu stelt dat de prijs geen drempel hoeft te zijn, zal de gemiddelde burger niet snel een abonnement nemen. Gelukkig bestaat er een website van de minister voor het Grootstedenbeleid waar wet- en regelgeving gratis te raadplegen valt. Toch valt ook hier het nodige op aan te merken. Zo zijn wetten van voor 1995 niet opgenomen. Maar ook wetgeving van na 1995 is moeilijk toegankelijk, omdat een burger eerst moet weten waar een bepaalde regeling is gepubliceerd (negen publicatiesoorten worden onderscheiden), terwijl ook een goed trefwoord moet worden ingevoerd. Aanpassingen van bestaande wetgeving zijn bovendien moeilijk te raadplegen, omdat er geen doorlopende teksten beschikbaar zijn.

In de tweede plaats zijn wetsteksten voor niet-juristen moeilijk toegankelijk. Zo vergt het op redelijke wijze kunnen toepassen van de Algemene Wet Bestuursrecht (die geldt voor al het overheidshandelen) in het algemeen een cursus van enkele dagen. Er zullen niet of nauwelijks

burgers zijn die een dergelijke cursus volgen, indien zij niet beroepsmatig met deze wet te maken hebben. Naast de Algemene Wet Bestuursrecht moet ook bijzondere wetten regelgeving geraadpleegd worden. Voor niet-juristen is dit een vrijwel onmogelijke opgave. Het gevolg hiervan is dat de burger vooral afhankelijk is van informatie van de overheidslichamen die zelf de beslissingen hebben genomen (in de vorm van folders en mondelinge informatie).

Op papier beschikt de burger over een groot aantal waarborgen tegenover het openbaar bestuur. Uit het bovenstaande moge duidelijk worden dat in de praktijk van deze waarborgen niet altijd evenveel terecht komt. Het zou dan ook wenselijk zijn de transparantie van het openbaar bestuur te vergroten teneinde de waarborgen die op papier bestaan ook daadwerkelijk inhoud te geven. Waaraan moet in dit verband worden gedacht?

OPLOSSINGSRICHTINGEN

Er zou een plicht moeten komen voor overheidslichamen om direct betrokkenen actief te benaderen, wanneer beslissingen worden genomen die hen aangaan (en waartegen zij in bezwaar en beroep kunnen gaan). Het publiceren in een huis-aan-huisblaadje en/of in de *Staatscourant* is naar mijn mening onvoldoende. De eigenaars van de zomerhuisjes evenals de bewoners van de rampwijk in Enschede hadden door de overheid persoonlijk op de hoogte moeten worden gesteld (door middel van een brief) van de beslissingen die hen aangingen. Aangezien de gemeente hiertoe niet verplicht was, zou een dergelijke verplichting in de wet opgenomen moeten worden. Dit kan door middel van een aanpassing van de Algemene Wet Bestuursrecht. Een alternatief is dat in specifieke wetgeving (bijvoorbeeld op het gebied van de ruimtelijke ordening) voorzieningen worden getroffen die verder gaan dan Algemene Wet Bestuursrecht (in de artikelen 3:41 tot en met 3:43). Een andere mogelijkheid is dat de rechter een ruimere interpretatie geeft van artikel 6:11 Algemene Wet Bestuursrecht (verschoonbare termijnoverschrijding) dan wel van het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Algemene Wet Bestuursrecht).

Voorts zou de burger gratis toegang moeten hebben tot de wettenbank. Dat een burger moet betalen om toegang te krijgen tot de wetten, waaraan hij geacht wordt zich te

houden, is niet acceptabel. Bovendien zou grote aandacht besteed moeten worden aan de toegankelijkheid van de wetgeving door goede handleidingen en door toelichtingen die de wetgeving ook voor niet-juristen inzichtelijk maakt. Inschakeling van onafhankelijke deskundigen zou voorts moeten voorkomen dat overheidslichamen gekleurde informatie naar voren brengen teneinde het aantal bezwaren en beroepen te beperken.

RELATIE TOT HET JURIDISERINGSDEBAT

De reacties op bovenstaande aanbevelingen zijn voorspelbaar. Bestuurders zullen erover klagen dat deze leiden tot een verdere juridisering van de verhouding tussen bestuur en burger. Toegegeven moet worden dat het aantal juridische procedures ongetwijfeld zal gaan stijgen. De vraag is evenwel wat daarop tegen is. Het is vreemd dat aan de ene kant de burger allerlei waarborgen wordt geboden tegen de overheid, terwijl aan de andere kant de noodzakelijke informatie om in bezwaar of beroep te gaan voor de burger vaak moeilijk toegankelijk is. De overheid heeft heden ten dage nog steeds veel invloed op het leven van de burger. Het is daarbij een rechtsstatelijke eis dat de burger tegen beslissingen in bezwaar en beroep moet kunnen gaan. Daar dient de eis aan toegevoegd te worden dat de burger ook over adequate en toegankelijke informatie moeten kunnen beschikken om zo nodig gebruik te maken van deze mogelijkheden. Het is verder nog opvallend dat vooral sociaal-democratische bestuurders (met name Van Kemenade, Ouwerkerk en Peper) zich hebben beklaagd over de juridisering van de relatie tussen bestuur en burger. De toegankelijkheid van informatie om in bezwaar en beroep te kunnen gaan, is immers met name voor de sociaal zwakkeren in onze samenleving gering. Wellicht dat hun frustratie juist verklaard kan worden uit het feit dat het vooral de hoger opgeleiden zijn die in bezwaar en beroep gaan. Een andere mogelijke verklaring is dat rechtsstatelijke waarborgen hen belemmeren in hun streven naar een 'maakbare samenleving'. Het rapport van Van Kemenade c.s., *Bestuur in het geding*, is naar mijn mening wat al te snel met instemming begroet door veel politici (zie de passages in het regeerakkoord over 'juridisering'). Zo wordt in recente aanvullingen op de Algemene Wet Bestuursrecht steeds benadrukt dat deze aanvullin-

gen juist tot dejuridisering leiden. Kennelijk zijn de ontwerpers van deze wetgeving van mening dat de voorstellen niet geaccepteerd zouden worden, als ze tot juridisering zouden leiden (wat ook de exacte betekenis van deze begrippen moge zijn). Natuurlijk zijn er altijd wel voorbeelden te vinden van situaties, waarin de rol van het recht te ver is doorgeschoten. Dit laat onverlet dat er ook situaties denkbaar zijn, waarin de burger een gebrek aan waarborgen heeft ten opzichte van het openbaar bestuur. Nuchtere analyse blijft noodzakelijk. Op het gebied van de informatievoorziening aan de burger is juist een versterking van de waarborgen nodig, zo is hierboven betoogd.

NOTEN

1. Wanneer in deze bijdrage over 'de burger' wordt gesproken, vallen daaronder natuurlijke personen (mannen en vrouwen), maar ook rechtspersonen (bijv. ondernemingen).
2. Wat onder het begrip 'juridisering' wordt verstaan, is niet altijd even goed duidelijk. In het algemeen wordt ermee aangegeven dat de verhouding tussen burger en bestuur steeds meer wordt beïnvloed door het recht. In dit verband wordt vaak geduid op de ontwikkelingen in de omvang van het beroep op de rechter, de houding van de rechter t.o.v. het bestuur en de ontwikkelingen in de omvang van wet- en regelgeving.
3. Zie o.a.: G.S.A. Dijkstra, *Juridisering (preadvies voor de Raad voor het Binnenlands Bestuur)* en T. Zwart, 'De mythe van de stoelendans tussen bestuur en rechter', in: *Liberaal Reveil*, no. 3, juni 1999.
4. Hoe kan de burger duidelijk worden gemaakt dat bestuursorganen vrij massaal de termijnen overschrijden die gelden voor de afhandeling van bezwaarschriften (zie o.a.: F.B.A. Jorna, M. Schnetz, G.A.C.M. van Ballegooij, Th.G. Drupsteen, G.S.A. Dijkstra, A.E. Schilder, *Ervaringen met de Awb, Subsidiebeschikkingen*, Den Haag 1997), terwijl het bezwaar of beroep van een burger die enkele dagen te laat is onverbiddelijk niet ontvankelijk wordt verklaard?

Mr.dr. G.S.A. Dijkstra is verbonden aan de Universiteit van Leiden, departement bestuurskunde.

DE INVLOED VAN INTERNET OP OVERHEID EN POLITIEK

CEES VAN BEERS



Binnen het kader van de discussie over de invloed van het toenemende internetgebruik op de samenleving wordt ook steeds meer aandacht geschonken aan de zich wijzigende rol van de overheid en de politiek. In het nu volgende artikel zal nader worden ingegaan op de impact die het internet heeft op het functioneren van overheid en politiek. Er worden mogelijkheden voor verdergaande democratisering gecreëerd, nu de kiezer meer direct kan worden bereikt. Maar de aantasting van de privacy van de burger, de toenemende invloed van belangengroepen en het omzeilen van de nationale wetgeving vormen potentiële risicofactoren. Ook liberalen zullen zich over deze kwesties moeten buigen.

Sinds Thom de Graaf in *NRC Handelsblad* van 31 augustus 1999 meer aandacht vroeg voor de zogenaamde 'Nieuwe Economie', is een toenemend aantal artikelen aan dit verschijnsel gewijd. Natuurlijk is deze belangstelling niet alleen aan de oproep van De Graaf te danken, maar vooral ook aan een aantal verschijnselen dat zich sindsdien heeft gemanifesteerd en tegen bestaande economische wetten lijkt in te gaan. Hier moet worden gedacht aan de koophausse van aandelen van verliesgevende internetbedrijven, waarvan de beurswaarde louter op onzekere verwachtingen is gebaseerd. De beursgang van World Online en de heftigheid waarmee de Nasdaq-index (index van aandelen van zogenaamde 'Nieuwe Economie-bedrijven') zich de laatste tijd beweegt, heeft deze onzekerheid inmiddels duidelijk laten zien. De bomen groeien niet tot in de hemel. En dat weten we al sinds de oliecrises van de jaren zeventig.

Inmiddels is er een discussie losgebrand over de vraag wat de Nieuwe Economie is. Het blijkt dat niemand weet wat het inhoudt, behalve dat het te maken heeft met de ontwikkeling van de Informatie- en Communicatie Technologie (ICT). Het gaat om de verbeterde mogelijkheden van communicatie die zich de laatste tien jaar hebben voorgedaan en in de nabije toekomst vermoedelijk verder verbeterd en ontwikkeld zullen worden. Met name de ontwikkeling van het internet schept veel verwachtingen.

Het is opvallend dat de invloed van toegenomen internetgebruik vooral van belang wordt geacht voor het bedrijfsleven. De zogenaamde 'business-to-business' (B2B)-handel heeft de volledige belangstelling van de media. Relatief minder aandacht wordt geschonken aan de invloed die voortschrijdend internetgebruik in de samenleving heeft voor de rol van de overheid, in het bijzonder voor het primaat van de politiek.¹ In dagbladartikelen, gewijd aan ICT en internet wordt vaak de indruk gewekt dat de overheid een toevallige passant is die aan de kant staat te kijken naar wat er tegenwoordig in de samenleving plaatsvindt en zelf geen noemenswaardige invloed van de nieuwe technologische mogelijkheden ondergaat. Dat beeld is onjuist. In dit artikel zal ik uiteenzetten, hoe het verschijnsel internet het functioneren van de (Nederlandse) overheid en politiek zal veranderen. Omdat in de geschiedenis eerder een technologische omwenteling heeft plaatsgehad, schenk ik eerst aandacht aan de invloed die technologische vooruitgang in de negentiende eeuw heeft uitgeoefend op het functioneren van de overheid. Daarna wordt een aantal te verwachten gevolgen van de huidige internetrevolutie voor overheid en politiek in kaart gebracht.

TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELING EN DE OVERHEID IN HET VERLEDEN

Net als tegenwoordig heeft aan het einde van de negentiende eeuw een grote technologische stap plaatsgehad. In deze periode stond de opkomst van spoorwegen en telegraaf centraal. Grote hoeveelheden goederen en aantallen mensen konden worden vervoerd over grotere afstanden dan voorheen. Van Londen naar New York werden berichten elektronisch en dus met grote snelheid verstuurd. De wereld werd kleiner. Samen met de massaproductie, toegepast door Henry Ford, boden deze ontwikkelingen mogelijkheden tot schaalvergroting. Bedrijven groeiden uit tot grote ondernemingen. Een sterke centrale overheid was nodig als tegenwicht om ongewenste economische en maatschappelijke ontwikkelingen bij te sturen. De omvang van de centrale overheden en daarmee de macht van de politiek was in deze tijd relatief klein en zou pas na 1945 sterk toenemen. Een centrale overheid zoals wij die tegenwoordig kennen, heeft voor 1945 nooit bestaan. Het gebrek aan voldoende en correcte overheidssturing van de economie in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw heeft geleid tot de crisis van de jaren dertig.²

Na 1945 is mede onder invloed van de denkbeelden van de Engelse econoom Keynes actief overheidsbeleid om samenleving en vooral economie aan te sturen, van groot belang geworden. De zo ontstane dominante rol was een reactie op het ontbreken ervan in de vooroorlogse periode. Ervaringen van de jaren zeventig hebben geleid tot het inzicht dat de macht van de nationale overheid in zeer beperkte mate haar doelstellingen kon bereiken. Gebrek aan informatie over de complexe samenleving van overheidszijde en toenemende invloed van belangengroepen op het te voeren beleid hebben de effectiviteit van de overheid en het primaat van de politiek aan banden gelegd. Niettemin vormen overheid en politiek nog steeds een dominante invloed in de samenleving.

De technologische (internet-)revolutie die tegenwoordig plaatsheeft, zal net als honderd jaar geleden grote gevolgen hebben voor de nationale overheid en de politiek. Deze zullen een grote invloed op de toekomstige samenleving uitoefenen. Twee ontwikkelingen kunnen worden

geschetst. In de eerste plaats oefent de (verdergaande) ontwikkeling van internet direct invloed uit op de overheid als organisatie en dat heeft gevolgen voor de burger. De tweede ontwikkeling is het effect van internetgebruik op de mogelijkheden van de overheid de samenleving te beïnvloeden. Dit betreft de indirecte invloed van internet op de politieke aansturing van de samenleving.

INTERNET, OVERHEIDSORGANISATIE EN POLITIEK

De ontwikkeling van nieuwe technologische mogelijkheden, zoals internet, leidt tot een overheid die opener wordt voor burgers. De (digitale) burger krijgt het makkelijker dan voorheen bij de verwerving van informatie van de overheid. Ieder ministerie heeft zijn eigen website, waar veel informatie over beleid en politiek kan worden gevonden. Via e-mail kan de burger abonnementen nemen op overheidspublicaties. Ook zal gebruik van internet in de communicatie tussen burgers en overheid leiden tot minder ergernissen ten aanzien van de bureaucratie bij de overheid. Immers, als vergunningen, uittreksels uit het bevolkingsregister, paspoorten e.d. via internet kunnen worden aangevraagd, zullen wachttijden voor het loket verminderen. Het wordt nog eenvoudiger als de overheid via een website 'links' maakt naar allerlei publieke diensten. Dat spaart tijd, omdat het de kans vermindert bij het verkeerde loket uit te komen. De komende vijf jaar is een grote toename in het aanbod van overheidsdiensten via internet te verwachten. Voorwaarde is wel dat er voldoende internetaansluitingen zijn. Ofschoon in Nederland het internetgebruik sterkt toeneemt, is op dit moment slechts 28% van de huishoudens thuis op internet aangesloten. Dit is laag. In Noorwegen bijvoorbeeld is het percentage 50%.

Een mogelijk gevaar is een digitale tweedeling in de maatschappij. De snelle groei van internetaansluitingen is niet gelijkmatig verdeeld over alle groepen in de samenleving. Uit onderzoek in de Verenigde Staten blijkt dat hoger opgeleiden zestien keer meer kans hebben op toegang tot internet dan lager opgeleiden.³ Ook blijkt dat blanken veel vaker toegang tot internet hebben dan niet-blanken. Het lijkt mij ongewenst als een elektronische overheid moeilijk bereikbaar is voor een bepaald segment van de samenleving. Om dit tegen te gaan, is naar

mijn mening meer aandacht voor automatisering in het basisonderwijs nodig.⁴ Alleen zo kunnen kinderen uit alle geledingen van de samenleving reeds vroeg leren omgaan met moderne communicatiemiddelen die van belang zijn voor een goed toekomstig functioneren in de elektronische samenleving.

Naast gemak voor de burger, zal het internetgebruik ook het leven van de politicus vergemakkelijken. Het stemmen via internet kan de opkomstpercentages bij verkiezingen verhogen zoals ervaringen in de Amerikaanse staat Arizona leren. Dit is mijns inziens een positief verschijnsel dat echter niet voldoende is om democratische besluitvorming te legitimeren. Daarvoor is een actievere houding van de politiek nodig om de burger bij het openbaar bestuur te betrekken. Internet biedt daartoe wel mogelijkheden. Voor de politiek wordt het namelijk eenvoudiger om te vernemen wat de burger wil. Gebruikers van internet zoeken informatie. Hun zoekgedrag wordt digitaal geobserveerd. Daardoor ontstaat inzicht in de onderwerpen, waarvoor zij belangstelling hebben. Politici kunnen hierop inspelen door kiezers rechtstreeks te benaderen. Gedurende de Amerikaanse presidentscampagne van 1996 heeft Bob Dole informatie ontvangen over de politieke interesses en behoeften van burgers die zijn homepage bezochten. Daardoor kon hij hen benaderen met specifieke informatie.⁵ Kiezers veranderen van passieve consumenten van partijprogramma's tot actieve participanten in het openbaar bestuur. Voor de politieke partijen zelf zal internet een makkelijk medium zijn om te kunnen onderzoeken, of het door hen voorgestelde beleid voldoende draagvlak in de samenleving heeft. Dit kan de legitimatie van de democratische besluitvorming vergroten.

Maar er zijn ook schaduwzijden. In de eerste plaats verschaft het contact tussen de burgers en overheid via internet specifieke informatie over een individuele burger. Dit is een angstige ontwikkeling, omdat het een aantasting van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan inhouden. Het onlangs uitgebrachte rapport van de commissie-Franken, *Grondrechten in het digitale tijdperk*, spreekt uit dat het onmogelijk is de anonimiteit van individuele burgers in een digitale samenleving te

garanderen. Uit dien hoofde adviseert zij artikel 10 van de Grondwet betreffende het recht op privacy op dit punt niet aan te passen, maar één en ander te regelen via de Wet Bescherming Persoonsgegevens.

Een tweede schaduwzijde is dat internet het voor pressiegroepen makkelijker maakt veel burgers te mobiliseren om maatschappelijke druk uit te oefenen. De invloed van pressiegroepen, zoals bijvoorbeeld de milieubeweging, die slechts één maatschappelijke doelstelling nastreven, kan onevenredig groot worden. Politici behoren de samenleving aan te sturen vanuit een afweging tussen verschillende maatschappelijke doelstellingen en mogen geen gijzelaar van bepaalde *single interest*-groepen worden. Ofschoon dit gevaar altijd aanwezig is geweest, leidt het gebruik van internet tot een aanzienlijke vergroting van de kans dat het zich werkelijk manifesteert. Het toch al onder druk staande primaat van de politiek zal hierdoor verder afnemen.

Ook het gemak, waarmee elektronische referenda kunnen worden gehouden, dwingt tot een zekere behoudendheid. Weliswaar kan zo de maatschappelijke discussie worden gestimuleerd, maar het draagt het gevaar in zich dat er te veel waarde aan wordt gehecht. Het door een druk op de knop verkrijgen van informatie via elektronische peilingen kan leiden tot waan-van-de-dagbeslissingen. Dat komt de stabiliteit van het openbaar bestuur niet ten goede. Daarnaast zal het gemak, waarmee elektronische referenda middels internet kunnen worden gehouden, leiden tot een groter aantal peilingen en daarmee tot een grotere onbetrouwbaarheid van de uitkomsten. Wat zal een burger invullen die gemiddeld tien peilingen per maand krijgt voorgeschoteld?

INTERNET EN DE EFFECTIVITEIT VAN OVERHEIDSBELEID IN DE TOEKOMST

De overheid houdt zich bezig met sturing van de maatschappij door verwezenlijking van politiek bepaalde beleidsdoelen. Het gaat hier bijvoorbeeld om het garanderen van een goede rechtsgang, het waarborgen van privacy van de burgers, een goede en stabiele sociale zekerheid, een rechtvaardig belastingsysteem en het stimuleren van economische groei. Dergelijke politieke beleidsdoelen worden gerealiseerd voor een bepaald geografisch gebied. De Nederlandse overheid formuleert bepaalde

politieke doeleinden die van belang zijn voor het Nederlandse grondgebied. Een belangrijk kenmerk van internet is dat de fysieke afstand wegvalt. Daardoor wordt het mogelijk activiteiten op Nederlands grondgebied te verrichten, zonder fysiek op dit grondgebied aanwezig te hoeven zijn. Dit heeft gevolgen voor vele beleidsterreinen die ik hier niet allemaal zal behandelen. Drie voorbeelden wil ik schetsen, namelijk de invloed op wetgeving, belastingpolitiek en sociale zekerheid.

Wetgeving

Wat betreft wetgeving moet worden opgemerkt dat de wetgever monopoliekracht heeft binnen een bepaald territorium. Het territorialiteitsbeginsel van wetgeving wordt door internet aangetast. Het wegvallen van fysieke afstand veroorzaakt het ontstaan van virtuele organisaties. Bij virtuele organisaties is niet duidelijk tot welk territorium zij behoren; bestaande wetgeving die gericht is op fysieke organisaties wordt daardoor minder effectief. Hoe moet worden omgegaan met overtreding van wetgeving door virtuele organisaties die op het grondgebied van een ander land zijn gevestigd? Dit is een zeer interessant punt, waarover de discussie volop gaande is, maar tegelijkertijd is het op dit moment niet duidelijk, hoe dit moet worden aangepakt. Internationale samenwerking is vermoedelijk de enige mogelijkheid. Afspraken moeten worden gemaakt met andere landen, waar de virtuele organisaties formeel zijn gevestigd teneinde wetsovertredingen die over de grens zijn begaan, in te dammen. Naast allerlei juridische voetangels zal het zeer moeilijk zijn een dergelijke internationale samenwerking effectief op gang te brengen, met name wanneer het niet-EU landen betreft. Welk belang heeft de regering van Marokko er bij virtuele organisaties op haar grondgebied te vervolgen die overtredingen van de Nederlandse wetgeving begaan? Wel is zeker dat internationale samenwerking tot verdere beperking leidt van de nationale invloed.

Toch hoeft niet alles via wetgeving te worden geregeld, omdat internet ook leidt tot een zekere mate van zelfregulering. Dit vloeit voort uit het decentrale niveau, waarop het functioneert. Gebruikers hebben er belang bij anarchistische uitwassen tegen te gaan op straffe van toekomstig disfunctioneren van het systeem. Als het grootste deel van de via internet verkregen informatie niet

betrouwbaar is, daalt het gebruik er van drastisch. Daarom zijn er vormen van zelfregulering zoals registratie van domeinnamen. Het WRR-rapport over de bestuurlijke gevolgen van Informatie- en Communicatietechnologie, wijst er mijns inziens terecht op dat dit niet betekent dat wetgeving en regulering van overheidswege overbodig zijn geworden.⁶ Zelfregulering vloeit voort uit de belangen van de bestaande grote gebruikers. Kleine en vooral potentiële internetgebruikers kunnen hier geen baat bij hebben. Daarom blijft wetgeving en regulering van overheidswege noodzakelijk om het algemeen belang veilig te stellen.⁷

Belastingpolitiek

De belastingpolitiek van de (Nederlandse) overheid zal sterk worden beïnvloed door het zaken doen op afstand. Het gaat in de eerste plaats om handel via internet, waarop geen BTW wordt geheven. Dit is in de Europese Unie het beleid geworden uit angst de concurrentieslag met de Verenigde Staten op het terrein van e-commerce te verliezen. Het nieuwe belastingstelsel dat per 1 januari 2001 in Nederland in werking zal treden, legt een grotere nadruk op inkomsten uit indirecte belastingen (BTW, accijnzen) dan het huidige belastingstelsel. Als de handel via internet naar verwachting blijft groeien, zal de overheid in toenemende mate (indirecte) belastinginkomsten derven, zolang op handel via internet geen BTW wordt geheven.⁸ Het zal daarom onvermijdelijk zijn nu of in de toekomst indirecte belasting te heffen op gedigitaliseerde handel. Dat vereist internationale coördinatie tussen landen, o.a. in de Europese Unie, hetgeen de invloed van de nationale politiek verder zal verminderen.

Wat de directe belastingen betreft, biedt de virtuele wereld veel mogelijkheden grote sommen geld met één klik op de muisknop over te hevelen naar landen waar belastingtarieven veel gunstiger zijn. Dat kan een concurrentiestrijd tussen belastingautoriteiten op gang brengen en een *race to the bottom* inluiden. In feite bestaat dit gevaar ook al binnen de Europese Unie. Een EU-land met aanzienlijk hogere toptarieven dan andere EU-landen kan veel inkomsten verliezen. Het vermogen om met belastingpolitiek herverdeling te bewerkstelligen, wordt door deze dreiging minder. De huidige tendens naar een minder progressief belastingstelsel zal door verdergaand

ICT- en internetgebruik verder worden versterkt. Omdat met dergelijke gevolgen in het nieuwe belastingplan nauwelijks rekening is gehouden, zal naar mijn mening op korte termijn weer een nieuw belastingplan op tafel moeten komen.

Toch biedt ICT ook nieuwe mogelijkheden voor de belastingautoriteiten, met name waar het gaat om data-verwerking. Via koppeling van databanken van de belastingdienst, de sociale zekerheidsinstellingen en de buitenlandse belastingdiensten wordt het eenvoudiger fraude te bestrijden. Een koppeling met belastingorganisaties elders in de Europese Unie biedt mogelijkheden de derving aan belastinginkomsten via fraude te verminderen. Met gebieden buiten de EU zal automatische gegevensuitwisseling veel moeilijker plaats kunnen hebben. Hier blijven mogelijkheden tot belastingontduiking bestaan.

Opnieuw moet een kanttekening worden geplaatst bij de aantasting van de privacy van de burger. Koppeling van databestanden betekent dat de individuele burger in de samenleving makkelijker is te identificeren. Ofschoon dit een bijdrage kan zijn tot preventie van bepaalde vormen van financiële criminaliteit, ontstaat ook een *Big Brother*-constructie. Dit geldt niet alleen voor anonieme gegevens die via de overheid kunnen worden verkregen en via ICT aan persoonsgegevens kunnen worden gekoppeld. Ook bedrijven krijgen de mogelijkheid zonder medeweten van de betrokkenen anonieme gegevens aan persoonsgegevens te koppelen, informatie in te winnen en eventueel door te geven aan de overheid. Een voorbeeld is *airmiles* die het koopgedrag van de consument vastleggen. Het scannen en koppelen van ad hoc gegevens hangt nauw samen met ICT. Mogen *airmiles* gebruikt worden om sociale of belastingfraude op te sporen? De eerdergenoemde commissie-Franken wijst erop dat via de Wet Bescherming Persoonsgegevens misbruik van deze gevoelige gegevens kan worden voorkomen.

Sociale Zekerheid

Ook heeft internet duidelijke gevolgen voor het gebruik en de financiering van het sociale zekerheidsstelsel. Dit is een belangrijk punt, omdat een goed sociaal zekerheidsstelsel één van de belangrijke verworvenheden van het Nederlandse naoorlogse sociale beleid is. Een groter

gebruik van internet kan het sociale zekerheidsstelsel sterk uithollen. Een toenemend aantal geschoolde mensen werkt via netwerkverbanden. Zij zijn niet gebonden aan een bepaalde organisatie. Door de moderne communicatiemiddelen kunnen zij zich vestigen in landen met lagere sociale premieafdrachten dan in Nederland en de Nederlandse cliënten bedienen via e-mail en internet. De Nederlandse overheid en de sociale fondsen worden dan geconfronteerd met verminderde belasting- en sociale premieopbrengsten.

Omdat het vooral de hoger opgeleiden en daarmee de hogere inkomens zullen zijn die dergelijke migratiemogelijkheden tot hun beschikking hebben, zullen de belangrijkste contribuanten van het sociale zekerheidsstelsel minder bijdragen. De relatief laaggeschoolden hebben minder migratiemogelijkheden en zullen een groter deel van de sociale afdrachten voor hun rekening moeten nemen. Tevens is het deze groep die in een kennisintensieve samenleving een grotere kans heeft gebruik te maken van het sociale stelsel. Dit leidt tot onvoldoende spreiding van de verzekeringsrisico's, waardoor uitgaven aan sociale zekerheid zullen toenemen, zonder dat er voldoende inkomsten tegenover staan. Op dit moment is hiervan nog weinig sprake. Het snel toenemende gebruik van internet zal in de komende tien jaar dit probleem manifesteren en vereist een bezinning op de fundamenten van het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel.

TOT SLOT

Het bovenstaande leidt tot de algemene conclusie dat ICT en internet veel nieuwe wegen voor de overheid opent, maar ook oude wegen afsluit. Nieuwe wegen blijken te bestaan voor het bereiken van de kiezers en daarmee voor een verdergaande democratisering van de samenleving. Dit is naar mijn mening niet zonder gevaren waar het zaken als privacy van de burgers en toenemende macht van niet-democratisch gelegitimeerde belangengroepen betreft.

De rol van een sterke overheid die de samenleving naar politieke inzichten aanstuurt, zal (verder) verminderen. Dit ligt in het verlengde van de terugtrekkende overheid die zich sinds de jaren tachtig in Nederland manifesteert en past in het liberale tijdsbeeld. De huidige techno-

logische revolutie leidt tot meer individuele vrijheid en minder betutteling door de overheid. Het versterkt de liberale tendens meer over te laten aan het individu. Liberalen hebben daarom minder reden voor ongerustheid over de politieke en maatschappelijke gevolgen van de internetrevolutie dan sociaal-democraten.

Echter, ook voor liberalen zijn belangrijke veranderingen met betrekking tot de politiek en de rol van de overheid in de samenleving te verwachten. Naar mijn mening behoren met name de gevaren van de privacybescherming een belangrijk beleidsthema voor liberalen te zijn. Op dit moment dreigt de liberale erfenis van een kleinere overheid ongedaan te worden gemaakt door een overheid die klein is, maar wel veel beter in staat is persoonlijke gegevens van individuele burgers te verkrijgen, gebruiken en ook misbruiken. Daarnaast zal ook het op korte termijn in te voeren belastingstelsel opnieuw moeten worden herzien. Op de wat langere termijn zullen ook veranderingen in de fundamentele van de sociale zekerheid tot stand moeten worden gebracht. Dit zijn vernieuwingen waar ook van liberale zijde een duidelijke inbreng zal moeten komen.

NOTEN

1. Het WRR-Rapport *Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie* (no.54, 1998) schenkt overigens wel veel aandacht aan dit onderwerp.
2. Zie: 'Could it happen again?', *The Economist*, February 20th 1999.
3. Zie: 'Government and the Internet', *The Economist*, June 24th 2000.
4. Dit is inmiddels een beleidspunt van minister Hermans.
5. Zie: B.J. Flos, 'Internet en democratie. Teledemocratie tussen fictie en werkelijkheid', in: *Bestuursforum. Maandblad voor Christen Democratische Gemeente- en Provinciepolitiek*, 21, 2, pp.35-38.
6. Zie noot 1.
7. Dit wijst op een algemeen probleem bij een nieuwe technologie. Hoe moet rekening worden gehouden met nieuwe actoren of gebruikers, waarvan het bestaan op dit moment niet bekend is en (nog) geen invloed op wetgeving kunnen uitoefenen.
8. Zie ook: W. Dolfma, 'Internet ontspooit nieuw belastingstelsel', in: *De Staatscourant*, 21 oktober 1998.

Dr. C.P. van Beers is verbonden aan de Technische Universiteit Delft, faculteit Techniek, Bestuur en Management, afdeling Economie van Innovatie.

EEN WONDERBAARLIJKE WEDEROPSTANDING

TOOF BRADER



Een jaar geleden leek de Duitse liberale partij, de FDP, nog ten dode opgeschreven. Maar de *Spenden-affaire* die de christen-democraten in een zware crisis stortte, zorgde voor een heuze herrijzenis van de partij. Tijdens de verkiezingen in Sleeswijk-Holstein en Noordrijn-Westfalen, eerder dit jaar, behaalde de FDP goede resultaten. Zij zal echter wel moeten werken aan de eigen ideologische en inhoudelijke profilering, wil zij ook in de toekomst aantrekkelijk blijven voor het electoraat.

Veel scheelde het niet. Maar uiteindelijk bogen de *Grünen* in Noordrijn-Westfalen toch nog voor de druk van de SPD en accepteerden een aanzienlijk minder gunstig regeerakkoord met de sociaal-democraten dan ze de afgelopen jaren hadden gehad. Voorlopig blijft het dus nog even *rot-grün* in de economisch op één na belangrijkste deelstaat van de Bondsrepubliek, analoog aan de coalitie die sinds 1998 in Berlijn aan de macht is. De FDP, in mei de grote en verrassende winnaar van de Noordrijn-Westfalense verkiezingen, had het nakijken. Erg *betrübt* zijn de liberalen daarover echter niet. Dankzij hun wonderbaarlijke electorale wederopstanding van de afgelopen maanden staat de bijna doodgewaande FDP nu toch weer met een half been in het machtscentrum van de Duitse politiek.

Eind vorig jaar leek het of de partij daaruit definitief was verdreven. Sinds 1996 was het de liberalen nog maar één keer gelukt bij deelstaatsverkiezingen de kiesdrempel van 5 procent te halen. Slechts in vier van de zestien deelstaten zaten nog FDP-ers in het parlement. En alleen in Hessen regeerden ze mee. Alleen bij de bondsdagverkiezingen van 1998 werd die negatieve trend enigszins door-

broken. De FDP haalde daar 6,2 procent van de stemmen, voor een belangrijk deel dankzij de zogenaamde *Zweitstimme* van CDU-kiezers die hoopten daarmee de sinds 1982 regerende CDU/FDP-coalitie van Helmut Kohl te redden.

Ook dat lukte echter niet. Duitsland had het na zestien jaar wel gehad met de legendarische *Einheitskanzler* die met name zijn laatste ambtsperiode niet meer in staat was de hoge economische prijs voor de Duitse eenheid aan de Duitse kiezer te verkopen. Terwijl elders in Europa de staatsschulden en financieringstekorten in hoog tempo werden afgebouwd om toetreding tot de Europese Monetaire Unie (EMU) mogelijk te maken, liepen die in Kohls Duitsland juist op. De aanvankelijke angst van de Duitsers hun sterke *D-Mark* voor het ongewisse avontuur van die ene Europese munt in te ruilen, sloeg tegen het uur U in 1998 zelfs bijna om in de angst de toetreding tot de EMU niet te halen, omdat men slechts met de haken over de sloot aan de kwalificatiecriteria voor de euro wist te voldoen.

De Duitse werkloosheidscijfers behoorden (en behoren nog steeds) tot de hoogste van de landen van de Europese Unie. Hoewel er in de Duitse politiek in de tweede helft van de jaren '90 eindeloos over nut en noodzaak van grondige hervormingen in de belastingen, de sociale zekerheid, het pensioenstelsel en de gezondheidszorg werd gepraat, kwam het niet tot dienovereenkomstige besluiten. Politieke commentatoren in Duitsland weten dat voor een belangrijk deel aan Kohls desinteresse voor de binnenlandspolitieke agenda sinds hij door de val van de Muur definitief in de ban van de *Welt-politik* was geraakt.

Pas na de bondsdagverkiezingen van 1998 werd duidelijk, hoezeer Kohl de FDP mee had gesleurd in zijn val.

Terwijl de CDU zich in 1999 onder de nieuwe leiding van Wolfgang Schäuble weer oprichtte en met een felle oppositie tegen de nieuwe moeizaam begonnen *rot-grüne* regering van SPD-bondskanselier Gerhard Schröder en zijn Groene minister van Buitenlandse Zaken Joschka Fischer de ene na de andere deelstaatverkiezing won, kwam de FDP er niet meer bovenop. De Duitse liberalen hadden vanaf het eind van de jaren '60 onafgebroken meegeregeerd en leken nu verdoofd door de wetenschap dat het land ook zonder hen kon worden bestuurd. Eind vorig jaar leek het einde nabij met de verkiezingen in Sleeswijk-Holstein voor februari 2000 in het voorzicht, een van de laatste deelstaatarlementen waar de FDP überhaupt nog iets kon verliezen.

En precies toen was er de *Spendenaffäre*. Maandenlang stonden de Duitse media bol van de verhalen, waarin onder leiding dan wel met medeweten van Kohl miljoenen D-Marken door onbekend gebleven *Spender* in geheimzinnige zwarte koffertjes naar de CDU waren gesluisd, zonder dat daarover de in Duitsland voorgescreven wettelijke publieke verantwoording werd afgelegd. Het schandaal bracht de Duitse christendemocratie aan de rand van de afgrond. De opmars van de nieuwe CDU-leider Schäuble werd ruw onderbroken, toen bleek dat ook hij niet helemaal brandschoon was gebleven in de *Spendensumpf*. De door zijn aftreden bijna stuurloos geworden CDU zag in Sleeswijk-Holstein een vrijwel zekere verkiezingsoverwinning als sneeuw voor de zon verdwijnen. Grote delen van het plotseling dakloos geworden CDU-electoraat zochten nu naar alternatieven. Omdat de SPD en de *Grünen* daarbij logischerwijs het minst in *Frage* kwamen, profiteerde vooral de FDP. In plaats een van hun laatste deelstaten te verliezen, behaalden de Duitse liberalen in het kleine Sleeswijk-Holstein voor het eerst sinds jaren een klinkend succes. Ze werden in de aan Denemarken grenzende deelstaat zelfs weer eens groter dan de *Grünen*.

Sindsdien heeft het wonderbaarlijke herstel van de FDP een radicaal einde gemaakt aan de stroom van elegieën die de afgelopen jaren over het Duitse liberalisme werden geschreven. Vriend en vijand speculeerden al in de aanloop naar de verkiezingen in Sleeswijk-Holstein weer over een mogelijke deelname van de FDP aan de

regering in Berlijn. En volgens de grootste optimisten hoeft dat niet eens tot de volgende bondsdagverkiezingen in 2002 te duren. Neutrale waarnemers wijzen daarbij vooral naar de *Grünen* die in 1998 voor het eerst tot de hoogste politieke macht in de Bondsrepubliek werden geroepen en het daar knap moeilijk mee hadden. De kloof tussen de gouvernementele partijleiders in Berlijn en de vooral in ecologische en militaire kwesties nog altijd zeer compromisvijandige achterban werd de afgelopen jaren eerder groter dan kleiner. Hoewel Fischer c.s. de conflicten met hun eigen partij over de Duitse deelname aan de luchtaanvallen tegen het voormalige Joegoslavië en de definitief besloten *Ausstieg* uit de kernenergie tot nu steeds overleefden, stemt de interne spanning bij de *Grünen* de coalitiegenoot vaak zorgelijk. Het valt op, hoe vaak bondskanselier Schröder tegenwoordig beweert dat het met de stabiliteit van zijn *rot-grüne* coalitie wel goed zit.

Ook binnen de FDP zelf wordt de optie nog voor 2002 de plaats van de *Grünen* in de regering van Schröder over te nemen steeds serieuzer genomen. Bij de verkiezingen in Sleeswijk-Holstein was de vraag naar een mogelijke coalitie tussen SPD en FDP nog academisch. De lokale FDP-leider Kubicki had zich de macht der gewoonte getrouw al voor het uitbreken van de *Spendenaffäre* uitgesproken voor een coalitie met de CDU ter aflossing van de *rot-grüne* wacht in de noordelijke deelstaat. Door het verlies van de christendemocraten behielden SPD en *Grünen* echter vrij gemakkelijk hun meerderheid. Daarmee kwam de vraag naar de plaats van de FDP tussen de CDU en de SPD niet aan de orde.

Maar sinds Sleeswijk-Holstein lijkt de FDP de bakens in ras tempo te verzetten. Op het FDP-hoofdkwartier in Berlijn is het met name partijsecretaris Guido Westerwelle die de nieuwe kansen voor zijn partij probeert te verzilveren. Dat hij daarbij zijn nogal kleurloze partijvoorzitter Wolfgang Gerhardt regelmatig publicitair overvleugelt, vindt bij de FDP niemand erg. De man kreeg de afgelopen jaren toch al nooit de statuur die vroegere FDP-leiders als Walter Scheel of Hans-Dietrich Genscher wel bezaten.

Westerwelle wil vooral af van het hardnekkige imago dat zijn partij in de Duitse politieke verhoudingen slechts een enigszins opportunistische *Mehrheitsbeschaffer* zou

zijn. Sinds de tijden van Konrad Adenauer en Ludwig Erhard, toen de Duitse christendemocraten nog op absolute meerderheden konden rekenen, zijn noch de CDU/CSU noch de SPD meer in staat in de Bondsrepubliek alleen aan de macht te geraken. Altijd weer was er dan de FDP die de een of de ander aan een meerderheid hielp. In de jaren '70 ging de liberale voorkeur uit naar de SPD en bouwde de FDP mee aan de Ostpolitik van Willy Brandt en zijn opvolger Helmut Schmidt. In 1982, toen de economische recessie ook elders in de wereld de sociaal-democratie van het regeringspluche verdreef (Reagan, Thatcher, Lubbers), zette de FDP het roer om en verbond zich met Kohl, een staaltje politieke wendbaarheid die vooral het wat oudere SPD-kader de FDP nog altijd niet heeft vergeven.

Maar op vergeving zijn Westerwelle c.s. ook niet uit. Zij redeneren waarschijnlijk terecht dat de FDP nooit meer in de comfortabele positie van de afgelopen decennia tussen de twee grootmachten in de Duitse politiek zal geraken. Want zelfs als de *Grünen* er, zoals veel waarnemers in Duitsland geloven, niet in zullen slagen een andere generatie dan de *68er* aan zich te binden en daarom op termijn weer van het politieke toneel zullen verdwijnen, dan nog heeft de SPD in de PDS een alternatief voor de FDP als het op coalitievorming aankomt. Hoe groot het wantrouwen tegen de oud-communisten verbaal ook mag worden beleden, in de voormalige DDR is de PDS nog steeds een massapartij die inmiddels samen met de SPD in de deelstaat Mecklenburg-Vorpommern zelfs al regeert.

Eigen ideologische en inhoudelijke profilering zal voor de FDP belangrijker moeten worden dan een goed gevoel voor de politieke opportuniteit, willen de Duitse liberalen de hen door de CDU-*Spendenaffäre* in de schoot geworpen wederopstanding doen bekijken. Op zijn wekelijkse persconferenties hamert Westerwelle daarom consequent op het aambeeld van de Nieuwe Economie die na het aftreden van Kohl ook het politieke debat in Duitsland in zijn greep heeft gekregen. De FDP

moet de partij worden van de jonge internet-ondernemer die niet alleen de typisch Duitse deugden van *Fleiss und Tüchtigkeit* verstaat, maar ook een beetje gevoel heeft voor de *Spass*, waarmee in die Nieuwe Economie het grote geld even snel wordt verdiend als weer wordt uitgegeven, aldus Westerwelle.

Daarbij staat die nieuwe wereld van *Webseiten* en *Handy's* en zijn roep op deregulering en flexibiliteit bijna haaks op wat altijd als het enige natuurlijke kiezerspotentieel van de FDP werd beschouwd. Het Duitse liberalisme wortelde immers meer dan waar ook in Europa in het traditionele en weinig avontuurlijke van-vader-op-zoon-kapitalisme van de bakker, de melkboer en de schoenlapper die bij de FDP evenzeer bescherming zochten tegen de dreigende normloosheid van het stedelijke arbeidersleven als tegen de expansiedrift van het grootkapitaal. Nog steeds gaan in Berlijn en andere Duitse steden de meeste winkels op zaterdag rond twee uur dicht en moet voor het aanvragen van een eenvoudig telefoonabonnement een snipperdag worden genomen.

Helemaal zonder electorale risico's is de *Wende* die Westerwelle c.s. met de FDP voor hebben dan ook niet. Voorlopig kunnen zij na de triomfantelijke verkiezingen in Noordrijn-Westfalen, waar de liberalen bijna 10 procent van de stemmen haalden, weer even vooruit. Belangrijker dan de omvang was immers de structuur van het nieuwe FDP-electoraat. De partij boekte zijn overwinning vooral onder twintigers en dertigers met een internet-aansluiting en een mobiele telefoon. De meeste van hen hadden nog wel even aan de *Grünen* gedacht, maar hadden die gedachte snel weer verworpen, omdat er in die partij zo toberig over al die nieuwe apparaten werd gedaan. Kennelijk kozen ze liever voor een partij die nog geen half jaar geleden op sterven na dood was.

A. Brader is als journalist werkzaam voor het Algemeen Nederlands Persbureau (ANP). Hij verbleef enige maanden in Berlijn, alwaar hij werkzaam was voor de Deutsche Presse Agentur (DPA).

HET STELSEL VAN ZIEKTEKOSTENVERZEKERINGEN - LIBERALE DILEMMA'S

IMPRESSIES VAN DE CONFERENTIE 'CHOICE IN HEALTH CARE, A LIBERAL AGENDA'

EDITH SCHIPPERS



Het debat over de toekomst van het stelsel van ziektekostenverzekering en de rol van de overheid hierin staat sedert enige tijd weer in de belangstelling. In het nu volgende artikel wordt gesteld dat het huidige systeem talloze gebreken laat zien en niet (kosten)efficiënt is. Het roept gevoelens van ongenoegen bij de burger op en impliceert vrijheidsbelemmering. De mondige burger wil zelf kunnen beslissen wat voor gezondheidszorg hij kiest en wil het paternalisme van de overheid van zich af schudden. De druk om tot modernisering over te gaan, zal dan ook toenemen.

De discussie over de ziektekostenverzekering houdt de gemoederen in Nederland al tientallen jaren bezig. Na het politiek debâcle van het plan-Simons hebben de opeenvolgende paarse kabinetten het 'no regret'-beleid als leidraad genomen voor de gezondheidszorg.¹ In de praktijk is hiervan echter geen sprake geweest. De Ziekenfondswet heeft in de afgelopen jaren steeds meer het karakter gekregen van een volksverzekering, in plaats van de oorspronkelijke werknemersverzekering.² Ten aanzien van de sturing is door de overheid de regionalisering sterk gestimuleerd in de vorm van regiovisies, zorgvisies en stimulering tot ketenvorming.

Het laatste jaar staat de discussie over het ziektekostenverzekeringstelsel en de sturing in de gezondheidszorg in Nederland weer openlijk boven aan de politieke agenda. Na een aantal jaren van terughoudendheid zijn zowel politieke partijen als 'de veldpartijen' (al dan niet in

opdracht van de overheid) druk doende met het opstellen van nota's over de toekomst van de gezondheidszorg.³ De knelpunten in het huidige systeem zijn er in de tussentijd niet minder op geworden.

LIBERALEN DISCUSSIËREN OVER HET ZIEKTEKOSTENVERZEKERINGSTELSEL

Dat deze discussie in alle West-Europese landen wordt gevoerd, bleek ook op de vierdaagse internationale conferentie in Berlijn 'Choice in Health Care, a Liberal Agenda', georganiseerd door de Friedrich Naumann Stiftung (het wetenschappelijk bureau van de FDP). De conferentie spitste zich toe op de problemen die spelen in de ziektekostenverzekering. Eén van de meest opvallende overeenkomsten van de West-Europese gezondheidszorgsystemen is dat deze systemen niet alleen de doelstelling hebben om de sturing van de processen in de gezondheidszorg en verzekering van gezondheidszorgrisico's goed te laten verlopen, maar tevens zijn belast met geheel andere doelstellingen zoals herverdeling van inkomen en het oplossen van diverse sociale en maatschappelijke problemen. De complexiteit van deze systemen is daardoor zeer hoog en de mechanismen om deze uiteenlopende doelstellingen te bereiken, frustreren elkaar. Een centrale vraag is dan ook, waaraan een gezondheidszorgsysteem vanuit een liberaal oogpunt moet voldoen.

WEST-EUROPA VERSUS DE VERENIGDE STATEN

Er bestaat onder aanwezige liberalen grote consensus over de plicht van de staat om te voorzien in een basisga-

rantie voor haar burgers met betrekking tot gezondheidszorg. De uitzondering hierop vormt de Amerikaanse aanwezigheid. Hij is van mening dat een verplichte verzekering tegen ziektekosten de verantwoordelijkheid teveel van de mensen zelf wegneemt. Hierdoor worden de gevolgen van de belangrijkste determinant van ziekte, de levenswijze, afgewenteld op het collectief via de verzekering. De burger heeft geen prikkel tot gezond gedrag. Het staat een burger overigens vrij om zich vrijwillig te verzekeren. Mochten zich ernstige medische situaties bij een onverzekerde burger voordoen, dan zal het afhangen van het sociale, maatschappelijke vangnet of deze burger wordt geholpen.

VERPLICHTE VERZEKERING TEGEN ZIEKTEKOSTEN IS TE VERKIEZEN

Het probleem van deze opstelling is dat er in Westerse maatschappijen een normatieve opvatting bestaat dat burgers een sociale plicht hebben hun medemens in nood te helpen. In noodsituaties zal er derhalve in de praktijk hulp worden geboden. In een geheel op eigen verantwoordelijkheid gebaseerd stelsel zal 'freeriders'-gedrag dus niet worden voorkomen.⁴ Ook zal er in de vrijwillige verzekering sprake zijn van 'adverse-selection'. Dit is het mechanisme dat jonge, gezonde mensen vaak niet het nut zien van een ziektekostenverzekering, omdat de premie van zo'n verzekering wordt vastgesteld op basis van het gemiddelde risico. Het risico dat jonge, gezonde mensen lopen, ligt onder het gemiddelde. Zij moeten dan ook een relatief hoge premie betalen. Indien deze groep besluit zich niet te verzekeren, loopt de gemiddelde premie op, omdat het gemiddelde risico toeneemt. Dit mechanisme herhaalt zich, totdat uiteindelijk de oude mensen en zieken de premie niet meer kunnen opbrengen. Jonge, gezonde mensen worden vanzelf ouder. Ouderdom komt veelal met gebreken en dan zien dezelfde mensen het voordeel van een verzekering wel in. Verzekeraars zien deze groep inmiddels als 'brandende huizen' - er is niet zozeer sprake van een risico alswel van een voorspelbare medische consumptie - en zullen de verzekering weigeren ofwel een hoge premie berekenen. Een ziektekostenverzekering is daarom inherent aan leeftijds- en gezondheidssolidariteit. De enige uitweg uit deze spiraal is het verplicht stellen van de verzekering.

Bovendien is er in iedere verzekering, dus ook in de vrijwillige ziektekostenverzekering, sprake van 'moral hazard'.⁵ Tenslotte zal ook een vrijwillig verzekerde ervoor kunnen kiezen minder gezond gedrag te vertonen, omdat men tegen de gevolgen daarvan is verzekerd. Deze argumenten kunnen ook een liberaal doen kiezen voor een verplichte basisverzekering. Andere inhoudelijke argumenten betreffen de informatie-asymmetrie⁶, waardoor de hulpverlener als het ware de eigen vraag kan genereren⁷ en de afhankelijkheid die ontstaat na (acute) ziekte, waardoor de burger op dat moment geen mondige consument kan zijn.⁸

De West-Europese liberalen kiezen in de conferentie voor een verplichte basisverzekering. Wat onder deze basisverzekering moet vallen, is echter niet eenduidig. De reikwijdte daarvan loopt van een verplichte verzekering voor alleen acute, levensbedreigende situaties, via alleen acute levensbedreigende situaties en chronische ziekten naar een verplichte verzekering tegen alleen medisch noodzakelijke zorg.

Net als in de Nederlandse discussie is de operationalisering van één en ander ook in de Europese context een probleem. Wat is een acute levensbedreigende situatie? De grens daarvan lijkt op het eerste gezicht eenvoudig te bepalen. Het uitgangspunt is dat zonder direct medisch ingrijpen de burger in levensgevaar is. Bij een acute hartstilstand moet er derhalve medische hulp worden geboden. Maar wat te doen ingeval een transplantatie noodzakelijk is om overlijden te voorkomen? Heeft deze persoon recht op medicijnen tot zijn behandeling? Zo niet, dan is de patiënt snel in acuut levensgevaar. Met andere woorden, wat is acuut en wat is levensbedreigend? Spreken wij in deze context over uren, weken of maanden? En als een persoon door een levensreddende operatie weer kan functioneren, maar daarvoor wel medicijnen moet slikken? Zonder deze medicijnen ligt hij binnen een oogopslag weer op de operatietafel, wegens hartfalen of afstotingsverschijnselen.

Gelijkoortige dilemma's doen zich eveneens voor als we trachten chronische ziekten of een basispakket voor medisch noodzakelijke zorg af te bakenen. In de Neder-

landse context wordt hierover al vele jaren gediscussieerd. In de politieke praktijk is het in Nederland tot nu toe zelfs onmogelijk gebleken om anticonceptie (wat niet eens een geneesmiddel is, er is immers geen sprake van ziekte) uit het pakket te halen. De politiek schuift werkelijke keuzen voor zich uit. Toch is afbakening - van wat onder een verplichte verzekering valt en wat de eigen verantwoordelijkheid van de burger is - onvermijdelijk. Technologische en demografische ontwikkelingen en de daaruit voortvloeiende kostentoename zal - indien er geen keuzen worden gemaakt - steeds meer leiden tot een verarmd en verouderd collectief pakket. Mensen die het kunnen betalen, nemen hiermee geen genoegen en zoeken innovatie en diversiteit in het particuliere circuit. Om deze tendens te keren, is het noodzakelijk om in te grijpen. De eerste stappen zijn, op basis van het huidige, veel omvattende ziekenfondspakket, niet moeilijk. Onder de huidige sociale ziektekostenverzekeringen in veel West-Europese landen valt meer dan ziektekosten alleen. Wonen en maatschappelijke hulp zijn daarvan voorbeelden. Schonen wij de ziektekostenverzekering van alle zaken die niet tot de ziektekosten behoren, dan is de eerste stap gemaakt. Het basispakket zal bovendien voortvarend moeten worden gescreend op wetenschappelijk aantoonbare werkzaamheid. Het overgrote deel van de gezondheidszorg(behandelingen) voldoet daaraan momenteel niet. Een overheid kan moeilijk de bevolking dwingen zich verplicht te verzekeren voor (be)handelingen die niet wetenschappelijk aantoonbaar werkzaam zijn. Ook kan onderscheid worden gemaakt op basis van kosten. De argumenten voor een verplichte verzekering gelden niet alle en niet in die mate voor goedkope medische zorg. De moeilijkste beslissingen betreffen het onderscheid tussen medisch noodzakelijke en luxe zorg. Dit onderscheid is op medische gronden moeilijk te maken en veelal arbitrair.

PREVENTIE ZAL GEEN KOSTEN BESPAREN, MAAR DEZE JUIST VEROORZAKEN

Preventie wordt gezien als middel om de uitgaven aan gezondheidszorg te drukken. In de conferentie is uitgebreid gedebatteerd over de vraag, of de grenzen hiervan zijn bereikt. Mijns inziens is dit een achterhaalde discussie. Een gezondheidszorgsysteem wordt niet gebouwd voor de komende vijf jaar, maar zal toekomstige ontwikkelingen

- die we nu al kunnen zien aankomen - moeten faciliteren. Een systeemwijziging neemt minimaal tien jaar in beslag, waarbij geen rekening is gehouden met tussentijdse politieke richtingwijzigingen.⁷ Regeren is vooruitzien. De medisch technologische ontwikkelingen gaan hard. Was gezondheidszorg vroeger grotendeels een kwestie van verzorging, nu ligt naast verzorging de nadruk op behandeling. In de toekomst zal hieraan de preventie kunnen worden toegevoegd. Nieuwe technieken zullen op het gebied van de voorspellende geneeskunst steeds meer mogelijk maken. In plaats van tot behandeling over te gaan als de patiënt reeds ziek is, zullen gezonde mensen eveneens een beroep gaan doen op de gezondheidszorg om ziekte te voorkomen. De financiële gevolgen hiervan zullen aanzienlijk zijn. Preventie heeft in mijn optiek dus niet alleen de grenzen van beheersing van de uitgaven bereikt, maar zal in de toekomst juist kosten veroorzaken.

OVERGANG NAAR EEN SYSTEEM VAN MEDISCHE SPAARREKENINGEN IS MOEILIJK

Zou er een gezondheidszorgsysteem vanuit niets kunnen worden opgebouwd, zonder erfenissen van bestaande systemen, bestaat er dan een ideaal type? Het systeem van een 'medische spaarrekening' komt in de buurt. Dit systeem gaat uit van een individuele verzekering die is opgebouwd als een drietrapsrakket: de eerste stap is een eigen risico aan de voet, kosten daarboven worden betaald uit een verplicht, jaarlijks te betalen spaargedeelte en kosten die daar weer bovenuit steken worden gedekt door een verzekering. De burger legt dus jaarlijks een bedrag opzij om de eigen medische kosten te dekken. Omdat de meeste kosten (80%) in de laatste levensjaren van een mensenleven worden veroorzaakt, spaart men van jongs af aan voor de dekking van deze kosten. In tegenstelling tot de huidige stelsels die allen omslagstelsels zijn (jonge, gezonde burgers betalen voor de huidige, oudere zieken), is dit een kapitaaldeckingsstelsel (waarbij jong en gezond al spaart voor de eigen ziektekosten later). Deze overstap zal voor minimaal één generatie dubbele kosten met zich brengen (men betaalt voor de zieken nu en voor de eigen ziektekosten later). In een sterk vergrijzende samenleving is zo'n omslag moeilijk te maken. Er bestaan vele variaties op het systeem van een medische spaarrekening.¹⁰

De huidige West-Europese stelsels zijn gebouwd op uitzonderingen. De mensen die niet in staat zijn voor zichzelf de zaken (financieel) goed te regelen, zijn het uitgangspunt. Dit is een slecht uitgangspunt. Het systeem moet als uitgangspunt een doelmatige en doeltreffende verlening van gezondheidszorg en verzekering tegen ziektekosten hebben. Voor de uitzonderingen moet buiten dit systeem een oplossing worden gezocht. Door reductie van het aantal doelstellingen is het mogelijk de complexiteit van de systemen sterk terug te dringen en perverse prikkels te reduceren. In Berlijn bestond daarom onder de aanwezige liberalen unanimiteit over de noodzakelijkheid om inkomenspolitiek en gezondheidszorg te scheiden. Verzekeringen tegen ziektekosten moeten met nominale premies worden betaald.¹¹ Inkomensreparatie voor burgers die deze premie niet kunnen opbrengen, verloopt buiten de gezondheidszorg om, bijvoorbeeld via de fiscus, via vouchers of andere subsidievormen. Door het gezondheidszorgsysteem te ontdoen van inkomenspolitieke doelstellingen, is het tevens mogelijk om concurrentie tussen verzekeraars op onder meer premie mogelijk te maken.

Een nominale premie kan worden vastgesteld op basis van verschillende uitgangspunten. Om risicoselectie tegen te gaan, is het mogelijk om de verzekeraar te verbieden de premie te differentiëren op basis van risico.¹² De premie is dan voor iedereen - gezond of ziek, oud of jong - gelijk (doorsneepremie). Het is ook mogelijk om juist wel een relatie te leggen tussen risico en premie.¹³ In dat geval zullen oudere, zieke mensen een hoge premie betalen - de verwachting dat zij veel gebruik zullen maken van de voorzieningen is groot - en jonge, gezonde mensen betalen een lagere premie, omdat de verwachte zorgconsumptie laag is. Er zijn ook verschillende tussenvarianten mogelijk, meer of minder equivalent.

Indien de premie onafhankelijk van het risico wordt vastgesteld (doorsneepremie), dan is een acceptatieplicht voor de verzekeraar en een vereveningssysteem tussen verzekeraars onontbeerlijk. Is er geen sprake van een acceptatieplicht, dan zullen verzekeraars de hoge risico's

weigeren, omdat de voorziene kosten hoog zijn. Er ontstaat dan een toegankelijkheidsprobleem voor hoge risico's. Is er geen sprake van een verevening, dan zullen verzekeraars met een bestand, waarin relatief veel hoge risico's zitten, zich eerst uit de markt prijzen en vervolgens failliet gaan. De discrepantie tussen de hoge premie en het lage gebruik zal jonge, gezonde mensen namelijk het eerst aanzetten tot het zoeken naar alternatieven. Bovendien is deze groep sowieso meer geneigd tot shoppen. Systemen met een acceptatieplicht, maar zonder een vereveningssysteem lopen dus uiteindelijk vast. Worden de premies geheel vastgesteld op basis van risico, dan moet er buiten het gezondheidszorgsysteem financieel fors worden bijgesprongen om geen onverzekerde van oude cq zieke mensen te laten plaatsvinden. Er bestaan variaties op dit thema. Het is bijvoorbeeld mogelijk om de premie vast te stellen geheel op basis van de leeftijd op het moment dat men zich verzekert bij een verzekeraar. Het gevolg is dat er alleen concurrentie zal bestaan tussen verzekeraars met betrekking tot het binnenhalen van jonge, gezonde mensen. Ouderen zullen niet meer van verzekeraar wisselen, omdat in dat geval de (entree)premie veel hoger wordt vastgesteld.

Verzekeraars behouden in ieder systeem hun voorkeur voor jonge, gezonde verzekerden. Zij zijn immers de toekomst van het bedrijf. De verzekeraar behoudt derhalve de prikkel om met name om deze verzekerden de concurrentie met elkaar aan te gaan. Het gevolg hiervan zal zijn dat deze categorie verzekerden zoveel mogelijk aanbod krijgt voor de premie die wordt betaald. Dit aanbod gaat ten koste van het aanbod voor oudere en zieken, omdat de verzekeraars hierin geen zakelijke interesse hebben. Er ontstaat zo een mechanisme van overconsumptie van jonge, gezonde en onderconsumptie van oudere en zieke verzekerden. Om dit te matigen, liggen maatregelen als een verplicht eigen risico en regelgeving ten aanzien van de aanspraken in de basisverzekering voor de hand. In de conferentie werd terecht geconstateerd dat de gezondheidszorg zeer vatbaar is om in een spiraal van wetgeving en reparatie terecht te komen, wat in feite ook het geval is geweest in West-Europa en heeft bijgedragen aan de huidige complexiteit van de systemen.

GEREGULEERDE CONCURRENTIE ALS ALTERNATIEF

In de West-Europese context hebben alle landen een gezondheidszorgsysteem met een lange historie en eigen cultureel bepaalde eigenaardigheden. Er is dus geen situatie, waar vanuit het niets een systeem kan worden opgezet. Gezondheidszorgsystemen laten zich bovendien moeilijk en slechts zeer langzaam hervormen. Als er al sprake is van een tendens, dan is dat richting 'gereguleerde concurrentie'.

In een systeem van gereguleerde marktwerking concurreren verzekeraars op de verzekeringsmarkt (om verzekeren) en op de zorginkoopmarkt (de verzekeraar koopt namens en voor zijn verzekerden zorg in). Als er op deze beide markten geen concurrentie plaatsheeft, is de vraag, waarom de verzekering nog wordt uitgevoerd door private instellingen. De prikkel tot het maken van winst is onontbeerlijk om de verzekeraar inventief, innovatief, doeltreffend en doelmatig te laten zijn. In een publieke setting zijn deze prikkels veel minder sterk en daarom is een private setting te verkiezen. Gereguleerde concurrentie vereist keuzevrijheid voor de burger ten aanzien van zijn verzekeraar en ten aanzien van het aanbod van zorg en veronderstelt vrijheid van contractering van zorg uit voldoende aanbod door de verzekeraar. Voor keuze is verscheidenheid en de mogelijkheid tot diversificatie noodzakelijk. Monopolie- en kartelvorming moeten derhalve via de mededingingsregels worden verboden.

Als wij spreken over het gezondheidszorgsysteem, is de sturing in de gezondheidszorg minstens zo belangrijk als de wijze, waarop de ziektekostenverzekering is geregeld. De conferentie ging echter met name over de ziektekostenverzekering. Daarom laat ik, met inachtneming van deze kanttekening, bespreking van de zorginkoopmarkt en de sturing van de gezondheidszorg verder achterwege.

DE EUROPESE UNIE MOET SYSTEMEN FACILIEREN

De West-Europese landen worstelen allen min of meer met gelijksoortige problemen. Alle landen zoeken naar een optimaal systeem. Zij hebben, voor zover zij deel uitmaken van de Europese Unie, daarin waarschijnlijk niet

geheel de vrije hand. De rol van de Europese wet- en regelgeving is nochtans onduidelijk. Ten aanzien van een basisverzekering in het private domein met publieke waarborgen bestaan in de Europese Unie twee stromingen. De eerste stroming stelt dat alles in het private domein dat neigt naar het publieke, de grens overschrijdt en derhalve moet worden beschouwd als een sociale ziektekostenverzekering. Dit zou de speelruimte voor de te prefereren oplossing ernstig belemmeren. De tweede stroming stelt dat Nederland in veel sectoren een gemengd publiek/privaat systeem heeft en op basis van het subsidiariteitsbeginsel de ruimte heeft om eigen keuzes te maken. Ook op het niveau van de Europese Unie is regelgeving onderhevig aan dynamiek. Vanuit individuele landen moet in Europees verband worden gekozen voor een offensieve houding en druk uit worden geoefend in Europa om verschillende systemen te faciliteren.

TOT SLOT

Het vinden van een systeem dat tegemoet komt aan de preferenties van de bevolking en dat kostenefficiënt en effectief is, doordat de juiste prikkels zijn ingebouwd, is de doelstelling van de verschillende landen. Dat is geen sinecure. Veel landen hebben een lange historie inzake systeemwijzigingen, of beter gezegd (halfslachtige) pogingen daartoe. Waarom zou de opnieuw geopende discussie in Nederland over de sturing en de financiering van de gezondheidszorg nu succesvol zijn, waar reeds zoveel pogingen zijn mislukt?

De noodzaak om de gezondheidszorgstelsels te hervormen, wordt reeds lange tijd gevoeld op het macroniveau. De bevolking was zich grosso modo niet bewust van knelpunten en voelde die slechts zeer indirect in de premie. Voor Nederland geldt dat men in de tweede helft van de jaren tachtig kampte met economische problemen, terwijl de gezondheidszorg welvarend was. Nu is de situatie omgekeerd.¹⁴ Vraag en aanbod in de gezondheidszorg lopen steeds verder uit elkaar. Enerzijds heeft Nederland te maken met een overheidsbeleid gericht op aanbodrantsoenering en kostenbeheersing, anderzijds is de Nederlandse consument hoger opgeleid, mondiger, welvarender en weet hij door verbeterde informatievoorziening precies wat er te koop is. Er bestaat een

steeds breder gedragen gevoel van ongenoegen en vrijheidsbelemmering. Burgers willen veel meer zelf de afweging kunnen maken wat voor zorg zij wensen en voor hoeveel geld. Zij accepteren niet langer een gezondheidszorg georganiseerd op planeconomische gronden, terwijl zij leven in een vrijemarkteconomie. De paternalistische en dirigistische overheid heeft het draagvlak onder een aanzienlijk deel van de bevolking verloren. De druk om de gezondheidszorg te moderniseren, komt dit keer dus niet in de eerste plaats van verzekeringsspecialisten, gezondheidszorgdeskundigen, macro-economen en de overheid, maar vanuit de bevolking. De consument wacht niet meer bescheiden af wat de overheid, het ziekenhuis of de arts voor hem in petto heeft, maar eist waar voor zijn geld, zorg op maat en toegang. Deze impuls tot verandering zal krachtiger blijken dan ooit en zal niet zo eenvoudig kunnen worden genegeerd. De bevolking zal de politiek onder druk zetten en dus zelf voor de beleidsmatige kentering zorgen.

Het gevaar bestaat dat de politiek, in reactie op het groeiend ongenoegen, ad hoc systeemaanpassingen gaat doorvoeren. Het systeem zal daarmee nog steeds aan alle doelstellingen moeten voldoen, waardoor de huidige ineffectiviteit zal blijven bestaan. Van belang is dat beleidsmakers de lat eens wat lager leggen en teruggaan naar de essentie. Opschoning van het systeem ligt niet alleen voor de hand, het is de enige weg. Het vergt moed van politici om te erkennen dat de overheid niet bij machte is de wereld volledig te modelleren. Het betekent dat de illusie dat 'alles voor iedereen beschikbaar is op kosten van het collectief' wordt opgegeven. De politiek zal openlijk keuzes moeten maken en verdedigen. Doet de politiek dat niet, dan betekent dat niet dat de wereld zich daaraan aanpast. Het proces is onstuitbaar en zal zich in dat geval geheel buiten de politiek, in de markt, afspelen. Politieke doelstellingen spelen hierin dan geen rol.

NOTEN

1. 'No regret'-beleid betekent dat geen onomkeerbare beslissingen worden genomen. Er wordt geen politieke keuze voor de ene of de andere richting gemaakt.
2. Als gevolg van de Wet-Van Otterloo, waardoor ouderen op basis van inkomen toegang kregen tot de Zie-

kenfondswet en de toetreding van de zelfstandigen tot de Ziekenfondswet.

3. CDA, *Naar meer menselijke maat in de gezondheidszorg*, najaar 1999; PvdA, *De kleur van grijs*, voorjaar 2000; VVD, *Kiezen voor keuze*, april 2000; D66, *Volksgezondheid in het perspectief van de burger*; VNO-NCW, *Zorgen voor vernieuwing*, oktober 1999; KNMG, *Passende medische zorg*, juni 2000; Zorgverzekeraars Nederland, *Randvoorwaarden stelsel-discussie*, juni 2000; SER adviesaanvraag over 'Solidariteit in het stelsel van ziektekostenverzekeringen'; RVZ adviesaanvraag over 'Schaarsteparadigma en eigen verantwoordelijkheid' (beide adviezen worden in najaar 2000 verwacht).
4. 'Freeriders'-gedrag wil zeggen dat een individu de kosten van individueel nut afwentelt op de gemeenschap.
5. 'Moral hazard' betekent in dit verband dat men makkelijker en meer van de gezondheidszorg gebruik zal maken, als men daartegen is verzekerd, men heeft immers toch al premie betaald.
6. Artsen en apothekers hebben zo'n specifieke deskundigheid dat het voor de burger moeilijk is om te beoordelen, of een bepaalde behandeling cq medicijn de beste is en of er mogelijk alternatieven zijn.
7. Ook wel 'aanbod-geïnduceerde vraag' genoemd.
8. Deze argumenten zijn overigens niet van alle tijden. Ontwikkelingen in de ICT verkleinen bijvoorbeeld de informatieasymetrie.
9. Sterker nog: in het rapport van de MDW-werkgroep AWBZ ('De ontvoogding van de AWBZ', 30 mei 2000) worden voorstellen gedaan om de AWBZ meer vraaggericht te maken. De werkgroep verwacht voor de voorbereidingsfase 3 à 4 jaar nodig te hebben. De overgangsfase neemt 5 jaar in beslag, waarna de eindfase van start gaat. Dit is in totaal 8 tot 9 jaar na de start van de voorbereidingsfase. De wijzigingen betreffen een gematigde omslag van aanbod- naar vraaggestuurde zorg en moet meer worden beschouwd als een aanpassing dan als een echte stelselwijziging.
10. Zie daarvoor het artikel van S. Blok in deze uitgave.
11. Normale premie is een vast bedrag in guldens per verzekerde.

12. Er is dan sprake van subsidiërende solidariteit. De premie is niet evenredig aan het ingebrachte risico(profiel); er is sprake van overdrachten *ex ante*.
13. Er is dan sprake van kanssolidariteit; de solidariteit komt tot uitdrukking in overdrachten *ex post*.
14. A.J. Dunning in het tijdschrift *ZetN* van Zorgverzekeraars Nederland, zomer 2000.

Drs. E.I. Schippers is secretaris Gezondheidszorg van de Vereniging VNO/NCW.

Onlangs is verschenen:

Liberal thought and practice, a view from the Netherlands

In deze Engelstalige bundel laten verscheidene prominente Nederlandse liberale wetenschappers en politici, zoals Frits Bolkestein en Joris Voorhoeve, hun licht schijnen over uiteenlopende onderwerpen. Deze variëren van internationale politiek tot (liberale) normen en waarden, democratie en de relatie tussen economie en ecologie.

Deze publicatie, een gezamenlijke uitgave van het internationaal secretariaat van de VVD en de Teldersstichting, heeft beoogt het denken van liberalen te prikkelen en een bijdrage te leveren aan het internationale debat tussen liberalen en andersdenkenden.

U kunt *Liberal thought and practice, a view from the Netherlands* bestellen door f 25,- over te maken op giro-rekening 67880, ten name van VVD Algemeen Secretariaat, Den Haag, onder vermelding van 'liberal thought and practice'

HAALBAARHEID EN BETAALBAARHEID VAN KWALITATIEF GOEDE, INTRAMURALE, CURATIEVE GEZONDHEIDSZORG

P.P.G. VAN BENTHEM EN I.J. HOOGEN DAM



Oplossingen om de problemen in de gezondheidszorg aan te pakken beperken zich te zeer tot budgettering. Het wordt echter tijd dat de politiek met meer doortastende en creatieve oplossingen komt. Het verzekeringsstelsel moet grondig worden gewijzigd en de Nederlander zal meer geld moeten reserveren voor zijn gezondheidszorg. De VVD-nota *Kiezen voor Keuze* biedt goede aanknopingspunten en bepleit marktprikkels en meer aandacht voor de beginselen van vrije keuze en onderlinge concurrentie. De aanbieders van zorg zullen de komende jaren meer gebruik maken van het internet, waardoor de kwaliteit van hun producten transparanter zal worden. De in de nota bepleite herziening zal hierdoor binnen handbereik komen.

HET SPANNINGSVELD

Nederland is gezegend met een breed toegankelijke, kwalitatief goede gezondheidszorg. In vergelijking met de ons omringende landen zitten we wat betreft de kosten hiervan - als uitgedrukt in percentage van het BNP - in de middengroep. Door een toenemende zorgvraag (o.a. veroorzaakt door vergrijzing van de bevolking, de ontwikkeling van moderne maar kostbare diagnostische en therapeutische mogelijkheden en niet te vergeten het steeds

mondiger wordende publiek) lopen de kosten van de gezondheidszorg op. Budgettering van de zorginstellingen, zoals ziekenhuizen, en van de zorgverzekeraars is voorsnog het antwoord van de politiek. In de praktijk betekent dit dat als het geld op is er geen nieuwe patiënten worden behandeld.

Is met budgettering alléén een kwalitatief goede, betaalbare zorg gegarandeerd? Het antwoord hierop is nee. Met budgetteren van de curatieve gezondheidszorg wordt kostenbeheersing bereikt, echter zonder vermindering van de eerdergenoemde, toenemende zorgvraag.

Vooralsnog hebben de zorgaanbieders de toenemende zorgvraag bij de tekortschietende budgetten opgevangen middels vergaande doelmatigheid. Dit lijkt een goede ontwikkeling. De opnameduur is de laatste jaren drastisch gekort; er heeft substitutie plaatsgevonden van klinische behandelingen door dagbehandeling; met hulp van de ziekenhuisorganisaties hebben de specialistenmaatschappen hun praktijkvoering efficiënter georganiseerd. Ondanks bovengenoemde aanpassingen van de zorgaanbieders, blijft het spanningsveld tussen budgetten en zorgvraag echter bestaan. Dit uit zich in olopende entreetijden en wachtlijsten voor respectievelijk polikliniekbezoek en klinische behandeling.¹

HET GEVOLG

Het gevolg van de verdere ontwikkeling van bovengenoemd spanningsveld is o.a. kwaliteitsverlies van de geleverde zorg. Dit zal zich bijvoorbeeld uiten in de (haast onvermijdelijke) tweedeling in de zorg. Veel patiënten die langdurig op een wachtlijst staan, leveren een economische schadepost op. Op basis van dit laatste klinkt bij regelmaat de roep om bedrijfspoliklinieken.² De politiek werpt deze gedachte meestal verre van zich. Zij gaat daarbij volstrekt voorbij aan de realiteit, waarbij er nu reeds gesproken kan worden van een tweedeling in de zorg. Een profvoetballer met een knieblesure hoeft over het algemeen niet langer dan een week te wachten op een zogenaamde kijkoperatie, terwijl een 'gewone' burger vaak enige maanden zal moeten wachten. Het publiek kijkt hier niet van op. Het begrijpt dat de man met zijn knieën zijn brood moet verdienen. Een dergelijke voorkeursbehandeling krijgen dikwijls ook bestuurders, politici, kleine zelfstandigen en mensen met goede contacten in de gezondheidszorg. De houding van de politiek aangaande de tweedeling is dan ook van iedere realiteitszin gespeend en behoeft herijking.

Een ernstig gevolg van het groeiende spanningsveld is de sterk toegenomen werkdruk van werkers in de intramurale gezondheidszorg. Dit is enerzijds ontstaan door een krappe arbeidsmarkt, mede ten gevolge van negatieve beeldvorming over de zorgberoepen in de media. Anderzijds worden patiënten steeds korter in een ziekenhuis opgenomen na een operatie. Echter, deze korte klinische postoperatieve periode vraagt wel om intensieve zorg. Door deze efficiëntere behandeling van patiënten worden meer patiënten intensiever behandeld per tijdseenheid.

Medisch specialisten nemen dienaangaande een speciale positie in. Zoals recent al duidelijk werd na rapportage van verzekeraar MOVIR³ neemt arbeidsongeschiktheid onder medisch specialisten onrustbarende vormen aan. Eén en ander wordt verklaard door een gevoel van machteloosheid, ontstaan door de snel toenemende en dikwijls kostenverhogende regelgeving van de overheid, gecombineerd met verlies van status, negatieve beeldvorming in de media en toenemende werkdruk. Bovendien worden zij dagelijks geconfronteerd met de verantwoor-

delijkheid van het beheer van de oplopende wachtlijsten bij de te krappe budgetten. De politiek helpt artsen voorts nog niet met de dagelijkse, frustrerende 'keuzen in de zorg': wie wel en wie niet; wie eerder en wie later.

DE TOEKOMST

Voorkomen van oververhitting van de curatieve gezondheidszorg wordt duidelijk niet meer bereikt door de aanhoudende roep om een efficiënter gebruik van personen en middelen. Dit geldt niet voor de beheerskosten (beleid, beheer en administratie). Deze laatste kosten stegen de afgelopen 10 jaar met 330%! Ter vergelijking steeg bijvoorbeeld in dezelfde tienjarige periode het totaal aan specialistenhonoraria met slechts 26%.⁴ Deze situatie moet niet worden geaccepteerd.

Zoals bovenbeschreven is er wat betreft de zorg zelf ten aanzien van doelmatigheid de afgelopen jaren behoorlijk wat gebeurd. Het plafond lijkt wat dit betreft in zicht. Ter illustratie citeren wij minister Borst: 'Je moet een bepaalde mate van inefficiëntie in de gezondheidszorg kunnen accepteren.'

DE ROL VAN DE POLITIEK

Het is nu de beurt aan de politiek om met gedurfde creatieve oplossingen te komen die erop duiden dat ze meer is dan slechts de budgetbewaker van de gezondheidszorg. Het verzekeringsstelsel en het (verplicht) verzekerde pakket dienen te worden gewijzigd.⁵ Als deze fundamentele zaken niet worden aangepakt, blijft het - zeker bij onvoldoende persoonlijke verantwoordelijkheid van de burger cq gezondheidszorgcliënt - een voor de overheid en zorgverzekeraars niet te beheersen 'gabbelton'.

De Nederlander zal meer geld over moeten hebben voor zijn gezondheidszorg, indien hij het kwaliteitspeil gehandhaafd (of zelfs verhoogd) wil zien. Het uit premies verkregen budget voor de gezondheidszorg zal omhoog moeten. Dat kan door invoering van een verplicht verzekeringsstelsel dat wel moet zijn gebaseerd op het risico ziek-gezond en op leeftijdssolidariteit. Echter, in tegenstelling tot de huidige situatie zal iedere Nederlander een kostendekkende premie dienen te betalen. Dus geen inkomenspolitiek meer via de gezondheidszorg. Daarvoor hebben wij ons belastingstelsel. Net als de primaire levensbehoeften voeding, kleding en huisvesting hoort de

gezondheidszorg tot die belangrijke persoonlijke zaken, waarvoor de burger in principe zelf verantwoordelijk is. Voor de mensen die de premie echt niet op kunnen brengen, kan een fiscale regeling worden ingevoerd.

Om de hoogte van de premie te drukken, moet het vigerende ziekenfondspakket drastisch worden geschoond van onbewezen, niet-doeltreffend onderzoek en behandeling en van die voorzieningen die kunnen worden aange-merkt als luxe (bijv. esthetiek). Voor deze (extrabudgettaire) zorg moet men zich dan vrijwillig aanvullend kunnen verzekeren tegen een concurrerende premie op de vrije markt. De extrabudgettaire zorg mag worden geleverd door zowel bestaande instellingen als zogenaamde privé-klinieken.

Indien op deze wijze het zorgverzekeringsstelsel wordt gewijzigd, wordt er ook een scherper onderscheid aangegeven tussen publieke en private onderdelen van het stelsel. Dit is conform een van de recent uitgebrachte, dringende adviezen van de Raad van de Volksgezondheid & Zorg, in het kader van ons stelsel in Europees perspectief.⁶

DE ROL VAN DE ZORGVERZEKERAARS

Recent heeft de VVD de discussienota *Kiezen voor Keuze* gepresenteerd.⁷ Een wijziging van het huidige zorgverzekeringsstelsel wordt voorgesteld. Uitgangspunt hierbij is de keuzevrijheid van de consument. Dit wordt bereikt via decentralisatie en deregulering. Hiertoe dient het eerste compartiment, zorg die berust op de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), zoals langdurige zorg en moeilijk verzekerbare risico's (verpleeghuizen, gehandicaptenzorg etc.), weer teruggebracht te worden tot de zorg die aan deze criteria voldoet. Het tweede compartiment, de curatieve zorg (ziekenhuizen, artsen, zorgverzekeraars etc.) wordt sterk vereenvoudigd. Er moet één verplichte verzekering komen voor iedereen, waarvan het pakket kleiner is dan het huidige ziekenfondspakket. Zowel zorgverzekeraars als zorgaanbieders moeten onderling concurreren. De Nederlandse mededingingsautoriteit (NMA) moet hierop toezien. Het derde compartiment van aanvullende verzekeringen (medisch niet noodzakelijke zorg, extra fysiotherapie etc.) wordt uitgebreid. De keuzevrijheid van de burger, zorgaanbieders en

zorgverzekeraars is maximaal. De overheid houdt slechts toezicht op toegankelijkheid en kwaliteit.

Indien de stelselwijziging als voorgesteld in bovenbeschreven nota wordt doorgevoerd, mag van de zorgverzekeraars een ondernemende houding worden verwacht. Hun wordt mogelijkheden geboden door decentralisatie en deregulering; de vereenvoudiging van het tweede compartiment, met door de NMA bewaakte keuzemogelijkheden bij het inkopen van zorg; de aanvullende verzekeringen uit het derde compartiment, waarbij de verzekeraar en de verzekerde zelf de vrijheid hebben tot premiestelling en pakketsamenstelling.

Naast de mogelijkheden die de stelselwijziging met zich mee zou kunnen brengen, mag ook van de 'zorgverzekeraars' worden verwacht dat ze meer zijn dan schadeverzekeraar alleen. Ze moeten oog hebben voor de dynamiek van de ontwikkelingen in de gezondheidszorg. Van hen wordt verwacht dat er in kwaliteitsverbeterende zorgvernieuwing wordt geïnvesteerd. Er moet niet alleen op premie geconcurrereerd worden, maar ook op kwaliteit.

DE ROL VAN HET ZIEKENHUIS

Van de zorgaanbieders mag worden verwacht dat zij efficiënt met de beschikbare middelen om zullen gaan. In bepaalde regio's moeten zij streven naar samenwerking dan wel fusie met andere ziekenhuizen en zorginstellingen. Dit maakt het mogelijk gedifferentieerde zorg aan te bieden, waarbij de kosten per individueel geval passen bij het gebruikte zorgniveau. Zo'n conglomeraat van zorginstellingen bevat bijvoorbeeld een ziekenhuis voor ernstig zieke mensen die dagelijks ingewikkelde medische behandeling en verpleegkundige verzorging behoeven. Indien deze patiënten in een stabielere herstelfase geraken, maar nog steeds professionele verzorging nodig hebben, zouden zij kunnen worden overgeplaatst naar bijvoorbeeld een (goedkoper) zorghotel (zotel). Meer eenvoudige en routinematige behandelingen kunnen plaatsvinden in een (goedkoper) kort-verblijf- of dagbehandeling-centrum. Revalidatiecentra en verpleeghuizen nemen de voor hen specifieke zorg in een vroeg stadium van het ziekenhuis over. Verder zijn goede contacten met huisarts, maatschappelijk werk, thuiszorg etc. een vereiste om de juiste

zorg in de eigen omgeving van de patiënt aan te bieden bij ontslag uit het ziekenhuis. Indien bovenbeschreven zorgketen per regio goed is georganiseerd, zal dit een kwalitatieve verbetering betekenen. Daarnaast zullen de kosten dalen.

DE ROL VAN DE MEDISCH SPECIALIST

Binnen de zorginstellingen zelf moet doelmatiger met dure arbeidskrachten worden omgegaan. Artsen moeten praktijkverpleegkundigen opleiden voor bepaalde handelingen. Verpleegkundigen moeten op hun beurt taken uit handen geven aan ziekenverzorger. Van medisch specialisten mag worden verwacht dat zij *evidence-based medicine* (diagnostiek en behandeling volgens het best aanwezige klinisch-wetenschappelijk bewijs) bedrijven. Het identificeren en negeren van overtollige, niet noodzakelijke diagnostiek cq therapie dient daartoe in de opleiding tot arts en medische specialist uitvoerig te worden onderwezen. Daarnaast dienen ze richtlijnen en standaarden van de eigen beroepsgroep in het ziekenhuis te implementeren. Dit is nodig om een optimale kwaliteit van zorg te leveren bij zo laag mogelijke kosten. Ook mag van hen verwacht worden dat zij hun verantwoordelijkheid nemen voor bepaalde taken binnen het ziekenhuis bij het scheppen van de randvoorwaarden die nodig zijn om artsen zo goed en goedkoop mogelijk te laten werken. Zodoende kan een medisch geïntegreerd bedrijf ontstaan. Managementparticipatie van medici is hiervoor een vereiste.

Om bovengenoemde zaken met succes te kunnen implementeren, lijkt per zorginstelling een sterke eenheid van de medische staf een voorwaarde. Hiertoe moet dan ook een vorm van inkomensharmonisatie plaatsvinden. De inkomensverschillen tussen de diverse specialisten zijn historisch gegroeid en lijken deels achterhaald. Zij zijn niet altijd een afspiegeling van werklast, opleidingsduur, verantwoordelijkheid en goede praktijkorganisatie.⁸ In veel ziekenhuizen is men op dit moment met inkomensharmonisatie bezig. Inkomensharmonisatie is geen doel op zich, maar een middel om te komen tot een volwaardig medisch specialistisch geïntegreerd bedrijf. De optie van een dienstverband voor alle medisch specialisten lijkt sinds het vernietigende rapport van het Nederlands Insti-

tuut voor Onderzoek van de Gezondheidszorg (NIVEL)⁹ over dit onderwerp achterhaald. Uitkomst van dit rapport was dat vrijgevestigde specialisten doelmatiger werken, zonder kwaliteitsverschil met de groep in dienstverband.

Van de overheid en de politiek mag worden verwacht dat zij de medisch specialistische beroepsgroep bij al deze uitdagingen steunt en koestert. Als zij zich vaker realiseren dat het nog steeds de specialisten zijn die met hun medisch handelen (aanvragen onderzoeken, bepalen aantal ligdagen) het grootste deel van de kosten bepalen die worden gemaakt in de intramurale gezondheidszorg, zullen zij hiertoe misschien wat meer bereidheid tonen. Het zal hen geen windeieren leggen.

Van de overheid wordt ook verwacht dat ze de differentiatieprocessen van de zorgaanbieders (ziekenhuizen, specialisten) middels voorwaarden scheppend beleid stimuleert. Actie moet worden ondernomen om de beeldvorming van de medisch specialist en andere werkers in de gezondheidszorg te verbeteren. Dit is niet alleen van belang voor de medisch specialist en andere werkers in de gezondheidszorg zelf, maar vooral ter voorkoming van een (welhaast onvermijdelijk) capaciteitsprobleem in de volgende decennia.

IS DE STELSELWIJZIGING EEN UTOPIE ?

De door de VVD voorgestelde stelselwijziging is gebaseerd op het uitgangspunt van vrije keuze voor alle spelers in het veld; patiënten/consumenten; artsen; ziekenhuizen; zorgverzekeraars. Het gevolg is onderlinge concurrentie, wat de kwaliteit van de zorg ten goede zal komen. Wij geven hiervan een voorbeeld.

Ondanks de huidige krapte in de intramurale gezondheidszorg, is er in bepaalde regio's van het land (met name in delen van de randstad) overcapaciteit. Bij visitatieprocedures van instellingen in deze regio's valt op dat de overcapaciteit een servicegerichte houding naar huisarts en patiënt tot gevolg heeft. Patiënten kunnen bijvoorbeeld bij bepaalde klachten combinatieafspraken maken. Dit betekent dat bij bezoek aan de medisch specialist direct vervolgsafspraken zijn georganiseerd voor bijvoorbeeld een röntgenfoto, het laboratorium of voor ander aanvullend onderzoek. Eventueel is er ook nog een

afpraak bij een specialist van een andere discipline, indien het handelt om een probleem dat een multidisciplinaire benadering vraagt. Deze procedure voorkomt veelvuldige herhaalbezoeken aan het ziekenhuis. Op deze wijze wordt op een voor de patiënt/consument efficiënte wijze met zijn gezondheidsprobleem omgegaan. De gezondheidszorg in deze regio's lijkt meer vraaggestuurd, wat de kwaliteit ten goede komt. Kennelijk zijn hiervoor gezonde marktprikkels nodig.

Velen zullen hier tegenin brengen dat vrije keuze een utopie zal blijven voor grote delen van de bevolking, aangezien er toch sprake is van zorgregio's met een vaak geografisch bepaalde patiëntenpopulatie (één ziekenhuis in een bepaalde regio). Een situatie, waarin marktmechanismen slechts een beperkte rol spelen.

Echter, de ontwikkeling van de webtechnologie heeft de door de VVD voorgestelde stelselwijziging binnen handbereik gebracht. De aanbieders van de zorg (ziekenhuizen, artsen) zullen zich de komende jaren gaan presenteren op het internet. Ditzelfde geldt voor de zorgverzekeraars. De kwaliteit van zorgproducten wordt transparanter. Vergelijking van de aangeboden zorgproducten door de patiënten/consumenten zal daardoor mogelijk zijn. Dit heeft een cultuuromslag tot gevolg. Een patiënt die in het oosten des lands woont, zoekt bijvoorbeeld een internist op in Zutphen, een KNO-arts in Apeldoorn, een plastisch chirurg in Hilversum etc. De grenzen van historische bepaalde patiëntenpopulaties door geografische ligging zullen vervagen. Je kunt het zelfs omdraaien. Indien de stelselwijziging, als voorgesteld door de VVD, niet wordt ingevoerd, dan zal deze uiteindelijk toch worden afgedwongen door de realiteit van de technologische en daarmee gepaard gaande cultuurmaatschappelijke ontwikkelingen.

MAG MARKTWERKING IN DE GEZONDHEIDSZORG EIGENLIJK WEL ?

Nee, het moet ! De overheid schept de kaders voor de kwaliteit van zorg en de toegankelijkheid. De aanbieders van de zorg in het veld concurreren met elkaar op basis van premie en kwaliteit van zorg. De NMA bewaakt dit proces. De patiënt/consument kan een goed geïnformeerde keuze maken door toegenomen transparante beoordeelbaarheid van de kwaliteit van de aangeboden zorg en door verdere ontwikkeling van webtechnologie. Dit alles zal leiden tot een kwalitatief goede, betaalbare gezondheidszorg in ons land.

NOTEN

1. Dees, D.J. en Ankoné, J.C.M., 'Wachtljstproblematiek snel binnenshuis oplossen', in: *Medisch Contact*, 1999; 54 (5), pp.160-162.
2. Busschbach, J.J. van e.a., 'Rechtvaardigheid niet altijd synoniem met gelijkheid. Het maatschappelijk draagvlak voor bedrijvenpoli's', in: *Medisch Contact*, 1999;54 (7), pp.235- 236.
3. MOVIR, *Rapport: Stress en de vrije beroepen* (1998).
4. Bruijn, H.P. de, 'Kamer creëert wachtlijsten zelf', in: *NRC Handelsblad*, 22 januari 2000.
5. Dijkstal, H., 'Stelselwijziging gezondheidszorg noodzakelijk', in: *NRC Handelsblad*, 18 december 1999.
6. Raad voor de Volksgezondheid & Zorg, *Europa en de gezondheidszorg* (1999).
7. Discussienota VVD, *Het stelsel van ziektekostenverzekeringen en de sturing van de gezondheidszorg: Kiezen voor Keuze* (2000).
8. Hoogendam I.J., 'Knellende regelgeving jaagt chirurgen op', in: *Medisch Contact*, 1999; 54 (26), pp.961-963.
9. NIVEL, *Rapport: Gevolgen voor zorgaanbod en wachtlijden door overgang van medisch specialisten van vrij beroep naar dienstverband* (1997).

Dr. P.P.G.van Benthem is KNO-arts en dr. I.J. Hoogendam is oud-chirurg en oud-voorzitter van de VVD-partijcommissie Gezondheidszorg.

MEDICAL SAVINGS ACCOUNTS: ZINVOL IN HET NEDERLANDSE STELSEL VAN ZORGVERZEKERING ?

STEF BLOK



Het huidige gezondheidszorgsysteem knelt in een samenleving, waarin steeds meer mensen hun eigen afwegingen en keuzes willen maken. Een systeem dat wellicht het bestuderen waard is, is het zogenaamde *Medical Saving Account* (verder: *MSA*). Dit systeem biedt de mogelijkheid om individuele keuzevrijheid en verantwoordelijkheid beter tot haar recht te laten komen.

WAT IS EEN MEDICAL SAVINGS ACCOUNT ?

In een aantal landen is het mogelijk een MSA te openen als onderdeel van de ziektekostenverzekering. De exacte vormgeving van de MSA verschilt nogal van land tot land, maar in grote trekken werkt een MSA als volgt. Een verzekerde kan jaarlijks een bedrag sparen voor toekomstige medische uitgaven. Het bedrag dat gespaard wordt, is aftrekbaar van de inkomstenbelasting, indien de verzekerde zelf betaalt en vrijgesteld van loonbelasting en sociale premies, indien de werkgever betaalt. De fiscus stelt een maximum aan het jaarlijks belastingvrij te sparen bedrag, waarbij rekening wordt gehouden met de omvang van het huishouden. Het spaartegoed kan belastingvrij opgenomen worden, wanneer het gebruikt wordt voor medische uitgaven. De verzekerde heeft daarbij steeds de keuze of een uitgave wordt gedaan ten laste van de MSA of uit eigen zak wordt betaald.

Over het algemeen maakt de verzekering een onderscheid tussen uitgaven die altijd volledig door de verzekering worden betaald en uitgaven die naar keuze uit de MSA of eigen zak betaald kunnen worden. Bij de uitgaven die altijd vergoed worden, gaat het om hoge en/of langdurige kosten zoals ziekenhuisopname en chronisch medi-

cijngebruik. Bij uitgaven uit de MSA en/of eigen zak gaat het om betaalbare verrichtingen, zoals huisartsbezoek, incidenteel medicijngebruik en 'luxere' zorgvormen zoals gebruik van een eenpersoonskamer. Wanneer in een jaar weinig gebruik wordt gemaakt van medische voorzieningen en/of veel uit eigen zak is betaald, blijft aan het eind van het jaar een spaartegoed over. In sommige landen mag dat aan het eind van het jaar belastingvrij opgenomen worden, in andere landen kan dit niet en blijft het tegoed staan voor toekomstige medische uitgaven. Bij opname voor niet-medische uitgaven vindt alsnog belastingheffing plaats, vermeerderd met een extra heffing. Bij overlijden vindt belastingheffing plaats tegen een bijzonder tarief.

VOORS EN TEGENS VAN DE MSA

Een MSA vertoont sterke overeenkomsten met een klassiek eigen risico, voor een deel overlappen voor- en nadelen van beide instrumenten elkaar dan ook. Voordelen die voor zowel eigen risico als MSA gelden zijn:

- de kosten van medische consumptie worden inzichtelijk, waardoor de consument kritischer zal zijn m.b.t. 'waar voor zijn geld' dan bij volledige verzekering in natura.
- een MSA leidt tot lagere kosten voor gezondheidszorg, omdat eerder afgezien zal worden van vermijdbare medische consumptie dan bij volledige verstrekking in natura.
- de toegankelijkheid van de gezondheidszorg is gewaarborgd doordat alle dure en/of langdurige medisch noodzakelijke verrichtingen verzekerd zijn.

- Nadelen die voor zowel eigen risico als MSA gelden zijn:
- mensen met lagere inkomens zouden kunnen afzien van medisch noodzakelijke ingrepen, omdat zij geld willen besparen.
 - extra administratie t.o.v. een systeem waarbij alle verichtingen volledig worden vergoed.

Specifieke voordelen van een MSA t.o.v. een eigen risico zijn:

- een MSA prikkelt mensen om te sparen voor grote uitgaven die zich met een hoge mate van waarschijnlijkheid later in het leven voordoen. Een eigen risico mist die spaarprikkel.
- een MSA maakt het mogelijk om geld te reserveren voor extra zorg, bijvoorbeeld een eenpersoonskamer of meer uren thuiszorg dan medisch noodzakelijk is.

Specifieke nadelen van een MSA t.o.v. een eigen risico zijn:

- een MSA is vooral aantrekkelijk, wanneer een fiscale stimulant wordt verstrekt.
- een MSA is tamelijk bewerkelijk, omdat informatie over het beschikbaar tegoed en mutaties moeten worden bijgehouden.

PRAKTISCHE ERVARINGEN MET MSA'S

In Singapore en Zuid-Afrika is een aantal jaren ervaring opgedaan met MSA's, in de VS is in 1996 een experiment gestart. Een beknopt overzicht van de ervaringen in deze landen levert het volgende beeld:

Zuid-Afrika

Onder president Mandela is een verzekeringstelsel geïntroduceerd met zowel publieke als private instrumenten. Daarbij is aan verzekeraars een grote vrijheid geboden om MSA's vorm te geven. De ervaringen daarmee zijn zeer interessant. Zo is onder meer gebleken dat:

- een consument met een MSA gemiddeld de helft minder aan medicijnen en extramurale zorg besteedt dan een consument zonder MSA.
- er geen verschil in gezondheidstoestand is tussen mensen met en zonder MSA, dus geen bevoordeling van gezonden boven zieken.

- ook voor mensen met een zwakke gezondheid financiële voordelen mogelijk zijn bij het gebruik van een MSA.

Singapore

De financiering van de gezondheidszorg in Singapore is grotendeels gebaseerd op de MSA. Het instrument is in 1984 geïntroduceerd en is verplicht voor alle werknemers. De klassieke ziektekostenverzekering met spreiding van risico's en/of koopkracht is niet verboden, maar wordt door de overheid wel ontmoedigd. De gedachte hierachter is dat iedere indruk vermeden moet worden dat er zoiets bestaat als 'gratis gezondheidszorg'. De vormgeving van de MSA's is centraal vastgelegd: tussen 6% en 8% van het inkomen wordt jaarlijks gespaard, tot dat een bedrag van S\$16.000 (NLG 21.000) per persoon is bereikt. Opnames voor andere doelen dan medische verzorging zijn niet mogelijk. Er bestaat een vangnetvoorziening voor lagere inkomens. De uitgaven voor gezondheidszorg zijn met 3,1% van het BNP extreem laag, het niveau van de gezondheidszorg is desondanks vergelijkbaar met de meest ontwikkelde westerse landen.

Verenigde Staten

In de VS spelen MSA's een bescheiden rol. In 1996 is een demonstratieproject gestart met een looptijd van 4 jaar. Hierbij is de mogelijkheid gecreëerd om maximaal 750.000 MSA's te openen met fiscale aftrekmogelijkheid. De gebruikersgroep is beperkt tot zelfstandigen en werknemers in bedrijven met minder dan 50 werknemers. Een goed beeld van het succes van de regeling is nog niet beschikbaar. Verzekeraars bleken niet enthousiast om in een experimentele regeling te stappen, waarbij hoge uitgaven voor marketing en administratie gedaan moesten worden die aan het eind van het experiment voor niets geweest kunnen blijken te zijn.

BIEDEN MSA'S MOGELIJKHEDEN IN NEDERLAND ?

Introductie van een MSA zal, net als een klassiek eigen risico, ongetwijfeld leiden tot lagere uitgaven aan vermijdbare medische voorzieningen. Het klassieke eigen risico is in Nederland gebruikelijk bij particulier verzekerden, maar is steeds op grote weerstand gestuit bij ziekenfond-

sen. Naar zijn aard is een MSA meer bevoogdend dan een eigen risico: bij een eigen risico is de verzekerde vrij om het bespaarde geld al dan niet uit te geven, bij een MSA is deze vrijheid beperkt tot medische voorzieningen of is uitgave aan andere doelen pas mogelijk na verloop van tijd. Daarom zullen consumenten met name bereid zijn op een MSA te storten, wanneer daar bijzondere voordelen aan verbonden zijn. Voordelen zouden deels verstrekt kunnen worden door de verzekeraar, bijvoorbeeld door storting op een MSA bij gering gebruik van de verzekering en/of deelname aan preventieprogramma's. Voor substantiële voordelen zal echter een beroep op de overheid gedaan worden in de vorm van fiscale aftrek en/of rentevrijstelling. De overheid zou in dat geval een vergelijkbare rol spelen als bij de fiscale behandeling van pensioenen, enigszins bevoogdend, maar met het doel om latere problemen voor individu en samenleving te voorkomen (bevoogdend, omdat ook bij pensioenen beargumenteerd kan worden dat iedereen zelf zou kunnen sparen voor de oude dag, aangezien moeilijk volgehouden kan worden dat die als een verrassing zal komen). Bij een fiscale faciliteit voor MSA's zal de afweging gemaakt moeten worden, of de voordelen in de vorm van een geringer beroep op

medische voorzieningen (voor zover betaald door de overheid) opwegen tegen de gemiste belastingkomsten. Daarbij zal tevens meegewogen moeten worden dat de bereidheid om een MSA te sluiten met fiscaal voordeel waarschijnlijk groter zal zijn dan de bereidheid een eigen risico accepteren zonder fiscaal voordeel. Een diepgaander onderzoek dan nu beschikbaar is met betrekking tot de ervaringen in de drie genoemde landen is dan ook alleszins de moeite waard.

LITERATUUR

- Massaro, T.A. e.a., *Medical savings accounts: the Singapore experience*. NCPA Policy report No.203, April 1996.
- Scandels, G., *Medical savings accounts, obstacles to their growth and ways to improve them*. NCPA Policy report No.216, July 1998.
- Matisson, S., *Medical savings accounts in South Africa*. NCPA Policy Report No.234, June 2000.
- Drs. S.A. Blok is lid van de Tweede Kamer voor de VVD.

HET PRIVATISERINGSDEBAT VERDIENT EEN POLITIEKE IMPULS

HELLA VOÛTE-DROSTE



In het jongste rapport van de WRR staan de privatisering van overheidstaken en een gemeenschappelijk beleidskader hiervoor centraal. De auteur gaat nader in op het rapport. Zij stelt in navolging van de Raad dat de politiek het voortouw zal moeten nemen bij de discussie over het proces van gedegen liberalisering en privatisering en dat dit proces grote voordelen met zich mee brengt.

Twee jaar heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) gewerkt aan een lijvig rapport over de privatisering van overheidstaken, *De borging van publiek belang*.¹ Het rapport bevat een degelijke analyse van de vraagstukken die met liberalisering en privatisering gemoeid zijn. Ten onrechte wordt bij oppervlakkige bestudering van het rapport de indruk gewekt dat de WRR stelling neemt in de discussie over deze processen. Niets is minder waar. In haar conclusie geeft de Raad letterlijk aan dat 'geen antwoord is gegeven op de vraag, of de overheid meer of minder moet privatiseren.'

De WRR geeft met *De borging van publiek belang* een impuls aan het debat over de afbakening van het publieke domein. Het articuleren van het publieke domein en vooral van het algemeen belang verdienen een prominente plaats in het publieke debat, zo stelde Hans Dijkstal onlangs in recente publicaties.² Een duidelijke discussie over wat in de 21e eeuw nog publieke taken zullen zijn, is gewenst. Die discussie moet door de politiek gevoerd worden. Het is het primaat van de politiek om het publieke domein af te bakenen. De WRR komt tot eenzelfde conclusie als het gaat om het definiëren van de publieke belangen, waarvoor de overheid een eindverantwoorde-

lijkheid heeft. De Raad noemt dat de 'wat'-vraag van privatisering en stelt terecht dat die vraag door de politiek beantwoord moet worden. Dat is overigens niet altijd eenvoudig. Kijk bijvoorbeeld eens naar de recente discussies over de privatisering van het openbaar vervoer of de energievoorziening.

De meningen in het parlement over de eindverantwoordelijkheid van de overheid voor deze voorzieningen lopen behoorlijk uiteen. Dat is het gevolg van verschil van inzicht over wat het publiek domein is en behoort te zijn. Het zijn verschillen die samenhangen met ideologie. Zie tevens de discussie over het stelsel van volksgezondheid en de uitvoering van de sociale zekerheid.

Maar los van de ideologie kan iedere politieke partij leren van de ervaringen uit het verleden. Het is daarom goed dat de WRR een gemeenschappelijk beleidskader voor privatiseringen bepleit. Het is van belang de *lessons learned* van geslaagde privatiseringsoperaties in ogenschouw te nemen en bestaande sectoren in dat licht onder de loep te nemen. Niet ieder ministerie hoeft immers opnieuw het wiel uit te vinden. Een eerste aanzet voor een gezamenlijk beleidskader is voor de zogenaamde netwerksectoren (gas, elektriciteit, telecom etc.) inmiddels door het kabinet gegeven. De kabinetsnota 'Liberalisering en privatisering in netwerksectoren' gaat in op de rol van de overheid bij liberaliserings- en privatiseringsprocessen. En die rol begint bij het inventariseren en definiëren van de publieke belangen!

De WRR laat dus de 'wat'-vraag op het bordje van de politiek en onderzoekt deze in het rapport niet verder. Wel gaat de Raad uitgebreid in op de 'hoe'-vraag van pri-

vatisering, ofwel de uitvoeringsaspecten. Het gaat dan om de vraag, hoe en door wie de belangen, waarvoor de overheid een eindverantwoordelijkheid heeft het beste kunnen worden behartigd. De beantwoording van deze 'hoe'-vraag wordt echter beperkt door de krappe definitie van het begrip privatisering die de WRR hanteert. Het loslaten van de 'wat'-vraag is van cruciale invloed op het antwoord van de 'hoe'-vraag.

De WRR stelt namelijk de huidige taken, waarvoor de overheid eindverantwoordelijkheid draagt niet ter discussie. Privatiseren komt dan neer op het inschakelen van private partijen bij het realiseren van (bestaande) publieke belangen: er is een overheidstaak en hoe organiseren we die? Maar privatisering kan juist het gevolg zijn van de actualisering van de 'wat'-vraag. Als gevolg van technologische vooruitgang en maatschappelijke ontwikkelingen kan besloten worden het publieke domein te verkleinen, ofwel de eindverantwoordelijkheid van de overheid over te dragen. Dat dient dan wel ordentelijk te gebeuren. Er moeten adequate regels worden opgesteld en er moet goed toezicht op die regels komen. Op dat moment kan de voormalige overheidsorganisatie (onder voorwaarden) worden afgestoten.

Ik mis nog een onderwerp in het WRR-rapport. En dat is de staatkundige invalshoek. Daar waar bewust en expliciet niet wordt gekozen voor liberalisering en privatisering moet de ministeriële verantwoordelijkheid adequaat worden vastgelegd. Wie spreekt over herschikking van publieke en private taken, zoals de WRR doet, kan niet om een antwoord op die vraag heen. Op die gebieden waar publieke middelen en publieke taken zijn, behoort publieke verantwoording te worden afgelegd. Er is nog een wereld te winnen. In het liberale gedachtegoed zijn daarom privatisering en publieke uitvoering analoge processen. De nieuwe vormgeving van de uitvoering van de sociale zekerheid is een goed voorbeeld van hoe die keuzes worden gemaakt. Indien goed gereguleerde privatisering niet mogelijk blijkt, dan dient goed georganiseerde publieke verantwoording veilig te worden gesteld. Zie ook daar de *lessons learned*.

De vraag, of er moet worden doorgegaan met privatiseren wordt door de WRR niet beantwoord. Dat moet door anderen gebeuren, door de politiek. Ik ben van mening dat het denken over de 'wat'-vraag nooit moet stikken. Laten we de voordelen niet vergeten die liberalisering en privatisering van overheidstaken ons nu reeds hebben gebracht. Want ik hoor geen consument klagen over de dalende tarieven voor vaste telefonie en de introductie van nieuwe diensten als (gratis) voice-mail in de telecomsector. Ik zie de elektriciteitsprijs voor de industrie het afgelopen jaar met procenten tegelijk dalen en diverse nieuwe internetdiensten op energiegebied ontstaan. En de toegankelijkheid, de voorzieningszekerheid, de betrouwbaarheid en kwaliteit in deze markten is door goede wet- en regelgeving en toezicht van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) en de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) gewaarborgd!

De overheid moet dan ook vanuit een gemeenschappelijk, door de politiek aangestuurd beleidskader op een zorgvuldige en gedegen wijze voortgaan met structurele hervormingen, waaronder (in samenhang) liberalisering en privatisering. Een adequaat liberaliserings- en privatiseringsproces levert een belangrijke bijdrage aan de economische groei en de welvaart voor de Nederlandse samenleving. Wij bevinden ons daarbij in goed gezelschap van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) die in haar recente landenrapportage over Nederland zelfs een uitbreiding en een versnelling van het liberaliserings- en privatiseringsproces bepleit.

Bovenal moet het einddoel van een adequaat door de overheid gevoerd liberaliserings- en privatiseringsbeleid voor ogen gehouden worden. Het publieke belang wordt geformuleerd in de volksvertegenwoordiging. Een kleine krachtige overheid organiseert en voert uit. Uiteindelijk moet het doel zijn dat de Nederlandse burgers en bedrijven er beter van worden. Want de overheid is er voor de burger en de burger niet voor de overheid.

NOTEN

1. *De borging van publiek belang*, WRR-Rapport 56, SDU, 2000.

2. H.F. Dijkstal, 'Politiek moet zich bezinnen op werkerrein', in: *NRC Handelsblad*, 18 februari 2000 en idem, 'Poldertaal', in: *Liberaal Reveil*, no.3, juni 2000, pp.83-85.

Drs. W.C.G. Voûte-Droste is lid van de Tweede Kamer voor de VD.

PUBLICATIELIJST

DE TELDERSSTICHTING HEEFT SINDS 1995 DE VOLGENDE
GESCHRIFTEN GEPUBLICEERD

- | | |
|---|---------|
| 82. Bespiegelingen over communitarisme, liberalisme en individualisering, 1995 | f 25,00 |
| 83. Proliferatie van mensenrechten, 1996 | f 25,00 |
| 84. Nationaal belang. Over de bruikbaarheid van het begrip voor een liberaal buitenlands beleid, 1996 | f 20,00 |
| 85. De Europese Unie: een perpetuum mobile? Een halve eeuw op weg: bespiegelingen rond de Europese integratie, 1996 | f 25,00 |
| 86. Overheid en industrie. In vijftig jaar van industrialisatie naar kenniseconomie, 1998 | f 30,00 |
| 87. Hoe verder met het Europees ideaal?, 1998 | f 20,00 |
| 88. De rechten van de mens. Liberale beschouwingen, 1998 | f 25,00 |
| 89. Krijgsgewoel achter de kim. Analyse van de veiligheidsrisico's voor Nederland, 1999 | f 25,00 |
| 90. Groei, inkomensverdeling en economische orde, 2000 | f 20,00 |

Een lijst met een volledig overzicht van de gepubliceerde geschriften is op aanvraag beschikbaar

OVERIGE UITGAVEN (O.A.):

- Filozofen van het hedendaags liberalisme, onder redactie van P.B. Cliteur en G.A. van der List, Kok Agora, Kampen, 1990 f 27,50
- Van Thorbecke tot Telders. Hoofdpersonen uit de geschiedenis van het Nederlandse liberalisme vóór 1940, onder redactie van G.A. van der List en P.G.C. van Schie, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1993 f 35,00
- Filozofen van het klassieke liberalisme, onder redactie van P.B. Cliteur, A.A.M. Kinneging en G.A. van der List. Kok Agora, Kampen, 1993 f 39,90
- Tussen polarisatie en paars. De 100-jarige verhouding tussen liberalen en socialisten in Nederland, onder redactie van P.G.C. van Schie, Kok Agora, Kampen, 1995 f 32,50
- Paars in perspectief. Het typerende en de toekomst van de samenwerking tussen liberalen en sociaal-democraten, onder redactie van P.G.C. van Schie, Kok Agora, Kampen, 1997 f 27,50
- Publieke verantwoordelijkheid, onder redactie van K. Groenveld en . van Schie, Van Gorcum, Assen, 1997 f 29,90
- De Nederlandse traditie van vrijheid, M. Wessels, Van Gorcum, Assen, 1998 f 39,90

- Liberal thought and practice, a view from the Netherlands (in samenwerking met het internationaal secretariaat van de VVD), onder redactie van P.G.C. van Schie, VVD/Teldersstichting, Den Haag 2000 f 25,00

De geschriften en boeken zijn verkrijgbaar door overmaking van het verschuldigde bedrag op postrekening 33.49.769 of bankrekening 51.46.17.462 ten name van de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting, onder vermelding van het nummer van het (de) gewenste geschrift(en) of de titel van het (de) boek(en).

U kunt zich voor een abonnement op zowel de geschriften als op Liberaal Reveil aanmelden bij de Teldersstichting: Prof.Mr. B.M. Teldersstichting, Koninginnegracht 5 2514 AE Den Haag. Telefoon: 070 - 3631948; fax: 070 - 3631951; e-mail: telders@bart.nl

Een programmaboekje met meer uitgebreide informatie over de activiteiten van de Teldersstichting kan gratis worden toegezonden.

NIET VOOR D.N.P.P. HERHALING VATBAAR

JEROEN BULT



Op 8 september overhandigden de drie 'Wijzen' onder leiding van de gezaghebbende Finse oud-president en topdiplomaat Martti Ahtisaari een rapport met daarin hun bevindingen over de sancties tegen Oostenrijk aan de Franse president Chirac, de fungerend voorzitter der Europese Unie. De Wijzen concludeerden wat door veel critici reeds werd gesuggereerd: de in februari uitgevaardigde strafmaatregelen tegen de Alpenrepubliek, alwaar de omstreden rechtspopulistische FPÖ op het regeringspluche was gaan zetelen, konden maar beter worden opgeheven, aangezien erop de wettelijke bescherming van minderheden in het land niets viel aan te merken.

Het instellen van, de sancties kan achteraf worden gezien als een ondoordachte, door sentimenten ingegeven reactie en als een regelrechte mislukking die schadelijk is geweest voor de kredietwaardigheid van de EU. Natuurlijk, regeringsdeelname van een dubieuze partij als de FPÖ verdient absoluut geen schoonheidsprijs en sterke man Jörg Haider heeft in het (recente) verleden de nodige uitspraken van op zijn zachtst gezegd twijfelachtige allure gedaan. Maar ware het niet verstandiger geweest om de regering af te rekenen op haar *dad*en en pas op te treden, indien de rechtspositie van minderheden en andere democratische verworvenheden ook daadwerkelijk in het gedrang zouden komen? In Oostenrijk worden in tegenstelling tot wat in sommige Oost-Duitse deelstaten de treurige realiteit is geen migranten aangevallen of vermoord. De situatie in veel andere Europese landen is evenmin hoopgevend; in Zweden opereren fanatieke neonazistische groeperingen, in Groot-Brittannië is de politie herhaaldelijk beschuldigd van racistische excessen en België en Frankrijk blinken zoals bekend nu ook niet bepaald uit in tolerantie jegens migranten (het Vlaams Blok boekte op 8 oktober wederom een riant

verkiezingsoverwinning).

Het argument dat optreden noodzakelijk was, omdat de Europese waarden op het spel staan, snijdt geen hout. Het zou dan juist verstandiger zijn geweest Oostenrijk (en de FPÖ) zo veel mogelijk *in te binden* in het Europese waardensysteem door het land expliciet bij alle Europese beleidsvorming te betrekken, in plaats van het domweg te isoleren en te frustreren. Toetreding tot de EU in 1995 veronderstelde reeds een overname van het volledige *acquis communautaire*, inclusief de politieke waarden en normen, waardoor de manoeuvreerruimte van de regering-Schüssel ronduit beperkt is. Bovendien bestaan er legio respectabele instanties die het naleven van de democratische beginselen en de minderheidsrechten op ons continent observeren, zoals de Raad van Europa, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de OVSE. Aan dit rijtje kan binnenkort wellicht nog een Europees Handvest van Grondrechten worden toegevoegd. En president Klestil van Oostenrijk ondernam zelf actie door Schüssel en Haider op 3 februari, daags voor de beëdiging van de regering, persoonlijk een speciale verklaring inzake eerbiediging der mensenrechten en Europese waarden te laten ondertekenen. De FPÖ maakte van mei 1983 tot januari 1987 trouwens ook al deel uit van een regeringscoalitie - en wel met de SPÖ onder leiding van kanselier Sinowatz en diens opvolger Vranitzky - zonder dat het land afgleed naar een bedenkelijk niveau van gesanctioneerde vreemdelingenhaat.

Tijdens de verkiezingen van 3 oktober 1999, waar vanuit democratisch perspectief verder geheel niets op viel aan te merken, wist de FPÖ 27% van de stemmen te behalen. Dat betekent dus dat 73% van het electoraat *niet* op de partij van Haider (lijsttrekker was Thomas Prinzhorn) heeft gestemd en zich afkerig toont van haar *völkische* gedachtegoed en simplisme. De mensen die wèl

voor de FPÖ kozen, hebben zich meestal niet door racistisch-xenofobe motieven laten leiden; zij hadden eerder genoeg van het bureaucratische en nepotistische karakter van de *Grosse Koalitionen* van SPÖ en ÖVP die politiek en samenleving lange tijd domineerden (de zg. *Konkordanzdemokratie*).

De vraag is echter, of de FPÖ erin zal - en wil - slagen om dit systeem te doorbreken. In Haider's thuishaven Karinthië tiert de bureaucratie ook nog immer welig en heeft de *Landeshauptmann* bepaalde partijprominenten (zoals zijn vertrouweling, de 'cultuurfilosoof' Andreas Molzer) posten toebedeeld. Ze zal zeker worden afgerekend op de geboekte resultaten en zal onvermijdelijk verantwoording dragen voor impopulaire maatregelen, zoals de eind september door de regering gepresenteerde bezuinigingsplannen die ondermeer voorzien in korting op uitkeringen en kinderbijslag, invoering van collegegeld en hervorming van het pensioenstelsel (de partij heeft onlangs tijdens deelstaatverkiezingen in Stiermarken fors verloren). Ook is de kans dat de FPÖ intern sterk verdeeld raakt tussen gematigde ministers en een meer radicale achterban niet ondenkbeeldig, evenals een mogelijke machtsstrijd tussen Haider en vertegenwoordigers van de nieuwe generatie binnen de FPÖ, zoals de mediagenieke minister van Financiën Karl-Heinz Grasser.

De haast waarmee de opheffing der sancties gepaard ging, maakte een niet minder ongeloofwaardige indruk. Kennelijk kregen de regeringsleiders van de overige lidstaten opeens in de gaten dat hun harde stellingname de animo in Denemarken om tijdens het referendum van 28 september voor de euro te stemmen niet zou vergroten (waarvan akte) en Wenen de in december te Nice te voltooien hervorming van het institutionele raamwerk der

EU wel eens zou kunnen blokkeren. Bovendien zou eventuele regeringsdeelname van de neofascistische *Alleanza Nazionale* van Gianfranco Fini in Italië de Unie voor een ernstig dilemma plaatsen. Opleggen van sancties zou deze grote lidstaat kunnen bruuskeren, het achterwege laten hiervan zou het verwijt van de kant van de kleine landen kunnen opleveren dat men meet met twee maten. Tevens nam het gemor in de Oost-Europese aspirant-lidstaten over deze vorm van tijd- en energieverwasting toe.

De interne verdeeldheid is het aanzien van de EU niet bepaald ten goede gekomen. Frankrijk en België - dat zich immer meer profileert als nieuw gidsland - meenden, gezien de binnen hun landsgrenzen sluimerende vreemdelingenhaat, kennelijk een vlucht naar voren te moeten maken. Duitsland toonde zich aanvankelijk niet bijster enthousiast over de maatregelen, maar kanselier Schröder besloot naderhand toch in het gareel te blijven lopen uit angst voor het verwijt niet hard genoeg stelling te nemen jegens het 'oprukkend fascisme'. Landen als Denemarken, Finland en Ierland hebben er daarentegen nooit een geheim van gemaakt niets in de sancties te zien. Ernstiger is dat deze buiten de Europese verdragen om en zonder het consulteren van de Europese Commissie op bilaterale schaal zijn ingesteld, hetgeen afbreuk heeft gedaan aan de rol van het institutionele kader van de EU.

De Oostenrijkse kwestie heeft geen winnaars opgeleverd. Schrale troost is dat de EU deze blunder maar al te graag lijkt te willen vergeten en weer oog heeft gekregen voor de meer gewichtige vraagstukken: de succesvolle afronding van de IGC te Nice en de verdere voorbereiding op de naderende uitbreiding van de Unie.

Drs. J. Bult is wetenschappelijk medewerker van de Teldersstichting en eindredacteur van Liberaal Reveil.

BELASTINGEN IN EEN GLOBALISERENDE ECONOMIE

Eenheid of diversiteit ?

F. BOLKESTEIN



Het proces van globalisering wordt door demonstranten en andere critici verantwoordelijk gesteld voor talloze misstanden in de wereld. Naar de mening van Europees Commissaris F. Bolkestein is dat niet terecht. Globalisering, vrijhandel en vrije markt hebben juist positieve resultaten opgeleverd en bieden ook de ontwikkelingslanden kansen. Het proces is eveneens van invloed op de belastingheffing die de nationale overheden van oudsher inkomsten verschaft. Toch is het volgens de auteur niet noodzakelijk om te streven naar één centraal fiscaal stelsel op Europees niveau. De Europese Unie dient slechts maatregelen te nemen, indien de lidstaten zelf een bepaalde doelstelling niet kunnen verwezenlijken.

DE ONGEFUNDEERDE ANGST VOOR GLOBALISERING

De afgelopen maanden is het proces van globalisering stevig onder vuur komen te liggen. Het is het doelwit van demonstranten geworden die de globalisering al het kwaad in de wereld toedichten. De conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) in Seattle, eind vorig jaar, werd letterlijk omsingeld door mensen die protesteerden tegen de veronderstelde gemeenschappelijke vijand die zij verantwoordelijk hielden voor armoede, uitbuiting en milieuvervuiling. Deze dagen wordt zelfs iedere bijeenkomst van wereldleiders belegerd door de protestbeweging, een kleurrijke lappendeken van ecologisten, linkse groeperingen, kerkleiders en Derde Wereld-activisten.

In Frankrijk is de boer José Bové het symbool van

verzet tegen globalisering geworden. Op welsprekende wijze weet hij zijn boodschap uit te dragen die inhoudt dat globalisering een bedreiging voor de mensheid en voor boeren in het bijzonder vormt. Hij is erin geslaagd door de massamedia veel aandacht te krijgen en is nadien een volkheld in Frankrijk geworden, alwaar globalisering vaak wordt beschouwd als een samenzwering van nietsontziende Angelsaksen.

De zaak, waarvoor hij pretendeert zich hard te maken, is eerder op sentimenten dan op feiten gebaseerd, maar de massale adhesie, waarop hij zich in korte tijd heeft mogen verheugen, laat zien dat er een algemeen heersend gevoel van angst onder de oppervlakte sluimert. Globalisering wordt geassocieerd met vrijhandel en wordt gezien als een gevaarlijk proces dat leefvormen, cultuur en identiteit ondermijnt. Daarom is de WTO een belangrijk doelwit, aan welke veronderstelling de idee ten grondslag ligt dat de armoede in de wereld valt te wijten aan vrijhandel en de huidige, de gehele wereld omvattende markteconomie. Dit idee verklaart eveneens waarom de anti-globaliseringsbeweging een breed scala van groeperingen van uiteenlopende pluimage herbergt.

Die groeperingen weten waar zij tegen zijn, maar niet waar zij vóór zijn. Ze zijn bedreven in het demonstreren, maar schieten te kort in het aandragen van concrete oplossingen. Hoe denken zij het huidige systeem van de globaliserende economie, dat een ongekende groei voortbrengt, te kunnen vervangen ? Er is geen beter alternatief voorhanden. Of wensen de demonstranten terug te keren naar de dagen van de planeconomie ? De economische catastrofe en de ruïnering van het leefmilieu die de Sovjetunie heeft nagelaten, zouden een les voor altijd moeten zijn.

Misschien wordt globalisering beschouwd als schadelijk voor de specifieke culturele identiteit, omdat het proces een wereld zal creëren, waarin veel culturen steeds meer een gelijksoortig karakter zullen aannemen. In iedere grote stad zal men een McDonald's-restaurant vinden en in ieder hotel zal CNN over het actuele nieuws berichten. Voor sommigen is globalisering slechts synoniem voor amerikanisering die wordt geassocieerd met het verlies van de eigen culturele identiteit. De wereld is kleiner geworden. Afstanden kunnen eenvoudig worden overbrugd door moderne communicatietechnieken. Misschien is er sprake van een gevoel van vervreemding, een gevoel dat de band met de culturele wortels wordt doorsneden.

DE VOORDELEN VAN GLOBALISERING

Aan de andere kant zouden de gevolgen van globalisering voor onze culturen geenszins moeten worden overdreven. Japan is altijd erg Japans gebleven, ofschoon het land alle soorten Westerse technologie heeft geabsorbeerd en het *high tech*-producten exporteert over de hele wereld. In Moskou kan men een McDonald's aantreffen, maar dat betekent nog niet dat het einde van de 'Russische ziel' daar is, een product dat in eeuwen tijd is gegroeid. In China is een aantal steden opengesteld voor de globale markt, maar verandert dat werkelijk het denken der Chinezen?

De belangrijkste constatering is dat consumenten over de hele wereld gelijke wensen hebben. Zij willen over een mooie auto en een goede televisie beschikken en goed eten, of dat nu in China of Chili, Praag of Perth is. De vrije markt geeft consumenten een keuze en laat de kracht van de *invisible hand* zien die producenten aanspoort de best mogelijke producten tegen de laagst mogelijke prijs te leveren en de best mogelijke dienstverlening aan te bieden. In planeconomieën zijn consumenten louter objecten zonder keuzemogelijkheden. In een samenleving die door vrije krachten wordt gedreven, vormen zij een niet te onderschatten kracht.

Globalisering en de vrije markt hebben positieve resultaten voortgebracht, zowel in economisch als in politiek opzicht. Het systeem van staatsplanning is niet levensvatbaar gebleken, hoewel het eveneens werd gepromoveerd door veel Westerse intellectuelen. Zij

raakten in de ban van de illusie van het 'Grote Plan', dat wil zeggen van een maatschappij die in haar geheel door de staat zou worden gepland en ingericht. Dit bleek een grove misvatting te zijn. Het planningssysteem stortte in. Er was geen alternatief voor een marktgeoriënteerde economie. Nu maken de Centraal- en Oost-Europese landen een proces van transformatie naar een efficiënt economisch systeem door dat langdurig en soms pijnlijk is. De inwoners van deze landen betalen nu de prijs voor het falen van diegenen die zich te lang in een ideologische leugen hebben vastgebeten.

De economieën van de voormalige Comecon-landen bleven ver achter, daar zij niet in staat waren te concurreren met de verworvenheden van de moderne, Westerse samenleving. De burgers waren er voor de plannende autoriteiten en niet andersom. De voormalige Sovjetunie kon de technologische veranderingen niet bijhouden die bovendien haar autoritaire bestuur ondermijnden; de kopieermachine werd gezien als een bedreiging en de fax werd een prominente staatsvijand. De Sovjetunie zou nimmer de gevolgen van internetrevolutie - die de controle van de staat over zijn burgers doet vervagen - hebben overleefd. Men kan zelfs zeggen dat de globalisering het einde van autoritaire regimes heeft versneld, vanwege hun inefficiëntie en hun onvermogen beloftes na te komen.

Sommige autoritaire regimes proberen te overleven door opzettelijk buiten de globaliserende vrije markt te blijven. Zij verkiezen een isolement, teneinde de dictatuur der weinigen over de velen te kunnen voortzetten. Maar zij vergissen zich, omdat de situatie zal verslechteren en de economische basis, waarop hun regime is gefundeerd, uiteindelijk ineen zal storten. Dit zal ook in Noord-Korea en Cuba gebeuren. In Afrikaanse landen pogen autoritaire heersers als president Mugabe van Zimbabwe de privileges van een kleine clan te verdedigen. Maar in de praktijk verwoesten zij de gehele economische structuur. Mismanagement en slecht bestuur - en *niet* de globalisering - scheppen de schaarste en armoede van morgen.

De tragedie van grote delen van Afrika is dat zij *buiten* het globale stelsel van vrijhandel staan. In haar recente rapport *Can Africa claim the 21st century?* komt de Wereldbank tot de conclusie dat globalisering en de introductie van communicatietechnologie Afrika juist een

kans biedt zich sprongsgewijs te kunnen ontwikkelen, iets waartoe het werelddeel daarvoor niet in staat was. Integratie in het globale economische systeem is het sleutelbegrip, *niet* protectionisme of grootschalige, door de staat gerunde projecten.

De demonstranten die te hoop lopen tegen de 'demon van de globalisering' stellen dat er sprake is van te veel vrijhandel. Ik zou daartegen willen inbrengen: er is juist meer vrijhandel nodig! Vooral om die regio's te integreren die buiten dit welvaart scheppende proces zijn gebleven. In september heeft de Europese Commissie een voorstel gelanceerd dat voorziet in vrije toegang - dus ongehinderd door quota en heffingen - voor alle producten (wapens uitgezonderd) uit de minst ontwikkelde landen. Dit initiatief, waarvoor de weg reeds werd bereid door de Europese Unie in de aanloop naar de top van de WTO eind vorig jaar, is van verdergaande aard dan alle eerdere toezeggingen van de Unie tot dusver. Europa moet de minst ontwikkelde landen helpen hun handelscapaciteiten te verbeteren door haar eigen markt open te stellen. Handel is de opstap naar welvaart. Dit recente voorstel laat zien dat de Commissie ook daadwerkelijk datgene uitvoert wat zij predikt.

FISCALE HARMONIATIE OF COÖRDINATIE ?

De angst voor globalisering is tevens gerelateerd aan de angst dat nationale regeringen niet langer macht kunnen uitoefenen in de traditionele zin des woords. De nationale regering fungeert niet langer als *cockpit*, van waaruit de ontwikkelingen worden gestuurd, maar eerder als een surfplank die ervoor zorgt dat iemand hoog op de golven blijft zweven. Een regering kan nauwelijks in retrospectief handelen; zij is gedwongen al in een vroeg stadium te anticiperen. *Control freaks* houden hier niet van, terwijl zij die hiertoe wél in staat zijn de uitdaging der globalisering kunnen aangaan.

Dit alles biedt kansen en mogelijkheden voor de gehele wereldgemeenschap, maar impliceert tegelijkertijd een druk op ondernemingen en landen om een hoge mate van concurrerend vermogen te handhaven en uit te bouwen. Ondernemingen moeten hun doelmatigheid en levensvatbaarheid verbeteren. Overheden moeten de balans tussen vrij ondernemerschap en publieke dienstverlening kunnen garanderen. Het proces van globalise-

ring heeft effect gesorteerd op de belastingheffing die van oudsher een middel is om de publieke autoriteiten inkomsten te verschaffen. Terwijl ondernemingen een grote bewegingsvrijheid hebben en zich over de hele wereld of in een deel daarvan, zoals Europa, kunnen vestigen, opereren fiscale autoriteiten hoofdzakelijk op nationale grondslag. Ondernemingen zijn *outward looking*, de fiscale systemen daarentegen zijn *inward looking*.

In de Europese Unie hebben sommigen gesuggereerd dat zij zou moeten streven naar één Europees belastingstelsel. Dit is een centralistische benadering. Anderen denken dat belastingheffing een verantwoordelijkheid van regeringen dient te blijven, daar uitgaven en verantwoordelijkheid in elkanders verlengde liggen. *No taxation without representation*. Belastingheffing is geen doel op zichzelf en burgers bestaan niet voor de belastinginspecteurs. Integendeel, belastingheffing is bedoeld om overeengekomen overheidsuitgaven te dekken. Het uiteindelijke doel is het welzijn der burgers, hun dagelijks leven en werk. Derhalve is diversiteit noodzakelijk en moeten landen hun belastingstelsels afstemmen op concurrentie.

Het zal niet verbazen dat ik voorstander ben van diversiteit. Belastingheffing staat van oudsher dicht bij de burgers die geacht worden te betalen en vereist het afleggen van verantwoording door hun respectievelijke regeringen. Fiscale stelsels in de EU-lidstaten zijn verschillend qua grondslag, percentages en methodiek en zijn nauw verbonden met sociaal beleid, cultuur en onderwijs. Dit is grotendeels het resultaat van verschillende achtergronden en ontwikkelingen.

Subsidiariteit is derhalve het sleutelprincipe voor activiteiten op Europees niveau. De EU moet doen wat het beter zou kunnen doen dan de lidstaten; haar handelen dient dus een additionele waarde te hebben. Soms kan beleid juist beter op het niveau van de lidstaten of op regionaal niveau worden geïmplementeerd. Een regering moet zo dicht mogelijk bij de bevolking staan, omdat alleen dit een garantie voor betrouwbaarheid en transparantie vormt. We verwelkomen het einde der centralisatieschema's niet om vervolgens zelf nieuwe te ontwerpen.

De soevereiniteit der lidstaten op het gebied van fiscale aangelegenheden dient te worden gerespecteerd.

Slechts op die terreinen, waar zij een doel *niet* in voldoende mate door individuele actie kunnen bereiken, zijn maatregelen op het niveau der EU noodzakelijk. Ik ben dus eerder voorstander van het beginsel van *belastingcoördinatie* dan van dat van *belastingharmonisatie*. Met gezonde belastingconcurrentie is niets mis, maar schadelijke concurrentie is een slechte zaak.

Daarom prefereer ik specifieke maatregelen om tot actie te kunnen overgaan. Maar als het gaat om belastingheffing dient men voorzichtigheid te betrachten. Zelfs over specifieke maatregelen en de uitvoering ervan in een internationaal raamwerk valt slechts moeizaam overeenstemming te bereiken. Een goed voorbeeld is het voorstel met betrekking tot een richtlijn om een minimum van (effectieve) belastingheffing op individuele spaarinkosten te garanderen.

Tijdens de Europese Raad te Feira, in juni, kwamen de lidstaten tot de slotsom dat de beste manier om zeker te zijn van een effectieve heffing op spaartegoeden de uitwisseling van informatie tussen de verschillende fiscale autoriteiten is. De Raad en de Europese Commissie hebben zichzelf verplicht om aan het einde van dit jaar overeenstemming over de substantiële inhoud van de richtlijn te hebben bereikt. Tevens werd afgesproken dat er een dialoog met de Verenigde Staten en prominente financiële centra als Zwitserland, Liechtenstein, Monaco, Andorra en San Marino op gang zou moeten komen, teneinde het accepteren van gelijksoortige maatregelen in deze landen te bevorderen en de concurrentiekracht van de Europese financiële markt op peil te houden.

Feira bracht een voorzichtig compromis voort, maar we mogen niet te vroeg juichen. Er is nog een lange weg te gaan met het verkrijgen van verzekeringen van de kant van derde landen en geassocieerde gebiedsdelen. We moeten onze pogingen voortzetten, omdat dat het beste middel is om resultaten te behalen.

DE TOBIN TAX

In tegenstelling tot zo'n specifieke maatregel kan het op doortastende wijze ondernemen van actie riskant zijn. Een voorbeeld hiervan is het voorstel een *Tobin Tax* op internationale financiële transacties in te stellen. Voorstanders betogen dat een bepaald percentage belasting op dergelijke transacties moet worden geheven dat ver-

volgens ten goede dient te komen aan ontwikkeling en milieu. *The poor ought to profit from the rich*. Dit voorstel wordt gepresenteerd als een correctie op globale speculatie en is bedoeld om speculanten te straffen. Deze *Tobin Tax* is ideologisch onderbouwd en wordt verdedigd door hen die tegen globalisering ageren.

Ik ben tegenstander van deze voorgestelde heffing. Het achterliggende idee is verkeerd, evenals de maatregel zelf en het sentiment, waarop deze berust. Als Commissaris voor de Interne Markt ben ik gekant tegen *alle* maatregelen die internationale financiële transacties belemmeren. In feite is deze *Tobin Tax* in strijd met het Verdrag van Rome. En indien deze belasting van kracht zou worden, dan zou zij moeten worden toegepast op alle internationale financiële transacties, aangezien in de praktijk nauwelijks een onderscheid kan worden gemaakt tussen speculatieve operaties en gewone transacties. Wat is trouwens een heldere definitie van 'speculatieve transactie'? Is winst een vorm van speculatie? En waar ligt de grens tussen winst en te veel winst?

Met *iedere* financiële transactie proberen partijen economische voordelen te behalen. Wanneer dat zou worden verboden, zouden we alle Beurzen wel kunnen sluiten. In sommige gevallen zijn de winsten hoog, omdat de risico's hoog zijn. Maar het nemen van risico's vormt een voorwaarde om kansen te kunnen scheppen in nieuwe marktsegmenten. De winst mag dan wel hoog zijn, maar de mogelijkheid verliezen te inkasseren is eveneens reëel. Zij die op *safe* spelen, zullen ook minder winst boeken.

Indien de *Tobin Tax* is bedoeld om effectief tegenwicht te kunnen bieden aan speculatie, dan zou het percentage van de heffing aan de hoge kant moeten zijn met het oog op de marges. Maar aangezien geen onderscheid tussen speculatieve en gewone transacties kan worden gemaakt, zal de heffing alle transacties treffen en tot een obstakel voor economische groei verworden. Bovendien zal deze belasting op Europese schaal een prikkel voor kapitaal zijn om naar elders weg te vloeien en daar een parallel netwerk te creëren. De Amerikaanse *Interest Equalisation Tax*, die te vergelijken valt met de *Tobin Tax*, leidde tot het ontstaan van een parallelle markt in Europa. Sommigen beschouwen deze *Tax* als een adequate maatregel tegen kortetermijn-valutaspeculaties. Dit argument is echter

door de introductie van de euro voor een groot deel achterhaald; speculatie behoort in euroland immers tot het verleden.

De *Tobin Tax* zal meer problemen veroorzaken dan bestrijden. Ze zal een hindernis voor economische groei, die een voorwaarde is voor het scheppen van werkgelegenheid, blijken te zijn. De sociaal zwakkeren zullen niet zijn gebaat bij deze heffing. Zij hebben behoefte aan banen, niet aan allerlei sociale voordelen. Ontwikkelingslanden op hun beurt hebben geen projecten nodig, welke worden gefinancierd uit de opbrengst van de *Tobin Tax*, maar hebben behoefte aan goed bestuur en goede vrijhandelsarrangementen, opdat zij volwaardig deel kunnen uitmaken van de wereldeconomie.

Voorstellen als de *Tobin Tax* duiden weliswaar op goede bedoelingen, maar zullen geen goede resultaten opleveren. Het idee wordt gekoesterd om de verkeerde redenen, omdat het wordt gezien als een maatregel tegen globalisering. Gelukkig heeft het Europees Parlement

onlangs een resolutie die voorzag in een studie naar deze belasting afgewezen. Zij zal echter geenszins in de vergeetelheid geraken, zolang mensen zich wereldwijd tegen globalisering blijven verzetten. De *Tobin Tax* is een soort Monster van *Loch Ness* geworden. Iedereen praat erover, maar niemand heeft het mogen aanschouwen of weet hoe het eruit ziet.

Ik blijf trouw aan mijn opvattingen. Vrijemarkteconomieën en globalisering hebben groei en welvaart voortgebracht die planeconomieën nimmer hebben kunnen genereren. We moeten daarom blijven voortgaan op de ingeslagen weg van de liberale economie en het creëren van prikkels voor ondernemingen, keuzevrijheid voor de consument en een gematigd klimaat inzake belastingen.

Mr. drs. F. Bolkestein is Europees Commissaris voor de Interne Markt en Belastingen. Dit artikel is de bewerking van een toespraak die hij op 25 september jl. in Praag hield.

KLONERING VAN HET WESTERSE MAATSCHAPPIJMODEL

HANS H. J. LABOHM



In dit artikel gaat de auteur in op de lessen die wij uit onze eigen economische geschiedenis kunnen trekken voor de aanpak van de ontwikkeling van de Derde Wereld. Hij stelt dat in de oude 'ontwikkelingsorthodoxie' de invloed van klimatologische, politieke, culturele en institutionele factoren onderbelicht is gebleven, terwijl op economisch gebied te weinig aandacht werd geschonken aan de rol van de markt. In de nieuwe ontwikkelingsconsensus hebben al deze factoren thans een plaats gekregen. Maar daarmee rijst het gevaar van overplanting van een 'gekloneerd' Westers maatschappijmodel naar de Derde Wereld, hetgeen aldaar negatieve reacties zou kunnen uitlokken, omdat het als Westers 'cultureel imperialisme' zou kunnen worden opgevat.

Alhoewel het niet meer populair is om over de maakbaarheid van de samenleving te praten, zijn de pogingen tot maatschappelijke verandering allerminst opgegeven. Iedereen die zowel individueel als collectief zijn lot tracht te verbeteren, is op een of andere manier bezig met een verandering van de samenleving. Ontwikkelingssamenwerking biedt hiervan een voorbeeld bij uitstek. Maar helpt het ook?

Op weinig terreinen van overheidsbeleid bestaat er zo'n grote kloof tussen beleid en de effectiviteit daarvan. Er zijn bibliotheken volgeschreven over ontwikkelingsstrategieën en beleid. Het aantal titels over de resultaten daarvan is beperkt. Deze literatuur leidt een min of meer apocrief bestaan. Een markante illustratie van deze kloof vormt *De geschiedenis van vijf jaar ontwikkelingsamenwerking*.¹ Gert Oostindie schreef daarover in *NRC Handelsblad*: 'Hoewel er ook uit de doeken wordt gedaan over

het reilen en zeilen van ontwikkelingssamenwerking, de vraag of de hulp helpt, wordt te weinig gesteld, laat staan beantwoord. [...] Het veroordeelt de bundel daarmee wel aan de zijlijn van het nu lopende debat over ontwikkelingssamenwerking.'²

Er dient echter te worden toegegeven dat evaluatie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking bijzonder gecompliceerd is. In het bedrijfsleven is de beoordeling van de resultaten relatief eenvoudig met behulp van een objectieve winst- en rendementsberekening. Bij ontwikkelingssamenwerking is dat ingewikkelder. Het effect van de hulp wordt getoetst aan vele deels tegenstrijdige en niet-kwantificeerbare criteria die meestal ruimte openlaten voor subjectieve interpretatie. Als men de professionals op dit gebied vraagt naar hun persoonlijke indruk van het resultaat van de hulp op micro-niveau, antwoorden velen van hen dat een derde van de projecten succes heeft, een derde mislukt en dat het resultaat van de rest ergens in een schemerzone daartussen ligt. Wat het macro-niveau (landen-niveau) betreft zijn talloze evaluaties er tot dusverre niet in geslaagd om een simpel positief verband vast te stellen tussen hulp en bijvoorbeeld economische groei. Wel bleek uit studies van de Wereldbank dat landen met goed bestuur en hulp harder groeiden dan landen met slecht bestuur en hulp. Terwijl landen met slecht bestuur die geen hulp kregen de slechtste groeiprestaties vertoonden.

Een complicerende factor is ook dat ontwikkelingssamenwerking heel veel verschillende activiteiten omvat: van onderzoek ter verbetering van landbouwzaden tot advisering bij de aanpassing van wetgeving, van noodhulp tot onderwijs, van gezondheidszorg tot technologieoverdracht, van verschaffing van kredieten aan kleine lokale

ondernemers tot schuldverlichting op nationaal niveau, van rehabilitatie van sloppenwijken tot de financiering van megadammen. Voorts zijn er zeer veel verschillende organisaties bij de betrokkenen: nationale donororganisaties, multilaterale instellingen en non-gouvernementele organisaties. Deze organisaties zijn bovendien in het algemeen niet scheutig met transparante informatie over het concrete resultaat van hun activiteiten.

VERANDERENDE PRIORITEITEN

Het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is in de loop der tijd aan vele veranderingen - sommigen zouden zeggen 'modes'- onderhevig geweest. Aanvankelijk werd, naar analogie van het Marshall-plan, het accent gelegd op forse injecties van kapitaal, technologie en kennis, waarvan men dacht dat deze de ontwikkelingslanden op een duurzaam groeipad zouden kunnen brengen.³ Hierbij werd een sterke en leidende rol van de overheid in de economie noodzakelijk geacht. De overheid was ook de enige instantie die over opgeleid kader beschikte om een dergelijke rol te vervullen. In een latere fase werden een actief inkomensspreidingsbeleid en de bevrediging van basisbehoeften als belangrijk elementen toegevoegd, hetgeen leidde tot een voorkeur voor landen met een regering van 'progressieve signatuur'. Weer later werd dit aangevuld met 'speerpunten' als milieu, vrouwen en cultuur. Thans staan goed openbaar bestuur (*good governance*), participatieve ontwikkeling en institutievorming bovenaan het lijstje.

In de spectaculaire groei van de Aziatische tijgers heeft ontwikkelingshulp per saldo overigens een ondergeschikte rol gespeeld. En de lessen die uit het Aziatische ontwikkelingsmodel konden worden getrokken, werden gedurende lange tijd binnen de ontwikkelingssamenwerking genegeerd. Het Aziatische model, waarin de particuliere sector een belangrijke rol speelt, paste simpelweg niet in het etatistische, interventionistische ontwikkelingsdenken van de jaren zeventig.

AID FATIGUE

Hoe komt het dat ontwikkelingshulp zo weinig effect heeft gehad? Allereerst is deze kwantitatief gezien over het algemeen toch beperkt van omvang. De laatste jaren

is het volume officiële ontwikkelingshulp van alle donoren tezamen teruggelopen van bijna \$60 miljard in 1994 tot een kleine \$50 miljard in 1997. Ter vergelijking: de landbouwsubsidies van de betrokken landen bedroegen in 1997 \$280 miljard. Uitgedrukt in een percentage van het BBP van de donorlanden liep het terug van ongeveer 0,34% in de jaren tachtig tot 0,22% in 1997. Deze ontwikkeling wordt in het Engels wel als *aid fatigue* of *donor fatigue* aangeduid. Dit heeft ertoe geleid dat men hoe langer hoe verder verwijderd is geraakt van de officiële hulpdoelstelling van de VN die 0,7% bedraagt en die in 1997 slechts door de Scandinavische landen en Nederland werd gehaald. Dat is opmerkelijk, want in datzelfde jaar hebben de meeste donorlanden deze VN-norm nog eens officieel herbevestigd. In het laatste rapport van het 'Development Assistance Committee' (DAC) van de OESO wordt echter opgemerkt: 'If present trends were to continue, the volume of development assistance would fade into insignificance long before the job was done.'⁴

Vanuit het gezichtspunt van de ontvangende landen is het beeld echter iets gunstiger. Uitgedrukt als percentage van het BBP van die landen bedraagt de officiële hulp in de periode 1996-97 voor Sub-Sahara Afrika 5% (met uitschieters naar boven van rond 40% voor Mozambique en Rwanda), voor Azië 0,5%, (0,3% voor China en 0,5% voor India), voor Noord-Afrika en het Midden-Oosten 1,3%, en voor Latijns-Amerika en het Caribisch gebied 0,3%. Indien de hulp wordt uitgedrukt per hoofd van de bevolking in de ontvangende landen, komen er grote verschillen aan het licht. Zo ontving Nieuw-Caledonië in 1996 meer dan \$2000 per hoofd, de Nederlandse Antillen \$600, Aruba ongeveer \$260, terwijl volkrijke landen als China en India slechts \$2 per hoofd ontvingen.⁵

Ter vergelijking zij opgemerkt dat de Marshall-hulp, waarvan Europa na de Tweede Wereldoorlog zo sterk heeft geprofiteerd, zuiver kwantitatief gezien, eveneens beperkt was. Deze bedroeg niet meer dan 2% van het BBP van de ontvangende landen. Maar deze hulp was vooral ook psychologisch van grote betekenis. Daarnaast heeft de bemoeienis van de VS met Europa ook tot institutievorming geleid, zoals de oprichting van de Bank voor Internationale Betalingen (BIS) en de Organisatie voor Euro-

pese Economische Samenwerking (OEES, later omgedoopt tot OESO) die onschatbare bijdragen hebben geleverd om de economische samenwerking tussen de Europese landen te bevorderen.⁶

Maar ook kwalitatief gezien kleven er tekortkomingen aan de hulp. Veel hulp is bijvoorbeeld gebonden. Dat wil zeggen dat deze meer afhankelijk is van het aanbod van (het bedrijfsleven van) de donorlanden dan de behoeften van de ontvangende landen. Een meer belangrijke tekortkoming is wellicht de etatistische en technocratische aanpak. Onder 'etatistisch' wordt in dit verband verstaan een aanpak, waarbij de overheid in het hulpontvangende land een actieve rol wordt toegekend in de economie, terwijl onder 'technocratisch' een aanpak wordt verstaan die bijvoorbeeld gericht is op macro-economisch beleid, technologie en kapitaalgoederen. Maar gebleken is dat, wanneer niet een aantal randvoorwaarden is vervuld, bijvoorbeeld op politiek, bestuurlijk en institutioneel gebied, het effect van een dergelijke aanpak beperkt blijft.

Meer recentelijk is dan ook grotere aandacht ontstaan voor de verbetering van deze randvoorwaarden, waarbij

het beleid zich onder meer richt op de bevordering van effectief sociaal beleid, goed openbaar bestuur (*good governance*), participatieve ontwikkeling (*participatory development*), het maatschappelijke middenveld (*civil society*), bescherming van particuliere eigendom en een onafhankelijke en effectieve rechtspraak als onmisbare elementen voor economische ontwikkeling. Hoewel niet in de eerste plaats ingegeven door economische motieven, is vooral vanuit Westelijke politieke kringen daarenboven reeds vele decennia gepleit voor democratie en de eerbiediging van de mensenrechten in de Derde Wereld.

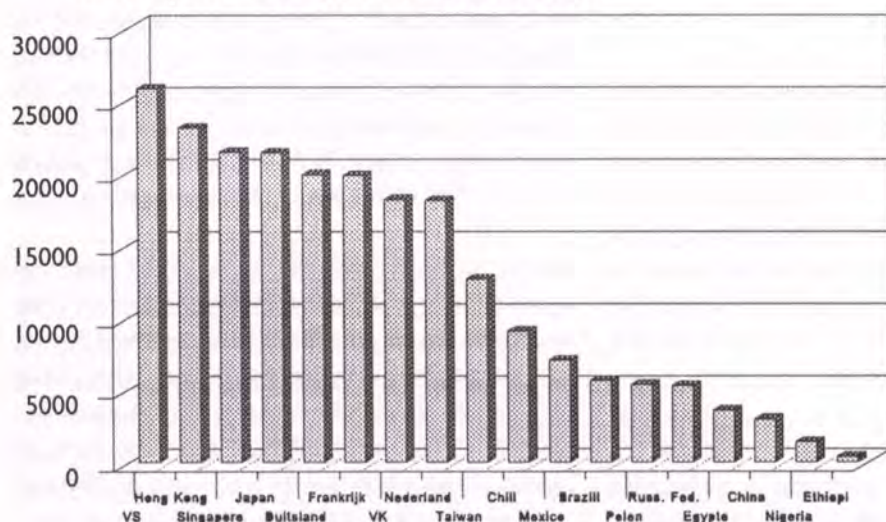
WELVAARTSVerschillen

Grafiek 1 illustreert de welvaartsverschillen in de wereld. In deze figuur is het Bruto Nationaal Produkt per hoofd van de bevolking afgebeeld, uitgedrukt in koopkrachtpariteiten (KKP). De koopkrachtpariteit is gedefinieerd als het bedrag in lokale valuta dat nodig is om dezelfde hoeveelheid goederen en diensten op de thuismarkt te kopen als men voor \$1 in de VS kan kopen.

Deze verschillen zijn opvallend. Historisch gezien zijn zij echter van recente datum. Vóór 1820 was de economi-

Grafiek 1 - Welvaartsverschillen in de wereld

BNP per hoofd, 1994, in \$ KKP



Bron: World Bank Atlas

sche groei overal ter wereld laag en waren de inkomensverschillen per hoofd tussen landen beperkt. Na dit jaar steeg de groei tot 2%, maar nagenoeg uitsluitend in West-Europa en Amerika; de rest van de wereld bleef relatief arm. Dit was het gevolg van de Industriële Revolutie die in Engeland begon en zich geleidelijk over het Westen verspreidde.

Maar wat waren de diepere oorzaken van deze ontwikkeling en waarom vonden zij het eerst in West-Europa plaats? Het antwoord op deze vraag is relevant voor een verbetering van het inzicht in de factoren die bevorderlijk zijn voor het scheppen van welvaart, hetgeen een belangrijke voorwaarde vormt voor het zoeken naar het juiste mengsel van beleid en instituties om verdere economische groei te bevorderen, zowel in rijke als arme landen. De economische wetenschap biedt veel steun om deze vragen te beantwoorden. Maar de traditionele economische benadering van het ontwikkelingsvraagstuk schiet toch te kort, omdat zij gewoonlijk voorbij gaat aan een aantal dieperliggende, groeibevorderende factoren. Er is echter één tak van economische wetenschap die daaraan wél uitvoerig aandacht schenkt: de economische geschiedenis. In vele opzichten biedt de economische geschiedenis dan ook een dieper inzicht in de oorzaken van economische vooruitgang dan de traditionele, meer technisch-economische benadering. Maar, met uitzondering wellicht van de eerdergenoemde Walt Rostow, speelt de betrokken literatuur toch een ondergeschikte rol in het ontwikkelingsdenken en -beleid. Hoewel er de laatste tijd enige evolutie in dit denken heeft plaatsgevonden, wordt de ontwikkelingspraktijk toch nog te veel gedomineerd door een technocratische aanpak.

LESSEN UIT DE WESTEUROPESE ECONOMISCHE GESCHIEDENIS

Ontwikkelingssamenwerking zou dus meer moeten profiteren van de inzichten uit onze eigen economische geschiedenis. In dit verband kan bijvoorbeeld worden verwezen naar het werk van de grote Duitse economisch historicus Werner Sombart die in de eerste helft van de 20ste eeuw heeft geschreven over de opkomst van het moderne kapitalisme.⁷ Meer recente literatuur is bijvoorbeeld het boek van David S. Landes, een voormalige Har-

vard-professor: *The Wealth and Poverty of Nations. Why Some Are So Rich and Some So Poor*⁸ en het laatste werk van Mancur Olson: *Power and Prosperity - Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*.⁹

Uit deze werken blijkt dat economische ontwikkeling het resultaat is van een samenspel van talrijke factoren. Sterk vereenvoudigd kan uit de recente economisch-historische literatuur een vijftal belangrijke clusters van factoren worden gedestilleerd: natuurlijke factoren, culturele factoren, politieke factoren, institutionele factoren en economische factoren. Deze hangen op complexe wijze met elkaar samen en de grenzen tussen de clusters zijn niet altijd duidelijk te trekken.

Natuurlijke factoren

Wat de natuurlijke factoren betreft valt allereerst op dat de natuur haar gaven ongelijk over de wereld heeft verdeeld. De meeste ontwikkelingslanden liggen in de tropische en subtropische zones. De ontwikkelde landen liggen in de gematigde zones, in het bijzonder op het noordelijk halfrond. Temperatuur en regenval zijn sterk afhankelijk van de ligging van landen op de aardbol. In de tropen is de regenval vaak erg onregelmatig en onvoorspelbaar. Stortregens worden afgewisseld met lange perioden van droogte. Dit is nadelig voor de landbouw. West-Europa daarentegen was en is gezegend met een gunstig klimaat, met regelmatige regenval, veroorzaakt door de warme golfstroom, hetgeen gunstig was voor de ontwikkeling van de landbouw. Temperatuur is ook van belang voor het verrichten van lichamelijk arbeid. Bij temperaturen boven de 25 à 30 graden wordt dit sterk bemoeilijkt. Bovendien zijn hogere temperaturen bevorderlijk voor een snellere voortplanting van insecten en parasieten. Deze leiden tot verspreiding van tropische ziekten die een bedreiging voor mens en vee vormen. Naast temperatuur vormt water een probleem. Het door hun ligging bepaalde klimaat van landen is nauwelijks te beïnvloeden. Een ongunstig klimaat vormt een handicap die een blijvende negatieve invloed zal uitoefenen op het welvaartscheppend vermogen van samenlevingen. Ook de kwaliteit van de menselijke hulpbronnen is belangrijk. Deze is niet onveranderlijk. Zij kan worden verbeterd door onderwijs en scholing.

Culturele factoren

Wat de culturele factoren betreft hebben het amalgaam van Europees stammenrecht en gewoonten samen met de Joodse en Christelijke religieuze en Griekse politieke tradities het ontstaan bevorderd van een vrije persoonlijke levenssfeer voor de burgers en persoonlijk eigendom. Plaatselijke recht en gewoonten beperkten de macht van de Europese vorsten. In verschillende Europese samenlevingen dienden zij formeel te worden gekozen, hetgeen de erkenning impliceert dat hun macht van menselijke oorsprong is en daardoor beperkt is. Tot de kenmerken van de Joodse, Christelijke en Griekse tradities behoren een afkeer van autocratie en een gehechtheid aan persoonlijk eigendom. In autocratische beschavingen, zoals het oude China en Egypte, werden de alleenheersers vaak als goddelijk gezien. Zij konden vrijelijk beschikken over het lijf en goederen van de onderdanen. Het had voor de burgers dan ook geen zin om te streven naar een verbetering van hun lot, omdat zij toch niet van de vruchten van hun inspanningen konden profiteren. Pas toen de Bijbel door toedoen van de Calvinisten en Lutheranen in het midden van de 16de eeuw in de Europese volkstalen beschikbaar kwam, gingen deze noties een nadrukkelijke rol spelen in het Europese bewustzijn. Daarenboven vond in Europa een splitsing plaats tussen wereldlijke en geestelijke macht, waardoor de religieuze controle over de menselijke geest werd beperkt en vrije gedachtevorming werd gestimuleerd.

Aan het einde van het eerste millennium hadden de Islamitische beschavingen nog een hoger wetenschappelijk en technologische niveau dan Europa, maar onder druk van theologisch conformisme werd de vernieuwingsdrang verstikt. In sommige delen van Europa ontstond daarentegen een geestelijk klimaat dat bevorderlijk was voor vernieuwing, ontdekkingen en uitvindingen zoals de mechanische klok en de boekdrukkunst.

De Duitse socioloog Max Weber heeft gesteld dat sommige kenmerken van het Protestantisme, bijvoorbeeld het belang dat werd gehecht aan het arbeidsethos en de bevordering van een sobere levensstijl oftewel uitgestelde behoeftebevrediging, heeft geleid tot hoge besparingen die een positieve invloed hadden op de welvaarts-

schepping en economische vooruitgang.¹⁰ Succes in het aardse leven werd door de Protestanten beschouwd als een aanwijzing dat men door God was uitverkoren. Maar dat betekent niet dat deze deugden in andere godsdiensten ontbreken. De spectaculaire groei in Zuidoost-Azië toont aan dat economische vooruitgang ook in een andere religieuze context mogelijk is. In ieder geval is het belangrijk dat de religie daarvoor geen hinderpaal vormt en niet strijdig is met de gedachte dat de mens door eigen inspanning zijn lot kan verbeteren.

Een ander belangrijk element wordt gevormd door de heersende opvattingen met betrekking tot de plaats het individu in de samenleving. In tegenstelling tot bijvoorbeeld India, waar deze werd bepaald door de kaste, waartoe het individu behoorde, was er in Europa ruimte voor opwaartse sociale mobiliteit.

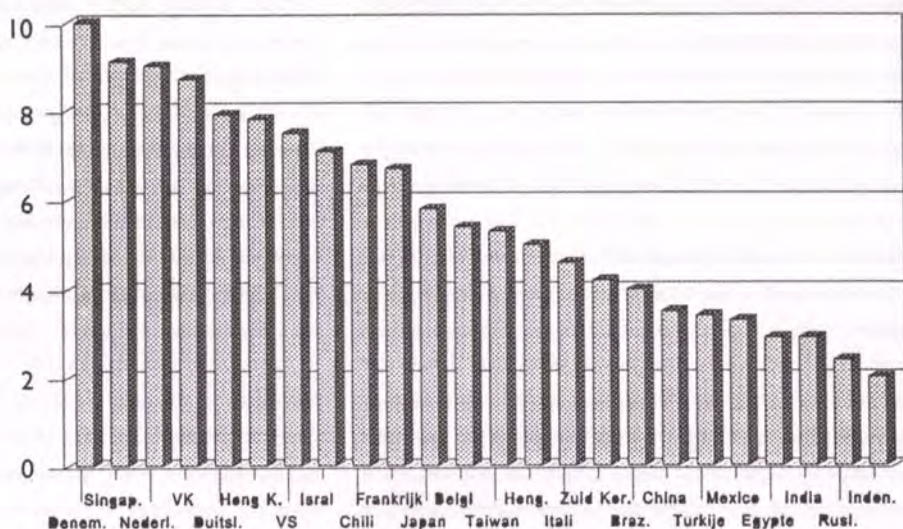
Naast de godsdienst in strikte zin, zijn er ook waarden en normen die een positieve invloed op economische vooruitgang, zoals integriteit, arbeidsethos, zelfdiscipline, nakoming van verplichtingen en afspraken, punctualiteit, gedragscodes, vertrouwen, een zeker evenwicht tussen concurrentie en samenwerking en de verwerping van corruptie. Corruptie dient natuurlijk in de eerste plaats op grond van morele overwegingen te worden veroordeeld. Maar corruptie is ook in economische zin zeer schadelijk, omdat het leidt tot een verhoging van transactiekosten en risicopremies, hetgeen een negatieve invloed heeft op investeringen en economische ontwikkeling in het algemeen.

Figuur 2 geeft een overzicht van het niveau van corruptie in een aantal landen zoals dat door het internationaal opererende bedrijfsleven wordt gepercipieerd. Het cijfer 10 is het hoogste en geeft aan dat er geen corruptie voorkomt in het land in kwestie. Opvallend is dat er een grote mate van samenhang bestaat tussen corruptie en welvaart zoals uit figuur 3 blijkt.

In figuur 3 is het Bruto Binnenlands Produkt per hoofd van de bevolking uitgedrukt in \$1000 koopkrachtpariteiten (KKP).

Figuur 2 -
Overzicht van het
niveau van corruptie

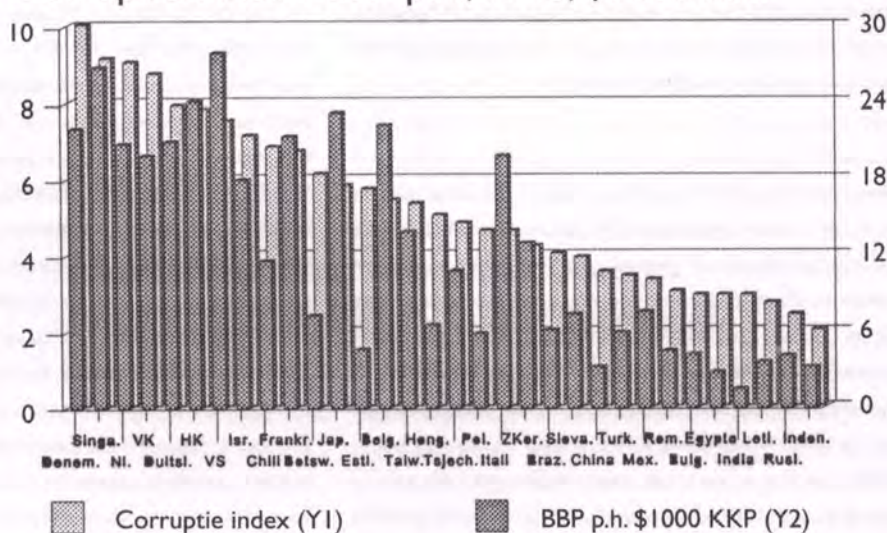
Corruptie index



Bron: The Transparency International 1998 Corruption Perception Index.

Figuur 3 -
Samenhang tussen
corruptie en welvaart

Corruptie index / BBP p.h., 1996, \$1000 KKP



Bronnen: The Transparency International 1998 Corruption Perception Index; World Bank Atlas 1998.

Politieke factoren

Het is duidelijk dat de afwezigheid van oorlog en geweldadige conflicten, zowel extern als intern, een belangrijke voorwaarde is voor economische vooruitgang. Minder vanzelfsprekend is de invloed van de machtsconstellatie: monolithisch of gefragmenteerd; autocratisch of demo-

cratisch. Wat de interne situatie betreft kende Europa, in tegenstelling tot andere beschavingen, zoals bijvoorbeeld in Azië en het oude Egypte, door onderlinge politieke rivaliteit van de plaatselijke heersers in vele perioden en gebieden, geen sterke centrale macht. In vele gebieden kwam hierdoor ruimte voor de opkomst van de steden

als semi-autonome bestuurseenheden, bevolkt door vrije burgers ('stadslucht maakt vrij'). Daarmee werden zij centra van economische dynamiek. Steden elders in de wereld waren in het algemeen onderworpen aan het centrale gezag. Deze ontwikkeling ging gepaard met een steeds bredere participatie in het politieke besluitvormingsproces en mondde uiteindelijk uit in de democratie.

Gedurende lange tijd hebben Westerse denkers het belang van democratie voor economische ontwikkeling beklemtoond. Voor hen waren de democratie en economische vooruitgang een soort Siamese tweeling. Dit idee werd in de communistische wereld verworpen. Daar was men van oordeel dat het politieke machtsmonopolie van één partij en centrale economische planning door de overheid noodzakelijk waren voor snelle economische ontwikkeling. In één van de laatste bolwerken van het communisme, Cuba, wordt deze gedachte nog steeds officieel aangehangen.

Ook de kracht van de politieke instellingen is belangrijk, in het bijzonder het vermogen van de staat om belangrijke functies goed uit te voeren, zoals de handhaving van de orde, wetgeving en belastingheffing.

Economische factoren

Onder de economische factoren dient de economische orde te worden genoemd. Tot het einde van de jaren tachtig bestonden er globaal genomen twee concurrerende economische ordes: de Westerse markteconomie en de communistische centrale planeconomie. Daarnaast bestonden er ook de Aziatische mengvormen. Met de ineenstorting van het van het communisme bezweek ook de centrale planeconomie aan haar tekortkomingen. Daarmee kregen de critici, zoals Ludwig von Mises¹¹ en Friedrich von Hayek¹², die reeds zo'n halve eeuw geleden op de feiten daarvan hadden gewezen, eindelijk hun gelijk. Het bleek dat de centrale planeconomie uit het oogpunt van het scheppen van welvaart veruit de mindere was van de markteconomie. De teloorgang van dit model heeft een belangrijke impuls gegeven, zowel aan de wereldwijde verspreiding van de markteconomie als aan die van de democratie.

Waarom faalde het communistische systeem van centrale planning? Economisch falen was ernstiger voor het

communistische systeem dan voor andere politieke systemen. Want het vermogen om de bevolking een stijgende levensstandaard te verschaffen was een van de expliciete gronden ter legitimering van de macht van de communisten. In de jaren zestig schiepte Chroesjtsjov er nog over op dat de Sovjetunie de Verenigde Staten in het jaar 2000 economisch zou hebben ingehaald. Maar het centrale plansysteem heeft dat niet kunnen waarmaken. In werkelijkheid was er een grote kloof tussen de pretenties van de Sovjetunie als supermacht en de povere resultaten van haar economie.

Gebleken is dat een moderne economie te gecompliceerd is om van bovenaf te worden bestuurd. De centrale planners beschikken nu eenmaal niet over de benodigde specifieke kennis met betrekking tot bijvoorbeeld productieprocessen en markten. Dit betekent dat een moderne economie gedecentraliseerde besluitvorming door vele onafhankelijke actoren vereist die zich laten leiden door de wensen van de consument. Bovendien ging de centrale planeconomie gebukt onder een gebrek aan materiële prikkels. Door het feit dat de meeste kapitaalgoederen eigendom van de staat waren, konden de mensen niet profiteren van de vruchten van hun eigen arbeid, bijvoorbeeld in de vorm van particuliere kapitaalvorming. Dit leidde tot apathie, verwaarlozing en vele andere vormen van onproductief gedrag. Daarnaast schoot het innovatieve vermogen van de economie tekort en waren er mede vanwege de excessieve geheimhoudingscultus geen mechanismen om de superieure defensie-technologie ook voor civiel gebruik nuttig te maken.

Eén van de belangrijkste lessen die uit de ineenstorting van het communisme kunnen worden getrokken, is dat het voor welvaartsschepping noodzakelijk is dat de economie zich overwegend spontaan moet kunnen ontwikkelen op basis van gedecentraliseerde besluitvorming, concurrentie en vrije handel. Met andere woorden: de onzichtbare hand in plaats van de zichtbare knoet. Maar dient economische vrijheid noodzakelijkerwijs vergezeld te gaan van politieke vrijheid, in casu democratie? Om een aantal redenen lijkt het antwoord op deze vraag bevestigend te luiden.

DEMOCRATIE EN MARKTECONOMIE

Zoals opgemerkt, waren politieke fragmentatie en brede-

re politieke participatie belangrijke voorwaarden voor de totstandkoming van een bloeiende markteconomie. Maar het omgekeerde geldt ook. Heeft men eenmaal voor de markteconomie gekozen, dan leidt dit tot betrokkenheid van een groeiend aantal mensen bij economische besluitvorming. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om beslissingen met betrekking tot investeringen, productie, technologie, marketing enz. Het is onvoorstelbaar dat deze groeperingen, die een zware verantwoordelijkheid dragen op economische gebied - en die de belangrijkste drijvende krachten vormen in het scheppen van welvaart - voor de bevolking, zullen berusten in duurzame politieke bevoogding.

Institutionele factoren

Daarnaast moet worden gewezen op het feit dat democratie ook noodzakelijk is voor een duurzame verankering van economische vrijheid, waaronder individuele eigendomsrechten, daarbij inbegrepen vrijwaring van diefstal of confiscatie (zoals door excessieve belastingheffing) door de staat, vrije handel en de afdwingbaarheid van contracten. Een autocratie biedt wat dat betreft minder zekerheid dan een democratie. Hoewel er vele historische voorbeelden van verlichte autocratieën zijn die waarborgen boden voor economische vrijheid, leidt de opvolging van de autocraat, wegens het ontbreken van duidelijke regels daarvoor, doorgaans tot onzekerheid. Men kan er nooit zeker van zijn, of zijn opvolger de economische vrijheid weer aan banden legt. Politieke vrijheid, oftewel democratie, en de rechtstaat bieden dus betere garanties.

Toch is niet iedereen van de voordelen van democratie overtuigd. De voormalige Eerste Minister van Singapore, Lee Kuan Yew, is bijvoorbeeld van oordeel dat democratie leidt tot ongedisciplineerd en wanordelijk gedrag dat een schadelijke invloed heeft op de economische ontwikkeling. Niettemin heeft een groot deel van de wereld thans de democratie omhelsd, waaronder nagenoeg geheel Latijns-Amerika en de meeste voormalige communistische landen. Indonesië is de meest recente loot aan de democratische stam. Zelfs in China is het machtsmonopolie van de communistische partij op plaatselijk bestuurlijk niveau niet meer heilig. Verdere verspreiding van de democratie lijkt dan ook plausibel.

Grondstoffen

Ook de beschikbaarheid van grondstoffen kan een belangrijke invloed op het welvaartsniveau van landen uitoefenen. Aan de landbouwgrondstoffen werd reeds eerder aandacht geschonken. Maar daarnaast zijn er ook minerale grondstoffen, zoals steenkool en ijzererts, die bijvoorbeeld een belangrijke rol hebben gespeeld in de Industriële Revolutie. Thans zijn olie en gas van eminent belang. Toch wordt de rol van grondstoffen voor de welvaart van een land in het algemeen sterk overschat. Notoir grondstofarme landen, zoals Japan, Singapore en Hongkong, behoren tot de rijkste ter wereld, terwijl vele grondstofrijke landen in Afrika tot de armste ter wereld behoren. Op grond van ervaringen in bijvoorbeeld de OPEC-landen en Rusland kan worden geconcludeerd dat het heel moeilijk is om het geld dat met de export van grondstoffen wordt verdiend zodanig te besteden dat het tot brede economische ontwikkeling leidt die aan de maatschappij als geheel ten goede komt. Ook in de hoogontwikkelde landen kan dit problemen opleveren. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de *Dutch disease*. Hiermee wordt een verstoring van de economie aangeduid als gevolg van de plotselinge vondst van exporteerbare natuurlijke rijkdommen die leidt tot allerlei negatieve verschijnselen zoals inflatie, overbesteding en appreciatie van de lokale valuta en daardoor ook een verslechtering van de positie van de traditionele exportsectoren.

LESSEN VOOR

ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

In het voorgaande werd gewezen op de lessen die er voor ontwikkelingssamenwerking kunnen worden getrokken uit de economische geschiedenis van Europa, waarbij werd gewezen op de betekenis van factoren als de markteconomie, ontplooiingsmogelijkheden voor het individu, democratie, instituties, waarden en normen, allemaal ter ondersteuning van economische ontwikkeling. Zonder dat er nu een directe samenhang kan worden aangetoond tussen economisch-historische studies en het huidige ontwikkelingsdenken, is het toch opvallend dat er thans binnen ontwikkelingssamenwerking grote overeenstemming bestaat over de waarde die aan al deze elementen dient te worden toegekend.

Dat is niet altijd zo geweest. In de jaren zeventig en tach-

tig bestonden er bijvoorbeeld grote tegenstellingen tussen enerzijds degenen die een meer marktgerichte aanpak voorstonden en die van oordeel waren dat de daaruit voortvloeiende vruchten van economische groei automatisch zouden doorsijpelen naar de armere lagen van de bevolking (het zogenoemde *trickle down-effect*) en anderzijds degenen die van mening waren dat een dergelijke aanpak niet vlug genoeg ging en zich richtten op directe armoedebestrijding en een sterke rol van de overheid. In de nieuwe consensus zijn deze elementen nu op evenwichtige wijze gecombineerd.

Sommigen zijn van oordeel dat de oude ontwikkelingsorthodoxie gedurende vele jaren eerder een negatieve dan een positieve invloed heeft gehad op ontwikkeling. In de jaren tachtig was Deepak Lal hiervan één van de scherpste critici.¹³

HET DIRIGISTISCH DOGMA VAN DEEPAK LAL
Het destijds verschenen *Brandt-rapport*¹⁴ prikkelde Lal tot het schrijven van een boekje over de 'armoede van de ontwikkelingseconomie', waarin hij krachtig stelling nam tegen de in dit rapport bepleite aanpak en het toen dominante ontwikkelingsdenken meer in het algemeen. Het *Brandt-rapport* schonk aandacht aan de toekomstige verhouding tussen de ontwikkelde landen en de Derde Wereld, of anders gezegd tussen Noord (eigenlijk West) en Zuid. In dit rapport werd groot accent gelegd op de verdeling van welvaart en werden grootscheepse internationale inkomensoverdrachten en een collectivistische regulering van de wereldeconomie bepleit. Het rapport was doortrokken van een wantrouwen in het marktmechanisme en gaf blijk van weinig begrip voor het proces van welvaartsschepping. Met name de rol van economische prikkels en ondernemersinitiatief bleven geheel onderbelicht.

Onder ontwikkelingseconomie verstaat Deepak Lal de verzameling van 'onorthodoxe' theorieën die speciaal op de ontwikkelingslanden van toepassing zouden zijn. Dit specialisme vloeide voort uit de overtuiging dat de standaard neo-klassieke economische theorie niet zou opgaan in de Derde Wereld. Het species *homo economicus* zou niet voorkomen onder de arme, slecht opgeleide massa

van de bevolking in de ontwikkelingslanden. Deze mensen dienden derhalve noch als consument, noch als producent in staat te worden geacht rationeel te reageren op veranderingen in relatieve prijzen. Voorts waren de sociale en economische structuren rigide, bijvoorbeeld op het gebied van de landbouw en financiering. Deze vormden derhalve een belemmering voor economische ontwikkeling. Door hun armoede zouden de betrokken landen verder een absoluut tekort aan besparingen hebben.

Op grond van deze en andere overwegingen werd geconcludeerd dat de markteconomie voor de ontwikkelingslanden ongeschikt was. In hun externe relaties zouden de Derde Wereldlanden geconfronteerd worden met chronische betalingsbalanstekorten en daardoor met een absoluut tekort aan vreemde valuta. Dit zou samenhangen met hun beperkte exportpakket en het beperkte absorptievermogen van de Westelijke markten voor de produkten van de ontwikkelingslanden. Of, om het wat technischer uit te drukken: de inkomenselasticiteit van de Westelijke vraag naar de produkten, met name grondstoffen, uit de Derde Wereld zou laag zijn. De conclusie was dat, behalve het marktmechanisme, ook de vrijhandel voor de ontwikkelingslanden ongeschikt was. Daarvoor in de plaats werden talloze vormen van overheidsingrijpen, zowel nationaal als internationaal, bepleit die Deepak Lal als het 'dirigistisch dogma' aanduidt.

De aanhangers van deze gedachtegang waren van oordeel dat de allocatie van gegeven, maar veranderende hulpbronnen, waaraan de orthodoxe micro-economie zo veel aandacht schenkt, op zijn hoogst van ondergeschikt belang was bij de bepaling van het overheidsbeleid. In hun visie diende de overheid zich vooral bezig te houden met de opstelling en uitvoering van een 'strategie' voor snelle en evenwichtige groei, waarbij prioriteit werd gegeven aan de beheersing van macro-economische grootheden, als de besparingen, de betalingsbalans en het evenwicht tussen breed gedefinieerde sectoren, zoals de industrie en de landbouw. Zij geloofden voorts in de noodzaak van grootscheeps en voortdurend overheidsingrijpen gericht op de verdeling van economische goederen en de manipulatie van de opbrengsten van verschillende soorten arbeid en kapitaal door veelomvattende prijs- en loonbeheersing en

door maatregelen die de samenstelling van het pakket geproduceerde en geïmporteerde goederen beïnvloeden. Op deze wijze zou kunnen worden gewaarborgd dat schaarse middelen in eerste instantie zouden worden aangewend om te voorzien in de basisbehoeften van de armen, in plaats van in de luxe behoefte van de rijken.

Op basis van een indrukwekkende hoeveelheid theoretische en praktische studies gaat Deepak Lal het 'dirigistisch dogma' te lijf. Lal wijst er op dat duidelijk is geworden dat de mensen in de Derde Wereld wel degelijk economisch rationeel kunnen handelen. Gegeven de voedselschaarste in vele arme landen is het vooral belangrijk dat de boeren op hogere prijsprikkels reageren door hun productie uit te breiden. Een dergelijke reactie blijkt ook inderdaad door vele studies te worden bevestigd.

De theorie van het 'absolute' tekort aan vreemde valuta als gevolg van chronische betalingsbalansproblemen werd door sommige landen verworpen en door andere aangevaard. De eerste categorie, waaronder een aantal landen in Oost-Azië, toonde aan dat het pessimisme, waaruit deze theorie voortspoot, ongefundeerd was. Andere landen, zoals India, hechtten er geloof aan en voerden een beleid gericht op import-substitutie achter hoge tariefmuren. Door de bescherming die zij boden, werd het voor bedrijven die in beginsel tot exporteren in staat waren, aantrekkelijker zich tot de winstgevender thuismarkt te beperken. Om deze en andere redenen waren de exportopbrengsten lager dan bij een liberaler handelsregime en werkte de genoemde theorie als een *self-fulfilling prophecy*. De overduidelijke successen van landen die voor een naar buiten gericht, export-georiënteerd ontwikkelingsbeleid hebben gekozen, in plaats van een naar binnen gericht import-substituerend beleid, heeft deze theorie en daarmee ook de ontwikkelingseconomie in het algemeen in diskrediet gebracht, aldus Lal.

Uiteraard vertoont het marktmechanisme in de Derde Wereld vele onvolmaaktheden, maar dat betekent volgens Lal nog niet automatisch dat dirigistisch beleid, noch uit het oogpunt van economische rationaliteit, noch uit het oogpunt van de armoede, betere resultaten boekt. Sterker nog, Lal stelt dat de ernstige distorsies van de

prijzen in de Derde Wereld niet zijn te wijten aan de onvolkomenheden van het prijsmechanisme, maar aan niet-rationele overheidsbemoeienis, waarvan de regulering van de buitenlandse handel, het vergunningstelsel op industrieel gebied en de verschillende vormen van prijsbeheersing de belangrijkste elementen vormen. Wil het dirigisme kans van slagen hebben, dan zijn daarvoor alwetende bureaucraten nodig die het beste met de burgers voor hebben. Deze species is zeldzaam.

Het dirigisme, waaraan zo vele ontwikkelingseconomen hun intellectuele steun hebben verleend, was bedoeld om het functioneren van een onvolkomen markteconomie te verbeteren. In plaats daarvan heeft het geleid tot beleidgeïnduceerde distorsies die meer schade hebben aangericht dan de marktonvolkomenheden die zij beoogden te bestrijden. Lal keert zich overigens niet tegen alle vormen van overheidsingrijpen. Hij is dus geen voorstander van volledig *laissez-faire*. Volgens hem is het centrale probleem om de juiste vorm en mate van overheidsbemoeienis vast te stellen.

Samengevat stelt Lal dat de simplistische 'één-dimensionale' gedachte dat er één of meer dominante beperkingen bestaan voor de ontwikkeling van de Derde Wereldlanden, één van de belangrijkste oorzaken is dat de groei van de ontwikkelingslanden beneden peil is gebleven. Velen die diep teleurgesteld zijn over het falen van de armoedebestrijding in de Derde Wereld dragen zelf verantwoordelijkheid voor deze situatie, doordat zij intellectuele steun hebben verleend aan verschillende mechanistische ontwikkelingsmodellen, gebaseerd op de gedachte van dominante ontwikkelingsbelemmeringen, zoals opleiding, besparingen en vreemde valuta, waarvoor hun specifieke 'strategie' soelaas pretendeerde te brengen.

De belangrijkste les die men uit de verschillende ontwikkelingsresultaten gedurende de afgelopen dertig jaar in de Derde Wereld kan trekken, is dat economische groei de vraag naar ongeschoolde arbeid doet toenemen. Hierbij dient men de markt haar werk te laten doen (*getting the prices right*). Dit is waarschijnlijk het meest doelmatige instrument in de strijd tegen de armoede. Aldus schreef Deepak Lal in de jaren tachtig.

Wat toen een ketterse opvatting was, is thans een geloofsartikel van het moderne ontwikkelingsdenken geworden. Maar de richtingenstrijd heeft vele jaren in beslag genomen en onvoorstelbare schade aangericht in termen van verloren kansen voor het scheppen van welvaart en daardoor een continuering van armoede. Zoals reeds eerder werd opgemerkt, heeft de scholenstrijd thans plaats gemaakt voor een brede consensus, waarin de lessen van tientallen jaren ontwikkelingservaring zijn verwerkt.

DE HUIDIGE ONTWIKKELINGSCONSENSUS

De huidige ontwikkelingsconsensus is onder meer te vinden in het *Comprehensive Development Framework* van de Wereldbank.¹⁵ Het is een holistisch kader, waarin doelstellingen zijn geformuleerd voor: macro-economisch beleid en handel; de rol van de overheid, regulering en de terugdringing van corruptie; het creëren van een sociaal vangnet; gezondheidszorg; onderwijs; infrastructuur; milieu; plattelandsonwikkeling; de bevordering van het particuliere bedrijfsleven en het scheppen van gelijke kansen voor vrouwen. Daarnaast dient ook aandacht te worden geschonken aan het overkoepelende probleem van institutionele hervorming. Onder instituties worden in dit verband regels verstaan. Deze kunnen van formele aard zijn zoals de grondwet, andere wetten, regelgeving en contracten. Maar zij kunnen ook van informele aard zijn zoals waarden en normen. Deze regels scheppen kansen voor de burger, maar leggen hem ook beperkingen op. Institutionele hervormingen hebben tot doel het gedrag van individuen en organisaties in te beïnvloeden in wenselijke richtingen.

Zal de nieuwe ontwikkelingsorthodoxie succes hebben, waar de oude zo jammerlijk heeft gefaald? Dat is niet geheel zeker. Er valt mijns inziens weinig aan te merken op de doelstellingen als zodanig. Maar de nieuwe aanpak wordt niet voor niets 'holistisch' en *comprehensive* genoemd. Zij vormt dan ook de meest ambitieuze poging in de menselijke geschiedenis om het Westerse maatschappijmodel als het ware te kloneren en in zijn geheel over te planten naar de rest van de wereld.

Moet dit niet worden gezien als een nieuwe vorm van - dit keer 'cultureel' - imperialisme? Mijns inziens is het antwoord op deze vraag ontkennend. In de eerste plaats,

omdat vele prominente niet-Westerse denkers de nieuwe consensus onderschrijven, zo ze er al niet actief aan hebben bijgedragen. In de tweede plaats vloeit de consensus logisch voort uit de lessen die in het voorgaande zijn getrokken uit onze eigen, Westerse economische geschiedenis, in het bijzonder wat betreft de organische samenhang tussen bijvoorbeeld culturele, politieke en institutionele factoren enerzijds en economisch succes anderzijds.

Vele landen hebben Westerse praktijken overgenomen (bijvoorbeeld Westerse methoden van productie, management en marketing, alsmede de toepassing van de markteconomie). Daarmee hebben zij in hun streven naar welvaart (wisselend) succes geboekt. Maar bij de huidige aanpak ligt de lat veel hoger. Het gaat niet alleen om het overnemen van praktijken, maar ook om het overnemen van instituties, inclusief normen en waarden. Op grond van de ervaringen in de succesvolle economieën van Oost-Azië kan worden geconstateerd dat het mogelijk is in een bestek van enkele tientallen jaren Westerse praktijken over te nemen, maar voor de overname van instituties, die vaak de weerslag vormen van diep in de samenleving verankerde waarden en normen, moet waarschijnlijk in een andere tijdschaal worden gerekend. Wat de instituties betreft, bijvoorbeeld openbaar bestuur en bedrijfsorganisatie (*public governance* en *corporate governance*), moet in vele decennia worden gerekend. Ten aanzien van normen en waarden moet misschien wel in halve of hele eeuwen worden gerekend. Het is echter niet waarschijnlijk dat dit proces uitmondt in identieke maatschappijmodellen. Er zullen ongetwijfeld cultureel en anderszins bepaalde verschillen blijven bestaan. Ook zullen ongunstige klimatologische factoren voor vele landen waarschijnlijk een blijvende handicap vormen om ooit het welvaartspeil van de meest ontwikkelde landen te bereiken. Maar dat wil niet zeggen dat ook deze landen geen vooruitgang zouden kunnen boeken.

In het licht van het voorgaande lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het huidige ontwikkelingsdenken zich op de goede weg bevindt. Tegelijkertijd lijkt ook terughoudendheid in het optimisme over een spoedige kans van slagen van deze aanpak op zijn plaats.

NOTEN

1. J.A. Nekkers en P.A. Malcontent (red.), *De geschiedenis van vijftig jaar ontwikkelingssamenwerking*, SDU Uitgevers 1999.
2. *NRC Handelsblad*, 29 oktober 1999.
3. Hierbij speelden de door Walt Whitman Rostow ontwikkelde ideeën van stadia van economische groei, waarbij landen uiteindelijk de fase van *self-sustained growth* zouden bereiken, een belangrijke rol. Zie: W.W. Rostow, *Stages of economic growth*, 1960.
4. OECD, *Development Cooperation: Efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee (DAC)*, 1998 Report, Parijs 1998.
5. *World Bank Atlas*, 1998.
6. H.H.J. Labohm (ed.), *The fiftieth anniversary of the Marshall Plan. In retrospect and in prospect*, Clingendael 1997.
7. W. Sombart, *Der moderne Kapitalismus* (3 delen), 1902-1927.
8. D.S. Landes, *The wealth and poverty of nations. Why some are so rich and some so poor*, W.W. Norton & Company, New York/London 1998.
9. M. Olson, *Power and prosperity - Outgrowing communist and capitalist dictatorships*, Basic Books, New York 2000.
10. M. Weber, *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, 1904. Heruitgave Taschenbuch, Belz Athenäum, Weinh. 1996.
11. F.A. Hayek, *The road to serfdom*, 1944. Heruitgave University of Chicago Press (Paperback), 1994.
12. L. von Mises, *Socialism*, 1936. Heruitgave Liberty Classics, 1981.
13. D. Lal, *The poverty of development economics*, The Institute of Economic Affairs (Hobert Paperback 16), London 1983.
14. 'North-South: A programme for survival; Report of the Independent Commission on International Development Issues ("Brandt Report")', in: *Commonwealth Secretariat. Common Index and Glossary to the Brandt, Palme and Brundtland Reports of the Independent Commissions on International Development, Disarmament and Security, and Environment and Development*, London: Commonwealth Secretariat, 1990.
15. Een compacte weergave daarvan is te vinden in: *The World Bank, Entering the 21st century*, World Development Report 1999/2000.

Drs. H.H.J. Labohm is als gastonderzoeker verbonden aan Instituut 'Clingendael' en lid van de kernredactie van Liberaal Reveil.

DE GEVOLGEN VAN DE DUITSE EENWORDING VOOR DE NIEUWE BONDSSTATEN

J. C. E. VAN DEN BRANDHOF



De vereniging van de twee Duitse staten in 1990 blijft de gemeederen bezig houden. In Duitsland ziet een bijna onvoorstelbaar groot aantal publicaties over dit onderwerp het licht. In Nederland is het aantal publicaties weliswaar kleiner, maar ook hier blijken velen door de problematiek van de eenwording te zijn geïntrigeerd. In het onderstaande betoog wordt nader ingegaan op enkele aspecten van de eenwording. Na een beschrijving van de ontwikkelingen die onmiddellijk aan het samengaan van de twee Duitse staten vooraf gingen, zal aandacht worden besteed aan een aantal gevolgen van het samengaan voor met name de Oost-Duitse bevolking.

ONTWIKKELINGEN VOORAFGAAND AAN DE VERENIGING

De gedachte aan een vereniging van de twee Duitse staten, die meer of minder latent steeds aanwezig is geweest, is manifest geworden in de tweede helft van 1989, toen grote groepen inwoners van de DDR het land verlieten. Aanvankelijk werden voorstellen tot hervorming en vernieuwing van de DDR geformuleerd, maar toen de Muur was gevallen en de uittocht naar het Westen een hoogtepunt naderde, begon de gedachte aan een vereniging steeds meer te domineren. Op 23 november 1989 was in Leipzig op spandoeken voor het eerst de tekst 'Wir sind ein Volk' te lezen. In West-Duitsland begon in november ook de overtuiging veld te winnen dat een vereniging een reële mogelijkheid was geworden. Op 28 november maakte bondskanselier Kohl zijn bekende Tien Punten-programma bekend met achtereenvolgens een intensivering van de samenwerking, een 'verdragsgemeen-

schap' van de twee landen en tenslotte een volledige hereniging in de vorm van een federatie. Het initiatief heeft in andere landen, met name Frankrijk en Engeland, gemengde reacties opgeroepen.

In de Nederlandse pers is in november 1989 over een mogelijke hereniging verschillend geoordeeld. In *NRC Handelsblad* van 4 november 1989 werd het bestaan van twee Duitse staten na een democratisering van de DDR politiek en economisch 'een anomalie' genoemd, maar in dezelfde krant constateerde Van den Heuvel op 13 november dat de DDR nog geruime tijd zou blijven bestaan, omdat het land door zijn totalitaire verleden te veel van de Bondsrepubliek 'in mentaliteit en democratische ontwikkeling' verschilde.¹ Enkele jaren later heeft de (Oost-)Duitse schrijfster Daniela Dahn hetzelfde betoogd en erop gewezen dat het voortbestaan van de DDR de voorkeur zou hebben verdiend. De Oost-Duitsers zou op deze wijze de tijd gegund worden hun eigen 'basisdemocratie' te ontwikkelen en een zelfstandig gedachtegoed te consolideren.²

Een feit is - dit terzijde - dat de bevolking van de DDR niet gewend was aan de normen en gebruiken van een West-Europese parlementaire democratie. In het Westen is, zoals Dorien Pessers eens betoogde³, het uitgangspunt dat bij een grondwettelijke waarborging van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging en vergadering 'individuen alleen dan mondig en weerbare burgers worden, wanneer zij in hun eigen groep democratische vaardigheden als onderhandelen, delibereeren, verantwoordelijkheid, loyaliteit en solidariteit hebben aangeleerd'. Op basis hiervan kunnen burgers tot onderhandelen en compromissen komen.

Geheel anders was dit in landen met een 'reëel

bestaand socialisme'. Om te beginnen is hier altijd gewezen op het belang van de socialistische revolutie die voorwaarde was voor de overdracht van de politieke en economische macht aan de arbeidersklasse. Door de revolutie zou de socialistische rechtsorde worden gevestigd die weer de voorwaarden zou creëren voor het socialistische emancipatieproces.⁴ In met name de DDR werd van hogerhand voortdurend gewezen op het belang van studie en het lezen van literatuur, omdat hierdoor de ontplooiing van de socialistische maatschappij zou worden bevorderd. Vooral de bestudering van vragen betreffende enerzijds de verhouding van de arbeider tot de productie en anderzijds de taken van de staat en het collectief tegenover het individu zou het inzicht in het socialisme moeten verdiepen en de burger tot een mondig individu maken.⁵

Het mentaliteitsverschil, zoals dat in de loop der jaren tussen de Bondsrepubliek en de DDR was gegroeid, is voor Kohl geen belemmering geweest om de vereniging van de twee Duitse staten na te streven. Terwijl in de DDR in het begin van 1990 nog gewerkt werd aan de totstandbrenging van een nieuwe grondwet en Gorbatsjov zich rordde de jaarwisseling nog tegen de hereniging uitsprak, trachtte Kohl het samengaan van de twee staten juist te versnellen. Het moet ook aan zijn stuwende kracht en voortvarendheid worden toegeschreven dat alle aarzelingen over de totstandbrenging van de Duitse eenheid in een relatief korte periode werden overwonnen. Daarbij is Kohl waarschijnlijk niet altijd even scrupuleus te werk gegaan. Tijdens de campagne voor de eerste vrije verkiezingen in de DDR op 18 maart 1990 deed hij, nadat hij verkeerd zou zijn voorgelicht, de bekende voorspelling dat in het Oosten binnen enkele jaren 'blühende Landschaften' zouden ontstaan en dat dan niets meer zou herinneren aan de deling. Deze uitspraak is naderhand veel bekritiseerd en de oprechtheid ervan kan ook enigszins in twijfel worden getrokken. Het Duitse ministerie van Economische Zaken heeft namelijk al betrekkelijk kort na de opening van de Duits-Duitse grens aan het *Institut für Weltwirtschaft* aan de Universiteit van Kiel en het *Institut für Wirtschaftsforschung* in Berlijn opdracht gegeven een studie te maken van de mogelijke gevolgen van de overgang van de planeconomie naar de markteconomie. Hoewel de studie waarschijnlijk niet vol-

tooid was toen Kohl zijn uitspraak deed, moet er toch al zo veel bekend zijn geworden over de situatie in de DDR dat de uitspraak over de 'bloeiende landschappen' als uiterst tendentiekus kan worden aangemerkt. Het rapport van de studie, dat in de zomer van 1990 in *die Weltwirtschaft* werd gepubliceerd, bracht naar voren dat de hervormingen en vernieuwingen in de DDR tot veel meer problemen zouden leiden dan tot dusver was aangenomen. Er werd met name op gewezen dat een groot werkloosheidsprobleem zou ontstaan en dat het noodzakelijk zou zijn hiervoor maatregelen te nemen. In dit kader werden voorstellen gedaan voor het opzetten van omscholings- en bijscholingsprogramma's en het idee werd geopperd *Qualifizierungsgutscheine* uit te reiken aan personen die bij de uitvoering van de programma's betrokken zouden kunnen worden.⁶

Voor een beter begrip van Kohls handelwijze kan worden opgemerkt dat deze er in het verleden nooit een geheim van heeft gemaakt dat hij de deling onaanvaardbaar achtte. Al in 1983 betoogde hij dat naar zijn mening de sinds 1949 ontstane situatie niet onveranderbaar was.⁷ Hij was zich ervan bewust dat voor grote groepen van de Duitse bevolking de deling een voorwerp van frustratie was en dat zich nu bij uitstek een gelegenheid voordeed om hieraan een einde te maken. Theoretisch kon hij zich gesterkt voelen door de omstandigheid dat, als de deling als een straf voor door het Derde Rijk begaan onrecht zou worden beschouwd - als zodanig werd het door een schrijver als Günter Grass gezien - de straf nu lang genoeg had geduurd.⁸ Alles bijeengenomen kan men begrip hebben voor Kohls voortvarende optreden, al moet hieraan toegevoegd worden dat men vraagtekens kan plaatsen bij de wijze waarop na het samengaan van de twee Duitse staten de integratie uiteindelijk ten uitvoer is gelegd.

GEVOLGEN VAN DE VERENIGING

De ondergang van de DDR betekende het verdwijnen van een maatschappelijke structuur, waarin negatieve en positieve aspecten konden worden onderscheiden. Het politieke en economische systeem waren in grote lijnen volstrekt verwerpelijk, maar hier en daar, bijvoorbeeld op het gebied van de sociale voorzieningen, konden ook positieve elementen worden aangewezen. Mede als

gevolg hiervan heeft de vereniging van de twee Duitse staten soms tot controversiële reacties geleid. Tijdens en onmiddellijk na het samengaan heeft een onmiskenbare euforie bestaan over de herwonnen eenheid. Deze is echter na betrekkelijk korte tijd veranderd in vervreemding. Alle Oost-Duitse instellingen, organisaties, regelingen werden vervangen door West-Duitse en er ontstond een gevoel van onzekerheid, soms van onbehaaglijkheid.⁹ Veertig jaar lang was men opgeroepen om zich aan te passen en niet te veel zelfstandigheid te demonstreren, omdat anders een ieders verzorging gevaar zou lopen, nu werd men uitgenodigd bijna tot het tegendeel, namelijk om vooral de eigen belangen te behartigen. In de nieuwe situatie ontstond voor velen een groot aantal problemen: enerzijds financiële problemen als gevolg van de gewijzigde verhouding tussen inkomsten- en uitgaven(prijs) niveau, anderzijds rechtsonzekerheid door de invoering van nieuwe wetgeving op vrijwel ieder gebied. Daarnaast is men na een aantal jaren geconfronteerd met al dan niet gewelddadige uitingen van rechts-extremisme. Een geheel ander gevolg van de eenwording is het ontstaan geweest van een bepaalde vorm van nostalgie die meestal is aangeduid als *Ostalgie*.

FINANCIËLE PROBLEMEN

Financiële problemen zijn voor zeer velen ontstaan, maar het sterkst hebben zij zich doen voelen voor degenen die het arbeidsproces moesten verlaten en die er niet in slaagden op korte termijn een nieuwe gelijkwaardige betrekking te vinden. In 1991 werd ruim 10% van de beroepsbevolking in Oost Duitsland werkloos, in 1992 was dit percentage tot 15% en begin 2000 zelfs tot 19% gestegen (in West-Duitsland waren de werkloosheidspercentages in 1992 en 2000 resp. 6,5 en 9%).¹⁰ In de eerste maanden van 2000 leek zich overigens een kentering voor te doen, want in mei van dat jaar was het aantal werklozen in het Oosten voor het eerst gedaald tot 17,3% van de beroepsbevolking.¹¹ De veronderstelling is geuit dat zich een dalende tendens heeft ingezet, maar het lijkt nog te vroeg een definitieve conclusie te trekken.

Opgemerkt dient te worden dat de werkloosheid door uiteenlopende oorzaken is ontstaan. Zij is niet alleen het gevolg geweest van saneringen in verband met de overgang van de planeconomie naar de marktecono-

mie, maar moet in een niet te verwaarlozen aantal gevallen aan andere omstandigheden worden toegeschreven. Zo werden bij de overheid op grote schaal ambtenaren in verband met reorganisaties weggezonden. Zij konden daarna wel weer naar een overheidsfunctie solliciteren, maar niet allen konden daarna weer te werk worden gesteld, omdat het aantal overheidsfuncties sterk werd verminderd. Bovendien werden allen gescreend op activiteiten voor de *Stasi*. Bij de universiteiten werd een groot deel van het wetenschappelijk personeel in verband met reorganisaties ontslagen. Wanneer de betrokkenen vervolgens weer naar een functie bij de universiteit solliciteerden, werden zij niet zelden afgewezen, omdat de voorkeur werd gegeven aan West-Duitse sollicitanten die vaak meer hadden gepubliceerd en meer naamsbekendheid genoten. Segal meent dat wetenschappelijk personeel ook wel is ontslagen, wanneer het zich 'door streng ideologische publicaties of door *Stasi*-contacten had gecompromitteerd'. Hij merkt daarbij op dat sommige alfa- en gammastudies 'dermate van marxistisch-leninistische ideologie doordrenkt (waren) dat van een vrije wetenschapsbeoefening in Westerse zin geen sprake was'.¹² Deze opmerking, die verder niet is gedocumenteerd, roept de nodige vragen op. Wanneer men DDR-publicaties op het gebied van de maatschappijwetenschappen raadpleegt, blijkt dat zij weliswaar niet zelden sterk ideologisch zijn beïnvloed, maar dat dit niet hoeft te betekenen dat het wetenschappelijk niveau beneden de maat is. Als voorbeeld kan gewezen worden op het in 1978 verschenen handboek *Staatsrecht der DDR*, dat samengesteld is door een uitgebreid auteurscollectief. De Rotterdamse hoogleraar Henc van Maarseveen heeft daarover in het *NJB* van februari 1979 geoordeeld dat het 'een dogmatisch-marxistisch staatsrechtshandboek' is, maar daar aan toegevoegd: 'Op een zakelijke toon zonder al te veel slogans wordt een heldere uiteenzetting gegeven van de voornaamste leerstukken en van de verschillen met de, onder het meer westelijke "staatsmonopolie kapitalisme" gangbare benaderingen'.¹³

Een feit is dat bij studies, waar de marxistische ideologie zijn invloed kon doen gelden, zoals geschiedenis, rechten, sociologie en economie, de meerderheid van de onderzoekers en docenten is ontslagen, terwijl dat bij studies in de betawetenschappen of in de theologie niet

het geval was.¹⁴ Financiële beperkingen kunnen hier overigens tot op zekere hoogte ook een rol gespeeld hebben. De situatie in het universitair en hoger beroepsonderwijs in de nieuwe bondsstaten was gecompliceerd en heeft zich naderhand ongunstig ontwikkeld. Na een aantal jaren is juist hier een groeiend tekort aan opleidingsplaatsen geconstateerd.¹⁵

Financiële problemen hebben zich ook voorgedaan voor de meeste gepensioneerden. De pensioenproblematiek is na verloop van enkele jaren een uiterst delicate materie gebleken. Nadat in 1990 na intensieve onderhandelingen was overeengekomen om Oost-Duitse gepensioneerden 70% van hun laatstverdiende (in Ostmarken uitbetaalde) inkomen in D-Marken uit te betalen¹⁶ en hun naderhand hierop nog een toelage is toegekend, zijn enkele jaren later veel klachten geuit over de getroffen regeling. Het bleek dat de pensioenen van veel voormalige DDR-burgers nauwelijks toereikend waren om in hun levensonderhoud te voorzien. Dit hield verband met het feit dat de salarissen in de DDR als regel veel lager waren dan die in de Bondsrepubliek.¹⁷ Het was geen uitzondering dat Oost-Duitse gepensioneerden soms slechts 30 of 40% ontvingen van het pensioen dat hun collega-vakgenoten in West-Duitsland kregen.

Er ontstond een zodanige situatie dat grote groepen Oost-Duitsers het gevoel kregen dat zij slachtoffer van de vereniging waren worden. Boterman heeft er op gewezen dat zich bij velen een *Betroffenheit*-mentaliteit ontwikkelde die voortkwam uit het gevoel 'dat met de ondergang van de DDR ook hun verleden, hun identiteit, hun zelfrespect en zeggenschap over heden en toekomst, kortom hun hele leven verloren was gegaan'.¹⁸

RECHTS-EXTREMISME

In de deprimerende situatie, die na de *Wende* voor een niet gering aantal burgers in het Oosten is ontstaan, is sprake geweest van een sterke groei van verschillende politiek-extremistische stromingen. Over de diepere oorzaken hiervan lopen de meningen uiteen. Enerzijds heeft een grote groep aanhangers van de vroegere communistische partij, de SED, zich verenigd in een nieuwe partij, de *Partei des Demokratischen Sozialismus* (PDS); deze heeft in de loop der jaren in de nieuwe bondsstaten vaste voet aan de grond gekregen. Anderzijds is er een groep ontevreden geweest die noch in de erfenis van

het 'reëel bestaand socialisme', noch in de traditionele partijen van de parlementaire democratie enig heil zagen en die, losgeslagen van hun ankers, zich bij neonazistische groeperingen hebben aangesloten. Afkeer van etnische minderheden en een vertekend beeld van de jongste geschiedenis - met name van de periode 1933-1945 - kunnen hierbij tevens een rol hebben gespeeld. Daarbij kan opgemerkt worden dat racistische denkbeelden al in de DDR populair waren en dat kennelijk bepaalde groepen burgers deze nog steeds aanhangen.¹⁹ In rechts-extremistische kringen strijden twee rivaliserende partijen, de *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD) en de *Deutsche Volksunion* (DVU), sinds enkele jaren om voorrang. Vooral de DVU heeft successen geboekt. Bij verkiezingen in 1998 in Saksen-Anhalt heeft de partij niet minder dan 12,9% van de stemmen op zich weten te verenigen. Bij de Bondsdagverkiezingen in september 1998 echter waren de resultaten marginaal. Over het algemeen krijgt men de indruk dat de aanhang, die voor een groot deel uit jongeren onder de 25 jaar bestaat, weinig stabiel is. Het is niet eenvoudig te voorspellen hoe het rechts-extremisme zich in de toekomst zal ontwikkelen.

RECHTSONZEKERHEID

Een minder opvallend probleem, dat niettemin belangrijk aan de vervreemding heeft bijgedragen, was het ontstaan van een grote mate van rechtsonzekerheid. Deze manifesteerde zich zowel op strafrechtelijk als op civiel-rechtelijk gebied. Op strafrechtelijk terrein stond vast dat de bevoegdheid tot vervolging van in de DDR begane delicten overging van het Oost-Duitse Openbaar Ministerie naar het West-Duitse Openbaar Ministerie. Volgens het Verenigingsverdrag zou op deze delicten in beginsel het strafrecht van de DDR van toepassing zijn, maar hierop werd een groot aantal uitzonderingen gemaakt. Over het algemeen was de regeling weinig consistent en liet veel vragen open. Erich Samson heeft in het *Neue Juristische Wochenschrift* van 1991 een overzicht gegeven van problemen, waarmee men geconfronteerd kon worden. Hij wees er onder meer op dat onduidelijk was of tegen feiten, die volgens het strafrecht van de DDR niet, maar volgens het strafrecht van de Bondsrepubliek wel strafbaar waren (met name spionage voor de DDR), nog strafbedreiging bestond. Evenzeer onduidelijk was of ten nadele van de

DDR begane delicten, zoals belastingontduiking en omkoping van autoriteiten, nog vervolgd zouden kunnen worden. In een uitspraak van 23 mei 1995 heeft het *Bundesverfassungsgerichtshof* in Karlsruhe aan een aantal onzekerheden een einde gemaakt. Het hof bepaalde toen dat feiten, die volgens het strafrecht van de DDR niet, maar volgens dat van de Bondsrepubliek wel, strafbaar waren, niet vervolgd konden worden wegens strijd met het gelijkheidsbeginsel.²⁰

Als uiterst onbillijk is bij bepaalde groepen Oost-Duitsers de totstandbrenging ervaren van de wet tot opheffing van de verjaring van SED onrecht van 27 maart 1993 (*Gesetz über das Ruhen der Verjährung bei SED Unrechtstaten*). Het onrecht bestaat uit het feit dat de vervolging van zeer uiteenlopende strafbare feiten, die aan het eind van de jaren veertig zijn gepleegd, indertijd bewust achterwege is gelaten. De wet heeft tot veel kritiek aanleiding gegeven, enerzijds wegens de vage formuleringen die er in zijn gebruikt, anderzijds omdat door problemen bij de bewijsvoering waarschijnlijk slechts een beperkt aantal daders met succes alsnog vervolgd zou kunnen worden. Ook hebben velen zich afgevraagd, of de wet in overeenstemming was met Art. 103 van de Duitse grondwet dat een verbod bevat om een wettelijke regeling terugwerkende kracht te verlenen.²¹

Op civielrechtelijk terrein is eveneens rechtsonzekerheid ontstaan, al moet hierbij opgemerkt worden dat in het Verenigingsverdrag een iets meer gedetailleerde regeling totstand is gebracht met betrekking tot de invoering van West-Duits burgerlijk recht op het grondgebied van de DDR. In beginsel verving het West-Duitse *Bürgerliches Gesetzbuch* (BGB) het *Zivilgesetzbuch* van de DDR, maar in een aantal gevallen, met name voor verbintenissen die vóór 3 oktober 1990 waren ontstaan, bleef het Oost-Duitse *Zivilgesetzbuch* van toepassing. In de praktijk hebben zich de nodige vragen voorgedaan met betrekking tot het eigendomsrecht van onroerende goederen. De problemen hier hebben behalve in de juridische vakliteratuur ook in essays de nodige aandacht gekregen. Hier manifesteerden zich belangentegenstellingen die niet zelden tot een verbitterde strijd aanleiding hebben gegeven.²² Veel problemen ontstonden ook naar aanleiding van de beëindiging van huurovereenkomsten van woningen die door de huurder waren verbouwd. De

vraag kon zich dan voordoen, in hoeverre de huurder verplicht was het gehuurde weer in de oorspronkelijke staat achter te laten. Hierover is pas in een uitspraak van het *Bundesverfassungsgerichtshof* van 17 maart 1999 duidelijkheid verschaft. Het Hof bepaalde toen dat verbouwingen, waartoe de verhuurder toestemming had gegeven, niet ongedaan hoefden te worden gemaakt. Dit moest echter wel gebeuren met verbouwingen die zonder verlof van de verhuurder waren uitgevoerd, tenzij de woning hierdoor in waarde was gestegen.²³

OSTALGIE

Vanaf 1993 heeft zich een fenomeen gemanifesteerd dat in zekere zin uniek kan worden genoemd en dat gewoonlijk wordt aangeduid als *Ostalgie*. Men bedoelt hiermee weemoed bij de Oost-Duitsers om datgene wat met de DDR verloren is gegaan: een gevoel van zekerheid en geborgenheid. Dit zou gepaard gaan met een verlangen naar een gefingeerde werkelijkheid, namelijk dat wat de DDR had kunnen zijn. Het fenomeen is uniek, omdat het zich in de meeste uitingsvormen alleen voordoet bij de Oost-Duitse bevolking en niet bij de bevolking in andere landen die lid waren van het vroegere Warschau Pact. Het doet blijken dat de DDR zich in die zin onderscheidde van de andere Midden- en Oost-Europese landen dat de bevolking deel was van een veel groter volk, waarvan ieder der delen gedurende een aantal decennia volstrekt uiteenlopende ervaringen heeft opgedaan.²⁴

De *Ostalgie* heeft zich op verschillende manieren gemanifesteerd. In de eerste plaats blijkt zij door een hernieuwde belangstelling voor produkten die afkomstig zijn uit de nieuwe bondsstaten en die men tegelijkertijd, omdat zij al in de DDR geproduceerd werden, associeert met de DDR. Als zodanig kunnen bijvoorbeeld *Spee Seife*, *Rotkäppchen Sekt*, *Florena-crèmes*, *Hasserader- of Bürgerbräu* bier worden genoemd.²⁵ In de tweede plaats kan gewezen worden op de herleving van DDR evenementen zoals bijeenkomsten van *Freie Deutsche Jugend* leden alsmede het ontstaan van locaties met DDR-kenmerken. Als zodanig kunnen nostalgie-café's in Berlijn zoals *VEB Ostzone*, *Trabant* en *Karotreff* (alle met Lenin en Honecker-portretten aan de wand) worden genoemd. Ook *Hotel Sittavia* in Zittau, waarin een Oost-Duits hotel met simpel DDR-meubilair, een portret van Honecker in de receptie

en DDR-grenswachten bij de ingang, is geïmiteerd, behoort tot deze categorie.²⁶ Nog een andere manier, waarop de *Ostalgie* zich manifesteert, is het behoud resp. herstel van de voetgangersoversteeklichten die de DDR kende. In deze lichten was een voortdravend mannetje met deukhoed resp. een mannetje met gespreide armen en een helm op het hoofd zichtbaar. Nadat een deel van de lichten in de loop van 1991 en 1992 reeds was vervangen door West-Duitse lichten, begonnen enkele naar het Oosten verhuisde West-Duitsers als eersten hiertegen te protesteren. Dit werd snel overgenomen door Oost-Duitsers met als resultaat dat na enige tijd besloten is de lichten te handhaven en hier en daar zelfs terug te plaatsen. In 1996 werd een comité 'Rettet die Ampelmännchen' opgericht, dat erop toeziet dat de lichten behouden blijven. Het heeft zelfs artikelen als T-shirts, bakers, sleutelhangers en dasspelden met afbeeldingen van het *Ampelmännchen* op de markt gebracht.²⁷

Als laatste en zeker niet onbelangrijkste vorm van *Ostalgie* kan gewezen worden op de toenemende successen van de PDS, de voortzetting van de vroegere communistische SED, die hierboven al ter sprake kwam. Deze *Ostalgie*-uiting verschilt echter in zoverre van de andere uitingen dat zij ook in andere voorheen communistische landen kan worden waargenomen. De PDS lijkt zich geleidelijk steeds beter aan te passen aan de normen van de meerpartijen-democratie. De partij heeft zich opengesteld voor samenwerking met andere partijen.²⁸ In 1997 heeft zij een zekere hervorming ondergaan en een meer pluralistisch karakter gekregen, waarbij de invloed van het oude orthodoxe *Kommunistische Platform* is teruggedrongen. Bij de Bondsdagverkiezingen in 1998 heeft de PDS in de nieuwe bondsstaten belangrijke winst geboekt. In grote delen van deze staten wist de partij meer dan 20% van de stemmen op zich te verenigen. In het gehele land wist zij 5,1% van alle stemmen te behalen; daarmee haalde zij voor het eerst de kiesdrempel voor de Bondsdag (vóór dat jaar was zij via een omweg overigens ook met een beperkt aantal zetels in de Bondsdag vertegenwoordigd). De partij heeft eind 1998 een coalitie gevormd met de SPD in Mecklenburg-Vorpommern en is daar sindsdien met drie van de in totaal acht ministers vertegenwoordigd in de deelstaatregering.²⁹

ONTSTAANSFACTOREN VAN DE OSTALGIE

De *Ostalgie* werd hierboven aangeduid als één der gevolgen van de nieuwe situatie die door de vereniging van de twee Duitse staten is ontstaan. Als eerste factor die bij het ontstaan van dit fenomeen een rol heeft gespeeld, kan het feit worden genoemd dat velen tot het inzicht zijn gekomen dat het leven in de DDR, behalve misschien in de beginperiode, achteraf bezien over het algemeen minder slecht was dan zoals het tijdens het bestaan van de DDR werd ervaren. Men kende een bescheiden welvaart, waarin men overigens alleen kon participeren, wanneer men bereid was zich de nodige vernederingen te laten welgevalen. Maar heeft erop gewezen dat de bevolking wel vernederd en gekweld werd, maar geen honger leed, behoorlijk gekleed was en een relatief zorgeloos bestaan kon leiden. Men 'genoot van kleine vreugden', waarbij men leerde met een hinderlijke macht om te gaan en op de een of andere manier een eigen leven te leiden.³⁰ In tal van publicaties is er op gewezen dat de gewone burger in het openbare leven noodgedwongen een confrontatie met de staat moest aangaan, maar dat hij zich in het privé leven kon terugtrekken in een *Nischengesellschaft*. Hiermee werd de a-politieke wereld van het individu bedoeld met de veilige hoekjes, *Kneipe* en het buitenhuisje. Daarin werd hij, zolang hij maar niet openlijk blij gaf van ontevredenheid door de overheid met rust gelaten.³¹

Een speciaal aspect van de DDR, dat na de eenwording geheel anders is beoordeeld dan ervoor en dat met het ontstaan van de *Ostalgie* samenhangt, was de bescherming van de sociale grondrechten. In de DDR waren de sociale grondrechten formeel in zekere zin politieke maximes. Volgens de grondwet van de DDR had iedere burger recht op betaalde arbeid, onderwijs, vrije tijd en ontspanning, medische zorg, ouderdoms- en invaliditeitszorg en ouderschapsondersteuning. Mede omdat de grondrechten soms ook grondplichten impliceerden (het recht op arbeid werd tevens als ereplicht aangemerkt³²), hebben de DDR burgers de sociale zekerheid vaak ervaren als bemoeizucht en als methode om hen in een positie van onzelfstandigheid en afhankelijkheid te manoeuvreren. Na de eenwording zijn zij hierover echter andere opvattingen gaan huldigen en zijn velen de sociale zorg in de DDR positiever gaan waarderen.

Nog een factor die bij het ontstaan van de *Ostalgie* een rol heeft gespeeld, was de onvrede die na verloop van

enkele jaren over de nieuwe situatie is ontstaan. In opdracht van de PDS/Linke Liste heeft een groep academi-ci onderzoek gedaan naar de aard, inhoud en uitvoering van het Verenigingsverdrag. De groep heeft naar aanleiding hiervan een inventarisatie gemaakt van alle problemen die voor de Oost-Duitse bevolking als gevolg van de vereniging waren ontstaan en deze gepubliceerd in een rapport getiteld *Einigungsvertrag. Muster ohne Wert?* Hierin is een groot aantal schendingen van het Verenigingsverdrag opgesomd die in twaalf categorieën zijn onderscheiden. Daarnaast is melding gemaakt van verscheidene tekortkomingen van het verdrag zelf. Vastgesteld werd dat de *Beitritt* in feite een annexatie van de DDR door de Bondsrepubliek is geweest en dat de Oost-Duitse bevolking daarvan nu de wrange vruchten moest plukken. Duitsland was wel staatkundig een eenheid geworden, maar economisch en sociaal nog steeds een gedeeld land. Het rapport ging in het kort in op de vraag hoe de naleving van het Verenigingsverdrag kon worden verzekerd en constateerde dat dit problematisch was geworden, nu één van de partijen, de DDR, als volkenrechtelijk rechtssubject niet meer bestond.

SLOTBESCHOUWING

De vereniging van de twee Duitse staten is een gebeurtenis geweest zonder precedent in de geschiedenis. De gevolgen ervan waren dan ook moeilijk te overzien. Bepaalde delen van de Oost-Duitse bevolking hebben dit tot hun schade moeten ervaren, want zij bleken na enkele jaren in een moeilijke positie te zijn gemanoeuvreed. Velen namen niet meer deel aan het arbeidsproces en bleken hier vaak niet of zeer moeilijk in te kunnen terugkeren. Het Verenigingsverdrag bleek daarbij tal van vragen op te roepen, waarover in een aantal gevallen het oordeel van de West-Duitse rechter kon worden gevraagd, maar waarover soms een beoordeling door een onafhankelijke instantie in feite onmogelijk was. Men kan zich afvragen, nu één van de partijen bij het Verenigingsverdrag bij de inwerkingtreding ervan verdween, of het achteraf gezien niet passend was geweest te voorzien in internationaal toezicht op de juiste naleving van het verdrag. Politiek zou dit echter niet te verwezenlijken zijn geweest en juridisch was het niet te verenigen met het toekennen van de volledige soevereiniteit aan Duitsland, zoals gebeurd is in Art.7 van het Twee plus Vier-Verdrag.

Met het verdwijnen van de DDR zijn niet alleen een verwerpelijk politiek en economisch systeem, maar ook enkele positief te waarderen elementen verloren gegaan. Hierboven is reeds gewezen op de bescherming van de sociale grondrechten. Verder kan als voorbeeld de organisatie van de universitaire studies genoemd worden. In de DDR hadden deze studies een beperkte duur en waren betrekkelijk schools, maar efficiënt ingericht, terwijl het aantal docenten per student groot was. De studenten waren verzekerd van een bepaald inkomen en konden aanspraak maken op aanvullende voorzieningen zoals kinderopvang. Wanneer men een en ander vergelijkt met het West-Duitse universitaire stelsel met zijn zeer lange studieduur en de afwezigheid van controle op de studievoortgang, kan men zich afvragen, of dit stelsel altijd de voorkeur verdient boven het stelsel van de DDR.

Positief gewaardeerd is indertijd ook een aantal DDR-regelingen van burgerlijk recht. Sagel-Grande constateerde in het *WPNR* van 16 maart 1991 dat het huwelijksgoederenrecht en het recht van het buitenechtelijk kind in de voormalige DDR 'een inspiratiebron voor een vernieuwing van het Duitse recht' zou kunnen zijn. Ook de regeling van de verloving, inhoudend dat dit een afspraak is zonder juridische consequenties, zou de voorkeur verdienen boven de sterk verouderde regels op dit gebied in het West-Duitse BGB. Sagel-Grande merkt verder op dat het privaatrecht tijdens het bestaan van de DDR in positieve zin is ontwikkeld en dat het wenselijk zou zijn 'alle normen uit de BRD en uit de DDR te vergelijken en op hun mogelijke overname in een gezamenlijk rechtssysteem te onderzoeken'. Hiervoor had een voorziening kunnen worden getroffen in het Verenigingsverdrag, maar nu dit niet is gebeurd, is hiervan, voor zover dit valt na te gaan, niets terecht gekomen. Bij de vereniging van de Duitse staten hebben ook op juridisch gebied vaak conservatieve krachten gedomineerd.

Het verlies van de positief te waarderen elementen van de DDR kan worden betreurd. Wellicht zal echter bestudering van de DDR-cultuur nog eens inspiratie bieden om iets daarvan in de toekomst alsnog een plaats te geven in de Duitse maatschappij.

NOTEN

1. J. Pekelder, *Nederland en de DDR. Beeldvorming en*

- betrekkingen, 1949-1989, Boom, Amsterdam 1998, pp.395-397.
2. Daniela Dahn, *Vertreibung ins Paradies. Unzeitgemässe Texte zur Zeit*, Rowohlt, Hamburg 1998.
 3. Dorien Pessers, 'Democratie en identiteit', in: *de Volkskrant*, 22 februari 2000.
 4. S.W. Couwenberg, *Gezag en vrijheid. Inleiding in de constitutionele rechts- en ontwikkelingstheorie*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1991, pp.124 e.v.
 5. G. Bussink, *Meesters der vertelkunst uit de DDR*, Meulenhoff, Amsterdam 1972, p.7.
 6. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, *Bericht des Präsidenten über die Tätigkeit des Instituts im Jahr 1990*, Kiel 1991, p.19.
 7. A. Elshout, 'Helmut Kohl en de lof van de eenvoud', in: P. Dassen, B. Verheijen en F. Wielenga (red.), *Gedeeld verleden. Duitsland na 1945*, Bert Bakker, Amsterdam 1999, p.149.
 8. P. Scheffer, 'Bevoogding van Duitsland is verleden tijd', in: *NRC Handelsblad*, 28 november 1998.
 9. Wolf Wagner, *Kulturschock Deutschland: der zweite Blick*, Rotbuch Verlag, Hamburg 1999, pp.11 e.v.
 10. 'Werkloosheid in Duitsland weer gedaald', in: *Het Financieele Dagblad*, 9 februari 2000; 'Oost en West nog ver uiteen', in: *NRC Handelsblad*, 3 oktober 1995.
 11. 'Werkloosheid in Duitsland onder de 10%', in: *Het Financieele Dagblad*, 10 mei 2000.
 12. J. Segal, 'Een abnormale normalisering?', in: *Gedeeld verleden*, p.251.
 13. H. van Maarseveen, 'Staatsrecht der DDR', in: *Nederlands Juristenblad*, 24 februari 1979.
 14. H. van Dijk, 'De gevolgen van de Duitse eenheid voor universiteiten en wetenschap', in: *U&H*, 1994 / 1995, no.2, p.54.
 15. *Technieus*, juni 2000, p.4.
 16. J.M. Bik, 'Westduitse regering besluit tot ruilkoers Ostmark één op één', in: *NRC Handelsblad*, 23 april 1990.
 17. Eckart Thurich en Hans Endlich, *Zweimal Deutschland*, Diesterweg, Frankfurt a.M. 1987, p.146; 'Lonen in voormalig Oost-Duitsland steeds dichterbij West-Duits niveau', in: *Het Financieele Dagblad*, 10 februari 1995.
 18. F. Boterman, *Terug naar Berlijn. Duitsland na de val van de Muur*, De Arbeiderspers, Amsterdam 1999, p.113.
 19. Michèle de Waard, 'De DDR behield nazistisch idee over "Heimat"', in: *NRC Handelsblad*, 8 augustus 2000; 'Dromen met open ogen', in: *NRC Handelsblad*, 30 september 2000.
 20. J.M. Bik, 'Duits Hof: DDR spionnen niet strafbaar', in: *NRC Handelsblad*, 24 mei 1995.
 21. Erich Buchholz, 'Wirkungen und Korrekturen des Einigungsvertrages auf dem Gebiet des Strafrechts', in: H. Grüning (Hrsg.), *Einigungsvertrag - Muster ohne Wert?*, Dietz, Berlin 1993, p.177.
 22. Daniela Dahn, *Wir bleiben hier oder Wem gehört der Osten. Vom Kampf um Häusern und Wohnungen in den neuen Bundesländern*, Reinbek, Hamburg 1994.
 23. *Berliner Zeitung*, 2 oktober 1999.
 24. J.L. Heldring, 'Woord vooraf', in: *Gedeeld verleden*, p.13.
 25. Michèle de Waard, "'Ostwaren" zoeken Westers winkelschap', in: *NRC Handelsblad*, 3 september 1997.
 26. 'Hotel in Zittau speelt in op herlevende DDR-nostalgie', in: *Metro*, 1 november 1999.
 27. Michèle de Waard, 'Oost-Duitsland vecht voor "Ampelmännchen"', in: *NRC Handelsblad*, 20 januari 1997; Markus Heckhausen (Hrsg.), *Das Buch vom Ampelmännchen*, Eulenspiegel, Berlin 1997.
 28. Michèle de Waard, 'Hervormers in de PDS winnen van marxisten', in: *NRC Handelsblad*, 20 januari 1997.
 29. 'PDS in regering Duitse deelstaat', in: *NRC Handelsblad*, 2 november 1998.
 30. Hans-Joachim Maaz, *Psychogram van Oost-Duitsland*, De Arbeiderspers, Amsterdam 1991.
 31. W. Melching, 'Van het socialisme en de dingen die voorbijgaan', in: *Gedeeld verleden*, Amsterdam 1999, p.112; P. Michielsen, 'DDR. Een staat met een Januskop', in: idem, *Verworpen en ontwaakt*, Balans, Amsterdam 1990, p.56.
 32. G. Egler en W. Assman, *Staatsrecht der DDR*, Staatsverlag der DDR, Berlin 1978, p.210.
- Mr. J.C.E. van den Brandhof is juridisch beleidsmedewerker en secretaris internationale betrekkingen defensieonderzoek bij TNO.

NIEUWE DILEMMA'S VOOR HET LIBERALISME

THEO MONKHORST



De VVD zal binnenkort beginnen met het opstellen van het programma voor de verkiezingen van 2002. In het nu volgende artikel wordt betoogd dat de partij hierin niet alleen aandacht zou moeten besteden aan meer traditionele thema's als ruimtelijke ordening, criminaliteit etc., maar tevens zou moeten ingaan op thema's die meer fundamentele dilemma's voor het liberalisme met zich zouden kunnen meebrengen, zoals ICT, globalisering en verregaande individualisering.

De benoeming van Piet Korteweg tot voorzitter van de commissie die een ontwerp voor het nieuwe verkiezingsprogramma van de VVD gaat schrijven, kan er op wijzen dat de partij het financieel-economische beleid prioriteit zal verlenen. Immers, Korteweg is een vooraanstaand econoom met een grote ervaring in internationale monetaire en financiële zaken. Het is echter de vraag, of dat het juiste uitgangspunt is voor een politiek programma voor de jaren na 2002.

Het afgelopen decennium werd gekenmerkt door een ongekende welvaarts groei op wereldschaal, met uitzondering van een aantal ontwikkelingslanden. Aspecten daarbij waren: de val van het communisme, aanvaarding van het kapitalisme als leidend economisch systeem, liberalisering van regionale markten en de wereldmarkt en technologische innovatie - vooral op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie (ICT). De combinatie van deze aspecten heeft geresulteerd in een sterke groei van de productiviteit, waardoor de economische groei nauwelijks heeft geleid tot een hogere inflatie. Indien het streven naar liberalisering wordt volgehouden en uitgebreid, is er geen reden om te geloven dat deze

ontwikkeling tot een spoedig einde komt. Immers, de implementatie van ICT in het traditionele bedrijfsleven staat nog in de kinderschoenen en zal leiden tot een voortgezette stijging van de productiviteit, terwijl de toepassing van ICT ten behoeve van de consument nog ongekende mogelijkheden biedt. Daar komt bij dat groot-schalige technologische innovaties ook op andere terreinen in het verschiep liggen, waarbij onder andere gedacht kan worden aan nano- en gentechnologie. Kortom, er is weinig reden om ons meer dan normaal zorgen te maken over de economie, de werkgelegenheid en de welvaart van de meeste burgers.

Als wij er dan in geslaagd zijn voor het komende halve decennium - verder kijken is niet realistisch - een systeem te scheppen dat ons materiële welzijn garandeert, is dat een reden temeer om ons bezig te houden met andere dringende zaken, soms, maar niet altijd, de keerzijde van de hier geschetste ontwikkelingen. Daar zijn uiteraard allereerst de meer traditionele problemen: ruimtelijke ordening, verkeer, de organisatie van de gezondheidszorg en het systeem van de ziektekostenverzekering, criminaliteit, de uitbreiding van de EU en dergelijke. Ik laat die hier even voor wat ze zijn, niet omdat ik het onbelangrijke onderwerpen zijn, maar omdat ik het over andere kwesties wil hebben. Achtereenvolgens zijn dat: mededinging en globalisering, individualisering, liberalisering en democratie, onderzoek en onderwijs, innovatie en ethiek, arbeidsmarkt en allochtonen.

MEDEDINGING EN INTERNATIONALISERING

We zien het dagelijks in de krantenkolommen: het (internationale) bedrijfsleven is met grote inzet bezig om door middel van fusies en overnames een sterke positie op de wereldmarkt te veroveren. De belangrijkste oorzaak

daarvan is de liberalisering van de wereldmarkt. Met name het bedrijfsleven heeft altijd gepleit voor liberalisering. Het interessante aan dit fusieverschijnsel is dat het in feite tegenstrijdig is aan deze door het bedrijfsleven zo gewenste liberalisering. De fusies zijn namelijk een poging om in (een deel van) die vrije markten een dominante marktpositie te vestigen die de concurrentie vermindert. Dat is in wezen strijdig met het streven naar liberalisering dat immers dient uit te gaan van een groot aantal aanbieders en kopers.

Ook op nationale schaal schept de liberalisering problemen. Binnen de EU is het staand beleid om in alle landen van de Unie te komen tot liberalisering van markten, gepaard gaand met privatisering van nutsbedrijven. De mededingingsautoriteiten houden per land nauwkeurig toezicht op het voorkomen van marktmacht door geprivatiseerde bedrijven in de sectoren energie, transport en telecommunicatie. Op EU-niveau houdt Commissaris Monti de zaak in de gaten. Nu doet zich echter het verschijnsel voor dat nationale bedrijven die in Nederland gedwongen worden een deel van hun markt af te staan, daardoor op EU-niveau en zeker op wereldschaal een kleine speler blijven en dus worden overgenomen door internationale bedrijven. Hier bijt het systeem zich dus in eigen staart: terwijl het doel is een zo groot mogelijk aantal aanbieders tegenover veel afnemers te stellen, is het gevolg dat er een aantal internationale bedrijven ontstaan die nergens een zodanige dominante positie bezetten dat door mededingingsautoriteiten moet worden ingegrepen, maar die wel reuzen op wereldschaal worden die door geen enkele overheid worden gecontroleerd. Zo ontstaan bedrijven die qua financiële macht vele malen groter zijn dan sommige landen. Een enkele keer grijpt de mededingingsautoriteit van een regio (EU) of een land (VS) in, zoals bijvoorbeeld bij Microsoft, omdat hier niet alleen sprake is van een probleem op wereldschaal, maar ook binnen het betreffende land of de regio. Maar op wereldschaal bestaat geen mededingingsautoriteit. Die wordt node gemist.

Speelt het verschijnsel van internationalisering van het bedrijfsleven op het terrein van de mededinging, hetzelfde geldt voor milieu en ethiek. Zeer grote *footloose*-

bedrijven kunnen in feite kiezen waar zij zich willen vestigen en zij zijn vaak flexibel genoeg om zich daar te vestigen waar de vestigingsfactoren hen het minste in de weg zitten. Een voorbeeld is de discussie over gentechologie die overal te wereld wordt gevoerd, maar die niet tot internationale criteria leidt. Gezien het ingrijpende karakter van deze technologie zou een internationale autoriteit van groot belang kunnen zijn. De gentechologie is zonder twijfel van grote waarde voor onze maatschappij, maar de beslissingen over criteria en voorwaarden waaraan die technologie moet voldoen mogen niet op ondemocratische wijze tot stand komen, laat staan dat zij helemaal niet worden geformuleerd. Kortom, naast een *World Trade Organization* (WTO), gericht op liberalisering van wereldmarkten, moeten een wereld- mededingingsautoriteit en een autoriteit voor het formuleren en bewaken van ethische criteria worden opgericht.

INDIVIDUALISERING

Aanvaarding van het kapitalisme als leidend economisch systeem in de wereld, gecombineerd met liberalisering van markten, heeft niet alleen gevolgen voor de economie, maar ook voor de cultuur. Het liberale beginsel van individuele verantwoordelijkheid wordt binnen bedrijven, op de arbeidsmarkt en zelfs binnen het gezin vrij algemeen aanvaard.

Het is niet zo verwonderlijk dat de liberalisering niet alleen doordringt in de commerciële afdelingen van bedrijven, maar ook op de arbeidsmarkt en in het gedrag van werknemers. Personeel wordt steeds meer afgerekend op de resultaten van het werk en steeds minder op bedrijfstrouw en ervaring, zoals vroeger. Zo worden personeelsleden ook kleine ondernemertjes binnen hun eigen bedrijf. Kleine ondernemertjes die individueel verantwoordelijk zijn voor hun prestaties en daar in toenemende mate ook voor worden betaald (personeelsopties en prestatiebeloning).

Zoals iemand zich binnen een bedrijf gedraagt, zal hij ook geneigd zijn zich daarbuiten te gedragen. Van zijn leveranciers zal hij optimale dienstverlening, snelheid, hoge kwaliteit eisen en van daaruit is het niet ver naar een zelfde soort cultuur binnen de sportvereniging, de buurt en het

gezin. Ook kinderen raken behept met een zelfde soort scoringsdrang. Gewoon spelen heeft geen aantoonbaar direct resultaat en wordt dus vervangen door games, sport of cultuur. De agenda doet zijn intrede in het leven van kinderen. Professionalisering van de jeugdcultuur, gestimuleerd door de commercie.

Maar waar winnaars zijn, zijn ook verliezers. Daar nu zit de zwakke plek van het kapitalisme. Het is niet zozeer het feit dat er verliezers zijn, want dat is altijd zo geweest, maar veeleer dat er binnen het systeem geen opvangmechanisme bestaat voor degenen die de race niet kunnen bijhouden. Economisch gezien is dat geen ramp, als er genoeg sterke lopers overblijven, maar het wordt een probleem als er teveel uitval is, waardoor er een tekort aan goede arbeidskrachten ontstaat. We zien dat nu gebeuren: er is een snelle groei van de vraag naar arbeid en er is tegelijkertijd een groot aantal mensen dat aan de kant staat. Niet gezond genoeg, niet sterk genoeg of niet geschoold genoeg. Maar het is ook en vooral het menselijke aspect, waarmee problemen ontstaan. Kinderen die niet meer spelen, ouders met *burn-out*, ouderen waar geen individuele aandacht meer voor is, vereenzaming ten gevolge van de *rat race*, een overdreven aandacht voor materiële zaken, kortom, sociale aspecten waarin het kapitalisme niet voorziet. Het liberalisme belijdt behalve individuele verantwoordelijkheid ook de zorg voor zwakkeren. Hier doet zich dan ook de vraag naar de taak van de overheid in deze voor.

Deze vraag is echter gemakkelijk gesteld dan beantwoord. Is het de taak van de overheid deze cultuur ter discussie te stellen zoals ook een parallel probleem als het (voetbal-)vandalisme aan de orde wordt gesteld? Er zijn uiteraard gevolgen die taken op het gebied van de overheid raken zoals de volksgezondheid. Maar dient de overheid verder te gaan dan het aanpakken van de gevolgen? Dient zij ook preventief te werk te gaan? En zo ja, hoe kan de overheid deze cultuur beïnvloeden? Moeten normen en waarden door de overheid worden geformuleerd? Is de overheid überhaupt instaat om normen en waarden te bevorderen?

Geen eenvoudige vragen bij het opstellen van een liberaal verkiezingsprogramma, maar wel een zaak waar kiezers

mee worden geconfronteerd en die dus aan de orde moeten komen.

LIBERALISERING EN DEMOCRATIE

Idealiter gaan een vrijemarkteconomie en democratie samen, omdat die combinatie een optimaal resultaat biedt zoals in de VS en de EU wordt aangetoond. Als uitvloeisel van die gedachte worden landen die in financiële moeilijkheden zijn gekomen door het IMF gedwongen versneld hun markten te liberaliseren en hun politieke beleid te democratiseren. Dat is niet altijd eenvoudig, omdat het bestaande politieke systeem veelal diepe wortels heeft in de cultuur van een land. We zien dan ook dat sommige landen in een spagaat terecht komen, waarbij de cultuur - althans schijnbaar - wordt aangepast aan de internationale voorwaarden. Het IMF heeft nu aangekondigd de voorwaarden gematigder te zullen hanteren en landen meer tijd te gunnen.

Voor liberalen ligt hier een dilemma. Dit speelt nog meer in echte ontwikkelingslanden, waar vaak in het geheel geen sprake is van democratie, terwijl internationale monetaire en financiële hulp uit humanitaire overwegingen wel degelijk nodig is. Naarmate de globalisering echter meer gestalte krijgt en de democratisering daarmee niet in de pas loopt, wordt dit dilemma schrijnender.

ONDERZOEK EN ONDERWIJS

De nieuwe economie is een kenniseconomie. Investeren in kennis zijn daarom voorwaarde om op termijn de bestaande welvaart te kunnen continueren. De bevordering van kennis is echter niet alleen mogelijk door middel van een goede organisatie van het onderwijs, maar ook door investeringen in onderzoek. Niet alleen omdat dit onderzoek resultaten afwerpt die een positief effect hebben op de ontwikkeling van de nationale economie, maar vooral ook omdat onderzoeksprojecten - en vooral zuiver wetenschappelijk onderzoek - talenten aantrekken en behouden. Er is sprake van een *braindrain*, waarbij talentvolle jonge wetenschappers, na hun eerste opleiding naar het buitenland vertrekken, omdat in Nederland door het gebrek aan financiële middelen een slecht wetenschappelijk klimaat bestaat. Wat dat betreft loopt Nederland achter op andere landen van de EU en vooral op de VS. In de VS worden de meeste fondsen voor wetenschappelijk

onderzoek gefourneerd door grote bedrijven en het militaire apparaat. Dat geldt niet alleen voor toepast, maar ook voor zuiver wetenschappelijk onderzoek. In Nederland is daarvan helaas geen sprake. Wetenschappelijke investeringen in Nederland blijven gericht op toegepast wetenschappelijk onderzoek, althans voor zover het investeringen van bedrijven betreft. Maar ook de overheid is onvoldoende bereid te investeren in een goed onderzoeksklimaat dat talenten aantrekt, in plaats van afstoot. Zeker waar het gaat om aantrekken van jong talent uit het buitenland schiet Nederland ernstig tekort, hetgeen zeer nadelige gevolgen heeft voor de economische ontwikkeling op middellange termijn. In Nederland wordt erkend dat 'kennis = economische groei', maar wordt vergeten dat de formule daarmee niet compleet is. Die formule luidt: 'onderzoek = kennis = economische groei.' In weerwil van de liberale opvatting dat de overheid een terughoudende rol dient te spelen, ligt hier een duidelijke taak voor de VVD.

INNOVATIE EN ETHIEK

Eén van de meest gecompliceerde onderwerpen voor het komende decennium is dat van innovatie en ethiek. Ook hier ligt voor liberalen een lastig dilemma, omdat enerzijds vrijheid van handelen van groot belang is voor de ontwikkeling van innovatieve projecten, terwijl anderzijds de maatschappelijke gevolgen dermate ingrijpend kunnen zijn dat er een taak voor de overheid ligt bij het formuleren van criteria en voorwaarden. De vraag is echter hoever de overheid moet gaan.

Bij dit onderwerp kan gedacht worden aan verschillende innovatieve ontwikkelingen. Op het gebied van ICT, en met name het Internet, spelen vraagstukken van vrijheid van meningsuiting, auteursrecht, recht op kopiëren, privacy en dergelijke. Er is sprake van nieuwe vormen van marketing, waarbij door het vrij beschikbaar stellen van informatie in korte termijn een wereldmarkt kon worden veroverd, terwijl er tegelijkertijd sprake is van kleinschalige initiatieven die protectie verdienen. Door de snelle ontwikkeling van nieuwe technologie is het welhaast ondoenlijk regels te stellen die voor langere tijd houdbaar zijn.

Een andere ontwikkeling is die van de gentechnologie die

zowel voor medische doeleinden als voor voeding wordt toegepast. Enerzijds is hier sprake van veelbelovende technologieën die van grote betekenis zijn voor de kwaliteit van het leven op aarde. Anderzijds is er sprake van diep ingrijpende technologieën, waarvan de consequenties nauwelijks te overzien zijn. Bovendien is de invloed van de nationale overheden op de internationale organisaties en bedrijven die zich met deze ontwikkelingen bezig houden beperkt, zeker in een klein land als Nederland.

Eén ding is zeker: de consument is zich zeer bewust van de gevaren van deze ontwikkelingen, terecht of onterecht. Met grootmoeders bloemkool als standaard is het publiek geneigd vernieuwingen eerder af te wijzen dan te verwelkomen. Het paarse kabinet heeft nu gekozen voor de optie 'Ja, mits', maar daarmee is de discussie niet beëindigd. De VVD zal zeker in het nieuwe verkiezingsprogramma optimale duidelijkheid moeten verschaffen, waarbij zich ook hier weer de complicatie voordoet van de zeer snelle veranderingen.

ARBEIDSMARKT EN ALLOCHTONEN

Het feit dat er sprake is van een grote welvaarts-groei in grote delen van de wereld, terwijl een ander deel daarvan verstoken blijft, leidt tot volksverhuizingen. Daarbij vinden de sterken uit de zwakke economieën hun weg naar de sterke economieën. Daarom is een allochtonenbeleid nodig. Dat kan op drie manieren worden ingevuld.

In de eerste plaats het openstellen van de grenzen voor producten uit ontwikkelingslanden, waardoor optimale economische kansen voor die landen kunnen worden gegeneerd. In de tweede plaats door een streng toelatingsbeleid te voeren dat slechts uitgaat van het toelaten van werkelijke vluchtelingen en economische migranten tegenhoudt. Dit laatste is tot nu toe niet gelukt en het zal ook maar ten dele slagen. Daarom is een derde weg als aanvulling op de twee vorige nodig: het voeren van een beleid dat tot doel heeft nieuwe Nederlanders zo snel mogelijk geschikt te maken voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Dat betekent intensieve scholing en opleiding met handhaving van het respect voor de eigen cultuur. Eerder een acceptatiebeleid, of zo men wil een communicatiebeleid, dan een integratiebeleid. Daarbij moet

rekening worden gehouden met het feit dat de krapte op de arbeidsmarkt het noodzakelijk maakt om deskundigen uit het buitenland aan te trekken. Daar komt nog bij dat de demografische ontwikkeling zodanig is dat op wat langere termijn immigratie nodig is om het economisch draagvlak te kunnen handhaven. Voor de korte termijn betekent het niet om iedereen maar binnen te laten, maar wel om minder dramatisch te doen over het aantal allochtonen dat al in Nederland woont. Veel beter is het om het talent optimaal aan te wenden voor de Nederlandse economie. Dat is materieel en humanitair de beste optie.

TOT SLOT

De wereld is snel ingewikkelder geworden sinds Francis Fukuyama in 1989 zijn *The end of history* schreef. Terwijl zijn observatie van de suprematie van het liberalisme, zeker voor zover het de economische aspecten daarvan betreft, in belangrijke mate wordt bewaarheid, doen zich

juist voor liberalen nieuwe dilemma's voor die de taak van de overheid opnieuw aan de orde stellen. Daarbij gaat het niet om kleine kwesties, maar om zaken die de beschaving van de nieuwe eeuw kunnen gaan bepalen. Het zoeken naar antwoorden op deze dilemma's is een belangrijke opgave. Het geven van antwoorden is wellicht niet altijd mogelijk. Noodzakelijk is echter dat de dilemma's worden blootgelegd en dat politici met een *open mind* de problemen tegemoet gaan. Door de problemen te benoemen en al doende op een transparante manier verantwoordelijkheid af te leggen over de keuzes die worden gemaakt, zal het vertrouwen in de politiek toenemen. Daarbij dienen de belangrijke verworvenheden van het liberalisme te worden beschermd en uitgedragen, zonder dat van dogmatisme sprake mag zijn.

T.P. Monkhorst is lid van de algemene redactie van Liberaal Reveil.

IN HET HART GEGRIFT

Over de eeuwigheidswaarde van het natuurrecht

RENÉ VAN WISSEN



Het liberalisme is de dominante politieke stroming in Nederland en de Westerse wereld. Maar binnen dit moderne liberalisme lijken relativistische tendensen de overhand te hebben. Het bestaan van objectieve maatstaven wordt ontkend en het belang van subjectieve, menselijke afspraken wordt als zaligmakend beschouwd. Volgens de auteur is het taboeverklaren van morele, absolute oordelen echter funest voor onze samenleving. Het natuurrecht, dat stelt dat er wel degelijk een (tijdloze) hogere morele orde bestaat en dat kan worden teruggevoerd op denkers als Plato, Aristoteles en Thomas, kan een bijdrage leveren aan een herbezinning op de grondslagen van onze beschaving.

INLEIDING

Het liberalisme staat als politieke stroming eigenlijk nauwelijks ter discussie. Ook in Nederland is het liberalisme eigenlijk boven iedere kritiek verheven. Maar is het eigenlijk wel juist om te spreken van hét liberalisme? Zoals bij elke politieke stroming zijn er bij het liberalisme verschillende varianten. Dat is op zichzelf niet zo verwonderlijk, maar wel verwonderlijk is dat de twee hoofdvarianten ervan fundamenteel van elkaar verschillen. De Amerikaanse conservatief John A. Hallowell noemt de ene variant 'formalistisch liberalisme' en de andere 'integraal liberalisme'.¹ Bij de eerste variant is de procedure voor de totstandkoming van het recht doorslaggevend. Als bijvoorbeeld een wet volgens procedure met meerderheid van stemmen wordt genomen, staat de inhoud verder niet ter discussie. Dit is de vorm waarin het liberalisme in Nederland op dit moment het meest voorkomt. Het is

een liberalisme met een sterk relativistische tendens. De andere variant, het integraal liberalisme, is een vorm van liberalisme die is gebaseerd op een hechte ideologie. In deze variant is de inhoud wél van belang; het belangrijkste daarbij is de verankering van wetten en andere besluiten in 'certain eternal, objective truths and values discoverable by reason', zoals Hallowell het formuleert.² De vraag is, of het wel zo goed is dat het formalistisch liberalisme zoveel terrein heeft gewonnen en het integraal liberalisme naar de achtergrond is verdwenen. Anders gezegd: is het goed dat we menen dat er niets hogers bestaat dan subjectieve afspraken en dat we ontkennen dat hiervoor objectieve maatsaven bestaan? In het onderstaande zal worden uitgelegd, waarom het relativisme van het formalistisch relativisme ons denken ernstig heeft verarmd.

Het is van belang om vast te stellen dat het formalistisch liberalisme en het integraal liberalisme hun politiek-filosofische tegenhangers hebben in het natuurrecht, respectievelijk het positivisme, het relativisme en het historisme. Daarmee liggen ze dicht aan tegen het belangrijkste twistpunt in de discussie over de moraal en het recht: de tegenstelling tussen natuur en conventie. Het gaat daarbij in wezen om de vraag, of er dingen zijn die gewoonweg verkeerd zijn of dat we nooit het niveau van collectieve subjectieve afspraken zullen kunnen overstijgen. De stroming die de eerste overtuiging huldigt, is het natuurrecht; stromingen die de tweede mening zijn toegedaan, zijn het al genoemde positivisme, cultuurrelativisme en historisme. In het onderstaande zal eerst een korte achtergrond van het natuurrecht worden geschetst en zal worden gezien welke plaats het vandaag de dag inneemt. Vervolgens zal met betrekking tot de andere drie genoemde bewegingen hetzelfde worden gedaan.

Tenslotte zullen de verschillende visies uit deze bewegingen tegenover elkaar worden gezet en zal een poging worden gedaan om de vraag te beantwoorden, welke stroming de voorkeur verdient.

NATUURRECHT

Het natuurrecht - ook wel 'hoger recht' genoemd - is een verschijnsel dat eigenlijk vanaf het begin van de Westerse beschaving heeft bestaan, al werd de term zelf toen niet gebruikt. De essentie van het natuurrecht wordt gevormd door de gedachte dat er een objectieve morele orde is die onafhankelijk is van menselijke afspraken en die voor alle tijden en plaatsen geldt. Het natuurrecht is voor mensen kenbaar door middel van de rede. Belangrijk bij het natuurrecht is dat niet wordt geappelleerd aan (een) god, maar aan de werken van God. Hugo de Groot ging daarom eens zover om te zeggen dat het natuurrecht zelfs zou bestaan als er geen god was. Vanuit theïstische hoek werd hierop uiteraard gereageerd met het argument dat er geen natuur zou zijn, als er geen God was. Dit impliceert dat niet alleen het bestaan van de natuur, maar ook van dat van het natuurrecht afhankelijk is van het bestaan van God.

Gesteld kan worden dat Plato de eerste was die zich met het natuurrecht bezighield. Plato's idee van de natuurlijke orde van de wereld bracht een onderscheid met zich mee tussen schapen (het volk) en herders (de filosoof-koningen). Toch begon het natuurrecht eigenlijk pas echt met Aristoteles. Diens biologische werken waren al zeer teleologisch georiënteerd, dat wil zeggen dat hij ervan uitging dat alles in de natuur gericht was op een doel. Dit doel werd door alles in de natuur vanzelf vervuld, behalve door de mens. Een terugkerend thema in zijn werken is dan ook de *rerum natura*, de aard der dingen. Het was zijn overtuiging dat mens met de rede was begiftigd om te onderzoeken wat natuurlijk voor hem was. Hoewel Plato en Aristoteles vaak in één adem worden genoemd, is er een belangrijk verschil tussen deze beiden, wat met betrekking tot het natuurrecht goed zichtbaar is. Plato plaatste ideeën in een transcendent werkelijkheid - die niet met de zintuigen kenbaar was en die een tegenstelling vormde met de zintuiglijk waarneembare wereld - en die buiten de dingen lag, terwijl Aristoteles juist dacht dat de ideeën *in* de dingen beston-

den. Volgens Plato waren dingen daarom afspiegelingen van ideeën, terwijl ze volgens Aristoteles juist als een immanente streefkracht in de dingen besloten lagen - eenvoudiger gezegd: in de appelpit ligt het idee van de appelboom al besloten.

Met name Aristoteles' ideeën werden in de Middeleeuwen door Thomas van Aquino als uitgangspunt genomen. Ook Thomas' theorieën over natuurrecht zijn teleologisch. Bovendien geeft hij aan dat er een bedoeling achter deze teleologie zit. Het kan niet zo zijn, zo redeneerde hij, dat een ordening die zo doelmatig is zonder schepper is. Thomas geloofde dat het goddelijke plan in de dingen besloten lag en dat de mens de enige is die dit plan kent, of althans weet dat er een plan is. Thomas dacht in wetmatigheden en sprak van de *inclinatio naturalis*, de natuurlijke neiging die maakte dat dingen in de natuur deden wat ze deden. Doordat hij beschikt over de rede neemt de mens een bijzondere positie in. Voor de mens geldt dan ook niet de *inclinatio naturalis*, maar de *lex naturalis*. In tegenstelling tot de rest van de natuur heeft de mens een keuze voor wat betreft zijn gedrag. Als gevolg daarvan kan hij ervoor kiezen om de natuurwetten te overtreden. Daarom is vanuit natuurrechtelijk perspectief de conclusie niet gerechtvaardigd dat de veelvormigheid van menselijk gedrag betekent dat er geen universele wetten zijn. Zoals hierboven werd gezegd, veronderstelt het natuurrecht een objectieve universele morele orde en is het niet afhankelijk van menselijke afspraken. Deze orde is daarmee ook hoger dan die menselijke afspraken. Hieruit volgt dat natuurrecht niet aan kracht verliest, wanneer er wetten zijn die er mee in strijd zijn: in geval van conflicten tussen positief recht en natuurrecht prevaleert het laatste.

Door de eeuwen heen zijn er aanhangers van het natuurrecht gebleven. In het scholasticisme, de filosofische beweging die meende dat kennis een gesloten systeem vormde en die, hoewel ze vooral theïstische denkers bestudeerde, ook Aristoteles omarmde, waren er veel aanhangers van te vinden. Het is daarom niet verwonderlijk dat het natuurrecht een studieobject voor hen was. Ook Spinoza, Leibniz, Rousseau en de al genoemde Hugo de Groot namen het bestaan ervan aan zij het a) op een andere grondslag en b) met een andere inhoud. Het natuurrecht is overigens niet altijd even po-

pulair geweest, maar er is een duidelijke neergang waar te nemen aan het einde van de 19e eeuw met de komst van het positivisme dat hierna zal worden besproken. De belangstelling voor het natuurrecht neemt thans weer toe.

POSITIVISME

Aan het einde van de 19e eeuw was er veel discussie over de scheiding tussen *Sein* en *Sollen*. Er werd gedacht dat waarheid alleen herleidbaar was uit het *Sein*, met gebruikmaking van de natuurwetenschappelijke methodes. Alleen wetenschap kan kennis over de wereld verschaffen, zo was de heersende opvatting. Daarmee werden alle religieuze en metafysische verklaringen van menselijke ervaringen van de hand gewezen. Het *Sollen* werd daardoor afgedaan als verzinsel, onder anderen door de neokantianen Simmel en Max Weber. De grondlegger van het positivisme is August Comte die geloofde dat alle kennis relatief was. 'Alles is relatief - dat is het enige wat absoluut is', zo stelde hij. Overigens is dit een manier van redeneren die we ook bij het cultuurrelativisme en bij het historisme zullen tegenkomen. Alles is relatief, behalve die uitspraak zelf. De positivisten vellen daarmee een oordeel wat alles ter wereld en daarbuiten omvat, behalve hun eigen theorie. Comte beweerde dat de mens - niet God - de waarden bepaalde waaronder hij leefde. De mens is daarom vrij om de wereld naar eigen believen te veranderen. Hoewel Comte natuurlijk niet in God geloofde, geloofde hij in de heiligheid van de mensheid. Hij beschouwde zichzelf zelfs als de hogepriester van de mensheid. Comte was ervan overtuigd dat de maatschappij langzaam zou evolueren in een sociologische (een woord dat hij introduceerde) apotheose die gelijkenis vertoonde met het hierboven genoemde Platoonse ideaal van een despotie van filosofen.

Het moge duidelijk zijn dat er binnen het positivisme geen plaats is voor het natuurrecht. Daarbij immers wordt geappelleerd aan iets waarvan het bestaan door positivisten wordt ontkend. De tak van het positivisme die zich met het recht bezighoudt, is het rechtspositivisme, waarin het natuurrecht expliciet wordt afgewezen. Een belangrijk exponent van deze stroming is Hans Kelsen. Hij heeft drie hoofdargumenten tegen het natuurrecht. Ten eerste meende hij - en met hem de andere

rechtspositivisten - dat uit feitelijke verhoudingen geen normen kunnen worden afgeleid. 'Is' kan nooit 'Zou moeten' worden, zo meent hij. Wie dit wel doet, maakt zich volgens hem schuldig aan de zogeheten 'naturalistische drogreden' die inhoudt dat uit twee feitelijke premissen een normatieve conclusie wordt getrokken, oftewel dat uit feiten normen worden afgeleid. Ten tweede had hij bezwaar tegen de lege formules die hij de natuurrecht-aanhangers verweet. Een opvatting als dat het rechtvaardig is dat ieder het 'zijne' krijgt, blijft betekenisloos, zolang niet duidelijk is wat de betekenis van dat 'zijne' is. Het is te vaag om als handvat te dienen voor een maatschappelijke ordening en kan naar believen worden geïnterpreteerd. Ten derde stelde Kelsen dat de geschiedenis uitwijst dat er geen consensus bestaat over wat juist is. Het uitspreken van waardeoordelen is uit den boze, zo vond hij en dat is precies wat gebeurt, wanneer uitspraken met een absolute pretentie worden gedaan omtrent goed en kwaad. Daarmee stond hij dus eigenlijk op het standpunt van Weber en de neokantianen.

Het positivisme is nog steeds invloedrijk. Het is een van de stromingen geweest die ervoor hebben gezorgd dat het paradigma van kennis dat we tegenwoordig hebben natuurwetenschappelijk is. Het komt erop neer dat alleen datgene waar is wat we met onze zintuigen kunnen waarnemen. Al het andere wordt als verzinsel afgedaan.

CULTUURRELATIVISME

Het cultuurrelativisme heeft diepe wortels. De eerste van wie bekend is dat hij zich met deze problematiek bezighield was Herodotus die leefde van 485 tot 425 voor Christus en die dus nog vóór Plato werd geboren. Net als voor het natuurrecht geldt voor het cultuurrelativisme dat de term niet zo oud is als het verschijnsel zelf. Tijdens zijn vele reizen werd Herodotus, die wel de vader van de geschiedenis wordt genoemd, vaak geconfronteerd met de verschillende gewoonten en zeden in de landen die hij bezocht. Het viel hem op dat al die landen etnocentrisch waren en dus geloofden dat hun opvattingen de (enige) juiste waren. De culturen van alle andere landen werden daardoor natuurlijk inferieur geacht aan de eigen cultuur. De Perzen bijvoorbeeld geloofden dat hun cultuur de beste was; dat die van de aan hun rijk grenzende landen de op een na beste was; die van de daaraan grenzende

landen de op twee na beste, etc.³ Aangezien andere culturen een soortgelijke redenering volgen, begon Herodotus zich af te vragen wie nu gelijk had. Daartoe probeerde hij te achterhalen wat goed en slecht aan elk van hen was en om daaruit te leren over goed en kwaad in het algemeen.

Op dit punt bestaat een fundamenteel verschil tussen Herodotus en de moderne cultuurrelativisten. Terwijl Herodotus uit de verschillende culturen die hij tegenkwam wilde destilleren wat goed was en wat niet en zijn ideeën over goed en kwaad verder wilde ontwikkelen, maken de woorden *goed* en *kwaad* niet eens deel uit van de woordenschat van de moderne cultuurrelativisten. Laatstgenoemden willen elke cultuur met evenveel respect bejegenen. De oorzaak van het verschil tussen Herodotus en de cultuurrelativisten is dat Herodotus in waarheid geloofde - getuige het feit dat hij appelleert aan cultuuronafhankelijk goed en kwaad - en de cultuurrelativisten niet. Dat ontkennen van de waarheid is iets wat betrekkelijk nieuw is. In de loop des tijds zijn er altijd denkers geweest die geloofden dat de mens geen toegang had tot de waarheid, meestal aangeduid als skeptici.⁴ Maar eigenlijk is er tot Nietzsche niemand geweest die ontkende dat er waarheid bestond. Bij de Sofisten bestond nimmer twijfel over het feit dat er zo iets als Waarheid bestond; wel achtte men het wezenlijk betwistbaar dat wij als mensen die Waarheid zouden kunnen kennen.⁵ Zij zijn als de figuren in Plato's grot⁶ die zich weliswaar uit de ketenen hebben bevrijd, maar die weigeren de lange tocht naar boven te maken. Voor de postmodernist is dit alles construct: de grot, de mensen, de ketenen, alles is fictie. De uiterste consequentie hiervan is dat zelfs wijzelf als construct en daarom niet-essentieel kunnen worden afgedaan. Beide kanten van Immanuel Kants vergelijking tussen de *Welt an sich* (de wereld zoals hij werkelijk is) en de *Welt für uns* (de wereld zoals hij voor ons is) zijn dus wezenlijk betwistbaar: de *Welt an sich* is geen onkenbaar feit, maar een onkenbaar construct; de *Welt für uns* echter is evenzeer een construct. Het idee dat wij daarover iets wezenlijks zouden kunnen zeggen, is voor de postmodernist lachwekkend. Als gevolg daarvan is de waarheid voor de cultuurrelativisten niet - zoals voor de skeptici - een onkenbaar feit, maar een onkenbaar construct. De combinatie van de ontegenzeggelijk grote variatie van normen en zeden die in ver-

schillende culturen kan worden aangetroffen enerzijds en een afwijzing van de mogelijkheid van het appelleren aan iets hogers dan conventie - oftewel collectieve subjectieve afspraken - anderzijds, leidt onvermijdelijk tot de conclusie dat alle culturen gelijk zijn. Aangezien cultuurrelativisten door het ontkennen van waarheid ontkennen dat een bepaalde cultuur een waardeoordeel over een andere mag uitspreken, zijn hun weergaven van verschillende culturen descriptief in plaats van prescriptief - ze beschrijven, maar spreken geen waardeoordelen uit. Op één na dan: dat het verkeerd om waardeoordelen uit te spreken. Net als de positivisten geloven de cultuurrelativisten dat alles relatief is, maar net als de positivisten ook geloven ze dat dit een absoluut gegeven is. Overigens betreffen besprekingen van cultuurrelativisten vooral de voor hen contemporaine culturen; culturen uit het verleden vallen onder het terrein van het historisme, ook wel historisch relativisme, dat nu kort zal worden besproken.

HISTORISME

Het historisme vertoont grote gelijkenis met het cultuurrelativisme. In de betekenis waarin het hier wordt gebruikt, wordt het ook wel 'conventionalisme' genoemd. Maar waar cultuurrelativisten zich zoals gezegd bezighouden met de culturen die bestaan op het moment dat zij ze bestuderen, onderzoeken historisten culturen uit het verleden. Daarom zou kunnen worden gesteld dat cultuurrelativisme horizontaal relativisme is en historisme verticaal relativisme. Evenals in het cultuurrelativisme staat de notie centraal dat de verscheidenheid aan gedragingen, zeden en normen uit het verleden het ontoelaatbaar maakt om waardeoordelen uit te spreken. Als de parallel met het cultuurrelativisme wordt doorgetrokken, zou kunnen worden gezegd dat cultuurrelativisten tegenstanders zijn van de proclamatie van transculturele normen, terwijl historisten zich keren tegen transhistorische normen. Maar een echte relativist is zowel tegen de verkondiging van transculturele als transhistorische normen. Elke tijd heeft zijn eigen normen, zo redeneert de historicist, en als iets in een bepaalde periode gebeurde, past het blijkbaar in die tijd. Elk verschijnsel moet dan volgens hen worden bekeken met inachtneming van de tijd waarin het plaats had.

Het zal, gezien het relativistische klimaat, weinig ver-

bazing wekken dat ook het historisme stroming tegenwoordig populariteit geniet. Het niet uitspreken van waardeoordelen lijkt te worden gezien als het hoogst haalbare in termen van tolerantie, ruimdenkendheid en bescheidenheid en met name het voorkomen van totalitarisme.

EEN VERGELIJKING

Zoals we hierboven hebben gezien, is het centrale twistpunt tussen aanhangers van het natuurrecht enerzijds en die van het positivisme, het cultuurrelativisme en het historisme anderzijds het al dan niet bestaan van een objectieve morele orde.⁷ Het verwijt dat aan de natuurrecht-aanhangers wordt gemaakt, is dat zij in het vage laten waaruit dat natuurrecht bestaat. Dat is in die zin niet zo vreemd dat het natuurlijk veel gemakkelijker is om aan te tonen hoe dingen zijn dan hoe ze zouden moeten zijn.

Als keninstrument van het natuurrecht is altijd de rede genoemd. Door zijn ratio zou de mens in staat zijn toegang te hebben tot kennis over goed en kwaad. Volgens Thomas bestond er daardoor voor de mens een zekere rationele autonomie, omdat hij voor wat betreft de basale kennis van goed en kwaad niet afhankelijk was van de christelijke openbaring. Dit verschijnsel duidde Thomas aan met de term *synderesis* - het vermeende natuurlijke, ingeboren vermogen van de menselijke geest om de beginselen van het ethisch en moreel redeneren te kennen.⁸ Het wordt dan gezien als een onfeilbaar, natuurlijk, simpel en onmiddellijk begrip van de eerste morele principes. Daardoor is het niet synoniem met het geweten dat eerder betrekking heeft op specifieke situaties van goed en kwaad, en dat wél feilbaar is.

Tot zover is deze uitleg van wat het natuurrecht vrij abstract. Voor een meer concrete uitwerking lijkt het verstandig om steun te zoeken bij een veelgeprezen 20e-eeuwse natuurrechtsdenker, Leo Strauss. Strauss' beroemdste werk is *Natural Right and History*, een belangrijk politiek-filosofisch werk, waarin hij het verval van het denken in het Westen beschrijft.⁹ Strauss geloofde dat het Westen een rad voor ogen was gedraaid door de moderniteit en dat diende te worden teruggekeerd tot de waarheid. Daartoe was volgens hem een studie van de twee pijlers van de Westerse traditie - *Antike und Abendland*, oftewel de Grieks-Romeinse oudheid en het chris-

tendom - een eerste vereiste. De conclusie lijkt daarom gerechtvaardigd dat de ratio en de Openbaring - het Godsgeloof - de twee manieren zijn om relativisme en nihilisme te vermijden.¹⁰

Het vinden van een absolute fundering voor het bestaan van natuurrecht lijkt bijna een illusie. Het is zelfs de vraag, of bewijs van iets als natuurrecht überhaupt te geven is. In deze tijd, die zo door de natuurwetenschappen wordt gedomineerd, valt niet in te zien hoe het bewijs van iets kan worden gegeven wat niet met de zintuigen waarneembaar is. Dat geldt voor het natuurrecht, maar bijvoorbeeld eveneens voor God. Dat is dan ook wel de zwakte van het natuurrechtelijk, perspectief; veel van de belangrijkste zaken in het leven zijn niet zintuiglijk waarneembaar - liefde, aandacht, veiligheid, vriendschap et cetera: dit alles valt buiten het bereik van een natuurwetenschappelijke benadering. Toegegeven, ook zonder de handicap van de natuurwetenschappen is het natuurrecht moeilijk aantoonbaar: het ligt in de aard van de materie dat het zeer moeilijk, zo niet onmogelijk is om tegenstanders volledig te overtuigen. Maar dan wordt een eventuele bewijsvoering die niet zintuiglijk waarneembaar is tenminste niet automatisch naar het rijk der fabelen verwezen.

Strauss leidt het bestaan van natuurrecht uiteindelijk af uit 'the evidence of those simple experiences regarding right and wrong which are at the bottom of the contention that there is a natural right.' Dit komt op hetzelfde neer als Thomas' *synderesis*. In het dagelijks taalgebruik wordt dit verschijnsel aangeduid met de term *gezond verstand*. Zoals J. Budziszewski het formuleert: '[t]here are some moral truths that we all really know - truths a normal human being is unable not to know.'¹¹ Aldus beschouwd lijkt het te gaan om kennis die we allemaal hebben, die ons verenigt met betrekking tot de principes van goed en kwaad, hoe divers ook overigens onze opvattingen mogen zijn.

Het bestaan van natuurrecht is inzichtelijker te maken door te kijken naar de implicaties van de afwijzing ervan. In de inleiding van *Natural Right and History* houdt Strauss meteen een krachtig pleidooi voor natuurrecht:

'Nevertheless, the need for natural right is as evident today as it has been for centuries and millennia. To reject natural right is tantamount to saying that all right is posi-

tive right, and this means that what is right is determined exclusively by the legislators and the courts of the various countries.¹²

Hiertegen is weinig in te brengen. Het is van tweeën één: ofwel alles wat in de wet staat is juist, wat het ook is, ofwel er is iets hogers waaraan kan worden geappelleerd. Strauss geeft aan dat sommigen hierop reageren met de opmerking dat hetgeen waaraan ze dan appelleren waarschijnlijk het ideaal is van de maatschappij waarin ze leven. Maar dit plaatst ze voor hetzelfde probleem. Immers, het impliceert dat het ideaal van een maatschappij per definitie boven kritiek verheven is. Strauss noemt het voorbeeld van een beschaving van kannibalen. Als principes voldoende worden gerechtvaardigd door het feit dat ze worden geaccepteerd door een gemeenschap van mensen, zijn de principes van het kannibalisme net zo verdedigbaar als die van een beschaafde gemeenschap van mensen, zo legt Strauss uit. Vanuit een dergelijk perspectief kunnen de principes van het kannibalisme niet zomaar terzijde worden geschoven. Dan is het, zo legt Strauss uit, alleen maar gewoonte en zelfgenoegzaamheid die ervoor zorgen dat onze beschaving niet in kannibalisme vervalt. Vervolgens merkt Strauss terecht op dat het feit dat we in staat zijn om een kritische houding aan te nemen ten opzichte van het ideaal van onze maatschappij aangeeft dat er tenminste iets in ons is wat niet volledig in slavernij is aan onze maatschappij. Hieruit volgt volgens hem dat we verplicht zijn om te zoeken naar iets waaraan we kunnen appelleren, iets dat ons in staat stelt de idealen van onze eigen en van andere maatschappijen te beoordelen. Strauss formuleert het als volgt:

'That standard cannot be found in the needs of the various societies, for the societies and their parts have many needs that conflict with one another: the problem of priorities arises. This problem cannot be solved in a rational manner if we do not have a standard with reference to which we can distinguish between genuine needs and fancied needs and discern the hierarchy of the various types of genuine needs. The problem posed by the conflicting needs cannot be solved if we do not possess knowledge of natural right.'

De huidige populariteit van het positivisme, waarvan de aanhangers een zoektocht als die beschreven in het bovenstaande citaat als zinloos beschouwen, kan mogelijk worden verklaard door de populariteit van het contractdenken. Iets als het huwelijk bijvoorbeeld, dat sinds de ochtendstond van de beschaving in een of andere vorm heeft bestaan, is altijd wel gezien als een band tussen twee mensen die in ieder geval meer was dan een eenvoudige afspraak. Tegenwoordig is deze eventuele mystiek die aan het huwelijk was verbonden voor de meeste mensen goeddeels verdwenen. Wat ervoor in de plaats is gekomen is de gedachte dat het een contract is als elk ander, dat door *consenting adults* naar believen kan worden opgezegd, op zo goed als dezelfde wijze als waarop bijvoorbeeld een huurovereenkomst wordt beëindigd. Aangezien de *communis opinio* is dat er geen waarheid is en dat dientengevolge niemands oordeel van meer waarde is dan dat van een ander, moet de slotsom luiden dat er geen hoger goed is dan een afspraak waarbij zoveel mogelijk mensen instemmen. Aan deze gedachte lijkt een vergissing ten grondslag te liggen. Het in het Romeinse recht verankerde *pacta sunt servanda*¹³, dat wil zeggen de regel dat verdragen en overeenkomsten moeten worden nagekomen, is zonder meer van groot belang voor een maatschappij. Maar hier moet een onderscheid worden gemaakt tussen de dingen die verkeerd zijn, omdat ze tegen een afspraak indruisen en de dingen die verkeerd zijn en waarover afspraken zijn gemaakt. Natuurrecht ziet op de laatste variant. Bij sommige zaken is het niet zo dat ze enkel verkeerd zijn, omdat we er afspraken over hebben gemaakt. Integendeel, omdat ze verkeerd zijn, zijn er afspraken gemaakt om te voorkomen dat mensen zich er schuldig aan maken. Daarmee zijn we dan weer uitgekomen bij het hierboven genoemde onderscheid tussen natuur en conventie. Het gaat er dus om welke zaken op zichzelf slecht zijn en daardoor onafhankelijk van conventie gelden en welke wél door middel van conventies zijn totstandgekomen.

Sommige zaken, zoals nationaliteit en de wettigheid van een kind, zijn vrij duidelijk conventioneel. Andere - en dit zijn dan zaken die in het natuurrecht worden veroordeeld -, zoals verkrachting, zinloos geweld, incest en de gruwelen uit de Tweede Wereldoorlog, hebben niet dit conventionele karakter. Ze zijn gewoon slecht. Niet

omdat ze zijn afgesproken, maar omdat er geen normaal mens is die zou wensen dat ze hem zouden overkomen. De regel 'Wat gij niet wilt dat u geschiedt, doe dat ook een ander niet', is er bij uitstek een die door het natuurrecht worden onderschreven.

Het ontkennen van iets hogers dan menselijke afspraken en er dus geen waardeoordelen over uitspreken, leidt ertoe dat alles moet kunnen. Degenen die het bestaan van natuurrecht ontkennen, zouden er als ze hun eigen redenering volgen geen moeite mee hebben bijvoorbeeld verkrachting volgens de geëigende procedures uit het Wetboek van Strafrecht zou worden verwijderd. Thomas Hobbes bijvoorbeeld deinsde er niet voor terug om deze radicale positivistische positie op de meest kernachtige manier te verantwoorden: 'All positive law is just.' Het moge zo zijn dat voorbeelden als het zoëven genoemde extreem zijn, ze zijn niet denkbeeldig.

Wat als de grootste verworvenheid van de moderne tijd geldt, namelijk het taboe verklaren van waardeoordeelen, is het ergste wat in een maatschappij kan gebeuren. Er is nog nooit een succesvolle maatschappij geweest die het kon stellen zonder morele absolute. Zoals Allan Bloom het formuleert: 'Science's latest attempt to grasp the situation - cultural relativism, historicism, the fact-value distinction - are the suicide of science.' Deze drie zijn in het voorgaande besproken. Het begint er steeds meer op te lijken dat de wetenschap mensen tot robots kan maken. Allan Bloom viel dit al op aan zijn studenten. Als ze werden geconfronteerd met iets als overspel (zelfs wanneer het henzelf was overkomen), zeiden ze eenvoudigweg dat het niet erg was, zolang er maar wilsovereenstemming was tussen de overspelige en degene met wie hij of zij dit overspel bedreef. Door afspraken die tussen twee volwassen individuen met wilsovereenstemming worden gesloten als zaligmakend te beschouwen, wordt volkomen voorbijgegaan aan de inhoud van die afspraken die per definitie goed wordt geacht.

Met dit alles moet niet worden vergeten wat de essentie is van het natuurrecht. Natuurrecht gaat niet over regels. Geen enkele gedraging is absoluut goed of slecht. Het gaat altijd om de zielsgesteldheid waaruit de gedraging voortkomt. De kern van het natuurrecht wordt daarmee gevormd door de deugdenleer die teruggaat op Plato, Aristoteles, Cicero, Seneca, Thomas en Augustinus.

De deugdenleer betreft zaken die we eigenlijk allemaal wel weten, maar waarvoor we vaak ziende blind zijn. Gezond verstand is het keninstrument van de deugzaamheid. Dit gezonde verstand, dat door de moderne wetenschappen worden weggedefinieerd als een *figment of the imagination*, dient te worden geraadpleegd om te ontsnappen aan de moderniteit die probeert er alle betekenissen te ontnemen. De oplossing voor de tegenwoordige morele problemen lijkt te liggen in een herbezinning op de grondslagen van onze beschaving - in een zoektocht naar de kennis die ons in het hart is gegrift - zoals Paulus het omschreef.

NOTEN

1. John A. Hallowell, *The Decline of Liberalism as an Ideology, with Particular Reference to German politico-legal Thought*, Rubener and co., London 1946.
2. De reden dat de procedure niet alleen geen voldoende, maar zelfs geen noodzakelijke voorwaarde is, is dat procedures per definitie menselijke afspraken zijn en de waarheden en waarden, waarover Hallowell spreekt, niet. Deze vormen een morele orde die onafhankelijk is van menselijke afspraken en zijn kenbaar d.m.v. de rede, zo stelt Hallowell in navolging van Cicero.
3. Allan Bloom, *The Closing of the American Mind. How Higher Education has failed Democracy and impoverished the Souls of Today's Students*, Simon & Schuster, New York, p.36.
4. Deze zienswijze is dus ogenschijnlijk geenszins nieuw, maar het valt te betwijfelen of het relativisme ooit zoveel aanhang heeft gekend als vandaag de dag. De belangrijkste voorlopers van het relativisme zijn te vinden in de tijd van Plato. Deze had te maken met de Sofisten die ervan overtuigd waren dat de mens niet in staat was waarheid te bereiken. Toch lijkt het meest waarschijnlijk dat de oorzaak te vinden is in het tijdperk van de Verlichting en de Romantiek.
5. De aard van het skepticisme is dus in de loop der tijd sterk veranderd. Zie hierover: Simon Blachburn, *The Oxford Dictionary of Philosophy*, Oxford 1996, p.340, waar, kort gezegd, te lezen is dat het klassieke skepticisme ervan uitging dat mensen de waarheid niet konden bereiken, terwijl het moderne skepticisme

ontkent dat er überhaupt waarheid is en daarmee ontkent dat wij ware, niet-subjectieve uitspraken kunnen doen.

6. Plato, *Politeia*, 514a-517b, 532b, 539e.
7. In de onderstaande vergelijking tussen het natuurrechtsdenken en de drie andere besproken stromingen zal aan de laatste worden gerefereerd als relativisme. Dit lijkt niet problematisch te zijn, aangezien het relativisme inherent is aan zowel positivisme, cultuurrelativisme als historicisme en zij alledrie worden gekenmerkt door hun overtuiging dat er geen waarheid is.
8. Hoewel deze term wordt teruggevoerd tot Aristoteles, is hij in de moderne wereld geïntroduceerd door St. Jerome, wiens *scilla conscientiae* (glimp van het geweten) vaak werd gebruikt in het moderne scholasticism

9. Leo Strauss, *Natural Right and History*, The University of Chicago Press, Chicago 1965.

10. Hierbij moet worden aangetekend dat Strauss de ratio en de Openbaring onverenigbaar achtte. Voor hem moest worden gekozen voor het een of het ander. Dit is opvallend, omdat er meer parallellen lijken te zijn tussen de Grieks-Romeinse oudheid en het christendom dan principiële verschillen.

11. J. Budziszewski, 'Natural born lawyers', in: *Weekly Standard*, Vol.5, nr.14.

12. Strauss, *op.cit.*, p.12.

13. *Digesten*, 2.14.7.7

Mr. R.G.Th. van Wissen is werkzaam als jurist en is hoofdredacteur van de website www.conservatismeweb.com, de grootste bron van informatie over het conservatisme in Nederland. Hij wenst prof.mr.dr. P.B. Cliteur en prof.dr. A.A.M. Kinning te danken voor hun suggesties en aanvullingen.

D.N.P.P.

ONDERNEMERSGEDRAG

KLAAS GROENVELD



Toen ik eind jaren zestig mocht genieten van colleges bedrijfseconomie aan de Rijksuniversiteit Groningen, werd mij snel duidelijk gemaakt dat ondernemingen niet streven naar een maximale winst, maar naar continuïteit. In modern jargon: het doel is een *duurzame* ontwikkeling, gewin op korte termijn staat op gespannen voet met het langdurig overleven van een onderneming.

De colleges algemene economie (micro-economie) leerden iets anders: economische subjecten streven naar maximalisatie van het nut en ondernemingen naar maximalisatie van de winst.

Is hier sprake van een tegenstelling? Is de visie van algemeen economen tegengesteld aan die van bedrijfs-economen? Behelst de stelling van de bedrijfseconomen een normatief oordeel, of verwoordt men een empirisch feit? En wat is de betekenis van het streven naar continuïteit? Duurzaamheid wordt beïnvloed door van alles en nog wat. Van belang is bijvoorbeeld dat de opbrengsten de kosten meer dan overtreffen. Er moet dus winst worden gemaakt en liefst zoveel mogelijk. Zo gezien is de tegenstelling dus maar schijn. Daarbij komt dat de algemeen economen met winstmaximalisatie in de regel maximalisatie op de lange termijn bedoelen.

Tot deze reflectie op de theorie van het ondernemersgedrag werd ik geprikkeld na kennisneming van een VNO-NCW publicatie over *Visies op maatschappelijk verantwoord ondernemen*. Eigenlijk is de discussie over maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) niet veel anders dan de discussie tussen bedrijfseconomen en algemeen economen in de jaren zestig. MVO is een voorwaarde voor de continuïteit van de onderneming en

spoort dus zeer wel met maximalisatie van de winst op lange termijn. Anders gezegd: de *shareholders* zijn op lange termijn gebaat met ondernemersgedrag, waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van meerdere *stakeholders*. Zonder maatschappelijke acceptatie zal een onderneming geen lang leven hebben. De consument laat zich bij zijn gedrag mede leiden door het maatschappelijk imago van de producenten. Daarnaast weet de manager van een onderneming dat continuïteit op lange termijn wel betekent dat men moet overleven op korte termijn. Zonder rendement op korte termijn geen duurzaamheid.

De indruk ontstaat dus dat met het gepraat over MVO eerdere discussies over (wenselijk) ondernemersgedrag worden herhaald. In het verlengde hiervan ligt het debat over de wenselijke aard van het kapitalisme. Michel Albert verwoordt in zijn *Capitalisme contre Capitalisme* het onderscheid tussen een continentaal en een Angelsaksisch kapitalisme. In de continentale variant zou de ondernemer gericht zijn op continuïteit, op MVO en op de belangen van meerdere *stakeholders* (*stakeholders economy*). Angelsaksische ondernemers (Groot-Brittannië en de Verenigde Staten) zouden daarentegen meer uit zijn op winst op korte termijn en gericht zijn op de belangen van de aandeelhouders (*shareholders economy*). Gezien het bovenstaande is het de vraag, of deze tegenstelling niet een te absoluut karakter heeft. Ook *shareholders* hebben er belang bij dat rekening wordt gehouden met de belangen van de *stakeholders*. MVO dient het winststreven op lange termijn. Maar dat weten ondernemers al heel lang.

Dr. K. Groenveld is directeur van de Teldersstichting en lid van de kernredactie van Liberaal Reveil.

OLYMPISCHE PRESTATIES

HANS DIJKSTAL



Globalisering, moderne technologie en vrijhandel worden veelal gepresenteerd als heuse gevaren. VVD-leider Dijkstal stelt in het nu volgende artikel dat zij juist garant staan voor vooruitgang en menselijke emancipatie en dat zij derhalve eerder positief moeten worden beoordeeld. Niet alleen het Westen profiteert van deze ontwikkelingen; zij bieden ook de ontwikkelingslanden grote kansen. Het verdwijnen van de diverse handelsbarrières is voor hun toekomst veel relevanter dan het ontvangen van ontwikkelingshulp. Van groot belang is echter wel dat de relatie tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten verbetert en zij erin zullen slagen gezamenlijk een liberaal wereldhandelssysteem met goede, bindende spelregels uit te dragen.

OLYMPISCHE ONGELIJKHEID

Waarom spreken sommigen zorgelijk over 'Globalisering' en niet over 'Olympisering'? Over het feit dat sport ongelijkheid bevordert? Over de kleine groep bevoorrechten die verder, hoger en sneller gaat dan anderen? In Sydney werden met brede instemming vele records verbeterd. Maar hierdoor groeit wel de ongelijkheid. Het verschil tussen iemand die normaal zijn schoolslag beheerst en een Olympisch zwemmer is de afgelopen 100 jaar alleen maar groter geworden. De afstand tussen de elite en de onderkant groeit. Waarom is dat geen politiek thema? Omdat evident is dat de topprestaties van een keurselectie niet ten koste gaan van ontwikkeling van anderen. Maar pas op wanneer we het woord 'sport' vervangen door 'economie' en 'Olympische Spelen' door 'globalisering'. Dan bevinden we ons in het hart van een actuele politieke discussie.

GLOBALONEY

Globalisering is een emotioneel onderwerp dat uiterste

reacties oproept. De bekende econoom Paul Krugman stelt terecht dat de effecten sterk worden overdreven door de politiek-ideologische tegenpolen. Linkse bezwaren vat Krugman als volgt kernachtig samen: '(..) the global marketplace [...] epitomizes what they dislike about markets in general: the fact that nobody is in charge.' En rechts gebruikt globalisering door: '[...] to argue that business can no longer be expected to meet any social obligations.' Krugman noemt het 'Globaloney', dat is: 'gaseous talk about geopolitics'.¹

Ik voel me in geen van beide kampen thuis en wil me niet overgeven aan *Globaloney*. Onze politieke opdracht is de feiten onder ogen te zien en van daaruit te werken aan de wereld die wij wensen: vrije mensen in een democratische rechtstaat, profiterend van de kansen die de onzichtbare hand van het marktmechanisme biedt. Dat is de drieslag, waarin we ons onderscheiden: de individuele vrije mens, de democratische rechtstaat en het vertrouwen in spontane processen.

GLOBALISERING

Globalisering staat niet voor het eerst ter discussie. Laten we teruggaan in de tijd, naar 1870. Toen stond de wereld voor de eerste golf van mondialisering. Wereldhandel en grensoverschrijdende investeringen namen fors toe. De techniek droeg daar flink aan bij. Ook toen leek de wereld in snel tempo veel kleiner te worden. Verbindingen werden sneller en goedkoper. Voor de scheepslading tarwe die in 1901 uit Liverpool in New York arriveerde, werd 1/7 van het tarief gerekend dan 25 jaar daarvoor. In 1930 moest een telefoontje van drie minuten tussen New York en Europa nog (omgerekend) \$250 opbrengen. Tien jaar geleden kostte datzelfde gesprek \$3,31. Tegenwoordig e-mailen we in fracties van seconden en tegen geringe lokale kosten tussen Noord-Amerika en Europa.²

De gehele 20e eeuw kenmerkte zich door ongeken-

de inkomensgroei, maar iedereen weet dat die groei zich niet in alle landen voordeed. Het rijkste kwart van de wereld zag het inkomen verzesvoudigen, het armste kwart verdrievoudigen. Een 'Olympische prestatie' naar mijn mening. Kijken we naar de 'Human Development Indicators' van de VN, dan wordt duidelijk dat de armste landen van nu beter af zijn dan de rijkste landen in 1870, toen de wereld aan het begin van globalisering stond.³ En daarom is die vergelijking met Olympische topsport terecht. De vooruitgang van de winnaars staat de prestaties van anderen niet in de weg. Integendeel, in de slipstream van de koplopers wordt iedereen meegenomen naar betere prestaties.

Nobelprijswinnaar professor Robert W. Fogel publiceerde onlangs een studie, waarin hij aantoonde dat vrije handel en economie in een democratische samenleving het lot van allen verbetert. Hij rekent af met de bewering dat de economisch groei de afgelopen eeuw vooral ten goede is gekomen aan enkelen en voorbij is gegaan aan velen. In de Westerse geïndustrialiseerde wereld, bakermat van het democratisch kapitalisme, zijn de (voormalig) armen de grote winnaars van de technologische en economische vooruitgang in de 20e eeuw. Fogel schrijft: 'In every measure that we have bearing on the standard of living, such as real income, homelessness, life expectancy and height, the gains of the lower classes have been far greater than those experienced by the population as a whole, whose overall standard of living has also improved.'⁴

DE DERDE WEG EN DE POSITIE VAN LIBERALEN IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

De wereld wordt liberaler onder onze ogen. De nieuwe techniek voor informatie en communicatie ondersteunt de vrijmaking van het individu, bevordert de internationale verwevenheid van economieën en ze maakt de marktprocessen van vraag & aanbod transparanter.

Sinds de Val van de Muur heeft de liberale markteconomie geen ideologische concurrentie meer. De aantoonbare averechtse effecten van bureaucratische overregulering, marktversturende interventies en te hoge collectieve lasten brachten socialistische leiders bijeen om zich te beraden op hun politieke positionering - links had ongelijk gekregen. Ze besloten dat een uitweg alleen met zelf-

bewustzijn en zelfverzekerdheid gevonden kan worden. En zelfbewust en zelfverzekerdheid wijst men gezamenlijk de wereld op een zogenaamd nieuw gevonden Derde Weg.

Dat is te prijzen. Maar het is slechts een deel van het verhaal over de 20e eeuwse politiek. Jarenlang werd de werkelijkheid genegeerd. De Franse premier Jospin zegt nu: 'De superioriteit van de markt boven centrale sturing is evident.'⁵ Maar als het zo evident is, waarom verkozen socialistische overheidsregulering dan zo lang boven marktwerking? Waarom zo lang vijandig tegenover het particulier bedrijfsleven en zo enthousiast over overheidsmolochten? Waarom was eerst het instorten van de bureaucratie, centraal gestuurde economieën nodig, voordat het roer omging? Waarom zo lang gewacht met het promoten van internationale vrijhandel naast ontwikkelingshulp?

Bij de ingang van mijn werkkamer in het parlement hangt een verkiezingsposter van vlak na de Tweede Wereldoorlog. 'Voor den Vrije Handel' staat daar prominent op. Dat zegt het. Liberalen onderscheidden zich van conservatieven en sociaal-democraten. Nu toegeven dat de superioriteit van marktwerking evident is, dient als politieke boetedoening te worden verstaan.

Laten we geen zout in open wonden strooien. De Derde Weg is een ideologische *shortcut* die leidt naar het liberale terrein. Een breed gebied, vol tolerante wegbereiders. Laten we niet vergeten dat liberalen en socialisten beiden erfgenamen zijn van de Franse Revolutie en aanverwante burgerbewegingen die strijden voor verlossing van beknechting en onvrijheid. Liberalen gaan verder, door uit te gaan van de ambities en mogelijkheden van vrije mensen. Daarom pleiten zij voor vrijhandel en globalisering. Dan is protectionisme de verdedigingswal van het eigenbelang - ingegeven door behoudzucht.

In het meest recente *World Development Report* van de Wereldbank staat het duidelijk: 'All countries that have major reductions in income poverty, have made use of international trade.'

Maar het liberale verhaal - met de prominente beeldspraak 'de markt' - is niet louter een economisch leerstuk. Laten we niet vergeten dat één der grondleggers van het liberalisme een moraalfilosoof was. Adam Smith's beroemde beeldspraak - de onzichtbare hand - maakt duidelijk dat individuen in vrije processen hun eigenbe-

lang kunnen nastreven, zonder dat het algemeen belang daar onder lijdt. Spontane, vrije processen leveren niet alleen het beste brood op, maar ook de beste ideeën.

EISEN AAN VRIJE HANDEL

Hiermee komen we op het onderwerp dat regelmatig ter discussie staat: welke eisen moeten en kunnen worden gesteld aan vrijhandel? En daar hoort bij: via welke instanties worden dergelijke eisen afgedwongen en gecontroleerd?

We hebben het dan over eisen aan de arbeidsvoorwaarden die gelden bij de productie van de te importeren goederen. Eisen over de milieuvorwaarden, waaronder de betreffende goederen zijn geproduceerd, geteeld of gevangen. Eisen over de voedselveiligheid van die goederen. De cruciale vraag op de achtergrond is: zijn dergelijke eisen een uiting van vrijhandel of van protectionisme?

Een liberaal kan niet anders dan strijden voor het terugdringen van de traditionele handelsbeperkingen in de vorm van importtarieven en dergelijke. Maar wat betreft het nieuwe type eisen moeten we ons terughoudend opstellen. Lagere loonkosten mogen geen voorwendsel zijn om de goederen te weren. Doelstellingen die een grensoverschrijdende aanpak vergen, kunnen wel doorwerken in de handelspolitiek. Ik denk dan aan milieubeleid. Voor genetisch gemanipuleerd voedsel kun je etikettering eisen, zodat de consument kan weten wat hij in huis haalt. Aan te importeren voedsel mogen kwaliteitseisen worden gesteld, voorzover die van aantoonbaar belang zijn voor de volksgezondheid.

Wanneer bij de import van goederen vaststaat dat bij de productie structureel gebruik wordt gemaakt van kinderarbeid, dan moeten we dat vanzelfsprekend aan de kaak stellen. De landen die het 'Verdrag inzake de Rechten van het Kind' hebben ondertekend, hebben het recht van het kind op onderwijs erkend. De regeringen hebben zich geëngaat om primair onderwijs verplicht te stellen en om verschillende vormen van voortgezet onderwijs voor ieder kind toegankelijk te maken. Maar voorop moet blijven staan dat dergelijke voorwaarden uitzondering en niet de regel moeten zijn.

Dan naar het antwoord op de tweede vraag, over de internationale instanties die zich richten op vrijhandel,

verbetering van arbeidsomstandigheden, borging van voedselveiligheid. Handelsbevordering is het terrein van de Wereldhandelsorganisatie, de WTO. Dat is al lastig genoeg. Voor het bevorderen van arbeidsomstandigheden zijn andere internationale organisaties beter geschikt. Ik denk aan de VN-organisaties als de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). Dat geldt ook voor het bevorderen van *good governance*. Het vermengen van die verschillende discussies is niet in het belang van de nagestreefde doelen, noch in het belang van de mensen om wie het gaat.

RELATIE EU EN VS

De belangrijkste taak op het gebied van handelsbevordering ligt op het Afrikaanse continent. Dat moet het doel van de liberale partijen zijn. Het verdwijnen van barrières is voor ontwikkelingslanden veel belangrijker dan het ontvangen van ontwikkelingshulp. We moeten voor ogen blijven houden dat financiële hulp minder effect sorteert dan het afbreken van handelsbelemmeringen. De eigen kracht van de betreffende ontwikkelingslanden moet maximaal worden gerespecteerd en gestimuleerd.

Twee van de grootste economische machten in de wereld, de VS en de EU, zijn momenteel betrokken bij een aantal handelsconflicten. Een voorbeeld. De Amerikaanse overheid heft belasting op alle goederen die via Amerikaanse havens worden vervoerd, op basis van de waarde van die goederen. Dat geld is bestemd voor het onderhoud van de havens. De export is echter van die heffingen vrijgesteld. Alle geïmporteerde goederen worden belast. De EU stelt, en terecht, dat de VS hiermee de GATT-beginselen schendt.

De handelsconflicten tussen de EU en de VS vragen om oplossingen van formaat. Volgens de VS moet de WTO zich beperken tot liberalisatie van de landbouw, met verdere verbetering van diensten en opening van de markten voor hormoonvlees, biotechnologie etc. De EU wil naast landbouw, industrie en diensten eveneens liberalisatie van overheidsaanbestedingen, intellectueel eigendom en nieuwe onderwerpen als milieu, voedselveiligheid en biotechnologie. Vermindering van landbouwsteun en harmonisering van handelspolitiek zijn noodzakelijke voorwaarden voor het slagen van de aanstaande brede WTO-ronde. Diensten en intellectueel eigendom

schreeuwen om een oplossing.

Het is om verschillende redenen van groot belang dat de relatie tussen Europa en de Verenigde Staten verbetert. In de eerste plaats omdat we dezelfde gemeenschappelijke centrale doelstellingen hebben als het gaat om het bevorderen van democratie, mensenrechten en *the rule of law*. Dat kan versterking van de gezamenlijke inspanningen opleveren. In de tweede plaats zijn de gezamenlijke diplomatieke kracht en de militaire macht onontbeerlijk voor het oplossen van de grote, veiligheidsbedreigende conflicten in de wereld. In de derde plaats vanwege het gemeenschappelijk belang dat we allen hebben bij een liberaal wereldhandelsstelsel met goede, bindende spelregels. De verschillende regeringen moeten er in slagen de WTO-onderhandelingsronden vlot te trekken door actief een nieuwe handelsronde te entameren.

RELATIE EU EN ONTWIKKELINGSLANDEN

Tot slot wil ik een drietal opmerkingen maken over de relatie tussen de EU en ontwikkelingslanden:

- Ten aanzien van de vrijemarkttoegang van producten uit ontwikkelingslanden is tariefvrijheid voor industrieproducten en verdere liberalisering van de handel in landbouwproducten van essentieel belang. De EU en de VS hebben hier beide een zware verantwoordelijkheid. Hoofdprobleem voor ontwikkelingslanden is dat men onvoldoende kan concurreren op de Europese en de wereldmarkt. De ontwikkelingslanden zullen geholpen moeten worden op het gebied van kwaliteit en productiewijze. De aansluiting van ontwikkelingslanden op de wereldmarkt kan worden versneld, wanneer zij voldoen aan gezondheidseisen en kwaliteits- en milieuvoorwaarden.

- Om ontwikkelingslanden te helpen, zal een doorbraak totstand moeten komen in het anti-dumpingbeleid binnen de WTO. De export vanuit ontwikkelingslanden zal moeten groeien. Daarvoor is introductie van de *lesser duty role* binnen de WTO een mogelijkheid.

- De liberalisering van het dienstenverkeer wordt door ontwikkelingslanden nog niet op waarde geschat. De Minst Ontwikkelde Landen hebben de dienstensector nog onvoldoende ontwikkeld en zij nemen te weinig deel aan de WTO-discussies. De ontwikkelde wereld heeft ook hier een enorme verantwoordelijkheid om de ont-

wikkelingswereld te voeden met hun kennis en vaardigheden. ICT ligt ten grondslag aan globalisering. De ICT speelt in de internationale handel een steeds grotere rol. De vooruitgang met behulp van ICT kan en mag door ontwikkelingslanden niet worden gemist.

SLOT

Mijn conclusie kan kort zijn. Globalisering en technologische vooruitgang zijn geen bedreiging. Integendeel. Ze faciliteren en ondersteunen maatschappelijke emancipatie en liberalisering. De moderne Informatie- en Communicatie Technologie bevordert de vrijmaking van mensen, omdat mensen daarmee los van gevestigde belangen en over de grenzen heen kennis kunnen delen. De moderne mondiale economie maakt mensen minder afhankelijk van een selecte groep afnemers van hun producten en (spiegelbeeldig daaraan) minder afhankelijk van een beperkte groep aanbieders van andere producten. Het kan niet anders zijn, dan dat liberalen pleiten voor stimulering van het gebruik van moderne technologie en bevordering van de internationale vrijhandel. De achterblijvers van vandaag zullen daarmee de grootste winnaars van morgen zijn. Niet alleen wanneer ze 'goud' behalen. Maar omdat in de economische competitie hetzelfde geldt als in de Olympische: participeren is het belangrijkste, deelnemen is voor allen het meest winstgevende.

NOTEN

1. P. Krugman, *The Accidental Theorist*, New York 1998.
2. H. Visser, 'Globalisering en de inkomensverdeling', in: *Het Financieele Dagblad*, 14 juli 2000.
3. International Monetary Fund, *Issues Briefs Vol. I*, September 2000.
4. R.W. Fogel, *The Fourth Great Awakening & The Future of Egalitarianism*, Chicago 2000.
5. *Trouw*, 10 november 1999.

H.F. Dijkstal is voorzitter van de VVD-fractie in de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

DE TOEKOMST VAN HET HOGER ONDERWIJS

LEN F.W. DE KLERK



In deze bijdrage wordt uiteengezet dat het zg. 'binaire stelsel', waarbij het wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs als twee verschillende, onafhankelijk van elkaar opererende systemen in één wet zijn ondergebracht, langzaam maar zeker erodeert. Verschillen tussen beide systemen met betrekking tot kenmerken als wetenschappelijk onderzoek, academische vrijheid, promotierecht, vorming en titulatuur worden steeds kleiner. De recent voorgestelde invoering van de bachelor-master-structuur in zowel het hoger beroepsonderwijs als het wetenschappelijk onderwijs zal deze erosie niet stoppen. In dit artikel wordt gepleit voor handhaving van het onderscheid tussen wetenschappelijke en hogere beroepsopleidingen, omdat een dergelijke differentiatie tegemoet komt aan verschillen die er bestaan tussen studenten met betrekking tot capaciteiten, vooropleiding en belangstelling en ook omdat er vanuit de arbeidsmarkt behoefte aan beide typen opleidingen bestaat. De vraag is, of de institutionele, bestuurlijke en organisatorische verschillen moeten blijven bestaan. Gepleit wordt voor een tweesporenbeleid, waarbij naast de bestaande categorale universiteiten en hogescholen ook geïntegreerde HO-instellingen (hier aangeduid als GHO-instituten) kunnen ontstaan, vergelijkbaar met de brede scholengemeenschappen in het voortgezet onderwijs. Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat er een accreditatie-stelsel wordt ontwikkeld, zoals door de minister Hermans is voorgesteld. Door middel van accreditatie kan de kwaliteit van de verschillende opleidingen in termen van niveau, inhoud en oriëntatie worden gewaarborgd.

DE WET OP HET HOGER ONDERWIJS EN WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK (WHW): ÉÉN WET, TWEE STELSELS

Het is nog niet zo lang geleden dat het hoger beroepsonderwijs (HBO) en het wetenschappelijk onderwijs (WO) binnen één wettelijk kader geplaatst zijn. Dat is gebeurd in 1986, met de invoering van de WHW, de *Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*.¹ Maar, anders dan de wet doet vermoeden, spreekt zij zich niet uit over één stelsel, van hoger onderwijs, maar over een binair stelsel waarbinnen HBO en WO strikt gescheiden zijn. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de doelstellingen van de respectieve stelsels. In de WHW is een artikel (1.3) opgenomen, waarin wordt gesteld dat hogescholen tot taak hebben het hoger beroepsonderwijs te verzorgen, terwijl universiteiten tot taak hebben het wetenschappelijk onderwijs te verzorgen en wetenschappelijk onderzoek te verrichten.

Niet alleen de doelstellingen, maar ook het niveau van de opleidingen is verschillend. Dit blijkt onder andere uit de toelatingseisen. Voor de inschrijving aan een universiteit geldt als vooropleidingseis het bezit van een VWO-diploma. Voor de inschrijving aan een hogeschool geldt als minimum-eis een HAVO-diploma of een diploma van een middenkaderopleiding. Aanvankelijk stroomde een groot aantal VWO-gediplomeerden het HBO in; sinds 1997 is dit aantal gedaald en is de instroom van HAVO-gediplomeerden fors gestegen.²

Het verschil tussen HBO en WO komt ook tot uitdrukking in het opleidingsniveau van de docenten. In het HBO is het gepromoveerd zijn geen eis. De meeste docenten zijn dan ook niet gepromoveerd. In het WO is het niet gepromoveerd zijn van de wetenschappelijke staf een uitzondering. Dat kan ook bijna niet anders, want het voorbereiden op en het verzorgen van doctoraatsoplei-

dingen is een kerntaak van de universiteit.

Het verschil tussen beide typen opleidingen blijkt eveneens uit de bestuursorganisatie en -structuur van universiteiten en hogescholen. In de WHW zijn hieraan twee verschillende hoofdstukken gewijd. Het ene handelt over de bestuursorganisatie van universiteiten (hoofdstuk 9) en het andere over die van hogescholen (hoofdstuk 10).

Ondanks de verschillen die er bestaan tussen universiteiten en hogescholen, kan niet ontkend worden dat met de invoering van de WHW de eenheid van het stelsel zwaar is aangezet. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er sindsdien een debat wordt gevoerd over de vraag, of de barrières moeten blijven bestaan of dat deze beter geslecht kunnen worden.

De huidige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, drs. L.M.L.H.A. Hermans, laat hierover geen onduidelijkheid bestaan. Hij toont zich een voorstander van het binaire stelsel: één geïntegreerd stelsel voor hoger onderwijs, waarin HBO en WO naast elkaar blijven voortbestaan. Maar dat stelsel moet wel zodanig worden ingericht dat er optimale coördinatie en samenwerking plaatsvindt. In het hiernavolgende zullen enkele voorbeelden worden gegeven die laten zien, hoe de overheid hieraan vorm en inhoud heeft gegeven.

HBO-WO: STAPELEN

In de zogenaamde 'Harmonisatiewet' van 1988 werden inschrijvingsrechten in het hoger onderwijs nader geregeld. Deze wet beoogde de inschrijvingsduur voor het HBO en WO gelijk te stellen en wel op zes jaar. In de Memorie van Toelichting wordt opgemerkt dat '... waarschijnlijk een aanzienlijke groep studenten de maximum inschrijvingsduur van zes jaar zal overschrijden.'³ Deze bewering is gebaseerd op een cohortstudie, waarbij het studieverloop van een bepaalde lichte studenten gedurende een reeks van jaren is gevolgd. Hieruit bleek dat het voor vele studenten een zware opgave is om binnen zes jaar af te studeren.

Er zijn natuurlijk ook studenten die sneller afstuderen en die een vervolgstudie willen doen. De vraag was, of deze studenten dan nog aanspraak kunnen maken op studiefinanciering. Voor zover het gaat om een universitaire vervolgopleiding voor afgestudeerden van het hoger

beroepsonderwijs stelt de Harmonisatiewet van 1988 dat zij alsnog recht hebben op twee jaar inschrijving als student aan het wetenschappelijk onderwijs. Ook omgekeerd werd aan afgestudeerden van het wetenschappelijk onderwijs het inschrijvingsrecht aan het hoger beroeps-onderwijs toegekend. Hierdoor werd het mogelijk de *academic drift* van menig HBO-afgestudeerde via het zogeheten stapelen (waarbij het ene diploma gestapeld wordt op het andere) te bevredigen. Universiteiten hebben op basis van vrijstellingen studieprogramma's ontwikkeld die het mogelijk maakten het doctoraal diploma binnen twee jaar te behalen.

Na verloop van tijd werd het studiefinancieringsregiem als gevolg van bezuinigingen ingrijpend veranderd, waardoor het stapelen voor eigen rekening kwam en in feite dus ontmoedigd werd. HBO-afgestudeerden die toch een universitaire titel willen behalen, kiezen sindsdien vaak voor een alternatieve, snellere route, de zogenaamde 'U-bocht-constructie' die (meestal) via een Engelse instelling voor hoger onderwijs loopt.

In het Verenigd Koninkrijk is het binaire stelsel voor hoger onderwijs afgeschaft. De voormalige 'polytechnics' zijn universiteiten geworden en verlenen de gebruikelijke universitaire bachelor- en master-graden.

Artikel 7.21 van de WHW stelt dat HBO-gediplomeerden gerechtigd zijn de bachelor-titel te voeren. In het Angelsaksisch systeem geeft het bachelor-diploma toegang tot een master-opleiding. Op basis van vrijstellingen wordt door de Engelse universiteit bepaald, welke programma-onderdelen nog gedaan moeten worden om de Engelse master-titel te verwerven.

De vraag is, of de in Engeland verkregen master-titel gelijk is aan de Nederlandse master-titel die voorbehouden is aan degenen die een doctoraal examen met goed gevolg hebben afgelegd. In *HOOP 2000*⁴ treffen we het antwoord op deze vraag aan. Daarin wordt gesteld dat op grond van Nederlandse regelgeving aan de via de U-bocht-constructie gevolgde masteropleidingen geen rechten kunnen worden verbonden met betrekking tot bekostiging, getuigschriften of titulatuur.

DE BACHELOR-MASTER-STRUCTUUR

De U-bocht-constructie maakt duidelijk dat van harmonisatie van het hoger onderwijs binnen de Europese Unie

nog geen sprake is. Hoewel de Raad van Europa geen rechtstreekse bevoegdheden heeft om ten aanzien van het (hoger) onderwijs in de lidstaten regelend op te treden, hebben de ministers van Onderwijs van de lidstaten in 1999 in Bologna een verklaring getekend met betrekking tot een gemeenschappelijke opbouw van het onderwijsprogramma van universitaire opleidingen en de te verlenen graden. Voor universitaire opleidingen wordt gestreefd naar één stelsel, gebaseerd op twee cycli: een eerste (undergraduate) fase van tenminste drie jaar die wordt afgerond met een bachelor-diploma en een tweede daarop aansluitende (graduate) fase die wordt afgesloten met een master-diploma.

Teneinde dit systeem nader uit te werken voor de Nederlandse situatie heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de Onderwijsraad om advies gevraagd. Hiertoe is een commissie ingesteld onder leiding van dr. A.H.G. Rinnooy Kan. Deze commissie heeft geadviseerd zowel in het hoger beroepsonderwijs als in het wetenschappelijk onderwijs het bachelor-master-systeem in te voeren.

De gebruikelijke academische bachelor- en mastergraden (zoals B.A., B.Sc., M.A. en M.Sc.) zijn volgens de WHW reeds aan de universiteiten voorbehouden. Voorgesteld wordt aan het huidige HBO-diploma de graad van *professional bachelor* te verbinden en wettelijk te beschermen. Om te bereiken dat het onderscheid tussen WO en HBO in de titulatuur tot uitdrukking komt, wordt voor het HBO geadviseerd achter de B van bachelor een aanduiding te geven van het vakgebied, waarop het diploma betrekking heeft. Heeft men bijvoorbeeld een vierjarige HBO-opleiding op het terrein van de educatie (pedagogiek) voltooid, dan wordt voorgesteld daaraan de graad van Bachelor of Education te verlenen, afgekort: B.Ed. Gaat het om een meer technische richting, dan zal de graad van Bachelor of Engineering (B.Eng.) worden behaald.

De commissie-Rinnooy Kan heeft ook geadviseerd HBO-instellingen de mogelijkheid te bieden vervolgoopleidingen te ontwikkelen die leiden tot de graad van *professional master*. Voor beide eerder genoemde gebieden zou het dan gaan om, respectievelijk, de graad van Master of Education (M.Ed.) en van Master of Engineering (M.Eng.). De minister heeft in zijn onlangs uitgebrachte nota *Naar*

*een open hoger onderwijs*⁵ aangegeven de bachelor-masterstructuur zowel in het HBO als in het WO te willen invoeren. Hij is van oordeel dat bachelor- en masteropleidingen als afzonderlijke opleidingen in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO) geregistreerd zullen moeten worden. De minister gaat er van uit dat in het WO het behalen van het bachelordiploma een keuzemoment markeert. De WO-bachelor kan (al dan niet tijdelijk) toetreden tot de arbeidsmarkt, maar hij wordt in de eerste plaats geacht een vervolgopleiding te kiezen, hetzij aan de eigen instelling, hetzij aan een andere universiteit in Nederland of in het buitenland. Deze opties vragen naar het oordeel van de minister om een brede bachelorfase, waarin de nadruk ligt op academische vorming en meer differentiatie en specialisatie in de masterfase.

Met het behalen van het HBO-bachelordiploma wordt een initiële hoger beroepsopleiding afgesloten. Kenmerkend voor een dergelijke opleiding is de sterke oriëntatie op beroepskwalificaties en de daarbij behorende competenties. In dit opzicht verschilt deze opleiding van een WO-bacheloropleiding, waarbij de nadruk ligt op de academische vorming. Het is in dit verband opmerkelijk dat de minister benadrukt dat niet de indruk mag worden gewekt dat een brede vorming voor studenten in het HBO niet van belang zou zijn. Integendeel: 'Brede vorming in de bacheloropleidingen is ook in het HBO noodzakelijk om te voldoen aan de eisen die de hedendaagse arbeidsmarkt stelt aan hoger opgeleiden', aldus de minister in de nota *Naar een open hoger onderwijs*.

Door de bachelor- en masteropleidingen in het WO als aparte opleidingen vorm te geven, is het mogelijk meer differentiatie en specialisatie aan te brengen in de masteropleidingen. Hierbij denkt de minister aan opleidingen die gericht zijn op: de instroom van mensen met relevante werkervaring in het kader van 'Leven lang leren'; de instroom vanuit het HBO; de instroom van buitenlandse studenten in het kader van internationale mobiliteit; en de doorstroom vanuit de WO-bachelorfase, gericht op hetzij de voorbereiding op een beroep, hetzij een latere doctoraatsopleiding. De minister noemt naast deze varianten de mogelijkheid om topmasteropleidingen in te richten, speciaal voor excellente studenten. Deze zullen - evenals de andere varianten - niet alleen door de

overheid bekostigd worden, maar er zullen ook financiële middelen gereserveerd worden om de ontwikkeling van dergelijke topopleidingen te stimuleren.

De bekostiging door de overheid is niet aan de orde als het gaat om de inrichting van masteropleidingen in het HBO. Deze opleidingen voorzien in de vraag van de markt, waarbij het van belang is dat de kwaliteit gewaarborgd is. De minister beschouwt de HBO-masteropleiding primair als post-initieel onderwijs, gericht op mensen die reeds in een beroep werkzaam zijn. Om deze reden dient bekostiging van de nieuwe opleiding tot professional master te geschieden door het veld waarop de opleiding zich richt en door de studenten in de vorm van collegegeld.

Door zowel in het HBO als in het WO de bachelor-master-structuur in te voeren zal het onderscheid tussen beide verder vervagen. Deze vervaging zal worden bevorderd, als gekozen wordt voor brede, algemene bacheloropleidingen in het HBO en voor allerlei varianten van masteropleidingen in het WO (naast de vele varianten die er in het HBO zullen ontstaan).

ONDERZOEK

In de doelstelling van het WO, zoals omschreven in de WHW, staat uitdrukkelijk dat wetenschappelijk onderzoek een kerntaak is van het WO. Artikel 1.3 van de WHW stelt dat universiteiten - naast het verzorgen van initiële opleidingen - wetenschappelijk onderzoek verrichten en in de opleiding van wetenschappelijk onderzoeker (of technologisch ontwerper) voorzien. Voor het HBO ligt de zaak anders. In hetzelfde wetsartikel wordt gesteld dat Hogescholen onderzoek *kunnen* verrichten en wel voor zover dit verband houdt met het onderwijs aan de instelling.

Dit is een opmerkelijk onderscheid. Vrijwel iedere universitaire medewerker heeft zowel een onderwijs- als een onderzoekstaak. Onderzoek heeft betrekking op kennisproductie en onderwijs op de overdracht van kennis. De dubbele taakstelling stelt hem in de gelegenheid de studenten te confronteren met de meest actuele stand van zaken op zijn vakgebied, maar ook om studenten te begeleiden bij het leren verrichten van wetenschappelijk onderzoek. Studenten worden geacht kennis te nemen van de methodologie van hun discipline en

vaardigheden te ontwikkelen in het opzetten, uitvoeren, analyseren, interpreteren en rapporteren van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek.

Vanwege het belang van het onderzoek voor het wetenschappelijk onderwijs is in artikel 1.9 van de WHW bepaald dat universiteiten hiervoor aanspraak maken op bekostiging uit 's Rijks kas. Voor het HBO geldt deze bepaling niet. In dit artikel wordt vermeld dat het bij het HBO om onderwijsgebonden onderzoek gaat en dat dit bekostigd moet worden vanuit de middelen die bestemd zijn voor het daarop betrekking hebbende initiële onderwijs. Dit neemt niet weg dat hogescholen in toenemende mate onderzoek verrichten. Naast het onderwijsgebonden onderzoek spelen zij een steeds grotere rol op het terrein van het contractonderzoek.

Een dergelijke tendens zien we eveneens bij de universiteiten. Daar staat het fundamenteel, op wetenschappelijke kennis gericht onderzoek onder druk en neemt het contractonderzoek in omvang toe. Ook ten aanzien van het onderzoek zien we dus dat de verschillen tussen HBO en WO langzaam maar zeker verdwijnen. Zoontjes⁴ ziet dit als een logische consequentie van het concept van eenheid van het stelsel van het hoger onderwijs zoals dat in de WHW tot uitdrukking komt.

Dit geldt volgens Zoontjes eveneens voor het begrip *academische vrijheid*. Dit is lange tijd een exclusieve verworvenheid van het WO geweest. Aanvankelijk had het betrekking op de eenheid van onderzoek en onderwijs. Later is het meer gerelateerd aan de vrijheid van wetenschapsbeoefening en meer in het bijzonder aan de vrijheid om zelf een onderzoeksthema te kiezen en het onderzoek naar eigen inzicht te verrichten. Sinds de invoering van de WHW is de academische vrijheid van toepassing op zowel universiteiten als hogescholen. Ook in dit opzicht is de scheidslijn tussen WO en HBO verwaagd. Zoontjes is van mening dat er met vallen en opstaan een praktijk zal groeien, waarin de verschillen tussen hogescholen en universiteit met betrekking tot het verrichten van wetenschappelijk onderzoek goeddeels zullen verdwijnen.

FUSIE

Het concept van eenheid, zoals dat in de WHW tot uitdrukking is gebracht, is een hybride concept. Enerzijds

wordt een strikte scheiding tussen hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs in stand gehouden en anderzijds is het aantal identieke regels voor beide typen onderwijs sinds de invoering van de wet fors toegenomen.

In artikel 8.1 van de WHW, dat geheel gewijd is aan de samenwerking tussen HBO en WO, is bepaald dat besturen van twee (of meer) instellingen van hoger onderwijs een gemeenschappelijke regeling kunnen sluiten. Dit gaat niet zo ver als een bestuurlijke fusie, waarop vanuit het veld van hoger onderwijs hier en daar wordt aangedrongen. In het ontwerp-*HOOP 2000*⁷ wordt als reactie daarop gesteld dat de WHW zodanig zal worden aangepast dat een bestuurlijke fusie wel mogelijk wordt. Hierdoor kan een vruchtbare samenwerking worden bevorderd, waarbij gedacht kan worden aan zaken als:

- vernieuwing van onderwijs door gebruik te maken van elkaars expertise;
- verbetering van de praktijk van verwijzing;
- doelmatigheidsverbetering;
- doorstroom van HBO naar WO.

In *HOOP 2000* deelt de minister mee dat hij in de Kamer steun heeft gevonden voor het mogelijk maken van fusies tussen universiteiten en hogescholen onder de voorwaarde dat het verschil in aard en niveau tussen HBO en WO behouden blijft.

Zodra fusies mogelijk zijn, zal het binaire stelsel verder onder druk komen te staan en zal, evenals dat bij het onderzoek het geval is, met vallen en opstaan een praktijk groeien, waarbij de grenzen tussen HBO en WO zullen vervagen.

HET DOCTORAAT

Sinds 1985 is aan de universiteiten het zogenaamde 'AIO-stelsel' ingevoerd. Dit is een opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker die wordt afgesloten met een academische promotie. Wie voor deze opleiding in aanmerking komt wordt aangesteld als Assistent in Opleiding (AIO). Volgens Kas⁸ werden met de invoering van dit stelsel verschillende vliegen in één klap geslagen. Met het AIO-stelsel kwam er een duidelijke opleiding gericht op een promotie. Tevens werd hiermee het selectieprobleem omzeild. Omdat de assistent niet de status van student

heeft maar van werknemer, kan hij via de gangbare sollicitatieprocedures worden geworven. Vervolgens fungeert het AIO-stelsel als een goed instrument om de onderzoeksproductie (met inbegrip van het aantal promoties⁹) op te voeren.

Bovendien is de prijs die daarvoor moest worden betaald relatief laag, omdat AIO's, zeker in de beginperiode van het stelsel, zeer weinig verdienden (blijkens de Memorie van Toelichting werd destijds ongeveer één derde van het salaris gekort, omdat de AIO gedurende dat deel van de tijd in opleiding is en derhalve niet productief is).

Het recht om te promoveren is niet exclusief toegankelijk aan diegenen die een doctoraal-opleiding hebben voltooid. Ook loopt de weg naar het doctoraat niet noodzakelijkerwijs via het AIO-schap. Uit artikel 7.18 van de WHW kan worden afgeleid dat eenieder tot de promotie wordt toegelaten die een reguliere opleiding heeft gevolgd aan een bekostigde universiteit of hogeschool en die een proefschrift heeft geschreven als proeve van bekwaamheid tot het zelfstandig beoefenen van de wetenschap.

Ook ten aanzien van het promotierecht geldt dus dat met de WHW de verschillen tussen HBO en WO zijn vervaagd. De meningen hierover lopen uiteen. Schnabel¹⁰ bijvoorbeeld is positief gestemd over de mogelijkheid die HBO-afgestudeerden geboden wordt aan een universiteit te promoveren. Hij merkt op dat degenen onder hen die het lukt om te promoveren niet de slechtste proefschriften schrijven. Volgens hem is de promotieprocedure met zoveel waarborgen omgeven dat slechte proefschriften tamelijk zeldzaam zijn. Daartegenover staat de mening van de eerder genoemde commissie-Rinnooy Kan. Zij heeft ervoor gepleit de huidige praktijk te verlaten en het huidige promotierecht van HBO-afgestudeerden te laten vervallen. 'Kandidaten kunnen zich alleen via een master-opleiding kwalificeren voor toelating tot de promotie, waarbij de beoordeling van de kandidaat tot de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de ontvangende instelling behoort.' Om vanuit het HBO te kunnen promoveren, zou men minstens in het bezit moeten zijn van de door de commissie voorgestelde graad van professional master.

De minister wijkt op dit punt af van het advies van de

commissie-Rinnooy Kan. Hij is van mening dat de HBO-masteropleiding doorgaans niet specifiek voorbereidt op de wetenschappelijke promotie. Bovendien leert de huidige praktijk dat het mogelijk is om met een HBO-diploma (bachelor) te promoveren, indien men over relevante werk- en onderzoekservaring beschikt. De minister stelt daarom voor de toegang tot de promotie vanuit het HBO niet nader te regelen en de beoordeling van individuele gevallen te laten bij het college voor de promoties van de universiteit.

De conclusie is dat men in de praktijk reeds met een bachelor-diploma kan promoveren. In de toekomst zal dit zo blijven. Vooralsnog gaat het om kleine aantallen. Maar dit neemt niet weg dat de scheidslijn tussen HBO en WO ook in dit opzicht vervaagd is.

HET ACADEMISCH NIVEAU

Ofschoon het binaire stelsel langzaam maar zeker erodeert, wordt een implosie tot op heden met kracht tegengegaan, zowel van de zijde van universiteiten als van die van de minister. Maar de vraag is, hoe lang dat nog kan worden volgehouden.

Wat de minister betreft hangt zijn verzet tegen implosie af van internationale ontwikkelingen. Zolang het binaire stelsel in Europa nog geen uitzondering is, ziet hij geen reden het binaire karakter van het hoger onderwijs af te schaffen. Het bouwt goed voort op de wijze, waarop het voortgezet onderwijs is ingericht en vanuit het bedrijfsleven wordt positief gereageerd op het huidige stelsel.

Wat de universiteiten betreft kan worden waargenomen dat het oordeel over de relatie HBO en WO genuanceerd is. Zo is de Universiteit van Amsterdam een voorstander van een fusie tussen beide typen instellingen. Zij wil het concept van eenheid versterken door een fusie aan te gaan met de Hogeschool van Amsterdam. Een tegengestelde visie treffen we aan bij de Leidse universiteit en de Katholieke Universiteit Brabant. De voorzitter van het college van bestuur van de KUB, mr. Y.C.M.T. Van Rooy, benadrukt het belang van het binaire karakter van het hoger onderwijs. In reactie op het rapport van de commissie-Rinnooy Kan zei zij: 'Het waardevolle Nederlandse binaire stelsel blijft overeind, d.w.z. een duidelijk verschil tussen de toepassingsgerichte oriëntatie van het

HBO en de academische oriëntatie in het WO. Een waardevol stelsel, omdat het tegemoet komt aan de verschillende behoeften van de arbeidsmarkt. Maar evenzeer omdat het toegesneden is op de onderscheiden vooropleidingen.'¹¹

Als de opinies over de aard en intensiteit van samenwerking verdeeld zijn, dan tekenen zich scheuren af in het verzet tegen het opheffen van het binaire stelsel. De opwaartse druk vanuit het HBO en een zekere verdeeldheid binnen het WO doen vermoeden dat dit verzet vroeg of laat zal worden opgeheven. Dit vermoeden wordt nog versterkt door het feit dat er niet alleen sprake is van *academic drift* in het HBO, maar ook van een *vocational drift* in het WO. Verreweg de meeste studenten kiezen niet voor een wetenschappelijke loopbaan, maar komen direct na hun afstuderen terecht in het bedrijfsleven of in de dienstensector. In het WO wordt hiermee rekening gehouden, bijvoorbeeld door een groot gewicht toe te kennen aan stages en de invoering van het duaal stelsel (d.w.z. een afwisseling van studeren en werken, al dan niet met behoud van studiefinanciering).

Ook zijn er in het WO allerlei 'kundes, studies en wetenschappen' gekomen, waarin de beroepsoriëntatie lijkt te domineren ten opzichte van de academische oriëntatie, zoals bedrijfskunde, vrijetijdwetenschappen en Europese studies. Het WO heeft op deze wijze de grenzen tussen HBO en WO eerder vervaagd dan aangescherpt. Naarmate de autonomie van de instellingen toenam is er een wildgroei ontstaan (overigens niet alleen in het WO, maar ook in het HBO) van allerlei opleidingen, waarmee men een gat in de markt dacht te kunnen dichten. Maar in feite ging het in de meeste gevallen om een aanbodgestuurde proliferatie van opleidingen met het doel meer studenten en meer geld binnen te halen. Onder druk van het bedrijfsleven, dat op die wildgroei bepaald niet zat te wachten, werd deze ontwikkeling niet alleen tot staan gebracht, maar is het aantal opleidingen ook aanzienlijk teruggebracht; binnen het WO van 300 naar 124 opleidingen.

VISITATIE EN ACCREDITATIE

In het begin van deze bijdrage is aangegeven dat er duidelijke verschillen bestaan tussen HBO en WO. Die betreffen de doelstelling en daarmee samenhangend de inhoud

(beroepsoriëntatie versus wetenschappelijke oriëntatie) en het niveau (blijkend uit de toelatingseisen). Beide, inhoud en niveau, zijn belangrijke aspecten van de kwaliteit. Het is van belang die kwaliteit zichtbaar te maken. De minister kan zich op die manier verantwoorden tegenover het parlement, de instelling krijgt informatie die zij kan gebruiken voor het aanbrengen van verbeteringen en de 'consument' (aankomende studenten, het afnemend veld en potentiële opdrachtgevers) kan er zijn keuze op baseren.

Om de kwaliteit zichtbaar te maken, kennen we in Nederland het visitatiestelsel. Dit is gebaseerd op zelfevaluaties. Deze worden uitgevoerd en gerapporteerd volgens een checklist van criteria en aandachtspunten. Per cluster van verwante opleidingen wordt een commissie ingesteld van deskundige Nederlandse en buitenlandse vakgenoten ('peers'). Zij beoordelen de zelfevaluatierapporten en maken hun bevindingen openbaar. De inspectie ziet toe op het functioneren van het stelsel en op de bestuurlijke hantering van de conclusies en aanbevelingen van de commissies.

Gesteld kan worden dat het visitatiestelsel goed gewerkt heeft, in die zin dat het geleid heeft tot een hoge graad van kwaliteitsbewustzijn binnen de instellingen. Maar aan het systeem kleven ook enkele bezwaren. Het is primair bedoeld om aan te geven op welke punten verbetering wenselijk is en niet om te toetsen, of aan bepaalde minimumeisen wordt voldaan. Wel kunnen zorgelijke gevallen gemeld worden aan de minister, waarbij de betreffende instelling alsnog de gelegenheid krijgt de opleiding of het onderzoek te verbeteren. In uiterste gevallen kan de minister de bekostiging geheel of gedeeltelijk intrekken.

Een ander bezwaar is dat er geen internationale toets of vergelijking plaatsvindt. Weliswaar wordt rekening gehouden met de internationale dimensie en om deze reden worden ook buitenlandse deskundigen in de commissie opgenomen, maar een vorm van 'benchmarking' vindt niet plaats.

Een derde bezwaar dat wel wordt geuit, is dat de commissies grotendeels uit 'peers' bestaan en dat de universiteiten en hogescholen de 'eigenaars' zijn van hun visitatiestelsel. Dit doet afbreuk aan de onafhankelijkheid.

Om aan deze bezwaren tegemoet te komen, heeft de

minister besloten het visitatie-stelsel op te nemen in een systeem van accreditatie. Bij accreditatie wordt een keurmerk gegeven aan een opleiding op basis van gebleken kwaliteit. Dit keurmerk wordt verstrekt door een op te richten accrediteringsorgaan en is een aantal jaren geldig. Indien een keurmerk na verloop van tijd niet opnieuw wordt toegekend, dan kan de opleiding uit het CROHO geschrapt worden en komt deze niet langer in aanmerking voor bekostiging door de overheid.

De minister stelt blijkens de nota *Naar een open hoger onderwijs* voor één accrediteringsorgaan op te richten dat uit twee kamers bestaat, één voor het HBO en één voor het WO. Elk van beide kamers wordt geacht zowel de betreffende bachelor- als de masteropleidingen te accrediteren. Dit houdt in dat kwaliteitsstandaarden ontwikkeld zullen moeten worden die betrekking hebben op het niveau (bachelor of master) en op de oriëntatie (HBO of WO). Omdat er sprake is van één orgaan, kunnen de standaarden in samenhang ontwikkeld worden. Vaak gaat het om accentverschillen. Zo zal voor WO-opleidingen relatief veel aandacht moeten worden besteed aan standaarden die betrekking hebben op de academische vorming en oriëntatie, terwijl voor het HBO het accent meer zal liggen op standaarden die ontleend zijn aan beroepskwalificaties en de daarmee samenhangende professionele vorming.

Met de invoering van accreditering is het in principe mogelijk het onderscheid tussen HBO- en WO-opleidingen scherp te bewaken. Echter, door te streven naar één accrediteringsorgaan voor beide typen opleidingen wordt het concept van eenheid benadrukt, waardoor gemakkelijk een praktijk kan groeien, waarin HBO en WO dichter bij elkaar komen te liggen

CONCLUSIES

Ten aanzien van het binaire stelsel dient een onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds institutionele en organisatorische aspecten en anderzijds onderwijsinhoudelijke aspecten. De laatste staan onder toenemende druk. Met de invoering van de WHW zijn de muren tussen hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs stuk voor stuk geslecht of op z'n minst verzwakt. Zo is de lang gekoesterde academische vrijheid via deze wet ook van toepassing verklaard voor het HBO. Maar ook het onder-

zoek, het promotierecht en de invoering van het bachelor-master-systeem accentueren het concept van eenheid zoals dat in de WHW tot uitdrukking is gebracht. Daar komt nog bij dat universiteiten in hun *vocational drift* de scheidslijn hebben vervaagd. Zij hebben willens en wetens HBO-achtige opleidingen aan hun palet toegevoegd. Bovendien hebben zij een belangrijk deel van hun onderzoeksinspanningen verlegd van een theoretisch-fundamentele naar een praktisch-toegepaste oriëntatie. Ook hiermee is het verschil tussen beide typen opleidingen aanzienlijk verkleind, temeer daar het HBO actief is op het terrein van het contractonderzoek.

Deze trends zouden ertoe kunnen leiden dat de verschillen tussen HBO en WO, onderwijsinhoudelijk gezien, verder vervagen of verdwijnen. Dat moet voorkomen worden. Het is van belang dat het verschil tussen beide, voor wat betreft doelstelling, inhoud en niveau, blijft bestaan. De bestaande differentiatie tussen HBO en WO doet recht aan verschillen die er bestaan tussen studenten voor wat betreft capaciteit, belangstelling en vooropleiding. Bovendien sluit het onderscheid naadloos aan bij de structuur van het voortgezet onderwijs. Ook kan worden gesteld dat er vanuit de arbeidsmarkt geen roep tot afschaffing van het binaire stelsel wordt waargenomen. Tenslotte kan worden opgemerkt dat binnen Europa het binaire stelsel geen uitzondering is.

Anders ligt de zaak ten aanzien van de institutionele en organisatorische consequenties van het binaire stelsel. Universiteiten en hogescholen kunnen als aparte instituten verdwijnen en ondergebracht worden in brede HO-instellingen (analoog aan brede scholengemeenschappen). Deze integratie zou niet wettelijk voorgeschreven, maar wel mogelijk gemaakt moeten worden. Het is denkbaar dat er dan in de toekomst naast categorale universiteiten en hogescholen, ook geïntegreerde HO-instellingen (hier aangeduid als *GHO-instituten*) zullen bestaan.

Dergelijke GHO-instituten bieden voordelen. Zo maken zij het mogelijk op verschillende niveaus vruchtbaar samen te werken. Er kan een optimaal gebruik worden gemaakt van gemeenschappelijke faciliteiten en diensten. Docenten kunnen samenwerken, waarbij het denkbaar is dat onderdelen van onderscheiden curricula uitwisselbaar zijn, dat de wederzijdse verwijzing en doorstroming op een meer verantwoorde wijze kan plaatsvin-

den en dat HBO-docenten participeren in onderzoek dat in het kader van het WO plaatsvindt. Ook kan een scherper kwaliteitsbeleid worden gevoerd. Enerzijds kan dus de wederzijdse doorstroming worden verbeterd, maar ook zal het anderzijds binnen de WO-divisie van een GHO-instituut beter mogelijk zijn opleidingen die te veel beroepsgericht en te weinig academisch zijn over te brengen naar de HBO-divisie van het instituut. Hierdoor wordt vervaging tegengegaan. Ook in dit opzicht is het belangrijk dat het huidige visitatiestelsel wordt ondergebracht in een systeem van accreditering. Aangenomen mag worden dat het beoogde accrediteringsorgaan de verschillen in oriëntatie en niveau tussen HBO en WO helder vastlegt in termen van kwalificaties en competenties. Dit bevordert de transparantie, hetgeen niet alleen in het belang is van bestuurders, managers en docenten, maar zeker ook van studenten die daardoor beter in staat zullen zijn een verantwoorde studiekeuze te maken.

Tegenover de voordelen staan ook nadelen. Een fusie houdt een ingrijpende reorganisatie in, waarvan de nasleep zeer lang kan duren. Tot nu toe zijn fusies in het WO niet aan de orde geweest. In het HBO zijn vele voorbeelden bekend. Door fusies is het aantal hogescholen teruggebracht van bijna 300 in 1985 tot 56 in 1999. De naweën kunnen nog op tal van plekken worden waargenomen. Hiertoe behoort onder andere de lage kwaliteit die in een aantal gevallen uit visitaties naar voren komt. Tegenover de (economische) schaalvoordelen staat het feit dat zo'n vergroting een zware hypotheek kan leggen op het management. En het management speelt een belangrijke rol bij de kwaliteit van de instelling.

Juist vanwege de voor- en nadelen en de afweging die daarbij moet worden gemaakt, is het denkbaar dat er universiteiten en hogescholen zullen zijn die voor een partnership-relatie kiezen binnen een geïntegreerde HO-instelling; maar er zullen er ook zijn die categoriaal willen blijven. In een tijdperk van voortschrijdende autonomie en deregulering past een dergelijke profilering. Zeker als de waargenomen inhoudelijke vervaging tussen HBO en WO wordt teruggedrongen, zal er een breed en gevarieerd palet van opleidingen in stand kunnen worden gehouden dat optimaal beantwoordt aan de behoefte aan hoger opgeleiden die een op kennis gebaseerde samenleving heeft.

Bovenstaande visie is in grote lijnen terug te vinden in *HOOP 2000* dat, vergeleken met vorige Hoger Onderwijs en Onderzoek Plannen, een veel meer liberale signatuur heeft. Het biedt in ieder geval de instellingen - en dat geldt vooral voor de universiteiten - volop gelegenheid stelling te nemen in het proces van eroderende binariteit.

NOTEN

1. Intussen is de WHW meer dan vijftig maal gewijzigd.
2. Ministerie van OCenW, *Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers 2001*, SDU, Den Haag 2000.
3. Memorie van Toelichting op de Wet Harmonisatie Collegegelden Hoger Onderwijs; invoering één inschrijvingsduur eerste fase Hoger Onderwijs, p.3 (gestencild).
4. Ministerie van OCenW, *Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoekplan 2000*, SDU, Den Haag september 1999.
5. Ministerie van OCenW, *Naar een hoger onderwijs: invoering van een bachel-master-structuur in het Nederlands Hoger Onderwijs*, 13 november 2000.
6. P.J.J. Zoontjes, in: *Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Tekstuitgave, Elsevier Bedrijfsinformatie, Den Haag 1999.
7. a.w. noot 4.
8. M. Kas, 'Immobilis in mobile', in: K. Willemsen, G. Heijnen en G. Termeer (red.), *Het heilig vuur. De kern van het universitaire bestaan*, Wolters-Noordhoff, Groningen.
9. In mijn afscheidsrede als Rector Magnificus van de KUB heb ik aangegeven dat gedurende mijn achtjarig rectoraat evenveel promoties aan de KUB hebben plaatsgevonden als gedurende alle daaraan voorafgaande jaren sinds de oprichting in 1927. Zie: L.F.W. de Klerk, *Op weg naar de 21ste eeuw: van academia naar nutsschool?*, TUP, Tilburg 1999.
10. Zie de column van Paul Schnabel in de *Wetenschap & Onderwijs Bijlage van NRC Handelsblad* van 9 september 2000 ('Aio's zijn niet cool').
11. Y.C.M.T. van Rooy, *Over masters, meesters en nog meer*. Rede uitgesproken ter gelegenheid van de opening van het academisch jaar 2000-2001, KUB, Tilburg 2000.

Prof.dr. L.F.W. de Klerk is emeritus hoogleraar onderwijspsychologie aan de Katholieke Universiteit Brabant en oud-rector magnificus van dezelfde universiteit, alsmede lid van de kernredactie van Liberaal Reveil.

DE ZWAKKE PUNTEN VAN DE VVD

EDWIN VAN DE HAAR



De VVD-Tweede-Kamerfractie is met 38 zetels nog nooit zo groot geweest. De meeste opiniepeilingen voorspellen dat de partij nog enkele zetels winst kan boeken bij de volgende verkiezingen. Het gaat dus goed met de VVD, is de voor de hand liggende conclusie. Volgens de auteur is dat is nog maar de vraag. Bij bestudering van het functioneren van de VVD blijkt dat er tal van onvolkomenheden zijn te onderkennen, zowel in het handelen van liberale politici als dat van de partijorganisatie. Weinig inhoudelijke discussie en relatieve onbekendheid met de liberale grondslagen bij de politieke vertegenwoordigers zijn de belangrijkste zwakke punten die de VVD karakteriseren, zo wordt in dit artikel betoogd.

HET NEDERLANDSE PARTIJSTELSEL

Een politieke partij functioneert niet in isolement; samen met andere partijen vormt zij het partijstelsel. In het Nederlandse partijstelsel heeft geen partij ooit de parlementaire meerderheid gehaald.¹ Daardoor worden kabinetten door coalities van partijen gevormd die in kabinetformaties een regeerakkoord sluiten. Regeringen werken dus altijd op basis van, soms broze, onderhandelingsresultaten.

Partijstelsels vormen zich langs scheidslijnen. In Nederland zijn in het verleden vooral de scheidslijnen tussen protestanten, katholieken en niet-religieuzen van belang geweest, net als de scheidslijn 'sociale klasse'. De VVD bevond zich meestal aan één van de uitersten van de scheidslijnen: religie was en is geen richtsnoer in haar politieke handelen en tot aan de jaren zeventig had zij geen grote achterban onder de lagere sociale klassen. Vanaf die periode is dit stelsel van scheidslijnen deels ontmanteld onder invloed van onder andere ontkerkelijking, ontzuiling, sociale veranderingen en de opkomst van een

grote middenklasse. Het electoraat wordt niet meer gedomineerd door grote, vaste groepen van kiezers. Kiezers wisselen steeds vaker van partij.

Toch zijn er nog wel belangrijke scheidslijnen over zoals de scheidslijn 'rechts-links'. Langs deze scheidslijn worden opvattingen over sociaal-economische zaken afgezet. Het onderscheid in links en rechts blijkt nog altijd zeer herkenbaar voor kiezers, hoewel het vaak moeilijk is om de begrippen nauwkeurig te definiëren. De VVD-kiezers en -partijleden positioneren zichzelf duidelijk rechts op deze scheidslijn. Dit komt onder andere tot uiting in hun opvattingen over kwesties als inkomensverdeling, de inrichting van het stelsel van sociale zekerheid, maar ook in het debat over het minderhedenbeleid.² VVD-ers en andere kiezers blijken veel minder dan soms wordt gedacht afstand te hebben genomen van de links-rechts-tegenstelling die voortkomt uit ideologische tegenstellingen tussen diverse partijen.

DE MYTHE VAN HET EINDE DER IDEOLOGIE

Nu kan men zich afvragen of, ondanks het hardnekkige voortbestaan van deze links-rechts-scheidslijn, het tijdperk van de ideologische strijd reeds lang achter ons ligt. Het liberale gedachtegoed heeft toch definitief gewonnen, zoals Francis Fukuyama al weer jaren geleden claimde? Politieke waarnemers, zoals journalistieke commentatoren, stellen zonder aarzeling dat wij in een post-ideologische tijd leven. Zo merkte bijvoorbeeld Mark Kranenburg van *NRC Handelsblad* onlangs op: 'Niet langer zijn [in de politiek] grote idealen of vergezichten aan de orde.'³ Maar gezien de identificatie van de kiezers met de 'oude' links-rechts-tegenstelling is dit op zijn minst een problematische stelling.

De laatste tijd is er in diverse media een debat aan de gang over het functioneren van politieke partijen. Dit debat wordt veelal op een abstract niveau gevoerd. Ele-

menten uit het debat refereren aan de bovengenoemde vooronderstelling over het einde van de ideologie in de hedendaagse politiek. De nadruk wordt bijvoorbeeld gelegd op het gebrek aan visie van politici en de betrekkelijk oppervlakkige en kleurloze debatten in de Tweede Kamer. 'De politicus wordt steeds minder leidend en steeds vaker volgend. [...] Kamerleden gedragen zich als boodschappers van het overheersende publieke sentiment', stelde de hoofdredactie van *NRC Handelsblad* vorig najaar.⁴ Kort geleden stelde de Amsterdamse onderzoeker Verhoogt dat een oplossing kan liggen in de terugkeer naar de ideologie. Ook de liberalen zouden zich weer moeten bezinnen op het gedachtegoed van hun grondleggers. Hij bepleit de terugkeer naar ideologische debatten.⁵ *Trouw*-journalist Breedveld pleit voor een ad hoc hervorming van het parlement dat weer een tegenmacht voor de regering moet worden en 'zelfbewust zijn ereplaats in het constitutionele bestel opeist'.⁶ Maar is het werkelijk zo dat het ideologische debat van het politieke toneel is verdwenen?

Volgens Klaas Groenveld, directeur van de Teldersstichting, is er eerder sprake van een post-socialistische tijdperk. De sociaal-democraten hebben hun ideologische veren moeten afschudden, andere stromingen, zoals het liberalisme en de christen-democratie, niet.⁷ Sociaal-democraten prediken tegenwoordig het marktmechanisme en lijken voorstanders te zijn van verstandig liberaal beleid op sociaal-economisch vlak, al wordt deze opstelling nog wel verpakt in nietszeggende slogans als 'Derde Weg'. Maar in de actuele politiek blijkt dat sociaal-democraten hardnekkig zijn in de verdediging van delen uit het socialistische gedachtegoed. De noodzaak van privatiseringen van sommige overheidstaken, bijvoorbeeld in de energiesector, lijkt nog altijd niet van harte doorgedrongen. Belastinggeld besteden aan consumptieve doeleinden blijkt in de economische voorspoed nog altijd een dominante wens van de PvdA. Het geloof in een sterke staatsrol in de organisatie van het sociaal zekerheidsstelsel en de gezondheidszorg is de afgelopen jaren eerder versterkt dan afgenomen. Dit blijkt uit onder meer uit de discussie rond de uitvoeringsorganisatie van het sociale zekerheidsstelsel. Voorts zijn er natuurlijk de andere (traditionele) linkse stromingen, zoals GroenLinks en de SP, die nog minder hervormingsgezind zijn in hun standpun-

ten, maar gezamenlijk een behoorlijk aantal Kamerzetels bezetten. Ook een groot aantal maatschappelijke organisaties verzet zich tegen het liberalisme. Lobbyisten van onder andere non-gouvernementele organisaties (NGO's), vakbonden en milieuverenigingen proberen in toenemende mate de politiek te beïnvloeden. Veel van deze organisaties wapenen zich met opvattingen die rechtstreeks uit linkse ideologische kokers komen. De meeste leiders en misschien zelfs het gros der leden van *Greenpeace*, Milieudefensie, de Dierenbescherming, de Alternatieve Konsumentenbond en andere maatschappelijke bewegingen en *single issue*-groepen zijn niet als 'rechts', noch als 'liberaal' in te delen.

Het einde van de ideologie is dus een mythe. Liberalen moeten nog altijd tegenwicht geven tegen socialistisch gedachtegoed dat vertegenwoordigd wordt door PvdA, GroenLinks, SP en de maatschappelijke bewegingen. Hierdoor is het noodzakelijk dat VVD-ers een min of meer vast omlijnd idee hebben over 'waar het naartoe moet met de maatschappij', waaraan actuele ontwikkelingen kunnen worden getoetst. Het is dan wel nodig dat liberalen ideologisch sterk in hun schoenen staan.

HET PRAGMATISME VAN DIJKSTAL

VVD-leider Dijkstal heeft meerdere malen laten weten weinig te voelen voor ideologisch gevoede debatten. Anders dan zijn kiezers relateert hij de betekenis van de begrippen 'rechts' en 'links' in de huidige politiek en laat hij weten zich nooit thuis te hebben gevoeld in het 'hokje rechts'.⁸ Volgens hem moet bijvoorbeeld ook in het debat over privatiseringen van overheidstaken 'ideologische Pavlov-reacties' vermeden worden.⁹ Dat is op zijn minst opmerkelijk, want vanuit VVD-oogpunt bezien is juist het debat over privatiseringen bij uitstek ideologisch geladen.

Kort gelden deed Dijkstal (ideologische) debatten af als *l'art pour l'art*. Hij wil alleen worden afgerekend op de vraag, of het land goed wordt bestuurd.¹⁰ Hiermede toont hij zich een volksvertegenwoordiger die ervoor kiest om met de regering mee te besturen. In navolging van VVD-senator Rosenthal lijkt mij dat een verkeerde taakopvatting. 'Volksvertegenwoordigers die liever willen meebesturen, moeten gaan besturen of iets heel anders gaan doen.'¹¹ Deze opstelling gaat immers voorbij aan de controlerende taak van het parlement en aan het feit dat

'goed' beleid voor een liberaal ook ideologisch bepaald is. Zonder ideologische richtsnoeren wordt het moeilijk om een coherent leiderschap te tonen. Pragmatisme en zwabberend beleid liggen dan op de loer.

DE FUNCTIES VAN DE POLITIEKE PARTIJ

Het functioneren van de VVD in dit aanhoudende ideologische tijdperk wordt in dit artikel getoetst aan de hand van de specifieke taken (functies) van een politieke partij, waarmee zij zich onderscheidt van andere sociale bewegingen. In navolging van politicoloog Tromp worden vier taken gehanteerd. Naast de onderliggende taak van het instandhouden van een ondersteunende partijorganisatie (die voor zich spreekt) zijn dat:

- De *ideologische of programmatische taak*, waarbij een partij ideeën en voorstellen over de inrichting van staat en samenleving formuleert op basis van min of meer samenhangende uitgangspunten.
- De *recruterings*taak, het recrutereren en selecteren van politici voor vertegenwoordigende lichamen en andere politieke functies.
- De *communicatietaak*, waarbij de politieke partij een deel van de wederzijdse communicatie tussen de burgers en de overheid verzorgt en haar centrale rol hierin gebruikt ten behoeve van beïnvloeding van het overheidsbeleid. Als het centrale element binnen deze laatste taak zie ik de politieke socialisatie en mobilisatie zoals het verzorgen van de interne communicatie in de partij, vorming en scholing van partijleden en zaken als het verspreiden van affiches en folders, het bemannen van verkiezingskramen, etc.

Het is eenvoudig te constateren dat de VVD al deze taken uitvoert en daartoe een ondersteunend apparaat in stand houdt. Het is dientengevolge mogelijk haar functioneren te toetsen aan de wijze, waarop deze drie taken worden uitgevoerd.

1. DE IDEOLOGISCHE FUNCTIE

Tot voor kort claimde de VVD 'de enige liberale partij van Nederland' te zijn. Van de VVD mag dus worden verwacht dat zij zich bij de uitvoering van haar taken regelmatig beroept op het liberale gedachtegoed.

Van belang is dat de liberale ideologie verschillende invalshoeken kent. Kinneging heeft ooit twee hoofdstro-

mingen beschreven, het klassiek- en het sociaal-liberalisme. Het verschil tussen deze twee categorieën schuilt onder andere in de mate van het toelaten van staatsinmenging in het leven van de individuele burger. Klassiek liberalen hechten aan een zo groot mogelijk particulier domein. Sociaal liberalen leggen de nadruk op de ont-plooiingsmogelijkheden voor het individu, waarvoor overheidsmaatregelen gewenst zijn.¹² De bindende factor tussen de twee liberale varianten wordt gevormd door de opvatting dat het individu recht heeft op een aantal burgerlijke vrijheden (de klassieke grondrechten). De wegen lopen enigszins uiteen op het moment dat de uitbreiding van taken van de staat ter sprake komt, die vraagt om een herverdeling van welvaart.¹³

Het spectrum van liberale opvattingen is ruim; iedere liberale politicus kan er inspiratie uit opdoen. Hij of zij kan dus niet gemakkelijk de 'ideologische veren afschudden', omdat anders de weg naar het pragmatisme in wordt geslagen. Maar het is nog maar de vraag, of deze opvatting op veel steun kan rekenen in de VVD zoals uit onderstaande voorbeelden moge blijken.

PARTIJDEBATTEN

De ideologische en programmatische partijtaak veronderstelt dat partijen met samenhangende visies en ideeën komen voor de aanpak van maatschappelijke problemen en uitdagingen. Gelet op de verschillende liberale invalshoeken zou hier dus een 'natuurlijke' bron voor debat in de partij kunnen liggen. Een voor de hand liggend moment voor debat ontstaat bijvoorbeeld in de aanloop naar de opstelling van een verkiezingsprogramma. De partij kan namelijk maar met één programma, dat in gezamenlijkheid is vastgesteld, de verkiezingen in. Maar de ideologische en programmatische taak is een zwak punt van de VVD. De partij heeft moeite met het formuleren van standpunten op basis van een intern debat. Over verschillen van mening wordt in de praktijk bij voorkeur gezwegen en de vaststelling van het verkiezingsprogramma wordt in de regel in één dag afgedaan.

De politicoloog Koole stelt bijvoorbeeld koeltjes dat de partij pas begin jaren negentig voor het eerst een debat voerde over bovengenoemd onderscheid tussen klassieke en sociaal liberalen. Maar door koudwatervrees kwam het debat nooit echt van de grond¹⁴ en ook het

tweede ideologische debat, opgestart in 1996, verliep onbevredigend. Het debat ging over het uitdragen van normen en waarden in de liberale politiek. Groenveld, één van de aanjagers van het debat, werd tijdens een partijraad door enkele partijraadsleden toegeroepen dat hij 'met pek en veren besmeurd zou worden', als hij het woord 'moraliseren' nogmaals in de mond zou nemen. Er werd nog wel partijcommissie ingesteld met de opdracht te onderzoeken, of het nodig zou zijn een nieuwe beginselverklaring op te stellen. Haar rapport *Vrij en Verantwoordelijk* sprak niet meer van 'moraliseren', maar van 'verantwoordelijkheid' en greep daarmee rechtstreeks terug op de oude beginselverklaring van 1980.¹⁵ Het rapport werd door de Algemene Ledenvergadering in mei 1997 zonder al te veel debat aangenomen. Sindsdien is er niet veel meer van vernomen. Recentelijk werden ook drie andere onderwerpen, die op het eerste gezicht minder snel tot tweespalt in de partij zouden hoeven leiden, nauwelijks besproken: Europese defensie, een Europese federatie en biotechnologie.

Tijdens een studiedag over defensiebeleid in het najaar van 1999 werd zelfs in het geheel niet gesproken over de zeer belangwekkende ontwikkeling van de totstandkoming van een Europese Veiligheids- en Defensie Identiteit (EVDI). Hoewel er genoeg aanwijzingen zijn dat er binnen de VVD verschillend gedacht werd (en wordt) over dit onderwerp¹⁶, werd expliciet voor de stilte in plaats van het debat gekozen. Partijleider Dijkstal gaf in zijn afsluitende toespraak zelfs aan het onderwerp te willen mijden.¹⁷

Hierop aansluitend kan worden gewezen op het gebrek aan debat over een federatie als einddoel van de Europese integratie (dat in mei door de Duitse minister Fischer werd aangezwengeld). Juist voor liberalen is dit een belangrijk debat, waarbij het a priori afwijzen van een Europese federatie niet past. Doch van de fractie en de bewindslieden werd weinig vernomen. Dit viel zelfs zodanig op dat NRC-columnist Heldring tot de ongebruikelijke stap kwam om tot tweemaal toe de VVD op te roepen zich in het debat te mengen, evenals drie prominente VVD-ers die zich intensief met Europa bezighouden.¹⁸

Een laatste voorbeeld betreft de ontwikkelingen in de moderne biotechnologie. In de laatste twee verkiezingsprogramma's werd aan dit belangwekkende onderwerp

geen woord gewijd. De partij heeft tot op heden geen samenhangende discussie over zaken als genetische modificatie van voedsel en/of dieren, kloneren, gentherapie, etc. georganiseerd. Terwijl deze ontwikkelingen de samenleving sinds het begin van de jaren negentig toch in grote mate bezighouden.¹⁹ En ook hier blijken liberalen verschillende visies te hebben.²⁰

Dit zijn vanzelfsprekend maar enkele voorbeelden, maar het is niet moeilijk om aanvullingen te vinden, bijvoorbeeld op het vlak van buitenlandse economische politiek. Ook kan worden gesteld dat de VVD - de discussiedag van afgelopen september ten spijt - zeer laat was met een bespreking van de ontwikkelingen in de ICT.

EEN TEKORT VAN BOLKESTEIN?

Het valt overigens niet goed te begrijpen, waarom er zo weinig wordt gediscussieerd in de VVD. Het starten en leiden van een maatschappelijk debat kan namelijk vele voordelen hebben. Zo heeft het externe debat over asielzoekers en minderheden, door voormalig partijleider Bolkestein begonnen, de VVD ook electorale winst opgeleverd. Uit onderzoek blijkt dat VVD-leden en VVD-kiezers, meer dan aanhangers van andere partijen, voorstander zijn van het beginsel dat etnische minderheden zich aanpassen aan de Nederlandse gewoonten.²¹ De conclusie is gerechtvaardigd dat Bolkestein in dit geval zijn kiezers zeer goed heeft aangevoeld. Men zou denken dat dit naar meer smaak voor de VVD-leiding, maar daarvoor zijn weinig aanwijzingen.

Bolkestein heeft, getuige zijn bemoeienis met de twee mislukte ideologische debatten, pogingen ondernomen het debat aan te jagen. Maar hij ging bij voorkeur in debat met mensen van buiten de VVD en heeft geen kans gezien - zo hij dit al wilde - om een debatcultuur in de partij te vestigen.²² Een deel van de verklaring hiervoor kan liggen in het feit dat Bolkestein, net als veel andere liberale leiders, de moeilijke periode in de jaren tachtig heeft meegemaakt. Toen ging de VVD bijna ten onder aan interne twisten over personen, met als dieptepunt het partijcongres in Zwolle in 1990. Sindsdien, zo lijkt het althans, stelt de partijleiding discussie gelijk aan interne ruzie en twisten. En dat levert vooral slechte verkiezingsuitslagen op, zo is meermalen gebleken.

Dus hoewel de angst voor discussie in de VVD deels

begrijpelijk is, lijkt de discussieangst een soort van neurose te zijn geworden. Dat blijkt naast de genoemde voorbeelden ook uit de onmogelijkheid om onafhankelijke opinies te uiten in het nieuwe partijblad *Politiek!* of op de VVD-website. Het is al met al niet goed gesteld met de uitvoering van de ideologische en programmatische taak door de VVD. Zij komt amper op basis van onderlinge discussie tot de opstelling van (verkiezings)programma's. Aan het formuleren en uitdragen van eigen ideeën komt men zelden toe. Soms wordt discussie zelfs bewust uit de weg gegaan, zoals met het Europese defensiebeleid het geval was. Grote maatschappelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld de ontwikkelingen in de biotechnologie blijven geheel buiten beschouwing, waardoor parlementsleden in het openbaar tegengestelde standpunten innemen. Vooral nog lijkt het dat er een discussieangst heerst. De VVD laat hiermee kansen op het aanboren van nieuwe kiezers liggen. Voorts mag men van een politieke partij verwachten dat zij haar visie onder invloed van actuele ontwikkelingen voortdurend aanscherpt, op basis van debat en van haar beginselen.

2. DE RECRUTERINGSTAAK

De tweede taak van politieke partijen is het recruterende van vertegenwoordigers voor politieke en bestuurlijke functies. Gezien het politieke primaat van de Tweede Kamer beperk ik mij tot de recrutering van Kamerleden. De recrutering van landelijk politiek personeel is op zichzelf geen probleem. Elke keer blijkt dat het aantal kandidaten vele malen groter is dan er uiteindelijk op de kieslijst kunnen. Dan dient zich de vervolgvraag naar de kwaliteit van de gerecruteerde kandidaten aan. Slaagt de VVD erin de personen te selecteren die in staat zijn om de ideologische en programmatische taak mede gestalte te geven? Want wie eenmaal in de Tweede Kamer is verkozen, wordt geacht *opinion leader* te zijn op de toegewezen onderwerpen.

Tweede-Kamerleden zijn door hun landelijke uitstraling via de media van groot belang voor de VVD. Van parlementariërs, die hun positie veelal aan de partij te danken hebben, mag dientengevolge verwacht worden dat zij de liberale idealen uitdragen in hun parlementaire werkzaamheden. Daarbij past overigens wel een voorbehoud. Kamerleden verkeren namelijk in een positie die relatief

los kan staan van de partij. Zij stemmen zonder last, zoals de Grondwet het in artikel 67, lid 3 uitdrukt. Dat betekent onder andere dat zij onafhankelijk van de partij tot een oordeel over politieke zaken kunnen komen. Formeel zijn zij niet gebonden aan het verkiezingsprogramma. Dat komt met name tot uiting op het moment dat de VVD regeringsverantwoordelijkheid gaat dragen. Dan wordt er een regeerakkoord gesloten door de fractie dat het resultaat is van onderhandelingen met andere fracties. Hierdoor bevat het compromissen die contrair kunnen zijn aan het verkiezingsprogramma. Vanuit het partijperspectief houdt de directe invloed op de Kamerkandidaten dus op na de verkiezingen, met dien verstande dat Kamerleden er zich natuurlijk goed van bewust zijn dat zij voor herverkiezing van de partij afhankelijk blijven.

OPLEIDING

Politiek is een vak. Niet iedere kandidaat volstaat derhalve, want, zoals Bolkestein het uitdrukte, van politici wordt verwacht dat zij leiding geven en niet slechts doorgeefluiken van de *vox populi* zijn. Zij moeten zo nodig, met het oog op het algemeen belang, afstand nemen van de (emotionele) roep uit de maatschappij. De ideale opleiding van een politicus is in Bolkesteins ogen een combinatie van een theoretische ondergrond en uitgebreide praktijkervaring. Een politicus zou kennis moeten hebben van het recht, economie en filosofie. Tevens is een zekere welbespraaktheid vereist. Als de formele scholing van het kandidaat-Kamerlid niet in deze eisen voorziet, heeft zijns inziens de partij hierin taak.²³

Voor deze kwalificaties valt veel te zeggen. Maar ook Bolkestein erkende dat het om een ideaalbeeld gaat. Geen van de huidige VVD-Kamerleden heeft bijvoorbeeld een opleiding die in het bovenstaande rijtje past. Er is één lid dat zowel rechten als economie heeft gestudeerd, één lid heeft een graad in de filosofie, daarnaast zijn er twaalf juristen en drie economen. De overige leden hebben een uiteenlopende educatieve achtergrond.²⁴ Deze gegevens op zich zeggen niet per se iets over de kwaliteiten van de huidige VVD-politici. Wel kan voorzichtig worden geconcludeerd dat een liberaal-inhoudelijke scholing niet van doorslaggevend belang is voor de meerderheid der VVD-Kamerleden. Hier ligt dus in beginsel een taak voor de partij die al tijdens de recrutering ter hand kan worden

genomen.

In de praktijk kan helaas worden geconstateerd dat VVD-Kamerleden standpunten verkondigen die niet altijd met het liberalisme te verenigen zijn. Hierover is geen concreet onderzoek beschikbaar en daarom wordt met het aanvoeren van enkele voorbeelden volstaan.

ASIELBELEID

In het asieldebat is een bijzondere plek ingeruimd voor minderjarige asielzoekers. De VVD stelde verleden jaar voor om de leeftijd voor minderjarigheid te verlagen van 18 naar 16 jaar.²⁵ Zo hoeft aan minder mensen toegang tot de (ruimere) asielregeling voor minderjarigen verleent te worden. Dan kan een 17-jarige de 'normale' procedure in, waardoor hij of zij eventueel terug kan worden gezonden naar het land van herkomst. Nu kan dat pas als men meerderjarig is geworden.

Vanuit een liberale invalshoek wordt hier gemarchandeerd met het leidende beginsel dat de individu van ultieme waarde is. Dat betekent dat de individu het richtsnoer vormt bij de beoordeling van beleid. In Nederland geldt dat iemand pas op zijn 18e meerderjarig is. Er wordt vanuit gegaan dat een individu tot die tijd (op enkele uitzonderingen na) niet geheel handelingsbekwaam is. Voor liberale politici is het niet acceptabel om vervolgens met twee maten te meten, als er zich een probleem voordoet in de opvang van asielzoekers (ondanks eventuele afwijkende internationale afspraken, de grootte van het probleem en het aantal personen dat wellicht probeert een loopje te nemen met de regels). Juist op het vlak van de bescherming van de minderjarigheid valt met goed fatsoen niet aan de liberale beginselen te tornen. Als zo'n principieel punt exclusief buiten werking gesteld wordt voor asielzoekers, maakt men zich schuldig aan een vorm van discriminatie. De waarde van individuele rechten (zoals de klassieke grondrechten) wordt afhankelijk gesteld van de culturele herkomst van een individu. Dat past een liberaal niet.

NATIONAAL BELANG

Een ander voorbeeld van niet-liberaal handelen door VVD-politici is de aanhoudende populariteit van het begrip 'nationaal belang'. Het is Bolkestein geweest die het begrip introduceerde in liberale kring. Samen met

andere prominente aanhangers (waaronder Zalm en de meeste betrokken woordvoerders) benadrukte hij, kort gezegd, het belang van het behoud van de soevereiniteit van Nederland.²⁶

Een principieel bezwaar is dat het concept nationaal belang voorbij gaat aan de liberale opvatting dat nauwere economische betrekkingen een pacificerende invloed op interstatelijke betrekkingen hebben. Hoe nauwer de economische verwevenheid tussen landen, hoe groter de kans op duurzame vrede in de internationale politiek. Vrijhandel leidt uiteindelijk tot grotere voorspoed voor individuen in de hele wereld.²⁷ De aanhangers van het concept nationaal belang gaan eraan voorbij dat liberalen per definitie internationalistisch ingesteld zijn. Voor hen is het individu van ultieme waarde; groepen en collectiviteiten, zoals nationale staten, zijn in beginsel geen zelfstandige doelen van liberaal politiek handelen. Een staat is er slechts om bepaalde functies uit te voeren die niet spontaan door de samenleving zelf worden opgebracht zoals justitie, politie en een (minimaal) sociaal vangnet. Behoud van nationale soevereiniteit is alleen van belang, als het hierdoor gemakkelijker is om dit soort taken uit te voeren. Is dat niet langer het geval, bijvoorbeeld doordat er grensoverschrijdende problemen ontstaan die niet langer op nationaal niveau kunnen worden opgelost, dan hoeft van een liberaal niet verwacht te worden dat hij bijzondere waarde aan de nationale staat hecht. Zelfs niet om de culturele identiteit van een natie te beschermen die dikwijls met de staatkundige eenheid wordt verbonden. Als die culturele eenheid sterk genoeg is, wordt zij onafhankelijk van de staatkundige omgeving in stand gehouden door zelfregulerende processen in de samenleving.

Naast de eerder genoemde opstelling ten aanzien van de liberale ideologie van partijleider Dijkstal en de opstelling van Kamerlid Terpstra in het biotechnologiedebat, tonen de voorgaande voorbeelden dat de VVD-fractie niet altijd een liberale koers vaart. Mogelijk kan dit in de toekomst worden voorkomen door meer aandacht te schenken aan de liberaal-inhoudelijke scholing van Kamerkandidaten.

INVOERING 'KAMER-EXAMEN' EN POLITIEK- IDEOLOGISCH JAARVERSLAG

Zoals wij zagen zijn de meeste VVD-Kamerleden niet bij

uitstek geschoold in de liberale ideologie. Dat blijkt soms uit de standpunten die worden ingenomen in het parlement. Maar zij komen dan ook voort uit een partij die hen niet heeft gescherpt in het politiek-ideologische debat. De partij-organisatie kan wel een bijdrage leveren om het tij te helpen keren. Op dit moment wordt tijdens het kandidaatstellingsproces vooral gekeken naar een combinatie van individuele kwaliteiten van de kandidaten en de gezamenlijke kwaliteit van de te verwachten fractie. Men zoekt dus naar een balans in expertise, maar ook andere kenmerken van de kandidaten, zoals sekse en vooral regionale afkomst, zijn van groot belang bij de vaststelling van de kandidatenlijst. De regionale spreiding wordt vooral bewaakt door de kamercentralevoorzitters die sinds jaar en dag een beslissende invloed uitoefenen.²⁸

Het is niet realistisch om te verwachten dat dit op korte termijn verandert, hoeveel bezwaren men ook tegen het huidige kandidaatstellingsproces kan inbrengen. Maar de partij kan wel een mechanisme introduceren dat garandeert dat de aanstaande volksvertegenwoordigers goed op de hoogte zijn van de inhoud van de liberale politieke filosofie, zodat zij op basis van voldoende kennis van de liberale grondslagen in de politiek kunnen opereren. Zo zou de invoering van een Kamer-examen verplicht moeten worden gesteld voor alle VVD-leden die zich kandidaat stellen voor de Tweede Kamer. Afhankelijk van hun presteren en - indien geslaagd - met vermelding van hun examenresultaat, komen zij, net als nu gebruikelijk is, op de lijst met kandidaat-Kamerleden. Vervolgens wordt de normale weg bewandeld. Er wordt een rangorde van de kandidaten voorgesteld door het hoofdbestuur, waarna de definitieve volgorde wordt vastgesteld door de algemene ledenvergadering. Gebruikelijk is dat de zittende Kamerleden een voorkeursbehandeling genieten in de kandidaatstellingsprocedure. Om hier in te voorzien wordt hen toegestaan de eerste keer op basis van vrijwilligheid deel te nemen aan het examen.

Het examen bestaat in ieder geval uit twee onderdelen. Een schriftelijk deel, waarin kennis van het werk van de belangrijkste liberale filosofen wordt getoetst, eventueel aangevuld met hoofdlijnen van de staatkunde en de staathuishoudkunde. Het tweede onderdeel is toepassingsgericht. Hier wordt aan de kandidaat gevraagd om een artikel te schrijven over een actueel maatschappelijk

probleem dat vanuit de liberale grondslagen wordt geanalyseerd. Het examen kan op één dag worden afgenomen en wel door personen die voldoende expertise op de genoemde terreinen hebben, zoals hoogleraren of universitair docenten. In beginsel worden zij die niet slagen, niet tot de lijst met kandidaat-Kamerleden toegelaten. Op deze wijze verzekert de partij zich van kandidaten die een afdoende kennisniveau hebben van de liberale grondslagen.

JAARVERSLAG

Er is nog een aanvullende maatregel nodig om te zorgen dat het liberaal-inhoudelijke peil in de fractie gehandhaafd blijft. Zoals reeds geconstateerd is de Nederlandse politiek een zaak van coalities en compromissen. Daarom gaan in het politieke handwerk van alledag (delen van) liberale standpunten verloren in compromissen die nu eenmaal nodig zijn om het land te besturen. De VVD mag echter van de Kamerfractie verwachten dat zij kan uitleggen, wanneer en waarom er liberale standpunten zijn ingeleverd.

Vandaar dat het nuttig is de Tweede Kamerfractie een 'ideologisch jaarverslag' uit te laten uitbrengen. Hierin wordt per fractielid aangegeven, hoe en waarom er op liberale punten concessies zijn gedaan. Sommige Tweede-Kamerleden doen dat al. Zo gaf Henk Kamp na afloop van het debat over de Vreemdelingenwet 2000 precies aan, waar de winst- en verliespunten van de VVD lagen.²⁹ Op deze wijze wordt verantwoording afgelegd, zonder dat aan het politieke primaat van de Tweede Kamer wordt getornd, noch de politieke realiteit wordt ontkend.

3. DE POLITIEKE SOCIALISATIE-TAAK

De derde taak van een politieke partij, communicatie en scholing, speelt bij de bovengenoemde ideeën een belangrijke rol. Ik beperk mij in dit licht tot de scholingstaak van de VVD die voornamelijk door de Haya van Somerenstichting wordt uitgevoerd.

Het ligt voor de hand dat deze stichting een grote rol kan spelen in de voorbereiding op het bovengenoemde Kamerexamen. De laatste jaren maakt het vormings- en scholingswerk een professionaliseringsslag door. Zo is er, naast het aanbieden van een uitgebreid pakket cursussen, een Kadernschool opgericht. Het programma beslaat vier

dagen en bestaat uit inleidingen door sprekers, bestuderen van syllabi, debatteren over actuele politieke kwesties en het schrijven van een artikel. De beste deelnemers worden geselecteerd voor de Topkadertraining, de meest intensieve training die de VVD kent (uitgezonderd de Zomerschool van de Teldersstichting die zich uitsluitend richt op de liberaal-filosofische scholing van gevorderde universitaire studenten).

De ontwikkeling van de Kaderschool is positief te beoordelen en kan dienen als voorbereiding op het Kamer-examen. Ter voorbereiding op de Kaderschool kunnen partijleden eerst de reguliere, minder intensieve cursussen op het vlak van de liberale filosofie en diverse praktische vaardigheden volgen. Zo kan de VVD, zonder al te veel kostbare ingrepen, ervoor (blijven) zorgen dat de mensen die in de Tweede Kamer zitting willen nemen, ook voldoende gelegenheid krijgen om de daarbij onontbeerlijke vaardigheden en kennis van de liberale grondslagen op te doen. Die kennis is onontbeerlijk, gezien de blijvende invloed van de ideologie in de politiek.

CONCLUSIE

Hoewel de VVD er electoraal goed voor lijkt te staan, heeft zij diverse zwakke punten. De kiezer oriënteert zich op basis van de 'oude' links-rechts schaal, maar in de partij is weinig aandacht voor de ideologische basis, waarop dit onderscheid berust. Partijbestuurders en politici geven zich te weinig rekenschap van hun ideologische wortels. Debatten worden door de VVD geschuwd, waardoor zij haar programmatische taak matig uitvoert. Plannen voor de toekomst worden zelden opgesteld na een intern debat. Belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen blijven jarenlang onbesproken. De vervlakking van de VVD-standpunten dreigt, het liberale gedachtegoed lijkt meer dan eens te worden verkwanseld.

Om het tij te keren kan de partij, naast de organisatie van meer debatten, met name aan de kandidaten voor landelijke vertegenwoordigende functies hogere eisen stellen. Een grondige toets op liberale inhoud vormt daarvoor de basis, door middel van een Kamer-examen dat wordt afgenomen, voordat men tot de kandidatenlijst wordt toegelaten. Voorts dient de Tweede-Kamerfractie een jaarverslag op te stellen, waarin men de achtergrond van afgesloten politieke compromissen toelicht.

Uitvoering van deze suggesties voor een liberaal reveil leiden tot een gezondere VVD, met ruimte voor debat. Standpunten worden dan consequent getoetst aan de liberale grondslagen. Het verlangen naar de politieke macht heeft alleen zin, als de VVD samenhangende oplossingen voor maatschappelijke problemen formuleert en populair gezegd, iets te melden heeft. Daar schort het nog danig aan binnen de VVD. Maar zwakke punten zijn er om te verbeteren.

NOTEN

1. Uitzondering is de Liberale Unie die in 1891 als enige partij op eigen kracht een parlementaire meerderheid behaalde. Zie: R.A. Koole, *Politieke partijen in Nederland. Ontstaan en ontwikkeling van partijen en partijstelsel*, Utrecht 1995, p.17.
2. R.A. Koole en J.J.M. van Holsteyn, 'Partijleden in perspectief. Kiezers en leden vergeleken', in: *Jaarboek 1999 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, pp.1-29.
3. M. Kranenburg, 'De echte lessen uit Amerika', in: *NRC Handelsblad*, 31 augustus 2000.
4. 'Emoties en de Kamer' (Hoofdreactioneel commentaar), in: *NRC Handelsblad*, 20 november 1999.
5. J.P. Verhoogt, 'Parlement laat zich denkverbod opleggen', in: *NRC Handelsblad*, 1 juli 2000.
6. W. Breedveld, *Tegenmacht gevraagd voor de noodzakelijke herovering van het parlement*, De Balie, Open Podium-reeks, no.01, maart 2000, p.74.
7. K. Groenveld, 'Hoe het politieke tij te keren?', in: *Civis Mundi* (3), juli 2000, pp.64-68.
8. *VVD Presse*, no.354, 9 september 2000.
9. H. Dijkstal, 'Poldertaal', in: *Liberaal Reveil*, no.3, juni 2000, pp.83-85.
10. *VVD Presse*, no.353, 2 september 2000.
11. U. Rosenthal, 'Volksvertegenwoordigers die liever willen meebesturen', in: *Liberaal Reveil*, no.4, augustus 2000, pp.121-122.
12. A.A.M. Kinneging, *Liberalisme. Een speurtocht naar de filosofische grondslagen*, Geschrift no.65 van de Teldersstichting, Den Haag 1988.
13. D. Conway, *Classical Liberalism. The Unvanquished Ideal*, Basingstoke 1998, pp.25-27.
14. R.A. Koole, *op.cit.*, pp.305-306.

15. M. Kranenburg, 'Het beginsel Bolkestein', in: *NRC Handelsblad* (weekeditie), 20 mei 1997.
16. Vgl. het uiteindelijke positieve regeringsstandpunt bij monde van VVD-minister De Grave met bijv. F. Bolkestein, 'Defensie bij EU in slechte handen', in: *NRC Handelsblad*, 23 april 1997, of M. van den Doel, 'VVD: Europese veiligheid primair vormgeven via de NAVO', in: *Atlantisch Perspectief*, 2000, no.8/1, pp.12-13.
17. Waarneming door de auteur.
18. J.L. Heldring, 'Economisme: gevaar voor Europa', in: *NRC Handelsblad*, 8 augustus 2000; idem, 'De ware eenheid is negatief', in: *NRC Handelsblad*, 18 augustus 2000. Tevens: T. Manders, F. Wijsenbeek en M. Knip, 'Paarse netwerkers moeten reageren op Fischers visie', in: *NRC Handelsblad*, 5 juli 2000.
19. E.R. van de Haar, 'The public and political environment for biotechnology in the Netherlands', in: *Holland Biotechnology. Moving into the age of Bio Discovery*, Haarlem 1999, pp.26-31.
20. Vgl. het positieve standpunt van Kamerlid Thijs Udo ('Moderne biotechnologie: Geen reden voor een (gezondheids)hetze', in: *Liberaal Reveil*, no.1, februari 2000) met dat van Erica Terpstra (*VVD Expresse*, no.338, 13 februari 2000). Tijdens de vorige kabinetsperiode heeft minister Van Aartsen (toen Landbouw) zich zeer negatief over het kloneren van dieren uitgelaten, terwijl de Kamerleden Bolkestein en Voûte daar juist positief over oordeelden.
21. R.A. Koole en J.J.M. van Holsteyn, *op.cit.*, pp.1-29.
22. Zoals ook opgemerkt door Kranenburg, *op.cit.*, 20 mei 1997.
23. F. Bolkestein, *Boren in hard hout*, Amsterdam 1998, pp.22-23.
24. Op basis van T. Brader en M. Vuijsje, *Haagse portretten. Tweede-Kamerleden, ministers, staatssecretarissen*, Amsterdam 1999. Aangevuld met gegevens van www.nrc.nl/DenHaag/personen.
25. *VVD Expresse*, no.325, 9 oktober 1999.
26. Zie bijv. F. Bolkestein, 'Nationaal zelfbewustzijn is basis voor gezonde Europese Unie', in: *Elsevier*, 20 april 1996. De meest uitgebreide beschrijving van deze denkwijze is te vinden in: P.G.C. van Schie, *Nationaal belang. Over de bruikbaarheid van het begrip voor een liberaal buitenlands beleid*, Geschrift no.84 van de Teleurstichting, Den Haag 1996.
27. Zie voor een uitwerking: E.R. van de Haar, 'De noodzaak van het internationaal belang', in: *Liberaal Reveil*, no.3, juni 1998, pp.100-106.
28. R. Hillebrand, *De antichambre van het parlement. Kandidaatstelling in Nederlandse politieke partijen*, Leiden 1992, pp.331-342.
29. *VVD Expresse*, no.349, 10 juni 2000.

Drs. E.R. van de Haar MSc is politicoloog en lid van de VVD. Hij is werkzaam op het ministerie van Economische Zaken. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

SECULIERE EN RELIGIEUZE CONFESSIONELE POLITIEK

PAUL CLITEUR



Het functioneren van de democratie is gebaat bij het uitdragen van beginselen door volksvertegenwoordigers en andere politici. Maar momenteel is er nauwelijks sprake van enig serieus debat over principiële zaken. Volgens de auteur is het de verdienste van de kleine christelijke partijen dat zij een kritische houding ten opzichte van deze heersende politieke cultuur aannemen. Maar met hun pleidooi, zoals dat van het Kamerlid Rouvoet, voor een nieuw moreel perspectief dat is gebaseerd op religie kan hij zich niet vereenzelvigen. Hij pleit voor een nieuw *seculier* moreel perspectief dat voor alle mensen, ongeacht hun religieuze en culturele achtergrond, een oriëntatiepunt kan zijn en dat gefundeerd is op het gedachtegoed van Renaissance en Verlichting.

Ik heb mij wel eens afgevraagd: hoe is het nu toch mogelijk dat ik, zelf ongelovig, atheïst, met zoveel bewondering kennis neem van de stellingen over staatkundige aangelegenheden die worden betrokken door politici van de kleine confessionele partijen, zoals de ChristenUnie?

Ik heb daar tot nu toe geen ander antwoord voor kunnen bedenken dan dat door deze groeperingen nog *beginsel-politiek* wordt gepraktiseerd. Laat ik proberen dat wat uit te werken aan de hand van drie stellingen die ik als these, anti-these en synthese zal presenteren.

DE THESE: POLITIEK BEHOORT BEGINSEL-POLITIEK TE ZIJN

Ik begin met de these, een punt waarop ik het geheel met Anderé Rouvoet, Tweede-Kamerlid voor de Christen Unie, eens ben.

Het gaat hem en zijn partij om de 'achterliggende

visies in de politiek'. Pas wanneer die aan de orde komen, wil hij spreken van 'politiek met een hart'.¹ Dat is mij wat te 'Pascalliaan' geformuleerd ('Het hart heeft zijn redenen die de rede niet kent') en ik spreek liever van 'politiek met een *hoofd*'.

Immers, verwijzingen naar de hartstreek kunnen ons in een discussie op niveau niet veel verder brengen. Maar hoe dat ook zij, we zijn het erover eens dat in de politieke discussie men zou moeten doorstoten naar de achterliggende, voor mij levensbeschouwelijke, voor hem religieuze dimensie van het pragmatisch stelling nemen. Ook dat zou de politiek pas interessant maken, meent Rouvoet en ik zeg hem dat na.

Wat men echter te vaak onderbelicht vindt in de veelgehoorde klacht over pragmatisme, is waarom dat nu precies een probleem zou zijn. Ik denk: omdat een democratie op de lange duur alleen kan functioneren, wanneer daarin beginsel-politiek wordt bedreven.

Dat zit zo. We hebben allemaal in deze 'moderne tijd' slechts beperkte mogelijkheden om ons met het bestuur van de staat bezig te houden. Vroeger was dat anders. In het oude Athene, waar slaven het werk deden, konden de 'vrijen' zich naar hartelust overgeven aan de politiek. Nu, nu wij geen slaven meer hebben of we *allen slaven zijn* geworden in die zin dat in de meest prestigieuze functies het hardste en langste wordt gewerkt - nu hebben wij voor die politiek maar beperkte tijd. Oscar Wilde zei rond de eeuwwisseling dat socialisme te veel vrije avonden kost en hetzelfde kan men zeggen van democratie. Nog weer honderd jaar terug wees Benjamin Constant erop dat moderne democratie zich wezenlijk onderscheidt van de antieke democratie. Wij laten het politieke handwerk over aan onze vertegenwoordigers.²

Dat lijkt mij allemaal prima, zij het dat we ons wel

moeten bezinnen op de vraag onder welke voorwaarden een dergelijk systeem kan slagen. Ik zou zeggen: *als we weten waar die politici, onze vertegenwoordigers, voor staan.* Wij moeten kunnen weten dat zij ongeveer onze beginselen omarmen. Om die te leren kennen, moeten politici die beginselen bekend maken, ja belijden. Politici die dat niet kunnen of niet willen en die verwachten dat wij hen een blanco mandaat geven op basis van hun charisma, hun integriteit of welke andere schone eigenschappen ook, ondermijnen op de lange duur het model van democratie dat we hier kennen. Net als politici die geen visie hebben en slechts uitvoeren wat de *opinion polls* hen influisteren het politieke systeem ondermijnen.

Vandaar dus beginsel-politiek. Wat ons op het ogenblik parten speelt, is de *afwezigheid* van beginsel-politiek, de afwezigheid van fundamentele debatten over de veranderingen die wel degelijk plaatsvinden. Want jawel: *zij vinden plaats.* Er wordt wel eens gezegd dat Nederland 'af' is. De ideologische tegenstellingen zijn voorbij. We kruipen allen naar het midden. We vervelen ons te pletter in een zelfgenoegzame consensus over de wijze, waarop de samenleving zou moeten worden ingericht.

Zegt men. Ik deel die visie niet. Een dergelijke visie miskent dat in Nederland wel degelijk zeer verstrekkende samenlevingsexperimenten plaatsvinden. Of het nu gaat om het drugsbeleid, de omgang met leven en dood, de discussie over de plaats van overheidsinstellingen als het Openbaar Ministerie, de rol van de ambtenarij ('zwijgen en dienen' wat mij betreft), de plaats van het koningschap in een moderne democratie ('mag blijven' wat mij betreft, maar wel zonder politieke invloed), de openstelling van het huwelijk voor gelijkgeslachtelijke partners - over al deze uiterst principiële zaken worden wel degelijk beslissingen genomen, maar de standpunten daarover glijden langs elkaar zonder articulatie van beginselen en met een grote angst voor wat men noemt 'gepolariseer'. De discussie moet vooral niet te serieus worden. Dan wordt je 'intolerant', of men zegt: 'ja, dat vind jij'. Alsof daarmee een dodelijk argument is gepresenteerd dat alle verdere *Prinzipienreiterei* in de kiem zou moeten smoren. En helaas heeft het op vele mensen ook die intimiderende werking. Je vindt het tenslotte maar zelf. En wie ben je eigenlijk?

Als we de parlementaire democratie op de lange duur overeind willen houden, zullen we die schroom

voor beginsel-politiek moeten laten varen en zullen we politici in het zadel moeten helpen die weten, waarvoor zij staan en ook bereid zijn dat aan ons mede te delen. Dat is nu eenmaal essentieel voor de moderne, in tegenstelling tot de antieke democratie.

Tot zover de these. Nu komt de anti-these. Dat heeft te maken met de wijze, waarop Rouvoet denkt dat die beginselen gefundeerd moeten worden.

DE ANTI-THESE: WAARDEN EN NORMEN ZIJN WEL DEGELIJK LOS VERKRIJGBAAR

Rouvoet denkt dat normen en waarden 'niet los te verkrijgen zijn en dus ook niet "los" gepropageerd kunnen worden.'³ Dat is een interessante stelling. Als hij daarmee zou bedoelen dat we moeten proberen om zo ver als mogelijk is deugdelijke argumenten aan te dragen voor onze politieke ideeën, dan ben ik dat met hem eens. Ik ben het er ook mee eens dat op dit terrein heel wat moet gebeuren. Maar als met die 'niet-losse verkrijgbaarheid' van de moraal zou zijn bedoeld dat moraal *gefundeerd moet worden in religie* dan is dat een groot misverstand. Toch is dat wat Rouvoet bedoelt. Hij heeft dat onlangs nog uitgesproken in *NRC Handelsblad*.⁴ Hij spreekt van een 'diepgeworteld besef' van de 'religieuze grondslagen van recht en moraal'.⁵ Nu ben ik, net als Rouvoet tegen het relativisme, maar dat het zoeken van 'religieuze grondslagen van recht en moraal' daartegen een adequaat medicijn zou zijn, lijkt mij een fataal misverstand. Het zoeken van een religieuze grondslag voor de moraal is zelfs een verontreiniging, waarvan elke volwassen ethiek zich dient te bevrijden en - in de theorie - eigenlijk al bevrijd heeft. Geen ethicus - nee, laat ik niet overdrijven: *heel weinig ethici* - zullen tegenwoordig proberen hun morele standpunten van een religieuze rechtvaardiging te voorzien. Men ziet in dat zoiets misplaatst is. We moeten proberen onze ethische standpunten op een louter seculiere grondslag te beargumenteren. Alleen dat maakt communicatie tussen mensen mogelijk. En ook alleen daarmee is de mogelijkheid geopend dat mensen elkaar kunnen overtuigen. Wie zich voor zijn morele standpunten beroept op zijn religieuze uitgangspunten veroordeelt het moreel debat tot een debat tussen doven. Tenzij men natuurlijk elk moreel debat door een theologische discussie vooraf laat gaan, waarbij men eerst

de andere partij van een bepaalde geloofsopvatting probeert te overtuigen, *alvorens* men kan gaan praten over wat de ethische gevolgen van die geloofsopvattingen zijn.

Ik denk dat het fundamenteel anders zit. Politiek en moraal moeten wel een grondslag hebben, maar het moet een *seculiere grondslag* zijn. Politiek moet beginsel-politiek zijn, maar dat kan alleen een geheel van beginselen zijn dat 'ten overstaan van allen' geldingskracht kan hebben en derhalve losgekoppeld is van de verschillende godsdienstige denominaties.

Paars gaat de discussie met confessionele politiek uit de weg, omdat men denkt zwak te staan. Dat is echter een misvatting van de paarse politici. Of liever gezegd: het geeft aan dat de paarse politici te weinig filosofische bagage hebben om het debat met hun op dit punt beter opgeleide confessionele collega's aan te gaan. De paarse politici hebben te veel boekhouden en economie gehad en te weinig wijsbegeerte en godsdienstles. Maar als paarse politici zich beter filosofisch en theologisch zouden scholen, ja als zij een 'scholing in atheïsme' zouden krijgen, dan zouden zij sterk kunnen staan in het principiële debat, waartoe de religieus confessionelen de gesecculariseerden tot nu toe tevergeefs hebben uitgedaagd. Inderdaad is kenmerkend voor Paars het 'ontbreken van een omvattende richting- en zingevend perspectief betreffende cultureel-ethische vraagstukken'.⁶ Maar wat daarmee alleen maar gezegd is, is dat de paarse politici nog een schone taak wacht: het expliciteren van hun seculiere wereldbeschouwing als een coherente filosofie.

DE KARDINALE FOUT VAN RELIGIEUZE CONFESSIONELE POLITIEK

Wat is nu de kardinale fout van religieuze confessionele politiek, als het op de moraal aankomt? Die fout kan men illustreren aan de hand van een uitspraak van Rouvoet zelf. 'Weinigen zullen willen beweren dat een boek goed is, omdat het hoog genoteerd staat; het is juist andersom: een boek staat hoog genoteerd, omdat het een goed boek is.'⁷ Dat is juist. Maar dringen de vergaande implicaties van dit inzicht wel tot hem door? Dat woordgrapje - zij het een diepzinnig woordgrapje - kan je ook over de verhouding moraal/godsdienst maken. Immers, iets is ook niet goed, omdat het in de bijbel staat, het staat in de bijbel, omdat het goed is. Dit enkele zinnetje blaast - hoe

vreemd dat ook moge klinken - elke pretentie van religieuze confessionele politiek op, zoals het ook elke pretentie van religieuze moraal opblaast. Plato wist het al⁸, maar het heeft tot aan de Verlichting moeten duren, totdat het gemeengoed werd dat men inzag dat het goede goed is *in zichzelf* en dat het *daarom* door de goden wordt voorgeschreven. En niet: het is goed, *omdat* het door de goden wordt voorgeschreven. Het geeft aan dat de moraal in niets anders gefundeerd kan worden dan in *moraal zelf* en dus niet in religie. In die zin moet een ethicus zichzelf altijd, als Baron von Münchhausen, aan de eigen haren uit het moeras trekken. De grootste verzaking van de geest is te denken dat hij daarvoor iets of iemand anders nodig heeft.

DE NIEUWE PUBLIEKE RELIGIE KAN NIET MEER CHRISTELIJK ZIJN

Het is ook nogal onwettelijk om het christendom als kandidaat voor onze hedendaagse publieke moraal naar voren te schuiven. Rouvoet stelt dat het ten diepste erom gaat 'dat het Koninkrijk van Jezus Christus wordt gediend, dat de gerechtigheid van dat Koninkrijk wordt bevorderd en dat de Here God aan Zijn eer komt.' Naar mijn smaak gaat het erom dat we erin slagen een *nieuw seculier moreel perspectief te bieden dat voor mensen van verschillende culturele en religieuze achtergrond een oriëntatiepunt kan vormen*. Bolkestein sprak van een 'bezielend verband', wat ik wel een mooie poëtische term vind. Anderen spreken van een 'publieke religie', waar ik geen bezwaar tegen heb, als men de religie maar niet godsdienstig inkleurt en loskoppelt van elke verwijzing naar een van de grote wereldgodsdiensten. Immers dat is duidelijk: net als we niet de joodse *wetgeving* van drieduizend jaar geleden als richtsnoer kunnen hanteren voor ons hedendaagse recht, zo kunnen we ook de joods-christelijke *moraal* niet als uitgangspunt nemen voor onze hedendaagse problemen. Dat gebeurt trouwens ook niet, enkelingen daargelaten, maar die krijgen vaak problemen met Justitie. Het is een onmiskenbaar feit dat bijvoorbeeld de Tien Geboden voor de helft in strijd zijn met hedendaagse mensenrechten of met de Nederlandse openbare orde. Het verbod om andere goden te aanbidden is in strijd met de godsdienstvrijheid. Het verbod te werken op de Sabbat is in strijd met de winkelsluitingswet. Het verbod een gesne-

den beeld te maken van 'wat boven in de hemel' bestaat, is in strijd met artistieke vrijheid. Het verbod op echtscheiding is in strijd met het moderne huwelijksrecht. En zo kan men doorgaan. Weliswaar geldt nog steeds dat we een ander niet mogen doodslaan, maar dat is niet slecht, omdat het in de bijbel staat, het staat in de bijbel, omdat het slecht is.

Wat zou dan wél de inhoud van een nieuwe publieke moraal kunnen vormen? Als ideeën, waarover 'een hoge mate van overeenstemming bestaat' noemt Rouvoet: 'individualisme, constitutionalisme, rechten van de mens, vrijheid en gelijkheid, de *rule of law*, democratie en de scheiding van kerk en staat.'⁹ In die ideeën kan men de grondslagen van de Westerse beschaving zoeken, zegt hij. Maar zijn dat werkelijk de grondslagen van onze beschaving, of 'veeleer de vruchten, de uiterlijke kenmerken ervan?' En hij vervolgt: 'De werkelijke grondslagen van onze beschaving zijn evenals die van andere beschavingen religieus van aard: schepping, zondeval, verlossing en herschepping en Gods wil en wet als normerende en structurele bron van (natuurlijke) orde, waarheid, ethiek en gerechtigheid.'

Wat door Rouvoet hier wordt opgevoerd als 'de werkelijke grondslagen' van onze beschaving zijn dat misschien eens geweest, maar het zijn zeker niet de grondslagen van de Westerse beschaving zoals die zich nu manifesteert. Wat Rouvoet typeert als de werkelijke grondslagen van de Westerse beschaving waren de grondslagen tussen de vierde eeuw, de tijd van Augustinus, en de dertiende eeuw, de tijd van Thomas van Aquino. Maar daarna is met Renaissance en Verlichting de Westerse cultuur in een geheel andere sleutel komen te staan: een herleving van de pagane Oudheid. En het is die andere sleutel die als manifestaties individualisme, constitutionalisme, rechten van de mens en vrijheid en gelijkheid heeft opgeleverd. In ben geneigd Rouvoet met zijn eigen woorden te bestrijden. Waarden en normen waren toch niet los verkrijgbaar? Welnu, ook individualisme, constitutionalisme, rechten van de mens en vrijheid en gelijkheid zijn niet los verkrijgbaar. Men kan niet én de vruchten van de Verlichting plukken op politiek-sociaal terrein én de Verlichting zelf als ideologie verwerpen. Wat Rouvoet wil, is de vruchten plukken van de Verlichting en het zo voorstellen alsof die probleemloos kunnen worden teruggekoppeld op 'scep-

ping, zondeval, verlossing en herschepping', maar dan denk ik toch dat hij de zaken enigszins verkeerd voorstelt.

Maar nu moet mijn anti-these niet teveel aandacht krijgen ten koste van de synthese.

DE SYNTHESE: SECULIERE CONFESSIONELE POLITIEK

We hebben dus confessionele politiek nodig, politici die weten waarvoor zij staan, die beginselen belijden en daarover in de debat willen met anderen, maar geen religieuze confessionele politiek. Bewonder ik de ChristenUnie dan alleen, omdat zij belijdt en niet om wat zij belijdt?

Nee, het gaat verder. Confessionele politiek is niet alleen een kwestie van stijl, van vorm. Die stijl heeft ook heilzame invloed op de inhoud, zij het niet de inhoud in de zin van de godsdienstige dimensie. Een groot probleem in Nederland sinds de jaren zestig, is een enorme zelfgenoegzame tevredenheid dat het wel goed gaat met de democratie. Er heerst een impliciet vooruitgangsgeloof dat daaruit bestaat dat we de verlichte beginselen en vrijheden die we nu voor burgers hebben gerealiseerd ook maar in andere segmenten van de samenleving moeten gaan introduceren. Bijvoorbeeld de bureaucratie wordt geacht zich te 'emanciperen' van de democratie. Zij wordt geacht zich daarmee te emanciperen van 'ons', burgers. Dat betekent dat officieren van justitie niet meer naar de minister behoeven te luisteren. Dat ambtenaren vrolijk aan politiek kunnen gaan doen. Dat de politiek zich heeft 'verplaatst' en dat we dat geamuseerd gadeslaan of als onvermijdelijk moeten gedogen. In vele opzichten is de Nederlandse democratie een democratie in verval.

Voor die decadentie bestaat in de Nederlandse politiek nauwelijks aandacht. En dat komt weer, omdat men in Nederland geheel in de ban is van een impliciet historicisme, van vooruitgangsgeloof. Men is uiterst tevreden over het functioneren van ons poldermodel, de kloppende staten van ontvangsten en uitgaven en we zijn dus niet ontvankelijk voor welke kritische visie op onze politieke cultuur dan ook. De enige partijen die niet in de greep zijn van dit vooruitgangsgeloof¹⁰ zijn de kleine confessionele partijen. Dat is ook begrijpelijk. Men leeft in een wereld die men als vreemd ervaart. Verandering is hier niet per definitie verbetering. Die bij uitstek kritische houding ten

aanzien van de moderniteit sterkt deze partijen in het streven de uitgangspunten van het politieke systeem te doordenken, soms te verwerpen en soms juist te behouden tegenover de waan van de dag.

Men kan het samenvatten als volgt. Het is juist, zoals Rouvoet schrijft, dat de politiek zou moeten worden bevrijd van 'de postmoderne politieke correctheid van relativisme, multiculturalisme en doorgeschoten tolerantie.' Het is ook juist dat politici onbeschroomd hun 'diepste overtuigingen over mens, wereld en samenleving' zouden moeten expliciteren als uitgangspunt in het politieke debat. Maar het perspectief van 'schepping, zondeval, verlossing en herschepping' aanprijzen als een valide basis voor constitutionalisme, rechten van de mens en vrijheid en gelijkheid is én een historische fout én een strategische dwaalweg. Waar we naar toe moeten, is een *nieuwe* grondslag voor de publieke moraal, een moraal op een waarlijk menselijke, humanistische grondslag. Daarvoor kan het christendom misschien een bron van inspiratie zijn, zoals de islam of het confucianisme dat ook kan zijn. Maar het meeste verwacht ik van een reflexie op wat ik zie als de échte bronnen van de Europese cultuur zoals die zich op het ogenblik manifesteert. Terug naar de pagane Oudheid, terug naar Socrates, terug naar Epicurus. Terug naar de Verlichting, terug naar Voltaire. *Réculer pour mieux sauter.*

NOTEN

1. André Rouvoet, *Politiek met een hart*, Kok, Kampen 2000, p.8.
2. Benjamin Constant, 'De la Liberté des Anciens comparée à celle des Modernes. Discours prononcé à l'Athénée royal de Paris en 1819', in: *Écrits politiques. Textes choisis présentés et annotés par Marcel Gauchet*, Gallimard, Paris 1997, pp.591-619.
3. Rouvoet, *Politiek met een hart*, p.10.
4. André Rouvoet, 'Tegen het relativisme de waarheid!', in: *NRC Handelsblad*, 17 oktober 2000.
5. Rouvoet, 'Tegen het relativisme de waarheid!'
6. idem.
7. Rouvoet, *Politiek met een hart*.
8. Vgl. Plato, *Euthyphro*.
9. Rouvoet, 'Tegen het relativisme de waarheid!'
10. Vgl. over het vooruitgangsgeloof in de Nederlandse politiek: James C. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig* (tweede druk), Boom, Amsterdam / Meppel 1997 (1995) en Hans Krabben-dam & Hans-Martien ten Napel, *Regulating Morality. A Comparison of the Role of the State in Mastering the Mores in the Netherlands and the United States*, Maklu, Antwerpen / Apeldoorn 2000.

Prof.dr. P.B. Cliteur is bijzonder hoogleraar wijsbegeerte aan de Technische Universiteit Delft en universitair hoofddocent encyclopedie van de rechtswetenschap aan de Universiteit van Leiden.

POLITIEKE STIJLEN VAN STATENLEDEN

EEN INSTRUMENT VOOR ZELFEVALUATIE VAN POLITIEKE
REPRESENTANTEN EN FRACTIES

ARNO F.A. KORSTEN EN JAN J. SCHRIJEN



In dit artikel wordt de vraag aan de orde gesteld, welk type Statenlid in de toekomst gewenst is. Er zijn veel criteria te noemen, maar vrijwel geen enkel Statenlid kan daaraan voldoen. Wat nu te doen? De criterialijst aanpassen door bepaalde criteria te schrappen, te onderstrepen of nieuwe toe te voegen? Een *short list* opstellen? Uit recente discussies blijkt dat vooral een *herkenbaar* Statenlid door velen wenselijk wordt geacht. Een *herkenbaar* Statenlid kan, evenals een *herkenbaar* raadslid, in een meer dualistisch systeem controle-instrumenten beter benutten en kan participeren in een interactief bestuur. Het 'opdringen' van een dergelijk eisenpakket blijft evenwel onbevredigend. De auteurs achten die aanpak niet vruchtbaar genoeg. Ze geven een instrument voor individuele zelfplaatsing in een veld van *dilemma's* en hopen een stap verder te kunnen zetten na de rapporten van de commissies-Elzinga en -Van Kemenade/Versteden. Dit instrument kan van praktische betekenis zijn voor individuele kandidaten bij verkiezingen, voor een doorlichting van fracties en is ook op partijniveau bruikbaar. Een dergelijk instrument kan ook voor andersoortige volksvertegenwoordigers worden opgesteld.

PROBLEEMSTELLING

Commissaris der Koningin J. van Kemenade stelde begin maart 2000: het Statenlidmaatschap is een troostprijs in de politiek. Wie niet in een grote stad raadslid wordt of niet in de Tweede Kamer komt, krijgt de kans te kandide-

ren voor het Statenlidmaatschap. Die stellingname is onbevredigend. Hoe een aanzet te geven tot een profiel-schets die uitdaagt om in de toekomst juist kwalitatief goede Statenleden te selecteren, waardoor niet langer sprake is van een 'troostprijs'? De urgentie om daarover na te denken, stoelt niet alleen op de troostprijs-these. De actuele provinciale electorale arena is namelijk een 'ongezonde' arena. Recente Statenverkiezingen drukken te weinig urgentie uit om te gaan stemmen, het gaat om 'te weinig' volgens kiezers, en inhoudelijke partijpolitieke verschillen blijven onduidelijk en lijken in de ogen van veel kiezers afwezig. Een 'ongezonde' arena werkt negatief in op de opkomst van kiezers. Opkomstdaling bij Statenverkiezingen is niet te remmen door slechts aandacht te hebben voor de kwaliteit van Statenleden, maar onzichtbare Statenleden zullen nooit tot kiezersprikkeling over uitdagend spel in de arena leiden. Herkenbaarheid van een Statenlid lijkt gewenst. Maar wat houdt dat in en komen die vertegenwoordigers al veel voor?

Vanuit deze twee vertrekpunten vragen we aandacht voor de centrale vraag: *welk type Statenlid is in de toekomst gewenst?* Hierbij is gebruik gemaakt van drie soorten bronnen: literatuur over stijlen van politieke representanten; enquêtes onder kandidaten en afdelingen ten behoeve van een evaluatierapport dat handelt over de Statenverkiezingen. Dat rapport *In Alle Staten* is opgesteld door een Limburgse commissie, waarvan de eerstgenoemde auteur voorzitter was (en tevens eindredacteur van het rapport) en de tweede auteur lid; ervaringsgegevens vanuit participerende observatie in Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in Limburg. In het volgende geven

we een instrument voor zelfplaatsing van kandidaten voor een Statenzetel, mede geïnspireerd door een indeling van Van Deijck (1999). We geven eigenschappen en werkwijzen, op basis waarvan een kandidaat antwoord kan geven op de vraag: wat voor een Statenlid zou ik willen zijn?

STATENLEDEN MET STIJL

Een stijl van politieke vertegenwoordiging heeft meer concreet gezien betrekking op gedrag dat in de omgang met dilemma's blijkt. We noemen hier vijf dilemma's. Daardoor komt de kracht van een stijl naar voren. De dilemma's zijn gestyleerd. We maken ze scherper voor de herkenbaarheid. Er volgen tien typen politici (Statenleden) op basis van de vijf dilemma's. We noemen kwaliteiten en valkuilen per type. Aan een Statenlid kunnen we vragen: Welk type Statenlid bent u of zou u willen zijn? U kunt niet alles tegelijk zijn. Waarvan heeft u momenteel teveel of te weinig? Aan de fractieleider: Welke typen heeft de eigen fractie teveel of te weinig? En aan een partijvoorzitter: Welke typen heeft een politieke partij teveel of te weinig? We behandelen achtereenvolgens de onderscheiden typen representanten. Verderop treft de lezer een samenvattend overzicht hiervan in schemavorm aan.

Dilemma 1: Is het Statenlid kritisch binnen het Provinciehuis of erbuiten? Is het Statenlid in staat om van buitenaf items op de agenda te krijgen, zonder dat die zijn aangereikt door ambtenaren of bestuurders? Is een Statenlid in staat om met een originele en degelijke, schriftelijke bijdrage in een dagblad of door het stellen van een schriftelijke vraag aan Gedeputeerde Staten (GS) zaken op de maatschappelijke en/of politieke agenda te krijgen? Heeft het Statenlid in die zin toegevoegde waarde of is het Statenlid slechts iemand die stukken van GS leest en beoordeelt?

DE VRAGENSTELLER

Het type Statenlid dat veel werk maakt van het stellen schriftelijke vragen aan Gedeputeerde Staten (GS) noemen we de *Vragensteller*. De Vragensteller wacht amper af, want een ander kan eerder zijn. Profilering is immers gevraagd. Men moet merken dat je er bent, denkt dit type

Statenlid. En het leuke van 'vragen stellen' is: de steller krijgt altijd antwoord, zelfs als een kwestie het provinciebestuur niet regardeert.

Dit type Statenlid stelt zich duidelijk niet gerust met het geloof in de eigen politieke idealen. De betekenis van de overheid blijkt uit de daden en beleid, niet uit de achterliggende ideologie. Daarom moet het concrete beleid en de uitwerking daarvan gevolgd worden. Voor de Vragensteller reageert de kiezer ook niet op politieke idealen, maar op wat hij ziet en hoort en hoe een overheid hem of haar raakt in het handelen. De Vragensteller constateert dat hier van alles mis kan gaan. Dit type volksvertegenwoordiger maakt zich vervolgens tot tolk van onrust, van onvrede of verontwaardiging. Maatschappelijk kan de Vragensteller scoren, omdat het Statenlid rekent op instemming vanuit delen van de samenleving (kiezers), in de geest van: 'het is goed dat hij/ zij dat eens aan de orde stelt'; 'goed van partij X dat die het tenminste ziet'; enz.

Dit Statenlid heeft vermoedelijk kwaliteiten, want deze volksvertegenwoordiger is kritisch en verbreedt zich qua profiel. Dit Statenlid wenst dan ook geen grijze muis te zijn. Wat de Vragensteller zelf vindt, zit soms al in de vragen aan GS opgesloten. Dit Statenlid zit ook niet af te wachten tot de stukken van GS komen. Dit Statenlid kijkt goed naar wat buiten het Provinciehuis gebeurt. Daar wordt waarde aan gehecht. In het Provinciehuis zijn immers geen stemmen te halen. De Vragensteller wil de krant halen.

De valkuil die de Vragensteller bedreigt, is dat bijna elk probleem relevant is. Dat iets een detail kan zijn, heeft de Vragensteller niet in de gaten. Grote en kleine problemen, dat onderscheid interesseert de Vragensteller niet zo. Een tweede valkuil is dat dit type Statenlid wellicht niet verder komt dan vragen stellen. Een Statenlid moet als lid van een besluitvormend en controlerend orgaan, Provinciale Staten, ook antwoorden geven in de vorm van eigen voorkeuren.

Feitelijk komt dit type niet zo veel voor. Statenleden halen ook niet vaak de krant met schriftelijke vragen. Ze stellen vragen in commissievergaderingen, vooral om tot een eigen oordeel te komen en ten behoeve van het fractiestandpunt. Misschien is het uitblijven van vragen wel jammer, omdat zo maatschappelijke vragen niet gekanaliseerd worden.

De Vragensteller oriënteert zich op ontwikkelingen en situaties *buiten* het Provinciehuis, buiten Provinciale-Statenvergaderingen. Dat doet de *Uitdager* ook. De *Uitdager* schrijft stukjes in dagbladen en tijdschriften en is goed voor een *onliner* of *sweeping statement*. De *Uitdager* of *Stukjesschrijver* kaart een onderwerp aan vanuit een andere invalshoek dan de gebruikelijk politiek correcte. Hij of zij zet zaken op de agenda, vooral door een originele bijdrage op de opiniepagina van een krant. Dat is verfrissend. Op provincieniveau is dat ook mogelijk: is het bodemsaneringsbeleid nog goed of niet? De *Uitdager* kan niet zomaar met een originele opvatting komen. Veel materie kennis is vereist om de plank niet mis te slaan. De *Uitdager* luistert goed naar door hem uitgenodigde desundigen. Dit type Statenlid heeft daarom ook een aantal medewerkers of een werkgroepje om zich heen verzameld dat dossiers bijhoudt, vraagstukken uitzoekt, ordent, betrokkenen spreekt en tot voorlopige meningen komt in de vorm van een tekst. De *Uitdager*/Stukjesschrijver verricht in tegenstelling tot de Vragensteller met zijn medewerkers zelf spitwerk. Hij graaft naar zaken waar misschien nieuws in zit. De *Uitdager* selecteert zelf, welke dossiers rijp zijn voor een opiniërende bijdrage aan het politiek debat. Daarbij gaat dit type door het hele spectrum van provinciebeleid. Sommige dossiers gaan weer de kast in, want daar zit geen verhaal in, er zit geen mogelijkheid in voor een 'grensverleggende' bijdrage, er zit (nog) geen nieuws in. Van bestaand beleid verwijderd de *Uitdager* zich meestal niet, want dan volgt het verwijt dat afstand genomen wordt van het coalitieaccord. In dergelijke discussies heeft de *Uitdager* geen zin. De *Uitdager* bezit veel politieke slimheid en is in staat origineel voor de dag te komen. De medewerkers hebben goed geluisterd naar wat leeft onder mensen en de *Uitdager* investeert daarin ook. Duidelijk is: een lui mens kan dit type niet zijn.

De *Uitdager* houdt niet erg van interviews. Dan loopt dit type het risico verkeerd geciteerd te worden. Beter is het om zelf een artikel te schrijven. De *Uitdager*/Stukjesschrijver geeft in zijn schriftelijke bijdragen een net-eveniets-andere-visie die urgentie uitdrukt. Er moet wel iets gaan gebeuren, dat spreekt uit een stuk. Het is niet zo dat de bijdrage zomaar genegeerd kan worden. De bijdrage is

geen schot hagel dat bij toeval doel treft, maar juist een raak schot. Daardoor prikkelt dit type collega's in de Staten en Gedeputeerde Staten. Dit type volksvertegenwoordiger is een luis in de pels, waarvoor dit type rekent op maatschappelijke waardering. Iedereen heeft het ook over de *Uitdager*. Er komen tegenwerpingen in de krant, maar dat heeft de *Uitdager* graag. Dan was de bijdrage blijkbaar de moeite waard. Tegenspel scherpt aan, dat maakt duidelijk waar politieke partijen en fracties in een kwestie staan.

De *Uitdager* is de meest geprofileerde persoon uit Provinciale Staten. Dit type gooit hoge ogen als het gaat om het meest bekende Statenlid. Verkozen worden op voorkeurstemmen, daar rekent hij/zij op, maar daar spreekt dit type zelf bijna nooit over. De *Uitdager* maakt een kans om 'Politicus van de Provincie' te worden. Deze 'Bolkestein' is gevreesd, maar wekt ook jaloezie op. Daardoor is dit type niet steeds geliefd bij collega-Statelieden. Maar elke fractie zou een paar van dergelijke boegbeelden willen hebben. Daar wordt geen geheim van gemaakt. De *Uitdager* brengt de provinciale politiek immers bij de kiezers. De *Uitdager* is de vertolker van de 'permanente campagne'.

Een valkuil voor de *Uitdager* is dat dit type zich sterk profileert, maar de belofte in de Statenvergadering niet waarmaakt door een motie, een amendement, een speech, een tegen- of voorstem. Het handwerk in een Statenvergadering laat dit type aan anderen over. Berekening is hieraan niet vreemd. Anderen zijn misschien beter in het politieke handwerk, of er zijn genoeg anderen die zich op de technische vraagstukken van een beleidsnota willen storten. De *Uitdager* waakt ervoor te veel aandacht te vragen. Andere Statelieden moeten ook ruimte krijgen. Een andere valkuil is het risico van overprofilering of een ongeleid projectiel te worden. Als debatten te sterk aangezet worden, krijgt de *Uitdager* het verwijt dat hij/zij het de eigen gedeputeerde te lastig maakt.

De *Uitdager* trekt met zijn stukjes in dagbladen het politieke debat naar zich toe. Een derde valkuil voor de *Uitdager*/Stukjesschrijver/ *Uitdager* is dat de waardering voor de capaciteiten als bruggenbouwer daardoor beperkt gevonden wordt. De *Uitdager* kan weerstand oproepen door beeldvorming rond de persoon.

Dilemma 2: Van bovenaf werken of van onderop? Is het Statenlid een bestuurder of een ombudsman? De Vragensteller en de Uitdager hebben een zeer belangrijke kwaliteit gemeen. Ze hebben *criteria* ter beschikking voor het beoordelen van maatschappelijke en politieke situaties en processen en voor beleid. Zonder criteria kan een Vragensteller bijna geen vraag stellen. Zonder criteria kan een Uitdager niet beoordelen, of beleid deugt. Volgende typen representanten benadrukken andere criteria. Neem het Bestuurderstype.

HET BESTUURDERSTYPE

De Provinciewet zegt dat Provinciale Staten het hoogste bestuurlijk orgaan zijn. Een Statenlid dat dit weet, kan zich op zijn formele positie terugtrekken en zich primair beschouwen als Bestuurder. Dat is het bestuurlijk ingestelde Statenlid. Op dergelijke degelijke Statenleden kan de burger vertrouwen. Ze zijn vaak in het Provinciehuis te vinden, ze kennen de bevoegdheden en procedures en ze willen beslissen.

Deze opstelling kent een tegenkant, een valkuil. Het *Bestuurder-Statenlid* zal onbekend blijven. Aan het de provinciale samenleving intrekken, heeft hij of zij weinig behoefte. Dat werk kan worden overgelaten aan Gedeputeerde Staten en aan ambtenaren. Dit Statenlid dreigt zo te verworden tot een bureaucraat die onderdeel is van de provinciale organisatie. Hij of zij wordt de provinciale organisatie ingezogen door als Statenlid te vragen om meer informatie. Dit Statenlid zal geleidelijk meer en meer worden overladen met pakken papier. Dat is de ijzere consequentie van de eigen opstelling. Als dit Statenlid de provincie intrekt, is het slechts op werkbezoek, in het kielzog van het dagelijks bestuur, bewindslieden en ambtenaren. Duidelijk is: dit type Statenlid is er een uit de oude doos. Zo kon het nog in 1950, zo mag het eigenlijk niet meer.

HET OMBUDSTYPE

Hier kan men het Ombudstype tegenover stellen. Het *Ombudsman-Statenlid* begint niet met zich af te vragen wat GS en de ambtenaren van een kwestie vinden, maar zoekt eerst uit wat maatschappelijke groeperingen ervan vinden. Hij of zij maakt eerst een eigen lijstje met eigen aandachtspunten. Het *Ombudsman-Statenlid* is primair

aanwezig in de provincie, laat het gezicht zien, vraagt en daagt uit. Niet slechts op werkbezoeken, maar vooral door zelf initiatief te nemen en burgers en organisaties op te zoeken. Het referentiepunt is niet primair de Statenvergadering dat slechts het laatste stapje in een proces is om iets gedaan te krijgen, waar burgers en organisaties behoefte aan hebben. Het referentiepunt ligt buiten het provinciehuis.

Natuurlijk is ook de Ombudsrol niet zonder zwakheden. Zoals het *Bestuurder-Statenlid* het niet makkelijk heeft in de worsteling met documenten, zo heeft het *Ombudsman-Statenlid* het zwaar door de vele contacten, het voor de kar van anderen gespannen worden, het selecteren van de juiste zaken, het integreren van zaken tot een mening en het eventueel ondersteunen van de visie van anderen en het ventileren hiervan, teneinde publiciteit te krijgen. De serieuze Ombudsman komt ook om in drukte, net als het *Bestuurderstype*, want de stukken moet men toch op zijn minst marginaal bekijken.

Ook voor het Ombudstype geldt dus een valkuil. Het Ombudstype moet rekening houden met het verwijt een populist te zijn en aan de leiband te lopen van bepaalde belangengroepen. Het *Ombudsman-Statenlid* moet er bovendien rekening mee houden dat niet alles op elk moment te roepen is, want er zijn procedures voor behandeling van onderwerpen. Gedeputeerde Staten, het dagelijks bestuur, sorteert thema's, bereidt standpunten voor en agendeert ze in een niet-willekeurige volgorde. Het Ombudstype zal soms moeten wachten, iets waar het *Bestuurderstype* juist veel oog voor heeft. Het *Bestuurderstype* weet wat timing is, het Ombudstype veel minder.

COMMENTAAR

Het Ombudstype lijkt, evenzeer als de Uitdager en de Vragensteller, weinig voor te komen in bepaalde provinciale partijen, terwijl het *Bestuurderstype* overheerst (waardoor de partijpolitieke profilering ook niet lukt). De provinciale bestuursmachine werkt ook bevorderend op het ontstaan van het *Bestuurderstype*, omdat het middenbestuur sterk plannend en coördinerend is (veel stukken), omdat het bestuur vrijwel geen verkiezingsreces houdt (vergaderen tot een week voor de verkiezingen!) en het Statenlidmaatschap een deeltijdfunctie is naast een

hoofdfunctie. Meer Ombudslieden: ze zouden niet misstaan.

Dilemma 3: Ideeën uit de partij respectievelijk een partijpolitieke visie ventileren, of bemiddelen tussen opvattingen van andere fracties: gaat de politieke vertegenwoordiger uiteenlopende meningen op één noemer proberen te krijgen? Kortom, de Partijpoliticus versus de Verbinder.

DE PARTIJPOLITICUS

Elke politieke vertegenwoordiger is lid van een politieke partij, maar niet elke vertegenwoordiger is een uitgesproken partijpoliticus in de door ons hier bedoelde zin. Het Statenlid dat als *Partijpoliticus* functioneert, is de mening toegedaan dat de eigen politieke partij de beste is. De partijbeginselen worden voortdurend genoemd. De bevordering van marktwerking wordt verdedigd vanuit liberale beginselen, kwijtscheldingsbeleid geldt als voor de hand liggend vanuit het gedachtegoed van de sociaal-democratie, subsidie voor het maatschappelijk middenveld is vanzelfsprekend vanuit de christen-democratie, een gekozen burgemeester is gesneden koek voor D66, een beter milieu past bij GroenLinks, enz.

De Partijpoliticus heeft kwaliteiten, maar heeft ook te maken met een valkuil. Dit type Statenlid zal het lastig krijgen met de invulling van pakweg het verdrogingsbeleid vanuit ideologisch gezichtspunt. Hij of zij moet van verdrogingsbeleid niet een bestuurlijk, maar een *politiek* onderwerp maken, een keuzevraagstuk. Een vertaalslag is nodig om van beginselen naar beoordelingscriteria van beleid te komen. Niet elk thema leent zich voor een duidelijke eenvoudige principiële beschouwing, doordat complexiteiten optreden, zoals de complexiteit dat een beleidsvoorstel berust op een beleidserfenis van het vorige college, waarin de eigen partij ook zitting had en een eigen gedeputeerde verantwoordelijkheid droeg voor het oude beleid, door de technische aspecten van het beleid of de rijksregelgeving. De Partijpoliticus krijgt het dus moeilijk om een originele visie te geven want 'het apparaat' zal technische aspecten en de geschiedenis van beleid als determinerend naar voren schuiven, bijvoorbeeld in de woorden: 'de Staten besloten eerder om Y'. De Politicus slaagt er niet meer in van de keuze van een

wegtracé een politiek keuzevraagstuk te maken, omdat hij meegezogen wordt in het bestuurlijk-ambtelijk (papieren) traject. Heeft de Politicus de Uitdager bij de hand, dan kan dit type daar te raden gaan. De Uitdager weet raad: zoek het zelf uit, spreek met mensen die van wanten weten en vorm zelf een mening die je uitschrijft en corrigeert, als die na lezing van het concept volgens commentatoren niet deugt. Gooi een slecht stuk en een stuk met een onrijpe mening weg.

DE VERBINDER

Tegenover het Partijpoliticus-type staat de *Verbinder*. Dit type Statenlid is niet direct te betrappen op originele ideologische toetsing van een beleidsvoornemen en in het algemeen niet op veel eigen visie. Dit type zal men niet snel betrappen op stukjes schrijven of vragen stellen. De Verbinder is als opportunist iemand die kijkt naar de meerderheidsvoorkeuren, zoals die in de beleidsvoorbereiding en uit commentaren vanuit de samenleving naar voren komen, en uit standpunten van inspecteurs en hij of zij voegt zich daarin. De Verbinder heeft zowel oog voor het algemeen belang als voor het feit, in de eigen ogen, dat een provinciebestuur afhankelijk is van andere organisaties en dus niet alles zelf in de samenleving kan regelen en afdwingen.

De Verbinder heeft een goede neus voor voorstellen die in PS een meerderheid krijgen. Dit Verbinder-Statenlid zal zich snel scharen aan de kant van de verwachte winnende uitkomst. De Verbinder is zakelijk. Als bestuurder in een volgend college zal de Verbinder aanvaardbaar zijn voor alle partijen, hoewel dit Statenlid zo'n college niet zal voorzien van veel geestdrift. Een verbinder kan een grijze muis zijn.

De Verbinder is voor kiezers geen herkenbaar Statenlid, vanwege het ontbreken van de ombudsrol en teveel opportunisme. Een Verbinder is ook geen persoon die scherp een visie neerlegt (als de Politicus), of van onderop werkt (als de Ombudsman). Stukjes in dagbladen hoeft men van de Verbinder niet te verwachten. De Verbinder is meer een intermediair, een makelaar tussen belangen. De Verbinder wordt bedreigd door de valkuil van kleurloosheid, van het 'een grijze muis zijn'. Wie van de visies van anderen een eigen visie maakt, zal zelden origineel zijn of toegevoegde betekenis verwerven. Dit type Statenlid

wordt - in zijn extreme vorm - zelden of nooit betrap op een eigen (oorspronkelijke) mening.

Als de Verbinder zich opsluit in het Provinciehuis en een kongsie aangaat met het Bestuurder-Statelid, zit de samenleving niet echt op hem of haar te wachten. Gaat de Verbinder echter frequent en met lef, maar dat is dit type eigenlijk vreemd, buiten de poorten deelnemen aan interactief bestuur, dan kan hij kwaliteiten tonen voor de ogen van de kiezers en kan hij uitgroeien tot een meer markant Statelid dat misschien zelfs de wellicht te eenzijdige Ombudsman op verzoenend vlak de loef afsteekt. Maar de kans daarop is klein.

Dilemma 4: Een vierde dilemma betreft het politiek klimaat, waarin het Statelid zich thuisvoelt. Is dat er een, waarin het hebben van een politieke visie vooropstaat, of juist het staan tussen mensen en groepen (interactief bestuur)?

STAVAST

Een bepaald type Statelid is het type *Stavast* dat van mening is dat Statenbesluiten die een politieke meerderheid hebben, gewoon uitgevoerd moeten worden, wat vanuit de samenleving vooraf of achteraf ook geopperd wordt, welk bezwaar ook naar voren komt. Het Statelid vindt dat hij of zij *ergens voor moet staan*, dat gezwabber uit den boze is. *Stavast* is een 'ruwe bolster, blanke pit', een ondernemerstype.

De kwaliteit van *Stavast* is dat dit type koers houdt. Resultaatgerichtheid is bij *Stavast* belangrijk en gedogen verderfelijk. *Stavast* biedt tegenwicht, als een fractie slechts uit twijfelaars bestaat en kan een lastpak in een fractie zijn, als sprake is van een politiek turbulente periode, waarin goed overleggen en luisteren van belang is, eenheid moet worden bewaard en inschikkelijkheid moet worden getoond.

Er is niets tegen de rug recht houden. Maar *Stavast* slaat door en denkt alles te weten en is star. Luisteren is geen belangrijke kwaliteit van dit type. *Stavast* overschat zichzelf daardoor schromelijk en vindt draagvlak verwerpen een bijkomstigheid. Dat er verschil in noodzaak of wenselijkheid in draagvlak voor beleid kan bestaan, daar heeft dit type volksvertegenwoordiger geen antenne voor. Besluiten moeten volgens *Stavast* gewoon geaccep-

teerd worden. De Staten zijn gekozen, ook al is dat door een minderheid van kiezers. *Stavast* is eigenlijk een ouderwetse regent, die nog in de jaren vijftig leeft en denkt over gezag te beschikken, maar dat is fictie.

Stavast loopt het risico in isolement te geraken, want als partijen qua voorkeur opschuiven, verliest dit type aansluiting bij de meerderheid. *Stavast* is niet politiek handig.

Een andere valkuil voor dit type is dat sprake is van gebrek aan leervermogen. *Stavast* is het type volksvertegenwoordiger dat in een deel van het leven te weinig tegenspraak kende en hardleers is. Hij is alleen tot inzicht te brengen, als tegen een muur gelopen wordt. *Stavast* is ook geen overlegtype. Als *Stavast* in overleg zit, wil dit type graag het langst aan het woord zijn en de conclusie trekken, maar dat gebeurt vaak te vroeg.

Stavast is niet het type volksvertegenwoordiger waar in deze tijden het eerst aan gedacht wordt. De Vragsteller zal weinig achting voor dit type hebben en de Uitdager heeft dit al helemaal niet. *Stavast* schrijft geen boeiende bijdragen in dagbladen, heeft niets van een intellectueel en van iemand met een origineel, agenderend vermogen. Commotie veroorzaakt dit type alleen intern. Voor een *Stavast* kan plaats zijn in een grote fractie, omdat dit type de overige fractieleden kan herinneren aan wat de koers was, wat de afspraak was. Als dit niet tot arrogantie leidt, kan *Stavast* zich in de fractie handhaven.

DE CO-PRODUCENT

Dit type *Stavast*-politicus heeft te maken met een valkuil van het in *isolement* geraken. Daarom staat er een ander type tegenover: *het Statelid-Co-producent-type*. De Co-producent gaat luisteren, wil ideeën opzuigen, wil eigentijds zijn, zoekt naar nieuwe wegen in de omgang. Dit Co-producent-Statelid beseft dat beleid over een controverse zonder draagvlak geen betekenis heeft. Immers, in de uitvoering van het beleid zal bij een gebrek aan draagvlak de strijd worden voortgezet. Er moet dus interactie met de samenleving plaatsvinden om op ideeën te komen voor wat wenselijk is en - als deze politicus het al weet - om steun te mobiliseren. Dit type politicus zal er oog voor hebben dat politieke ideologie maar een beperkt betekenis heeft voor de oplossing van pakweg een thema als verdroging, maar dat juist overleg nodig is met *stake-*

holders, dus met belanghebbenden zoals agrariërs, milieu-organisaties, gemeentebesturen, ander provinciebestuur, enz. Beelden uitwisselen over de gewenste toekomst is nodig, zodat het gewenste beleid het resultaat is van gemeenschappelijke beeldvorming door belanghebbenden die zo ook voor draagvlak zorgen. De Co-producent legt zich erbij neer als de samenleving het eens is. Dan moeten politieke vertegenwoordigers geen roet in het eten gooien door er een oude partijtegenstelling overheen te leggen en de eensgezindheid te verstoren. Wie steun heeft, moet heel tevreden zijn. Dan moet de politiek maar een stapje terug doen.

De Co-producent zal de Verbinder aan zijn zijde vinden. Samen zullen ze zeggen dat het provinciebestuur vooral regisseur moet zijn van het toneelstuk en niet regisseur en speler. De Co-producent heeft het daar druk mee. Tijdsmanagement helpt.

Toch zal ook de Co-producent met een valkuil te maken krijgen. Dit type Statenlid zal het verwijt krijgen dat de Staten als politiek besluitvormingsorgaan macht aan belanghebbenden uit handen geven, dat het resultaat de grauwe middelmaat van de grootste gemene deler zal tonen en dat besluitvorming weinig voortgang kent. Beleidsvorming schiet niet op. De Co-producent zal hen van repliek dienen door op te merken dat het provinciebestuur alleen niet verder komt dan 'duwen met een touw'. Een regisseur speelt het toneelstuk niet ook nog eens zelf.

COMMENTAAR

Wij zijn niet onder de indruk van het Stavast-type Statenlid als uitdaging voor de toekomst. Stavast is meer iets voor een gedeputeerde uit de jaren vijftig. Zeker jongere, mondige kiezers willen met dit type niets te maken hebben. Wij zien veel in de Co-producent die ook past bij de regierol die vaak aan het middenbestuur wordt toegedicht.

Dilemma 5: Het dilemma heeft betrekking op het coalitieklimaat en daarmee op de verhoudingen tussen gedeputeerden en fracties. Hier staat de 'ontspannen' bestuurder tegenover de vertolker van de bestuurlijke daadkracht.

HET STOERE TYPE

We komen bij het *Stoere Statenlid* dat vindt dat bestuur bestuurt, net als Stavast. Dit type, waarvoor we geen beter woord konden vinden, vinden we vanzelfsprekend vooral binnen Gedeputeerde Staten. Een gedeputeerde is ook Statenlid en dus fractielid. De gedeputeerde heeft meestal veel oog voor stabiel bestuur, voor continuïteit in bestuur, voor collegialiteit in het college, voor samen met de eigen fractie de bestuurskoers uitzetten, voor een voorspelbaar optreden van de fractie. Een gedeputeerde zal vaak fractievergaderingen bijwonen, daar aan de tand worden gevoeld, maar ook proberen de fractie mee te krijgen voor collegestandpunten. De fractieleider zal erkennen dat steun voor GS nodig is, maar dat andere coalitiefracties die steun ook moeten verlenen. Liefde kan niet slechts van een kant komen. Ook dit type kan zich niet onttrekken aan een valkuil. Het *Stoere Statenlid* kan een gevoel van arrogantie van de macht oproepen en kan als een oude regent overkomen. Daar tegenover staat het Statenlid dat geen gedeputeerde is en daarom ook niet veel belang heeft bij dagelijks bestuur (GS) dat bestuurt. Daarom roept dit type een tegentype op: het *Laconieke Statenlid*.

HET LACONIEKE TYPE

Het *Laconieke Statenlid* zal niet afkerig zijn van dualisme, van het indienen van vragen, van interpellaties, moties en amendementen, van een goede gedachtewisseling van GS met fracties en ook met de oppositie, van een goed verhaal. Dit type Statenlid maakt werk van de democratische kant van het Statenlidmaatschap, van openheid en transparant bestuur in vergaderingen op het provinciehuis, van een goed betoog. Politiek is verbale actie, is betogen, is argumenteren. Van achterkamertjespolitiek kan en mag geen sprake zijn. Van Torentjespolitiek door overleg tussen de fractieleiders onderling met gedeputeerden voor het echte debat houdt dit type politicus niet. Het *Laconiek Statenlid* kent de politiek-technische kneepjes rondom het reglement van orde voor Provinciale Staten als geen ander en wil een open confrontatie. Dit type vertoont enige overeenkomst met het Bestuurder-Statenlid-type, omdat het *Laconiek Statenlid* zich ook vaak in het provinciehuis ophoudt. Het *Laconieke Statenlid* is een 'vergadertijger'. Geen beleid zonder een vergadering

over beleid. De valkuil voor dit type Statenlid is dat het gezag van bestuur niet versterkt wordt. Het Laconiek Statenlid krijgt het verwijt teveel debat te willen, teveel met open vizier te willen strijden, teveel te willen bereiken met moties, teveel uit te zijn op polarisatie en partijpolitieke profilering en een permanente verkiezingscampagne te voeren. Het gaat ook om de macht van het getal en dan past het soms om niet teveel te debatteren, maar gewoon 'neuzen te tellen'. En sommige zaken vereisen discretie.

COMMENTAAR

De Evaluatiecommissie vond het vijfde dilemma niet het meest uitdagende voor het toekomstig profiel van Statenleden, wij evenmin. Het is voor fractieleden en andere insiders boeiend te zien, hoe het in de Statenzaal toegaat, maar de kiezers en zelfs zeer geïnteresseerde *policy watchers* merken hier in de periode 1985-1999 vrijwel niets van. Een herkenbaar profiel dat kiezers aanspreekt, levert het niet op. Verkiezingen worden zo niet gewonnen.

DISCUSSIE

Wij pleiten voor bezinning op de stijl van politici als een factor om de Statenpolitiek naar kiezers toe herkenbaar te verlevendigen. Daarbij slaan we een andere route in dan in veel van de voorstellen zoals die na de verkiezingen gedaan zijn in verschillende provincies. We bepleiten een *stijlvolle provinciale politiek*.

Herkenbaarheid van kandidaten bij Statenverkiezingen voor kiezers is van belang, omdat de Statenverkiezingen uitwezen dat diverse kandidaten van verschillende politieke partijen in Limburg en daarbuiten met succes 'op voorkeur' een zetel in de wacht hebben gesleept. Vooral het CDA was in Limburg hierbij succesvol; bijna alle Statenleden werden 'op voorkeur' gekozen. Dat vraagt om een reactie van andere partijen.

Als er een les te trekken is uit de Statenverkiezingen, dan is het dat als de VVD stemmenmaximalisatie nastreeft en dus verkiezingen wil winnen, ze naar een type kandidaat zal moeten streven dat lokaal en subregionaal veel stemmen trekt. Het is niet vereist dat alle toe-

Schema 1: Stijlen van Statenleden op basis van omgaan met dilemma's

Dilemma 1: Profilering als agendering d.m.v. vragen of opiniërende stukken?	Vragensteller	Uitdager/Stukjesschrijver
Kwaliteit	Visie: maatschappelijke onrust/ problemen aangrijpen voor profilering	Agendering, verbeeldingskracht, profilering met visie
Valkuil	Stort zich op details	Blijft buiten Statenarena
Dilemma 2: Van bovenaf werken of van onderop?	Bestuurder	Ombudsman
Kwaliteit	Statenlid als kundig bestuurder	Herkenbaar Statenlid
Valkuil	Bureaucraat	Populist
Dilemma 3: Ideeën uit de partij ventileren of bemiddelen tussen opvattingen van andere fracties?	Partijpoliticus	Verbinder
Kwaliteit	Politieke visie	Algemeen belang
Valkuil	Bepaalde blik als Statenlid	Kleurloos Statenlid
Dilemma 4: Eigen politieke visie hebben versus interactief bestuur met samenleving	Stavast	Co-producent-type
Kwaliteit	Visie: Ergens zelf voor staan als Statenlid	Betrokkenheid en draagvlak in samenleving tot stand brengen/ co-productie
Valkuil	Isolatie	Degelijkheid en middelmatigheid
Dilemma 5: Coalitieklimaat- ontspannen bestuur versus bestuurlijke daadkracht	Laconiek Statenlid	Stoer Statenlid
Kwaliteit	Toegankelijk bestuur	Het bestuur bestuurt
Valkuil	Gebrek aan gezag	Arrogantie van de macht

Zie ook: Van Deijck, 1999; Schouw en Tops, 1998.

komstige Statenleden proberen het type politicus te zijn, zoals het CDA ze kent. Maar als strijd ontstaat om de persoonlijke voorkeur bij kiezers, zal het faciliteren van meer *persoonsgerichte campagnes* nodig zijn.

Het is vervolgens van belang dat beoordelaars van kandidaten zich afvragen, welk type kandidaat gewenst is. Dit artikel biedt een handreiking in de vorm van een typologie van tien typen Statenleden. Het is gewenst dat kandidaten en Statenleden aan zelfonderzoek doen ten aanzien van wie ze (als politicus) zijn en wie ze (als politicus) willen worden, gelet op het verwerven van voorkeurstemmen. Dit artikel biedt dus een handreiking voor zelfonderzoek. Het artikel geeft niet alleen hulp voor een reflectie op microniveau, maar ook binnen fracties (mesoniveau) of op partijniveau (macroniveau).

Wij zijn van mening dat Statenleden (maar ook gemeenteraadsleden) worden geconfronteerd met meerdere dilemma's over hoe ze zich mogen, kunnen en willen opstellen. Ze moeten koorddans op meerdere koorden. Ze moeten daarin positie kiezen, een rolmodel zoeken. Hoezeer partijpolitieke profilering ook bemoeilijkt wordt, profilering langs de lijn van persoonlijke stijlkenmerken is wel degelijk mogelijk. Een combinatie van stijl zonder inhoud is uiteraard ongewenst.

NIET ELK TYPE EVEN GEWENST

Niet elk type is even gewenst. Elke tijd lijkt te vragen om andere accenten in het omgaan met dilemma's. Zo is het Ombudstype onder politieke vertegenwoordigers lang heel populair geweest, althans in een Zuid-Nederlandse cliëntelistische politieke cultuur, terwijl de Co-producent en de Uitdager momenteel in de literatuur luid bejubeld worden, maar onder Statenleden nog schaars zijn. De markante Uitdager is een heel boeiend type, waaraan het provinciaal vooral ontbreekt. Jammer, want de Uitdager maakt tongen los, doorbreekt taboes, agendeert, maakt nieuws, maakt verschil zichtbaar, bereikt veel burgers. Velen praten over dit type, weinigen gedragen zich ernaar.

IN HET PROVINCIEHUIS ZIJN GEEN STEMMEN TE HALEN

Statenleden moeten meer buiten het provinciehuis met burgers in gesprek gaan, stelling nemen en van daaruit agenderen. Joop van den Berg, directeur van de Vereniging

van Nederlandse Gemeenten, schreef een essay met als titel 'In het stadhuis zijn geen stemmen te halen'. Hij heeft gelijk. Wij trekken die stelling door naar 'In het provinciehuis zijn geen stemmen te halen'. Hoezeer het ook de taak van Statenleden is om deel uit te maken van het bestuurscollege dat Provinciale Staten heet, daar wordt het electoraal succes *niet* behaald, vooral omdat de kiezer niet hoort en ziet wat daar gebeurt, omdat een volksvertegenwoordiger daar maar heel kort kan spreken en aan de vergaderorde de hand moet worden gehouden. Geen enkel verkiezings- of kiezersonderzoek laat zien dat in het Provinciehuis de verkiezingen gewonnen worden. We bepleiten in het kielzog van de Evaluatiecommissie dat kandidaten voor Statenverkiezingen en herverkiesbare Statenleden, gezien de tijd waarin we leven en de beleidsvraagstukken, in hun zelfonderzoek *minder* oog hebben voor het genoemde Stavast-type, minder voor het Bestuurders-type, minder voor de Stoere Bestuurder en meer oog hebben voor de Uitdager, de Vragensteller, het Ombudstype, het Co-producent-type en eventueel het Verbinder-type. Onze stelling is: voor bestuurscentrische oplossingen moet minder plaats worden ingeruimd.

FRACTIES

Ook vanuit een fractie is te kijken naar politieke stijlen en dus naar typen. Een fractie heeft volgens ons een mix nodig van typen Statenleden. In een fractie hoort vooral plaats te zijn voor typen met kwaliteiten als de Politicus, de Uitdager, het Ombudstype en de Co-producent. Een fractie die slechts bestaat uit Bestuurders en Verbinders zal een grijs-gauwe fractie zijn die nu en in de nabije toekomst kiezers in elk geval niet aanspreekt en daardoor geen verkiezingen wint. We formuleren de hypothese dat diverse provinciale fracties van de VVD uit de periode 1994-1998 in het land niet geheel beantwoord hebben aan deze samenstellings- en functioneringsmaatstaf. Vermoedelijk geldt die stelling voor meerdere partijen.

LITERATUUR

Berg, J.Th. van den, *In het stadhuis zijn geen stemmen te halen*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1997.

Commissie Evaluatie Statenverkiezingen, *In Alle Staten*, Heerlen 2000 (Eindrapport, Samenvatting, Achtergrondstudies, CD-ROM)

Deijck, H. van, *Dilemma-dansen van een raadslid*, Tilburg 1999.

Janssen, J.I.H. en A.F.A. Korsten (red.), *Gemeenteraden kiezen*, Eburon, Delft 1995.

Janssen, J.I.H. en A.F.A. Korsten, 'Geografie van de kiezersopkomst', in: *Bestuurswetenschappen*, 1999 (a), nr.1, pp.63-90.

Kemenade, J. van, en C. Versteden, *Herkenbaar bestuur*, Haarlem 1999 (rapport).

Korsten, A.F.A. en J.I.H. Janssen, 'De Provinciale Statenverkiezingen van maart 1999', in: *Openbaar Bestuur*, maart 1999 (a).

Korsten, A.F.A. en J.I.H. Janssen, 'Het provinciebestuur in electoraal isolement. De Provinciale Statenverkiezingen van maart 1999', in: *Bestuurswetenschappen*, april 1999 (b), nr.2, pp.159-189.

Korsten, A.F.A. en P.Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen 1999.

Korsten, A.F.A., 'Het Europese parlement gekozen?', in: *De Europese Gemeente*, jrg.34, 1999, nr.4, pp.2-7.

Schouw, G. en P.W. Tops, *Stijlen van besturen*, Atlas, Amsterdam 1998.

Staatscommissie-Dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie*, Samsom, Alphen 2000.

Vries, M.S. de, en A.F.A. Korsten, 'Ideologie bij lokale politici en ambtenaren', in: *Beleidswetenschap*, juni 2000.

Prof.dr. A.F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en de Universiteit Maastricht. Hij was voorzitter van de VVD-Evaluatiecommissie- Statenverkiezingen 1999 in Limburg, is eindredacteur van het rapport In Alle Staten (2000) en lid van de commissie-Bleker.

Dr. J.J. Schrijen is burgemeester van Venlo. Hij was voordien o.a. VVD-Statenlid en Gedeputeerde en lid van dezelfde VVD-Evaluatiecommissie.

DE EMU DOOR EEN RODE BRIL

BESPREKING VAN BART VAN RIEL EN ALMAN METTEN,
DE KEUZES VAN MAASTRICHT. DE HOBBELIGE WEG
NAAR DE EMU

HANS H. J. LABOHRM

Hoe komt het dat de Economische en Monetaire Unie (EMU) nu wel is gelukt en in de jaren zeventig met het Werner-Plan niet? Hoe komt het dat de EMU met een brede groep landen van start is gegaan en niet met een kleine harde kern rond Duitsland, zoals oorspronkelijk werd verwacht? Hoe komt het dat de EMU monetair gecentraliseerd is, maar economisch nog geheel gedecentraliseerd en hoe wordt dat thans opgevangen? Waarom speelden werkgelegenheidsaspecten in de EMU een ondergeschikte rol en hoe is dat in de loop der tijd veranderd? En tenslotte: waarom is de EMU toch vooral iets voor een kleine groep insiders en spelen parlementariërs en publiek zo'n kleine rol? Zie hier enkele centrale vragen, waarop Bart van Riel (wetenschappelijk medewerker van de SER) en Alman Metten (oud-lid van het Europees Parlement voor de PvdA) een antwoord trachten te vinden in hun recent verschenen boek *De keuzes van Maastricht. De hobbelige weg naar de EMU*.

In de opening van zijn voorwoord stelt emeritus hoogleraar Europees economisch recht prof. mr. P. Ver Loren van Themaat: 'De verschijning van dit boek moet om meerdere redenen worden toegejuicht. Niet alleen is dit het eerste grote werk in de Nederlandse taal over de wordingsgeschiedenis van de Economische en Monetaire Unie. Het is ook voor de brede groep van in haar problematiek geïnteresseerde lezers gemakkelijk leesbaar en op verschillende plaatsen zelfs uitgesproken spannend.' Zo'n inleiding maakt nieuwsgierig, eens te meer daar zij is geschreven door Ver Loren van Themaat, die tot de meest vooraanstaande Europa-deskundigen van ons land behoort.

En inderdaad, lezing van het boek stelt niet teleur. De auteurs zijn niet over een nacht ijs gegaan. Het werk bevat 649 noten en de literatuurlijst omvat 113 boeken, rapporten, enz. Bovendien bevat het boek tal van kaders, waarin onder meer de historische ontwikkelingsgang van voorstellen en de verschillen tussen standpunten van landen op overzichtelijke wijze worden weergegeven.

EEN LANGE AANLOOP

Van Riel en Metten schetsen in het kort, waarom de EMU zo'n uitzonderlijk lange aanloop heeft gehad. Immers, reeds in december 1969 werd op de Top van Den Haag besloten een plan op te stellen om, na het voltooiën van de douane-unie een jaar eerder, een verdere stap in het Europese integratieproces te zetten door binnen tien jaar een economische en monetaire unie aan te gaan: het Werner-Plan, genoemd naar de toenmalige Luxemburgse premier. Het plan strandde, omdat de internationale monetaire orde onder toenemende druk kwam te staan. In 1971 leidde dit tot de ontbinding van het Bretton Woods-systeem van vaste (doch aanpasbare) wisselkoersen. De oliecrisis van 1973/74 deed er nog een schepje bovenop. Deze leidde tot een sterke stijging van de inflatie. Aangezien de inflatiepercentages van verschillende landen uiteenliepen, leidde deze eveneens tot sterke wisselkoersschommelingen. Onder deze omstandigheden was het Werner-Plan onhaalbaar geworden. Wel bleek het een aantal jaren later mogelijk maatregelen van een beperktere strekking te nemen. Zo werd op initiatief van de Duitse bondskanselier Schmidt en de Franse president Giscard d'Estaing besloten tot de vorming van het Europese Monetaire Stelsel (EMS), dat in maart 1979 met acht deelnemers (België, de Duitse Bondsrepubliek, Denemarken, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg en Nederland)

van start ging. Het stelsel heeft met wisselend succes gefunctioneerd.

In 1988 werd de EMU op initiatief van de Franse minister van Financiën Balladur opnieuw op de Europese agenda geplaatst. De Franse franc was in 1987 zonder duidelijke aanleiding weer onder speculatieve druk komen te liggen. Tegelijkertijd werd onderhandeld over de volledige liberalisering van de Europese kapitaalmarkten, hetgeen de opheffing van kapitaalcontroles impliceerde. Daardoor zou Frankrijk zich nog moeilijker tegen speculatieve aanvallen kunnen verdedigen. Vanaf dat moment doen de auteurs nauwgezet verslag van zowel de procedurele als inhoudelijke aspecten van de voorbereidingen inzake de EMU die uiteindelijk zouden uitmonden in het Verdrag van Maastricht (1991) en de latere uitwerking van hetgeen daarin werd overeengekomen. In dit verband gaan zij uitvoerig in op de omstreden punten en de posities die verschillende lidstaten daarbij innamen, alsmede de politieke en economische ontwikkelingen in Europa die van grote invloed zijn geweest op de uiteindelijke vormgeving van de EMU.

Wat de procedurele gang van zaken betreft lijkt de voorbereiding van de EMU op een estafette. Deze werd in 1988 geopend met de instelling van het Comité-Delors (onder voorzitterschap van de toenmalige voorzitter van de Europese Commissie) dat een jaar later met voorstellen kwam. Over deze voorstellen werd verder onderhandeld in de Ecofin en haar Monetaire Comité, alsmede een Intergouvernementele Conferentie (IGC). Dat alles vond uiteindelijk zijn weerslag in het Verdrag van Maastricht.

BELANGRIJKE CONCLUSIES

Onder de belangrijkste conclusies van Van Riel en Metten kunnen worden genoemd:

- 'Maastricht' was meer een begin- dan een eindstation voor het vastleggen van de spelregels voor de EMU; veel van de uitwerking daarvan heeft later plaatsgevonden. In de uitvoerige discussies en onderhandelingen daarover werden compromissen gesloten, maar ook weer opengebroken. Dit gebeurde bijvoorbeeld ten aanzien van het begrotingsbeleid, waarbij het oorspronkelijk overeengekomen convergentie criterium¹ van een

begrotingstekort van 3% later in het Waigel-Stabiliteitspact (genoemd naar de Duitse minister van Financiën) werd aangescherpt tot de eis van een vrijwel evenwichtige begroting. Voorts werden eenmaal gemaakte keuzes bijgesteld, zoals met betrekking tot de overgangsbepalingen naar de Monetaire Unie: een strenge selectie van landen aan de aanvang van de tweede fase van de EMU werd naar de aanvang van de derde, finale fase verschoven.² Verder werden eerder verworpen alternatieven plotseling weer actueel, zoals het concept van de 'economische regering' (zie hierna).

- Duitsland en Frankrijk waren in Maastricht de onbetwiste hoofdrolspelers. Ook Groot-Brittannië speelde een belangrijke rol, maar dan in negatieve zin. De Britten insisterden op de aanvaarding van een ontsnapingsclausule, waardoor zij niet verplicht waren om aan de euro deel te nemen. Ook het Sociale Handvest, dat deel uitmaakte van het pakket van Maastricht, was voor hen onaanvaardbaar. De Duits-Franse dominantie nam na Maastricht echter af. Dit kan worden verklaard uit binnenlandse economische problemen, waarmee beide landen in de jaren negentig te kampen hadden, waardoor zij grotere moeite hadden om aan de convergentiecriteria te voldoen dan zij aanvankelijk hadden verwacht. Het blijkt ook uit de totstandkoming van het werkgelegenheidshoofdstuk in het Verdrag van Amsterdam, waarvan zowel de Duitse als de Franse regering aanvankelijk geen voorstander waren. Deze ontwikkeling hing samen met de omslag in de politieke 'conjunctuur' in Europa in die periode. Immers, de Europese Raad wordt de laatste jaren door sociaal-democratische regeringsleiders gedomineerd.
- De Europese Commissie en het Europese Parlement spelen een bescheiden rol in het EMU-proces. De EMU verschilt in dit opzicht wezenlijk van de interne markt. Een intensieve betrokkenheid van het Europees Parlement stuitte op praktische bezwaren: het vertrouwen in de munt en de monetaire stabiliteit zijn bijzonder precaire onderwerpen die in een zekere vertrouwelijkheid moeten worden behandeld.

TEGENSTELLINGEN OVERBRUGD

Van Riel en Metten schetsen een fascinerend beeld van de moeilijkheden, waarmee de onderhandelaars werden

geconfronteerd en de vindingrijkheid en compromisbereidheid, waarmee zij uiteindelijk de tegenstellingen wisten te overbruggen. Gedurende de onderhandelingen over de overgangsbepalingen naar de monetaire unie moest bijvoorbeeld telkens weer een compromis worden gevonden tussen lidstaten die een voldoende mate van economische convergentie als voorwaarde stelden voor verdere stappen in het monetaire integratieproces (vooral Duitsland en Nederland); lidstaten die beducht waren om in de monetaire unie bij de achterblijvers terecht te komen (vooral de Zuidelijke lidstaten); lidstaten die de mogelijkheid wilden behouden om af te haken (vooral het Verenigd Koninkrijk en Denemarken); en lidstaten (vooral Frankrijk en Italië) die sluitende garanties wilden hebben dat de overgang naar de monetaire unie onherroepelijk zou zijn.

Op het gebied van de institutionele vormgeving van de EMU stonden de federalistisch ingestelde Duitsers (en Nederlanders) voor een dilemma. Enerzijds drong Kohl op de Top van Straatsburg (eind 1989) aan om niet alleen te onderhandelen over de EMU, maar ook over de versterking van de rol van het Europees Parlement die nodig zou zijn om het democratisch tekort bij verdere integratie niet verder te laten toenemen. Een grotere rol voor het EP werd echter op monetaire gebied beperkt door Duitse en Nederlandse voorkeur voor een zeer onafhankelijke centrale bank en door de exclusieve gerichtheid van het begrotingsbeleid op tekort- en schuldreductie. De 'uitweg' uit dit dilemma werd gezocht in het opzetten van een aparte IGC over de versterking van de rol van het Europees Parlement (en andere onderwerpen) en een versterking van de rol van het Europees Parlement *buiten* het terrein van de monetaire unie.

Het uiteindelijke resultaat lijkt te voldoen aan bijna ieders wensen. De EMU is van start gegaan, de Zuidelijke lidstaten zijn niet buitengesloten, de convergentiecriteria zijn niet te soepel gehanteerd en zowel het VK als Denemarken kunnen zich (samen met het jonge lid Zweden) later aansluiten.

DE 'E' VAN EMU

In de oorspronkelijke blauwdruk van de EMU werd wei-

nig aandacht geschonken aan de economische dimensie (de 'E' van EMU). In het Werner-Plan was nog voorzien in een gemeenschappelijk conjunctuurbeleid door middel van harmonisatie van het begrotingsbeleid van de lidstaten: expansie in de neergaande fase van de conjunctuur en contractie in de opgaande fase. Onder invloed van de monetaristische kritiek op het Keynesiaanse denken was er in de EMU slechts sprake van éénrichtingsverkeer ter zake: tekort- en schuldreductie! Frankrijk - dat tot op de dag van vandaag nooit volledig heeft gebroken met de Keynesiaanse traditie³ - was oorspronkelijk van oordeel dat om te voorkomen dat de ECB het beleid te veel zou domineren er tegenover de ECB een 'economische regering' diende staan. De coördinatie van de begrotingspolitiek diende te worden versterkt door het opstellen van globale richtsnoeren voor het economisch beleid op het hoogste niveau: de Europese Raad. Alleen door bindende richtsnoeren voor het gemeenschappelijke economische beleid vast te stellen - waarbij gekeken wordt naar de totale vraagimpuls van het begrotingsbeleid - zou een combinatie van het economische en monetaire beleid tot stand kunnen komen die bij de heersende conjuncturele omstandigheden zou passen. Later werd het Franse standpunt door minister Strauss-Kahn afgezwakt en beperkte het zich tot aandacht voor het scheppen van werkgelegenheid en de handhaving van de sociale stelsels. De door de Fransen gewenste 'economische regering' is uiteindelijk uitgemond in een informele 'stabiliteitsraad' om uitvoering te geven aan het stabiliteitspact. Deze werd later omgedoopt tot de Euro-II (thans met Griekenland 'Eurogroep' genoemd). Vooralsnog heeft de Eurogroep geen beslissingsbevoegdheden. Bovendien richt groep zich vooral op structuurmaatregelen en het arbeidsmarktbeleid en niet op de door Frankrijk gewenste macro-economische beleidsmix.

HET CONVERGENTIEMIRAKEL

Het convergentieproces heeft alle verwachtingen overtroffen, zeker ook gezien de moeizame start die werd gemaakt. Tijdens de eerste fase van het EMU-proces kreeg de EU niet alleen te maken met een diepe economische recessie en afnemende politieke steun voor de Europese integratie, maar ook met ernstige valutaoonrust. Deze leidde bijna tot het einde van het Europese

Monetaire Stelsel (de voorloper van de EMU) en dwong tot een aanpassing van de overgangsstrategie, zoals die in Maastricht was voorzien. Het uit elkaar vallen van het EMS werd op het laatste moment voorkomen door de aanvaarding van een Frans voorstel om de bandbreedtes op te rekken van de oorspronkelijke 2,25% naar 15%. Maar ondanks het oprekken van de bandbreedtes bleven de EMS-munten na 1995 feitelijk binnen de oude, smalle bandbreedtes.

Tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht werd er nog vanuit gegaan dat er tijdens de overgangsfase een kopgroep van overwegend Noordelijke landen zou ontstaan die in 1997 over de finish zou gaan en dat de Zuidelijke landen en het VK, dat voorlopig niet wilde deelnemen aan de monetaire unie, pas later zouden toetreden. Deze verwachting is echter niet uitgekomen. De monetaire unie is in 1999 met een brede groep landen van start gegaan. Alleen Griekenland kwalificeerde zich destijds niet (maar inmiddels wel). De anderen die achterbleven (het VK, Denemarken en Zweden) konden wel toetreden, maar wilden voorlopig niet.

GELUK OF WIJSHEID ?

De auteurs vragen zich af, of dit eerder geluk was dan wijsheid. Voor een deel was het ongetwijfeld een kwestie van geluk. De daling van de inflatie in de ontwikkelde landen is gedeeltelijk terug te voeren tot een daling van de energie- en grondstoffenprijzen in de jaren negentig. Een oliepijsschok, zoals in de jaren zeventig of het begin van de jaren tachtig, zou zeker grote centrifugale krachten in het EMS hebben opgeroepen. Maar per saldo heeft de beleidsinspanning de doorslag gegeven. Zonder de convergentiecriteria van de EMU zou dit proces nooit zo snel en succesvol zijn verlopen.

WERKLOOSHEIDSBESTRIJDING: EEN JONGE LOOT AAN DE EMU-STAM

Het Verdrag van Maastricht was een grote stap in het Europese integratieproces. De moeilijkheden bij de ratificatie van dit verdrag in Denemarken en Frankrijk maakten duidelijk dat het politieke draagvlak hiervoor echter onzeker was. De regeringsleiders waren het er snel over eens dat dit draagvlak versterkt zou moeten worden

door het belang van Europa aan de burgers te tonen. In de loop der jaren werd vooral de afwezigheid van werkgelegenheid als aandachtspunt in de EMU als een gemis beschouwd. In zekere zin heeft de werkgelegenheid zich zelf op de Europese agenda gezet. Tijdens de recessie van 1992/93 vond een sterke stijging van de werkloosheid plaats. Door vele burgers werd dat gezien als het hoofdprobleem van Europa. Dit gaf aanleiding tot het besluit van de Europese regeringsleiders om werkgelegenheid tot hoofdprioriteit te maken. In de conclusies van de Top van Kopenhagen (juli 1993) erkent de Europese Raad in dit verband dat alleen op de blijvende steun van de bevolking voor de opbouw mag worden gerekend, als kan worden aangetoond dat de Unie een bijdrage levert aan de veiligheid en het welzijn van alle burgers.

Het resultaat van de discussies en onderhandelingen die hierover plaatsvonden, werd later gecodificeerd in het Verdrag van Amsterdam (juni 1997). Bij de totstandkoming van de werkgelegenheidscoördinatie hebben de lidstaten steeds geprobeerd om evenwicht te vinden tussen enerzijds de behoefte de legitimiteit van de EMU te vergroten door de gezamenlijke aanpak van het werkloosheidsprobleem en door versterking van de economische dimensie van de EMU en anderzijds niets aan de bepalingen van de EMU te veranderen en geen nieuwe bevoegdheden en financiële middelen naar het Europese niveau over te hevelen. Tot zover enkele hoofdlijnen van de imposante analyse van Van Riel en Metten.

WAAR WAS HET EIGENLIJK ALLEMAAL OM TE DOEN ?

Zonder afbreuk te willen doen aan de hoge kwaliteit van het werk van beide auteurs, is er toch plaats voor enkele kritische kanttekeningen. Zo is het bijvoorbeeld jammer dat zij de dwingende economische en politieke redenen om tot de EMU te komen niet wat meer reliëf hebben gegeven, bijvoorbeeld in een inleidend hoofdstuk. Want waar was het eigenlijk allemaal om te doen? Wat de economische motieven betreft hadden zij bijvoorbeeld kunnen wijzen op het feit dat de EMU leidt tot verlaging van transactiekosten voor bedrijven en particulieren, omdat het wisselen van geld overbodig wordt. Voorts leidt de EMU tot eliminering van de wisselkoersonzekerheden en

de kosten die bedrijven moeten maken om zich daartegen in te dekken. De verminderde onzekerheid leidt tot minder risico's, waardoor, meer dan voorheen, handelspatronen en investeringen door efficiëntie-overwegingen zullen worden bepaald. Hierdoor kan het welvaartsverhogende potentieel van de Europese eenheidsmarkt nog beter worden benut door een meer efficiënte intra-Europese arbeidsverdeling. Als zodanig vormt de EMU dan ook het logische complement van de eenheidsmarkt. Daarmee is de euro eveneens een katalysator voor structurele aanpassing door verbetering van de marktwerking conform de lessen van de zogenoemde *supply side economics*. Door de onafhankelijkheid van de Europese Bank, de afgesproken convergentiecriteria en de strengere uitwerking daarvan in het Waigel-stabiliteitspact worden extra waarborgen gecreëerd om de primaire doelstelling van de EMU - de handhaving van prijsstabiliteit als een van de belangrijkste elementen van een gezond economisch beleid - te verzekeren. Tenslotte stelt de EMU Europa in staat de Euro tot een van de sleutelvaluta's in de wereld te doen uitgroeien. Een gevolg hiervan is dat Europese exportbedrijven bijvoorbeeld in de toekomst in Euro's in plaats van in dollars kunnen factureren, waardoor zij ook hier geen valutarisico meer hoeven te lopen. Indien de Euro werkelijk tot een mondiale sleutelvaluta uitgroeit, kan Europa, evenals de VS tot op heden, ook profiteren van de zogenoemde *seignorage* of het monetaire privilege. Dat is de winst van monetaire instantie die geld uitgeeft. Dit valt te vergelijken met de situatie, waarin iemand met cheques betaalt die vervolgens nooit worden geïnd, omdat zij als ruilmiddel blijven circuleren. Ter illustratie moge dienen dat voor de Verenigde Staten het geaccumuleerde voordeel dat tot het begin van de jaren negentig uit het monetaire privilege is voortgevloeid wel op zo'n \$500 miljard wordt geschat.

Aan de politieke motieven besteden de auteurs wel aandacht, maar daarvoor moet de lezer wachten tot blz. 63. Het gaat hier om de EMU als instrument om de zogenoemde *Westbindung* van Duitsland te verzekeren: de politieke en economische verankering van Duitsland in West-Europa, zonder welke (verdere) Europese integratie tot mislukken is gedoemd. Ja, sterker nog, de afwezigheid van een dergelijke verankering roept weer het spookbeeld op

van tegenstellingen tussen de Europese grootmachten, zoals die tot en met de Tweede Wereldoorlog ons continent hebben geteisterd.

Vooralsnog hebben de Fransen geïnsisterd om de onomkeerbaarheid van het EMU-proces. Dit hing samen met de Franse twijfels - nog vóór de Duitse eenwording - over de *Westbindung*. Kohl toonde zich gevoelig voor de Franse positie. Daarom ging hij ermee akkoord dat de monetaire unie uiterlijk 1 januari 1999 van start zou gaan, ook al zou zich geen meerderheid van lidstaten kwalificeren. Voor Kohl was de EMU dus niet alleen een doel op zich, maar ook een middel om de Europese integratie te verdiepen, hetgeen hij nodig achtte om de Duitse eenwording in de EU in te bedden.

Maar is dit alles niet een te rooskleurige voorstelling van zaken? Immers, sinds zijn introductie is de Euro gedeprecieerd ten opzichte van de dollar. Bij de invoering in januari 1999 was de Euro \$1,17 waard. Na eind oktober 2000 te zijn gezakt tot een dieptepunt van \$0,82 staat hij halverwege december op ongeveer \$0,88. Wat zijn de mogelijke oorzaken van deze teleurstellende ontwikkeling? En hoe zwaar moeten we daaraan tillen? Daarover later.

EUROPESE WERKLOOSHEIDSBESTRIJDING EN LINKS-RECHTS TEGENSTELLING

Er wordt vaak beweerd dat in het huidige tijdsgewricht de politieke links-rechts tegenstelling aan belang heeft ingeboet. Dat mag ongetwijfeld waar zijn, maar er blijven toch wel meningsverschillen over, waarvoor de links-rechts indeling relevant blijft. De beide auteurs zijn PvdA'ers en er mag dan ook worden verwacht dat zij hun politieke voorkeuren niet verloochenen. Toch is het grootste deel van hun boek beschrijvend en politiek weinig controversieel. Maar dat geldt niet voor Hoofdstuk 5 over de werkgelegenheid, waar de auteurs ogenschijnlijk een betrekkelijk neutrale beschrijving geven van de totstandkoming van het EU-werkgelegenheidsbeleid als contragewicht van de 'technocratische' EMU. Maar uit de wijze, waarop zij deze materie behandelen, kan men opmaken dat zij in beginsel voorstander zijn van deze aanpak. Vanuit liberaal oogpunt blijken daaraan echter nogal wat bezwaren te kleven. De Europese aanpak is namelijk enorm breed en bureau-

cratisch en niet overal even 'marktconform'. Het omvat onder meer een actieplan voor de Europese Investeringsbank; trans-Europese netwerken; algemene werkgelegenheidsrichtlijnen; nationale werkgelegenheidsactieplannen; maatregelen om de inzetbaarheid van mensen op de arbeidsmarkt te bevorderen door scholing, herscholing en het opdoen van werkervaring, in het bijzonder voor jongeren en langdurig werklozen; de bevordering van ondernemerschap; stimuleringsmaatregelen voor het Midden- en Klein Bedrijf; maatregelen ter bevordering van de verspreiding van innovatie en de overdracht van technologie enz. Dit lijken op het eerste gezicht allemaal nuttige maatregelen, maar opvallend is dat er weinig expliciete aandacht is voor een van de meest effectieve middelen voor de bevordering van werkgelegenheid, namelijk loonmatiging en loondifferentiatie.

Men zou kunnen redeneren dat ook al zal deze aanpak geen substantiële bijdrage leveren aan de bevordering van de werkgelegenheid, het in ieder geval geen negatieve invloed daarop zal hebben. Dus baat het niet, het schaadt ook niet. Maar dat staat geenszins vast. Want een aantal aanbevelingen staat op gespannen voet met het streven naar een verlaging van de werkloosheid. Immers, voor de uitvoering zijn hordes ambtenaren nodig om de verschillende onderdelen uit te voeren. Dit vergt een hoop belastinggeld, hetgeen een opwaartse druk uitoefent op het belastingniveau en daardoor - via een omweg - ook op de indirecte arbeidskosten. Bovendien leggen zij beslag op de tijd en energie van ondernemers. In plaats van zich bijvoorbeeld te richten op marktactiviteiten en efficiencyverbetering, moeten zij formulieren invullen en met ambtenaren onderhandelen over hun subsidieaanvragen voor de indienstneming van personeel. Vooral voor het MKB, dat de belangrijkste bron is van de schepping van nieuwe werkgelegenheid, zal dit een extra belasting vormen. Daarnaast ondermijnt dit soort maatregelen de motivatie van individuen om zelf initiatieven te ontplooiën, waardoor hun afhankelijkheid van de overheid wordt vergroot. Tenslotte kan worden gesteld dat, indien een overschot aan arbeidskrachten door de overheid uit de markt wordt genomen door allerlei kunstmatige werkgelegenheidsprojecten (in het Nederlands ook wel met de 'sluittende aanpak' aangeduid), de druk om een beneden-

waartse aanpassing van de lonen te bewerkstelligen deels zal worden weggenomen. Werkgevers en werknemers vertrouwen er op dat de overheid als bezemwagen zal fungeren en het aanbodoverschot van arbeid zal opvangen, waardoor zij zelf van de plicht zijn ontslagen om overeenstemming te bereiken over een loonniveau, waarbij de vraag naar arbeid gelijk is aan het aanbod. Al met al bevat de Europese aanpak dus tal van elementen die een effectieve, marktconforme oplossing van het werkloosheidsvraagstuk belemmeren.

De Zweedse econoom Assar Lindbeck (van socialistische huize) heeft een onderscheid gemaakt in 'zachte' beleids-opties en 'harde' opties. De zachte beleids-opties zijn politiek weinig controversieel. Zij zijn als appeltaart en moederschap: iedereen is er voor! Dat geldt niet voor de 'harde' beleids-opties: loonmatiging, de liberalisering van de ontslagwetgeving, minder royale werkloosheids- en andere uitkeringen om betaald werk aantrekkelijker te maken en wetgeving die de macht van de vakbonden en degenen die al een baan hebben, beperkt ten gunste van degenen die (nog) niet werken, bijvoorbeeld door het afschaffen van de algemeenverbindendverklaring van cao's.

Nederland heeft het de laatste tien jaar uitzonderlijk goed gedaan wat betreft de groei van de arbeidsparticipatie. Hoewel deze in absolute getallen nog achterblijft bij die in sommige andere Europese landen, onder meer vanwege de lage arbeidsdeelname van vrouwen, was de groei explosief in vergelijking met het gemiddelde van de EU. Deze groei kan worden verklaard, doordat Nederland reeds in een vroeg stadium een aantal maatregelen heeft genomen dat Lindbeck als 'hard' kwalificeert, zoals loonmatiging (inclusief de achterstelling van ambtenarensalaries bij die in de particuliere sector en korting op de minimumlonen), verlaging van uitkeringen en strengere eisen om voor een uitkering in aanmerking te komen. De Europese werkgelegenheidsaanpak daarentegen is rijk aan zachte opties en arm aan harde opties. Als de Europese lidstaten niet bereid zijn om verder te gaan, zal de Europese werkloosheid dan ook waarschijnlijk relatief hoog blijven.

Maar het venijn zit hem in de staart van het boek. Gaf Hoofdstuk 5 nog blijk van (stilzwijgende) steun voor de werkgelegenheidsaanpak van de EU, in Hoofdstuk 6 trekken de auteurs - geheel in lijn met de traditionele sociaal-democratische visie ⁴ alle registers open om het beleid van de Europese Centrale Bank (ECB) te bekritisieren. Daarin wordt - à la Oskar Lafontaine - gepleit voor een transparantere en meer op groei en werkgelegenheid gerichte monetaire beleidsstrategie van de ECB.⁵ Kort samengevat komen hun bezwaren op het volgende neer:

1. In navolging van De Grauwe ⁶ stellen de auteurs dat de Trans-Atlantische verschillen in economische groei verklaard worden uit verschillen in het beleid van de Amerikaanse FED en de Duitse Bundesbank. Dat laatste was te restrictief. De ECB, als erfgenaam van de Bundesbank, zet dat beleid voort. Maar zij vinden dat de ECB dus geen beleid zoals de Bundesbank dient te voeren, waarbij agressief op een stijging van de inflatie werd gereageerd, maar slechts afwachtend op economische recessies.
2. De ECB moet zich niet meer op een geldgroeinorm richten, maar uitsluitend op een inflatiedoelstelling.
3. De inflatiedoelstelling moet 2% zijn en niet 'onder de 2%'. De inflatiedoelstelling zou uitsluitend betrekking moeten hebben op de kerninflatie (dus exclusief de prijzen van seizoengebonden landbouwprodukten en energie).
4. De ECB moet inflatieverwachtingen en beoordelingen publiceren, net als het VK en Zweden dat doen.
5. De ECB meet zich een te grote broek aan door zich te bemoeien met de omvang van de collectieve sector, dus met de politiek. Dat is aan de kiezers om te beoordelen. Als omgekeerd de politiek - Lafontaine! - dat doet met het monetaire beleid, dan reageert de ECB als door een wesp gestoken.

Wat betreft het eerste punt is mijn eigen overtuiging dat een toegankelijk macro-economisch beleid (zowel begrotingsbeleid als monetair beleid) een negatieve invloed heeft gehad op de bereidheid en de gevoelde noodzaak om tot structurele hervorming in Europa te komen en de Eurosclerose effectief te lijf te gaan. Alleen structurele

hervorming kan tot duurzame verbetering leiden van het prestatievermogen van de Europese economie. Macro-economische stimulering werkt hooguit tijdelijk en op den duur averechts. Daarom dient de voorkeur te worden gegeven aan een strikt begrotings- en monetair beleid. De druk moet op de ketel worden gehouden, anders verslapt de inspanning om de aanbodskant van de economie te verbeteren en vervallen we in de fouten van het verleden.

Het huidige Japanse beleid biedt daarvan een extreem en afschrikwekkend voorbeeld. Het is dan ook onbegrijpelijk, hoe de multilaterale economische instellingen een zodanig beleid (ouderwetse Keynesiaanse *pump-priming*) expliciet of impliciet steunen, gegeven het feit dat zowel de VS als de EU (geformaliseerd in de EMU-convergentiecriteria en het Waigel-Pact) ruim tien jaar geleden daarvan expliciet afstand hebben genomen. De Japanse economie blijft maar kwakkelen, ondanks ongekend hoge begrotingstekorten en een explosief stijgende staatschuld. Macro-economische stimulering verschaft een alibi om het kalmpjes aan te doen met de structurele aanpassing en werkt daardoor contra-productief.

Wat betreft het tweede punt heeft de president van de Europese Centrale Bank, Wim Duisenberg, er in een recente voordracht ⁷ op gewezen dat de monetaire strategie van de ECB berust op twee 'pijlers'. De eerste pijler heeft betrekking op de ontwikkeling van het geldvolume (in het bijzonder M3, een brede definitie van het geldvolume) en de kredietverlening, omdat blijkt dat er op langere termijn een stabiele verhouding is tussen deze grootheden en het prijsniveau in Europa. Maar de ECB wenst het geldvolume niet te beheersen. Zij heeft dus geen geldhoeveelheidsdoelstelling. De geldhoeveelheid dient slechts als analytisch instrument.

Op de langere termijn is er dus een vaste relatie tussen geldhoeveelheid en prijsniveau. Op de kortere termijn is dat niet het geval. Om de komen tot een beoordeling van de prijsstabiliteit op kortere termijn wordt gebruik gemaakt van de overwegend niet-monetaire indicatoren uit de tweede pijler. Hierbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod op ver-

schillende markten van goederen en arbeid en de prijsontwikkelingen aldaar, de effecten van indirecte belastingen, fluctuaties in de wisselkoers en internationale grondstoffenprijzen, de ontwikkelingen op de financiële markten en de aandelenkoersen. Op basis van de aldus gestructureerde informatie neemt de Bestuursraad van de ECB uiteindelijk zijn beslissingen, gericht op de handhaving van prijsstabiliteit. De ECB doet dat niet op 'mechanische' wijze. Er blijft altijd een marge over voor subjectieve interpretatie van het cijfermateriaal. De voorkeur voor een breed gamma aan indicatoren is - m.i. terecht - ingegeven door de opvatting dat de economie te ingewikkeld is om slechts op basis van één indicator beslissingen te nemen.

Ten aanzien van het derde punt - een inflatiedoelstelling van 2%, in plaats van 'onder de 2%' - kan worden opgemerkt dat deze voorkeur van de auteurs een verruiming van het monetaire beleid impliceert. Kennelijk geloven zij dat dit een significante invloed heeft op het prestatievermogen van de Europese economie. In tegenstelling tot de jaren zeventig, toen een dergelijke overtuiging nog 'conventional wisdom' was onder economen, kan men voor deze opvatting tegenwoordig echter in de meeste moderne literatuur geen steun meer vinden. Wat betreft de door de auteurs bepleite beperking van de inflatiedoelstelling tot de kerninflatie in plaats van de feitelijke inflatie (*headline inflation*) kan worden opgemerkt dat dit in zekere zin thans reeds gebeurt. De ECB heeft niet onmiddellijk gereageerd op de verhoging van de olieprijsen die de feitelijke inflatie boven de 2% stuwden, omdat zij van voorsnog van oordeel is dat het hier om een tijdelijk verschijnsel gaat. Maar als deze verhoging van blijvende aard blijkt te zijn en wordt doorberekend of afgewenteld en leidt tot prijsstijgingen over de gehele linie, dan kan de ECB niet werkloos blijven toezien en zal zij tot actie moeten overgaan. Immers, ongeacht de oorzaak van de inflatie, blijft een stabiel prijsklimaat van cruciaal belang voor het goed functioneren van een markteconomie.

Wat het vierde punt betreft publiceert de ECB reeds veel cijfermateriaal op haar website. Daarnaast wordt overwogen om ook een deel van haar voorspellingen te publi-

ceren. Maar, zoals reeds eerder werd opgemerkt, er dient te worden bedacht dat in de filosofie van de ECB het monetair beleid niet 'mechanisch' dient te reageren op deze voorspellingen. Met andere woorden, de publikatie van de voorspellingen betekent niet dat het publiek in staat zal zijn het monetair beleid van de ECB nauwkeurig te voorspellen.

Het vijfde punt ten slotte betreft de adviesfunctie van de ECB. Deze sluit aan bij de Europees-continentale traditie (in het VK is dat niet het geval). De primaire doelstelling van de ECB is volgens het verdrag prijsstabiliteit. Daarnaast dient de ECB volgens het verdrag ook het economisch beleid van de gemeenschap te ondersteunen. In de visie van de ECB is de adviesfunctie een belangrijk onderdeel daarvan.

Op het Europese continent is het gebruikelijk dat de centrale banken hun licht laten schijnen over wat zij verstandig economisch beleid achten. Zij functioneren hierbij als een soort 'economisch geweten' van de samenleving. Het is ook functioneel dat zij dat doen. Zij hebben de plicht om prijsstabiliteit te handhaven. Maar als de andere spelers in het economisch spel niet constructief meespelen - bijvoorbeeld door overmatige loonstijgingen overeen te komen - zal de prijs voor het behoud van deze stabiliteit hoger zijn, dan wanneer er een afstemming van gedrag plaatsvindt. Het is dus belangrijk dat de ECB haar opvattingen daaromtrent kenbaar maakt. Tot zover enkele kritische noten.

DE TELEURSTELLELENDE ONTWIKKELING VAN DE EXTERNE WAARDE VAN DE EURO

Eerder werd gewezen op de teleurstellende ontwikkeling van de externe waarde van de Euro ten opzichte van de dollar. Wat zijn de mogelijke oorzaken daarvan? En hoe zwaar moeten we daaraan tillen? De conventionele verklaring is dat beleggers en investeerders meer vertrouwen hebben in de Amerikaanse economie, omdat de fundamentele economische ontwikkelingen (*fundamentals*) gunstiger zouden zijn. De markten zouden twijfels hebben over de politieke wil in Europa en met name in Duitsland om de talloze vormen van structurele rigiditeit daadwerkelijk aan te pakken. Dat leidt tot kapitaalstro-

men in de richting van de VS die een opwaartse druk op de dollar uitoefenen. Dat alles heeft dus niets te maken met de vermeende ongelukkige uitspraken van de president van de ECB, Duisenberg.

De Franse econoom Jean-Pierre Landau heeft een ietwat afwijkende visie op het verloop van de Euro-dollar-verhouding.⁸ Ondanks de waardedaling van de Euro ten opzichte van de dollar acht hij de Euro een groot succes. Intra-Europese handelspatronen worden niet meer door wisselkoersfluctuaties verstoord. De inflatie is laag. En dankzij de Euro kon de Aziatische crisis zonder problemen worden opgevangen. Men kan niet simpelweg beweren dat de *fundamentals* in Europa niet in orde zouden zijn. Kijk maar naar de yen die thans hoog staat, terwijl Japan nog steeds een begin moet maken met de aanpak van structurele hervormingen. Belangrijker acht Landau de intrinsieke instabiliteit van een tripolair muntsysteem, met de dollar, de euro en de yen als sleutelvaluta's. Reeds vóór de invoering van de Euro was hierop door verschillende monetaire economen gewezen. Ook de grote schommelingen van de yen de afgelopen tijd bevestigen deze opvatting. Daarnaast is Landau van mening dat het uitblijven van een publieke reactie van de Europese autoriteiten op de daling van de Euro een verder afglijden in de hand heeft gewerkt. In het bijzonder de Duitse autoriteiten gaven te kennen dat een zwakke Euro hen wel goed uitkwam, hetgeen in schril contrast staat met de traditionele Duitse positie. Toen uiteindelijk werd verklaard dat de euro *misaligned* was, steeg de Euro weer.

Ook hecht Landau grote waarde aan het feit dat de belangrijkste valutamarkten zich in New York en Londen bevinden. Het zijn de Angelsaksische analisten die hier de stemming bepalen. Hun opvattingen worden traditioneel gekenmerkt door grote scepticisme ten aanzien van de Europese munt. Velen van hen geloofden niet dat de EMU ooit tot stand zou komen. Een gerenommeerde Amerikaanse econoom als Martin Feldstein heeft zelfs in alle ernst beweerd dat de invoering van de Euro tot oorlog in Europa zou leiden. Zelfs nu de EMU een feit is, hebben zij hun draai nog niet gemaakt en zijn zij nog steeds niet in staat om de economische berichtgeving uit Europa op evenwichtige wijze te interpreteren. Landau verwacht dat

dit pas zal veranderen, als het Verenigd Koninkrijk ooit tot de Eurozone toetreedt.

Maar wat is de opvatting van het bedrijfsleven over de Euro? De *International Herald Tribune* meldde hierover onlangs het volgende: 'Ever since the euro's birth 22 months ago, the news about Europe's single currency has seemed consistently bleak. Instead of blossoming into a global rival to the dollar, it lost nearly 30 percent of its value against the U.S. dollar. But in the eyes of many European business leaders, the Euro has turned out to be a surprisingly big success story. It has fuelled an export boom, instilled of an ew spirit of competition among Old World enterprises and broken down formidable national barriers so that the economies of the 11 countries that have adopted the currency now make up an integrated 'Euroland'. [...] The Euro has revolutionized corporate strategy and transformed approaches to doing business.'⁹

CONCLUSIE

Ondanks genoemde kritiekpunten is *De keuzes van Maastricht. De hobbelige weg naar de EMU* van uitzonderlijk niveau: verplichte lectuur voor degenen die zich in ons land en België professioneel met de EMU bezighouden en een aanrader voor degenen die een meer algemene belangstelling hebben voor de totstandkoming van dit historisch unieke fenomeen: de EMU.

NOTEN

1. De criteria voor deelname aan de euro zijn:
 - De valuta van het land in kwestie dient tenminste gedurende de twee voorafgaande jaren binnen de nauwe EMS-bandbreedte te zijn gebleven en niet te zijn gedevalueerd.
 - De inflatie over het voorgaande jaar mag niet hoger zijn geweest dan 1,5% boven het gemiddelde van de drie lidstaten met de laagste inflatie.
 - Het overheidstekort dient 3% van het BBP op zijn minst te benaderen.
 - De totale overheidsschuld mag niet hoger zijn dan 60% van het BBP, behalve als die voldoende daalt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo nadert.
 - De langetermijn rente over het voorgaande jaar mag

niet meer dan 2% boven het gemiddelde van de drie lidstaten met de laagste langetermijnrente hebben gelegen.

2. De EMU is in fasen gerealiseerd. In de eerste fase (1990-94) dienden de lidstaten het kapitaalverkeer volledig te liberaliseren. In de tweede fase (1994-99) werd te Frankfurt een Europees Monetair Instituut opgericht - de voorloper van de Europese Centrale Bank - dat tot doel had de coördinatie van het monetaire beleid van de lidstaten te versterken met het oog op de prijsstabiliteit. Voorts werden de nationale centrale banken die dat nog niet waren onafhankelijk van de politiek en moest de lidstaten conform z.g. 'convergentieplannen' hun economieën op elkaar afstemmen. In de derde fase (vanaf januari 1999) werd de monetaire unie een feit. De landen zijn overgegaan op een gemeenschappelijke munt, die uiterlijk in 2002 in omloop komt, en een onafhankelijke centrale bank bepaalt het monetaire beleid.
3. Dat is opmerkelijk, want de vooraanstaande Franse econoom Jacques Rueff, die in eigen land in zeer hoog aanzien stond, behoorde reeds zeer vroeg tot een van de belangrijkste critici van de Keynesiaanse benadering. Zie bijv. J. Rueff, 'La fin de L'ère Keynésienne', in: *Le Monde*, 19 en 20 februari 1976.

4. Voor alle duidelijkheid: in de meer moderne varianten van de sociaal-democratische gedachtegang heeft men afstand genomen van dit soort opvattingen.
5. Hans H.J. Labohm, 'De fabels van Oskar Lafontaine', in: *Liberaal Reveil*, no. 1, februari 1999, pp. 1-2.
6. P. Grauwe, *The Risk of Deflation in the Future of EMU: Lessons of the 1990s*, CEPR Discussion Paper no. 1834, 1998.
7. 'Making monetary policy in a broad monetary union', 'Jean Monnet' Lecture delivered by Dr. Willem F. Duisenberg, President of the European Central Bank, at the European Business School London, London, 12 October 2000.
8. Zie Hans H.J. Labohm. *Rapport de la Conférence Franco-Néerlandaise 'La Présidence française de l'UE'*, Clingendael, La Haye, 21 juni 2000.
9. William Drozdiak, 'In Eyes of Many, the Euro Is a Robust Success', in: *International Herald Tribune*, 11-12 November 2000.

Bart van Riel en Alman Metten, *De keuzes van Maastricht. De hobbelige weg naar de EMU*, Van Gorcum, Assen 2000, 224 p.

Drs. H.H.J. Labohm is als gastonderzoeker verbonden aan Instituut 'Clingendael' en lid van de kernredactie van *Liberaal Reveil*.

A U T E U R S R E G I S T E R

2000



- Agt, A.A.M. van
Uit het lood. Notities over een degenererende samenleving
123 - 128
- Baalen, J.C. van
Een theoretische exercitie. Bespreking van P.G.C. van Schie, *Krijgsgerommel achter de kim*
38 - 42
- Baalen, J.C. van
De Russische keizer heeft geen kleren meer
64 - 68
- Balemans, Eric R.M.
Het huis van Thorbecke ter discussie
81 - 82
- Beers, Cees van
De invloed van internet op overheid en politiek
133 - 138
- Bentham, P.P.G. van en Hoogendam, I.J.
Haalbaarheid en betaalbaarheid van goede, intramurale, curatieve gezondheidszorg
149 - 153
- Blok, Stef
Medical Savings Accounts: Zinvol in het Nederlandse stelsel van zorgverzekering?
154 - 156
- Bolkestein, F.
De Derde Weg
47 - 50
- Bolkestein, F.
Belastingen in een globaliserende economie. Eenheid of diversiteit?
163 - 167
- Bosch, G.
Het Overbruggingsmodel: Een remedie tegen sociale uitsluiting
69 - 73
- Brader, Toof
Een wonderbaarlijke wederopstanding
139 - 141
- Brandhof, J.C.E. van den
De gevolgen van de Duitse eenwording voor de nieuwe bondsstaten
180 - 187
- Bult, Jeroen
Niet voor herhaling vatbaar
161 - 162
- Cliteur, Paul
Seculiere en religieuze confessionele politiek
224 - 228
- Couwenberg, S.W.
Democratie: Hoe is het mogelijk?
101 - 106
- Donner, W.
Bespiegelingen bij de verschijning van een opmerkelijk boek
95 - 100
- Dupuis, Heleen
Duidelijkheid, daadkracht en durf
1 - 2
- Dijkstal, Hans
Poldertaal
83 - 85
- Dijkstal, Hans
Olympische prestaties
202 - 205
- Dijkstra, G.
Naar een grotere openbaarheid van bestuur
129 - 132
- Groenveld, Klaas
Ondernemersgedrag
201

- Haar, Edwin van de
De zwakke punten van de VVD
215 - 223
- Heijne Makkreel, H.
De positie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
19 - 27
- Holsteyn, Joop van en Koole, Ruud
Georganiseerd liberalisme. Enkele bevindingen
van een onderzoek onder VVD-leden
8 - 18
- Klerk, Len F.W. de
De toekomst van het hoger onderwijs
206 - 214
- Korsten, Arno F.A. en Schrijen, Jan J.,
Politieke stijlen van Statenleden. Een instrument voor
zelfevaluatie van politieke representanten en fracties
229 - 238
- Labohm, Hans H.J.
Extra groeiimpuls door deregulering
45 - 46
- Labohm, Hans H.J.
Hogere arbeidsparticipatie: ja, Amerikaanse toestanden:
nee. Bespreking van S.K. Kuipers e.a.,
Groei, inkomensverdeling en economische orde
115 - 119
- Labohm, Hans H.J.
Klonering van het Westerse maatschappijmodel
168 - 179
- Labohm, Hans H.J.
De EMU door een rode bril. Bespreking van Bart van
Riel en Alman Metten, *De keuzes van Maastricht. De
hobbelige weg naar de EMU.*
239 - 248
- Monkhorst, Theo
Nieuwe dilemma's voor het liberalisme
188 - 192
- Nef, Robert
Klassiek liberalisme. Constanten en veranderlijkheden,
nationale en universele aspecten
86 - 90
- Rosenthal, U.
Volksvertegenwoordigers die liever willen meebesturen
121 - 122
- Schie, Patrick van
De kaasstolp als exportartikel. Repliek op de boekbespreking
van J.C. van Baalen
43 - 44
- Schippers, Edith
Het stelsel van ziektekostenverzekeringen - liberale
dilemma's. Impressies van de conferentie 'Choice in
Health Care. A Liberal Agenda'
142 - 148
- Schijndel, A. van
EU-defensie: Splijtzwam in de NAVO ?
58 - 63
- Tuyll van Serooskerken, S.E. van
Een pleidooi voor de markt. Bespreking van Hans H.J.
Labohm, *Sleutelen aan het kapitalisme*
74 - 76
- Udo, Thijs
Moderne biotechnologie. Geen reden voor een
(gezondheids)hetze
28 - 31
- Verhofstadt, G.
De toekomst van de vrijheid. Tussen *Weltmarkt* en
Weltgeist.
3 - 7
- Voerman, Gerrit
De kruistocht tegen Jörg Haider. De VVD, de Liberale
Internationale en de FPÖ
107 - 114
- Voûte-Droste, Hella
Het privatiseringsdebat verdient een politieke impuls
157 - 159
- Wiebenga, Jan Kees
De toekomst van het liberalisme - vijf kanttekeningen
91 - 94
- Wissen, René van

De ambtenaar als butler. Over ambtelijke menings-
vrijheid

32 - 37

Wissen, René van

In het hart gegrift. Over de eeuwigheidswaarde van
het natuurrecht

193 - 200

Wolf, Aschwin

de Libertarisme: De renaissance van het klassieke
liberalisme

51 - 57

Dit jaar is verschenen:

Liberal thought and practice, a view from the Netherlands

In deze Engelstalige bundel laten verscheidene prominente Nederlandse liberale wetenschappers en politici, zoals Frits Bolkestein en Joris Voorhoeve, hun licht schijnen over uiteenlopende onderwerpen. Deze variëren van internationale politiek tot (liberale) normen en waarden, democratie en de relatie tussen economie en ecologie.

Deze publicatie, een gezamenlijke uitgave van het internationaal secretariaat van de VVD en de Teldersstichting, heeft beoogd het denken van liberalen te prikkelen en een bijdrage te leveren aan het internationale debat tussen liberalen en andersdenkenden.

U kunt *Liberal thought and practice, a view from the Netherlands* bestellen door fl.25,- over te maken op girorekening 67880, ten name van VVD Algemeen Secretariaat, Den Haag, onder vermelding van 'liberal thought and practice'.