

DE EUROPESE UNIE KAN TURKIJE MAAR BETER OVERSLAAN

JEROEN BULT



In december moet tijdens de topconferentie van regeringsleiders in Helsinki worden besloten of Turkije mag toetreden tot de Europese Unie. Het land maakt inmiddels een goede kans op het lidmaatschap. De crisisteming van eind 1997 lijkt definitief een gepasseerd station te zijn en heeft plaats gemaakt voor heuse euforie.

Een opmerkelijke ontwikkeling als men bedenkt dat twee jaar geleden de EU-leiders te Luxemburg besloten dat Turkije geen kandidaat-lid kon worden en het land daarop de dialoog met de Unie afbrak. De christen-democratische premiers hadden in maart '97 tijdens een treffen in Brussel al het standpunt ingenomen dat de 'culturele, humanitaire en christelijke waarden van Europa geheel anders zijn dan die van Turkije' en het land derhalve niet voor het lidmaatschap in aanmerking zou kunnen komen.

Sedertdien zijn in de EU echter steeds meer sociaal-democratische regeringen aangetreden die deze argumentatie van ondergeschikt belang vinden. Met name Duitsland heeft zijn standpunt drastisch gewijzigd: Moest kanselier Kohl niets weten van Turkse toetreding, zijn opvolger Schröder heeft zich tijdens het Duits EU-voorzitterschap opgeworpen als een ware pleitbezorger van de Turkse zaak. Minister Fischer stelde dat de Unie 'geen christelijke gemeenschap, maar een gemeenschap van belangen is.' Hierbij komt dat de relatie tussen Griekenland en ervvijand Turkije enigszins is verbeterd, hetgeen een direct gevolg is van de Griekse bereidwilligheid om het buurland na de aardbeving van augustus de helpende hand te reiken en van de gematigde opstelling van minister van Buitenlandse Zaken J. Papandreu. Ook de kersverse voorzitter van de Europese Commissie, Prodi, heeft zich onlangs voorstander van Turkse toetreding getoond.

Maar betekent de verhuizing van de christen-democraten naar de oppositiebankjes dat hun argumenten aan belang hebben ingeboet? Heeft Turkije in twee jaar tijd soms een dusdanige metamorfose tot volwaardig Westers, liberaal-democratisch georiënteerd land ondergaan dat het nu een warm onthaal als potentiële EU-lidstaat verdient? Dat is niet het geval. Nog altijd worden op grove schaal de mensenrechten geschonden. Er is onder de huidige regering van premier Ecevit zeker vooruitgang geboekt op dit gebied, maar martelingen zijn ook anno 1999 eerder regel dan uitzondering, om van de andersoortige wantoestanden in de Turkse gevangenissen maar helemaal te zwijgen. Van fundamentele democratische vrijheden zoals vrijheid van meningsuiting en organisatie is nauwelijks sprake.

Het is ronduit treurig dat het de Verenigde Staten zijn die Turkije vanwege bovengenoemde kwalijke zaken kritisch blijven volgen - Ecevit werd tijdens een bezoek aan Washington in september door de regering-Clinton en het Congres stevig aan de tand gevoeld - terwijl de in de Europese Unie dominante sociaal-democraten met hun hoofd in de wolken lopen. Van hen en van andere linkse geesten zou men toch meer aandacht voor de belabberde mensenrechtensituatie mogen verwachten. Het gedrag van Schröder en Fischer roept herinneringen op aan de dubieuze houding van de progressieve gemeente in de Bondsrepubliek jegens de Oostblok-dictaturen gedurende de laatste twee decennia van de Koude Oorlog. Omwille van een verdere continuering van van de *Ostpolitik* - de naïeve idee dat men het vertrouwen van de machthebbers in de Sovjetunie en haar satellieten moest winnen om de Europese deling te overkomen - werden de dappere dissidentenbewegingen en hun terechte ver-

langen naar vrijheid simpelweg genegeerd (met name *Solidarnosz* in Polen werd als een vervelend obstakel beschouwd). Of heerst er nog immer een jaren '60-, 'Weg met ons'-mentaliteit - hoe exotischer een land en zijn bevolking, hoe beter (en welkomer in de Unie) - onder de vooruitstrevende politici in Europa ?

Gelukkig is er aantal Scandinavische landen dat het hoofd koel houdt en bijvoorbeeld wijst op de aan PKK-leider Öcalan opgelegde doodstraf. Nu heeft Öcalan een terroristisch verleden en ongetwijfeld veel bloed aan zijn handen kleven, maar voor de doodstraf is in een fatsoenlijk Europees land geen plaats. Wat zal de EU doen, indien het vonnis ten uitvoer wordt gebracht ? Zo zijn er nog legio voorbeelden van potentiële problemen. Moeten niet eerst de kwestie-Cyprus en het Koerdische vraagstuk worden opgelost ? Zal Turkije geen aanspraak maken op een substantiële toelage uit de Structuurfondsen die door de naderende toetreding van de eerste Oost-Europese landen en de Zuid-Europese hulpverslaving een molensteen om de nek van de Noordelijke lidstaten dreigen te worden ? Bovendien is het maar de vraag of de

wederzijdse hofmakerij tussen Athene en Ankara niet spoedig doorkruist zal worden door het zoveelste onderlinge territoriale dispuut.

De stellingname van toenmalig kanselier Kohl en zijn conservatieve collega-premiers heeft nog altijd geldingskracht. Als gevolg van de uitbreidingsmanie zal de Europese Unie onherroepelijk met haar natuurlijke grenzen worden geconfronteerd; Rusland, Oekraïne, de Kaukasische landen, maar ook Turkije vertonen te veel afwijkingen van de christelijk-humanistische, liberaal-democratische waarden, welke de Unie een basis en een identiteit verschaffen. De relatie tussen de Westerse wereld en Turkije wordt reeds gewaarborgd door de NAVO: Alleen de VS kunnen in staat worden geacht greep te houden op de grillige Turkse politiek. Een Turks EU-lidmaatschap betekent echter vragen om problemen. En (vooruitgeschoven) problemen heeft de EU al genoeg.

Drs. J. Bult is wetenschappelijk medewerker van de Teldersstichting en eindredacteur van Liberaal Reveil.

DRIE DOELEINDEN VOOR ONTWIKKELINGSHULP

J. J. C. VOORHOEVE



Ontwikkelingssamenwerking met arme landen dient te veel verschillende doelen en is niet zo effectief in het verminderen van het menselijk lijden als het zou kunnen zijn. In dit artikel wordt een concentratie van ontwikkelingshulp bepleit op basis van drie doelstellingen: Humanitaire noodhulp, primaire levensbehoeften voor degenen die in absolute armoede leven en voorkoming van en voorbereiding op rampen. De beschikbaarheid van fondsen voor ontwikkelingshulp in rijke landen is te beperkt om algemene economische vooruitgang in ontwikkelingslanden met middeninkomens te bevorderen. Zij moeten vertrouwen op hun eigen spaarvermogen en particuliere geldstromen van het bedrijfsleven in rijkere landen. Nu globalisatie de inkomensverschillen doet toenemen, moeten de beperkte fondsen voor ontwikkelingshulp worden geconcentreerd op vermindering van de ergste armoede in de armste landen. De bestaande internationale organisaties zijn te zwak om hun taken op wereldschaal uit te voeren en moeten worden versterkt om zo de vrije wereldeconomie op een betere manier in de richting van een sociale markteconomie te leiden.

MODES IN ONTWIKKELINGSHULP

Sinds de start in de vijftiger jaren is hulp aan lage-inkomenslanden gebaseerd op vele verschillende veronderstellingen en heeft deze een aantal vaak veranderende doeleinden gehad. Aanvankelijk dacht men dat de nieuwe onafhankelijke, gedekoloniseerde landen in de tropen en subtropen voornamelijk kapitaal van regeringen van rijke

landen nodig hadden. Vervolgens werd technische hulp door deskundigen uit rijke landen als het belangrijkste beschouwd. In de vijftiger en zestiger jaren werd de nadruk gelegd op de rol van de regeringen van Derde Wereldlanden als de motor van groei en armoedevermindering. Macro-economische groei zou doorwerken naar een verbetering van de toestand van het gewone volk. In de zeventiger jaren werden vele nieuwe aandachtsgebieden toegevoegd aan ontwikkelingssamenwerking zoals aandacht voor het milieu en hulp gericht op primaire levensbehoeften. Pas in de tachtiger jaren werd de belangrijke rol van vrouwen in ontwikkeling breed erkend.

Toen de vrije markt en op export georiënteerd beleid bewezen veel hogere groeipercentages op te leveren dan een centrale planeconomie, werd de waarde van de particuliere sector en directe buitenlandse investeringen herontdekt en benadrukt. In de negentiger jaren werden de voordelen van wereldwijde vrijhandel en globalisatie vooropgesteld. Arme landen zouden economisch sterker worden en zouden hun armoede het beste kunnen verlichten door hen economisch onafhankelijker te maken van ontwikkelingsfondsen.

Het merendeel van de 'modes' op het gebied van ontwikkelingshulp (die hier verder niet uitgebreid zullen worden behandeld) weerspiegelt niet de ware complexiteit van sociaal-economische ontwikkeling en haar culturele en politieke voorwaarden. Daarbij komt nog dat in de beleidsformulering voor 'buitenlandse hulp' en ontwikkelingssamenwerking altijd de humanitaire motivatie wordt benadrukt, maar de praktijk laat zien dat bij de toewijzing van fondsen aan verschillende landen en sectoren vele andere onderwerpen een rol spelen zoals ande-

re buitenlandpolitieke doeleinden en natuurlijk de economische belangen van de donoren. Slechts een klein deel van de buitenlandse hulp bereikt daadwerkelijk de armste bevolkingsgroepen.

VERSLECHTERENDE TRENDS

Wanneer men nadenkt over wat de huidige en toekomstige richting zou moeten zijn van de samenwerking van rijke OESO- en OPEC-landen met armere landen, is het belangrijk rekening te houden met bepaalde verontrustende feiten en daaraan gerelateerde tendensen:

De wereldbevolking zal waarschijnlijk groeien van de huidige 6 miljard naar 9 tot 11 miljard in de volgende eeuw, indien de huidige bevolkingsontwikkelingen (geboorte en sterfte cijfers) zich doorzetten. Bevolkingsgroei is het hoogst in de armste landen en onder de armste bevolkingsgroepen. De bevolkingsaanwas verbruikt het merendeel van de economische groei die wordt bereikt in de armste landen.

Internationale milieuaspecten. Sinds de vijftiger jaren laat het patroon van economische productie en consumptie dat in West-Europa, Noord-Amerika en Japan heeft gedomineerd een gestage groei voor een grote meerderheid van de bevolking zien. Als het huidige Westerse niveau van inkomen en consumptie per hoofd van de bevolking het toekomstige doel blijft voor alle volken en naties, dan zal het economische draagvermogen van de aarde waarschijnlijk zwaar worden overbelast en uitgeput. Huidige ontwikkelingen als ontbossing, woestijnvorming, erosie, watertekorten en andere indicatoren duiden in deze richting. Daarbij komt dat temperatuurstijgingen en klimaatveranderingen waarschijnlijk een enorm effect zullen hebben op grote delen van de wereld en de voedselproductie zullen verstoren.

Rampenfrequentie en omvang. De combinatie van de vorige twee punten kan in de 21ste eeuw onhoudbaar worden. Het complexe natuurlijke evenwicht, waarvan plant, dier en mens afhankelijk zijn, zal zeer waarschijnlijk ernstig worden verstoord door een dergelijk niveau van economische activiteit op wereldschaal. Corrigerende antwoorden van de natuur kunnen zich plotseling en ruw manifesteren. Een groei in het aantal rampen en slachtoffers is al te signaleren, aldus het recente *Disaster Report* van het Internationale Rode Kruis. Een groei

van door mensenhanden gemaakte rampen lijkt ook mogelijk. De combinatie van in elkaar stortende staatsstructuren, oorlogen, burgeroorlogen, genocidecampagnes, milieuaantasting en migratie op grote schaal zoals al valt te constateren in vele landen ten zuiden van de Sahara, kan een voorvertoning zijn van de toekomst van andere kwetsbare regio's in de wereld.

De snelle urbanisatie in ontwikkelingslanden leidt tot megasteden met grote sloppenwijken zonder behoorlijke toegang tot primaire levensbehoeften als water, riolering en gezondheidszorg. Dat maakt grote bevolkingsgroepen erg kwetsbaar voor rampen en oude, resistente en nieuwe ziekten.

Proliferatie van wapens. De verspreiding van de technologie van massavernietigingswapens (nucleair, chemisch en biologisch) over meer en meer landen zal het risico van grote door mensen veroorzaakte rampen doen toenemen, zowel bedoeld (agressie en terrorisme) als onbedoeld (technisch falen).

Politieke stagnatie. Het snelle tempo en de wereldwijde verspreiding van technologische vooruitgang gaan de groei te boven van het vermogen van mensen, groepen en staten om zichzelf te regeren op een manier dat vrede en gerechtigheid vooropstaan. De oorlogsstatistieken van de 20ste eeuw geven aan dat de wereld bepaald niet vreedzamer is geworden. Vooruitgang in mensenrechten en democratie in sommige landen staat tegenover achteruitgang in andere landen, waar onderdrukking en vervolging zijn doorgegaan of verergerd of zelfs genocidecampagnes zijn uitgevoerd.

Zwakke internationale organisaties. Wereldwijde onderlinge afhankelijkheid heeft de natiestaat en nationale regeringen te klein gemaakt om zichzelf effectief te kunnen besturen. Zij hebben sterke internationale samenwerking nodig. Toch zijn internationale organisaties, wier taak het is internationaal bestuur aan te moedigen, berucht om hun zwakte en verdeeldheid. Bijna alle internationale organisaties die heden ten dage regeren zijn in de periode 1945-1957 ontstaan. De wereld van 2000 en daarna vereist veel sterkere instellingen.

Beperkte buitenlandse hulp. De daadwerkelijke beschikbaarheid van kapitaalfondsen en zachte leningen voor humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking is verminderd in de laatste jaren. Het vredesdividend van

het einde van de Koude Oorlog is aan andere doeleinden uitgegeven. De rijke OESO- en OPEC-landen vertonen gemiddeld genomen, en in verhouding tot hun nationale inkomen, een afnemende neiging om hulp te bieden, gemeten in termen van ODA (Official Development Assistance).

Particulier kapitaal. De snelle groei van particuliere geldstromen van rijke naar arme landen heeft zich geconcentreerd op landen en regio's met hoge groeiomgankelijkheden. De meeste van de armste en minst ontwikkelde landen die worden geteisterd door (burger-)oorlogen en mismanagement hebben natuurlijk niet geprofiteerd van de snelle groei van particuliere geldstromen.

Inkomensongelijkheid. De inkomensongelijkheid in de wereld is in het recente verleden gegroeid zoals het Development Report van het UNDP in 1999 laat zien. Snelle economische groei in het OESO-gebied en de Oost-Aziatische regio is niet doorgedruppeld naar de meerderheid van de armste bevolkingsgroepen in Afrika, Zuid-Azië en andere onderontwikkelde landen. Zelfs binnen arme landen is de inkomensongelijkheid in het algemeen gegroeid. De oude stelregel voldoet nog steeds: 'De rijken worden rijker en de armen krijgen kinderen'. Het aantal mensen dat leeft van minder dan 1 dollar per dag is gedurende de laatste 10 jaar van snelle economische groei stabiel gebleven op ongeveer 1,3 miljard en groeit volgens de Wereldbank (1999) naar 1,9 miljard in de komende 15 jaar. De meesten daarvan leiden een kort en miserabel bestaan in Zuid-Azië en Afrika. In de laatste 15 jaar is volgens het UNDP (1999) het reële inkomen per hoofd van de bevolking in meer dan 100 landen gedaald. De economische crisis in Oost-Azië in 1998 heeft het aantal mensen dat in absolute armoede leeft doen toenemen, ook in deze snel groeiende regio. Het merendeel van de hoge economische groei in de Zuid-oost-Aziatische landen was een groei in rijkdom aan de top van de sociale piramide zonder langdurige verbeteringen voor degenen aan de onderkant.

Hierbij komt dat de ineenstorting van de Sovjetunie de toestand van de armen in de steden en op het platteland heeft verslechterd. Ondervoeding is verergerd en de levensverwachting is teruggevallen met 5 jaar. Het uiteenvallen van de Sovjetunie heeft nog niet geleid tot een sociale markteconomie in Rusland, maar eerder tot casi-

no-kapitalisme en een snelle groei van de economische ongelijkheid, misdaad en sociale onrust.

De ontbinding van het Pact van Warschau en de Sovjetunie heeft zeker positieve invloed gehad op de landen van Centraal-Europa die konden gaan samenwerken met het Westen. En de wereldwijde wapenuitgaven zijn sinds het laatste jaar van de Koude Oorlog met een derde gedaald. Maar de toestand van het merendeel van de bevolkingen van de voormalige Sovjetunie is niet verbeterd. In veel westers liberaal-intellectueel advies aan het Kremlin om tot snelle marktwerking over te gaan, is te weinig aandacht geschonken aan het gebrek aan noodzakelijke instellingen en sociale en wettelijke voorwaarden.

BELEIDSCONCLUSIES

Welke beleidsconclusies moeten worden getrokken uit deze ontvucherende observaties? In elk geval de volgende:

1. Ontwikkelingshulp moet niet trachten het westerse model van macro-economische groei op te leggen aan arme landen met zeer verschillende culturele en sociologische achtergronden. Ze zou zich juist meer selectief moeten richten op het verminderen van het ergste menselijk lijden door humanitaire en noodhulp, waar dat nodig is en landen aan te moedigen hun bevolking door beter beleid primaire levensbehoeften te verschaffen, te weten goedkoop basisonderwijs, zuiver drinkwater, sanitatie, primaire gezondheidszorg en geboorteregeling alsmede goedkope, eenvoudige behuizing en werk in arbeidsintensieve, inkomensgenererende banen voor de stedelijke en landelijke armen.

2. Het overbrengen van kapitaal van rijke landen naar regeringen van arme landen vermindert alleen de armoede en ellende, wanneer de ontvangende regering betrouwbaar, niet corrupt, efficiënt en duidelijk gemotiveerd is om de toestand van de bevolking te verbeteren. Veel regeringen van arme landen worden echter gedomineerd door stedelijke elites die welvarend zijn en een politiek voeren die slechts in hun eigen belang is en niet in 'het nationale belang' dat speciaal ook het armste deel van de bevolking omvat. Bilaterale hulp van regering tot regering en multilaterale ontwikkelingsfinanciering voor regeringsinstellingen kan alleen het doel van armoedevermindering bereiken, als de ontvangende overheidsinstel-

lingen een politiek voeren van goed bestuur en beleid, met daarbij inbegrepen volledige transparantie en verantwoording en met doelmatige toepassingen gericht op het verlichten van het lijden in steden en op het platteland. In het geval dat er geen betrouwbare officiële kanalen zijn voor dergelijke hulp, is het beter non-gouvernementele organisaties te gebruiken om de armen direct te bereiken. In het algemeen hebben NGO's een goede staat van dienst met betrekking tot het bereiken van hun doelen en zijn zij meer gericht op de ontwikkeling van mens en maatschappij dan op de bestuurlijke apparaten van de meeste staten.

3. Omdat vrede, veiligheid en verdediging van essentiële mensenrechten noodzakelijke voorwaarden zijn voor verlichting van armoede en doorzettende groei van werkgelegenheid en inkomen, is een nauwe relatie vereist tussen vredeshandhaving en ontwikkelingspolitiek. Dat betekent dat vredeshandhaving, humanitaire hulp, vluchtelingen hulp en structurele economische ontwikkeling in alle donorlanden goed gecoördineerd moeten worden, op nationaal niveau tussen de verschillende ministeries en op internationaal niveau door sterkere internationale organisaties.

4. De inspanningen van rijke landen om de instabiliteit in de wereld te verminderen, menselijk lijden te verlichten en voorwaarden voor vrede en rechtsorde te creëren, leidend tot economische groei en democratie, zouden sterk kunnen worden vergroot, als de internationale normen voor ontwikkelingssamenwerking serieus werden genomen en ook werden uitgevoerd door de grootste landen. Slechts 4 van 35 rijke landen besteden de overeengekomen 0,7% van het bruto nationaal product aan officiële ontwikkelingshulp (ODA) en voegen daar 0,1% van het BNP aan toe die besteed zou moeten worden aan milieuprojecten en -programma's in het buitenland. Enkele zeer grote en zeer rijke westerse landen hebben helaas bepaald geen goede staat van dienst op dit gebied. Zouden zij hun eerdere internationale beloften ook daadwerkelijk uitvoeren, dan zou de beschikbaarheid van ODA meer dan verdubbelen.

5. Het werkelijke gebruik van huidige ODA-geldstromen van donorlanden en internationale financiële instellingen zou veel doelmatiger kunnen worden ingezet door concentratie op betrouwbare overheidsinstellingen en

non-gouvernementele organisaties. Vaak is sprake van een sterk sub-optimale allocatie van fondsen aan de verkeerde ontvangers die een verkeerd beleid voeren. Volgens de Wereldbank (1999) kan de doelmatigheid van hulp (in termen van armoedebestrijding) worden verdubbeld, als de stroom van ontwikkelingsgelden zou worden geconcentreerd op de armste landen, waar goed beleid wordt gevoerd en als lessen van enige tientallen jaren van projectervaring zouden worden toegepast, lessen die door operationele inspectieteams zijn gepubliceerd, maar vaak worden genegeerd.

De combinatie van de punten 4 en 5 leidt tot de conclusie dat de hulpinspanningen van rijke landen zeker vier keer zo effectief kunnen zijn in de bestrijding van de wereldarmoede als nu het geval is, indien alle mooie verklaringen daarover serieus zouden worden uitgevoerd.

6. De snelle globalisatie van economieën en de regionale en vaak wereldwijde effecten van burger- en internationale oorlogen maakt het noodzakelijk dat internationale organisaties, wier taak het is te waken over vrede en voorspoed, meer macht wordt gegeven om hun verantwoordelijkheden uit te voeren. De VN-Veilighedsraad zal sneller en met meer vastbeslotenheid moeten optreden tegen agressie en andere verstoringen van de vrede. De internationale financiële instellingen als het IMF en de Wereldbank zouden ruimere mogelijkheden moeten krijgen om economische hervormingen in lidstaten te helpen bevorderen om op die manier de laagste bevolkingslagen in de armste landen te bereiken. Deze instellingen zouden ook meer bevoegdheden moeten krijgen om corruptie en grootschalig mismanagement van multilateraal kapitaal in ontvangende landen te verminderen. Idealiter zouden multilaterale ontwikkelingsinstellingen in de toekomst opbrengsten van internationale belastingen op bepaalde vormen van internationaal economisch verkeer, bijvoorbeeld op olie- en aardgasverkoop en luchtvaartverkeer, moeten ontvangen. Belasting op kapitaaltransacties of wapenverkoop is, hoe wenselijk ook, waarschijnlijk te makkelijk te ontduiken en niet goed uit te voeren. In het algemeen zou de buitenlandse politiek van de lidstaten moeten bijdragen aan een geleidelijke versterking van internationale instellingen om zo stap voor stap 'global governance' te bereiken, een modieuze term die nu meer ideaal dan realiteit is.

7. Het hoge aantal natuur- en door de mens veroorzaakte rampen, met name in lage-inkomenslanden, vernietigt vaak het grootste deel van de vooruitgang, waar de bevolking hard voor heeft gewerkt. Identieke rampen treffen keer op keer dezelfde landen. Dikwijls wordt het grootste deel van het aantal slachtoffers niet veroorzaakt door de fysieke gebeurtenis zelf, maar door de chaos en wantoestanden die erop volgen. In de meeste arme landen zijn organisaties op het gebied van noodhulp bijzonder zwak. Betere voorkoming van en gereedheid voor rampen kan vele levens redden en veel nationaal en gemeenschapskapitaal veilig stellen. Een grotere investering in het voorkomen van en voorbereiden op rampen is niet alleen vanuit humanitair oogpunt nodig, maar is ook een kwestie van gezond economisch denken. In de 21ste eeuw zou rampen voorkoming een grotere prioriteit moeten hebben dan algemene economische groei. Adam Smith zei al: 'Defence is more important than opulence'. Dit is met name van toepassing op bescherming tegen (door de mens veroorzaakte) natuur- en milieurampen. Donor- en ontvangende instellingen kunnen veel meer aandacht en middelen inzetten om de kwetsbaarheid van grote delen van de bevolking voor rampen te verkleinen. De eerste prioriteit moet niet algemene economische groei zijn, maar preventie van algemene economische achteruitgang veroorzaakt door rampen.

8. Tenslotte: In door oorlog getroffen landen en gebieden, waar geen effectieve bestuursstructuren bestaan door de ineenstorting van de natiestaat of door andere oorzaken, zal het misschien noodzakelijk zijn dat de inter-

ationale gemeenschap tijdelijk voorziet in de handhaving van vrede, openbare orde en rechtelijke en bestuurlijke autoriteit. Zo'n tijdelijk internationaal bestuur is nodig om de bevolking te helpen met wederopbouw, rehabilitatie, vestiging van vluchtelingen en andere vormen van vredesopbouw. Het is van belang dat verkiezingen internationaal worden voorbereid en gecontroleerd om zo geleidelijk zelfbestuur en echte soevereiniteit te herstellen. Een dergelijk tijdelijk internationaal bestuur zou idealiter een mandaat van de VN moeten hebben en ten uitvoer moeten worden gebracht door een consortium van internationale organisaties. Dit model is inmiddels al met wisselend succes toegepast in Cambodja, Haïti, Bosnië en Kosovo. Het zal ook kunnen worden toegepast op de door oorlog verscheurde landen ten zuiden van de Sahara, wier ernstige problemen veel minder aandacht hebben gekregen dan die van eerder genoemde landen. Hoewel deze benadering vaak is bekritiseerd vanwege de schending van het principe van nationale soevereiniteit, is het omgekeerde waar: Het kan de enige manier zijn om soevereiniteit te herstellen, waar openbare orde, vrede en veiligheid voor de bevolking geheel is verdwenen, crimineel politiek geweld tot de dagelijks gang van zaken behoort en een 'nationale soevereine rechtsorde' in het geheel niet meer bestaat.

Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve is lid van de Tweede Kamer voor de VVD en is hoogleraar internationale organisaties aan de Universiteit van Leiden. Hij was van 1994 tot 1998 minister van Defensie.

DEMOCRATISCHE TEKORTEN IN DE EUROPESE UNIE

J. C. E. VAN DEN BRANDHOF



De Europese Unie kent een betrekkelijk ingewikkeld systeem van parlementaire controle. Enerzijds wordt toezicht door het Europees Parlement op de Commissie uitgeoefend, anderzijds controleren de nationale parlementen de individuele leden van de Raad van ministers. In de literatuur is geconstateerd dat de controle in een aantal gevallen te wensen overlaat en alom wordt gesproken van een 'democratisch tekort'.

Hieronder zal worden ingegaan op de vraag, wat dit begrip inhoudt en waar sprake is van zo'n tekort. Daarbij zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan het tekortschieten van de controle door het Nederlandse parlement en aan de vraag, hoe dit veranderd zou kunnen worden. Eerst zal kort worden ingegaan op de pijlerstructuur van en de besluitvorming in de Europese Unie.

DE PIJLERS VAN DE EUROPESE UNIE

Sinds de topconferentie van Parijs in 1972 kent men een Europese Unie, waaraan aanvankelijk nauwelijks inhoud werd gegeven, maar waarvan de contouren later in met name de Europese Akte (1986) en het Verdrag van Maastricht (1992) zijn geschetst. De Unie berust op drie pijlers, waarvan de eerste wordt gevormd door de EMU en de oorspronkelijke organisaties van de EU, dat wil zeggen de drie Europese Gemeenschappen (EGKS, EEG en Euratom). Onmiskenbaar ligt hier het primaat ten opzichte van de twee andere pijlers die ook wel als 'aanvullende beleidsterreinen' worden gekenschetst.¹ De drie Europese Gemeenschappen hebben ieder een eigen rechtspersoonlijkheid, terwijl hun karakter wel als supranationaal wordt aangeduid. Hiermee wordt dan bedoeld dat de lid-

staten hun soevereiniteit in beperkte mate hebben begrensd door een voor hun burgers en voor henzelf bindende rechtsorde in het leven te roepen die door de nationale rechter moet worden gerespecteerd. De beide andere pijlers worden gevormd door het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de Samenwerking betreffende Justitie en Binnenlandse Zaken (SJBZ). Het karakter hiervan wordt wel aangeduid als 'intergouvernementeel', omdat er sprake is van samenwerking van de lidstaten op voet van gelijkheid, zonder dat een bovenstatelijke rechtsorde aanwezig is.

De EU kent één institutioneel stelsel van instellingen, waaraan in één of meer pijlers meer of minder belangrijke bevoegdheden zijn toegekend. Het stelsel bestaat uit de Raad, de Commissie, het Europees Parlement het Hof van Justitie en de Rekenkamer. Met de 'Raad' worden in feite twee instellingen aangeduid: Enerzijds de Europese Raad, bestaande uit de staatshoofden en regeringsleiders en de voorzitter van de Commissie, anderzijds de Raad van ministers, bestaande uit de ministers van Buitenlandse Zaken of uit de vakministers uit de lidstaten. Hieronder zal met 'Raad' steeds de Raad van ministers worden bedoeld.

DE BESLUITVORMING IN DE PIJLERS VAN DE EU

Thans volgen enkele opmerkingen over de besluitvorming in de verschillende pijlers. In de eerste pijler kan de Raad, nadat de Commissie een voorstel of aanbeveling dan wel een lidstaat een voorstel heeft gedaan, bij meerderheid van stemmen een besluit nemen. Wanneer de Raad van een voorstel van de Commissie wil afwijken, kan hij dit slechts met eenparigheid van stemmen doen. Eenparigheid van stemmen is ook voorgeschreven voor

het nemen van besluiten op een aantal in het EG-Verdrag limitatief omschreven gebieden zoals het vaststellen van de eigen middelen van de Gemeenschap. Verder bestaat nog een aantal gevallen, waarin de Raad slechts met een gekwalificeerde meerderheid een besluit kan nemen. Hierop zal verder niet worden ingegaan.

Het Europees Parlement kan in het besluitvormingsproces in de eerste pijler op verschillende manieren worden betrokken. Dit kan gebeuren door toepassing van de raadplegings- (of, in dat kader, van de concertartieprocedure) of de medebeslissingsprocedure en door het verlenen van instemming met een besluit.² Hier wordt er nog slechts op gewezen dat sinds het Verdrag van Amsterdam de macht van het Parlement aanwijsbaar is versterkt. Met name bij de toepassing van de medebeslissingsprocedure heeft deze instelling een positie verkregen die gelijkwaardig is aan die van de Raad.

Het Europees Parlement kan de beleidsbepaling in de eerste pijler in vrij vergaande mate beïnvloeden, omdat het belast is met de controle op het beleid van de Commissie en omdat het tamelijk vergaande budgettaire bevoegdheden heeft. Wat de controle op de Commissie betreft, kan er op worden gewezen dat het Parlement gerechtigd is de Commissie collectief tot aftreden te dwingen door het aannemen van een motie van afkeuring. In de praktijk is zo'n motie echter nooit aangenomen. Op budgettair gebied is het Parlement bevoegd de begroting goed te keuren. Het ontvangt jaarlijks de ontwerp-begroting en kan hiervoor, wat betreft de verplichte uitgaven, wijzigingsvoorstellen doen en, wat betreft de niet-verplichte uitgaven, amendementen indienen. Wanneer deze door de Raad worden aanvaard, wordt de begroting geacht definitief te zijn vastgesteld. Van de wijzigingsvoorstellen en amendementen kan de Raad alleen afwijken, als aan bijzondere voorwaarden is voldaan.

In de tweede en derde pijler geldt als uitgangspunt dat de Raad slechts met eenparigheid van stemmen besluiten kan nemen. Het Verdrag van Amsterdam heeft echter de mogelijkheid geopend om in een beperkt aantal gevallen besluiten met een - gekwalificeerde of gewone - meerderheid van stemmen te nemen.³ Voor het Europees Parlement bestaan in beginsel slechts geringe mogelijkheden om hier zijn invloed te doen gelden. Het kan vragen stellen aan en aanbevelingen richten tot de

Raad en het ontvangt jaarlijks een verslag van de Europese Raad over de vorderingen die in de Unie gemaakt zijn. Sinds het Verdrag van Amsterdam heeft het wel een adviesrecht ten aanzien van bindende besluiten in de derde pijler. Verder kan het van zijn begrotingsbevoegdheid gebruik maken, omdat de uitgaven van de tweede en derde pijler in beginsel ten laste komen van de begroting van de Europese Gemeenschappen.

HET BEGRIJP 'DEMOCRATISCH TEKORT'

In de literatuur is, zoals hierboven al naar voren kwam, herhaaldelijk geconstateerd dat sprake is van een 'democratisch tekort' (of 'deficit'). Besselink meent dat zo'n tekort ontstaat, wanneer een democratisch gecontroleerd overheidsorgaan bevoegdheden overdraagt aan een internationale instelling, waar een soortgelijke democratische controle ontbreekt.⁴ Dit fenomeen treffen we met name aan in sectoren van de eerste pijler, waar gemeenschapsinstellingen soms in de gelegenheid zijn gesteld exclusieve bevoegdheden uit te oefenen op gebieden, waar vroeger nationale parlementen medezeggenschap hadden (een voorbeeld is het douanerecht, waar thans alles op gemeenschapsniveau is geregeld⁵).

Het begrip 'democratisch tekort' wordt behalve in de door Besselink genoemde zin ook gebezigd in andere soorten gevallen: Wanneer een democratisch gecontroleerd besluitvormingsproces wel bestaat, maar niet wordt toegepast, omdat men in de praktijk de voorkeur geeft aan een andere, minder democratische procedure of wanneer formeel wel een mogelijkheid van democratische controle aanwezig is, maar deze in de praktijk niet functioneert. In feite kan men concluderen tot het bestaan van verschillende soorten democratische tekorten: In de eerste plaats die, welke het gevolg zijn van een bewust formeel veranderen van besluitvormingsprocedures en die meestal moeilijk - alleen door verdragswijziging - ongedaan kunnen worden gemaakt. In de tweede plaats bestaan er tekorten die óf ontstaan door het toepassen van procedures die in verdragen niet zijn beoogd en die geen democratische controle kennen óf die het gevolg zijn van in de praktijk gevolgde handelwijzen, waarbij democratische controle wel bestaat, maar in feite niet wordt geëffectueerd. Voor de beide laatstgenoemde vormen van democratische tekorten kunnen in beginsel voorzieningen

worden getroffen om ze te verminderen of op te heffen, zonder dat een verdragswijziging nodig is.

EEN DEMOCRATISCH TEKORT OP EUROPEES NIVEAU

Een democratisch tekort in EU-verband wordt enerzijds op Europees niveau aangetroffen, namelijk wanneer men kijkt naar de controle van het Europees Parlement op andere EU-instellingen, anderzijds op nationaal niveau, wanneer men de controle van het nationaal parlement op de bijdrage van de Nederlandse ministers aan de besluitvorming in EU-verband in ogenschouw neemt.

Het democratisch tekort op Europees niveau manifesteert zich op verschillende manieren. Verdragsbepalingen inzake het economische en monetaire beleid openen voor de Raad de mogelijkheid om met gekwalificeerde meerderheid besluiten te nemen, zonder dat hieraan een formeel Commissievoorstel ten grondslag ligt (alleen een aanbeveling is voldoende). Voor deze besluiten bestaat geen verantwoordingsplicht jegens het Parlement. Daarnaast kan aan de controlemogelijkheid van het Europees Parlement afbreuk worden gedaan door de 'inkapseling van het exclusieve initiatiefrecht van de Commissie door intergouvernementele beleidslijnen'. Die beleidslijnen kunnen door het Parlement nu eenmaal moeilijk worden beïnvloed. Het Parlement kan ook weinig of geen invloed uitoefenen in gevallen van wat in vakjargon heet 'comitologie'. Het betreft hier maatregelen ter uitvoering van communautaire wetgeving. Deze worden na advies van een comité van experts vastgesteld, waarbij de adviezen meestal beslissend zijn voor de inhoud van de maatregel.⁶

Voor het opheffen van de hier genoemde tekorten zijn verschillende denkbeelden geopperd. Kaptein meent dat een vermindering van het door hen gesignaleerde democratisch tekort kan worden bereikt door te streven naar een versterking van de positie van de Commissie in het besluitvormingsproces en tevens door het effectueren van de parlementaire verantwoordingsplicht van de Commissie voor haar versterkte bijdrage in het besluitvormingsproces.⁷ Samenvattend kunnen we vaststellen dat de controlemogelijkheden van het Europees Parlement zeker sinds het Verdrag van Amsterdam niet mogen worden onderschat, maar dat desondanks één en ander nog te wensen overlaat.

DEMOCRATISCHE TEKORTEN OP NATIONAAL NIVEAU

Voor de gevallen, waarin democratische controle in de eerste pijler ontbreekt, bestaat in beginsel een voorziening (of wordt deze geacht te bestaan) in die zin dat de individuele leden van de Raad verantwoordelijk zijn jegens hun nationale parlement voor hun bijdrage aan de besluitvorming in de Raad. Volgens de uitgangspunten van het EG-Verdrag zou op deze wijze een sluitend stelsel van parlementaire verantwoordelijkheid zijn gecreëerd: Wanneer de Raad in overeenstemming met een Commissievoorstel een besluit (met gekwalificeerde meerderheid) neemt, kan de Commissie door het Europees Parlement ter verantwoording worden geroepen. Wanneer de Raad echter met eenparigheid van stemmen van een Commissievoorstel afwijkt, kunnen de individuele leden in hun nationale parlement worden uitgenodigd verantwoording af te leggen.

De hier bedoelde nationale parlementaire controle voldoet in de praktijk niet. Lauwaars en Timmermans hebben geconstateerd dat nationale parlementen in het algemeen weinig geïnteresseerd zijn in het werk van de Raad en zij menen dat voor een democratische legitimatie van het communautair besluitvormingsproces de controle door het nationaal parlement weinig bevredigend is: 'De nationale parlementen zullen immers steeds meer oog hebben voor het eigen nationale belang dan voor het communautaire belang'.⁸

De Algemene Commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer (geen vaste Kamercommissie, maar een volgens Art. 17 Reglement van Orde ingestelde algemene commissie) heeft in een evaluatierapport van mei 1998, dat hieronder uitvoeriger aan de orde zal komen, haar onvrede geuit over de betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij de Europese besluitvorming in met name de eerste pijler. Zij stelde dat de regering de Tweede Kamer sinds 1991 wel informeert door het toesturen van toelichtende notities, 'fiches', met een samenvatting van een voorstel en een beoordeling van de gevolgen voor de Nederlandse rechtsorde, maar dat de Kamerleden hieraan lang niet altijd de vereiste aandacht (kunnen) besteden.⁹

Wat betreft de rol van het nationale parlement bij de besluitvorming in de tweede en derde pijler kan het volgende worden opgemerkt. Op aandringen van Nederland-

se zijde is in Art.3 derde lid van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Maastricht bedongen dat de instemming van de Staten-Generaal is vereist bij de totstandbrenging van voor Nederland bindende besluiten in de derde pijler (het betreft hier de besluiten van titel VI VEU 'Bepalingen inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken'). Het instemmingsrecht kan worden beschouwd als een bijzondere procedure die beoogt parlementaire controle te introduceren op de Nederlandse bijdrage aan de totstandbrenging van derde pijler-besluiten.¹⁰

De voorzieningen voor democratische controle op de besluitvorming in de derde pijler verhinderen niet dat in deze pijler een democratisch tekort aanwezig is. De vorige voorzitter van de Eerste Kamer, Tjeenk Willink, heeft er bij zijn vertrek in maart 1997 op gewezen dat de Staten-Generaal het beleid in met name de derde pijler actiever zouden moeten controleren. Hij achtte het wenselijk dat de Staten-Generaal een bijdrage leveren om beter de beginselen van de democratische rechtsstaat te waarborgen. In dit kader bracht hij naar voren dat het Nederlandse parlement zich te weinig interesseert voor de inrichting van de EU: De parlementaire aandacht voor de randvoorwaarden van een Europese democratische rechtsorde is volgens hem slechts incidenteel. Het Nederlandse parlement zou in het bijzonder meer controlerend moeten optreden bij de nationale invulling van de Europese kaderwetgeving.¹¹

Op besluiten in het kader van de tweede pijler is de instemmingsprocedure niet van toepassing. Hier kunnen derhalve besluiten worden genomen zonder de instemming van het nationale parlement en zou, vergeleken met de derde pijler, onmiskenbaar van een democratisch tekort kunnen worden gesproken. Besselink vermoedt dat dit samenhangt met het feit dat de besluiten in de tweede pijler de belangen van de Nederlandse burger niet rechtstreeks raken.¹² Een feit is dat Nederlandse ministers alleen individueel ter verantwoording kunnen worden geroepen voor hun bijdrage aan de besluitvorming in de pijler. In de praktijk geeft hun optreden in deze pijler niet of nauwelijks aanleiding tot klachten. Dit kan samenhangen met het feit dat de besluitvorming in de tweede pijler niet het gehele Buitenlands en Veiligheidsbeleid omvat en dat het feitelijk niet of nauwelijks komt tot toepassing van de juridische instrumenten die het Verdrag van Maastricht

op dit gebied heeft geïntroduceerd (Gemeenschappelijk Optreden en Gemeenschappelijke Standpuntbepaling).¹³ In feite wordt het democratisch tekort, dat hier theoretisch aanwezig kan worden geacht, niet of nauwelijks als zodanig ervaren.

EVALUATIE VAN DE TWEDE KAMERCOMMISSIE VOOR EUROPESE ZAKEN

De Algemene Commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer heeft er in haar eerder vermelde evaluatierapport op gewezen dat de gebrekkige betrokkenheid van Nederlandse parlementariërs samenhangt met een reeks tekortkomingen in de democratische controle op nationaal niveau op de Europese besluitvorming in algemene zin. De commissie wees er op dat sinds het zittingsjaar 1996-1997 in de Tweede Kamer het 'Europa-overleg' is ingevoerd, waarbij informatie wordt uitgewisseld over de beraadslagingen van een aantal vaste Kamercommissies met de bewindslieden over Raadszittingen in Brussel. Doel van het Europa-overleg is deze beraadslagingen te stroomlijnen en te uniformeren. Het overleg blijkt in de praktijk door verschillende oorzaken echter niet goed te functioneren: Agenda's van Europese vakronden verschijnen vaak zeer laat, zodat weinig gelegenheid bestaat het overleg voor te bereiden. Bovendien is het herhaaldelijk voorgekomen dat het Europa-overleg zonder opgave van redenen in een zeer laat stadium werd afgelast.

De Commissie voor Europese Zaken heeft een aantal aanbevelingen geformuleerd om verbetering in de situatie te brengen. Zij heeft onder meer aangedrongen op institutionalisering van het Europa-overleg met een betere informatievoorziening ter voorbereiding daarvan en acht een betere informatievoorziening van de Tweede Kamer over de ontwikkelingen in Brussel door het standaard toesturen van Nederlandse reacties op groen- en witboeken (beleidsdocumenten van de Europese Commissie over een bepaald vraagstuk inzake de gemeenschappelijke markt) wenselijk.¹⁴ De ideeën van de commissie zijn niet geheel nieuw, want voor een deel zijn zij eerder geuit door het voormalig Tweede-Kamerlid Jurgens. Deze bepleitte in 1993 eveneens instelling van een vaste commissie voor EU-zaken via een wijziging van het Reglement van Orde. Daarnaast achtte hij samenwerking van de Staten-Generaal met het Europese Parlement wenselijk om

met name de controle op de besluitvorming in de eerste pijler te verbeteren.¹⁵

De denkbeelden en voorstellen van Jurgens en die van de Algemene Commissie voor Europese Zaken zijn interessant, maar raken nauwelijks de diepere oorzaken van het tekortschieten van de Tweede Kamer bij de controle van EU-aangelegenheden. De commissie heeft niet steeds systematisch onderscheid gemaakt in de controle van het Nederlands parlement op de werkzaamheden in de eerste, tweede en derde pijler van de EU. Die taken kunnen nogal verschillend zijn. De Staten-Generaal hebben ten aanzien van de besluitvorming in de derde pijler een formeel instemmingsrecht, terwijl zij dit met betrekking tot de besluitvorming in de eerste en tweede pijler missen. Verder wordt geen onderscheid gemaakt tussen de rol die de Staten-Generaal bij de voorbereiding van besluiten kunnen spelen en de rol die bij de tenuitvoerlegging van besluiten kan worden vervuld.

Jurgens heeft tijdens het jaarlijkse Europa-debat in november 1997 in de Eerste Kamer gepoogd een aanzet te geven tot een meer fundamentele benadering van de problematiek. Hij betoogde toen dat men zich constitutioneel gezien een beeld zou moeten vormen van hoe het parlement het Europees beleid in de toekomst zou kunnen controleren. Bovendien zou men de mogelijkheid moeten onderzoeken hoe het optreden van het nationale parlement dat nationale ministers kan aanspreken, kan worden gecombineerd met het optreden van het Europees Parlement dat in staat is de Commissie ter verantwoording te roepen.¹⁶

OORZAKEN VAN DE DEMOCRATISCH TEKORTEN

Zoals hierboven naar voren kwam, wordt de diepere oorzaak van het tekortschieten van het nationale parlement bij het controleren van het beleid in de EU vooral gezocht in de geringe belangstelling van de parlementsleden voor de besluitvorming in de EU-organen en instellingen. Naar het oordeel van Jurgens wordt dat vooral in de hand gewerkt door het feit dat parlementsleden niet expliciet een controlerende taak is opgedragen ten aanzien van ontwerpbesluiten. Als dit wel het geval zou zijn, zouden parlementslieden zich medeverantwoordelijk gaan voelen voor EU-besluiten. In de situatie is wel enige verbetering geko-

men door de invoering van het Europa-overleg, maar de tekortkomingen zouden pas werkelijk worden opgeheven door het introduceren van een zelfstandig onderzoeksrecht (*scrutiny* in het Britse parlamentsrecht) van de vaste Kamercommissies als zodanig.¹⁷

Tjeenk Willink heeft de oorzaak van de geringe belangstelling vooral gezocht in een veronderstelde brede overeenstemming over het buitenlands beleid dat gebaseerd is op een aantal traditionele uitgangspunten en in een theoretische complementariteit van het Europees Parlement en de nationale parlementen. In werkelijkheid echter zijn de uitgangspunten van het buitenlands beleid niet onomstreden, terwijl het complementair-zijn van het Europees Parlement en de nationale parlementen in de praktijk te wensen overlaat. De oplossing voor het Europees democratisch deficit zou volgens Tjeenk Willink niet alleen gezocht moeten worden in uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement, maar vooral ook in een actievere bemoeienis van het nationale parlement met EU-aangelegenheden. Het parlement zou zich intensiever bezig moeten houden met 'de essentiële randvoorwaarden voor de democratische rechtsorde, rechtsbescherming, transparantie en Europees burgerschap'.¹⁸

VERSTERKING VAN DE ROL VAN DE TWEDE KAMER

De instelling van eerst de Europese Gemeenschappen en later de Europese Unie heeft ertoe geleid dat op een toenemend aantal gebieden beslissingen op Europees niveau worden genomen. Voor het Nederlandse parlement is dit niet gepaard gegaan met een drastische vermindering van de werkzaamheden die bestaan uit controle op de besluitvorming en beleidsbepaling op zuiver nationaal niveau. In feite is er sprake van een verzwaring van de taak van de parlementsleden, nu deze geacht moeten worden, behalve het nationale beleid, ook de beleidsvorming in de derde pijler te controleren en daarnaast individuele ministers ter verantwoording te (kunnen) roepen voor hun bijdrage aan de besluitvorming in de eerste of tweede pijler. Zou men daarbij ook nog besluiten tot invoering van de door Jurgens bepleite *scrutiny*, dan zouden de werkzaamheden van de parlementsleden nog verder worden uitgebreid.

Om de democratische controle op Europees niveau en op nationaal niveau beter op elkaar af te stemmen,

heeft de Tweede Kamer in juni van dit jaar naar aanleiding van een voorstel van het presidium besloten de Nederlandse leden van het Europees parlement (thans 31) nauwer te betrekken bij haar werkzaamheden. Zij kunnen voortaan schriftelijk een inbreng leveren bij de behandeling van onderwerpen die in een plenaire vergadering aan de orde komen. In beperkte mate - bij het debat over de Staat van de EU in de weken na Prinsjesdag - kunnen zij ook in de gelegenheid worden gesteld mondeling in de gedachtewisseling te participeren. Verder kunnen zij zowel schriftelijk als mondeling aan de activiteiten van de Algemene Commissie voor Europese Zaken deelnemen.¹⁹

De nauwere betrokkenheid van de Europarlementariërs bij de werkzaamheden van de Tweede Kamer zou ertoe kunnen bijdragen dat de taken van de gewone parlementsleden, voor zover deze EU-aangelegenheden betreffen, enigszins worden verlicht. Het kamerlid Scheltema-de Nieuwe heeft hierop wellicht bedoeld, toen zij de inschakeling van de Europarlementariërs bij het werk van de Tweede Kamer 'een kwestie van efficiency' noemde.²⁰ Bij de gedachtewisseling over de nieuwe voorziening is ook nog naar voren gekomen dat de Europarlementariërs eigenlijk bij het werk van alle Kamercommissies en niet alleen bij dat van de Commissie voor EU-zaken zouden moeten worden betrokken. Dit lijkt een waardevolle gedachte. Het zou voor een effectieve inbreng in EU-aangelegenheden wenselijk zijn dat de Europarlementariërs, wat deze aangelegenheden betreft, zonder beperkingen in alle commissies zouden worden toegelaten.

SLOTBESCHOUWING

Gezien het bovenstaande zou de democratische controle op EU-aangelegenheden door drie voorzieningen kunnen worden verbeterd:

- oprichting van een vaste Kamercommissie voor EU-zaken.
- invoering van een zelfstandig onderzoeksrecht, voor zover nodig naast het bestaande recht van enquête.
- toelating van de Nederlandse Europarlementariërs tot alle commissies van de Tweede Kamer.

De laatste voorziening zal geen wijziging van de regelgeving noodzakelijk maken, terwijl dit met de eerste en mogelijk ook de tweede voorziening wel het geval zal zijn. Zou men

bij het betrekken van de Nederlandse Europarlementariërs bij het werk van de Tweede Kamer een wijziging der regelgeving niet schuwen, dan zou men kunnen overwegen die Europarlementariërs te laten benoemen tot niet-stemhebbende leden van de Tweede Kamer.

NOTEN

1. P.J.G. Kaptein, P.VerLoren van Themaat e.a. (red.), *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen na Maastricht*, Deventer 1995, p.32.
2. Zie hiervoor: P.J.G. Kaptein o.c., pp.139-140.
3. L.F.M. Besselink, 'Tussen supranationaliteit en soevereiniteit: Over het niet-communautaire recht van de Europese Unie', in: *Europese Unie en nationale soevereiniteit*, Deventer 1997, p.130.
4. F.H. van der Burg, *Europees Gemeenschapsrecht in de Nederlandse rechtsorde*, Deventer 1998, p.19.
5. T. Koopmans, 'Zeggenschap van de Staten Generaal - een toekomstverkenning', in: *De Staatscourant*, 11 mei 1992.
6. B.J. Drijber, 'De Europese instellingen na het Verdrag van Amsterdam: Evenwicht zonder overzicht?', in: *Ned. Juristenblad*, 2 april 1999, p.592.
7. P.J.G. Kaptein o.c., pp.269-272.
8. R.H. Lauwaars en C.W.A. Timmermans, *Europees Gemeenschapsrecht in kort bestek*, Groningen 1995, p.65.
9. T.K. 1997-1998, 26054 nr.1.
10. Verg. L.F. Besselink o.c., p.150.
11. Hand. E.K. 4 maart 1997, 20-810.
12. L.F.M. Besselink o.c., p.150.
13. Verg. S. Keukeleire, *Het buitenlands beleid van de Europese Unie*, Deventer 1998.
14. T.K. 1997-1998, 26054 nr. 1, p.15 e.v.
15. E.C.M. Jurgens, 'Parlementair provincialisme: Het gebrekkige toezicht op EG besluitvorming', in: *Tweede Kamer op orde*, Den Haag 1993, p.107.
16. Hand. E.K. 25 november 1997, 8-291.
17. E.C.M. Jurgens, *Een onparlementair stelsel*, p.17.
18. Hand. E.K. 4 maart 1997, 20-819.
19. T.K. 1998-1999 26566 nr.2.
20. Hand. T.K. 8 juni 1999, 85-4983 - 85-4990.

Mr. J.C.E. van den Brandhof is juridisch beleidsmedewerker en secretaris internationale betrekkingen defensieonderzoek bij TNO.

‘TEGENSTANDERS VAN AMBTELIJKE UITINGSVRIJHEID MOETEN NIET DE AMBTENAREN BEKRITISEREN, MAAR DE WET’

INTERVIEW MET S. VAN WIJNBERGEN

RENÉ VAN WISSEN



Al geruime tijd worden in de Tweede Kamer, de media en de literatuur hevige discussies gevoerd over de wenselijkheid van ambtelijke uitingsvrijheid (zie ook het vorige nummer *Liberaal Reveil*). In het bijzonder gaat het daarbij om de vraag of ambtenaren gerechtigd zijn het beleid van hun minister cq van het kabinet te bekritisieren. Het nu volgende interview met (toenmalig) Secretaris-Generaal van Economische Zaken S. van Wijnbergen snijdt dit gevoelige vraagstuk aan. Het vond plaats op 15 februari jongstleden, maar is door de recente ontwikkelingen weer bijzonder actueel.

INLEIDING

De aanleiding voor de discussie over de handelingsvrijheid van topambtenaren werd gevormd door het optreden van enkele SG's die zich in het openbaar kritisch uitlieten over hun eigen beleidsterrein, met name Geelhoed, Borghouts en Van Wijnbergen. Maar waar het bij de eerstgenoemde twee ging om een eenmalig voorval, is Van Wijnbergen meerdere malen in opspraak geraakt door controversiële uitspraken over het kabinetsbeleid in het algemeen en dat van zijn opeenvolgende ministers (Wijers en Jorritsma) in het bijzonder.

Op een gegeven moment heeft minister Jorritsma haar opstandige SG verplicht uitspraken aan haar voor

te leggen, alvorens ze naar buiten te brengen. Van Wijnbergen was het hiermee eens en het probleem leek vooralsnog opgelost. Niettemin deed hij rond de Derde Dinsdag van september opnieuw politieke uitspraken, zonder Jorritsma daarvan van tevoren in kennis te stellen. Hij was er daarbij echter van uitgegaan dat zijn uitspraken binnenkamers zouden blijven. Later werden ze toch in de openbaarheid gebracht, door een journalist van wiens aanwezigheid Van Wijnbergen op het moment dat hij zijn opvattingen weergaf niet op de hoogte was. Jorritsma was hierover zeer ontstemd en liet Van Wijnbergen in een 'indringend gesprek' op vrijdag 24 september weten dat hij zou moeten opstappen. Na het gesprek was er een time-out. Het zou de maandag erop worden hervat, doch voor het zover was, kondigde Van Wijnbergen zelf zijn ontslag aan.

Zoals hiervoor reeds werd aangegeven, dateert het onderstaande interview al uit februari. Toch bevat het relevante informatie. Hoewel Van Wijnbergen het onderwerp van veel krantenartikelen was, kwam hij zelf eigenlijk vrij weinig aan het woord. Veel vragen bleven daardoor onbeantwoord. Het leek daarom opportuun om hem te interviewen. Op een aantal punten verheldert Van Wijnbergen onduidelijkheden en lost hij misverstanden op die in veel geleerden van de maatschappij bestaan over de problematiek van de ambtelijke uitingsvrijheid.

VRAAGGESPREK

Wat vindt u van de opvatting dat ambtenaren hun mond moeten houden over politieke kwesties ?

Het klopt in elk geval niet met de wettelijke structuur die we in Nederland hebben. In de media werd gezegd: "Dit moet en dat moet", maar van wie eigenlijk ? De enige autoriteit die er is, is de wet en die zegt iets heel anders. Tegenstanders zouden niet ambtenaren moeten bekritisseren, maar de wet. Er is erg veel ophef geweest over ambtenaren die zich uitlieten over het kabinetsbeleid, maar de situatie is heel duidelijk: De Grondwet geeft iedereen rechten, ook de ambtenaar. Dit is onder andere de vrijheid van meningsuiting, maar de restrictie die daarvoor voor ambtenaren bestaat, is dat hun eigen uittalingen natuurlijk niet zo moeten zijn dat daardoor hun eigen functioneren of dat van het ministerie ineffectief wordt gemaakt.

Veelgehoorde kritiek op uw uittalingen in de media is: "Waarom wordt dit soort kwesties niet intern aangekaart ?"

Dat vind ik een heel onlogische reactie. Dan kom je weer op de vraag "Waarom zou een ambtenaar niet mogen deelnemen aan het publieke debat ?" Natuurlijk praat je als ambtenaar ook met de minister, maar dat hoeft toch niet te betekenen dat je verder mond dood wordt gemaakt ? Het is een verbreding van de discussie, maar het is tevens zo dat ambtenaren een gigantische kennisvoorsprong hebben boven anderen en die ambtenaren zou je dan weghalen uit de burgerij die wél mag deelnemen aan de maatschappelijke discussie. De gedachte dat je kwesties alleen met de minister moet bespreken, gaat in tegen wat in de Grondwet staat over vrijheid van meningsuiting. Die vrijheid geldt ook voor ambtenaren en dat brengt mee dat je je ook in de discussie mag mengen. De discussie kan daarvan alleen maar profiteren.

Naast de Grondwet is er natuurlijk Artikel 125a Ambtenarenwet, waarin de vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren wordt geregeld.

Dat is een vrij heldere regel. Om een voorbeeld te geven: Een ambtenaar die publiekelijk oorlog voert tegen de minister doet natuurlijk iets wat niet kan, die overschrijdt een grens. Maar zaken aanklaarten en open vragen naar voren brengen zijn dingen die wel mogelijk zouden moeten zijn.

Onlangs heeft u met mevrouw Jorritsma afgesproken dat u kwesties aan haar voorlegt of in ieder geval meldt, voordat u ermee naar buiten treedt.

Ik vind het op zich een redelijk iets dat een minister weet wat er komen gaat. Het gaat ook helemaal niet om een spreekverbod zoals in de media wel is gesuggereerd: Het is alleen een plicht tot notificatie van de minister. Bovendien was het een afspraak die allang bestond - ook toen ik nog voor minister Wijers werkte - en die werd herbevestigd.

Maar in de memorie van toelichting bij Artikel 125a Ambtenarenwet staat dat ministers helemaal geen voorafgaand toezicht mogen verlangen, omdat dit strijdig is met het censuurverbod van Artikel 7 van de Grondwet.

Het ligt iets anders. Melden is iets anders dan voorafgaand toezicht. Ik vind het een kwestie van redelijkheid dat een minister weet wat er komen gaat aan gevoelige dingen. Je hebt, zoals ik hiervóór zei, als ambtenaar vrijheid van meningsuiting, maar je moet daarmee je functioneren en dat van de minister niet onmogelijk maken. Bovendien betreft de afspraak met betrekking tot notificatie alleen uittalingen die met mijn hoedanigheid van Secretaris-Generaal te maken hebben. Als ik bijvoorbeeld als macro-econoom een verhaal houd voor de FNV over loononderhandelingen en macro-ontwikkelingen of wanneer ik als hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam een academisch artikel schrijf, dan wordt dat op Economische Zaken eigenlijk niet eens gezien.

Tijdens de discussies in de Tweede Kamer over Artikel 125a Ambtenarenwet is de vraag aan de orde gesteld of grondrechten überhaupt wel op ambtenaren van toepassing zijn, omdat ambtenaren deel uitmaken van de overheid.

Het is absoluut niet waar dat grondrechten uitsluitend beschermen tegen de overheid. In Amerika worden regelmatig mensen veroordeeld voor het onrechtmatig beperken van iemands *constitutional rights*. Het kunnen heel wel burgers zijn die zich schuldig maken aan *infringements of constitutional rights*, bijvoorbeeld als de ene burger de andere terroriseert, waardoor die zijn mond niet meer durft open te doen. Rassendiscriminatie levert daar andere voorbeelden van. Het is aan de andere kant natuurlijk wel zo dat de overheid een ongelijke machtspositie heeft.

Het lijkt erop dat de overheid tegenwoordig nog steeds als een soort monolithisch geheel wordt gezien, terwijl ze tegenwoordig juist zo veelgeschakeerd is.

Dat monolithische is inderdaad een heel ouderwetse visie op de overheid. Ik zie niet in waarom de overheid niet een flexibel geheel zou kunnen zijn met redelijk onafhankelijk denkende mensen die als beleid eenmaal is bepaald daar achter moeten staan, maar die tot die tijd in alle openheid in de samenleving over dat voorgenomen beleid mogen debatteren. Er is te veel sprake van een angst sfeer en dat is nergens voor nodig.

Een belangrijk punt is dat wanneer u in de media het beleid van mevrouw Jorritsma bekritiseert, zij daarvoor ter verantwoording wordt geroepen.

Inderdaad, maar ik vind dat je als ambtenaar over de streep gaat, als je staand beleid publiekelijk bekritiseert. De buitenpartij gaat zich in zo'n situatie afvragen: "Naar wie moeten we luisteren?" en dat moet worden voorkomen. Dat is ook precies de restrictie die ik redelijk vind, want je mag natuurlijk niet je eigen functioneren onmogelijk maken. Ik zou niet snel een stuk schrijven, waarin ik iets schrijf als "Het kabinet - of de minister - doet het gewoon helemaal verkeerd." Op een gegeven moment moet je gewoon toegeven dat je niet alle debatten kan winnen. Tenslotte gaat het om een democratie en daarin moeten ook andere mensen meebeslissen.

Begin dit jaar was er enige controverse omtrent opmerkingen die u had gemaakt over de zogeheten "omkeerregel" (de keuze tussen belastingheffing op de pensioenpremies of op het pensioen zelf, red.). U zou zich aanvankelijk een voorstander van de omkeerregel hebben getoond en later, toen het staand beleid was, de afschaffing ervan hebben bepleit.

Dat is niet juist. Er was destijds een voorstel van het kabinet, het Belastingplan 21ste Eeuw, waarin bij de omkeerregel werd vermeld dat deze onderwerp moest zijn van verdere studie. Er was zeker geen sprake van strijd met het kabinet, toen ik daarmee naar buiten trad. In het merendeel van de gevallen, waarover ophef is ontstaan, waren veranderingen van inzicht gebaseerd op nieuwe feiten. In de kwestie rond de crisis in Zuid-oost-Azië bijvoorbeeld was geen sprake van een interpretatieverschil

van het regeerakkoord, maar van nieuwe informatie. Het was geen Azië-crisis meer, de hele wereld stond in vuur en vlam. Dat had niets meer met het oude kabinetsbeleid te maken: Het was een nieuwe situatie.

Hoe zou u het vinden wanneer, zoals wel wordt bepleit, ambtenaren een zelfstandige verantwoordingsplicht tegenover de Kamer zouden hebben ten aanzien van kritiek die zij in de media leveren ?

Dat zou er dan op neerkomen dat de Kamer rechtstreeks en formeel met de ambtenaren over beleid zou praten. Er zou dan een situatie ontstaan, waarin ieder zijn eigen uitspraken zou doen en daarop vervolgens persoonlijk zou worden afgerekend. Ik denk dat dat niet goed zou gaan. Er is bij het ministerie een heel sterke nadruk op eenheid van beleid en die bereik je door het via één persoon te spelen. De minister is verantwoordelijk voor het beleid van EZ en voor de manier, waarop dat naar buiten wordt gedragen en daarmee voor wat haar ambtenaren zeggen met betrekking tot dat beleid. Ze is niet verantwoordelijk voor wat in een publiek debat naar buiten is gebracht over zaken die nog geen beleid zijn.

U heeft een aantal malen de term "staand beleid" gebruikt. In hoeverre maakt het uit of iets staand beleid of toekomstig beleid is ?

Over kwesties die nog open zijn heb je als ambtenaar in principe een discussiemogelijkheid. Je moet alleen het kabinet niet echt voor de voeten lopen en een ordelijk proces handhaven, waarbij je niet steeds probeert om iets wat je intern verliest via de pers weer terug te halen.

Wat vindt u van het hypothetische geval dat alle Secretarissen-Generaal kritische stukken over hun respectievelijke ministers schrijven en, nadat ze ter verantwoording zijn geroepen, het vertrouwen in ze wordt opgezegd en ze moeten heengaan. Is het in het meest extreme geval niet zo dat ambtenaren, door hun mening te geven, greep krijgen op de ministerraad ?

Secretarissen-Generaal hebben een veel directere invloed op de ministerraad. Wij adviseren de minister en soms - via de ambtelijke commissies - ook de ministerraad.

Maar bij die stukken die u voor de ministerraad voorbereidt, heeft u te maken met de geheimhoudingsplicht van Artikel 125a lid 3 Ambtenarenwet.

Het ligt voor de hand dat ik informatie die niet openbaar is niet openbaar mag maken.

Wat is eigenlijk de sanctie die kan worden opgelegd als Artikel 125a wordt overtreden ?

Er kan disciplinair worden gestraft. Dat kan variëren van een berisping tot ontslag. Er moet wel evenredigheid zijn tussen het plichtsverzuim en de straf. Bij ontslag moet een ambtenaar dus wel heel ver zijn gegaan. Een ambtenaar ontslaan is niet zo makkelijk, dus het is heel onwaarschijnlijk dat dat zou gebeuren naar aanleiding van een enkel kritisch stuk. Dat schrijven van kritische artikelen moet dan met een bepaalde regelmaat en expliciet tegen instructie zijn gebeurd en dan kan een ontslagcase worden opgebouwd.

Stel dat minister Jorritsma iets besluit, waarmee u helemaal niet eens bent. Wat zou u dan doen ?

Het ligt eraan hoe belangrijk het is. Kleine dingen moet je kunnen slikken en je moet kunnen leven met het feit dat je ongelijk bent aan de minister. In een heel belangrijke kwestie zou ik moeten besluiten of ik het zó fout vind dat ik er niets mee te maken wil hebben en als dat zo is, moet ik aftreden. Ik zou in elk geval niet in de krant gaan schrijven dat de minister helemaal fout zit, want uiteindelijk werk ik natuurlijk voor de minister en dan moet ik niet

tégen de minister gaan werken. Ik zie het zover niet komen, maar mocht het zo zijn dat ik me écht niet met beleid zou kunnen verenigen, dan zou ik mijn ontslag indienen. Daarna zou ik natuurlijk het recht hebben om alle kranten vol te schrijven, want dan ben ik geen ambtenaar meer.

U stelt dat u niet publiekelijk uw minister of het beleid zou bekritisieren en dat als u dat zou doen u ook ontslag zou nemen. Wat vindt u ervan dat een ambtenaar beleid bekritiseert en toch aanblijft ?

Het kan natuurlijk wel, maar ik vind het onjuist. Uiteindelijk gaat het niet om de SG, maar om de minister, want dat is degene die het beleid formuleert en verantwoordelijk is voor de uitvoering. Ik vind dat een SG - of wie dan ook - niet moet zeggen: "Ik heb verloren in dit debat en ik ga alsnog via de pers proberen mijn gelijk te krijgen." Ik vind dat je niet moet aftreden, nadat je een stuk hebt geschreven, maar andersom. Ik vind het verkeerd om eerst een vlammend stuk te schrijven en daarna tot aftreden te worden gedwongen, want dan zit je als ambtenaar fout. Zolang je SG bent, moet je je, wat betreft het beleid, schikken naar de wensen van de minister.

R. van Wissen studeert civiel recht aan de Universiteit van Leiden. Hij publiceerde eerder samen met prof.mr.dr. P.B. Cliteur een artikel in De rechten van de mens. Liberale beschouwingen (Geschrift 88 van de Teldersstichting).

WILHELM RÖPKE

Strijder voor vrijheid en democratie, bezield geleerde (1899-1966)

M. WEISGLAS



Deze maand is het precies honderd jaar geleden dat de Duitse econoom Wilhelm Röpke werd geboren. Deze prominente liberale denker zou sterke invloed uitoefenen op de *Soziale Marktwirtschaft* zoals Konrad Adenauer en Ludwig Erhard die zouden vormgeven. Ook zag hij al vlak na de Tweede Wereldoorlog in dat de toekomst van Duitsland in Europa zou moeten liggen. Reden genoeg om eens wat uitgebreider stil te staan bij deze belangrijke liberaal.

INLEIDING

Op 16 november 1938 hoorde ik voor het eerst van Wilhelm Röpke. Op die dag sprak Prof. mr. P. Lieftinck zijn studenten aan de toenmalige Nederlandsche Economische Hoogeschool te Rotterdam toe over de conjunctuurgolven die in een min of meer regelmatige cyclus van op- en neergang over het economische gebeuren heen spoelden. Economische voorspoed en tegenslag volgden elkaar hierdoor op met ingrijpende gevolgen voor het prijsniveau, de werkgelegenheid en andere economische componenten. Uit mijn dictaatschrift van zestig jaar geleden blijkt dat Lieftinck met ons over Röpke sprak als een in die tijd vooraanstaande onderzoeker naar het verschijnsel van crisis en conjunctuur. Zijn in 1932 gepubliceerde studie *Krise und Konjunktur* was verplichte stof. Een wat moeizaam werk, maar na enige inspanning hadden we het gevoel alles van lange en korte conjunctuurgolven, hausses, depressies etc. te weten. Terecht werd het boek na de oorlog herdrukt.

In zijn in 1942 gepubliceerde boek *Die Gesellschaftskri-*

sis der Gegenwart vraagt Röpke zich af, welk luguber ziektebeeld onze wereld heeft aangetast en wat er eigenlijk gebeurd is in die landen die reeds daaraan ten offer zijn gevallen. Voor Röpke zijn er twee verklaringen: Collectivisme en massacatie. Ter uitwerking hiervan verschenen gedurende de oorlogsjaren nog twee boeken van Röpke, *Civitas Humana* in 1944 en *Internationale Ordnung* in 1945.

In *Gesellschaftskrisis* ontwikkelde Röpke zijn conceptie van 'Der Dritte Weg' die tussen het Scylla van een onversneden kapitalistisch *laissez faire*-liberalisme en het Charrydis van een centraal geleid planmatig collectivisme schippert. In *Civitas Humana* ontwikkelde Röpke de grondslagen van een menswaardige, op economisch humanisme gestoelde samenleving en in *Internationale Ordnung* houdt Röpke zich bezig met de internationale aspecten van de crisis en de volgens hem vereiste herziening van ons economisch en maatschappelijk systeem.

Deze trilogie vormt het inhoudelijk hoofdbestanddeel van Röpkes omvangrijke oeuvre. Hiernaast zijn te vermelden zijn boeken *Mass und Mitte* (1950) en *Jenseits von Angebot und Nachfrage* (1958) die aanvullingen bevatten op de in de trilogie besproken problematiek en inzichten. Voor het overige heeft Röpke ruim achthonderd andere publikaties op zijn naam staan, voor een groot deel in de vorm van artikelen in de *Neue Zürcher Zeitung*, de *Frankfurter Allgemeine Zeitung* e.a. Indien hij zeer kritisch-polemisch wenste te zijn, tekende hij - met name in de *Frankfurter* - onder het pseudoniem 'Ulrich Unfried'. Röpke schreef uiteraard ook veel in vaktijdschriften.

Over Röpke hebben diverse geschriften het licht gezien zoals de sterfdag-herdenkingsredevoeringen van

Ludwig Erhard (1967 en 1970), wiens *Wirtschaftswunder* in sterke mate door Röpke was geïnspireerd. Een belangrijke bijdrage aan inzicht in de mens Wilhelm Röpke biedt voorts het in 1976 door zijn echtgenote uitgegeven *Der innere Kompass. Wilhelm Röpke Briefe 1934-1966*.

HET BEGIN VAN EEN CARRIÈRE IN DE WETENSCHAP

Wilhelm Röpke werd op 19 oktober 1899 geboren in Schwarmstadt, een dorpje op de Lüneburgerheide in de buurt van Hannover. Zijn vader was er plattelandsdokter. Het gezin Röpke was Lutheraans. Wilhelm zou deze geloofsgemeenschap formeel trouw blijven, maar zijn latere denkbeelden zouden sterk humanistisch bepaald zijn. De mens stond voor hem centraal en was de maat aller dingen.

Reeds in 1921 promoveerde Röpke aan de Universiteit van Marburg bij professor Walter Troeltsch op een proefschrift over *Die Arbeitsleistung im deutschen Kalibergbau, unter besonderer Berücksichtigung des hannoverschen Kalibergbaus*. In 1922 schreef hij zijn 'Habilitationsschrift' dat hem voor het professoraat kwalificeerde. Dat had tot onderwerp *Die Konjunktur. Ein systematischer Morphologie der Verkehrswirtschaft*, een voorloper van zijn tien jaar later te verschijnen *Krise und Konjunktur*. In Marburg trouwde hij met Eva Fincke die hij als studente filologie had leren kennen. Zij zouden een zoon en een dochter krijgen.

Zijn eerste werkkring was bij het ministerie van Buitenlandse Zaken te Berlijn als expert op het gebied van herstelbetalingen. Deze baan wisselde Röpke in 1924 in voor een professoraat aan de Universiteit van Jena, een ambt dat hij zijn hele verdere leven zou uitoefenen. Na Jena volgden Graz in Oostenrijk en Marburg. Zijn leerstoel aldaar behelsde conjunctuurtheorie, overheidsfinanciën (met speciale aandacht voor de herstelbetalingen) en theoretische aspecten van de economische politiek. Dit verklaart ook zijn benoeming in 1931 tot lid van de door Rijkskanselier Brüning ingestelde 'Reichskommission zur Krisenbekämpfung'.

Ook in het kader van die commissie werd het Röpke duidelijk dat het zijn roeping was om te vechten voor vrijheid en tegen elke vorm van totalitarisme. Een eerste openbare manifestatie daarvan was het sturen van een

oproep om niet op de NSDAP te stemmen naar de kiezers in Nedersaksen in september 1930. Deze oproep luidde als volgt: 'Niemand der am 14. September nationalsozialistisch wählt, soll später sagen können, er habe nicht gewusst, was daraus entstehen könnte. Er soll wissen, dass er Chaos statt Ordnung, Zerstörung statt Aufbau wählt. Er soll wissen, dass er für den Krieg, nach innen und nach aussen, für sinnlose Zerstörung stimmt....Wählen Sie! Aber wählen Sie so, dass Sie sich nicht mitschuldig fühlen können an das Unheil, das möglicherweise über uns hereinbricht.' Dat Röpke zich in een speech aan het graf van zijn leermeester Troeltsch in soortgelijke kritische zin uitliet, zou voor het inmiddels aan de macht gekomen Nazi-regime de deur dicht doen: In april werd hij met verlof gestuurd en in september werd hij voortijdig op pensioen gezet.

RÖPKE IN BALLINGSCHAP

Röpke had nog het geluk niet terstond naar een concentratiekamp te zijn overgebracht en besloot zijn vaderland te verlaten. Na een kort verblijf in Zwitserland en Nederland gaf hij in de late herfst van 1933 gevolg aan een uitnodiging van Kemal Atatürk om de economische faculteit van de Universiteit van Istanbul te reorganiseren en daar tevens te doceren. Natuurlijk was hij geboeid door de hem volstrekt nieuwe omgeving van Turkije. De academische werkzaamheden waren echter moeilijk; er was geen bibliotheek, geen schrijfwaren en zijn colleges moesten zin voor zin worden vertaald, waardoor het vlammeende en kleurrijke karakter ervan grotendeels verloren ging. Zijn geestelijke eenzaamheid werd enigszins verlicht door de aanwezigheid van enkele andere Duitse hoogleraren die eveneens het Hitler-klimaat waren ontvlucht.

Röpke hield schriftelijk contact met verschillende andere collega's die elders een professoraat hadden verworven zoals Alexander Rüstow en correspondeerde met verschillende collega's die actief waren in het verzet zoals Carlo graaf Sforza die sinds 1922 de leider der antifascistische oppositie in Italië was (hij zou van 1947 tot 1951 minister van Buitenlandse Zaken in de regering-De Gasperi zijn). In oktober 1934 schreef hij aan graaf Sforza: 'Leider sind es ja nur wenige Nicht-Juden und Nicht-Marxisten die die Freiheit ihrer Überzeugung der Knechtschaft in Deutschland vorgezogen haben'. En in

diezelfde brief: '....das ist eine Aufgabe, in der wir alle zusammenarbeiten müssten, um in Europa zu retten was noch zu retten ist (viel ist es nicht mehr) und die Zukunft vorzubereiten. Ich habe im Sommer Schritte unternommen, damit sich das Dutzend Männer, das dafür in Europa in Frage kommt zu einer ersten Aussprache in einem Schweizer Berghotel zusammenfindet und darüber mit verschiedenen Schweizern verhandelt.' Dit was een eerste aanzet tot de Mont Pèlerin Society, waarover later meer.

Het zal niet verbazen dat Röpke in 1937 graag de uitnodiging aanvaardde van professor William Rappard om aan het door hem geleide 'Institut International de Hautes Études Universitaires' een hoogleraarschap te bekleeden. Bij dat instituut werd hij door de Rockefeller Foundation belast met een onderzoek naar het verval der wereldeconomie. Dit leidde in 1942 tot een in Londen uitgegeven publikatie onder de titel *International Economic Desintegration*. Deze studie leverde Röpke ook belangrijke bouwstenen voor zijn, al eerder vermelde, in de oorlogsjaren geschreven trilogie.

In het inspirerende intellectuele klimaat van Genève bloeide Röpke geheel op. Zo waren geleerden als Ludwig von Mises en Michel Heilperin reeds eerder tot de wetenschappelijke staf toegetroten. Ook zij konden zich er in een sfeer van volledige vrijheid van woord en geschrift in het democratische en onafhankelijke Zwitserland verder ontplooiën. In zijn in het Engels gehouden colleges wist Röpke zijn studentengehoor te bezielen. Hij was een vulkanische persoonlijkheid met grote uitstraling. Zijn grote kracht lag in het engagement en in de verkondiging. Vooral na de oorlog kwamen tal van studenten alleen vanwege Röpke naar het Instituut. Hij kreeg in de jaren '40 herhaaldelijk een professoraat in de Verenigde Staten aangeboden, doch wenste in Europa te blijven om de gebeurtenissen van nabij te kunnen volgen en zich op de na-oorlogse problematiek te kunnen bezinnen.

Röpke voelde zich in Zwitserland ingeburgerd en bleef tot aan zijn dood in Cologny, een voorplaatsje van Genève, wonen. Desalniettemin ondervond hij over zijn persoonlijke status in de eerste jaren, toen Zwitserland zich aan het grootste deel van zijn grenzen door Nazi-Duitsland omklemd zag, ergerlijke problemen. Doordat hem bij zijn vertrek in 1933 zijn Duitse paspoort ontnomen was

en hij daardoor formeel stateloos was, had de Zwitserse vreemdelingenpolitie hem geen definitieve verblijfsvergunning verstrekt. In 1942 werd Röpkes toestand zo moeilijk dat hij zich genoopt zag steun bij relaties te zoeken. Met succes, want uiteindelijk lukte het hem de benodigde papieren te vergaren. Deze onaangename ervaring verhinderden Röpke niet om Zwitserland zonder wrok als zijn tweede vaderland te beschouwen. Het zou tot 1956 duren dat Röpkes Duitse paspoort weer geregulariseerd zou worden. Daardoor zou pas toen zijn grote wens in vervulling gaan om zijn professoraat in Genève te combineren met een deeltijd-hoogleraarschap in het vermaarde Marburg. Zijn zwakke gezondheid zou dat echter niet toelaten.

DE MONT PÈLERIN SOCIETY EN DE WEDEROPBOUW

Röpke schreef in Genève zijn boeken en vele artikelen en onderhield in de oorlogsjaren in uitvoerige correspondenties tal van internationale contacten. Spoedig na de oorlog kon hierdoor concrete vorm worden gegeven aan Röpkes reeds in 1934 in de eerder geciteerde brief aan graaf Sforza geuite wens dat een aantal mensen de toekomst zou gaan vormgeven. Daartoe werd in 1947 in het bergdorpje Mont Pèlerin, vlak boven Vevey aan het meer van Genève, de Mont Pèlerin Society in het leven geroepen, met als oprichters en stuwende krachten William Rappard, Friedrich von Hayek, Albert Hunold en Röpke zelf. De Society bestond uit vooraanstaande economen, sociologen, historici en publicisten en mocht naderhand prominenten als Luigi Einaudi, de eerste president van de Italiaanse Republiek, de Spaanse filosoof Salvador de Madariaga, de publicist Walter Lippmann en Ludwig Erhard, minister van Economische Zaken en latere bondskanselier van West-Duitsland, tot haar leden rekenen. In dit gremium, maar ook in tal van voordrachten binnen en buiten Europa, toetste Röpke zijn ideeën die in de praktische politiek vooral bij Erhard gehoor vonden.

Röpke had in Genève veel over Duitsland nagedacht. In de zomer van 1946 publiceerde hij zijn boek *Die deutsche Frage*. In zijn verklaring van de oorsprong van het nationaal-socialisme ging Röpke terug naar de 'pruisificering' die Duitsland onder Bismarck onderging. Toen werd een begin gemaakt met de ontkrachting van de beginse-

len van federalisme, regionaal patriottisme, liberalisme en democratie, hetgeen uiteindelijk in Hitler-Duitsland resulteerde. Het ontbreken van waarden en normen en het nastreven van een 'naked lust of power' dwongen het Nazi-regime tot totalitarisme en oorlog: 'A regime which does not care a straw for the liberties and rights of its own subjects cannot be expected to have a greater respect for the liberties and right of other nations.'

Röpke wees er met klem op dat hiervoor niet alle Duitsers verantwoordelijk moesten worden gesteld. Alleen de leidende, voor het verderfelijke regime verantwoordelijke nazi's zouden daarvoor veroordeeld moeten worden. Hij wees tevens op het verzet binnen Duitsland tegen het nationaal-socialisme. Een aanwijzing daarvoor vormden de spoedig na de *Machtsübername* ingerichte concentratiekampen die in het begin vooral waren bestemd voor het sterke en moedige verzet binnen Duitsland, waartoe Röpke zich zelf - terecht - ook rekende. Hij wees erop dat dat verzet op moest tornen tegen het algemene overheersende patriottisme, terwijl het verzet in de andere Europese landen daar juist op kon steunen. Voorts hadden, aldus Röpke, ook buitenlanders zoals Daladier en Chamberlain schuld aan de Duitse catastrofe.

Reeds in 1946 stelde Röpke dat de oplossing van het Duitse vraagstuk zou staan en vallen met de integratie van Duitsland in Europa '(which would) thereby protect Europe against Germany and Germany against herself.' Deze opmerkelijke uitspraak heeft ook een halve eeuw later nog zijn betekenis behouden en is - zij het in andere bewoordingen - regelmatig door bondskanselier Kohl herhaald.

RÖPKES INVLOEDRIJKE IDEEËN

Soms wordt wel de indruk gewekt dat Ludwig Erhard, die reeds vóór zijn ministerschap economisch directeur was van de twee Westelijke Geallieerde Bezettingszones, geheel aan Röpkes leiband liep. Zo schreef de *New York Times* op 25 maart 1958: 'Erhard learned his economics at the feet of Wilhelm Röpke, known for decades as the spokesman for Manchester liberalism in Germany.' Zelf zou Erhard deze veronderstelling naderhand krachtig relativeren en ook Röpke stelde dat hun contact informeel was en overwegend uit incidentele gesprekken bestond.

Dit alles neemt niet weg dat Röpke stellig grote invloed op het economische beleid van de eerste na-oorlogse regeringen had. Daartoe heeft zeker bijgedragen dat Erhard nog in oorlogstijd de trilogie van Röpke had gekregen, wat geschiedde via de organisatie 'Hilfswerk für das Geistige Deutschland' die boeken met een vrijheidsstrekking het nationaal-socialistische Duitsland binnensluisde, en deze grondig had bestudeerd.

De aldus door Röpke aangeduide *soziale Marktwirtschaft* sprak Erhard, alsook Adenauer, zeer aan. Door zo spoedig als de goederenvoorziening dit toeliet zo veel mogelijk marktregelingen op te heffen en het bedrijfsleven in hoog tempo vrij baan te laten, schiep Erhard een economische situatie die de hoogste verwachtingen overtrof. Dit *Wirtschaftswunder* werd uiteraard sterk bevorderd door de injecties die van het Amerikaanse Marshallplan uitgingen. Ook de actieve rol van de Bondsrepubliek tot herstel van de valutaconvertibiliteit, waartoe de *Währungsreform* van juni 1948 van groot belang was, vond inspiratie in Röpkes gedachtegoed. In een op verzoek van de regering-Adenauer in 1951 opgesteld rapport over de vraag 'Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig?' kwam Röpke dan ook tot een positief antwoord. Zijn reserve gold alleen de Europa-politiek, waarover later meer. In zijn hart verlangde Röpke naar herstel van de toestand van voor de Eerste Wereldoorlog, toen vrije grenzen en Gouden Standaard het economisch bestel grote ruimte lieten en er geen streven bestond naar maakbaarheid van de samenleving. Iedere vorm van planmatigheid van overheidswege achtte hij wezenlijk verderfelijk en daarom verwerpelijk. Dit moest volgens hem onvermijdelijk tot centralistisch overheidsingrijpen leiden met gevaarlijke gevolgen in de richting van totalitarisme. Wel achtte hij, samen met de zg. 'Neo-liberalen', een rol van de overheid bij het tegengaan van monopolievorming op de markt wenselijk. De overheid zou eveneens alert moeten zijn op het ontstaan van al te grote inkomensverschillen. Een dergelijke tendens zou de acceptatie van de vrije markteconomie door de samenleving schade kunnen berokkenen.

Röpkes afwijzing van overheidsingrijpen in het economisch en maatschappelijk bestel bracht hem in botsing met de vooraanstaande Britse econoom John Maynard Keynes. Diens *The general theory of employment, interest*

and money (1936) bevatte volgens Röpke overheidsdirigistische elementen, waartegen hij zich meende te moeten verzetten. Slechts bij grote uitzondering ging Röpke op de sarcastische en geringschattende toer. Zo schreef hij in 1938 in het Nederlandse wetenschappelijke tijdschrift *De Economist*: 'Im Falle der durch Mr. Keynes entfachten Diskussion ist ein distanzierendes Innehalten um so notwendiger, weil sein Buch mit einer photographischen Linse die Eigenschaft gemeinsam hat, mit einer grossen Lichtstärke eine geringe Tiefenschärfe zu verbinden und weil auch die ganze durch Keynes entfachte Diskussion meist verfehlt hat, die Probleme in derjenigen Perspektive zu sehen, in der sie gesehen werden müssen.' Röpke vergeleek de oplossing van Keynes voor het vraagstuk der 'Vollbeschäftigung' met het oppompen van het waterniveau, opdat alle vissen die op het droge zijn geraakt weer zouden kunnen zwemmen.

Röpke erkende uiteraard het grote maatschappelijke en individueel menselijke belang van volledige werkgelegenheid, maar dat betekende niet dat hij 'Vollbeschäftigung um jeder Preis' aanvaardde. Hij had geen vertrouwen in de mogelijkheid om een conjunctuurfase nóg exact te identificeren. Hij vond het gevaar groot dat bepaalde conjunctuurinstrumenten op een onjuist tijdstip zouden worden ingezet. Zo konden een politiek van lage rente en van overheidsinvesteringen verkeerde gevolgen hebben, bijv. met betrekking tot inflatie. Dit kon weer tot ander onjuist ingrijpen leiden met uiteindelijk een onvermijdelijk economisch centralisme dat tot totalitarisme kon leiden. In deze context sprak Röpke ook wel van 'economocratie'. Het is duidelijk dat Röpke geen vertrouwen had in mogelijkheden tot kwantitatief economische analyse. Econometrie noemde hij daarom wel eens 'mathematicastri'.

RÖPKE EN 'EUROPA'

Zoals reeds eerder werd opgemerkt, legde Röpke al in 1947 een band tussen Duitsland en Europa. Europa zou voor Duitsland een alibi moeten zijn, hetgeen de stabiliteit van beide ten goede zou komen. Niettemin heeft hij zich weinig beziggehouden met de ins en outs van de vele praktische aspecten van het Europese integratieproces. Meer aandacht besteedde hij aan zijn cultuur-filosofische benadering van Europa. Röpke merkte eens op dat hij

niet boos zou zijn, indien men hem een 'Europees patriot' zou noemen. Dit omdat hij niet mee wenste te doen aan het jegens Europa vaak aan te treffen masochisme en *défaitisme*, volgens hetwelk er in Europa niets of weinig zou deugen.

Wat verstond Röpke onder Europa? Voornamelijk een cultuur en beschaving. Zijn meer formele definitie: 'Un ensemble civilisationnel, une des plus grandes civilisations de l'histoire mondiale, un patrimoine commun d'ordre religieux, spirituel et moral, un système original de valeurs liant entre eux tous les Européens.' Röpke was echter geen Europa-militant. Hij achtte het Verdrag van Rome, waarmee per 1 januari 1958 de EEG van start ging, meer te stoelen op politiek enthousiasme en een Europese mythe dan op doorwrocht economisch denken. Zijn grootste bezwaar was dat voor de voor die Gemeenschap vereiste wederzijdse economische toenadering tussen de lidstaten onherroepelijk een verregaande mate van supranationaal en nationaal overheidsingrijpen nodig zou zijn. Dit zou onvermijdelijk tot Europees dirigisme leiden, met alle gevaren van dien. Röpke sprak in dit verband van 'eine europäische Ökonomokratie'.

Röpke meende voorts dat de landen in Europa eerst tot een Europese vrijhandelszone dienden te komen, alvorens enkele van die landen tot verdere integratie zouden kunnen overgaan. Uitblijven hiervan zou tot ongewenste onevenwichtigheid binnen Europa leiden. Wellicht dat Röpke, wat dit betreft, een kind van zijn Zwitserse omgeving was. Hij geloofde ook niet dat politieke samenwerking of zelfs integratie via de omweg van een Europese Economische Gemeenschap tot stand zou komen. Economische integratie dus als vrucht van politieke eenwording. Een probleemstelling die thans na de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht tot vorming van een Europese Unie zeer actueel is. Röpke maakte van zijn afstandelijke gezichtspunt jegens Europa nimmer een geheim en vreesde dat de socialisten het ideaal van de eenwording wilden aanwenden om Europa een planeconomie op te leggen.

ENIGE SLOTOPMERKINGEN

Ten besluite nog enige opmerkingen over *Der Dritte Weg*, het centrale leerstuk van Röpkes gedachtegoed. Dr. Sylvia H. Skwiercz die in 1987 aan de Universiteit van Würzburg

op dat onderwerp promoveerde, omschrijft deze Derde Weg als 'eine Ordnungsform zwischen dem freien Spiel der Kräfte und den regulierenden Eingriffen durch den Menschen.' De Derde Weg is een politiek-economisch, maatschappelijk programma, waaraan de realiteit moet worden getoetst en waarop de toekomst zich moet richten. Hoewel volgens Röpke de samenleving en daarbinnen de markteconomie niet 'maakbaar' zijn, spelen beslissingen van de mens en zijn gedrag een doorslaggevende rol. Die markteconomie is niet een zonder meer mechanisch systeem, waar alleen vraag en aanbod de bepalende factoren zijn. Röpke sprak van de Derde Weg als een principe dat op de waarden van het humanisme en de sociaal-liberale filosofie van het liberalisme is gebaseerd, met als hoofddoelen vrede, orde, welvaart en stabiliteit. Voor het bereiken van deze doeleinden waren volgens Röpke de volgende voorwaarden essentieel: Een zekere mate van nationaal gemeenschapsgevoel, eenduidigheid van denken en gevoel en decentralisering van het bestuur voor wat betreft die taken, waarvoor een maximum aan eenheid kan worden verwacht. *Der Dritte Weg* is dus de vrucht van Röpkes eigen politiek-filosofische conceptie die onder meer is terug te vinden in het moderne liberalisme in Nederland.

Men behoort ieder gedachtstelsel en zijn geestelijke vader(s) en/of moeder(s) in zijn eigen tijd te beoordelen. Zo beschouwd was Röpkes *Dritter Weg* zoals uitgedragen in zijn trilogie uit de eerste helft van de jaren '40 stellig vooruitstrevend. Zij heeft echter een stroef en weinig soepel karakter gekregen door de sterke en onflexibele nadruk die Röpke heeft gelegd op de noodzaak van bestrijding van iedere vorm van planeconomie en elke potentiële ontwikkeling in die richting. In zijn Röpke-herdenkingsrede in 1970 stelde Erhard mede op grond hiervan: 'Er war kein Moderner.' Overigens: Als instrument ter bestrijding van de markteconomie belagende econo-

mische machtsposities heeft Röpkes aan Erhard de conceptie van het 'Bundeskartellamt' aangedragen.

Wilhelm Röpke was een standvastig man. Hij leefde uit de kracht van zijn overtuiging. Hij was een man van karakter. Röpkes anti-Nazi-houding, reeds in 1930 zichtbaar, was een visionaire uiting van inzicht en moed. Een bewogen en gedreven geleerde die velen tot voorbeeld en inspiratie is geweest.

GEBRUIKTE LITERATUUR

Erhard, L., *In Memoriam Wilhelm Röpke* (1968).

Erhard, L., *Zum Gedächtnis an Wilhelm Röpke* (1970).

Skwiercz, S.H., *Der Dritte Weg im Denken von Wilhelm Röpke* (1988).

Röpke, W., *Krise und Konjunktur* (1932).

Röpke, W., *Die Lehre von der Wirtschaft* (1937).

Röpke, W., *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart* (1944).

Röpke, W., *Civitas Humana* (1944).

Röpke, W., *Internationale Ordnung* (1945).

Röpke, W., *Die deutsche Frage* (1946).

Röpke, W., *Mass und Mitte* (1950).

Röpke, W., *Jenseits von Angebot und Nachfrage* (1958).

Prof.dr. M. Weisglas is emeritus hoogleraar Europese Studies aan de Universiteit van Amsterdam en Cultuurbeleid in Europa aan de Universiteit van Antwerpen. Voorts was hij onder meer werkzaam bij Unilever NV en de Centrale Werkgeversbonden.

JOVD EN VVD: EEN GOUDEN VERSTANDSHUWELIJK

CHRIS JETTEN



Op 1 januari 2000 wordt een nieuwe samenwerkingsovereenkomst van kracht tussen JOVD en VVD. Vanaf dat moment zal de liberale jongerenvereniging officieel deel gaan uitmaken van de partijstructuur van de VVD. De balanceeroefening die de JOVD vijftig jaar lang heeft volgehouden tussen onafhankelijkheid en het zijn van de jongerenorganisatie van de VVD is daarmee ten einde. Een goed moment om eens nader te bekijken wat de VVD nu eigenlijk in huis heeft gehaald: Een *enfant terrible* of een gedegen en volgzaam partner.

BREDE DOELUITKERING

De kiem voor het aanstaande samengaan van JOVD en VVD werd gelegd in 1996, toen het ministerie van Binnenlandse Zaken aankondigde de subsidiewetten voor politieke partijen en aanverwante organisaties te zullen herzien. Kern van de herziening was dat de subsidies die tot op dat moment werden verstrekt aan de aanverwante organisaties zoals wetenschappelijke bureaus, vormings- en scholingsinstituten en jongerenorganisaties, voortaan rechtstreeks zouden worden overgemaakt aan het centrale partijapparaat. Dit zou dan voor de verdere interne verdeling zorg moeten dragen. De betekenis van deze wetswijziging voor de aanverwante organisaties was dat zij veel sterker dan voorheen gebonden zouden zijn aan het centrale partijapparaat. Voor de vormings- en scholingsinstituten maakte de wetswijziging weinig verschil; zij opereerden toch al geheel binnen het raamwerk van de partij. Maar met name voor de politieke jongerenorganisaties waren de druiven zuur. Jongeren verhouden zich nu eenmaal niet altijd even goed met de gevestigde orde en de jongerenorganisaties van alle grote partijen

eisten dan ook in meer of mindere mate een onafhankelijke positie op. Zo ook de JOVD, voor wie de relatie met de VVD in haar vijftigjarig bestaan veruit het belangrijkste gespreksthema was (waarover later meer).

De onafhankelijk kwam dit maal echter niet ongeschonden uit de strijd. Voortaan zou het hoofdbestuur van de VVD, in plaats van de Tweede-Kamerfractie, verantwoordelijk zijn voor de volgens de subsidies vereiste erkenning van de JOVD. Het hoofdbestuur voelde zich behalve voor de JOVD echter nadrukkelijk ook verantwoordelijk voor haar eigen VVD-jongeren. Omdat de wet slechts ruimte liet voor één jongerenorganisatie per partij, stuurde het hoofdbestuur aan op een samengaan van de twee. Deze benadering ontmoette niet al te veel tegenstand bij de JOVD. Door het grote electorale succes van de VVD overheerste ook binnen de JOVD tevredenheid en trots. Ook de gelijktijdige neergang van D66, de enige andere min of meer natuurlijke gesprekspartner van de JOVD, en de problemen die de JOVD - evenals overigens (bijna) alle politieke organisaties - ondervond om haar ledental op pijl te houden, droegen bij aan een weinig assertieve houding binnen de JOVD.

EEN IMMER MOEIZAME VERHOUDING¹

De ontwikkelingen die de laatste jaren hebben plaatsgevonden in de relatie tussen JOVD en VVD stonden beslist niet op zichzelf. Sinds de oprichting van de JOVD in 1949 is er vrijwel onophoudelijk gediscussieerd over de vraag, hoe deze verhouding vorm moest krijgen. Tijdens de oprichtingsvergadering op 26 februari in de Haagse *Pulchri Studio* leek nadrukkelijk de voorkeur te worden gegeven aan een verhouding die gekenmerkt werd door onafhankelijkheid. Het verslag van de bewuste vergadering

vermeldt als conclusie: 'De J.O.V.D. moet niet de bijwagen van de V.V.D. worden; maar wij willen graag contact houden met de V.V.D. (...) Wij hebben de ruimte om ons te oriënteren.' Deze uitkomst was toch wel enigszins opmerkelijk, als in ogenschouw wordt genomen dat het initiatief voor de oprichting van de JOVD afkomstig was van een door het hoofdbestuur van de VVD opgerichte jongerencommissie. Het is zelfs zo dat de eerste afdelingen van de JOVD (in Rotterdam, Leiden, Den Haag en de Hoekse Waard) voormalige onderafdelingen van de VVD waren. Niettemin bestond destijds blijkbaar aan beide kanten een voorkeur voor een losse onderlinge relatie. Daarbij zal het behulpzaam zijn geweest dat de JOVD zich plechtig voornam om toch vooral als studiegroep actief te zijn. Aan bemoeienis met actuele politieke ontwikkelingen zouden de jongeren zich niet bezondigen.

In de eerste jaren na de oprichting wist de JOVD haar positie als studieclub inderdaad inhoud te geven. Er werden zowel lokaal als landelijk studie- en discussieavonden gehouden, waarbij soms gerenommeerde politici en wetenschappers werden uitgenodigd voor het geven van een inleiding. Ook organiseerde de JOVD zomerkampen, hetgeen destijds onder jongerenorganisaties een geliefde bezigheid was. Ook toen in 1951 de eerste echte landelijke congressen werden georganiseerd, bleef het innemen van standpunten in actuele politieke debatten achterwege. Men sprak liever over brede thema's als de Europese integratie, de werkgelegenheid en het bevolkingsvraagstuk. Echter, het bloed kruipt, waar het niet gaan kan en in 1954 verzond het hoofdbestuur van de JOVD een brief aan zijn collega's in de VVD met daarin het verzoek voor een gesprek over de partijorganisatie, de kandidaatstellingsprocedures en de huidige maatschappelijke situatie. Deze brief was de eerste echte openlijke bemoeienis met de interne partijzaken van de VVD. De actie van het hoofdbestuur ging gepaard met de eerste kritische geluiden over de verhouding met de partij. Sommigen vonden dat de JOVD te veel de liberale gedachte aanhing (het liberalisme was destijds enigszins uit de gratie) en zich wat te veel op de VVD oriënteerde. Tot een massief verzet kwam het echter niet en het hoofdbestuur kon dan ook ongestoord de ingeslagen weg vervolgen. Zo werd in 1957 het initiatief genomen tot een gezamenlijk discussieweekend over de

doorbraak-gedachte en werd VVD-partijvoorzitter en fractievoorzitter Oud benoemd tot erevoorzitter van de JOVD. Ook de kandidatenlobby van de JOVD draaide in de jaren daarna weer op volle toeren.

In 1961 bereikte de liefde voor de VVD een voorlopig hoogtepunt door de uitspraak van de algemene ledenvergadering dat de JOVD 'desgevraagd in de toekomst loyaal haar medewerking zal geven aan manifestaties van liberale organisaties.' Aanleiding voor deze uitspraak was de weigering van de toenmalige JOVD-voorzitter om zitting te nemen in een commissie ter voorbereiding van een VVD-manifestatie. Het hoofdbestuur zegde toe de motie uit te voeren, maar kon op dat moment niet weten aan de vooravond te staan van een periode van afsplitsingen in liberalen huize die uiteindelijk tot de vorming van D66 zouden leiden. De oprichting van deze tweede liberale partij dwong de JOVD tot een hernieuwde plaatsbepaling die ditmaal nog veel gecompliceerder was. Onder de oprichters van D66 waren namelijk ook enkele prominente oud-JOVDers. Bovendien had de JOVD in de voorgaande jaren doorgaans een politieke positie ingenomen ter linkerkant van de VVD en dit was nu juist het terrein dat door D66 werd opgeëist. Hans Wiegel, destijds landelijk voorzitter van de JOVD, probeerde de VVD niet af te vallen door openlijk zijn teleurstelling uit te spreken over de liberale verdeeldheid. Zijn opvolgers kozen echter voor een andere lijn en verklaarden de nieuwe partij open tegemoet te zullen treden. Het verbaast dan ook niet dat vanuit de VVD, die toch wel enigszins nerveus en gedorienteerd was geworden door de plotselinge partijpolitieke veranderingen, werd opgeroepen tot loyaliteit, zeker in tijden van verkiezingen. Zo gemakkelijk liet het D66-sentiment zich echter niet onderdrukken en de JOVD dreigde uiteen te vallen in D66- en VVD-sympathisanten. De laatsten trokken echter aan het langste eind, niet in de laatste plaats omdat de liefde voor D66 op geen enkele wijze door het D66-kader werd beantwoord. Men had het 'te druk' voor intensieve contacten met wat onvermijdelijk als de VVD-jongerenorganisatie werd gezien.

In 1969 stond in de JOVD de relatie met de VVD opnieuw in de belangstelling. De JOVD had de ambitie om een studieclub te zijn inmiddels volledig terzijde geschoven ten gunste van haar voorliefde voor de poli-

tieke actualiteit. Het hoofdbestuur was tot de conclusie gekomen dat jongeren hier zeker voor op de been gebracht konden worden, maar dan moesten de politieke discussies wel worden gevolgd door tastbare invloed op het politieke proces. Het hoofdbestuur opende daarop onderhandelingen met de VVD, met een mandaat van de Algemene Leden Vergadering, om een nauwere samenwerking tot stand te brengen. Enige maanden later werd het concrete voorstel gepresenteerd dat voortaan de voorzitter en secretaris van de JOVD alsmede hun plaatsvervangers lid moesten zijn van de VVD. Dit was echter niet wat het congres met haar mandaat had beoogd en, daartoe mede aangevuurd door een forum van vier oud-voorzitters (waaronder Wiegel), werd het onderhandelingsresultaat naar de prullenbak verwezen. Een tweede poging door het hoofdbestuur om aan de relatie met de VVD opnieuw vorm te geven, kende als uitkomst dat 'de JOVD een onafhankelijke liberale jongerenorganisatie is en blijft, zonder dat dit de contacten met andere politieke en maatschappelijke organisaties uitsluit.' Met deze formulering keerde de rust voorlopig weer terug in liberalen huize. Toen de politieke jongerenorganisaties in 1976 substantiële bedragen aan subsidie van de rijksoverheid ontvingen, zou deze volzin uit '69 worden gebruikt om te voldoen aan de wettelijk vereiste erkenning van de JOVD door de VVD-Tweede Kamerfractie als haar jongerenorganisatie.

SAMENWERKINGSOVEREENKOMSTEN

In 1983 vonden voor het eerst onderhandelingen plaats tussen JOVD en VVD over de opstelling van een samenwerkingsovereenkomst (SWO). Deze onderhandelingen werden extra gecompliceerd, omdat ook de VVD-jongeren aan tafel zaten, een landelijk netwerk van jongerencommissies binnen de VVD dat met name actief was in steden, waar de JOVD niet vertegenwoordigd was. De angst bij de JOVD om terrein (en geld!) te verliezen aan de VVD-jongeren had tot gevolg dat hoofdbestuur en congres de voorgestelde SWO niet durfden af te wijzen. Wel werd er door het congres uitgesproken dat de SWO verre van ideaal was en dat contacten met welke politieke partij dan ook niet noodzakelijk waren voor de doelstellingen van de

JOVD. Overigens bevatte de SWO wel de voor de JOVD aangename uitspraak dat er maar één liberale jongerenorganisatie zou zijn. Een tussentijdse evaluatie van de SWO in 1986 leerde dat deze tot gevolg had gehad dat de contacten tussen met name de JOVD-districten en de VVD-kamercentrales waren geïntensiveerd. In 1989 werd dan ook besloten de SWO met vijf jaar te verlengen, maar op ogenschijnlijk kleine punten liet de VVD kleine wijzigingen aanbrengen. De partij claimde meer ruimte voor de eigen jongerenactiviteiten en ook de erkenning van de JOVD als de enige liberale jongerenorganisatie was iets minder expliciet.

Gedurende de jaren '90 wordt de verhouding tussen de beide organisaties bepaald door de SWO die in 1994 andermaal met vijf jaar werd verlengd. De intensiteit van de contacten nam echter eerder af dan toe; beide organisaties waren in deze periode voornamelijk met zichzelf bezig. Voor zover de JOVD zich mengde in VVD-aangelegenheden betrof dit politiek-inhoudelijke meningsverschillen. Het aantreden van Bolkestein als fractievoorzitter en partijleider en de door hem ingezette verscherping van de politieke lijn bood daar ook alle gelegenheid toe. Door de VVD werd de kritiek uit JOVD-hoek niet altijd even goed gewaardeerd, vooral niet toen de JOVD zich openlijk keerde tegen de koers die de VVD vaarde op het gevoelige migrantendossier. De verhoudingen bekoelden aanmerkelijk. Typerend is de merendeels symbolische verlaging van de jaarlijkse donatie van de VVD aan de JOVD van tienduizend naar vijfduizend gulden. Niet iedereen in de JOVD was echter gelukkig met de door het hoofdbestuur gekozen lijn van verzet en herhaaldelijk werd op congressen de wens uitgesproken niet te hard tegen de VVD tekeer te gaan. Het hoofdbestuur gaf aan deze wens gehoor en tegen het einde van het decennium werd weer bewust aangestuurd op een normalisering van de onderlinge betrekkingen. Zo werd het inmiddels beproefde concept van de JOVD-VVD-jongerendag voor het eerst sinds 1986 weer van stal gehaald. En in de aanloop naar de Tweede-Kamerverkiezingen van 1998 beloofde het JOVD-hoofdbestuur zijn VVD-collega's tijdens een etentje een 'constructieve opstelling' tijdens de campagne. De fundamenten voor de SWO van 2000 werden daarmee gelegd.

De JOVD staat met haar interne en externe strubbelingen over de relatie met de moederpartij niet alleen. Bij vrijwel alle politieke jongerenorganisaties is dit een voortdurend punt van zorg. De uitkomsten van deze discussie verschillen echter aanzienlijk van partij tot partij. Om hiervan een indruk te geven, kan gekeken worden naar de financiële betrekkingen tussen moederpartij en jongerenorganisatie. Ook in de politiek geldt immers tot op grote hoogte dat 'wie betaalt, bepaalt'.

De belangrijkste - en voor het voortbestaan onmisbare - geldbron is voor alle politieke jongerenorganisaties de subsidie van het Rijk. Voor het ontvangen van deze subsidie is erkenning vereist door het bestuur van de verwante politieke partij. Dreigen met onthouding van de subsidies zou een potentieel machtig instrument zijn in handen van de partijbesturen, maar de wet regelt expliciet dat het de politieke partijen niet is toegestaan om in ruil voor de erkenning allerlei eisen te stellen ten aanzien van de werkzaamheden van de jongerenorganisatie. In de praktijk gebeurt dit natuurlijk toch (invoering van dit stelsel zette bijvoorbeeld de recente veranderingen in de relatie JOVD-VVD in gang), maar de mogelijkheden zijn beperkt. Dat ligt anders voor de donatie die iedere jongerenorganisatie van haar moederpartij ontvangt. Tot het geven van dit bedrag is de partij niet verplicht en zij kan daaraan eisen verbinden die haar goeddunken.

Dat geldt in mindere mate ook voor de immateriële steun die veel jongerenorganisaties van hun partij ontvangen, doordat zij gebruik maken van het kantoorgebouw en de faciliteiten van de partij. Het gaat dan om zaken als kopieerapparatuur, administratieve ondersteuning en gebruik van de huisaccountant van de partij. Met name deze directe en indirecte ondersteuning door de moederpartij zijn dan ook interessant bij de beoordeling van de financiële afhankelijkheid van de jongerenorganisatie.

Een beschouwing van de financiële situatie in 1997 leert dat het CDJA en de Jonge Socialisten respectievelijk 164 duizend en 141 duizend gulden kregen van hun moederpartijen. De Jonge Democraten zaten daar fors onder met slechts 25 duizend gulden per jaar, terwijl de JOVD genoeg moest nemen met niet meer dan vijfduizend gulden. Deze opmerkelijke verschillen worden nog verder vergroot, doordat de JOVD als enige van de vier

grote politieke jongerenorganisaties in een eigen kantoorpand gevestigd is, waardoor zij alle vormen van indirecte ondersteuning door haar moederpartij misloopt.

Deze analyse roept natuurlijk de vraag op, hoe de JOVD, gegeven deze relatieve financiële onderbedeling, de eindjes aan elkaar knoopt. Zonder hierop uitgebreid in te gaan, ligt het antwoord in de veel hogere contributie die de JOVD van haar leden vraagt (rond de vijfenveertig gulden, terwijl bij de andere organisaties vijftien tot vijftwintig gulden gebruikelijk is) en de hoge bijdrage die wordt gevraagd voor deelname aan landelijke activiteiten. Deze persoonlijke bijdrage kan in de JOVD oplopen tot vijfenzeventig gulden voor een weekend. Bij de Jonge Socialisten is dit bijvoorbeeld, uit consideratie met de arme scholier en student, nooit meer is dan vijftien gulden, terwijl deze organisatie ook nog eens de reiskosten vergoedt.

POSITIE IN HET POLITIEKE LANDSCHAP

Het is moeilijk om de JOVD een plaats te geven in het Nederlandse politieke landschap. Consistentie in standpunten is namelijk nooit een sterke eigenschap geweest van de vereniging. Dat is ook wel enigszins te begrijpen gezien de grote doorstroom die een politieke leerschool als de JOVD nu eenmaal eigen is. Doordat in een periode van vier jaar vrijwel het hele actieve kader zich vernieuwt, komen met ongeveer dezelfde frequentie alle bekende discussies weer terug. Hoewel ten aanzien van sommige onderwerpen na iedere discussieronde een nieuwe oplossingsvariant leek te worden gevonden, zijn er toch ook wel degelijk enige constanten in de standpuntsvorming aan te wijzen. Deze lijken vooral te liggen op het ethische vlak.

Ten aanzien van onderwerpen als drugs en euthanasie heeft de JOVD vrijwel ononderbroken de lijn gevolgd dat iedereen hierover zijn eigen afweging moet kunnen maken. In verboden heeft de JOVD nooit trek gehad en ook het mistige gedoogbeleid vonden de jonge liberalen meestal maar een slappe hap. Het Koningshuis is een ander steeds terugkerend thema, met vrijwel identieke aflopen. Hoewel de algemene ledenvergadering van de JOVD - in tegenstelling tot die van de VVD - slechts incidenteel een gelukstelegram liet versturen aan Hare Majesteit, heeft de Koninklijke familie van de JOVD nooit

daadwerkelijk op hoeven stappen. Toch zaten generaties JOVDers met het ondemocratische karakter van de monarchie in hun maag. Voor de gewetensnood werd meestal een uitweg gevonden door de pragmatische steunbetuiging aan de vorstin gepaard te laten gaan met een principiële afkeuring van de erfelijkheid van politieke ambten. Over de exacte bewoordingen die in de loop der jaren hiervoor zijn gekozen, zou een boek geschreven kunnen worden.

Op de golven van haar verwoede pogingen afstand te bewaren tot de VVD heeft de JOVD van oudsher getracht om ook bij andere organisatie dan de VVD ingang te vinden. Veelal waren deze pogingen hetzelfde lot beschoren als de toenadering tot D66 in de jaren na de oprichting van deze partij: De JOVD wilde wel, maar de tegenpartij niet. Door velen werd de JOVD onvermijdelijk als een soort aanhangsel van de VVD gezien. Op dit beeld is in vijftig jaar tijd één belangrijke uitzondering geweest en met dat initiatief heeft de JOVD tegelijkertijd het maximale bereikt van wat een politieke jongerenorganisatie in de Nederlandse context vermag. Het gaat hier om het zogenaamde 'Des Indes Beraad', het regelmatige overleg tussen kopstukken van PvdA, D66 en VVD dat bijna vijfentwintig jaar lang in het Haagse hotel *Des Indes* gehouden werd. De JOVD had in 1973 het initiatief tot dit beraad genomen, nadat D66 in de verkiezingen een grote nederlaag had geleden. Onderwerp van gesprek was de partijvorming onder liberalen. Vanaf 1975 werd het overleg echter verbreed met prominenten uit de PvdA en de VVD die elkaar nog kenden uit hun bestuurstijd binnen de JOVD. Het thema van de bijeenkomsten verschoof vanaf dit moment van partijvorming naar (paarse) coalitievorming. De jarenlange vergadering bleven niet zonder succes. Toen in 1994 het eerste paarse kabinet ontstond, werd het beraad door de deelnemers en de JOVD die al die tijd als gastheer van de bijeenkomsten heeft gefungeerd, tijdens een feestelijk samenzijn opgeheven.

Overigens was het 'Des Indes Beraad' niet het enige spoor waarlangs de JOVD haar wens voor een niet-confessionele regering trachtte te bereiken. Begin jaren '90 werden ook onderhandelingen gevoerd met de Jonge Socialisten en de Jonge Democraten die tot doel hadden tot een schaduw-regeerakkoord te komen en zo het

goede voorbeeld te geven. In 1992 slaagde deze opzet en het initiatief trok veel media-aandacht. Het was één van de weinige successen die de JOVD boekte in het onderlinge contact tussen de politieke jongerenorganisaties. In veel andere overlegplatformen, waar JOVDers met hun collega's uit andere jongerenorganisaties om tafel zaten, kwam het accent al gauw te liggen op het organiseren van acties en demonstraties. Deze manieren van politiek bedrijven kwamen echter niet overeen met de JOVD-methode, waardoor het liberale smaldeel zich vaak gedwongen zag zijn steun aan de uitkomst van de overleggen te onthouden.

TOT BESLUIT

De JOVD is een organisatie die ondanks haar leeftijd van vijftig jaar nooit echt *gesettled* is. Eigenlijk verkeert zij in een permanente identiteitscrisis, continu aarzelend tussen de veiligheid van de VVD-moederschoot en het zelfstandige politieke avontuur. De toekomst moet leren welke gevolgen de nieuwe samenwerkingsovereenkomst met de VVD op dit rusteloze kind zal hebben. Het is echter moeilijk voor te stellen dat een organisatie met zo'n indrukwekkende geschiedenis van pieken en dalen onzichtbaar op zou gaan in de marges van de VVD. Waarschijnlijker is dat de huidige periode van toenadering over niet al te lange tijd (de tijdsyclus in de JOVD is nu eenmaal kort) overgaat in een periode van verwijdering. Gelukkig bestaat over één ding wat meer zekerheid: Haar voorkeur voor en trouw aan de liberale beginselen heeft de JOVD nog nooit verlaten en zij zal dat ook in de toekomst niet doen. De liberale luis in de pels van de VVD heeft zich gewoon wat dieper ingegraven.

NOTEN

I. De historische gegevens in dit artikel zijn ontleend aan: Habben Jansen, E.M., *De Jonge Liberalen. Een geschiedenis van de JOVD 1949-1994*, JOVD, Amsterdam, 1994. Jetten, C. (red.), *JOVD 1994 - 1999, Xe Lustrum*, JOVD, Den Haag, 1999.

C. Jetten studeert *politicologie* aan de Universiteit van Leiden en *economie* aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is *oud-hoofdbestuurder* van de JOVD.

IS ER NOG TOEKOMST VOOR OVERHEIDSBANKIERS ?

M. VAN DER NAT



Met het verschijnen van het rapport van de Commissie-Van Dijk over de Zuid-Hollandse bankiers-affaire zijn niet alleen enkele bestuurders in de gevarezone gekomen om uiteindelijk zelfs af te treden.¹ Er is meer aan de hand. Het lijkt er op dat er ook een einde gaat komen aan het bankieren door lagere overheden. Gezien het miljoenenverlies dat op de één of andere manier op de burger afgewenteld zal worden, is het logisch dat alles gedaan zal worden om een herhaling te voorkomen. Voorkomen moet echter ook worden dat een klimaat ontstaat, waarin allerlei financiële technieken en instrumenten die wel degelijk op verantwoorde wijze kunnen worden gebruikt als vormen van risicovol bankieren gezien zullen worden en daarom volstrekt uit den boze zullen zijn. Enige relativering is op haar plaats.

Een belangrijke vraag is natuurlijk of een provincie of gemeente wel een speciale afdeling moet hebben om gelden aan te trekken of uit te zetten op de financiële markten. Voor kleinere gemeenten zal dit lang niet altijd het geval zijn. Wanneer het om grotere volumes aan financiële transacties gaat, is er echter alle reden om wel een dergelijke treasury in te richten. Het alternatief voor een gemeente met een leningenportefeuille van vele honderden miljoenen gulden, het niet meer centraal beheren van de leningen, levert eerder meer dan minder risico's op. Bovendien voorkomt een centrale treasury versnippering van financiële kennis en expertise, terwijl de afzonderlijke diensten van de gemeente zich op hun eigenlijke taken kunnen richten, zonder zich bezig te hoeven houden met allerlei financieringsvraagstukken. Eventueel kun-

nen de rentekosten van de verschillende leningen bij de afzonderlijke afdelingen en projecten in rekening gebracht worden via een gemiddelde omslagrente, zij het dat hieraan ook nadelen zijn verbonden. Overigens zijn dit beslist niet de enige voordelen. Zo zullen de onderhandelingen met de banken over de kosten van het betalingsverkeer doorgaans een beter resultaat opleveren, wanneer deze centraal vanuit de treasury gevoerd worden.

Het is zelfs mogelijk om de treasury op te zetten als in-house bank.² Het komt er dan op neer dat de gemeentelijke diensten wel zelf hun eigen leningen mogen opnemen, maar verplicht zijn om dit te doen bij de treasury. Wanneer de treasury de benodigde middelen voor dezelfde looptijd bij een bank aantrekt en als het ware in de vorm van een interne lening doorsluis, zijn er verder geen bijzondere risico's. Dit is ook niet het geval, wanneer een gemeentelijke dienst langdurige overschotten heeft die via de treasury aan een andere dienst worden doorgesluisd. Op zich is er met het concept in-house bank dus niets mis. Anders wordt dit, wanneer de in-house bank extra middelen zou gaan aantrekken om hiermee te speculeren. Dan kan niet de bedoeling zijn.

LIEVER GEEN PROFIT CENTRE

De vraag of er een treasury moet komen, zal dan ook door de meeste organisaties relatief snel zijn te beantwoorden. Interessanter is de vraag, hoe de treasury, rekening houdende met het overheidskarakter van de organisatie, moet worden ingericht. De hoofdregel die de meeste commerciële bedrijven binnen en buiten Nederland hanteren is dat de treasury in ieder geval niet mag opereren als een zogenaamd *profit centre* dat financiële transac-

ties aangaat enkel en alleen om een extra bijdrage aan het financiële resultaat te leveren.³ Moeilijk is in te zien, waarom dit bij een gemeentelijke of provinciale treasury anders zou moeten zijn. Dit te meer daar eventuele verliezen direct of indirect uit gemeenschapsgelden moeten worden opgebracht, wat tot extra voorzichtigheid zou moeten nopen.

Het rapport-Van Dijk laat echter duidelijk zien dat de treasury van de provincie Zuid-Holland bepaald niet terughoudend te werk ging en qua doelstelling als schoolvoorbeeld van een *profit centre* is opgezet. Actief werden gelden aangetrokken, niet zo zeer om in een financieringsbehoefte te voorzien, maar om deze met een kleine rentewinst uit te zetten bij commerciële bedrijven. Vele honderden miljoenen guldens waren hiermee gemoeid. Dit alles was gebaseerd op het inmiddels beruchte treasury-besluit van Gedeputeerde Staten van 24 oktober 1995 dat volgens het Rapport-Van Dijk uitmunte door beknoptheid en ondoorgrondelijkheid: Als onderdeel van de treasury werd gebruik gemaakt van risicoloze intensiveringsinstrumenten op de geldmarkt. Dat het aantrekken en uitzetten van middelen om rentewinst te creëren onder dit besluit valt, valt af te leiden uit de bijbehorende ambtelijke notitie. In de visie van die notitie levert deze vorm van bankieren alleen maar voordelen op; ze is immers 'risicoloos, winstgevend voor alle betrokken partijen, voorziet in een behoefte, doet niemand oneigenlijke concurrentie aan en is ethisch verantwoord'. Veel kan hier over gezegd worden, maar vast staat dat er in ieder geval wel risico's mee zijn gemoeid. Het rentevoordeel wordt immers gerealiseerd, doordat de provincie debiteuren-risico's accepteert die de treasury van een niet-financieel bedrijf nu juist tracht te vermijden. Er is dus veel voor de stelling te zeggen dat het aangaan van deze risico's niet in het belang van de gemeente of provincie is en mogelijk zelfs in strijd is met de wet en regelgeving voor lagere overheden.

Overigens laat het Rapport-Van Dijk zien dat er ook in de praktische uitwerking van het beleid het nodige mis is gegaan. Regelmatig werden leningen vertrekt aan minder goede debiteuren, waarbij het rendement lang niet altijd in overeenstemming was met het risico. Er was geen bewaking van de debiteuren-risico's, terwijl evenmin voldoende inzicht in de leningenportefeuille aanwezig was.

Tekenend is de constatering in het Rapport-Van Dijk dat een team van accountants enkele weken nodig had om een voorlopige inventarisatie van de leningen te maken. Gegeven de doelstellingen van de provinciale treasury was het gebruik van een software-pakket dat dagelijks inzicht in de financiële posities kon geven toch wel een vereiste.

EEN VERANTWOORD TREASURY-BELEID

Resteert de vraag wat een treasury van een lagere overheid die opgezet is als *cost centre* of *service centre* dan eigenlijk wel zou moeten kunnen doen. In een antwoord als 'alles wat nodig is om de bestaande financiële posities die voortvloeien uit de normale gang van zaken verantwoord en dus zonder onnodige risico's te kunnen managen', zal iedereen zich nog wel kunnen vinden. De uitwerking ligt echter minder voor de hand dan de recente publiciteit rond de kwestie Zuid-Holland doet vermoeden. Een voorbeeld moge dit verduidelijken.

Stel dat een gemeente over zes maanden een lening met een looptijd van vijf jaar moet aantrekken in verband met de bouw van een stadskantoor. Het budget voor het stadskantoor ligt vast in de gemeentebegroting en het meerjarenbeleid. Voorlopig niets doen en over zes maanden tegen het dan geldende rente tarief een vijfjaarslening opnemen is de eenvoudigste opmars. Of dit het meest verstandig is, is maar de vraag. Immers, zou de rente gaan stijgen, dan zou de gemeente zonder meer met een budgetoverschrijding te maken krijgen. Dit risico had voorkomen kunnen worden door de rentelasten in een vroegtijdig stadium te fixeren. Dit kan op verschillende manieren. Zo kan de benodigde lening enkele maanden eerder worden aangetrokken om de verkregen middelen tijdelijk rentedragend uit te zetten, totdat deze daadwerkelijk benodigd zijn.⁴

Een andere oplossing kan gevonden worden door met een bank overeen te komen om een toekomstig renteniveau te fixeren. Blijkt de werkelijke markrente over zes maanden hoger te zijn, dan ontvangt de gemeente een compensatie, waarmee de financieringslasten van een dan op te nemen lening kunnen worden beperkt. De keerzijde is dat de gemeente bij een lagere rente een compensatie moet geven. Per saldo komen de financieringslasten dus altijd op het oorspronkelijke niveau uit,

zelfs in het geval dat de lening bij een andere financiële instelling wordt opgenomen. Blijkt op het laatst dat de bouw van het stadskantoor op de lange baan wordt geschoven, dan is er niets aan de hand. De gemeente kan dan zonder enig probleem afzien van het opnemen van een lening, met dien verstande dat de compensatie voor een veranderende marktrente wel verrekend wordt. De overeenkomst met betrekking tot de rentefixatie en de lening staan dus volledig los van elkaar, reden waarom een dergelijk rente-instrument ook wel een 'derivaat' of 'afgeleid instrument' wordt genoemd.⁵

In al deze constructies komt het er op neer dat het renterisico met betrekking tot het stadskantoor wordt afgedekt. Met speculatie heeft het dus niets van doen. Het feit dat de rente ook kan dalen, waarvan men dan niet kan profiteren, doet daar niets aan af. Het niet-indekken van het renterisico, omdat men niet zeker is of de rentemarkt zich inderdaad ongunstig zal ontwikkelen, is vergelijkbaar met het afzien van het sluiten van een verzekering, omdat het maar de vraag is of er geclaimd zal worden. Een goed gebruik van deze rentemanagement-technieken kan zonder meer de nodige voordelen opleveren die vooral gezien moeten worden in de beperking van risico's.

ONVERANTWOORDE RISICO'S

Geheel anders wordt dit alles, wanneer de treasury gelden zou aantrekken om deze voor korte perioden uit te zetten, in de hoop deze bij een gunstige ontwikkeling van de financiële markten later opnieuw uit te zetten tegen een hogere rente om zo een stukje rentewinst te realiseren. Dan komt het *profit centre* weer om de hoek kijken en is er wel degelijk sprake van ongewenste speculatie. Ook al zouden de middelen bij de minister van Financiën zelf worden uitgezet, dan nog steeds is er het risico van een lage rentestand op het moment dat deze herbelegd zouden moeten worden. Ook een verkeerd gebruik van derivaten kan de gemeente of provincie met onverantwoorde risico's opzadelen. Zo kan een zogenaamde rente-optie gekocht worden om een renterisico te begrenzen, terwijl de verkoop van hetzelfde instrument tegelijkertijd zeer grote risico's kan creëren. In het laatste geval kan een stijgende rente immers leiden tot het moeten betalen van aanzienlijke bedragen aan de koper van deze optie.

HET TREASURY-STATUUT

De conclusie van dit alles is duidelijk. Er is alle reden om de treasury van een lagere overheid op risicomijdende wijze op te zetten, waarbij speculatieve transacties niet dienen voor te komen. De treasury moet echter wel degelijk de mogelijkheid blijven behouden om daadwerkelijk tot een adequaat financieel management te komen. Zo moet een risicomijdend gebruik van (derivate) financiële instrumenten in principe niet volledig uitgesloten te worden, zij het dat dit uiteraard binnen bepaalde randvoorwaarden dient te geschieden.⁶ Wel dient er rekening mee te worden gehouden dat de mogelijkheden en onmogelijkheden van een treasury om verantwoord te kunnen inspelen op de financiële markten bepaald wordt door tal van factoren zoals de kwaliteit van de liquiditeits- en financieringsprognoses, de administratieve organisatie en de aanwezige expertise en kennis. Kortom, er is meer dan genoeg werk voor de gemeente of provincietreasurer. Bankieren in de werkelijke zin van het woord, namelijk het als bedrijf aantrekken en uitzetten van gelden enkel en alleen om een positief renteresultaat te realiseren, is echter een stap te ver. Als hij of zij daarin geïnteresseerd is, ligt een loopbaan in de bancaire sector zelf meer voor de hand.

Bij dit alles is het van essentieel belang dat de belangrijkste randvoorwaarden voor het treasury-beleid en de treasury-organisatie worden vastgelegd in een statuut, waarbij er tevens alles aan gedaan wordt om de hele administratieve organisatie rond de treasury op orde te krijgen. Alleen dan kunnen de risico's in de hand gehouden worden. Interessant in dit kader is de derivatencirculaire van de staatssecretaris van Financiën uit 1995. De circulaire is weliswaar geschreven als aanbevolen (niet-verbindende) richtlijn voor het gebruik van derivaten bij de lagere overheid, maar veel aanbevelingen zijn toepasbaar op de treasury-functie in zijn algemeenheid. Zo wordt sterk de nadruk gelegd op de noodzaak van functiescheiding, goede financieringsplanning en risicotransparantie en -beperking voor marktrisico's en tegenpartijrisico's. Het lijkt erop dat een goed treasury-statuuut, mede gebaseerd op de gedachten achter deze circulaire, in de toekomst veel problemen kan voorkomen.

In het bedrijfsleven wordt steeds meer het belang ingezien van betrokkenheid van de ondernemingsleiding

bij het treasury-beleid. Sinds treasury-schandalen bij Volkswagen, Proctor and Gamble, Barings en andere bedrijven de wereldpers haalden, is de tijd voorbij, waarin de financieel directeur het beleid volledig uit handen kan geven en kan overlaten aan de treasurer. Dichterbij huis moeten problemen in Deventer en bij enkele woningbouwcorporaties het belang van goed toezicht hebben duidelijk gemaakt. Het is dan ook terecht dat de derivatencirculaire expliciet stelt dat het overall-beleid moet worden vastgesteld door het hoogst verantwoordelijke bestuursorgaan. En zo zijn wij toch weer terug bij de politiek. Het valt te hopen dat de komende herziening van de Wet Financiering Lagere Overheden en het concrete treasury-beleid in de afzonderlijke provincies en gemeenten de komende tijd de aandacht krijgt die ze verdient. De voornemens zijn ongetwijfeld goed, maar de geschiedenis leert dat het risico niet denkbeeldig is dat na enige tijd het treasury-beleid geleidelijk steeds meer overgelaten zal worden aan de technisch specialisten. Zeker voor het treasury-beleid geldt: Besturen op enige afstand kan (soms) goed zijn, maar er zijn grenzen.

NOTEN

1. De in dit artikel gebruikte gegevens met betrekking tot de Zuid-Hollandse bankiers-affaire zijn voor een belangrijk deel ontleend aan het rapport Onafhankelijke Onderzoekscommissie Zuid-Holland ('Rapport-Van Dijk').
2. Over de organisatie van de treasury zijn talrijke publicaties verschenen. Zie bijvoorbeeld Van den Boom (1992), Reaburn (1994) en Van der Nat (1995).
3. Vaak wordt een onderscheid gemaakt tussen een *cost centre*, waarin alle financiële risico's direct afgedekt moeten worden, een *service centre*, waarin de treasury een zekere vrijheid heeft om risico's al dan niet af te dekken, doch zeker geen nieuwe risico's mag aangaan en een *profit centre*, waarin binnen zekere randvoorwaarden ook het laatste is toegestaan. De meeste treasury-afdelingen van niet-financiële bedrijven zijn als *service centre* te beschouwen, terwijl die van banken doorgaans als *profit centre* worden opgezet.
4. De geschetste constructie wordt wel 'de Wychense constructie' genoemd, naar de gemeente die claimt deze als eerste te hebben gebruikt.
5. In dit artikel is een informele beschrijving van het concept-derivaat gegeven. In werkelijkheid bestaan echter tal van specifieke rente-instrumenten, waarmee het risico beperkt kan worden.
6. In bijvoorbeeld Van der Nat (1996) wordt nader ingegaan op het gebruik van derivaten door lagere overheden.

GEBRUIKTE LITERATUUR

L.P.E.M. van den Boom en J.L. Hoestra, 'Rolpatronen in de treasury', *Tijdschrift Financieel Management*, maart/april 1992, pp.2-15.

M. van der Nat, 'Derivaten richtlijn voor gemeenten en bedrijven', in: *Controllers Magazine*, maart/april 1995, pp.12-15.

M. van der Nat, 'De treasurer als in-house bankier', Dossier over onderneming, in: *Financiën en recht*, 1995, nr 20, pp.61-64.

M. van der Nat, 'Rentemanagement, wet FILO en derivatencirculaire', in: J. Brouwer c.s. (red.), *Actualiteiten in accountancy 96/97* (VERA Studiereeks), Samsom Bedrijfsinformatie, Alphen aan den Rijn, 1996.

Onafhankelijke Onderzoekscommissie Geldleningen Zuid-Holland (C.P. van Dijk, M.W.M. Vos-van Gortel en Th. Quené), *Een doorboorde buidel, het leningenbeleid van de provincie Zuid-Holland*, Provinciale Uitgeverij, 's Gravenhage, 1999.

R. Raeburn, D. Bennett en N. Morgan, *Organising and controlling your treasury*, Financial Times/Pitman Publishing, London.

Staatssecretaris van Financiën, Circulaire aan provincies, waterschappen, gemeenten, politieregio's en gemeenschappelijke regelingen dd. 15 februari 1995/BGW 94/48-M, 'Gebruik van derivaten in treasury beleid openbare lichamen', *De Staatscourant*, 16 februari 1995.

Prof.dr. M. van der Nat is hoogleraar treasury-management aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Voorts is hij afdelingsdirecteur van ABN AMRO Treasury-Management Consultants. Dit artikel is geschreven op strikt persoonlijke titel.

KORT DOOR DE EUROPESE BOCHT

BESPREKING VAN A.H.J.W. VAN SCHIJNDEL, HET EUROPESE WIEL

EDWIN VAN DE HAAR



Voor boeken van de hand van VVD'ers moet men de laatste maanden in de buitenlandhoek van de partij zijn. Na Dake's *Si Vis Pacem*, een boek over het Nederlandse defensiebeleid op de lange termijn, is het nu Anton van Schijndel, lid van de partijcommissie-Buitenlandse Zaken, die een reeks eerder gepubliceerde artikelen over Nederland en Europa bundelt. Dat hij publiceert is prijzenswaardig, omdat hij schrijft naast een betrekking als advocaat en dus een relatieve buitenstaander is (althans op het merendeel van de door hem behandelde onderwerpen). Hij krijgt relatief veel ruimte op de Nederlandse opiniepagina's, ongetwijfeld ook omdat hij een afwijkend standpunt verkondigt. Van Schijndel is namelijk kritisch over de Europese integratie.

Van Schijndel concentreert zich in de bundel op vier gebieden: Nederland in het Europese krachtenveld, de gemeenschappelijke markt, de kwestie-Srebrenica (onder het kopje Vrede en Veiligheid in Europa) en de Economische en Monetaire Unie (EMU). Voorts zijn een inleiding, een nawoord, enige postscripta en een stuk over de rechten van de mens¹ opgenomen. De meerderheid van de artikelen is al eerder gepubliceerd in *NRC Handelsblad*, *Het Parool*, *Financial Times*, *Internationale Spectator*, *European Journal of Liberaal Reveil*. Door de grote hoeveelheid onderwerpen die in 22 korte hoofdstukken over ongeveer 130 bladzijden de revue passeert, is het moeilijk om op alle punten die worden aangeroerd in te gaan. In deze bespreking worden allereerst enige onderliggende gedachten behandeld zoals de hoge verwachtingen die worden opgeroepen in de inleiding. Voorts is er aandacht voor het theoretisch kader, de wijze van argumentatie en wordt er afgesloten met enkele specifiek-inhoudelijke opmerkingen.

J.L. Heldring schrijft in het voorwoord dat zelfs de meest fervente 'Europeaan' deze bundel zou moeten lezen, als hij tenminste democraat is. Deze laatste toevoeging slaat op het gebrek aan debat over de Europese integratie in Nederland. Zonder publiek discours immers geen democratie. Heldring beschouwt de bundel als een impuls voor het debat, omdat de Europese integratie 'op redelijke en onemotionele wijze onder de loep wordt genomen'. Sterker nog, de lezer wordt een tegengif beloofd tegen de - volgens Heldring en Van Schijndel - ridicule Nederlandse verwarring tussen feit en norm. Hiermee wordt bedoeld dat 'Nederlanders' (de precieze groep wordt in het boek niet gespecificeerd) zich per definitie naïef opstellen in de Europese en internationale betrekkingen. Blijmoedig verkwanselen zij hun nationale belangen, in Europees verband met name aan geslepen Franse onderhandelaars.

Van Schijndel belooft de lezer feit en norm in zijn werk te scheiden. De opgenomen artikelen zijn prikkelend en stemmen in sommige gevallen tot nadenken. Maar door te pretenderen norm van feit te onderscheiden wordt de lat duidelijk te hoog gelegd. De auteur is niet consequent in zijn zelf opgelegde missie. Zo wordt bijvoorbeeld stelling genomen tegen personen die de EU als iets anders zien dan een instrument in de handen van de lidstaten. De Europese Unie wordt door de auteur beschouwd als een internationale organisatie die dat ook zal blijven (mijn cursivering, EH). Hiermee toont Van Schijndel zich echter ook zo'n 'Nederlander' die feit en norm verwart. Volgens de schrijver is één van de traditionele staatstaken het handhaven van de waarde van de nationale munt. De invoering van de EMU - waar Van Schijndel dan ook tegenstander van is - ondermijnt de

staat op fundamentele wijze. Dus moet worden betwist of de EU 'slechts' een internationale organisatie is.

De auteur bekent zich tot het neorealistische denken van Kenneth Waltz. Dit is een moderne variant van één van de drie dominante stromingen uit de leer der internationale betrekkingen. Een bekende indeling van Martin Wight introduceert drie benaderingen van de internationale politiek. Naast rationalisme (of Grotiaans perspectief) en idealisme (of Kantiaans perspectief) is het realisme een theorie die zich baseert op het gedachtegoed van Hobbes en Machiavelli. Kortweg wordt in deze optiek internationale politiek beschouwd als de uitkomst van een systeem van relaties tussen staten die zonder bovengeschikte macht tot elkaar staan. De staat is de belangrijkste analyse-eenheid in de wereldpolitiek. De gebeurtenissen in de wereld worden bepaald door een voortdurend veranderende machtsbalans tussen voornamelijk grote mogendheden. Economische betrekkingen zijn ondergeschikt. De staat is altijd op versterking van haar relatieve machtspositie uit en gebruikt alle middelen die haar daartoe ter beschikking staan zoals - wisselende - coalitievorming, diplomatie en uiteindelijk ook oorlog.

De keuze voor het neorealisme is op zich respectabel. Het gaat echter te ver om te claimen dat door een neorealistische bril ineens feit van norm kan worden onderscheiden. Deze keuze wordt bepaald door subjectieve voorkeuren. Het blijft een hulpmiddel, een sjabloon, waarmee men de werkelijkheid begrijpelijk tracht te maken. Het lijkt een uiting van hovaardij om hoger, objectief inzicht te claimen. Daarbij doet Van Schijndel ook geen moeite om 'de feiten' los van zijn eigen neorealistische 'inzichten' te presenteren.

In de bundel worden bijvoorbeeld voorstanders van 'het dominante Europa-denken' bij de aanhangers van idealisme ingedeeld. Het ideaal van nooit-meer-oorlog-in-Europa wordt in de ogen van de auteur ingegeven door een zeer discutabel geloof in de onafwendbare gang der geschiedenis richting Europese eenwording. De auteur doet hier een morele uitspraak, zonder veel nuance. Iedere Euro-enthousiast wordt ten onrechte over één kam geschoren.

Zo zijn er meer voorbeelden te geven van een te sterke preoccupatie met het neorealisme. Van Schijndel

bedient zich mijns inziens vaker van 'kort door de bocht-argumentatie'. In hoofdzaak poneert hij, in plaats van te argumenteren. In de praktijk doet hij precies wat hij zo verafschuwt ten opzichte van degenen tegen wie hij ageert: Hij is niet kritisch over zijn ingenomen positie, noch over de wijze waarop hij argumenteert. Op grond van een selectie van één of twee, soms willekeurige, argumenten gaat hij in de aanval. Dat is weliswaar legitiem, maar het debat over de Europese integratie wordt er niet mee vooruit geholpen, terwijl dat wel het doel van de bundel is.

Een vast onderdeel van discussies over Europa betreft de uiteindelijke staatsvorm van de Europese constructie. Volgens Van Schijndel kan van Europese staatsvorming in het geheel geen sprake zijn. 'De lidstaten blijven de enige spelers die er toe doen, zij heffen zichzelf niet op en als ledenorganisatie mist de Unie reële politieke substantie. Haar functie is een beperkt aantal gemeenschappelijke aangelegenheden te regelen, niets meer, niets minder.' Sterker nog: 'De politieke beginselen voor de inrichting van de nationale staat zijn op dit instrument niet of althans niet onverkort van toepassing'. Nuances over staatsvormen (gecentraliseerde staat, federatie, statenbond, allerlei tussenvormen) zijn hem vreemd. De staat is voor hem een duurzame natiestaat. De ontwikkeling van een collectieve Europese identiteit en bovenstatelijke, democratische loyaliteit is volgens de schrijver uitgesloten.

Kenmerkend voor de bundel is het *zero sum* denken: Meer macht voor de EU gaat onherroepelijk ten koste van de nationale staten en vice-versa. Een positieve som (of in management-taal: Een win-win situatie) is in zijn ogen niet mogelijk. Daarbij projecteert Van Schijndel alles wat slecht is in de politiek in het algemeen onverkort op de EU. Hij toont weinig besef voor het feit dat de door hem gesignaleerde problemen zich ook op nationaal niveau voordoen. Van een liberaal zou je bijvoorbeeld mogen verwachten dat hij ziet dat ook de nationale staat zich moet beperken tot een (klein) aantal gemeenschappelijke taken of dat wetgeving op nationaal niveau net als in de EU het resultaat is van bestaande krachtsverhoudingen en dat kaderwetgeving soms onwerkbaar en krakemikkig is. Dat zijn geen exclusief Europese problemen, maar algemene politieke problemen.

Voorts toont Van Schijndel een diep wantrouwen ten opzichte van Europese en nationale ambtenaren, lobbyisten en Europarlementariërs. Zo stelt hij zonder onderbouwing dat de ervaringen rond de implementatie van de Verdragen van Maastricht en Schengen geleerd hebben dat er onder andere sprake was van een 'geheim ambtenarenbestuur'. Daarbij zijn ambtenaren uit op ondermijning van (nationale) parlementaire controle en heeft de invloed van belangengroeperingen klaarblijkelijk niets met het uitoefenen van democratische rechten te maken.

Zoals valt te verwachten uit het voorgaande is Van Schijndel een warm voorstander van het 'nationaal belang-denken' zoals Bolkestein dat sinds 1995 in de VVD heeft vormgegeven. Hij is voor verlaging van de Nederlandse EU-afdrachten en vraagt zich af of het EU-budget voor structuurbeleid veel resultaat boekt. 'Heeft 35 jaar steun aan Zuid-Italië tot versterking van de economische structuur aldaar geleid?' Een ander liberaal punt is zijn kritiek op het landbouwbeleid.

Op economisch terrein is de auteur een onvervalste pleitbezorger van vrijhandel. Hij heeft geen hoge pet op van de rol van de Europese Commissie in mededingingszaken en dientengevolge pleit hij voor de instelling van een onafhankelijke Europese mededingingsautoriteit. WTO-regels dienen afdwingbaar te zijn bij het Europese Hof. Dat is een interessant punt. In het algemeen is Van Schijndel op zijn best - zeker vanuit liberaal oogpunt - als hij schrijft over juridische (handels)kwesaties, mededinging en protectionisme.

Minder geslaagd zijn de artikelen over de buitenlandse politiek. Zo stelt hij bijvoorbeeld: 'Vanaf de stichting van de Duitse Bondsrepubliek is tussen Nederland en Duitsland sprake geweest van voortreffelijke betrekkingen'. Dat is veel te eenvoudig en ten dele onjuist. Zoals Friso Wielenga in zijn recente boek *Van Vijand tot Bondgenoot, Nederland en Duitsland na 1945* duidelijk maakt, was er sprake van een zeer complexe bilaterale verhouding. Verschillende Duitslandbeelden waren door elkaar heen van toepassing. De normalisatie van economische en veiligheidspolitieke betrekkingen, onder invloed van de Koude Oorlog, werd gecombineerd met moeizame politieke en psychologische relaties.

Van Schijndel is een tegenstander van de ontwikkeling van een Europese defensiepolitiek. Er gaat niets boven de NATO. Om ervoor te zorgen dat de onevenwichtige verdeling van de lasten tussen de Amerikanen en de Europeanen de onderlinge verhouding niet te veel belast, pleit Van Schijndel voor de instelling van een Atlantische vrijhandelszone. Door sterkere economische betrekkingen worden in deze optiek handelspolitieke verschillen, die de verhoudingen danig kunnen verstoren, gepacificeerd en dat heeft tevens een positief effect op de Atlantische veiligheidsrelatie. Het is evenwel de vraag of deze gedachtengang past binnen het neorealisme.

De hoofdstukken over de Nederlandse rol bij de val van Srebrenica zijn niet erg origineel. Door de stellige toonzetting heeft dit deel van de bundel een hoog 'wijsheid-achteraf gehalte'. Van Schijndel hamert in dit gedeelte consequent op het laakbaar gedrag van de Nederlandse politiek die haar verantwoordelijkheid lijkt te willen ontlopen in deze kwestie.

Het deel over de EMU beslaat liefst acht van de 22 hoofdstukken. Veel herhalingen zijn hiervan het gevolg, wat de leesbaarheid niet ten goede komt. Van Schijndel is fervent tegenstander van de EMU. Terecht wijst hij er op dat het debat hierover in Nederland erg laat op gang is gekomen. In zijn afwijzing van de EMU gebruikt de auteur uit de internationale discussie bekende argumenten.

De EMU is institutioneel niet goed ingericht, zodat landen die een excessief tekort op hun begroting handhaven nauwelijks kunnen worden aangepakt. De politiek, gericht op de externe waarde van de Euro gaat in de ogen van Van Schijndel problemen opleveren, omdat de Raad van ministers in bepaalde situaties hierop te veel politieke invloed zou kunnen uitoefenen. Het EMU-gebied kent geen homogene economische structuur en is dientengevolge geen 'optimaal valutagebied'. Het debat over de voor- en nadelen van de EMU duurt naar verwachting nog lang voort. Ongeacht de uitkomst heeft de auteur zijn positie in ieder geval helder uiteengezet, zowel in de krant als in de vakbladen. Uiteindelijk echter, zo citeert Van Schijndel oud-Nederlandse Bank directeur A. Szasz, is de EMU een politiek project. De auteur ziet echter ook weinig politieke voordelen van de EMU. Hij stelt dat Duitsland voor het opgeven van de harde

D-mark meer integratie op andere gebieden, zoals justitie en binnenlandse zaken, blijft eisen. Dat vindt de auteur een slechte zaak voor Nederland. Niet zozeer omdat hij uitsluit dat samenwerking op deze terreinen nuttig kan zijn, maar omdat hiermee de Europese onderhandelingsruimte, het aantal onderwerpen, waarover moet worden besloten, wordt uitgebreid. Zijn stelling is dat er hierdoor meer *package deals* worden gesloten en daarbij trekt het kleine Nederland aan het kortste eind.

Overigens is het merkwaardig dat Van Schijndel niet uitsluit dat integratie op het gebied van binnenlandse zaken en justitie voordelen kan hebben. Het gaat hier om een fundamentele taak van de nationale staat, waarvan overheveling hem, net als de invoering van de Euro en het instellen van een Europese Veiligheids- en Defensie Identiteit, tegen de neorealistische borst zou moeten stuiten.

Volgens de achterflap is de bundel bedoeld voor wetenschappers, beleidsmakers en geïnteresseerde burgers, om zich in kort bestek in de Europese integratie te verdiepen. Maar dat lijkt te veel gevraagd. Voor de eerste twee doelgroepen is er niet genoeg nieuws onder de zon. Voor de burger is de bundel waarschijnlijk te specialistisch. Op zich is dat jammer, want het is een goede zaak als Neder-

landse liberalen zich in het publieke debat blijven mengen. Vooral op het gebied van de Europese integratie, een potentiële bron voor onenigheid binnen de VVD. Van Schijndel heeft ontegenzeggelijk lef getoond door zich in EMU-debat te mengen. Dat verdient lof, maar al bij al is het boek als bundel geen aanrader. Sommige artikelen in *Het Europese Wiel* prikkelen, doch een gedegen uitwerking van de argumenten wordt vaak node gemist.

NOTEN

I. Onder de titel 'Mensenrechten, Democratie en Euroburgerschap' opgenomen in de bundel *De rechten van de mens. Liberale Beschouwingen* (Geschrift 88 van de Teldersstichting).

A.H.J.W. van Schijndel, *Het Europese Wiel, Opstellen over Nederland en Europa*, Van Gorcum, Assen, 1999, 134 blz., met een voorwoord van J.L. Heldring.

Drs. E.R. van de Haar MSc is werkzaam bij het ministerie van Economische Zaken. Hij studeerde politicologie aan de Universiteit van Leiden en internationale betrekkingen aan de London School of Economics. Hij schreef dit artikel op strikt persoonlijke titel.

HET PRESIDENTSCHAP VAN REAGAN HEROVERWOGEN

BESPREKING VAN DINESH D'SOUZA, RONALD REAGAN

MICHIEL VISSER



Ten tijde van Ron Reagan's afstuderen met magere zesjes aan het toch nauwelijks veeleisende Eureka College vroeg de Decaan hem op twijfelende toon of Reagan nu beter af was dan vier jaar eerder (zoals Reagan jaren later zei tegen een groep studenten: 'Het grootste voordeel van het presidentschap is dat je je eigen cijferlijst tot staatsgeheim kan uitroepen'). Reagan stelde dezelfde vraag in 1980 toen hij het Amerikaanse volk vroeg te oordelen over het presidentschap van Jimmy Carter: 'Are you any better off today than four years ago'?

De Amerikanen vonden van niet. Jimmy Carter, enthousiast binnengehaald om een einde te maken aan het cynisme dat ontstond tijdens het presidentschap van Richard Nixon, leed een zware en vernederende verkiezingsnederlaag. Bij de beëdiging van Ronald Wilson Reagan in 1981 als de veertigste president van de Verenigde Staten stond zijn land er slecht voor. Er heerste een crisissfeer. De zogeheten 'malaise-index' - opgesteld door inflatie en werkloosheid bij elkaar op te tellen - stond reuzenhoog. Speculaties over 'het einde van Amerika' waren populair onder economen.

Tijdens acht jaar Reagan liep de inflatie terug van 13% naar 4%, raakte de arbeidsmarkt overspannen door de creatie van miljoenen nieuwe banen, maakte de Verenigde Staten de langste boom van de eeuw door en was het zelfvertrouwen van de Amerikanen als vanouds. Bovendien behoorde aan het einde van Reagans presidentschap de dreiging van communistische expansie tot het verleden, waren met de Russen ontwapeningsverdragen getekend en stonden de val

van de communistische regimes in Oost-Europa en de ontmanteling van de Sovjetunie zelf voor de deur. Na twee termijnen Reagan waren zowel Amerika als de wereld een stuk beter af.

Toch bespreekt de *intelligentsia* Reagan nog altijd hoofdzakelijk spottend, zowel in de Verenigde Staten als elders. Algemeen wordt aangenomen dat Reagan een domme, oppervlakkige acteur was met een bovengemiddelde portie geluk, wiens economische politiek bovendien op een sociale ramp uitliep. Het afgelopen decennium hebben revisionistische historici hard gewerkt om Reagans resultaten verder onder het tapijt te vegen. Dinesh D'Souza opent met zijn boek *Ronald Reagan. How an Ordinary Man Became an Extraordinary Leader* een frontale aanval op het revisionisme.¹ Deze jonge Amerikaanse schrijver werkte in 1987-1988 in Reagans Witte Huis en schreef eerder spraakmakende boeken over de excessen van *affirmative action* en *political correctness*.² Zijn vlot geschreven boek moet worden gerekend tot verplichte kost voor begrip van zowel de Reagan-jaren als van het met Reagan geassocieerde 'neo-liberalisme'.

Een schoolvoorbeeld van de revisionistische kritiek op Reagan is het veelgebruikte geschiedenishandboek *A People and A Nation*.³ Het schetst Reagans Amerika als een asociaal land. *Reagonomics* zou hebben bestaan uit onverantwoorde belastingverlagingen die de Amerikaanse overheidsschuld deden exploderen, de rijken rijker maakten en de armen nog verder de goot induwden. Reagan verwaarloosde de bescherming van het milieu uit kostenoverwegingen, wentelde zijn

begrotingsproblemen vooral af op zwarten en immigranten en sloopte Amerika's sociale voorzieningen, terwijl de defensieuitgaven naar absurde hoogte gallopeerden. Uiteraard valt in dit licht Reagans herverkiezing in 1984 moeilijk te verklaren - uitdager Walter Mondale won alleen in zijn thuisstaat Minnesota, terwijl in alle andere staten Reagan met overweldigende meerderheden werd herkozen. Maar de revisionisten doen deze overwinning af als het product van Reagans onmiskenbare telegenieke gaven. De ex-acteur en radiopresentator Reagan, *the Great Communicator*, zou het volk een rad voor de ogen hebben gedraaid, met zijn gladde presentatie de kaalslag van de welvaartstaat verhullend.

Dit standaardbeeld van Reagan suggereert verder dat de president, oud en uitgeblust, zo niet dementierend, tijdens zijn tweede termijn zijn eigen regering niet meer in de hand had. In deze visie toonden het Iran-contra schandaal en de stijgende ongelijkheid en polarisatie in de Amerikaanse samenleving de werkelijke aard van het Reagan-effect. Reagan zou volgens zijn tegenstanders bovendien niets te maken hebben gehad met de val van het communisme. Hij had 'geen ervaring met buitenlands beleid en geen kennis over internationale onderwerpen, geschiedenis of geografie.'⁴ Hij hing het naïeve geloof aan dat de Sovjetunie een duivels rijk was en zou slechts door de intense publieke reactie tegen zijn agressieve confrontatiepolitiek zijn gedwongen tot ontwapeningsgesprekken met de Russen. De verbetering in de Amerikaans-Russische verhoudingen aan het eind van de jaren tachtig was dan ook niet zozeer het resultaat van Reagans beslissingen, maar zou moeten worden toegeschreven aan de nieuwe verlichte generatie Sovjet-leiders onder aanvoering van de jonge Gorbatsjov.

Feitelijk deugt van dit - helaas - vertrouwde beeld niets. In zijn geslaagde poging om tot een juistere beoordeling van Reagan te komen, legt D'Souza allereerst uit wat er dan wel is gebeurd onder Reagans leiding, ten tweede onderzoekt hij waarom Reagans periode zo eenstemmig verkeerd wordt beoordeeld en ten derde speculeert hij over wat de vijandigheid ten opzichte van Reagan zegt over de moderne maatstaven voor leiderschap.

Reagan had weinig belangstelling voor de details van het regeren. Het ging hem om de grote lijnen. In scherp contrast met presidenten als Nixon en Clinton was Reagan niet op de hoogte van de inhoud van de honderden besluiten die genomen moesten worden. Hij was anders. Aanhangers en vrienden zeiden dat ze, soms na decennia met hem te hebben samengewerkt, geen flauw idee hadden wie hij werkelijk was. Zijn persoonlijkheid bleef verborgen in een rookgordijn van glimlachen en grappen. Zijn adviseurs hadden meer macht dan onder andere presidenten, maar het enigma Reagan bereikte ondertussen wel al zijn doelen. Met geluk had dit niets te maken - het was het resultaat van planning. Reagans gebrek aan interesse voor details deed er niets aan af dat hij alle beslissingen over de hoofdlijnen zelfstandig nam.

Hij begon met de economie. Op zijn eerste dag in het Witte Huis verbood hij prijscontroles voor olie en gas, de dag erna schafte hij de *Council on Wage and Price Stability* af - een orgaan dat door prijsplafonds de energiecrisis had versterkt in plaats van deze te bestrijden. Aldus maakte Reagan met twee pennestreken een einde aan de energiecrisis die onder Carter nog onoplosbaar had geleken. Binnen zes maanden kreeg Reagan het door Democraten gecontroleerde Congres zover om de grootste belastingverlaging uit de Amerikaanse geschiedenis goed te keuren. Terwijl monetaristen, *supply siders* en neo-Keynesianen binnen en buiten het Witte Huis ruzieden over de gewenste economische koers, ging Reagan zijn eigen weg. Omdat volgens de *supply siders* een te hoge marginale belastingdruk economische activiteit ontmoedigde, combineerde hij royale belastingverlagingen met een strakke monetaire politiek - de wens van de monetaristen die de inflatie weten aan een te hoge geldhoeveelheid. In de visie van de Keynesianen was dit onzinnig. In hun ogen stond Reagan tegelijkertijd op het gaspedaal (door de belastingen te verlagen) en de rem (door de geldhoeveelheid in te dammen). Maar de Keynesianen hadden weinig recht van spreken, aangezien de combinatie van inflatie en recessie ('stagflatie') die de jaren onder Carter hadden gekenmerkt in hun model *onmogelijk* was. Er viel vrijwel geen econoom te vinden die het eens

was met Reagan. Maar de president lapte die wijsheden aan zijn laars: 'Als een econoom ziet dat iets werkt in de praktijk, vraagt hij zich meteen af of het ook in theorie zou opgaan.'

Reagans belastinghervorming van 1981 bestond uit een verlaging van de belastingdruk met maar liefst 25%, waarbij het toptarief van 70% naar 50% daalde (het zou later nog meer naar beneden gaan). Maar belastingverlagingen moeten betaald worden. Voor een deel financieren grote belastingverlagingen zichzelf, zoals de 'Laffer-curve' ons leert. Als een belastingverlaging bedrijvigheid stimuleert, groeit de economie immers en daarmee nemen de belastinginkomsten voor de overheid toe. Dit 'inverdien-effect' was echter onvoldoende, want Reagan wilde niet alleen de belastingen verlagen, maar ook de defensie-uitgaven verhoogen.

Reagan wist dat de uitgaven voor defensie als percentage van de overheidsbestedingen waren gevallen van meer dan 50 procent aan het begin van de jaren zestig tot minder dan 25 procent aan het eind van de jaren zeventig. Hij was bang dat Amerika de militaire wedloop van de Russen begon te verliezen. Voor hem was de Koude Oorlog niet minder echt dan een 'normale' oorlog. Reagan vreesde voor de gevolgen van een Amerikaanse nederlaag en meende dat ten koste van alles gewonnen moest worden. Hij wilde daarom zoveel mogelijk investeren in het leger. De enige manier om de combinatie van defensie-investeringen en belastingverlagingen te verenigen met evenwicht in de begroting bestond in terugdringing van de welvaartsstaat. Hoewel Reagan dit heeft geprobeerd en ook om andere redenen voorstond en hoewel critici hem van afbraak van sociale zekerheid hebben beschuldigd, maakte de Democratische controle over het Congres gedurende Reagans Presidentschap een reductie van sociale uitgaven onmogelijk - het gapende begrotingstekort was het onvermijdelijke gevolg.

De cijfers spreken boekdelen: Reagans economische politiek, hoewel theoretisch blijkbaar riskant, werkte in de praktijk. De defensie-uitgaven stegen van \$187 miljard per jaar in 1980 naar \$286 miljard per jaar in 1989. Vanaf 1983 begon de Reagan-boom: De economie groeide met gemiddeld 3,5%. Het gemiddel-

de inkomen per hoofd steeg in 1981-1989 met ruim 15%, terwijl het in de jaren zeventig licht was gedaald. Reagans Amerika kende 5 miljoen nieuwe bedrijven en meer dan 20 miljoen nieuwe banen. De werkloosheid was daarmee gehalveerd, terwijl inflatie als probleem min of meer verdween. De rente daalde van 21% in 1981 tot minder dan 10%. Het percentage armen, dat in de jaren zeventig was gestegen, daalde eveneens, terwijl het gemiddelde inkomen van de laagste sociaal-economisch groep in reële termen tijdens Reagans presidentschap licht steeg. Hoewel de hoogste inkomensgroepen het proportioneel beter deden dan de armen, werd dit gecompenseerd door verschuivingen in de belastingstructuur. Armen en de lagere middenklasse betaalden relatief minder belasting, de rijken meer. Betaalde de rijkste 1% van de Amerikanen in 1981 18% van alle belasting, aan het eind van Reagans periode hoestte zij 28% van de belastingopbrengsten op. Tegelijkertijd gaven Amerikanen nooit zo veel aan charitatieve instellingen als onder Reagan: In totaal een stijging van maar liefst 57% naar meer dan \$100 miljard per jaar in 1989 - oftewel 42% meer dan de stijging van het inkomen in dezelfde periode. De reputatie van de jaren tachtig als het tijdperk van de hebzucht kan daarom onmogelijk op cijfers worden gebaseerd.

Deze ongekenkende economische expansie werd vergezeld door een scherpe toename van de schuld. Toen Reagan aantrad in 1981 bedroeg de staatsschuld \$50 miljard, bij zijn aftreden was dit gestegen tot ongeveer \$2 biljoen dollar. Maar voor een goed begrip van de relatieve grootte van deze schuld is het belangrijk te bedenken dat dit slechts ongeveer een kwart van het Amerikaanse BNP omvatte. Ter vergelijking: In Nederland bedroeg de staatsschuld destijds rond de 80% van het BNP. Daar kwam bij dat de Amerikanen in tegenstelling tot Japan en de meeste Europese landen de hele staatssector meenamen in de begroting, inclusief kosten voor kapitaalinvesteringen in bijvoorbeeld gebouwen of schepen. De waarde van die kapitaalgoederen stond niet op de creditzijde van de Amerikaanse begroting. De operationele tekorten van de Amerikaanse overheid - wat wij normaliter onder tekorten verstaan - waren daardoor jaarlijks zeker \$50 miljard lager dan het officiële cijfer.⁵

Alle doemverhalen over de gevolgen van de schuld kwamen dan ook niet uit. De overheidstekorten veroorzaakten geen inflatie, noch een stijging van de rente: Beide daalden juist. Omdat de Amerikaanse economie zo groot was, leende de staatsschuld zich voor gegoochel met cijfers. Economen wisten te vertellen dat het tekort \$15.000 per gezin was en dagelijks toenam met het BNP van Nicaragua. Dat klonk allemaal erg indrukwekkend, maar relatief uitgedrukt viel het erg mee. In 1983 - na de hevige recessie van 1982 - bedroeg het begrotingstekort 6,3% van het BNP. Dit daalde tot ongeveer 3% in 1987-1989, hetzelfde percentage als toen Reagan aantrad. Reagans Amerika voldeed in 1989 dus aan de Maastricht-normen die in de EU inmiddels tot standaard voor fiscale correctheid zijn verheven. Het is illustratief te bedenken dat het eerste kabinet-Lubbers werkte met begrotingstekorten van meer dan 10%. Als de sterk gestegen kostenpost defensie van Reagans uitgaven zou worden afgetrokken, blijft van het tekort zelfs helemaal niets over. Toen de Koude Oorlog mede door Reagans defensieuitgaven in een Amerikaanse overwinning was geëindigd, konden de defensie-uitgaven weer omlaag en op termijn sloeg het tekort om in het huidige overschot (volgens Links is dit laatste te danken aan de belastingverhogingen van Bush en Clinton. Dit is alleen in die zin waar dat de belastingverhogingen noodzakelijk waren om de Amerikaanse welvaartstaat onverminderd in stand te houden).

Sindsdien is uit alles Reagans gelijk blijven blijken. Bij zijn aantreden beloofde hij een eind te maken aan de economische malaise - zijn economische politiek luidde de langste *boom* van de eeuw in en legde de fundamenten voor de huidige ongekende welvaart. Hij beloofde de belastingen te verlagen - en bereikte de hoogste belastingverlaging uit de Amerikaanse geschiedenis. Hij beloofde de defensie-uitgaven te verhogen om de Koude Oorlog te winnen - hij verhoogde de uitgaven en de VS won de Koude Oorlog. Bij al zijn plannen zeiden de 'deskundigen' dat wat Reagan probeerde niet kon. Maar op de basis van Reagans economische politiek is zelfs het begrotingstekort inmiddels omgeslagen in een aanzienlijk overschot. Naar de maatstaven van zijn critici deed Reagan acht jaar het onmogelijke.

Zou hij echt alleen maar geluk hebben gehad? Wederom is het dan vreemd dat Reagans vice-president George Bush in 1988 zonder al te veel moeite een 'derde termijn' voor Reagans ideeën realiseerde.

Het verhaal van de vernietiging van de Sovjetunie is nog schrijnender dan Reagans hervorming van de Amerikaanse economie. Zelfs sociaal-democraten zijn tegenwoordig voor belastingverlagingen en uitgavenbeperktingen. Maar dat Reagan de Koude Oorlog heeft gewonnen, daar willen maar weinigen aan. De 'duiven' van destijds zagen zowel de Sovjetunie als Amerika zonder onderscheid als expansionistische, agressieve supermachten. Volgens Heidegger bestond er metafysisch weinig verschil tussen Moskou en Washington.⁶ Het grote probleem was niet om te bepalen welk systeem nu moreel juister was (veel intellectuelen koester(d)en sympathie voor de rationalistische claims van het communisme), maar hoe om te gaan met het levensgrote probleem van de kernwapens. Aangezien de Sovjetunie nu eenmaal bestond en niets erop wees dat atoomwapens zouden verdwijnen, werd *détente* als noodzakelijk beschouwd om een nucleair Armageddon te voorkomen. Het laatste wat de duiven wilden was een nieuwe wedloop of belligerente taal: De communisten zouden eens *kwaad* kunnen worden. Reagan geloofde niet in dit 'realisme.' Volgens hem hadden landen geen ruzie, omdat ze wapens bezaten, maar wapens, omdat ze ruzie maakten.

Bovendien had Reagan de morele overtuiging dat het communisme een kwaad systeem was dat vroeg of laat vanzelf zou instorten. Daarentegen meende het Amerikaans *foreign policy establishment* dat het uitstekend ging met de Sovjetunie - de *scholars* hadden zelfs in 1988 nog niet door dat het Oostblok op breken stond. Tegenwoordig echter melden dezelfde intellectuelen - net als Reagan twintig jaar eerder - dat de Sovjetunie structurele en onoplosbare weeffouten had die een instorting onvermijdelijk maakten. Toch ontkent iemand als Strobe Talbott, Sovjet-deskundige, vertaler van Russische literatuur en studievriend van Bill Clinton, thans Amerikaans onderminister van Buitenlandse Zaken, nog steeds elke rol van Reagan in het versnellen van de rot: 'Het Sovjet-systeem is ten onder

gegaan door gebreken en problemen van fundamentele aard, niet door welke actie van buitenaf dan ook.' Talbott verbindt hieraan de *non sequitur* dat de dreiging van de Sovjetunie de veertig jaar voorafgaand aan 1989 structureel is overschat. 'De duiven in het grote debat van de afgelopen veertig jaar hadden al die tijd gelijk.' Deze visie getuigt van een adembenemende arrogantie. Henry Kissinger zag het scherper en riep Reagans overwinning in de Koude Oorlog terecht uit tot 'de grootste diplomatieke prestatie van de moderne tijd.'

In de periode tussen het aftreden van Nixon en het aantreden van Reagan hadden de communisten tien landen in hun blok gebracht, sinds Reagan aantrad kwam daar geen land meer bij. Integendeel: De veel uitgelachen invasie van Grenada in 1983 bracht voor het eerst een communistisch land weer terug in het Westerse kamp. Reagans harde taal in zijn eerste termijn, maar vooral zijn defensie-uitgaven en het *Strategic Defense Initiative* (SDI), door de critici honend *Star Wars* gedoopt, brachten de Sovjet-leiders ondertussen tot de conclusie dat ze de strijd aan het verliezen waren. De gebrekkige Sovjet-economie werd tot kraken *geforceerd* door Reagans militaire opbouw.

SDI was het perfecte symbool van Reagans leiderschap. De technologie om SDI te maken bestond niet; Reagans politieke tegenstanders veroordeelden SDI in krachtige termen; zijn adviseurs, inclusief de minister van Buitenlandse Zaken, keurden SDI om strategische redenen af. Maar Reagan zette door, kreeg SDI door het Congres, begon in het systeem te investeren en overtuigde de Russen ervan dat SDI zou kunnen werken. Recent geopende archieven hebben duidelijk gemaakt dat Reagans SDI-voorstellen de Russen naar de onderhandelingstafel dwongen. De paniek in het Politbureau was groot. Zonder Reagans agressieve herbewapeningspolitiek had Michail Gorbatsjov vermoedelijk nooit een kans gekregen de Sovjetunie te hervormen. Zonder Reagan had de merkwaardige implosie van het communistische wereldrijk zich nooit zo onschuldig voltrokken. Het Westen won de Koude Oorlog zonder dat er één schot werd gelost. Ronald Reagan is daarvoor meer dan wie ook verantwoordelijk geweest. Om deze reden voert een groep Polen nu campagne om Reagan te eren door een prominent

plein in Warschau naar hem te vernoemen.

Hoe komt het dan toch dat Reagans rol tot vandaag de dag systematisch wordt onderschat en dat zijn prestaties worden gekleineerd? D'Souza suggereert dat het probleem ligt in de vervreemding van de Westerse intellectuele elite van het volk en van de werkelijkheid. Reagan voldeed niet aan de intellectuele definitie van een leider. Volgens D'Souza ligt het probleem bij die definitie, niet bij Ronald Reagan.

Reagan was inderdaad anders dan veel moderne politici. Hij wist wat hij wilde, had geen opiniepeilingen nodig om te begrijpen wat het volk van hem verlangde en hij had de moed te doen wat hij nodig achtte. Belangrijker is nog dat Reagan een optimist was die geen boodschap had aan het modieuze cultuurpessimisme van zijn intellectuele tegenstanders. De filosoof Leo Strauss merkte in het pre-Reagan tijdperk op dat het Westen in een crisis verkeerde, omdat het zijn geloof in zichzelf was kwijtgeraakt.⁷ Reagan wist dan niet op elk moment precies waar Iran lag of hoe zijn minister van Huisvesting heette, maar hij begreep wel dat het Westen moreel superieur was aan de Sovjetunie - iets waar veel intellectuelen de nodige twijfel over hadden. Ronald Reagan bleef in de *American Dream* geloven en won mede daardoor het belangrijkste ideologische conflict van de eeuw.

Reagan zelf was niet bezorgd om zijn reputatie. Het was voor hem genoeg te weten dat hij de Amerikaanse economie had hervormd en de communisten verslagen. Maar voor ons is het van levensbelang Reagans erfenis te begrijpen en de Ronald Reagans in ons midden te respecteren in plaats van uit te lachen. In belangrijke mate dankzij Reagan en diens denkbeelden heeft de wereld het kapitalisme omarmd en heeft het Westen de Koude Oorlog gewonnen - op het nippertje. Nu we de vruchten plukken van vrede en vrije markt en het conflict met het socialisme al weer bijna is vergeten, zouden we er goed aan doen onze oorspronkelijke Ronald Reagan te eren.

NOTEN

1. Kiron S. Skinner beweert echter dat zelfs D'Souza Reagan tekort doet. Zie diens artikel 'Reagan's Plan',

- The National Interest* 56 (1999), pp.136-142.
2. Dinesh D'Souza, *Illiberal education: The politics of race and sex on campus* (New York 1991) en *The end of racism: Principles for a multiracial society* (New York 1995).
 3. Mary Beth Norton et al., *A people and a nation. A history of the United States*. Brief fourth edition (Boston 1996), pp.641-661.
 4. Norton, op.cit., p.473.
 5. Zoals toegelicht door Reagans voormalige minister van Financiën Donald Regan in diens memoires *For the record. From Wall Street to Washington* (New York 1988), pp.428-472.
 6. 'Russland und Amerika sind beide, metaphysisch gesehen, dasselbe: Dieselbe trostlose Raserei der entfesselten Technik und der bodemlosen Organisation des Normalmenschen', Martin Heidegger, *Einführung in die Metaphysik* (Tübingen 1943), p.28.
 7. Leo Strauss, *The city and man* (Chicago 1964), pp.1-12.
- Dinesh D'Souza, *Ronald Reagan. How an Ordinary Man became an Extraordinary Leader*, The Free Press, New York, 1997.
- M. Visser studeert rechten en geschiedenis aan de Universiteit van Leiden en is oud-hoofredacteur van *Driemaster*.

VERKEERSETHIEK: EEN NIEUWE LOOT AAN DE WETENSCHAPSBOOM

BESPREKING VAN DE ANWB-BUNDEL VERKEERSETHIEK

CONNIE AARSBERGEN



Dit jaar verscheen bij de ANWB de bundel *Verkeersethiek*. Voor degenen die tot nu toe de enigszins abstracte discussie over normen en waarden gevolgd hebben, is er nu een lezenswaardig boekje verschenen over een handelingsterrein, waar de meeste mensen dagelijks mee te maken hebben, namelijk het verkeer. Vreemd genoeg is over verkeersethiek tot nog toe nauwelijks nagedacht. De ANWB vult deze leemte nu op. Gedurende haar verkeersagressieprojecten is zij geconfronteerd met met de grenzen van de technische, psychologische en sociologische benaderingen. Met verkeersdrempels, bloembakken en controle is veel mogelijk, maar verkeersdeelnemers moeten zich ook verkeersveilig willen gedragen en zelf verantwoordelijkheid willen nemen. Zodra het niet meer om causaal gedetermineerd gedrag gaat, maar om intentioneel handelen, verlaten we het terrein van de psychologie en sociologie en betreden we het domein van de ethiek. De ANWB heeft een aantal ethici en filosofen uitgenodigd om een essay te schrijven over verkeersethiek, waarop deskundigen konden reageren.

Ethica Heleen Dupuis benadert de verkeersethiek vanuit het 'Niet-schaden-principe' en benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van de verkeersdeelnemer. Dat verkeersdeelnemers de ander niet mogen schaden, lijkt op het eerste gezicht een open deur. De meeste autorijders hebben volgens Dupuis niet de intentie de ander te schaden te berokkenen, maar door te hard te rijden of op de bumper van de voorganger te kleven, doen zij dit indirect toch. Bij een ongeluk zijn ze dan ook volledig verantwoordelijk. Er is dus een inconsistentie tussen goede

bedoelingen enerzijds en gevaarlijk rijgedrag anderzijds.

Het valt haar verder op dat, wanneer er over verkeersongelukken geschreven wordt, vaak de indruk wordt gewekt alsof deze ons als een lot overkomen, terwijl ongelukken meestal het gevolg zijn van onverantwoordelijke daden. Er vallen jaarlijks circa 1200 verkeersdoden en er zijn jaarlijks ca. 20.000 ziekenhuisopnamen en 100.000 behandelingen op de afdelingen voor spoedeisende hulp. Dupuis pleit voor verregaande preventieve maatregelen zoals een psychologische test naast de rijvaardigheidstest om zo potentiële agressieve persoonlijkheden van de weg te houden. Ook pleit zij voor strengere repressieve maatregelen; veel mensen zullen hun rijgedrag aanpassen vanwege mogelijke straf.

De recent overleden ethicus Alex Huibers gaat uit van het Kantiaanse Universaliseerbaarheidsprincipe. In de context van verkeersethiek komt dit principe erop neer dat wanneer iemand bijvoorbeeld op het punt staat door het rode licht te fietsen, hij zich af dient te vragen wat er zou gebeuren, indien iedereen dit zou doen. Wanneer hij de conclusie trekt dat het een chaos op de weg zou worden, dan mag hij voor zichzelf geen uitzonderingspositie maken. Het valt Huibers, net als de makers van het TV-programma *Blik op de weg* op dat veel mensen er een dubbele maatstaf op nahouden. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat in het verkeer de deelnemers zich vrij anoniem voortbewegen, waardoor het 'sociale feedback-mechanisme' niet goed functioneert.

Ook gaat Huibers ervan uit dat er een morele ontwikkeling nodig is om in staat te zijn het eigen gedrag te

toetsen vanuit het perspectief van een ander. Hij hanteert het 'morele groeimodel' van Kohlberg dat spreekt van drie niveau's van morele evolutie. Op het eerste, preconventionele niveau houdt iemand zich aan de normen, omdat er sancties dreigen. Op het tweede, conventionele niveau houdt iemand zich aan de normen om bij de sociale omgeving te horen. De eerste twee stadia van morele groei zijn voor de verkeerssituatie onvoldoende. Het is onmogelijk overal te controleren en sociale controle valt in het anonieme verkeer meestal weg. Het is daarom belangrijk dat verkeersdeelnemers zich verder ontwikkelen naar het derde, postconventionele niveau, waarin de mens vanuit het perspectief van anderen naar het eigen gedrag leert te kijken.

Volgens theoloog en communicatiedeskundige Anne van der Meiden kunnen waarden vooral worden aangeleerd door eerst de gevolgen van verkeerd handelen expliciet te maken. Betrokkenen leren zo beter te kijken en te verwerken, wat ze hebben gezien. Verder wijst hij erop dat normen en waarden zich altijd in een bepaald levensdomein afspeelen. In het verkeer gelden weer andere regels dan thuis, op school of op het werk. Een goede communicatie- en educatiestrategie houdt daar rekening mee. Van der Meiden gaat in zijn essay ook uitgebreid in op de maatschappelijke ontwikkelingen achter de normvervaging op de weg, waarvan hij individualisme en hedonisme als voorbeelden noemt.

De wegbeheerders Perey en Motshagen gaan in hun essay dieper in op het agressieve gedrag in het verkeer. Zij stuiten op het probleem dat verkeersagressie weliswaar verwerpelijk is, maar dat een zekere mate van assertiviteit evenzeer van levensbelang is. Onderwijsdeskundige Lauk Woltring ziet verschillende leerdoelen voor naar agressie neigende jongens en vaak naar overbezorgdheid neigende meisjes. De deskundigen vinden het jammer dat verkeerseducatie in het voortgezet onderwijs geen vaste of slechts een geringe plaats heeft. Jongeren tussen de 12 en 18 jaar zijn er nog letterlijk en figuurlijk te bereiken. Verkeersdeskundige Sam Schouten wijst op de behoefte bij veel ANWB-leden aan nieuwe communicatievormen in het anonieme verkeer zoals bijvoorbeeld een gebarentaal om zich te kunnen excuseren. Een 'ritsproef' bij Rotter-

dam laat zien dat automobilisten, nu zij weten hoe zij zich tijdens het invoegen moeten gedragen, zich veel prettiger voelen.

De cultuurfilosofen Hans Achterhuis en Peter Peters leggen in hun betoog over verkeersethiek de nadruk op het denken vanuit onze technocratische wereld. Het valt de filosofen op dat de mens in zijn gedrag sterk beïnvloed wordt door de techniek. Er is sprake van een drie-eenheid van mens, voertuig en weg. De mens als handelend persoon kan niet los worden gezien van het technische systeem. Snelle motoren en sportwagens op brede, uitnodigende wegen maken van keurige huisvaders agressieve snelheidsduivels. Techniek kan ons gedrag ook in positieve zin beïnvloeden. Er kunnen snelheidsbegrenzers en -aanpassers of anti-bumperkleefsystemen worden aangebracht. Ook kan met behulp van de techniek de infrastructuur zodanig worden geconstrueerd dat de verkeersdeelnemer zich kalm en rustig voortbeweegt. Het rijplezier en de bewegingsvrijheid worden dankzij deze snuffjes wel flink verminderd.

In de bundel worden meer preventieve en repressieve maatregelen genoemd die met elkaar gemeen hebben dat ze flink ingrijpen in een aantal diepere en 'heilige' waarden in onze samenleving, namelijk (hedonistisch) genieten, vrijheid, autonomie en privacy. Het ethische dilemma tussen (collectieve) verkeersveiligheid en (individuele) vrijheid en privacy is in de bundel wel aangestipt, maar is verder nog niet doordacht. Dit lijkt dan ook een schone taak voor politici die dit dilemma zouden kunnen toetsen vanuit de beginselen van hun partij. Heleen Dupuis maakt in ieder geval een duidelijke keuze voor meer verantwoordelijkheid en daarmee voor wat minder vrijheid. Welke keuze zou u maken ?

H. Achterhuis, H. Dupuis e.a., *Verkeersethiek. Vijf opstellen over normen en waarden in het verkeer, vier reacties op de opstellen*, ANWB-uitgeverij, Den Haag, 1999. Het boekje kan bij de ANWB in Den Haag worden besteld.

Drs. C. Aarsbergen is theoloog, gespecialiseerd in ethiek en godsdienstfilosofie.