

24 UUR VRIJ

KLAAS GROENVELD



Eigenlijk is die actie van de kerken en de vakbeweging tegen de 24-uurseconomie grote onzin. Wat is er immers tegen om de keuzevrijheid bij tijdbesteding te vergroten? Niemand wordt daarbij gedwongen om tegen zijn of haar zin op bepaalde tijden te gaan werken. De 24-uurseconomie biedt meer mogelijkheden om tot een optimaal gebruik van de ons beschikbare tijd te komen. Niet allemaal meer 's ochtends vroeg en aan het eind van de middag in de file. Geen overvolle supermarkten op zaterdag. Niet in de rij voor de pretparken op zondag. Geen file naar het strand van Scheveningen, omdat we niet meer allemaal tegelijkertijd van de zon hoeven te genieten.

Door een doelmatiger en aan individuele voorkeur aangepast gebruik van de tijd is er ook een doelmatiger gebruik van onze ruimte, van onze infrastructuur en van ons fysieke kapitaal mogelijk. Die doelmatigheid vergroot onze welvaart waardoor we desgewenst minder lang hoeven te werken om hetzelfde te verdienen. Het is dus een misverstand te denken dat de 24-uurseconomie leidt tot een langere werkweek in uren. Het omgekeerde is meer waarschijnlijk. Dit is ook de trend die zich aftekent: we werken steeds korter. Er is meer tijd voor het gezinsleven, voor bezinning en kerkbezoek, voor sport en recreatie, et cetera.

Vaak wordt door de tegenstanders van meer keuzevrijheid op dit gebied verwezen naar de Amerikaanse samenleving waar steeds langer en harder wordt gewerkt. Sociale ontwrichting zou het gevolg zijn. Deze verwijzing is niet op haar plaats omdat zoals gezegd de flexibilisering van de werktijden in Nederland juist gepaard gaat met meer vrije tijd en dus met meer mogelijkheden voor sociale ontmoetingen. Betekent een meer aan individuele wensen aangepast gebruik van tijd en ruimte dan niet dat er minder, door de instituties bepaalde, collectieve rustpauzes zijn? Ongetwijfeld, maar dat verhindert niemand om, indien gewenst, samen met anderen dergelijke gezamenlijke momenten te organiseren.

Verder is het natuurlijk niet zo dat indien de meerderheid of een minderheid van de bevolking verkiest om op de nu gebruikelijke uren en dagen te werken, de 24-uurseconomie dat per definitie onmogelijk zal maken. Maar de honorering van deze wens hoeft toch niet te betekenen dat een ieder zich moet conformeren aan de traditionele tijdruimtelijke spreiding van activiteiten?

Ontstaan er door de toename van de verschillen in werktijden geen coördinatieproblemen op de werkvloer? Dit werd ook gevreesd bij de introductie van het deeltijdwerk als eerste stap naar de 24-uurseconomie. Geconstateerd moet worden dat de problemen zwaar werden overschat en dat de groei van het aantal deeltijdbanen heeft geleid tot een gelijkmatigere spreiding van arbeidstaken en zorgtaken over mannen en vrouwen. Als nu bijvoorbeeld de winkeltijden verder worden verruimd, wordt de combinatie van arbeid en zorg nog gemakkelijker.

Het coördinatieprobleem bij flexibilisering van de arbeidsmarkt is voorts gemakkelijker oplosbaar door de toepassing van geavanceerde telematica. De bereikbaarheid van mensen ook bij onregelmatige werktijden wordt sterk vergroot door de toepassing van nieuwe communicatietechnieken (de fax, e-mail, modems, ISDN, mobile phone, et cetera). Niet alleen een doelmatiger gebruik van de tijd wordt hierdoor mogelijk, ook kan de keuzevrijheid met betrekking tot de werkplek sterk toenemen. Verschuivingen in de samenstelling van ons nationale product (meer diensten, meer kennisproducten en minder industrie en landbouw) gecombineerd met Informatie- en Communicatie Technologie (ICT) leiden waarschijnlijk tot decentralisatie en deconcentratie van werk. In de toekomst zal men zo meer en meer het werk thuis kunnen doen. Dat geldt dan voor alle gezinsleden (ook het onderwijs voor de jongere gezinsleden kan dan worden gedeconcentreerd) waardoor de contacten tussen de gezinsleden veel frequenter en intensiever kunnen zijn dan nu gebruikelijk is.

Zo gezien biedt de toekomst gunstige perspectieven die gerealiseerd kunnen worden indien mensen niet bang zijn voor meer vrijheid die meer mogelijkheden biedt om het leven naar eigen smaak vorm te geven. Het zijn met name conservatieven die vanwege hun angst voor meer vrijheid, voor meer eigen verantwoordelijkheid en een groter beroep op creativiteit, proberen nieuwe ontwikkelingen tegen te houden, omdat de toekomst er anders gaat uitzien dan het vertrouwde verleden. Liberalen daarentegen zijn optimistischer en geloven in beginsel in maatschappelijke vooruitgang bij toenemende keuzevrijheid. Dit is zo indien de veranderingsprocessen spontaan en betrekkelijk geleidelijk verlopen. De ontwikkeling in de richting van een 24-uurseconomie heeft een dergelijk verloop en het is dan ook onverstandig om in paniek op de rem te gaan staan.

Het verzamelen van handtekeningen van angstige mensen die de onzekerheid willen reduceren door de vrijheid van anderen te beteugelen, is als het zwemmen tegen een sterke onomkeerbare stroom en heeft dan ook weinig zin. Het valt niet goed in te zien waarom een verruiming van de mogelijkheden om winkels open te houden zou moeten leiden tot sociale ontwrichting. In een land als Frankrijk bijvoorbeeld gaat het langer en op zondag open zijn van winkels geenszins gepaard met een erosie van maatschappelijke verbanden. Ook staat het mij niet bij dat aldaar ooit de dominante katholieke kerk zich heeft verzet tegen negotie op zondag. Waarom overigens moet de contemplatie per se op zondag plaatsvinden? Hebben wij niet ook op andere dagen behoefte aan overdenking van bijvoorbeeld de zin van ons bestaan? Hoe dit

ook zij, laat het aan een ieder over zelf te bepalen wanneer het schikt en wordt gewenst.

In verband met deze kwestie kan men overigens de vraag stellen of organisaties als kerkgenootschappen zich met discussies zoals deze moeten bemoeien. In de eerste plaats zou ik willen zeggen dat kerkgenootschappen dat zelf maar moeten uitmaken. Organisaties en individuen zijn vrij om te oordelen, discussies uit te lokken et cetera. Vanzelfsprekend hebben kerken het recht zich hiermee bezig te houden. Maar hebben kerkgenootschappen ook de plicht om zich met allerlei maatschappelijke kwesties te bemoeien? Bestaat er zo gezegd een publieke verantwoordelijkheid? Het is mijn opvatting dat het ter voorkoming van de erosie van het maatschappelijk weefsel (ook wel aangeduid als de 'civil society') gewenst is dat mensen en hun organisaties zich niet afzijdig opstellen, maar deelnemen aan het publieke debat en aan deze *civil society*. Deze participatie is wenselijk omdat een samenleving aan stabiliteit wint indien de ruimte tussen individu en staat wordt gevuld door maatschappelijke verbanden. In die zin valt het toe te juichen dat de kerk meespreekt in het continue gesprek over de wijze waarop de samenleving moet worden vormgegeven. De inhoud van deze column is louter bedoeld om te argumenteren dat de bijdrage van de kerk aan het gesprek over de 24-uurseconomie mij niet overtuigt. De 24-uurseconomie geeft ons in feite 24 uur vrij om te kiezen wat te doen. Zet dus maar geen handtekening!

Dr. K. Groenveld is directeur van de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting.

EEN BEETJE GELIJK BLIJFT ONGELIJK

HENK KROL



In het vorige nummer van *Liberaal Reveil* liet Patrick van Schie weten het burgerlijk huwelijk een overbodige noviteit te vinden. Voorts betreurde hij dat het kabinet homoseksuele paren de mogelijkheid bood een kind te adopteren, omdat het belang van een kind het niet zou verdragen dat er met de leefverbanden waarin het opgroeit, wordt geëxperimenteerd. Dat Van Schie met deze opvatting niet een liberale *communis opinio* heeft verwoord, blijkt uit een reactie van Henk Krol. De hoofdredacteur van *De GAY Krant* meent dat tegenstanders van openstelling van het burgerlijk huwelijk zich laten leiden door emoties.

EEN LIBERALE VISIE

De Tweede Kamer wil in meerderheid het burgerlijk huwelijk openstellen voor homoseksuelen. Het kabinet wil daar tenminste nog drie jaar mee wachten. Dat is een slechte zaak. Ik ben het dan ook niet eens met het kabinet en al evenmin met drs. P.G.C. van Schie, wetenschappelijk medewerker van de Teldersstichting, die in het vorige nummer van *Liberaal Reveil* zijn tegenargumenten mocht ventileren. Tijd dus voor een meer liberale visie.

HET BELANG VAN HET KIND

Het blijkt moeilijk om in Nederland nog verstandige hooggeleerde dames en heren te vinden die zich willen blijven verzetten tegen het openstellen van het burgerlijk huwelijk. Vrijwel alle deskundigen zijn, net als ruim 70 % van de totale bevolking en een ruime meerderheid van de Tweede Kamer, voor exact gelijke rechten voor homo- en heteroseksuelen. Terecht, want bij het burgerlijk huwelijk gaat het om een instituut dat door de wetgever is ontdaan van emoties en sacrale elementen. Het huwelijk regelt alleen de burgerlijke betrekkingen.

De commissie-Kortmann heeft een keihard argument opgenomen aan het adres van de tegenstanders die zich nog steeds laten leiden door emotionele argumenten. In hoofdstuk 5, paragraaf 2 staat: wat betreft het argument dat een deel van de bevolking zich na de openstelling niet meer in het huwelijk zou herkennen, geldt dat dit een steeds geringer deel van de bevolking betreft. Deze bevolkingsgroep kan zich blijven herkennen in het kerkelijk huwelijksrecht. Professor Jan van Mourik, een van de weinige dwarsliggers, die in *De Telegraaf* aankondigde dat hij zijn bestaande Nederlandse huwelijk zal laten ontbinden en in Duitsland opnieuw zal trouwen als het burgerlijk huwelijk wordt opengesteld, kan zich de reis van Nijmegen naar Kevelaar besparen.

Het was voor mij als voorzitter van de Stichting De Vrienden van De GAY Krant, die destijds met ondersteuning van enkele wetenschappers, juristen en topambtenaren initiator was van de discussie rond de openstelling van het burgerlijk huwelijk, een voorrecht kennis te nemen van de positieve adviezen van de commissie-Kortmann. De commissie heeft gekozen voor rechtsgelijkheid en voor verbetering van de positie van de vele kinderen die nu nog vallen onder tweederangs regelingen. Het feit dat nadrukkelijk wordt gekozen voor het mogelijk maken van adoptie door homo/lesbische paren, doet recht aan het belang van het kind. Medegezag is niet langer taboe.

Toch is de rechtspositie van kinderen in het geregistreerd partnerschap nog altijd onvoldoende geregeld. Carien Boom (33) en Brigitte Christiaans (34) maakten op 14 februari 1998 in Hilvarenbeek gebruik van het geregistreerd partnerschap. Samen hebben ze drie kinderen, Nicky (10), Robby (8) en Mikey (1½). Een week na deze plechtigheid werd Carien volkomen onverwacht getroffen door een hartstilstand. De overblijvende Brigitte is - ondanks het geregistreerd partnerschap - juridisch

slechts de moeder van Mikey. Volgens de huidige wet kan dit gezin nu bruut uit elkaar worden getrokken. Is dat in het belang van de kinderen?

Het voorbeeld van Carien en Brigitte staat niet op zichzelf. Helaas zijn er veel meer van dit soort gevallen. Het is daarom toe te juichen dat de commissie-Kortmann zich unaniem positief heeft uitgesproken over adoptie. Het oordeel van tegenstanders van deze mogelijkheid, namelijk dat opvoeding van kinderen door een man en een vrouw altijd beter is, is onzinnig. Dit geldt wellicht in de studeerkamer, maar lang niet altijd in de praktijk, zoals helaas regelmatig blijkt uit de vele verhalen in de media over ontspoorde hetero-gezinnen. Stel je voor dat een onderzoek zou worden gehouden waaruit blijkt dat Groningers beter opvoeders zijn dan Limburgers. Dan zou je met een zelfde kracht van argumentatie ervoor kunnen pleiten dat alleen Groningers kinderen mogen adopteren en Limburgers niet (meer). Op zo'n moment zijn we niet ver meer van het punt dat bepaalde partijen kunnen gaan beweren (de hemel verhoede het) dat allochtone kinderen beter door Nederlandse ouders kunnen worden opgevoed. De geschiktheid van individuele ouders is van belang, niet de seksuele voorkeur.

TWEE REGISTRATIEVORMEN

De commissie-Kortmann stelt dat, bij een openstelling van het burgerlijk huwelijk, het geregistreerd partnerschap als wettelijke regeling niet meer nodig is. Daar ben ik het wel mee eens, maar ik heb een beter idee. Bij het formuleren van de Wet geregistreerd partnerschap is geprobeerd zo dicht mogelijk tegen het huwelijk aan te schurken. Daarom zou het bij openstelling van het huwelijk goed zijn de keuze te laten uit twee registratievormen: een zware met alle regelingen (het huidige burgerlijk huwelijk) en een lichtere vorm, zonder regelingen ten aanzien van kinderen en zaken als bijvoorbeeld alimentatie (een ietwat aangepast geregistreerd partnerschap). Deze variant kwam zelfs al voor bij de voorstellen van de voormalige minister van Justitie Hirsch Ballin. Het zou mij niet verbazen wanneer laatstgenoemde registratie zowel bij homo- als heteroseksuelen bijzonder populair zou blijken te zijn.

Met de stellingname van de commissie-Kortmann kan het kwetsende begrip 'homohuwelijk' (zoals het ook

totaal foutief door Van Schie werd gehanteerd) hopelijk binnenkort uit ons vocabulaire worden geschrapt. Het feit dat de commissie verdeeld is, acht ik een juiste afspiegeling van zowel de maatschappij als het parlement. Het ontnemt het CDA zijn argumenten dat de commissie eenzijdig zou zijn samengesteld. Ik ga ervan uit dat de politiek verantwoordelijken het meerderheidsstandpunt zullen volgen, temeer daar de argumenten vóór vooral van juridische aard zijn (bijvoorbeeld verdragsrecht en grondrechten) en de argumenten tegen openstelling van het burgerlijk huwelijk met name op emoties zijn gebaseerd.

Bovendien stelt de minderheid dat zij de argumenten van de voorstanders wel degelijk onderschrijft. 'Deze drie leden hebben alleen net een andere afweging gemaakt', zei professor Kortmann in zijn toelichting. Ik heb voor deze emotionele tegenstanders de volgende opmerking: de weerstand tegen openstelling van het burgerlijk huwelijk komt vaak voort uit het feit dat deze verbintenis sterke associaties oproept met het kerkelijk huwelijk en met de daarmee gepaard gaande gewoontes, rituelen en tradities. Op dit kerkelijk huwelijk heeft de wet echter geen enkele betrekking. Het verdient daarom wellicht aanbeveling het begrip burgerlijk huwelijk zowel voor homo- als heterostellen in wetteksten te vervangen door bijvoorbeeld trouwverbintenis. Daarmee worden kerk en staat op dit terrein nog duidelijker gescheiden.

De peiling bij andere landen toont overduidelijk aan dat men daar minder afwijzend reageert dan hier in het verleden werd beweerd. Bovendien komt die inschatting van buitenlandse ambtenaren, die over het algemeen conservatiever oordelen dan rechters en parlementen die er mee te maken zullen krijgen. Voor zover er bezwaren zijn, wijken deze niet af van de bedenkingen die men heeft bij het geregistreerd partnerschap, een regeling die in januari 1998 voor zowel hetero- als homoparen van kracht werd. Wat dat betreft is er dus geen reden om deze goede zaak tegen houden. Daarnaast is het helder dat de argumenten en voordelen van openstelling van het burgerlijk huwelijk ook in andere landen steeds meer worden aanvaard en dat de nu al bestaande positieve houding alleen maar verder zal worden vergroot. Het feit dat men in België niet op de vragen van de commissie-Kortmann wenste te reageren, mag opmerkelijk worden genoemd. Juist de voorbije maanden werd bij onze zuiderburen (net

als in Frankrijk) over een wettelijke regeling voor homo/lesbische paren in positieve zin gesproken.

HETERO-AUTONOMIE

Ten aanzien van het geregistreerd partnerschap blijkt nu al dat de vele honderden paren die er gebruik van maken, slechts een klein percentage vormen van de totale behoefte. Dat komt vooral omdat er een zo duidelijk advies is uitgebracht (door zowel de commissie als door de meerderheid van de Tweede Kamer) om het bestaande burgerlijk huwelijk open te stellen. De tweederangs regeling die het geregistreerd partnerschap is (ten aanzien van kinderen wordt in deze wet immers niet voldoende geregeld), was al vóór de eerste registratie bij velen uit de gratie.

De commissie-Kortmann adviseert om dit instituut in de huidige vorm na de openstelling van het burgerlijk huwelijk af te schaffen. Mijn suggestie zou zijn de al eerder genoemde lichtere vorm te laten voortbestaan na de openstelling van het burgerlijk huwelijk. Staatssecretaris Elizabeth Schmitz liet bij de overhandiging van het rapport weten dat ze haar collega-bewindslieden zal manen

tot spoed. Op 6 februari volgde eindelijk het kabinetsstandpunt. Dat maakte duidelijk dat het paarse kabinet inderdaad het belang erkent niet alleen van duurzaam verbonden homoparen, maar ook van (adoptief)kinderen die al zo lang juridisch zin achtergesteld. Adoptie van kinderen wil het kabinet (onder voorwaarden toestaan), maar de term burgerlijk huwelijk blijft voorlopig nog een hetero-autonomie. Mallotig, kwetsend en onverstandig.

Terecht drongen vertegenwoordigers van VVD, PvdA en D66 aan op een nadere discussie met het kabinet. Het is verheugend dat politieke partijen dit diep-menselijk onderwerp niet hoeven te gebruiken in platte discussies rondom de verkiezingsstrijd. Nederland mag blij zijn met de wens van kamerleden om dat volgende stapje ook te zetten. Of om te besluiten met een stelling uit het rapport-Kortmann: 'de openstelling vormt de erkenning van het feit dat de samenleving pluriformer is geworden'. Ik durf zelfs te zeggen: volwassener!

De heer H. Krol is hoofdredacteur/voorzitter De stichting De Vrienden van De GAY Krant en voormalig voorlichter van de VVD-Tweede-Kamerfractie.

PRIORITEITEN IN HET ONDERWIJS

LEN F. W. DE KLERK



Op het onderwijsterrein is, zoals meestal, veel beweging gaande. Het paarse kabinet heeft zich ingespannen voor intensivering van het computergebruik op scholen en voor verkleining van de klassen. De reductie van de klassengrootte heeft echter alleen zin als zij substantieel is en gepaard gaat met maatregelen om de kwaliteit van de lessen te verbeteren. Dit zal veel kosten. Als het volgende kabinet niet aanzienlijk meer geld uittrekt dan het huidige kabinet, sorteert klassenverkleining nauwelijks effect. Beter lijkt het dan ook het schaarse geld vooral te investeren in meer computers in het onderwijs en in verbetering van de lerarenopleiding.

Aan de vooravond van de verkiezingen is het goed om de aandacht te vestigen op zaken die tijdens de bijna ten einde lopende regeerperiode gespeeld hebben en die inzet kunnen zijn bij de totstandkoming van een nieuwe regering. Ik beperk me hier tot het terrein van het onderwijs. Hierop is een aantal zaken op de rails gezet waarvan men zich kan afvragen in hoeverre die door een nieuwe regering gecontinueerd zullen worden. Ik noem er slechts twee: de investering in voorsprong (meer computers in de klas) en de verkleining van de klassengrootte.

INVESTEREN IN VOORSPRONG

Investeren in voorsprong is erop gericht om meer computers in de klas te krijgen en om deze te integreren in het onderwijs. Dit beleid is niet nieuw. Sinds het begin van de jaren tachtig is voor enkele miljarden guldens gepoogd de destijds geconstateerde achterstand in het computergebruik in het onderwijs weg te werken. In 1992 werd door de overheid geconcludeerd dat de inhaalslag voltooid was. De scholen waren zelf aan zet voor zover het de verdere implementatie en integratie van informatietechnologie in het onderwijs betrof. Anders gezegd: infor-

matietechnologie was geen apart beleidsthema meer. De overheid zag voor haarzelf alleen nog een voorwaarden-scheppende en sturende rol.

Het huidige kabinet stelde van meet af aan vast dat het beleid gefaald had. Sinds 1996 staat informatie- en communicatietechnologie (ICT) weer op de politieke agenda. Er is intussen een begin gemaakt met een hernieuwd beleid en daarvoor is een bedrag van 178 miljoen beschikbaar gesteld. Met het actieplan 'investeren in voorsprong' is een stap in de goede richting gezet. Maar ofschoon het financiële kader onvoldoende is uitgewerkt, kan nu al worden vastgesteld dat een aanzienlijk groter bedrag gereserveerd zal moeten worden voor de noodzakelijke vervolgstappen. Anders zal het beleid opnieuw falen. In het (ontwerp) verkiezingsprogramma van de VVD, *Investeren in de toekomst*, wordt gepleit voor intensivering van het computergebruik op de scholen.

KLASSENVERKLEINING

Een tweede initiatief dat het huidige kabinet heeft genomen, is de verkleining van de klassen. De fractievoorzitters van de drie regeringspartijen hebben een motie ondertekend die ertoe moet leiden dat de klassengrootte in de onderbouw van de basisschool stapsgewijs wordt gereduceerd. Deze motie werd kamerbreed gesteund. Ook hier is de eerste stap gezet en zal het volgende kabinet de vraag moeten beantwoorden of er nog meer stappen gezet zullen worden.

Het onderwerp 'klassengrootte' is niet nieuw. Het is jarenlang onderwerp geweest van wetenschappelijk onderzoek. Het aardige van dit soort onderzoek is dat het gepubliceerd is volgens richtlijnen die internationaal gelden voor wetenschappelijke publicaties. Het voordeel is dat op deze manier de resultaten van verschillende onderzoeken (uit verschillende landen, met verschillende schooltypen, onderwijsvormen, leerstofgebieden en dergelijke) met elkaar vergeleken kunnen worden. Het is

zelfs mogelijk om zogenaamde meta-analyses uit te voeren. Op grond van dergelijke analyses kan niet ontkend worden dat er een verband bestaat tussen klassengrootheid en leerresultaten.

Maar als men, zoals nu gebeurt is, de gemiddelde klassengrootheid met één of twee leerlingen terugbrengt, dan zal dat geen aantoonbaar effect sorteren. Er is een forse reductie nodig, wil er sprake zijn van een merkbare verbetering van de gemiddelde leerprestaties. Als groepen van 28 leerlingen vergeleken worden met groepen van 18 leerlingen, dan zal in ongeveer 70% van de gevallen de kleine groep beter presteren. Dat betekent dus dat in 30% van de gevallen geen positief effect wordt gesorteerd.

Daarbij komt dat de resultaten geen helder beeld te zien geven over de vraag waarom er verbetering optreedt. Het is niet zo dat bij dit soort vergelijkingen duidelijke effecten gevonden zijn met betrekking tot de aandachtsconcentratie, de motivatie of de ordeproblematiek. Het is dan ook niet duidelijk wat men in het onderwijs precies moet doen om de gewenste kwaliteitsverbetering te realiseren. Een denkbaar effect is dat de leraar in de klas het gevoel heeft dat er aandacht voor de werkdruk is. Als hij of zij daar kracht uit put om gemotiveerd verder te gaan, dan is er inderdaad sprake van een effect, zij het van een tijdelijk effect.

Verkleining van de klassengrootheid alleen is niet voldoende. Er is meer nodig. In het advies van de Onderwijsraad over *Groepsgrootte en kwaliteit* worden in dit verband onder andere genoemd de professionaliteit van leraren om adequaat met kleine groepen en verschillen tussen leerlingen om te gaan, het kunnen beschikken over de juiste onderwijskundige instrumenten zoals onderwijsleermiddelen, een leerlingvolgsysteem, tussendoelen en de huisvesting.

Een belangrijke conclusie die hieruit kan worden getrokken, is dat met de gehele operatie van klassenverkleining en kwaliteitsverbetering veel geld gemoeid is. De reductie van de klassengrootheid van ongeveer 25 naar minder dan 20 (en dat is de orde van grootte waaraan minstens gedacht moet worden) zal meer dan één miljard gulden per jaar kosten en dat is aanzienlijk meer dan de 270 miljoen gulden die het huidige kabinet heeft uitgetrokken voor de eerste stap. Als het hierbij zou blijven,

dan is het een tamelijk loos gebaar geweest. Naast de verkleining van de klassengrootheid is veel geld nodig om de genoemde flankerende maatregelen te treffen.

Wie A zegt, moet ook B zeggen. In het concept-programma van de VVD staat dan ook vermeld: 'De groepsgrootheid in met name de onderbouw van het basisonderwijs moet verder worden verkleind, teneinde leerlingen meer ontwikkelingskansen te bieden.' Ik ben het daar van harte mee eens. Maar het gaat hier om slechts één van de in totaal 23 beleidspunten op het terrein van onderwijs (en cultuur), waarvan een aantal geen, maar andere wel indrukwekkende financiële consequenties hebben. En voor deze beleidspunten geldt dat er beter geen halve maatregelen worden getroffen, omdat deze weinig tot geen effect zullen sorteren. Dat is onder andere het geval met de invoering van ICT en ook voor de verkleining van klassen.

VERSTERKING KENNISINFRASTRUCTUUR

Beide genoemde voorbeelden zijn bepaald niet de enige binnen het departement van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen die prioriteit verdienen, maar die ook heel veel geld kosten. Wat te denken van de lerarenopleiding? Er is niet alleen het probleem van de onaantrekkelijkheid van het beroep, maar ook van de deskundigheid van leraren. Een leraar moet van steeds meer zaken verstand hebben en dat ondermijnt zijn vakmanschap en deskundigheid. Zo vermeldt het VVD-programma *Investeren in de toekomst* dat de intensivering van computers op scholen ook gevolgen heeft voor 'de aan de leraar te stellen eisen'. Dit geldt ook voor verschillende andere vernieuwingen in het onderwijs.

Eerder heb ik al eens gepleit voor vakleerkrachten, ook voor rekenen en taal, in de basisschool. Dit vergt een fundamentele herziening van de lerarenopleiding. Daar zijn we zo langzamerhand ook wel aan toe en ook dat kost veel geld. In het VVD-programma staat terecht dat eerst gewerkt moet worden aan de verbetering van de kwaliteit van de onderwijsgeevenden en vervolgens aan het daaraan aanpassen van arbeidsvoorwaarden.

Behalve in de lerarenopleiding investeert de overheid al jaren lang te weinig in het wetenschappelijk onderzoek zoals dat aan universiteiten plaatsvindt. *Investeren in de toekomst* houdt in dat aan versterking van de kennisin-

frastructuur wordt gewerkt. Het wetenschappelijk onderzoek is van hoge doelmatigheid en kwaliteit, maar de investering blijft ver achter bij de Europese norm. Gelijktelling vergt eveneens miljarden.

KLARE WIJN

Wat is de conclusie? Er is op het terrein van het onderwijs veel te doen. Voor een aantal zaken, die in dit artikel aan de orde zijn geweest, is gesteld dat ze veel geld kosten. Stelt men de doelen neerwaarts bij dan zal een situatie ontstaan die het best omschreven kan worden als 'pappen en nat houden'. Maar dat is niet wat bedoeld wordt met *investeren in de toekomst*. Alles tegelijk kan niet. Er zullen keuzen gemaakt moeten worden. Zetten we meer dan een miljard gulden in op klassenverkleining? Of op ICT? Of 'gaan we voor' de vernieuwing van de lerarenopleiding? Verschillende doelen tegelijkertijd kan ook, maar dan moet er waarschijnlijk op een ander beleidsterrein bezuinigd worden. Hoe dan ook, er zal klare wijn geschonken moeten worden, maar of die rood van kleur moet blijven, dat is een andere kwestie.

De onderwijsportefeuille wordt al geruime tijd niet beheerd door de VVD. Het wordt de hoogste tijd dat hierin verandering komt. Toen we in coalitieverband medeverantwoordelijk waren voor het onderwijs, hebben we getoond in staat te zijn krachtig en innovatief, op de toekomst gericht beleid te voeren. Dat de onderwijsportefeuille de komende jaren een lastige zal zijn, staat voor mij vast. Maar de VVD is een partij die er niet voor terugschrikt om keuzen te maken (in plaats van het bij leuzen te laten). Zij beschikt bovendien over mensen die het belang van het onderwijs voor de toekomst goed weten in te schatten en die in staat zijn om de juiste afwegingen te maken. Als ik hen zou mogen adviseren, dan zou ik zeggen: investeer niet in verkleining van de klassengrootte, maar wel in meer computers in het onderwijs. In aansluiting hierop verdient ook de lerarenopleiding een hoge prioriteit.

Prof.dr. L.F.W. de Klerk is rector magnificus van de Katholieke Universiteit Brabant.

VAN GEOPOLITIEK NAAR GEOECONOMIE: EEN PARADIGMAWISSELING

HANS H. J. LABOHM



De internationale betrekkingen zullen steeds minder gedomineerd worden door een streven naar controle over grondgebied met politieke en militaire middelen. Er is sprake van een verschuiving van geopolitiek naar geoeconomie, die zich kenmerkt door de vreedzame rivaliteit waar liberalen eeuwen geleden al voor hebben gepleit. De economisering van de internationale betrekkingen betekent overigens niet dat de rol van traditionele diplomaten binnenkort is uitgespeeld.

SPRINGLEVEND MARXISME

Een paradigma is het fundamentele referentiekader dat in een bepaalde wetenschappelijke discipline wordt toegepast. Het is een soort gemeenschappelijke erfenis waarvan onderzoekers gebruik maken om problemen te analyseren. Een voorbeeld daarvan is - of nauwkeuriger: was het marxisme, dat pretendeerde een alomvattend kader te bieden voor de verklaring van de meest uiteenlopende en complexe politieke, sociale en economische kwesties. Met de ineenstorting van het communisme lijkt ook het marxisme op de schroothoop van de geschiedenis te zijn terechtgekomen ... of misschien toch niet.

Het is ongetwijfeld waar dat het communisme als de concrete belichaming van het marxisme niet in staat bleek de samenleving de beloofde welvaart te brengen. Maar, paradoxaal, blijken bepaalde elementen van de marxistische gedachtegang nog springlevend. Een van deze elementen is dat de economische 'onderbouw' uiteindelijk de 'bovenbouw' van internationale politieke, sociale, economische en zelfs juridische relaties bepaalt. De ironie van de geschiedenis wil dat dit tot de belangrijkste geloofsartikelen behoort van de vaste

bezoekers van internationale *seminars* zoals die in Davos en, in ons land, Global Panel. In die zin mag het marxisme zich de laatste tijd dan ook in grote populariteit verheugen.

GEOPOLITIEK EN GEOECONOMIE

Een van de interessante verschijnselen van onze tijd is de wisseling van paradigma's. Dat is bijvoorbeeld gebeurd op het gebied van de economie, waar het keynesianisme met zijn accent op macro-economische beheersing van de vraag heeft plaats moeten maken voor een nieuwe benadering van het economisch beleid, waarin monetaire stabiliteit, vermindering van begrotingstekorten en de staatsschuld, alsmede liberalisering van de markten als uitvloeisel van de zogenoemde aanbodseconomie, een belangrijke plaats innemen. Tegelijkertijd is er ook een paradigmawisseling aan de gang op het terrein van de internationale betrekkingen: van geopolitiek naar geoeconomie.

Traditioneel werden internationale betrekkingen geanalyseerd in termen van geopolitiek. Deze term werd voor het eerst gebezigd door de Zweed Rudolf Kjellen. Geopolitiek richt zich op de invloed van geografische factoren op de internationale betrekkingen, zoals de ruimtelijke ordening van continenten en oceanen en de verdeling van natuurlijke en menselijke hulpbronnen. Het legt de nadruk op de fysieke beheersing van territorium, vaak met behulp van militaire macht en leidt tot een geografische ordening van de wereld in een hiërarchie van 'strategische regio's', 'invloedssferen', 'bufferzones' en 'strategische locaties'.

Thans bekijken we de internationale betrekkingen meer en meer vanuit een ander perspectief. Deels als

gevolg van de beëindiging van de Koude Oorlog, maar bovenal als gevolg van de globalisering van de economie, verschuift de wedijver tussen staten zich van het politiek-militaire vlak naar het economisch-technologische vlak. Sommigen geloven dat aan het eind van dit millennium de 'handelsstaat' zijn hoogtepunt zal bereiken als onderdeel van een sterk geïntegreerd wereldmarktsysteem. Dit zal uiteindelijk uitmonden in een internationaal bestel waarin de rol van staten, als onafhankelijke eenheden van militaire macht, zo irrelevant zal worden dat elk risico voor interstatelijke conflicten zal zijn verdwenen. Dit is bijvoorbeeld een opvatting die door Rosecrance wordt vertolkt.¹

Tegenover dit optimistische wereldbeeld stellen Luttwak en Thurow dat de 'economisering' van de internationale betrekkingen ons in een nieuwe fase van interstatelijke en interregionale conflicten doet belanden; deze keer gericht op de controle van markten en kapitaal.² Tegen deze achtergrond, zal geopolitiek plaats moeten maken voor het mercantilistische spel van de geoeconomie, met de VS, West-Europa en Japan, en wellicht ook China als de belangrijkste rivalen.

Welke van deze visies zal uiteindelijk in de toekomst prevaleren? Zullen de toekomstige internationale betrekkingen nog steeds worden gedomineerd door het streven naar controle over grondgebied met politieke en militaire middelen? Of zullen we worden geconfronteerd met een economisering van de internationale betrekkingen? En, indien dat laatste het geval is, zal dit aanleiding geven tot verzoenend of antagonistisch gedrag van staten ten opzichte van elkaar?

REDENEN VOOR OPTIMISME

Het was Samuel Goldwyn die ooit eens opmerkte 'Never prophesy, especially about the future'. Maar het is toch af en toe moeilijk om aan deze verleiding weerstand te bieden. Vandaar dat ik mij hier aan het doortrekken van een aantal trendbewegingen waag die mijns inziens de stelling ondersteunen dat we ons bewegen naar geoeconomie als een dominant paradigma. En, om het nog wat nauwkeuriger te stellen, een geoeconomisch paradigma dat zal worden gekarakteriseerd door vreedzame rivaliteit. Dat betekent dat economische rivaliteit niet tot militaire conflicten zal leiden.³

- * *In de eerste plaats*, het universele verlangen van het menselijk individu naar respect voor de menselijke waardigheid en naar grotere welvaart.
- * *In de tweede plaats*, de toegenomen transparantie van de wereld als gevolg van de informatierevolutie. Deze stelt de mensen in staat om kennis te nemen van toestanden en ontwikkelingen die elders bestaan respectievelijk plaatsvinden, zoals de verschillen in levensstandaard, verschillen in levensstijl, verschillen in consumptie- en productiepatronen. Dit zal hun bewustzijn vergroten dat er op vele terreinen aantrekkelijker alternatieven voorhanden zijn, die hun effectiviteit hebben bewezen.
- * *In de derde plaats*, het succes en de geleidelijke verspreiding van het westerse politiek-economisch model, bestaande uit democratie, de rechtsstaat, respect voor de mensenrechten en de markteconomie, dat de mensen meer persoonlijke vrijheid en een hogere levensstandaard verschaft.
- * *In de vierde plaats*, het niet-discriminatoire karakter van het westelijke model. De praktijk heeft bewezen dat ieder mens en volk daarvan kan profiteren, ongeacht ras, geslacht, cultuur of religie.
- * *In de vijfde plaats*, en in het verlengde van het voorgaande, de toenemende afhankelijkheid van het politieke leiderschap in elk willekeurig land van het vermogen om een kader te scheppen dat bevorderlijk is voor het verwezenlijken van vrijheid en economische vooruitgang ten gunste van brede lagen van de bevolking. Met andere woorden: het belang van de bevordering van economische vooruitgang als bron van legitimatie van politieke macht is toegenomen.
- * *In de zesde plaats*, en als gevolg van het voorgaande, het toenemend belang van deze thema's op de prioriteitenlijst van nationale autoriteiten, ten koste van eventuele expansionistische ambities op geopolitiek terrein.
- * *In de zevende plaats*, het grotere kostenbewustzijn

van open en democratische samenlevingen ten aanzien van militaire operaties vergeleken met gesloten en autocratische samenlevingen. Hun openheid maakt dat de kosten van oorlogvoering, in termen van aantal gedode militairen, het verdriet van achterblijvende gezins- en familieleden, alsmede de wreedheden waarmee oorlogvoering gepaard gaat, duidelijk in de media naar voren komen. Hun democratisch karakter impliceert dat de budgettaire kosten van oorlogvoering niet voor het electoraat verborgen kunnen blijven. Daarom zullen democratische samenlevingen minder licht tot militaire actie overgaan. De beslissing daartoe is onderwerp van een strengere kosten-baten-afweging dan in gesloten, niet-democratische samenlevingen het geval is.

* *In de achtste plaats*, het 'gewicht' van de internationale instituties en het internationale recht. De invloed van de internationale instituties op onze toekomst wordt vaak onderschat. Instituties en de regels die zij opstellen, zijn op waarden en normen gebaseerd. In het algemeen zijn zij gericht op het bevorderen van goed gedrag. Op deze manier zullen zij een negatieve gang van zaken blokkeren en de verwezenlijking van andere, positievere scenario's bevorderen. Gedurende de laatste jaren is de rol van de internationale instituties belangrijker geworden, of het nu om de VN, het IMF, de Wereldbank, de WHO, de OESO of de EU gaat. Het aantal leden van deze organisaties is - in sommige gevallen spectaculair - toegenomen. Voorts is de aard en intensiteit van hun activiteiten toegenomen. Dit komt omdat de leden deze activiteiten als een *positive-sum-game* ervaren; een spel waarvan iedereen kan profiteren. Meer dan welke factor dan ook, garandeert dit de duurzaamheid van hun functioneren.

* *In de negende plaats*, de ongeschiktheid van militaire macht om markten te veroveren. De dagen van de *gun boat diplomacy* zijn voorbij. In sommige sectoren, zoals de bewapeningssector, telt de militaire macht van het exporterende land misschien nog. Het kopen van defensiematerieel van producenten in specifieke landen komt in sommige gevallen dicht bij een militair

re alliantie, met de stilzwijgende belofte van het exporterende land om de koper militaire bijstand te verlenen in geval van nood. Maar in de meeste sectoren is het niet de overheid die goederen en diensten koopt, maar de anonieme consument. In die sectoren geven prijs en kwaliteit de doorslag. Bovendien wordt het met de opkomst van steeds meer multinationale ondernemingen hoe langer hoe moeilijker om de nationaliteit van een bedrijf te bepalen.

Naar mijn mening zullen deze krachten hun dominante invloed doen gelden. Zij zullen waarschijnlijk leiden tot een verschuiving van geopolitiek naar vreedzame geo-economie. Dat wil niet zeggen dat er geen regressie kan optreden, maar deze zal vermoedelijk slechts van tijdelijke en plaatselijke aard zijn.

GEOECONOMIE EN KLASSIEK LIBERALISME

In hoeverre sluiten deze stellingen aan bij het gedachtegoed van klassieke liberalen als Bentham en Cobden, die sterk de nadruk legden op economische doeleinden in de internationale politiek? In zijn proefschrift, *De macht van het idee*, schrijft Gerry van der List daarover het volgende: 'Bentham, Cobden en andere klassieke liberalen legden zeer sterk de nadruk op economische doeleinden in de internationale politiek. Vrijhandel die iedereen economisch voordeel zou opleveren en volkeren tot elkaar zou brengen, daar ging het hen om, en vrijhandel gedijt het best binnen een enigszins geordend systeem waarin mensen elkaar accepteren en zich aan afspraken houden. Het statensysteem biedt zo'n geordend systeem en een van de afspraken is dat men zich niet met de binnenlandse politieke aangelegenheden van andere landen bemoeit. Men wil andere volkeren niet hervormen, men wil aan ze verdienen. Belangrijk vonden de klassieke liberalen het dus af te zien van inmenging, die alleen maar tot narigheid leidt, en te komen tot een opbouw van een algemeen aanvaard systeem van rechtsregels, een internationale *rule of law*, waarbinnen (groepen van) mensen vrijelijk commerciële transacties met elkaar kunnen aangaan.'¹⁴ Tot zover Van der List.

De in het voorgaande opgesomde factoren vertonen qua teneur grote overeenkomst met de gedachten van de klassieke liberalen, maar weerspiegelen anderzijds toch

ook de veranderingen die zich inmiddels in de historische context hebben voorgedaan. Waar de klassieke liberalen vooral oog hadden voor de handel, gaat het thans niet alleen meer om de handel, maar ook om factoren als de directe investeringen, de toegenomen financiële verplechting, de overdracht van moderne technologie in de sfeer van de productie en dienstverlening, en de nauwere interpersonele contacten als gevolg van de revolutionaire veranderingen op het gebied van het vervoer en de telecommunicatie. Al deze factoren hebben mede tot een grotere transparantie geleid, waarbij een ieder zich op de hoogte kan stellen van hetgeen er elders in de wereld plaatsvindt. Hierdoor is het gemakkelijker geworden om de prestaties van verschillende sociaal-economische systemen met elkaar te vergelijken, hetgeen een sterke prikkel vormt om succesvolle elementen van andere maatschappijmodellen over te nemen. Deze ontwikkeling zal nog worden versterkt door het voortschrijden van de democratie. Want de burgers zullen hun regering in toenemende mate beoordelen op de wijze waarop deze er in slaagt economische vooruitgang te bewerkstelligen.

Wat betreft de wenselijkheid van inmenging is er een verschil met de opvattingen van de klassieke liberalen. Zij waren in het algemeen wars van politieke en militaire inmenging in de zaken van andere landen. Maar - opnieuw - door veranderingen in de historische context is inmenging thans soms onvermijdelijk, zij het dat die inmenging vaak een ander karakter heeft gekregen. Waar inmenging vroeger vooral werd geassocieerd met het gebruik van diplomatieke of militaire macht door de een of andere nationale grootmacht, denkt men thans veel meer aan het ingrijpen van multilaterale instellingen als het IMF en de Wereldbank om orde op zaken te stellen indien bepaalde landen in economische problemen zijn geraakt. Een dergelijke inmenging vindt gewoonlijk met instemming van de betrokken landen plaats, zij het dat deze niet altijd evenveel enthousiasme voor *alle* elementen van de door deze organisaties voorgeschreven receptuur kunnen opbrengen. Deze inmenging is noodzakelijk geworden omdat de globalisering van de economie tot nieuwe wederzijdse afhankelijkheden heeft geleid. Hierdoor kunnen lokale crises een sneeuwbaaleffect op de wereldeconomie sorteren. Vandaar dat het voor alle deelnemers

aan de wereldeconomie van belang is om dit soort crises te bestrijden en - liefst - te voorkomen.

TRADITIONELE DIPLOMATIE

Een bijzonder probleem dat rijst in het kader van een verschuiving van het geopolitieke naar het geoconomische paradigma, is de rol van de traditionele diplomatie. De vraag is of deze rol niet zal worden overgenomen door de *chief executives* van de multinationale ondernemingen. Enige tijd geleden publiceerde *The Economist* een nogal provocatief artikel getiteld: 'In praise of the Davos men', waarin werd verwezen naar de rond duizend economische leiders die jaarlijks voor het World Economic Forum in het beroemde Zwitserse skicentrum bijeenkomen. Het Britse weekblad wees op de scherpe tegenstelling tussen deze nieuwe wereldelite van *chief executives* en bankiers en de oude elite van diplomaten, geschoold op plaatsen zoals het Londense Chatham House, en, in Nederland, Clingendael. Het blad was van oordeel dat de klassieke diplomatie in het nieuwe paradigma nauwelijks nog een zinvolle rol kon spelen. *The Economist* ging niet zover te beweren dat de diplomatie geheel zou verdwijnen, maar in vele gevallen zou zij toch worden gemarginaliseerd. Deze stelling lijkt echter onjuist.

In dit verband kan worden verwezen naar Herkströter, die onlangs in een artikel in de *Internationale Spectator* schreef dat diplomatie betrekking heeft op het complex van officiële betrekkingen tussen landen.⁵ De diplomaat heeft de taak om het beleid van zijn regering uit te leggen en daarvoor steun te verwerven. Hij informeert zijn eigen regering over ontwikkelingen die een positieve en negatieve invloed kunnen hebben op de wederzijdse relatie. Hij moet in staat zijn te luisteren en te lobbyen. Bovendien vertegenwoordigt hij het erfgoed van waarden en cultuur van zijn land. Deze taken kunnen niet door het bedrijfsleven worden overgenomen, eens te meer niet omdat vele multinationalaal opererende bedrijven waarlijk multinationalaal zijn. Dat betekent dat hun belangen en personeel werkelijk multinationalaal, multi-cultureel en *multi-etnisch* zijn. Met andere woorden: er blijft voorlopig werk aan de winkel voor de traditionele diplomatie.

NOTEN

1. Richard N. Rosecrance, *The rise of the trading state. Com-*

merce and conquest in the modern world, New York: Basic Books, 1986.

2. Edward N. Luttwak, *The endangered American dream*, New York: Simon and Schuster, 1993; Lester Thurow, *Head to head. The coming battle among Japan, Europe and America*, New York: William Morrow & Co, 1992.

3. Een aantal van deze factoren is ook te vinden in Francis Fukuyama, *The end of history and the last man*, Londen: Hamish Hamilton, 1992.

4. G.A. van der List, *De macht van het idee. De VVD en het*

Nederlandse buitenlands beleid 1948-1994, Leiden: DSWO Press, 1995, p. 21.

5. C.A.J. Herkströter, 'Multinationale bedrijven zijn niet de plaatsvervanger van de politiek', in: *Internationale Spectator*, oktober 1997.

Drs. H.H.J. Labohm is lid van de redactie van Liberaal Reveil en als gastonderzoeker verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.

EUROPESE ONZEKERHEID

De dubieuze werking van EU-richtlijnen

JURRIËN L. VAN ZUTPHEN



Over Europa wordt, zowel binnen de VVD als daar buiten, veel gediscussieerd. Eén ontwikkeling sneeuwt hierbij echter ten onrechte ietwat onder, namelijk de gevolgen van de zogenaamde verhorizontalisering van richtlijnbepalingen. Hoe ver mag de EU gaan bij het verwezenlijken van communautaire beleidsgebieden als consumentenbescherming, milieu, volksgezondheid, economische en sociale samenhang en cultuur? Mogen instellingen van de Unie, zonder dat de lidstaten op nationaal niveau zich hebben uitgesproken, door middel van richtlijnen burgers rechten en verplichtingen opleggen? En zo ja, in hoeverre?

Ter ontwikkeling en toepassing van het communautaire recht zijn de belangrijkste rechtsinstrumenten: verordeningen, richtlijnen en beschikkingen. Verordeningen hebben een algemene strekking en zijn verbindend in al hun onderdelen. Zij zijn daarenboven rechtstreeks toepasbaar in elke lidstaat. Beschikkingen zijn verbindend, doch individueel van aard. Een voorbeeld van een beschikking is een besluit waarbij een onderneming ontheffing wordt verleend van het kartelverbod.

Richtlijnen daarentegen zijn als het ware instructies van de EU aan de lidstaten om hun nationale recht aan te passen zoals in die richtlijn is omschreven. Burgers hebben met een richtlijn in beginsel dus niets van doen. Pas wanneer de aanpassing van het nationale recht niet, niet tijdig of niet juist heeft plaatsgevonden, krijgen particulieren te maken met richtlijnen. In een verticale verhouding (burger : staat) is daar op zich zelf niets mis mee. Anders is dit in horizontale verhoudingen, dat wil zeggen in relaties tussen burgers onderling. In deze bijdrage zal ik beto-

gen waarom een verhorizontalisering ongewenst is. Allereerst sta ik echter stil bij de oorzaken van niet, niet tijdige of onjuiste omzetting van richtlijnen. Welke oorzaken liggen ten grondslag aan het niet-nakomen van gemeenschapsverplichtingen door nationale overheden? Nadat ik de gevolgen daarvan besproken heb, richt ik mij op de zogenaamde richtlijnconforme interpretatie. Ofwel: de plicht van de rechter het nationaal recht te interpreteren in overeenstemming met de richtlijn. Naar mijn mening is een dergelijke ruime interpretatieplicht in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en met het liberale uitgangspunt dat het primaat dient te liggen bij de politiek, en niet bij de rechterlijke macht.

IMPLEMENTATIEPROBLEMEN

De implementatie van richtlijnen door de diverse lidstaten verloopt allerminst vlekkeloos. Bovendien biedt de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (verder: het Hof) nationale overheden weinig mogelijkheden ter rechtvaardiging van niet, niet tijdige of onjuiste implementatie. Zo kan een lidstaat zich ter rechtvaardiging van niet-nakoming van Gemeenschapsverplichtingen niet beroepen op bepalingen, praktijken of situaties van zijn nationale rechtsorde. Constitutionele crises, regeringswisselingen, trage wetgevingsspraktijken en andere binnenlandse gebruiken of situaties rechtvaardigen niet-tijdige of onjuiste omzetting van Europees recht in nationaal recht allerminst. Is de richtlijn eenmaal omgezet, dan moet de nationale regel voldoen aan eisen van duidelijkheid en rechtszekerheid in de door richtlijnen vereiste rechtssituatie. De wijze van omzetten is dus eveneens van belang. Administratieve praktijken, pseudowetgeving, circulaires et cetera, die vaak betrekke-

lijk eenvoudig kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid wordt gegeven, zijn dan ook niet te beschouwen als een juiste en geldige uitvoering van richtlijnen.¹ Ziet een lidstaat problemen aankomen, dan is hij krachtens zijn loyaliteitsverplichting (art. 5 EEG) gehouden om dit probleem aan de communautaire instanties voor te leggen. In dat geval kan de Raad van Ministers bijvoorbeeld de implementatietermijn verlen- gen.²

Opmerkelijk is het verschil tussen de lidstaten op het gebied van omzetting. Landen als Denemarken en, wel- licht voor sommigen verrassend, het Verenigd Koninkrijk hebben in het algemeen een goede reputatie inzake implementatie. België en Italië daarentegen kampen met grote interne problemen die vertragend werken.³ Zo werd de richtlijn Produktaansprakelijkheid⁴ uit 1985 in het Verenigd Koninkrijk reeds op 1 maart 1988 omgezet, terwijl België pas op 1 april 1991 volgde. Spanje spande overigens de kroon. Pas op 8 juli 1994 werd de betreffen- de richtlijn omgezet in Spaans recht.⁵

De lidstaten wringen zich doorgaans in zeer diverse (juridische) bochten om hun nalatigheid te vergoelijken. Zo beriep Italië zich op overmacht omdat het ten gevol- ge van een aanslag niet in staat was statistische gegevens met betrekking tot goederenvervoer over de weg aan de Commissie te verstrekken (waartoe het krachtens richt- lijn 78/546/EEG verplicht was). Het beroep werd verwor- pen. Het Hof was van mening dat de gevolgen van de aan- slag slechts gedurende een bepaalde tijd mochten leiden tot het niet respecteren van in de richtlijn genoemde ter- mijnen. Te weten, de tijd die een voldoende nauwgezette administratie daadwerkelijk nodig had om de vernielde technische uitrusting te vervangen en om de gegevens te verzamelen en te verwerken.⁶

Uit twee vonnissen blijkt dat het Hof evenzeer belang hecht aan de mate waarin particulieren in staat zijn om de volle omvang van hun rechten met zekerheid te kennen, alsmede aan de mate waarin zij geïnformeerd zijn over de omvang van hun eventuele verplichtingen.⁷ In casu betwistte de Commissie de juiste uitvoering van twee richtlijnen inzake luchtverontreiniging.⁸ De Bonds- republiek Duitsland stelde echter dat de in het geding zijnde regeling⁹ was vastgesteld volgens een bijzondere procedure. Die procedure voorziet onder andere in

medewerking van de Länder en instemming van de Bondsraad. Bovendien is zij officieel gepubliceerd en berust zij rechtstreeks op de wet. Desniettegenstaande werd dit beroep verworpen, en wel omdat: 'dans le cas particulier (...) la République fédérale d'Allemagne n'a fait état d'aucune jurisprudence nationale reconnaissant explicitement à cette circulaire un effet direct à l'égard des tiers, au-delà de son effet obligatoire pour l'admini- stration'.¹⁰

Ook de implementatie van EG-richtlijnen door Nederland verloopt moeizaam. Nederland slaat zelfs, in vergelijking met andere lidstaten, een 'matig figuur'.¹¹ Diverse oorzaken kunnen hiervoor worden gegeven. Moeizaam was bijvoorbeeld de implementatie van de richtlijn betreffende de gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de aanvullende sociale zekerheid.¹² Als gevolg van het demissionair worden van het kabinet Lubbers-II werd de kwestie door de Eerste Kamer controversieel verklaard en de behandeling opge- schort. Dit ondanks aandringen van staatssecretaris De Graaf van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Na ver- scheidene procedures, waaronder een onduidelijk arrest van het Hof¹³, strandde de richtlijn in 1995.¹⁴

Maar er zijn meer oorzaken voor traagheid bij natio- nale overheden. Zo worden er vaak, omwille van het compromis, vage en multi-interpretabele formuleringen in richtlijnen gehanteerd. Een voorbeeld is de term 'tele- detectie', die voorkomt in een Voorstel van de Commis- sie.¹⁵ Uit onderzoek blijkt dat noch de Commissie, noch de betrokken nationale ambtenaren, weten wat met de term 'teledetectie' precies wordt bedoeld.¹⁶ Voorts zijn interdepartementale coördinatieproblemen een zeer belangrijke vertragingsfactor.¹⁷ Vooral richtlijnen op het gebied van milieu- en consumentenbescherming en volks- gezondheid geven aanleiding tot interdepartementale problemen en conflicten. Die moeilijkheden vloeien dan met name voort uit afzonderlijke (beleids)belangen van de ministeries en onderlinge verschillen inzake aanpak en cultuur. Het is niet voor niets dat de Europese Beweging Nederland in een rapport uit 1991 pleit voor reorganisa- tie van de nationale overheid.¹⁸

Ook kunnen te korte aanpassingstermijnen debet zijn aan een te late implementatie van richtlijnen. Zo komt het voor dat in het artikel dat de inwerkingtreding

van een richtlijn regelt, termijnen worden afgesproken waarvan vantevoren bekend is dat die onhaalbaar zijn. Dit is mede te wijten aan het feit dat dergelijke artikelen doorgaans het sluitstuk van de onderhandelingen vormen. Een voorbeeld hiervan is de termijn van twee jaar voor het uitvoeren van richtlijn 76/209 inzake het kapitaal van de Naamloze Vennootschap. Een ingewikkelde wetgevingsprocedure was hiervoor noodzakelijk. Het totstandkomen van de hiervoor vereiste wet in formele zin neemt op zichzelf al gauw twee jaar in beslag.¹⁹ Al met al zorgen diverse factoren ervoor dat een juiste en tijdige implementatie van richtlijnen, ook in Nederland, worden bemoeilijkt. Bovendien stelt het Hof hoge eisen aan de wijze waarop richtlijnen worden omgezet. Het is derhalve interessant te bekijken wat daarvan de gevolgen kunnen zijn. En dan met name wat het voor particulieren kan betekenen indien de nationale overheid nalatig is in het nakomen van haar Gemeenschapsverplichtingen.

GEVOLGEN

De niet-implementatie van richtlijnen door nationale overheden kan verstrekkende gevolgen hebben. Misschien wel met name voor particulieren. Dit is zeer zeker het geval wanneer Gemeenschapsbepalingen burgers meer bescherming bieden dan nationale bepalingen. Weliswaar verklaart artikel 189 EEG richtlijnen enkel verbindend voor de lidstaten voor wat betreft het te bereiken resultaat²⁰, maar uit vroegere rechtspraak is gebleken dat bepalingen van een richtlijn die voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk zijn, toch konden worden ingeroepen voor de nationale rechter. In zulke gevallen is sprake van zogenaamde directe werking. Opgemerkt moet wel worden dat in beginsel pas sprake kan zijn van directe werking nadat de omzettingstermijn is verstreken.²¹ Bovendien is deze directe werking uitsluitend verticaal, dat wil zeggen in verhoudingen tussen overheid en burger. Van horizontale werking (particulieren onderling) is in principe geen sprake.

Het is niet ondenkbaar dat particulieren schade berokkend wordt indien de nationale overheid nalatig is in het nakomen van haar communautaire verplichtingen. Niet-omzetting betekent immers dat burgers de rechten die de richtlijn hen toekent, niet kunnen doen gelden. Schade kan hiervan dan het gevolg zijn. In dit geval biedt

de zogenaamde Francovich-aansprakelijkheid uitkomst.

De zaak Francovich betreft niet-omzetting van een richtlijn door Italië.²² Deze harmonisatie-richtlijn beoogt werknemers te beschermen in geval van insolventie van hun werkgever.²³ De lidstaten zijn onder meer verplicht om onvervulde aanspraken van werknemers uit hun arbeidsovereenkomst door waarborgfondsen te honoreren. In twee afzonderlijke procedures stelden de heer Francovich en mevrouw Bonifaci beroep in tegen de Italiaanse staat. Primair eisten zij betaling van uitkeringen door de staat in verband met het waarborgfonds dat op grond van de richtlijn had moeten zijn opgericht. Subsidiair vroegen zij schadevergoeding op grond van de niet-uitvoering van de richtlijn. De twee procedures werden door het Hof samengevoegd. Twee kwesties kwamen derhalve aan de orde: directe werking van de onderhavige richtlijn en aansprakelijkheid voor non-implementatie. Directe werking werd afgewezen. Er kwam echter wel een einde aan het niet kunnen verhalen van schade na nalatigheid van de nationale overheid.²⁴

Wil niet-tijdige of onjuiste omzetting aanleiding geven tot schadevergoeding, dan moet aan drie voorwaarden voldaan zijn. Ten eerste kunnen alleen burgers die door de betreffende richtlijn worden beschermd, een vordering tot schadevergoeding instellen. Deze zo geheten Schutznormtheorie bestaat ook in het Nederlandse overheidsaansprakelijkheidsrecht. Ten tweede moet de inhoud van die rechten kunnen worden vastgesteld op basis van de bepalingen van de richtlijn. En ten derde moet er een causaal verband bestaan tussen de schending van de op de staat rustende verplichting en de geleden schade. Het gaat om noodzakelijke en voldoende voorwaarden: indien er aan voldaan is, hebben burgers recht op schadevergoeding.

Voor de daadwerkelijke toekenning van de vergoeding verwijst het Hof naar het nationale rechtsstelsel. In Nederland staat derhalve, bij schade ten gevolge van niet-implementatie van EG-richtlijnen, een onrechtmatige daadsactie open bij de burgerlijke rechter, op grond van artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek. Tegen deze Francovich-aansprakelijkheid lijken mij weinig bezwaren aan te tekenen. Het is immers zaak dat de overheid haar verplichtingen nakomt. Indien zij nalatig blijkt te zijn geweest, en de burger daardoor schade lijdt, moet deze verhaald kunnen

worden. Minder wenselijk zijn mijns inziens de gevolgen van zogenaamde richtlijnconforme interpretatie. Die gevolgen kunnen in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel en met liberale opvattingen omtrent het primaat van de politiek.

RICHTLIJNCONFORME INTERPRETATIE

Tot nog toe wijst het Hof horizontale werking van richtlijnen rigoureus af. Diverse argumenten pleiten voor dit standpunt. Thans is het mogelijk sommige bepalingen tegen de staat in te roepen (zie: Francovich-aansprakelijkheid). 'Zou echter deze rechtspraak worden uitgebreid tot de betrekkingen tussen particulieren, dan zou dit erop neerkomen, dat aan de Gemeenschap de bevoegdheid wordt toegekend met onmiddellijke ingang de particulieren verplichtingen op te leggen, wat zij alleen kan in het kader van haar bevoegdheid om verordeningen vast te stellen.'²⁵ Bovendien volgt uit artikel 189 EEG dat 'het dwingende karakter van een richtlijn slechts bestaat ten aanzien van elke lidstaat waarvoor zij bestemd is'.²⁶ De lidstaten worden exclusief aangesproken; niet de burgers. Ook het vage karakter en de neutrale woorden in richtlijnbevestigingen pleiten tegen horizontale werking. Als niet duidelijk is wat met bepaalde terminologie bedoeld wordt, kan van burgers nauwelijks verwacht worden dat zij precies op de hoogte zijn van de aard, strekking en inhoud van de richtlijn. Ook het wat formalistische standpunt van Timmermans, dat richtlijnen deel uitmaken van een 'well balanced system that may be upset when individual provisions may apply in horizontal relationships'²⁷, pleit tegen deze vorm van directe werking. Tot slot strookt de tot voor kort niet verplichte publicatie van richtlijnen niet met horizontale werking van richtlijnbevestigingen. Snoeps argument dat 'particulieren vaak via hun belangenorganisaties betrokken zijn bij de totstandkoming'²⁸ van richtlijnen, doet hieraan mijns inziens niet af. Ondanks deze bezwaren schurkt de richtlijnconforme uitleg indirect zeer dicht tegen erkenning van horizontale werking aan.

Standaardarrest voor wat betreft de richtlijnconforme uitleg is het zogenaamde arrest-Von Colson/Kamann.²⁹ De zaak gaat over de uitleg van een richtlijn inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen³⁰, en in het bijzonder over de vraag naar de rechtsgevolgen krachtens

nationaal recht die dienen voort te vloeien uit een schending van het verbod van sekse-discriminatie. Twee maatschappelijk werkers solliciteren naar twee posten in een gevangenis in de Duitse deelstaat Nordrhein-Westfalen. Er worden echter twee mannen aangesteld. Het Arbeitsgericht Hamm constateert discriminatie, maar de rechter meende dat hij slechts de vordering betreffende de gemaakte reiskosten (DM 7,20) als schadevergoeding kon toewijzen. De eis tot het alsnog sluiten van een arbeidsovereenkomst, noch tot een schadevergoeding ter hoogte van zes maandsalarissen achtte hij niet toewijsbaar omdat paragraaf 61 Ia van het Bürgerliches Gesetzbuch (een bepaling die implementatie van de richtlijn beoogt) daarin niet voorziet. Het Hof meende echter dat 'het aan de nationale rechter staat om, ten volle gebruik makend van de hem door zijn nationale recht toegekende beoordelingsvrijheid, de ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde wet in overeenstemming met de eisen van het Gemeenschapsrecht uit te leggen en toe te passen'.³¹ Vervolgens stelt het Hof vast dat de vergoeding in verhouding moet staan tot de geleden schade (proportionaliteitstoets). De richtlijn eist, aldus het Hof, dat de sanctie doeltreffend is en een afschrikwekkende werking heeft. De toegekende DM 7,20 staat dan ook niet in verhouding tot deze opvatting.

Door middel van Von Colson/Kamann, en latere arresten als Kolpinghuis en Marleasing³², is het mogelijk geworden dat bijvoorbeeld succesvol schadevergoeding wordt gevorderd op grond van een vergoedingssysteem dat in een Europese richtlijn is opgenomen zonder dat in het interne recht een dergelijke vergoeding is opgenomen. Zo meende het Belgisch Hof van Beroep te Brussel een vergoeding toe te kunnen kennen omdat partijen kennis moesten of konden hebben van de bepaling van een niet-omgezette richtlijn.³³ Deze bevoegdheid wordt wel begrensd door de ruimte die het nationale recht hiervoor toelaat en de algemene rechtsbeginselen die deel uitmaken van het gemeenschapsrecht, zoals bijvoorbeeld het verbod van terugwerkende kracht en het rechtszekerheidsbeginsel. Met andere woorden, de nationale rechter hoeft de richtlijn niet contra legem toe te passen, noch kan hij sancties opleggen die nog niet in de nationale wetgeving zijn opgenomen. Waarom dan mijn angst voor de mogelijke gevolgen van richtlijnconforme uitleg?

BEDENKINGEN

Het is van belang te realiseren dat veel richtlijnen pogen de privaatrechtelijke rechtspositie van burgers te verbeteren. Hierbij kan gedacht worden aan richtlijnen inzake productenaansprakelijkheid, consumentenbescherming en gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Uitgangspunt is derhalve dat bij tijdige en correcte omzetting van de richtlijn de materiële normen uit die richtlijn, als nationaal recht van kracht zijn.³⁴ Door richtlijnconforme uitleg echter worden die materiële normen, ondanks niet-omzetting, ook onderdeel van het nationale recht. Hoe verloopt dit proces globaal?

Als de rechter een bepaling van nationaal recht kan interpreteren conform de hogere communautaire norm, dan behoort hij dit te doen (interpretatiefase). Kan dit echter niet, dan dient hij de nationale regel opzij te schuiven (de fase van directe werking). De fase van directe werking doet zich echter niet voor in een geding tussen particulieren. Horizontale werking erkent het Hof immers niet. De gevonden oplossing is de volgende: in een geding tussen particulieren wordt de eerste fase zodanig opgerekt, dat deze ook situaties dekt waarbij men in andere gedingen al lang zou zijn overgestapt naar de tweede fase.³⁵ Enerzijds wordt aldus de natuurlijke grens van de interpretatie ruimschoots overschreden en anderzijds wordt het uitgangspunt dat richtlijnen geen verplichtingen kunnen opleggen aan particulieren aldus ondergraven. Nu rest de vraag waarom deze verhorizontalisering van het Gemeenschapsrecht onwenselijk is.

Mijns inziens is zij dat om een viertal redenen. Ten eerste leidt een dergelijke verhorizontalisering tot een onvermijdelijke toename van de rechtsonzekerheid: 'opeens blijkt naar aanleiding van een uitspraak van het Hof dat het Nederlands recht anders luidt dan iedereen dacht.'³⁶ Bovendien wordt deze onzekerheid versterkt door het feit dat de toegankelijkheid van de rechtspraak van het Hof op zijn zachtst te wensen overlaat.

Ten tweede kan een zogenaamd 'kameleon-effect' ontstaan: begrippen die in nationale wetgeving een bepaalde inhoud hebben gekregen, krijgen door aanpassing van de wetgeving aan een richtlijn een geheel andere betekenis.³⁷ Mijns inziens bevordert dit de rechtszekerheid allerminst. Het is dus niet ondenkbaar dat iemands rechtspositie op onverwachte, onberekenbare wijze

wordt aangetast.

Bovendien is het ten derde maar de vraag of de richtlijnconforme uitleg zich wel verhoudt tot het vertrouwensbeginsel. Weliswaar hoeft het bestuur niet te voldoen aan 'iedere verwachting, hoop of illusie van een burger'³⁸, maar de burger mag toch verwachten dat hij zijn handelen primair dient af te stemmen op geldend nationaal recht. Hoe kan het dan zijn dat een burger die zich gedraagt conform door de overheid gestelde normen, door de rechter op de vingers kan worden getikt?

Tot slot ben ik van mening dat een dergelijke ruime interpretatiebevoegdheid strijdig is met het liberale pleidooi voor het primaat van de politiek. Liberalen menen immers dat regering en parlement regels stellen. Derhalve moet een situatie waarin de wetgever te veel overlaat aan het bestuur en de rechter voorkomen worden.³⁹ Weliswaar komen richtlijnen tot stand door een wetgevingsproces door de Raad van Ministers, al dan niet in codificatie met het Europees Parlement, maar democratisch is dat proces niet te noemen. In het geval van richtlijnconforme uitleg zit de rechter dus min of meer op de stoel van de wetgever. Hij repareert als het ware de nalatigheid en/of gebrekkige controleerbaarheid van diezelfde wetgevende macht. Op deze wijze verschuift het primaat van de politiek dus langzaam richting rechterlijke macht. Daarnaast hechten liberalen aan een systeem van rechtsregels waarin de rechten en plichten, zowel van het individu als van de burger, zijn vastgelegd.⁴⁰ Van vastlegging is echter ook al geen sprake, integendeel.

Voorzichtigheid met de Europese richtlijnen, kortom, lijkt geboden. Rechtsonzekerheid, wantrouwen en ondermijning van het primaat van de politiek moeten immers te allen tijde voorkomen worden.

NOTEN

1. J.S. van den Oosterkamp, 'Implementatie van gemeenschapsrichtlijnen', in: *RegelMaat*, 1990/3, p. 60.
2. Toen bleek dat verscheidene lidstaten niet in staat waren tijdig de Zesde richtlijn van de Raad betreffende de harmonisatie van wetgevingen der Lid-Staten inzake omzetbelasting uit te voeren, werd door de Raad de implementatietermijn met een jaar verlengd. Vgl. *Praktijkboek EG-Recht*, bewerkt door T. Heukels, supplement 6, april 1995, A5-25.

3. R. Barents, L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees Recht*, Alphen aan den Rijn, 1996, p. 170.
4. Richtlijn 85/374/EEG, Pb. 1985, L210.
5. J.G.J. Rinkes, 'Harmonisatie produktenaansprakelijkheidsrecht EU: stand van zaken', in: *Tijdschrift voor Consumentenrecht*, 1996/3, p. 178.
6. HvJ EG 11 juli 1985, C-101/84, Jur. 1985, 2637.
7. HvJ EG 30 mei 1991, C-361/88, Jur. 1991, I-2567 en HvJ EG 30 mei 1991, C-59/89, Jur. 1991, I-2607.
8. Richtlijn loodgehalte in de lucht 82/884/EEG, Pb. 1982, L378; richtlijn zwaveldioxide 80/779/EEG, Pb. 1980, L229.
9. Te weten: de Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft, een zogenaamd normkretiserend Verwaltungsvorschrift.
10. Vgl. T. Heukels, 'Alternatieve implementatietechnieken en art. 189, lid 3 EEG: grondslagen en ontwikkelingen', in: *NTB*, 1993/1, pp. 67-68.
11. J.H. Hoogteijling, 'Nederland en de EG: knelpunten en oplossingen', in: *Openbaar Bestuur*, 1993/12, p. 16.
12. Richtlijn 86/378/EEG, Pb. EG nr. L225 van 12-08-1986, p. 30.
13. HvJ EG 17 mei 1990 C262/88, Jur. 1990, I-1889.
14. I. van der Steen, 'Implementatie sociale richtlijn: te loorgang of hoop?', in: *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, juni 1995, p. 84.
15. Voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad tot instelling van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen, ingediend op 16 december 1991, Pb. EG 1992, C9/4, art. 9.
16. J.C. de Moor-van Vugt, J.M. Bonnes, e.a., 'Implementatieproblemen: gekissebis in het vooronder', in: *NJB*, 7 mei 1992, p. 603.
17. Idem, p. 606.
18. J.P.H. Donner, *De gevolgen van een Europese 'vierde' bestuurslaag*, rapport van een werkgroep van de EBN onder redactie van J.C.F. Bletz, 1991.
19. E.I.L. Vos, 'De Italiaanse wijze van implementeren', in: *Ars Aequi*, 1989/12, p. 981.
20. Het te bereiken resultaat: 'een juridische of feitelijke situatie, die recht doet aan het communautaire belang, ter verzekering waarvan de richtlijn ingevolge het verdrag moet strekken'. Zie: P.J.G. Kapteyn, P. Verloren van Theemaat e.a., *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen, na Maastricht*, Deventer, 1995, p.204.
21. HvJ EG, 5 april 1979, C-148/78, Jur., 1629.
22. Zulks had het Hof vastgesteld in: HvJ EG 2 februari 1989, Jur. 1989, p. 143.
23. Richtlijn 80/987/EEG 20 oktober 1980, Pb. 1980, L283/23.
24. HvJ EG C-6/90 en C-9/90, Jur. 1991, I-5357.
25. HvJ EG 14 juli 1994, C-91/92, Jur. 1994, I-3325.
26. O.a. HvJ EG 8 oktober 1987, C-30/86, Jur. 1987, 3982.
27. Geciteerd in: R. Barents, 'Some remarks on the "horizontal" effect of directives', in: *Essays in European law and integration, to mark the silver jubilee of the Europa Institute, Leiden 1957-1982*, Deventer, 1982, p. 102.
28. T.M. Snoep, 'De nationale rechter, een vooruitgeschoven EG-post?', in: *NJB*, 20 februari 1992, afl. 8, p. 262.
29. HvJ EG, C14/83, Jur. 1984, 1891.
30. Richtlijn 76/207, Pb. 1976, L39/40.
31. Idem, 1909.
32. HvJ EG C80/86, Jur. 1987, 3976 en HvJ EG C106/89, Jur. 1990, 4159.
33. Brussel, 20 mei 1992, T.B.H., 1993, 256.
34. G. Betlem, 'Een vierde type van rechtsvinding. Richtlijn-conforme interpretatie van de onrechtmatige daad', in: *NJB*, oktober 1991, p. 1364.
35. L. van den Hende, 'Derdenwerking van richtlijnen? Diagonale werking van richtlijnen? Hoog tijd voor een verdragsherziening', in: *SEW*, mei 1997, p. 193.
36. G. Betlem, *op.cit.*, p. 1371.
37. D.B. Bijl, 'Directe werking van EG-richtlijnen inzake omzetbelasting ten nadele van de burger?', in: *Weekblad* 5719, 6 maart 1986, p. 290.
38. H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt, *Hoofdstukken van administratief recht*, Utrecht, 1994, p. 351.
39. U. Rosenthal, 'Genoeg te doen. Over de verraderlijke ambities van *Vrij en verantwoordelijk*', in: *Liberaal Reveil*, april 1997, p. 49.
40. Vgl. Commissie Liberalisme 21e eeuw, *Vrij en verantwoordelijk. Een liberaal toekomstperspectief*, Den Haag, 1996, p.4.

De heer J.L. van Zutphen is voorzitter van de Benedictus de Spinoza Stichting.

DE KWESTIE DOCTERS VAN LEEUWEN

M . C . B . BURKENS



Het conflict tussen minister van Justitie Sorgdrager en de voorzitter van het college van procureurs-generaal Docters van Leeuwen is zowel uit juridisch als uit bestuurlijk oogpunt van grote betekenis. De rechter zal moeten oordelen of de minister voldoende zorgvuldigheid heeft betracht en niet mede schuld had aan de vertrouwensbreuk met Docters. Uit bestuurlijk oogpunt valt het ontslag van de gezaghebbende kapitein van het Openbaar Ministerie door een bijna demissionaire minister in ieder geval te betreuren.

DE CONTEXT VAN HET CONFLICT

Hoofdrolspelers zijn de minister van Justitie Winnie Sorgdrager en de voorzitter van het college van procureurs-generaal Arthur Docters van Leeuwen. De directe aanleiding van het conflict is een kwestie van rechtspositionele aard, te weten een omstreden nevenfunctie van de Groningse procureur-generaal; op de achtergrond speelt echter de positie van het Openbaar Ministerie (OM) een rol. Hier eerst iets over deze achtergrond.

De minister staat aan het hoofd van haar ambtenaren; de ambtenaren zijn in ondergeschiktheid gehouden tot getrouwelijke ambtsvervulling. Dat is de klassieke constructie. Zij wordt echter enigermate doorsneden door de verzelfstandiging van ambtelijke diensten. Ambtenaren kunnen enerzijds direct ondergeschikt zijn aan de minister en dienovereenkomstig slechts in opdracht en in naam van de minister opereren.¹ Maar ambtenaren kunnen anderzijds ook rechtstreeks door de wet zijn gemachtigd overheidsbevoegdheden uit te oefenen, de zogenoemde attributie van bevoegdheid. Voorbeelden van ambtelijke diensten waarbinnen dat het geval is, zijn de belastingdienst (met name de belastingaanslag) en het Openbaar Ministerie (met name de vervolging van straf-

bare feiten). Het OM is een apparaat dat aldus in betrekkelijke zelfstandigheid opereert, zij het dat de minister algemene aanwijzingen kan geven alsmede (meer omstreden en met terughoudendheid te hanteren) ook bijzondere aanwijzingen voor een concreet geval.

De zelfstandigheid van het OM zou op zich geen overwegend probleem behoeven te vormen indien het apparaat voldoende interne eenheid zou bezitten. Dan zou de nodige politieke aansturing zich binnen het apparaat kunnen verwezenlijken. Van zodanige interne eenheid is (was) echter geen sprake.

In de IRT-affaire was duidelijk gebleken dat het Openbaar Ministerie een sterk verbrokkelde organisatie is. Dat is mede een gevolg van de wettelijke structuur van het OM volgens de Wet op de rechterlijke organisatie: het OM is opgezet als een orgaan dat is geaccrediteerd bij de onderscheidene gerechten. Een fundamentele wijziging van de wettelijke structuur is dan ook door minister Sorgdrager in gang gezet en is thans in parlementaire behandeling. Volgens de nieuwe structuur zullen de 19 arrondissementsparketten en 5 ressortparketten van het OM worden aangevuld met een landelijk parket waaronder het landelijk rechteerteam ressorteert en zullen al de genoemde parketten gelijkelijk ondergeschikt zijn aan het college van procureurs-generaal. Gebroken wordt daarmee met de oude opzet, volgens welke de P-G's naast elkaar opereerden (zij het dat zij regelmatig met elkaar vergaderden). De nieuwe structuur betekent een geïntegreerde aansturing van het gehele OM door het college, met dien verstande dat de minister, via inschakeling van het college, algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van (ieder lid van) het OM. Het politieke gezag kan aldus tot gelding worden gebracht.

In het kader van deze reorganisatie werd oud-BVD-

chef Docters van Leeuwen, een befaamd doordouwer, door minister Sorgdrager benoemd tot voorzitter van het college. Hij deed zijn reputatie eer aan en verwierf, ondanks de omstandigheid dat hij niet uit de eigen gelederen van het OM afkomstig was, al spoedig gezag en ook affiniteit binnen het OM.

De nieuwe opzet heeft echter ook zijn problematische kanten. De aard van de werkzaamheden van het OM, op basis van aan officieren van justitie geattribueerde bevoegdheden, brengt onvermijdelijk een zekere mate van individualisering van bevoegdheidsuitoefening met zich. Het college van P-G's komt al gauw op de schopstoel terecht tussen minister en apparaat. Het college is gehouden tot loyaliteit zowel ten opzichte van de minister als ten opzichte van het apparaat. Die loyaliteit kan aldus onder druk komen te staan. In het conflict tussen Sorgdrager en Docters kwam deze loyaliteit op scherp te staan, zij het dat niet het beleid maar een rechtspositionele kwestie hiertoe de aanleiding vormde.

HET VERLOOP VAN HET CONFLICT²

De opmaat van het conflict is gelegen in de verstoorde bestuurlijke verhoudingen binnen de Groningse politiedriehoek (korpsbeheerder, korpschef en OM), zoals gebleken in de zaak-Lancee.³ Eind oktober 1997 gaven de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken opdracht aan het bureau Bakkenist Management Consultants hiernaar onderzoek te doen. Eind 1997 was dit rapport gereed; begin 1998 bleek dat de (kritische) inhoud hiervan was uitgelekt; tegen deze achtergrond werd besloten het rapport terstond openbaar te maken en aan de Tweede Kamer toe te zenden.

Inmiddels was het Groningse politiebureau in een crisis geraakt ten gevolge van het falend politie-optreden bij de rellen op 30 december 1997 in de Oosterparkwijk. Mede als gevolg hiervan (en van de kritiek in het rapport-Bakkenist) trok de Groningse korpschef Veenstra zich op 7 januari 1998 uit zijn functie terug. Afspraken werden gemaakt tussen de ministers, de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie om te geraken tot betere verhoudingen; hierop zouden de noordelijke procureur-generaal mr. W. Steenhuis alsmede de commissaris der Koningin toezicht houden. Op 14 januari 1998 werd de Tweede Kamer hiervan in kennis gesteld.

Op dezelfde dag meldde Steenhuis aan de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie, mr. H. Borghouts, dat TV-Noord aandacht zou besteden aan zijn (Steenhuis') nevenfunctie als adviseur van Bakkenist. De geschokte minister besprak zulks op die dag met Steenhuis en met de voorzitter van het college van procureurs-generaal A.W.H. Docters van Leeuwen en gaf voorts een opdracht tot onderzoek aan staatsraad dr. D. Dolman. In de media ontwikkelde de kwestie zich inmiddels tot een hot spot; berichten begonnen te circuleren over een mogelijk aftreden van Steenhuis.

Het rapport-Dolman, waaraan uiteraard ook een gesprek tussen Dolman en Steenhuis (en diens raadvrouw) ten grondslag lag, werd uitgebracht op 21 januari 1998. In zijn rapport ging Dolman in op de meldingsplicht met betrekking tot nevenfuncties van een procureur-generaal (Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, ten deze gewijzigd bij wet van 29 november 1996, Stb. 1996, 590). Steenhuis had ingevolge deze wet zijn nevenfuncties moeten melden bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad; hij had zulks begin 1997 echter gedaan bij Docters van Leeuwen, met wie hij eerder ook overleg had gevoerd over het adviseurschap bij Bakkenist (Docters had hem de functie niet ontraden). Andere procureurs-generaal hadden overigens ook de onjuiste procedure van melding van nevenfuncties bij Docters gevolgd. Wel lag een register van nevenfuncties van Steenhuis ter inzage bij het parket. De departementsleiding van het ministerie van Justitie placht echter zodanige registers niet te raadplegen; wel bleek dat in oktober 1997 een viertal departementsambtenaren van de omstreden nevenfunctie van Steenhuis op de hoogte was. Overigens heeft de secretaresse van Steenhuis een beëdigde verklaring overgelegd, inhoudende dat zij eind februari 1997 een kopie van het registratieformulier nevenfuncties aan het ministerie heeft toegezonden; die kopie is echter ten departemente onvindbaar geraakt.

In concreto kwam Dolman tot de conclusie dat niet gebleken is dat Steenhuis daadwerkelijk invloed had uitgeoefend op de eindredactie van het rapport-Bakkenist. Het concept-rapport was hem wel vorgelegd; Steenhuis had kritiek gehad; het rapport was ingrijpend gewijzigd - doch volgens het bureau Bakkenist niet op basis van de reactie van Steenhuis. Wel concludeerde Dolman tot een

vertrouwelijke sfeer tussen de onderzoekers van het bureau en Steenhuis. Dolman wierp de vraag op of deze band onbewust toch al dan niet van invloed zou zijn geweest op de inhoud van het rapport; concrete aanwijzingen daarvoor waren hem echter niet gebleken.

In zijn gesprek met Steenhuis had Dolman gesteld dat het hem correct leek dat Steenhuis zijn rapport tegelijkertijd met de minister zou ontvangen, onder het beding dat het nog zo'n 48 uur zou duren voordat het gepubliceerd zou worden, zodat Steenhuis in de gelegenheid zou zijn in die 48 uur een reactie voor te bereiden.

Van dat laatste kwam echter niets. In een gesprek tussen Dolman en minister Sorgdrager op 19 januari 1998 bleek de laatste bevreesd voor het uitlekken van het rapport wanneer 48 uur gewacht zou worden met publicatie. Op 20 januari ontving Dolman van Borghouts bericht dat de minister zou bepalen wanneer en aan wie het rapport zou worden medegegeeld. Op 21 januari gaf Dolman zulks door aan Steenhuis. In de vroege avond van die dag leverde Dolman zijn rapport in bij de minister en de secretaris-generaal.

Op 22 januari besloot de minister het rapport, vergezeld van een desbetreffend evaluerend schrijven, nog diezelfde avond aan te bieden aan de Tweede Kamer. Voorts besloot zij nader advies te vragen over de problematiek van de onderhavige nevenfunctie aan mr. J.E.B. van Julsingha, oud-president van het Gerechtshof te Arnhem en prof. mr. H. Franken, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Leiden.⁴

In deze procedure zou voor Steenhuis slechts anderhalf uur resten ter kennisneming van het rapport voordat het naar de Kamer zou gaan. Hierin berustte Steenhuis niet. Aan het eind van de middag liet de landsadvocaat aan Borghouts weten dat in opdracht van Steenhuis voorbereidingen werden getroffen voor een kort geding, met als inzet het verkrijgen van 48 uur bedenktijd. Hierop vond die avond tweemaal overleg plaats ten departemente tussen de minister en Steenhuis en Docters van Leeuwen, waarbij op een gegeven moment ook de andere procureurs-generaal aanwezig waren. Voorafgaand aan het eerste overleg had de minister reeds aan de pers medegegeeld dat het rapport die avond naar de Kamer zou worden gezonden. In het eerste overleg werd door Docters het door Steenhuis voorgenomen kort geding gemeld.

Dat was ernst: tijdens dit eerste overleg ontving de landsadvocaat de concept-dagvaarding, waarna hij de minister telefonisch adviseerde de brief aan de Kamer even aan te houden. In het tweede overleg gaven Steenhuis en Docters hun commentaar op de concept-brief aan de Kamer, waarbij zij bezwaar maakten tegen de in het concept gebezigde kwalificatie 'ernstige feiten' (dit lag niet in het rapport-Dolman besloten) alsmede tegen de in de brief besloten liggende suggestie dat reeds besloten zou zijn tot maatregelen tegen Steenhuis (dit was huns inziens prematuur, gezien het nader onderzoek van Van Julsingha en Franken). Tijdens dit tweede overleg werd de definitieve dagvaarding uitgebracht bij het parket van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.⁵

Tenslotte leek de zaak met een sisser af te lopen. De bestreden passages in de aanbiedingsbrief werden aangepast en het tijdstip van aanbieding aan de Kamer verschoven naar 23 januari 1998 te 10.00 uur in de morgen; daarop werd de dagvaarding voor het kort geding ingetrokken. Bij het verlaten van het pand werden door Docters apaiserende woorden gesproken ('Het gezag van de minister staat voorop').

De volgende avond werd echter door minister-president Kok in diens wekelijkse persconferentie hard aangezet; het gedrag van de procureurs-generaal werd gekwalificeerd als 'kinderachtig'. In de pers is het beeld opgeroepen van 'muitერი'. De Tweede Kamer beraadslaagde over de zaak op 28 januari 1998; daarin kreeg de minister van Justitie overwegend steun voor haar optreden.

DE NASLEEP: HET ONTSLAG VAN DOCTERS VAN LEEUWEN

Docters van Leeuwen was op 25 januari 1998 door Borghouts opgeroepen voor een ernstig gesprek met de minister de volgende dag, doch had zich die dag ziek gemeld. In een brief van 17 februari 1998 aan de Kamer meldde minister Sorgdrager dat Docters inmiddels was voorgedragen voor eervol ontslag op de voet van art. 39 Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren in samenhang met art. 99 Algemeen Rijksambtenarenreglement. Het betreft hier binnen het in beginsel gesloten stelsel van ambtelijke ontslaggronden het zogenaamde 'ontslag op andere gronden', een ontsnappingsclausule die veelal wordt gebezigd voor het zogenoemde ontslag wegens

'incompatibilité d'humeur', dat wil zeggen een wegvallen van het noodzakelijke vertrouwen. Procureur-generaal Steenhuis daarentegen kwam er genadiger vanaf: hij wordt overgeplaatst naar Arnhem als plaatsvervangend P-G.

Onder erkenning van ieders recht - ook dat van Steenhuis - om een rechtspositioneel geschil aan de rechter voor te leggen verweet minister Sorgdrager aan Docters als voorzitter van het college van procureurs-generaal dat deze had nagelaten een open overleg ter zake mogelijk te maken en in plaats daarvan het aanvangen van rechtsmaatregelen (het kort geding) had ondersteund. Bovendien had Docters als college-voorzitter niet tegengegaan dat het hele college in de kwestie werd betrokken, waardoor de kwestie nadrukkelijk werd gecollectiveerd. Daardoor werd, aldus de minister, een situatie geschapen, althans een beeld, van een college (een OM) dat zich opstelt tegen de minister en is het beeld van een gezagscrisis ontstaan. Voor wat betreft Steenhuis was de minister van oordeel dat de schijn van belangenverstrengeling was gewekt. Docters had daarmee rekening moeten houden en dienovereenkomstig zich niet, in afwachting van nadere juridische toetsing (de adviezen van Van Julsingha en Franken) in het overleg met de minister moeten onthouden van het innemen van een standpunt.

De Tweede Kamer beraadslaagde hierover op 19 februari 1998 en kon zich in meerderheid vinden in het standpunt van de minister. Inmiddels heeft Docters in brieven aan de minister en in een persinterview laten weten geheel anders tegen de zaak aan te kijken dan de minister en ook de feiten anders te percipiëren. Hij vecht zijn ontslag aan voor de rechter; in die rechterlijke procedure zullen hopelijk de feiten onomstotelijk komen vast te staan. Daarop kan echter thans niet worden vooruitgelopen.

ASPECTEN VAN DE PROBLEMATIEK

Het betreft hier een conflict dat uit zowel juridisch als bestuurlijk oogpunt van grote betekenis is. In principiële zin is de ondergeschiktheidsrelatie van een ambtenaar aan de orde: mag en kan een minister dulden dat zij - althans in haar zienswijze - niet onvoorwaardelijk door haar ambtenaar (i.c. Docters) wordt gediend? Mag een ambtenaar (i.c. Steenhuis) op rechtspositionele gronden bij wege van kort geding eisen dat een stuk gedurende

een bepaalde periode niet ter kennis wordt gebracht van het parlement? Had Docters als college-voorzitter zich daartegen dienen te keren? En dan rijzen er nog enkele vragen van meer secundair belang, zoals die naar de oirbaarheid van de zogenaamde 'gouden handdruk': valt er, sedert de affaire-Van Randwijk, genoeg mee te nemen dat topambtenaren die (vermeend) disfunctioneren ontslag krijgen onder toewijzing van een forse financiële compensatie?

Ook van principiële betekenis dunkt mij de bestuurlijke kant van de zaak. Docters is een top-ambtenaar, die als voorzitter van het college van procureurs-generaal belast is met de voorbereiding van een op stapel staande ingrijpende reorganisatie van het Openbaar Ministerie. Hij geniet groot gezag bij het OM. Dat werd door het college van procureurs-generaal onmiddellijk na het Kamerdebat van 19 februari 1998 in een desbetreffende verklaring kenbaar gemaakt; diepe treurnis over zijn vertrek werd uitgesproken, zowel wegens diens persoonlijke inbreng als uit een oogpunt van voortgang van het reorganisatieproces.⁶ Ook de voorzitter van de vereniging van hoofdofficieren heeft zich (thans wederom) in gelijke zin uitgesproken.⁷ Dat roept de vraag op in hoeverre een uitgaande minister, op de valreep van het demissionair worden van het kabinet, bestuurlijk gelegitimeerd is tot handelingen welke een aan haar ondergeschikte ambtelijk apparaat wellicht voor langere tijd in negatieve zin zullen beïnvloeden.

RECHTSPOSITIONELE KANTEKENINGEN

De kwestie-Steenhuis betrof de integriteit van een ambtsdrager. De minister is gerechtigd zulks te waarborgen en kan daarop worden aangesproken door het parlement. Zij mag mijns inziens ook verwachten ter zake gesteund te worden door de voorzitter van het college van procureurs-generaal. Integriteit is een zaak niet uitsluitend van feitelijkheid, maar ook van schijnbaarheid; goed functioneren wordt belemmerd wanneer de schijn wordt gewekt van belangenverstrengeling. De college-voorzitter had de minister ten deze dienen bij te staan.

Had de minister het desbetreffende rapport-Dolman en haar beschouwingen ter zake rauwelings aan de Kamer mogen toezenden? Zorgvuldig lijkt dat inderdaad niet. Het betrof hier een kwestie van in overwegende

mate rechtspositionele aard; de juridische plicht van hoor en wederhoor had hier tot gelding moeten zijn gebracht.⁸ Daarvoor dient mijns inziens te wijken het risico van tussentijdse uitlekking van het rapport - een risico dat overigens met name ten laste van Steenhuis was gekomen.

Had Steenhuis het instrument van een kort geding in stelling mogen brengen? Ik acht dat zelfs voor een topambtenaar niet uitgesloten, overigens vooropgesteld dat daardoor van de zijde van Steenhuis de verhoudingen met de minister danig getroubleerd waren geraakt - dat risico had hij van zijn kant op de koop toe genomen. Ik acht het overigens waarschijnlijk dat de eis zou zijn afgewezen; de Nederlandse rechter pleegt niet te treden in de verhouding tussen minister en parlement. Van de zijde van de college-voorzitter had, juist wegens de troubling van de verhoudingen, een temperende interventie mogen zijn verwacht. College en minister moeten ook in de toekomst nog door één deur; een kort geding als het onderhavige bemoeilijkt zulks ten sterkste. Docters heeft ten deze (op basis van de door de minister overgelegde feiten) mijns inziens inderdaad gefaald. Maar Docters heeft te kennen gegeven dat zijns inziens de feiten anders lagen. In het kader van de behandeling van zijn beroep op de rechter zal ter zake duidelijkheid moeten komen.

Kon Docters dienovereenkomstig worden ontslagen? Het antwoord is bevestigend, indien inderdaad aldus de vertrouwensrelatie met de minister definitief werd verstoord. Maar is het niet curieus dat door één incident, in de opwindende van één avond, een vertrouwensrelatie definitief werd gedestruëerd? Lag de schuld van de vertrouwensbreuk inderdaad geheel of vrijwel geheel bij Docters en heeft de minister voldoende zorgvuldigheid betracht? De rechter zal hierover hebben te oordelen.

Is het regulier dat Docters met goud in de handen de ambtelijke dienst verlaat? Ja; een ontslag als het onderhavige gaat met een i.c. kostbare wachtgeldregeling gepaard; eventueel kan de rechter daarenboven nog een nadere schadevergoeding vaststellen. Dat is nu eenmaal een gevolg van de voor ambtenaren geldende rechtspositieregeling en de jurisprudentie daarop. Zou de politiek van oordeel zijn dat (top)ambtenaren gemakkelijker moeten kunnen worden ontslagen, dan zal de ambtelijke rechtspositie ten deze gewijzigd moeten worden. Zou de politiek van oordeel zijn dat zulks inmiddels best beslag had

kunnen krijgen, dan mag men daar onze minister van Binnenlandse Zaken op aankijken. Die weet na de affaire-Van Randwijk nu reeds jaren hoe de klepel in de Tweede Kamer er bij hangt. Is men overigens van oordeel dat de rechtspositie van topambtenaren ten deze meer geparalleliseerd zou moeten worden met die van topfunctionarissen in het bedrijfsleven, dan is het nuttig om eens te kijken naar de afvloeiingsregelingen aldaar - dan wordt althans de illusie ontnomen dat we in de overheidsdienst zoveel goedkoper uit kunnen komen.

BESTUURLIJKE KANTTEKENINGEN

Overeenkomstig de ambtelijke rechtspositieregeling en onder eventuele rechterlijke toetsing is een minister bevoegd een haar ondergeschikte ambtenaar ontslag te verlenen. Een voldoende reden voor ontslag kan zijn de omstandigheid dat een op ambtelijke loyaliteit gebaseerde vertrouwensrelatie ontbreekt. Effectuering van het politieke gezag over het ambtelijk apparaat zal haar daartoe in voorkomend geval kunnen nopen.

Maar de minister moet wel terdege voorzichtig zijn. Ministers zijn passanten; een ambtenaar is dat in veel mindere mate en een ambtelijk apparaat al helemaal niet. Een ambtelijk apparaat is de minister tijdelijk toevertrouwd; ze heeft de continuïteit van dat apparaat te waarborgen, zodat het ook na haar vertrek goed kan blijven functioneren.

In dit opzicht overtuigt mij het ontslag van Docters allerminst. Minister Sorgdrager is bijna demissionair; zij zal naar alle waarschijnlijkheid niet in enigerlei nieuw kabinet terugkomen. Op de valreep van haar vertrek is aan het OM vooralsnog de kapitein ontnomen. De opvolger van Docters staat voor een bijkans onmogelijke taak: vertrouwen van zowel de minister als van het OM te verwerven en te behouden. Ook wanneer de opvolger van Docters een minder dominante rol krijgt toebedeeld dan Docters verwierf, zal mijns inziens toch het college een gezaghebbend voorzitterschap niet kunnen ontberen. Daarbij valt te bedenken dat een voorzitterschap dat te zeer de oren laat hangen naar het departement, het gevaar oproept van politisering van het OM en interne strubbelingen. Wanneer (wat thans de bedoeling is) een permanent, in één bepaalde persoon belichaamd voorzitterschap van het college wordt omgeuild voor een tijde-

lijk voorzitterschap, kan dat leiden tot een verzwakking van de positie van het college ten opzichte van het apparaat. Verwezenlijking van de doelstelling van het reorganisatieproces, de integratie van het OM, zou dan bemoeilijkt kunnen worden.

Alleen wanneer het echt gegaan is om bevestiging van het politieke primaat van de politiek over de ambtenarij - dat wil zeggen om een situatie waarin dit primaat realiter zou zijn bestreden en aangetast - lijkt mij het ontslag van Docters bestuurlijk gelegitimeerd. Niet wanneer het betreft een onder de schijnwerpers van de media uit de hand gelopen geschil. Dat moet op andere wijze tot een oplossing worden gebracht - eventueel door een wederzijdse knieval. Veel grotere belangen zijn in het geding dan ontstemmingen en gekwetste gevoelens.

Vanuit dit gezichtspunt valt mijns inziens het ontslag van Docters te betreuren. Ook onbevredigend dunkt mij de opstelling van de Tweede Kamer, die zich in meerderheid te zeer heeft laten leiden door de visie van de minister op de feiten zoals zij die percipieerde, zonder op hoor en wederhoor aan te dringen - en zich vermoedelijk mede heeft laten leiden door overwegingen van bescherming van de minister.

NOTEN

1. Beschikkingsbevoegdheid van ambtenaren berust aldus op zogenoemd mandaat; de verantwoordelijkheid blijft geheel bij de minister berusten.
2. Zie hieromtrent het *Nederlands Juristenblad*, 1998, pp.

286 e.v. en pp. 423 e.v., waarvan in mijn weergave gebruik is gemaakt.

3. De politiemans uit Schiermonnikoog, die (naar naderhand bleek ten onrechte) verdacht werd van incestueuze handelingen en op uiterst ruwe wijze aan justitieel onderzoek werd onderworpen.

4. Aanvankelijk zou, naast Van Julsingha, advies worden gevraagd aan mr. A.D.M. Metzemaekers, oud-vice-president Rechtbank Rotterdam; deze bleek echter verhinderd, zodat Franken in zijn plaats trad.

5. Dit is een P-G met bijzondere taakopdracht, die geen deel uitmaakt van het college van procureurs-generaal en dan ook in het avondlijk overleg niet aanwezig was.

6. Zie voor de tekst van deze verklaring *Nederlands Juristenblad*, 1998, p. 424.

7. Zie *NRC Handelsblad* van 18 maart 1998. Hoofdofficier Van Gend had zich reeds eerder (op 26 januari 1998) aldus uitgesproken, doch enkele dagen later in een nadere verklaring solidariteit met de minister kenbaar gemaakt, waardoor zijn bedoelingen wat onduidelijk werden. Thans lijkt de kritiek van Van Gend op de minister wat definitiever.

8. Zie het redactioneel commentaar onder het opschrift 'Recht, macht en moraal' in het *Nederlands Juristenblad*, 1998, pp. 433 e.v.

Prof. mr. M.C.B. Burkens is emeritus hoogleraar Staats- en Bestuursrecht, Universiteit Utrecht.

VAN VERZORGINGSSTAAT NAAR ONDERNEMENDE SAMENLEVING?

Een interpretatie van een kwart eeuw hervormingen in de sociale zekerheid

COCK A. HAZEU



Het sociaal-economisch beleid van de overheid wordt op een andere leest geschoeid dan een kwart eeuw geleden. Daarbij is er meer aan de hand dan veranderingen in de politieke samenstelling van kabinet en parlement. Achter alle stapsgewijze aanpassingen en herijkingsoperaties gaat een meer fundamentele verandering in ideeën en opvattingen schuil: de distribuerende verzorgingsstaat van de jaren zeventig is een activerende staat aan het worden. Dat activerende, ondernemende element impliceert ook dat de overheid minder centraal komt te staan en er meer ruimte komt voor de verantwoordelijkheid en initiatieven van andere actoren. Dat lijkt uit te kristalliseren in een 'ondernemende samenleving' als mogelijke nieuwe synthese. Deze geleidelijke paradigmawisseling wordt hieronder geïllustreerd aan de hand van de belangrijkste beleidsingrepen in de sociale zekerheid van achtereenvolgende kabinetten.

De sociale zekerheid viert binnenkort een twijfelachtig jubileum: een kwart eeuw van hervormings- en bezuinigingsmaatregelen. Die bezuinigingsmaatregelen werden noodzakelijk omdat de sociale-zekerheids- en andere typische verzorgingsstaatuitgaven onbeheersbaar waren gegroeid, en Nederland vanaf de tweede helft van de jaren zeventig steeds verder uit de internationale pas was gaan lopen. Dat is de traditionele interpretatie van de

noodzaak tot hervormingen in de sociale zekerheid.

Er lijkt echter meer aan de hand te zijn. Wanneer we de belangrijkste beleidsmaatregelen onder de loep leggen, zien we ook een verandering optreden van achterliggende ideeën over de verhouding tussen overheid en samenleving. Zo raakt de distribuerende verzorgingsstaat geleidelijk in het defensief; hij moet nu vooral activerend worden. In het ruimere sociaal-economische beleid is het Keynesiaanse coördinatieperspectief vervangen door een beleid gericht op verbetering van de structuur van de economie en de werking van markten, waaronder de arbeidsmarkt. In het vervolg wil ik aannemelijk maken dat deze ontwikkeling van distributief naar activerend, en van overheidsinterventie naar verbeterde marktwerking, niet is afgerond, maar verder evolueert in de richting van - wat ik zou willen noemen - een 'ondernemende samenleving'. Dit nieuwe concept zou in plaats kunnen gaan treden van het verzorgingsstaatconcept.¹ Dat wil overigens niet zeggen dat ik bepleit of voorspel dat de verzorgingsstatelijke arrangementen worden afgeschaft; wel om daar een andere invulling aan te geven. Een andere retoriek kan daarbij helpen.

Het artikel is als volgt opgebouwd. Eerst schets ik in het kort de belangrijkste hervormingen in de sociale zekerheid. Vervolgens komt de 'traditionele' interpretatie aan de orde: door een 'overvraging' van beleid (Hazeu, 1983) in de verzorgingsstaat is de collectieve sector uit zijn voegen gegroeid en zijn de kosten te zwaar gaan drukken op de economie. Het gevolg is dat 'Bruin het

allemaal niet meer kan trekken', en er bezuinigd moet worden; evenwel zonder dat de verhouding tussen overheid en burger principieel ter discussie komt te staan. Vervolgens probeer ik de meer recente ontwikkelingen te duiden, waarbij belangrijke beleidsoperaties zich kenmerken door een sterke oriëntatie op activering en ondernemendheid. Ik presenteer een nieuw interpretatiekader om die beleidstransitie nader te kunnen analyseren: schuift er over het concept van de verzorgingsstaat een nieuw concept, dat van een 'ondernemende samenleving'? De vraag is vervolgens wat die ontwikkeling zou kunnen impliceren voor de taak en rol van de overheid. Bij ondernemendheid hoort ook: afrekenen op resultaten, contractdenken, gebruikmaking van marktelementen, partijen die geprikkeld worden zich aan afspraken te hou-

den en rekenschap en verantwoording af te leggen. Dat geldt voor alle betrokkenen en voor alle echelons. Toegespitst op de sociale zekerheid sluit ik in dat licht dit stuk af met een pleidooi voor een versterking van de wederkerigheid van rechten en plichten.

DE HERVORMINGEN IN DE SOCIALE ZEKERHEID

eerste fase van bezuinigingen

Onderstaande tabel laat de belangrijkste wijzigingen zien in de sociale zekerheid sinds 1975.² Na de eerste oliecrisis (van 1973) wordt de groei van de Nederlandse verzorgingsstaat voor het eerst gebreidel. Met de introductie van de 1-procent-norm³ in 1975 door minister van

TABEL: OVERZICHT BELANGRIJKSTE WIJZIGINGEN IN DE SOCIALE ZEKERHEID SINDS 1975

Jaar	Wet	Wijziging
1976	AAW	ingevoerd
1979	AAW	van toepassing op gehuwde vrouwen
1979	WAM	koppeling aan regelingslonen
1981	ZW	voorstel wachtdagen (teruggetrokken)
1984	WAO, WW, WWW	generieke korting op uitkeringen
1985	AOW, WWV	gelijke behandeling mannen en vrouwen ingevoerd
1985	WAO, WW, WWV, ZW	harmonisatie uitkeringspercentages naar 70%
1987	WW, WWV, TW, IOAW, IOAZ	invoering Nieuwe Werkloosheidswet (NWW), TW, IOAW, en IOAZ
1987	AOW, TW, ABW	gelijke behandeling gehuwden en ongehuwden, en mannen en vrouwen
1987	WAO/AAW	afschaffing verdiscontering
1988	AOW	partnermiddelenstoets (70/30)
1991	WKA	voorwaarde koppeling: i/a-ratio
1992	TAV	bonus-malus in WAO
1993	TBA	aanscherping arbeidsongeschiktheids criterium; herkeuringen; leeftijdsafhankelijke duurbepaling ('WAO-gat')
1994	OSV	onafhankelijk toezicht
1994	TZ/Arbo	2/6-weken loondoorbetalingsplicht
1995	AMBER	afschaffing malus, bevordering reïntegratie
1995	WW	aanscherping toelatingseisen
1996	nABW	meer decentrale uitvoering bijstand en stimulering arbeidsmarktdeelname
1996	WULBZ	privatisering ZW
1996	ANW	vervanging AWW
1996	WBM	aanscherping sancties
1996	nOSV	marktwerking in de uitvoering
1997	PEMBA	premiedifferentiatie WAO per 1/1/1998; marktwerking per 1/1/2001

Financiën Duisenberg verschijnen bezuinigingen en beheersing op het toneel. In het kader van dit beginnende bezuinigingsbeleid - het 1-procent-beleid van het kabinet-Den Uyl (1973-1977), neergelegd in de *Nota Collectieve Voorzieningen en Werkgelegenheid* (1976), gevolgd door Van Agts (1977-1981) *Bestek '81* in 1978 - moet ook de sociale zekerheid haar steentjes bijdragen. Van een principiële terugtrekkende beweging van de overheid is echter geen sprake. Zo wordt in 1976 het domein van de sociale zekerheid nog uitgebreid met de invoering van de AAV - de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen - als completering van het stelsel. Verder is tekenend dat toen in 1980 een conflict over de invulling van het bezuinigingsbeleid ontstond tussen de minister van Financiën en de minister van Sociale Zaken, het kabinet zijn minister van Financiën liet gaan. De meer Keynesiaans georiënteerde aanpak leek nog even de overhand te hebben. Ook de maatschappij is nog niet toe aan een kleinere overheidsparaplu. Wanneer bijvoorbeeld de nieuwe minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Uyl, najaar 1981 voorstelt wachtdagen in de Ziektewet te introduceren, wordt dit gepercipieerd als een pure bezuinigingsmaatregel. Het massale verzet ertegen noopt de minister al snel zijn voorstel terug te nemen.

De bezuinigingen in deze periode zijn in het algemeen weinig effectief: aanpassingen in uitkeringsniveaus en andere 'polis'voorwaarden, zoals duur en toegangsvereisten blijken politiek en maatschappelijk nauwelijks haalbaar, terwijl het volume sterk blijft groeien als weerspiegeling van de impliciete beleidskeuze voor een reductie van het arbeidsaanbod - via met name de WAO - als centrale reactie op de economische crisis. In 1981 wordt er daarom naast bezuinigen op de sociale zekerheid, als het ene noodzakelijk geachte spoor, een tweede - meer preventief - spoor uitgezet: werkgelegenheidsbevordering en werkloosheidsbestrijding. Dat tweede spoor krijgt onder het kabinet-Van Agt/Den Uyl (1981-1982) de vorm van een Werkgelegenheidsplan, op te stellen door de minister van Sociale Zaken en - voortaan - *Werkgelegenheid*. De overheid blijft zich dus nog de rol van planner en coördinator aanmeten. Illustratief is dat de ambtelijk 'trekker' van het plan, Ritzen, het potentiële succes ervan afhankelijk stelt van 'de mate waarin men bereid is een toename van het overheidsoptreden te accepteren' (Ritzen, 1982).

Al bij al gaat deze eerste fase van herijking in de sociale zekerheid over instrumentele zaken: bezuinigingen worden gezocht door uitkeringsniveaus of toetredingsvoorwaarden van bepaalde regelingen aan de orde te stellen; het stelsel als geheel wordt niet tegen het licht gehouden. Het ter discussie stellen van de polisvoorwaarden blijft ook gebeuren in de jaren daarop, maar omdat de effectiviteit van het bezuinigingsbeleid beperkt is, en de crisis in de Nederlandse verzorgingsstaat begin jaren tachtig zich zodanig verscherpte dat ze ook internationaal de aandacht trok (*the Dutch disease*), breekt een volgende fase aan waarin gezocht wordt naar meer fundamentele instrumentele en institutionele hervormingen.

tweede fase: stelselherziening

Die tweede fase kan in de tijd grofweg gesitueerd worden tijdens de regeerperiode van de kabinetten-Lubbers I en II (1982-1989). Niet langer worden louter maatregelen per sociale regeling genomen, maar het stelsel van werknemersverzekeringen wordt in zijn geheel herzien (1985/1987). In het kader van die stelselherziening worden alle uitkeringsniveaus teruggebracht naar 70 procent. Verschillende werkloosheidsregelingen worden vervangen door een nieuwe werkloosheidswet (NWW). De toegang tot het stelsel wordt lastiger gemaakt door het werkloosheidsbegrip en het begrip 'passende arbeid' aan te scherpen. In de WAO wordt het verdisconteringsbeginsel geschrapt: arbeidsmarktomstandigheden mogen niet langer van invloed zijn op de mate van arbeidsongeschiktheid die in de keuring wordt vastgesteld. Van de stelselherziening maakt verder deel uit dat - tegemoetkomend aan een Europese richtlijn terzake - mannen en vrouwen, en gehuwden en ongehuwden, voortaan gelijk behandeld worden.

In de volgende jaren zal blijken dat ook deze stelselherziening weinig uithaalt. Met name de toeloop naar de WAO blijft sterk groeien: de 150.000 mensen die minister Veldkamp in 1967 bij de invoering voorzag, waren er een kwart eeuw later meer dan 900.000; het aantal van 1 miljoen (dus bijna 20 procent van de beroepsbevolking!) kwam in zicht. De onbeperkte duur van de uitkering (tot de 65-jarige leeftijd), vaak aangevuld vanuit bedrijfs(taks)regelingen, en de soepele keuringspraktijk, hielden de gegroeide praktijk in stand waarin de WAO was

geworden tot het afvloeiingskanaal voor overtollige werknemers van de arbeidsmarkt. Daardoor kon de sanering van het bedrijfsleven zich voltrekken, maar werd tegelijkertijd de werkelijke omvang van de non-activiteit in Nederland verhoud.

derde fase: andere ideeën

Begin jaren negentig is dan eindelijk het moment aangebroken dat de wal het schip moet keren. Er wordt een serie maatregelen genomen die bezuinigingen beogen, maar daarbij wel de WAO in zijn geheel grondig op de schop nemen, en uiteindelijk zichtbaar maken dat het beleid afstand neemt van de incentive-structuur waarin de regeling als afschuifstelsel kon worden gebruikt. Met name dat laatste stond in het licht van een verschuivende doelstellingen van de sociale zekerheid in zijn geheel, namelijk naast inkomensgarantie een groter accent op actieve participatiebevordering.

De eerste WAO-voorstellen (met name het voorstel de uitkeringsduur te beperken) kwamen tot stand in 1991, en leidden tot een bijna-regeringscrisis in het kabinet Lubbers-Kok (1989-1994). Vervolgens vond er in 1992/1993 een Parlementaire Enquête plaats, die een sleutelrol vervulde om een beleidsbreuk met het verleden mogelijk te maken. Die enquête hekelde met name de slechte aansturing en onheldere verantwoordelijkheidsverdeling in de uitvoering van de werknemersverzekeringen; kortom: de incentive-structuur. De uitkomst van de enquête hielp in de legitimering van een fors, definitief pakket van maatregelen door het kabinet in 1993. Die kwamen onder andere neer op een leeftijdsafhankelijke duurbepanking van de regeling (leidend tot het 'WAO-gat'), strengere toegangskeuring, en een herkeuring van het al bestaande WAO-bestand met strengere keuringsnormen. Verder werd er een bonus-malus-systeem ingevoerd; een hardhandige wijze van incentivering in de WAO. Ten slotte werd het toezicht op de uitvoering van de werknemersverzekeringen onttrokken aan werknemers- en werkgeversorganisaties (in de Sociale Verzekeringsraad), en vervangen door onafhankelijk toezicht: het College van Toezicht Sociale Verzekeringen.

Het beter incentivieren van de uitvoering is ook een belangrijke leidraad in de sociale-zekerheidsmaatregelen die het kabinet-Kok vanaf 1994 voorstelt. Deze inzet op

betere incentivering krijgt met name vorm in (1) het introduceren van premiedifferentiatie in de WAO (te zien als een minder grove versie van het bonus-malus-systeem), (2) in de naaste toekomst (vanaf 2001) marktwerking introduceren in de uitvoering van de WAO, (3) privatisering van de Ziektewet; dat wil zeggen wettelijke loon-doorbetalingsverplichting bij de werkgever, die dat risico desgewenst weer privaat kan verzekeren, en (4) een zekere mate van decentralisatie van de uitvoering van de bijstand, gekoppeld aan prikkels om ook in deze regeling (her)intreding op de arbeidsmarkt te stimuleren (Hazeu, 1996; Commissie-Etty, 1996).

TRADITIONELE INTERPRETATIE:

BEZUINIGINGSNOODZAAK

De bezuinigingspraktijk die vanaf de tweede helft van de jaren zeventig wordt ingezet, wordt in de 'traditionele' interpretatie gezien als een reactie op de stelselmatige uitbreiding van het belang van de publieke sector in de economie die al een eeuw lang gaande was (Hazeu, 1979). Daarbinnen was het vooral de centrale overheid die steeds meer taken te vervullen kreeg. Als stuwende kracht achter die ontwikkeling kan de groeiende private welvaart worden aangemerkt, die ook allerlei vormen van 'marktfalen' met zich bracht en een daarmee geïmpliceerde vraag naar collectieve voorzieningen. Een 'presterende' overheid was daarom nodig om die voorzieningen tot stand te brengen die de markt niet spontaan genereerde. De voorzieningen die het betrof, lagen voor een belangrijk deel in de sfeer van inkomensoverdrachten (met name sociale zekerheid) en de productie van diensten (onderwijs, zorg, et cetera) waar - volgens de 'wet van Baumol' - de productiviteitsontwikkeling geneigd is achter te blijven. Dat resulteerde in een relatief ongunstige kostenontwikkeling in de collectieve sector ten opzichte van de marktsector, en een daarmee gepaard gaande autonome toename van de collectieve uitgavenquote.

In een democratische en democratiserende maatschappij worden bovendien rechtmatigheid en rechtvaardigheid (verdeling, toegankelijkheid) hoog in het vaandel geschreven. Daar gaat een centraliserende werking vanuit; het is vooral de centrale overheid die geacht wordt ongelijke rechtsbedelingen tegen te kunnen gaan. Op die

voedingsbodem ontwikkelde zich de verzorgingsstaat: de individuele burger krijgt de zekerheid van een sluitend systeem van (semi-)publieke arrangementen die hem verzorging en bescherming bieden bij tegenslag en ongemak. Het onderliggende paradigma zou beschreven kunnen worden als: de overheid als compensator, beschermer, verzorger, hoeder van de samenleving. Onbedoeld neven-effect van die opkomst van publieke arrangementen is dat het de verantwoordelijkheid voor zelfzorg van burgers en bedrijven verzwakt.

overheid tegenover markt

Een ander gevolg van de sterke positionering van de overheid in haar presterende rol is dat 'de overheidssector' van de economie daardoor wel tegenover 'de marktsector' moest komen te staan. Immers, de presterende functie van de overheid komt bij uitstek tot uitdrukking in collectieve uitgavenprogramma's die - in ieder geval op de korte termijn⁴ - concurreren met private uitgaven. Bovendien moeten die collectieve uitgaven (vroeger of later) gefinancierd worden door collectieve lasten, die moeten worden opgelegd op (afgetapt van, afgewenteld op, enzovoorts) de particuliere bedrijvigheid. Alleen het jargon al is een aanduiding van de ervaren spanning tussen overheid versus markt.⁵

Bij de omslag van een tijdperk van min of meer continue groei van de collectieve sector naar bezuinigingen, speelde het Centraal Planbureau een cruciale rol. Halverwege de jaren zeventig stapte het CPB over van een Keynesiaans model van de economie op een neo-klassiek: het Vintaf-model. Daarin leiden uitbreidingen van de collectieve sector tot arbeidskostenstijgingen die op hun beurt leiden tot afbraak van werkgelegenheid. Dat vormde een belangrijke legitimatie voor de bezuinigingsoperaties waarmee het beleid sindsdien gevolgd is. Die operaties hebben uiteraard niet alleen op het terrein van de sociale zekerheid plaats gevonden, maar op vrijwel alle beleids-terreinen van de overheid. Verder is de omslag naar het terugdringen van de rol van de collectieve sector in de economie niet een typisch Nederlandse ontwikkeling; in het buitenland is dezelfde ontwikkeling zichtbaar.⁶

Zoals gezegd, zijn de herijkingsoperaties van de jaren zeventig en begin jaren tachtig in het algemeen weinig succesvol geweest. Dat kan verklaard worden uit het

hoge verwachtingspatroon dat beleidsmakers nog hebben in termen van stuurbaarheid, maakbaarheid en uitvoerbaarheid. Bezuinigingsvoorstellen worden bijvoorbeeld nogal statisch ingevuld, waarbij men geneigd is de gedragsaspecten over het hoofd te zien, zowel wat betreft de 'bestuurden' die minder kneedbaar zijn geworden, als wat betreft het interne 'bestuurlijke kattenkwaad'. Zo komt er van veel voorstellen weinig terecht doordat bezuinigingen op de ene post in praktijk blijken te leiden tot extra, niet-voorzien uitgaven elders; dit wordt wel aangeduid als het 'fietsbandmechanisme' (Boorsma, 1980). In deze eerste fase van herijkingsoperaties komt aan het licht dat de oude recepten niet meer werken.

Bij het aantreden van het - *no nonsense* - kabinet-Lubbers I in 1982 wordt het beleid van bezuinigingen en afwaardering van de rol en positie van de centrale overheid versterkt ingezet. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de zogenaamde 'grote operaties': heroverweging overheidsuitgaven, privatisering, deregulering, decentralisatie, reorganisatie van de rijksdienst, en reductie van de omvang van het overheidspersoneel. Er ontstaat een beheersingsdiscussie, die een niveau dieper grijpt dan discussies over bezuinigingen *sec*. Het beeld van de overheid die vanuit de cockpit de samenleving bestuurt, verliest aan vanzelfsprekendheid. Maar er ontstaat nog geen helder beeld, laat staan maatschappelijke consensus, over wat de overheidsrol *wèl* zou moeten zijn, en de daarbij behorende verhouding tussen overheid en burger.

DOORWERKING VAN NIEUWE IDEEËN IN BELEID

In de daarop volgende jaren wordt het debat gebracht op de gedragsaspecten van de actoren in de maatschappij die beheerst moeten worden. Hoe gedragen burgers, bedrijven, lagere overheden, uitvoerders van de sociale zekerheid, en dergelijke zich eigenlijk? Hoe reageren of anticiperen ze op de arrangementen van de centrale overheid? De 'calculerende burger' wordt 'ontdekt', en - met een zekere vertraging - ook de 'calculerende organisatie' en de 'calculerende uitvoerder' van beleid. Die ontdekking geeft ook een impuls aan een opkomende belangstelling voor het belang van de wijze van *uitvoering* van beleid (Wolfson, 1993), waar die zich traditioneel vooral richt

op de beleidsinhoud. Dat vergt op zijn beurt een interesse in de doeleinden, instrumenten, informatie en calculaties van andere actoren, en 'intelligente' incentivemechanismen die dat proberen te verdisconteren (VRR, 1994).

Deze ontwikkelingsgang in het beleid en de achterliggende beleidsoptiek, laat zich goed beschrijven aan de hand van het interpretatiekader dat Hall (1993) biedt. Hall ziet beleidsontwikkeling als een (stroef verloopend) leerproces dat bestaat uit drie fasen. Daarbij moeten we ons realiseren dat die fasen niet vloeiend op elkaar volgen, maar de verschillende panelen eerder schurend en schuivend over elkaar heengaan. In de eerste fase wordt bij de constatering van tekortschietende resultaten gezocht naar een betere inzet van bestaande instrumenten (= eerste orde-veranderingen). Als dit onvoldoende soelaas biedt, komen in de tweede fase hervormingen in instrumenten en instituties op de agenda (= tweede orde-veranderingen). De derde fase is die van (h)erkenning van nieuwe ideeën; er komt een nieuw beleidsparadigma naar voren van waaruit de samenleving wordt gezien (= derde orde-veranderingen). Dan komt de verandering in normen en waarden, die geleidelijk en onderhuids al langer gaande is, in de bovenstroom. Het nieuwe concept verandert vervolgens de optiek van waarneming, en wordt aangegrepen om veranderende doelen van overheidsbeleid te legitimeren.⁷

mislukking defensief sociaal-economische beleid

Wanneer we met deze bril op naar de beleidsontwikkeling kijken, zien we dat het concept van de distribuerende verzorgingsstaat, met een dominante belangstelling voor statische verdelingsvraagstukken (koopkrachtplaatjes!), steeds verder in het defensief raakt. Cruciaal daarbij lijkt de faliekante mislukking van het sociaal-economische beleid om door arbeidsaanbodreductie de werkloosheid beheersbaar te houden. Die mislukking wordt met name veroorzaakt door een andere, zich gelijktijdig aftekenende, trend: de massale toetreding van vrouwen tot de officiële arbeidsmarkt. Nederland maakt wat dat betreft een inhaalslag. Dit toenemende arbeidsaanbod staat een daling van de werkloosheid in de weg. Maar er vindt ook een geleidelijke kritische herwaardering plaats van het arbeidsaanbodreductiebeleid. Werden de kanalen waardoor die reductie plaats vond - WW, Bijstand, VUT en in

het bijzonder de WAO - lange tijd vooral gezien als mooie afvloeiingsregelingen; nu verschuift de nadruk naar de nadelige gevolgen van het *uitsluiten* van mensen van de arbeidsmarkt, en daarmee van kansen op een zinvolle levensvervulling. Langzaam maar zeker wordt ook duidelijk dat waar het idee van *jobless growth* zich in de jaren tachtig stevig genesteld heeft, werkgelegenheidsgroei weldegelijk (weer) mogelijk is en zich feitelijk ook scherp aftekent: al sinds midden jaren tachtig begint de werkgelegenheid te groeien, met gemiddeld zo'n 100.000 banen per jaar. In 1990 krijgt de regering expliciet het advies (VRR, 1990) de arbeidsaanbodreductielijn te verlaten en juist in te zetten op verdere vergroting van de arbeidsparticipatie als primair doel van het sociaal-economisch beleid. Met meer mensen aan het werk, kan de koek groter worden gemaakt. Dat vereist activering en incentivering van mensen, en een minder exclusieve fixatie op vragen van verdeling van een als gegeven gedacht geheel.

De bovenbeschreven ontwikkeling gaat verder dan alleen een motivering voor een terugtrekkende overheid en een daarmee congruente herwaardering van het particulier initiatief. Met name ontstaat er ruimte voor een meer synergetische optiek waarin overheid en markt niet louter als elkaars tegenpolen worden gezien. Overheid en markt kunnen elkaar ook aanvullen en versterken: marktspelers hebben belang bij een betrouwbare overheid; de overheid kan haar functioneren verbeteren door incentivering, marktwerking en ondernemendheid te introduceren binnen haar publieke verantwoordelijkheidsdomein. Meer in het algemeen appelleert deze optiek aan een samenleving waarin initiatief, het creëren van kansen, en het nemen van verantwoordelijkheid (weer) in hoger aanzien komen. In de publieke sector werkt dat door, bijvoorbeeld waar de traditionele geleide uitvoering inschikt voor verzelfstandiging van diensten, managementcontracten, 'afrekenen' op resultaat, et cetera.

Een opmerkelijke ontwikkeling in dit licht is ook dat de overheid op het terrein van herinschikking van werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten steeds vaker gebruik maakt van de diensten van uitzendbureaus; organisaties die door de beleidsmakers jarenlang *verneind* zijn! Een ander voorbeeld waarin de verandering van ideeën in het beleid tot uitdrukking komt, zijn de Heroverwegingen

van overheidsuitgaven. Sinds enkele jaren worden die op een nieuwe leest geschoeid, die van Financiële Vernieuwing (Minister van Financiën, 1996). Daarin staat het principaal-agent-model centraal, met de daarbij behorende informatie-asymmetrieën en gedragingen. In essentie betekent deze benadering dat het 'bestuurde veld' niet langer wordt gezien als passieve, afhankelijke objecten van staatsbeleid (waaraan je bezuinigingen kan opleggen en het gedrag bekend en constant kunt veronderstellen), maar als medespelende actoren in een complex beleidsnetwerk, waarvan je de structurering en incentivering zodanig vorm moet geven dat het een zelfsturend geheel wordt.

Het is dit gedachtegoed dat ik zou willen aanduiden als een 'ondernemende samenleving'. Een semantische analyse van die transitie van de verzorgingsstaat in een ondernemende samenleving bestaat uit twee elementen: (1) een passief element - 'verzorging', verzorgd worden - maakt plaats voor een actief element: 'ondernemen', initiatief nemen en de bijbehorende verantwoordelijkheden en risico's dragen; en (2) de verticale oriëntatie met de 'staat' als dominante actor en aanstuurder maakt plaats voor een meer horizontale, minder staatscentrische, oriëntatie waarin de term 'samenleving' benadrukt dat de overheid één van de spelers is in een netwerk van elkaar beïnvloedende krachten. Andere participanten zijn te vinden in de hele melange van mensen (actief burgerschap), bedrijven, maatschappelijke organisaties, lagere overheden, et cetera.

BETEKENIS VOOR DE ROL VAN DE OVERHEID

In samenlevingen die dynamischer, complexer en welvarender worden, is de neiging steeds meer van de overheid te vergen als 'producent' van collectieve voorzieningen. Die teneur is al in de tweede helft van de vorige eeuw onderkend, sinds de opkomst van industrialisatie en urbanisatie (de zgn. 'Wet van Wagner'; vgl. Hazeu, 1979). In onze eeuw is die lijn zo ver doorgetrokken dat de overheid zelfs geacht werd over het vermogen te beschikken de samenleving te kunnen 'maken'. Die *overshooting* van verwachtingen mondde uit in de *welfare backlash* die zich in de jaren zeventig en tachtig in alle westerse landen voordeed. Ook in Nederland ging de

publieke sector gedurende bijna een kwart eeuw van de ene naar de volgende herijkingsoperatie.

Die verschillende operaties zijn echter geleidelijk van karakter veranderd. Ze geven blijk van een Werdegang die zich kortweg als volgt laat beschrijven: (1) bezuinigen wordt (2) beheersen. Beheersen slaat op het vermogen een proces volgens zijn doelstellingen te laten verlopen.⁸ Wanneer beleidsmakers zich ten volle bewust worden van de moeilijkheid daarvan in een steeds ingewikkelder samenleving - een 'ongeregeld heden' waarin individuen een grotere autonomie claimen om hun eigen levenssituatie te bepalen -, treedt een volgende fase in: (3) het afscheid nemen van het idee van een door de overheid maakbare samenleving, hetgeen uitmondt in een principiële andere kijk op de verhouding tussen overheid en samenleving. Die derde fase luidt de voltooiing in van een paradigmawisseling. In casu gaat het om het prijsgeven van het verzorgingsstaatconcept dat steeds minder bevredigt. Onder de zich voltrekkende beleidstransitie, lijkt een 'ondernemende samenleving' als nieuwe conceptuele vloer te kunnen worden geschoven. Centraal in dit concept staat dat de overheid alle medespelende actoren in de maatschappij ook vrijheid moet laten om initiatief, dynamiek en ondernemingszin te ontwikkelen, vanuit het verworven inzicht dat je ze toch niet aan een touwtje hebt.

accent op dynamiek

Een dergelijke verschuiving van verzorgingsstaat (met z'n *top down*-connotatie) in de richting van een ondernemende samenleving (waar *bottom up* aan ieders (eigen) verantwoordelijkheid wordt geappelleerd), impliceert natuurlijk niet dat de overheid gemist kan worden; in die zin komt er geen abrupt einde aan de verzorgingsstaat. Maar de accenten van de overheidstaak en -rol worden anders: de presterende overheid wordt minder prominent. In een ondernemende samenleving is er een brede voedingsbodem voor dynamiek in de maatschappij, en de overheid kan die dynamiek in randvoorwaardelijke zin stimuleren; de regel- en kaderstellende overheid blijft daarom van groot belang (Geelhoed, 1996). De overheid wordt ook meer een selectieve overheid, die stuurt op afstand, de *fine tuning* van beleid steeds meer aan lagere uitvoeringsechelons overlaat, en waar dat goed werkt

markt(achtige) mechanismen hanteert om evenwicht tussen rechten (aanspraken) en plichten te beheersen.

WEDERKERIGHEID VAN RECHTEN EN PLICHTEN IN DE SOCIALE ZEKERHEID

Wanneer we dit algemene inzicht toepassen op de specifieke ontwikkelingen in het sociale-zekerheidsbeleid, lijkt 'van verdelen naar verdienen' (WRR, 1997; Hazeu, 1997a en 1997b) de kortste aanduiding te zijn van de ideologische transitie die zich op dit terrein bezig is te voltrekken. Voerde bijvoorbeeld in de jaren zeventig het kabinet-Den Uyl nog als lijfspreuk: 'een eerlijke verdeling van inkomen, kennis en macht'; het huidige kabinet concentreert zich op 'werk, werk, werk', om zo het draagvlak voor de gezamenlijke welvaart nu en in de toekomst te vergroten. Minder nadruk wordt gelegd op een bepaalde status quo van ongelijke posities, waarin de overheid zoveel mogelijk die ongelijkheid moet compenseren - het typische verzorgingsstaatdenken.

Minder accent dus op de verdeling van de koek, en meer op de omvang: welke flexibiliteit en dynamiek is nodig om de welvaart groter te maken (inclusief rekening houdend met milieuwaarden)? Die beleidsomslag werkt niet alleen door op het EZ-beleidsterrein (Dankbaar en Becker, 1997) en aanpalende domeinen, maar ook de sociale zekerheid wordt daar meer en meer op toegesneden. Naast inkomensgarantie en zorg, worden preventie, reïntegratie, bewerktuiging en activering (kortom, het bijdragen aan de *employability* van mensen) een steeds belangrijker doel. De recente herzieningen in WAO, ZW, WW en Bijstand staan allemaal in dat licht.

contracten

Dat is zo ongeveer de *stands of policy* waarin het sociale-zekerheidsbeleid zich momenteel bevindt. Maar de hier beschreven lijnen zijn verder door te trekken. Doorredenerend vanuit het concept van een 'ondernemende samenleving' laat zich een toekomstige ontwikkeling voorzien waarin een uitkeringsrecht (uitgezonderd de AOW) steeds meer conditioneel wordt op grond van zichtbare eigen inspanningen om via het veroveren van een plek op de arbeidsmarkt een inkomen te verwerven. Die inspanningen kunnen gestimuleerd worden door ze vast te leggen in contractvorm, waarbij partijen elkaar

over en weer verplichten (vgl. WRR, 1997). De inhoud van het contract verschilt per individu, want mensen zijn nu eenmaal zeer ongelijk in hun kennen en kunnen. Uiteraard moet dat gepaard gaan met een professionele gevalsbehandeling, exit-opties voor de cliënt (bijvoorbeeld de mogelijkheid over te kunnen stappen naar een andere gevalsbehandelaar) en procedures van bezwaar en beroep om bij conflict te kunnen vaststellen of er voldoende zorgvuldigheid en redelijkheid is betracht.

De contractvorm versterkt de wederkerigheid tussen rechten en plichten, zowel voor de burger als voor de overheid. Als bijvoorbeeld een werkzoekende verplicht wordt een cursus te volgen, wordt tegelijk de overheid verplicht die cursus aan te bieden. Partijen worden zo juist op elkaar betrokken en gestimuleerd om elkaar serieus te nemen. Het bevordert precisie en verbindendheid.

LITERATUUR

- Boorsma, P.B. (1980) 'Naar de versoberingsstaat. Rooien en snoeien in de verzorgingsstaat' (oratie TH Twente). *Openbare Uitgaven*, Jrg. 12., Nr. 1, pp. 3-27.
- Commissie-Etty (1996) *Interdepartementaal beleidsonderzoek Financieringssysteem van de Algemene Bijstandswet*. Den Haag.
- Dankbaar, B., en F. Becker, red. (1997) *Economisch beleid in een ondernemende samenleving*. Bohn Stafleu Van Loghum, Houten.
- Geelhoed, L.A. (1996) '1996: geloofwaardigheid en vertrouwen'. *ESB*, Jrg. 81, Nr. 4039, pp. 4-9.
- Hall, P.A. (1993) 'Policy paradigms, social learning, and the state. The case of economic policymaking in Britain'. *Comparative Politics*, Vol. 25, Nr. 3, pp. 275-296.
- Hazeu, C.A. (1979) *De groei van de collectieve sector in Nederland; achtergronden en verklaringen*. Brochure no. 14 van het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Hazeu, C.A. (1983) 'Van smalle marges naar malle charges. Over de symbolisering van het overheidsbeleid'. *Beleid & Maatschappij*, Jrg. 10, Nr. 3, pp. 65-75 en 86.
- Hazeu, C.A. (1996) 'Een nieuwe Bijstandswet...en een nieuwe Sociale Dienst?' *Openbare Uitgaven*, Jrg. 28, Nr. 6, pp. 274-283.
- Hazeu, C.A. (1997a), 'De sociale zekerheid van de 21e

- eeuw', *Beleid & Maatschappij*, Jrg. 24., Nr. 3, pp. 151-154.
- Hazeu, C.A. (1997b), 'Werkgelegenheid en sociale zekerheid in de 21e eeuw', *ESB*, Jrg. 82., Nr. 4129, pp. 876-879.
- Melkert, A. (1997), 'De staat van de sociaal-democratie', *Socialisme & Democratie*, Jrg. 54, Nr. 6, pp. 250-256.
- Minister van Financiën (1996), *Miljoenennota 1997*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1996-1997, 25 000, Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1996), *Werken aan zekerheid. Bouwstenen voor een modern en houdbaar sociaal stelsel*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1996-1997, 25 010, Den Haag.
- Osborne, D.E., en T. Gaebler (1992), *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley, Reading, Mass, USA.
- Ploeg, F.A.E. van der (1997), *Sociale zekerheid in de tijd. Veranderingen in de sociale zekerheid sinds 1973*, doctoraalscriptie Bestuurskunde Rijksuniversiteit Leiden.
- Ritzen, J.M.M. (1981), 'Over de beheersbaarheid van de kwartaire sector', in: D.J. Wolfson (red.), *Naar een beheersbare collectieve sector*, Kluwer, Deventer, pp. 11-37.
- Ritzen, J.M.M. (1982), 'Overleeft het Werkgelegenheidsplan het tweede kabinet-Van Agt?' (Verslag discussie Nederlandse Vereniging voor Openbare Financiën d.d. 28 mei 1982), *Openbare Uitgaven*, Jrg. 14, Nr. 4, pp. 208-212.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1990), *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*, Sdu Uitgeverij, Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994), *Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997), *Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Wolfson, D.J. (1993), *Kerntaken. Van verzorgingsstaat naar transactiestaat* (oratie EUR), Wolters/Noordhoff, Groningen.
- NOTEN**
1. Opmerkelijk is dat ook sociaal-democratische politici afstand beginnen te nemen van het verzorgingsstaatconcept. Schudde Wim Kok al eerder zijn ideologische veren op; Ad Melkert liet recent in *Socialisme & Democratie* weten: 'Eigenlijk zou ik wel een prijs willen uitloven om van het woord verzorgingsstaat af te komen omdat in het woord verzorging te veel passiviteit, te veel 'ontvangen' ligt besloten.' (Melkert, 1997)
2. Tabel deels ontleend aan Van der Ploeg (1997). De betekenis van de minder gebruikte afkortingen:
- AMBER : Afschaffing malus en bevordering reïntegratie (bij arbeidsongeschiktheid)
- Arbo : Arbeidsomstandighedenwet
- IOAW : Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
- IOAZ : Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze gewezen zelfstandigen
- nOSV : nieuwe Organisatiewet sociale verzekering
- PEMBA : Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
- TAV : Wet terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume
- TBA : Wet terugdringing beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen
- TW : Toeslagenwet
- TZ : Wet terugdringing ziekteverzuim
- WAM : Wet aanpassingsmechanismen
- WBM : Wet boeten, maatregelen, terug- en invordering sociale zekerheid
- WKA : Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheid
- WULBZ : Wet uitbreiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte
3. Let wel: de 1-procent-norm hield in dat de groei van de collectieve uitgavenquote (= collectieve uitgaven als percentage van het nationaal inkomen; collectieve uitgaven = uitgaven rijk, lagere overheden en sociale verzekeringen) moest worden teruggebracht van 1,75 procent-punt (de autonome groeivoet) per jaar tot 1 procent-punt; m.a.w. slechts het tempo van de sterke uitbreiding van de collectieve sector werd afgeremd!
4. In het economendebat in de jaren zeventig werd nog

sterk benadrukt dat er op de langere termijn - ingevolge de Keynesiaanse conjunctuurleer waarmee alle economen groot waren gebracht - van een positieve *multiplierwerking* ('inverdieneffecten') sprake zou zijn. Doordat de economie door de bestedingsimpuls van de overheid extra zou groeien, zou er een 'win-win'-situatie ontstaan.

5. Een enkeling ging in tegen deze denktrant, zoals de econoom Hans van den Doel. Illustratief zijn zijn beschouwingen tweede helft jaren zeventig en begin jaren tachtig over 'de democratische aanvaarding van dwang' - een voorstellingswijze die het spanningsveld tussen overheidshandelen en individuele wensen juist probeert op te heffen.

6. Zoals het *Financial Management Initiative* in Groot-Brittannië, dat onder andere tot het streven naar *value for money* heeft geleid. In de USA hebben Osborne en Gaebler grote invloed uitgeoefend met hun boek *Reinventing*

government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector (Osborne en Gaebler, 1992). De *National Performance Operation* is erdoor geïnspireerd, een 'grote efficiency'-operatie op z'n Amerikaans, onder meer leidend tot een sterke reductie van het aantal rijksambtenaren.

7. De doorbraak van het nieuwe paradigma kan zo ver gaan dat handelingspraktijken uit het verleden worden geherinterpreteerd en 'witgewassen' volgens het nieuwe paradigma.

8. In een 'hiërarchisch multi-laag systeem' met meerdere beslissers, zoals de collectieve sector, is beheersbaarheid overigens altijd beperkt (Ritzen, 1981, pp. 11-37).

Dr. C.A. Hazeu is algemeen econoom. Hij is stafmedewerker van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en tevens universitair hoofddocent aan de Sociale Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).

INSPIRERENDE OVERDRIJVINGEN

Bespreking van Samuel Huntington, Botsende beschavingen

U. ROSENTHAL



Door de jaren heen heeft de Amerikaanse politicoloog Samuel Huntington naam gemaakt met even grootse als omstreden theorieën over mondiale politieke ontwikkelingen. In de jaren zestig en zeventig beïnvloedde hij het politieke denken over de ontwikkelingslanden met de geruchtmakende stelling dat die landen, zolang zij institutioneel zwak waren, alleen maar schade zouden ondervinden van goed bedoelde democratiseringspogingen. Hij ging zelfs zover te pleiten voor een niet te snelle alfabetisering van de bevolking in die landen, omdat daardoor sprake zou zijn van een ongebreidelde toename van de politieke participatie en verdergerende instabiliteit. Huntingtons analyses hebben onveranderlijk de nodige invloed gehad omdat zij bijna altijd goed geconceptualiseerd en gedocumenteerd zijn geweest.

In 1993 publiceerde Huntington een artikel in *Foreign Affairs* dat alom de aandacht trok: 'The clash of civilizations?' De kernvraag was of de wereldpolitiek in de toekomst zal worden bepaald door botsingen tussen beschavingen. In het boek is, drie jaar later, het vraagteken verdwenen en poneert Huntington zijn gelijk. Als altijd gaat dat gepaard met veel treffende anekdotes, markante aforismen en *sweeping statements*. Als altijd ook put Huntington uit vele bronnen, zij het dat hij in dit geval onmogelijk de acht door hem onderscheiden beschavingen gelijkwaardig kan bedienen. Ook al heeft hij op Harvard University een stoet aan assistenten uit alle werelddelen tot zijn beschikking, hij weet zelf nu eenmaal meer van de westerse beschaving dan van de zeven andere. En of zijn Amerikaanse kijk op die westerse beschaving in alle opzichten tot voordeel strekt, valt - zo zal blijken - ook alweer te betwijfelen.

ACHT BESCHAVINGEN

Botsende beschavingen schetst in grote lijnen de ontwikkeling van een wereldorde gedomineerd door supermogendheden en natiestaten naar één die bepaald wordt door de machtsverhoudingen tussen acht beschavingen: westers, Latijns-Amerikaans, Afrikaans, islamitisch, Chinees, hindoe, orthodox-christelijk, boeddhistisch en Japans. Die beschavingen kenmerken zich door een eigen cultuur die bijna zonder uitzondering verbonden is met één van de wereldreligies. Zij zijn omvattend - de Grieken zouden zeggen: in zich genoeg - en, hoewel niet onsterfelijk, van lange duur. De machtsverhoudingen tussen de beschavingen zijn aan veranderingen onderhevig.

Het zou - zo zegt Huntington - een misverstand zijn de westerse beschaving gelijk te stellen met de mondiale trend naar moderniteit. Moderniteit - industrialisering, urbanisatie, economische en wetenschappelijke ontwikkeling - voegt zich in elk van de acht beschavingen en is geen westers prerogatief. Er is geen enkele reden de universele pretenties van de Davos-cultuur - het Wereld Economisch Forum dat een keer per jaar over westerse normen en waarden praat - te aanvaarden. Dat McDonald's ook in China en Rusland populair is, wil niet zeggen dat daarmee ook westerse waarden geconsumeerd worden: 'De essentie van de westerse beschaving is de Magna Charta, niet de Magna Mac' (p. 59). De Engelse taal wordt gesproken door 8% van de wereldbevolking; het Christendom verliest voortdurend terrein.

Universele pretenties staan ook in schril contrast met het verval van het Westen en de groeiende macht van de andere beschavingen. Niet-westerse beschavingen profiteren van de revival van hun kernreligie, van hogere percentages (bevolkingsgroei, economische groei) en, niet

in de laatste plaats, van hun vastbesloten gevoel van collectieve eigenwaarde dat in sommige gevallen, zoals de islamitische beschaving, exclusieve superioriteitsgevoelens impliceert. Het Westen kan daar niet tegenop, omdat het tolerantie, individualisme en multiculturalisme predikt. Wanneer het zijn waarden probeert te verspreiden, wordt dat door de andere beschavingen als imperialisme of neo-imperialisme afgewezen - en die andere beschavingen kunnen altijd wel westerse opinieleaders als getuigen van hun gelijk aanroepen. Wanneer het Westen non-proliferatie van kernwapens nastreeft, is dat voor andere beschavingen een nauwelijks verholen poging de oude hegemonie van de supermogendheden te bestendigen. Het zal Pakistan, Irak en Iran er niet van weerhouden kernwapens te ontwikkelen of te stelen.

Huntington verwacht dat de botsing tussen beschavingen zich zal toespitsen op het Westen tegenover de islamitische en Aziatische beschavingen: 'De gevaarlijkste botsingen in de toekomst zullen waarschijnlijk het gevolg zijn van confrontaties tussen westerse arrogantie, islamitische intolerantie en Chinees zelfbewustzijn' (p. 197). De voorbodes van botsende beschavingen zijn het Israëliisch-Palestijnse, meer in het algemeen Israëliisch-Arabisch conflict, de oorlog in voormalig Joegoslavië en de hevige conflicten tussen Rusland en Afghanistan, Tadzjikistan en Tsjetsjenië. Of dit soort botsingen door westerse dictaten voorgoed beëindigd kan worden, is de vraag. Op het wereldtoneel zullen zich bovendien verschuivingen voordoen die het Westen, als het niet op zijn tellen past, zullen isoleren. Huntington voorziet een toenadering tussen China en Japan, en hij sluit een strategische alliantie tussen de islam en Aziatische beschavingen niet uit.

Logischerwijs volgt hieruit dat het Westen zich zal moeten herpakken. Het moet zichzelf wapenen tegen 'moreel verval, culturele zelfmoord en politieke onenigheid' (p. 334). De Verenigde Staten moeten het verderfelijke pad van het multiculturalisme verlaten, want anders is het Westen overgeleverd aan een klein schiereiland - Europa - dat intern verdeeld is en op eigen grond - Joegoslavië - niet eens orde op zaken kan stellen. Het programma tot behoud van de westerse beschaving luidt derhalve: meer interne eenheid; re-activering van de Atlantische Alliantie; versterking van het Westen op de flanken (de westerse staten van Centraal Europa; Latijns

Amerika); aanvaarding van de eigenstandige machtspositie in de christelijk-orthodoxe beschaving; technologische sprongen voorwaarts. En tenslotte: zo min mogelijk interventie in andere beschavingen. Zulke interventies zijn alleen dan aanvaardbaar als zij de machtsontplooiing van die andere beschavingen beletten of vertragen.

NEERGESABELD

Bij het uitkomen van de Nederlandse vertaling van Huntingtons boek werd het door de Nederlandse pers, gesteund door bekende columnisten als Koen Koch en Bart Tromp, neergesabeld. De teneur van de kritiek was zo ongeveer dat de *Ugly American* in een grote, boze buitenwereld terecht was gekomen en daar weinig van begrepen had. Sterker nog, Huntington moet al in eigen land geschrokken zijn van wat zich buiten de serene rust van de campus van Harvard University afspeelt aan misdadige praktijken en morele perversiteiten.

Er is inderdaad veel af te dingen op Huntingtons theorie, en zeker op de uitwerking daarvan. De opdeling van de wereld in 'zijn' acht beschavingen roept de nodige vragen op. Zo is de typering van Latijns Amerika en Afrika als aparte beschavingen weinig overtuigend. Voeg daaraan toe de gebrekkige weergave van de verschillen tussen westerse en niet-westerse christelijke stromingen, en bezie met de nodige scepsis hoe Azië nu eens als opkomende wereldmacht, dan weer als elkaar bestrijdende beschavingen wordt beschreven. Dan blijft er alles bij elkaar niet zoveel over van Huntingtons wereldkaart.

Dit voert eigenlijk terug tot zijn omschrijving van wat beschavingen zijn. Hoewel hij beschavingen definieert als cultureel-religieuze stelsels, vermengt hij ze gaandeweg steeds meer met de klassieke, geopolitieke criteria waarmee vroeger de grenzen op de wereldkaart getrokken werden. Dat verklaart de wat wonderlijke bejegening van Afrika, Latijns Amerika en Azië.

Dat Huntington in menig opzicht concessies moet doen aan zijn eigen indeling en typering van beschavingen, heeft natuurlijk alles te maken met het verschil tussen zijn cultureel determinisme en de werkelijkheid die niet met één enkel criterium te bepalen is. Om iets zinnigs over die werkelijkheid te kunnen zeggen, moet hij concessies doen en ook geografische, historische en andere gegevens, zoals natie- en staatsvorming, verdisconte-

ren. Anders valt ook moeilijk te verklaren dat voortdurend coalities tussen staten vanuit verschillende beschavingen gesloten worden en daarentegen coalities binnen beschavingen bruut verbroken worden. Kennelijk gaat het niet alleen om de eenheid, kracht en macht van de acht beschavingen. Waar Huntington moeite heeft dat te erkennen, lijkt zijn betoog neer te komen op wat in de wetenschap 'het redden van de hypothese' heet: als de werkelijkheid niet klopt met de theorie, dan is dat jammer voor de werkelijkheid. Een illustratie hiervan is Huntingtons poging de Golfoorlog als een typische beschavingsoorlog te beschrijven (pp. 269 e.v.). Het is immers - jammer voor hem - niet vol te houden dat in die oorlog het Westen tegenover een gezamenlijk islamitisch front stond. Daaraan doet de sympathie van de publieke opinie in de Maghreb en enkele andere Arabische landen voor Saddam Husseins Scuds niet af.

Een laatste punt van kritiek - op zijn minst van kritische overweging - is Huntingtons opvatting over de positie van het Westen. Die schiet heen en weer tussen waarschuwingen tegen overdreven machtsvertoon en offensieve bekeringsdrang, en mismoedigheid over interne zwakte en teveel tolerantie jegens andere, intolerante beschavingen. Al te veel somberheid is niet op zijn plaats. Zonder Fukuyama te volgen, kan men toch moeilijk zeggen dat het Westen de afgelopen twintig, dertig jaar in elk denkbaar opzicht terrein heeft verloren. Het aantal landen met een democratisch, min of meer rechtsstatelijk bestel, is voortdurend toegenomen - niet alleen in Midden- en Oost-Europa, maar ook in Latijns Amerika. Ook hier wil Huntington het westerse 'gelijk' koste wat kost, zo lijkt het, ontcrachten. Want, zo zegt hij, democratisch gekozen regimes, en zeker potentiële meerderheidspartijen op fundamentalistische inslag (Algerije, Turkije), zijn soms juist erop uit de niet-westerse cultuur van hun land te bevestigen. Dat is dan voor ons een nieuw staaltje van het redden van de hypothese. Niemand zal immers kunnen ontkennen dat echte democratische verkiezingen een stap in de goede richting zijn en de *rule of law* - wezenskenmerk van de westerse beschaving - dichterbij brengen. Anti-democratische partijen die terreur bedrijven en verkiezingen met bruut geweld naar hun hand zetten, hebben weinig met die *rule of law* te maken.

OM JALOERS OP TE WORDEN

De deterministische, strakke systematiek is niet alleen de zwakte, maar ook de kracht van dit boek. Huntingtons theorie is uitdagend en manifesteert zonder veel nuance wat velen bevroeden: dat cultureel-religieuze stelsels een belangrijke, zo niet dominante factor in de wereld zijn en dat de breuklijnen tussen en binnen die stelsels conflicten genereren. Zo'n theorie over de huidige en toekomstige wereldorde mag dan van de nodige mitsen en maren voorzien worden - het is weinigen gegeven die wereldorde in een totaal ander, zo men wil even omvattend perspectief te plaatsen. In die zin bereikt Huntington wat vaker bij zijn bijdragen aan het debat over mondiale vraagstukken is gebeurd. Hij inspireert sommigen, waaronder deze recensent; en hij irriteert anderen, waaronder die velen die zo graag dat andere, grote boek hadden willen schrijven maar zelfs aan een begin van dit, door hen zo fel gekritiseerde boek niet toekomen. Het is om jaloers op te worden.

Ook al nemen wij de kritiek op *Botsende beschavingen* serieus, er blijft nog genoeg over. Genoeg ook voor Huntington om een stevige bijdrage te leveren aan de discussie over een aantal strijdpunten in de internationale politiek. Om te beginnen het Russische verzet tegen de uitbreiding van de NAVO. Dat heeft in Huntingtons wereldorde meer om het lijf gehad dan sommigen denken. Als daaraan een verwerping van een mogelijke toekomstige westerse interventie in de christelijk-orthodoxe beschaving ten grondslag ligt - Servië, Bulgarije, Roemenië -, is dat verzet van fundamentele aard en verdient Jeltsins tegemoetkomendheid bij de eerste expansiegolf van de NAVO - drie staten in de westerse beschavingskring - een milde glimlach.

Een andere, actuele kwestie is de toetreding van Turkije tot de Europese Unie. Huntington redeneert een volstrekt andere kant op dan degenen die Turkije via toetreding veilig in de westerse invloedssfeer willen binnenloodsen. Turkije is weliswaar een doorkliefd land, maar het ziet zich naar zijn oordeel gesteld voor een veel zwaardere opgave dan Europeanisering en integratie in de westerse beschaving. Het is veeleer voorbestemd tot een strijd om de hegemonie in de islamitische wereld met zijn grootste concurrent, Iran. Zo beschouwd heeft Turkije op de lange termijn andere zorgen dan zijn ana-

chronistische elite die telkens terugvalt op de onvoltooide revolutie van Atatürk. Voor het westerse veiligheidsbeleid zal ten lange leste niet te sterk op Turkije geleund kunnen worden. De zuidflank van de NAVO vertoont bovendien nog andere gebreken. Griekenland zou zich eerder tot de christelijk-orthodoxe beschaving dan tot de westerse moeten bekennen en zou zich sterker dan tot nog toe moeten opwerpen als behartiger van Servische belangen in Zuidoost-Europa. Ook al moet dit allen die de westerse beschaving bij de oude Grieken laten beginnen, als ongeciviliseerde ketterij in de oren klinken, Huntingtons optiek werpt in elk geval meer licht op de reputatie die Griekenland als een van de allerlastigste bondgenoten in de Europese Unie geniet.

Ook de interne ontwikkelingen binnen de acht beschavingen verdienen serieuze aandacht. Dat geldt in het bijzonder voor de positie van hun kernstaat - de staat die het binnen elk van die beschavingen voor het zeggen heeft - en die van hun concurrenten. Sommige beschavingen hebben zo'n kernstaat (de Verenigde Staten, Rusland, China). In andere beschavingen is de strijd om de hegemonie bezig of zal zij in volle hevigheid ontbranden (in de islamitische beschaving zou, zoals gezegd, de competitie zich toespitsen op Iran en Turkije). Weer andere beschavingen ontberen een kernstaat: Latijns Amerika, Afrika. Of zij zich op die manier staande zullen weten te houden, is de vraag. De sterkste staten in deze twee beschavingen - Brazilië en Mexico respectievelijk Zuid-Afrika - zijn sterk afhankelijk van hun affiliatie met het Westen. Naarmate die afhankelijkheid toeneemt, vervreemden zij zich van hun eigen beschavingskring. Proberen zij afstand tot het Westen te scheppen, dan zullen zij in de competitie met andere beschavingen in de problemen komen.

Het lastigst is de positie van landen die in hun beschavingskring geen enkele concurrentie te duchten hebben omdat zij het alleen voor het zeggen hebben: India en Japan. Zo'n land is omringd door andere beschavingen en zal, als het niet uitkijkt, voortdurend cultuuroorlogen voeren. Het waant zich sterker dan het is; het valt in zijn eigen zwaard. Of het gaat op zoek naar een alliantie met een andere beschaving, maar wij weten dat zulke allianties instabiel zijn. Resteert de mogelijkheid dat het beschavingsmonopolie lui maakt. Japan vertoont de eerste tekenen daarvan.

Ten slotte het relaas over de westerse beschaving. Huntington schetst een programma dat, voorzien van de eerder genoemde correcties, een goed tegenwicht vormt tegen de zelfgenoegzaamheid van veel westerse opinieleiders. Zowel de inhoudelijke als de strategische voorstellen geven voldoende reden tot overdenking. Het is weer even schrikken als de westerse nadruk op tolerantie en respect voor de andere beschavingen gebrandmerkt wordt als een elders misverstaan teken van zwakte. En de programmatische stelregel dat intern orde op zaken moet worden gesteld alvorens elders de universele betekenis van mensenrechten, de *rule of law* en tolerantie te propageren, is de moeite waard. Als andere beschavingen westerse waarden als een zwakgebod ervaren, heeft het niet veel zin telkens weer te herhalen dat daarin nu juist de kracht van de westerse beschaving besloten ligt. Het plaatst het afdwingen van respect voor de mensenrechten, met behulp van economische sancties en door middel van internationale politieke druk, in een ander licht. Die taal wordt kennelijk wel verstaan.

Botsende beschavingen is een boek van grote lijnen, gedurfde stellingen en markante typering. Er is veel op aan te merken, maar als een deel van Huntingtons theorie klopt, is dat meer dan voldoende om er serieus mee om te gaan. Dat *Botsende beschavingen* sommigen irriteert, is wel te begrijpen. Maar wie door de overdrijving en provocatie heen kijkt, zal zich erdoor laten inspireren.

EEN STAP VERDER

Huntington heeft inmiddels een stap verder gezet. In een recent artikel in *Foreign Affairs*, 'The erosion of American national interests', beklagt hij zich erover dat de Verenigde Staten hun energie verbruiken voor het beslechten van conflicten tussen binnenlandse regionale en etnische belangen. In plaats van het nationale belang in de strijd tussen de beschavingen te verdedigen, verliezen de Verenigde Staten zich in interne, kleinzielige disputen. Als dat zo voortduurt, zal Amerika hetzelfde lot beschoren zijn als de Sovjet-Unie. Het zal uiteenvallen, en, anders dan de voormalige Sovjet-Unie, zal het geen geschiedenis hebben waarop het kan terugvallen.

Bij alle overdrijving die ook dit artikel van Huntington kenmerkt, is er alweer een belangwekkende conclusie te trekken. Terwijl wij in het licht van de Europeanisering

duchtig discussiëren over eenheid in verscheidenheid, kunnen wij er kennelijk niet zeker van zijn dat onze machtige bondgenoot - de Verenigde Staten - haar eigen eenheid in verscheidenheid aankant. Straks bestaat het Westen uitsluitend nog uit discussiërende, elkaar en iedereen respecterende deeltjes. Zo blijft er weinig van de westerse beschaving over.

Samuel P. Huntington, *Botsende beschavingen*, Anthos, Baarn, 1997, 412 pagina's. Oorspronkelijk verschenen als *The clash of civilizations and the remaking of world order*, New York, Simon and Schuster, 1996.

Prof.dr. U. Rosenthal is hoogleraar bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam en voorzitter van de redactie van Liberaal Reveil.