

THEMA: VERKIEZINGEN

De verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 9 juni jongstleden leverden in verschillende opzichten een historisch resultaat op. Dat gold vooral voor de liberalen. De VVD mag zich voor het eerst in haar 62-jarige geschiedenis de grootste partij van Nederland noemen. Hoe groot deze mijlpaal voor de liberalen ook is, opmerkelijker nog is het aantal zetels waarmee de VVD de grootste wist te worden. 'Slechts' 31 zetels waren voldoende om de andere partijen (net) achter zich te laten.

Daarmee zijn de drie grote hoofdstromingen in de Nederlandse politiek – naast de liberalen zijn dat de confessionelen en de sociaal-democraten – niet langer oppermachtig. Tot 2010 kon steeds één van deze stromingen zich met minimaal 40 zetels de grootste noemen en beschikken deze hoofdstromingen gezamenlijk over een grote meerderheid aan zetels. In 2002 zakte het gezamenlijke zetelantal van de drie hoofdstromingen met 90 zetels voor het eerst onder de honderd, hoofdzakelijk als gevolg van de kortstondige sterke opkomst van de LPF. Na een kort herstel in 2003 (114 zetels) zakte het gezamenlijk zetelantal in 2006 opnieuw en bleef steken bij 96 zetels. De opkomst van Geert Wilders (van niets op 9 zetels) en de enorme groeispurt van de SP (van 9 naar 25 zetels) droegen hieraan bij. Het historisch dieptepunt van 2010: de drie hoofdstromingen moeten zich gezamenlijk tevreden stellen met 82 zetels, hoofdzakelijk als gevolg van de enorme sprong vooruit van Wilders die met zijn PVV 24 zetels wist te bemachtigen.

Met vier partijen – VVD, PvdA, PVV en CDA – die tussen de 21 en 31 zetels scoren en drie partijen – SP, D66 en

GroenLinks – die tussen de 10 en 15 zetels scoren is het partijlandschap zodanig versplinterd dat een succesvolle formatie nog een hele klus zal worden. Bij het ter perse gaan van dit nummer was Uri Rosenthal – voorzitter van de VVD-fractie in de Eerste Kamer en oud-hoofredacteur van *Liberaal Reveil* – juist begonnen aan zijn taak als informateur. Daarbij is er voor de liberalen opnieuw een kans op een historisch resultaat. Indien het de VVD op basis van de uitslag lukt een coalitie te vormen, dan zou Mark Rutte de eerste liberale premier kunnen worden sinds Pieter Cort van der Linden. Minister van Staat Frits Korthals Altes geeft in zijn bijdrage aan dit nummer alvast een voorzetje voor de mogelijke coalities op basis van de verkiezingsuitslag. Korthals Altes was in 2003 als informateur betrokken bij de uiteindelijke totstandkoming van het tweede kabinet-Balkenende.

Voorafgaand aan de bijdrage van Korthals Altes gaan de voorzitter en secretaris van de verkiezingsprogrammacommissie Jan Antonie Bruijn en Dimitri Gilissen kort in op de totstandkoming van het VVD-programma. Anders dan in 2006 zette de partij nu stevig in op de traditionele liberale thema's: economie, veiligheid, immigratie & integratie en onderwijs. Deze strategie heeft er mede toe geleid dat de VVD als winnaar uit de bus is gekomen. De VVD wist mede dankzij het verkiezingsprogramma in 2010 haar herkenbaarheid als liberale partij te herwinnen en kon zich daardoor richting kiezer profileren als de aangewezen partij om Nederland door de crisis te loodsen. Tot slot analyseert Camilia Bruil de campagnes van de 'grote' partijen en de debatten in de aanloop naar de verkiezingen.

NIEUWE HOOFDREDACTEUR LIBERAAL REVEIL

Met ingang van 2010 heeft mw. prof.dr. H.M. (Heleen) Dupuis haar rol als hoofdredacteur van *Liberaal Reveil* na bijna 5 jaar neergelegd. De redactie is haar erg dankbaar voor haar trouwe inzet voor het tijdschrift. Niet alleen schreef Heleen als redactielid verschillende interessante bijdragen voor het blad, ook trad zij – indien nodig – in de media namens de redactie op als gezicht naar buiten toe. Bovendien gaf zij op zeer enthousiasmerende wijze leiding aan de redactie. De redactie is verheugd dat dr.ir. R.D. (Reinout) Woittiez – sinds 2005 lid van de redactie – bereid is het voorzitterschap van Heleen Dupuis over te nemen. Reinout is in het dagelijks leven directeur van de sector Milieu en Veiligheid van het RIVM. Daarnaast verzorgt hij voor de Haya van Somerenstichting, het cursusinstituut van de VVD, herhaaldelijk cursussen over onder andere de geschiedenis en filosofie van het liberalisme en politieke stromingen.

COLUMN

ORDE OP ZAKEN STELLEN



DIMITRI GILISSEN EN JAN ANTHONIE BRUIJN

Bij het schrijven van het VVD verkiezingsprogramma 2010-2014 Orde op zaken is de programmacommissie omzichtig te werk gegaan. De opdracht was kort maar krachtig: schrijf een omvangrijk en tegelijkertijd onderscheidend programma, vanuit de huidige financieel-economische omstandigheden met het oog op de toekomst. Met dit programma heeft de verkiezingsprogrammacommissie de twee belangrijkste crises in onze samenleving willen adresseren: de crisis in de economie en de crisis in de rechtsstaat.

De verkiezingsprogrammacommissie heeft een programma willen schrijven dat geworteld is in het liberalisme, breed gedragen wordt door de partij en dat financieel sluitend is. Naast een Partijraad over de uitgangspunten van het te schrijven verkiezingsprogramma heeft de commissie gesproken met vooraanstaande VVD-politici, de fracties in de Tweede en Eerste Kamer en Ereleden van de partij. Tijdens een aantal regionale bijeenkomsten zijn VVD-leden in de gelegenheid gesteld hun standpunten en ideeën kenbaar te maken. De programmacommissie heeft meer dan 700 schriftelijke reacties mogen ontvangen en naar aanleiding hiervan met meer dan 50 verschillende maatschappelijke organisaties gesprekken gehad.

Bij het opstellen van het programma is daarnaast geput uit verschillende schriftelijke bronnen. In het bijzonder noemen we de Tegenbegroting (2010) van de VVD-fractie in de Tweede Kamer en de Beginselverklaring (2008) van de VVD.

DE CRISIS IN DE ECONOMIE

Nederland heeft de gevolgen van de economische crisis de afgelopen jaren goed kunnen merken. De werkloosheid stijgt, de positie van de euro staat onder druk en het vorige kabinet heeft nagelaten de noodzakelijke maat-

regelen te nemen om de overheidsuitgaven in de hand te houden.

Voor onze economie is de vraag belangrijk waarmee wij in de toekomst ons geld kunnen verdienen. Landen als Brazilië, Rusland, India en China hebben de afgelopen decennia een enorme groei doorgemaakt. De verwachting is dat deze landen ook de komende jaren hard zullen groeien. Nederland zal zijn functie als ingang en doorvoer-route van Europa verder moeten versterken.

Om dit mogelijk te maken is het noodzakelijk te investeren in de infrastructuur. Goede verbindingen over land, water en lucht zijn voorwaarden voor het in stand houden en versterken van de Nederlandse concurrentiepositie.

Een goed en hoog opgeleide bevolking vormt de basis voor economisch succes. Nederland geeft de laatste jaren ruimte prijs in internationale vergelijkingen als het gaat om de kwaliteit en prestaties van het onderwijssysteem. De private investeringen in *Research & Development* (R&D) blijven achter bij die in andere westerse landen. Om de kwaliteit van het onderwijs en de private investeringen in R&D te verhogen investeert de VVD over de volle breedte van het onderwijsveld en wordt het onderzoeksbeleid verder gestroomlijnd en voortaan vanuit een centrale visie aangestuurd.

Van de overheid mag worden verwacht dat zij op verantwoorde wijze met haar financiën omspringt. De economische crisis heeft een gapend gat geslagen in de rijksbegroting. Met de aanstaande vergrijzingsgolf in het vooruitzicht en de exploderende kosten in de gezondheidszorg is actie noodzakelijk. De rentelasten van een oplopende staatsschuld zijn een onverantwoorde hypotheek voor toekomstige generaties.

De verkiezingsprogrammacommissie heeft een evenwichtig pakket van maatregelen samengesteld. Een krach-

tige, kleine staat is een noodzakelijke voorwaarde voor gezonde overheidsfinanciën. Dit betekent een herziening van de financiering van de langdurige zorg, een stelsel van sociale zekerheid dat meer op activering is gericht, reductie van afdrachten aan Europa en een halvering van het budget voor ontwikkelingssamenwerking.

De lastenverlichting die in het verkiezingsprogramma is opgenomen stimuleert de mobiliteit op de woningmarkt (halveren overdrachtsbelasting) en maakt het hebben van een baan een stuk aantrekkelijker (arbeidskorting en inkomstenbelasting).

DE CRISIS IN DE RECHTSSTAAT

Het toenemende gevoel van onveiligheid is onlosmakelijk verbonden met het handelen van de overheid. De vertrouwensbreuk tussen burger en overheid krijgt een gezicht in het toenemende wantrouwen ten opzichte van de overheid als het gaat om het handhaven van de openbare orde. Het is aan de overheid om duidelijk te maken dat hufterig gedrag en het moedwillig met de voeten treden van de rechtsorde niet wordt geaccepteerd.

De relatie tussen burger en overheid is dan ook toe aan het herbevestigen van vrijheden en verantwoordelijkheden. Van de burger mag worden verwacht dat hij naar vermogen deelneemt aan de samenleving, de taal spreekt

en de vrijheid van anderen respecteert. De overheid moet zich minder bemoeien met de privélevens van mensen (zelfbeschikking), minder belastingen heffen (successierecht), meer veiligheid bieden en overtuigend optreden. Voor liberalen is niet het geloof, maar het gedrag van mensen bepalend. Niet de afkomst of de groep waartoe iemand behoort, maar zijn toekomst en het individu staan centraal.

VERKIEZINGEN VAN 9 JUNI EN VERDER

Het verkiezingsprogramma is duidelijk: er is een aantal ingrijpende maatregelen nodig om orde op zaken te stellen. De uitslag van de jongste Tweede Kamerverkiezingen is een mijlpaal in de 62-jarige geschiedenis van de VVD. De versplintering van het politieke landschap leidt echter tot een zware formatieopgave. Hoewel er bij alle partijen brede overeenstemming bestaat over de totale omvang van de bezuinigingen leidt de uitwerking tot veel onenigheid. Dat de VVD het voortouw neemt in deze (in)formatie maakt de uitdaging om zoveel mogelijk maatregelen uit het verkiezingsprogramma in het regeerakkoord op te nemen alleen maar groter.

Drs. D.N.E.A. Gilissen en prof.dr. J.A. Bruijn zijn secretaris respectievelijk voorzitter van de verkiezingsprogrammacommissie.

KABINETSFORMATIE



FRITS KORTHALS ALTES

De vreugde over het feit dat de VVD voor het eerst bij Tweede Kamerverkiezingen de grootste partij is geworden, wordt getemperd door de buitengewoon ingewikkelde situatie die in het politieke veld is ontstaan.

Het is niet eenvoudig om te analyseren wat zich in het electoraat heeft afgespeeld. Duidelijk lijkt wel dat de opiniepeilers stelselmatig de aanhang van de PVV te laag hebben getaxeerd. Er is geen reden te veronderstellen dat de aanhang op de laatste dag zo is toegenomen. Kiesersbewegingen zoals in Limburg, waar veel vroegere CDA-kiezers op de PVV stemden, zijn kennelijk voor de peilers verborgen gebleven. Het CDA werd dan ook kleiner dan gepeild. Maar ook kan de vraag rijzen of in de aanloop naar de verkiezingsdag de VVD-aanhang niet al kleiner was dan uit de peilingen zou zijn gebleken. Het valt niet uit te sluiten dat de harde aanvallen op Mark Rutte en het VVD-programma door PvdA en CDA, met steun van kleinere partijen en sommige media, nadelig effect hebben gehad, maar dat een virtueel zetetal in ruim een week terugloopt van 38 naar een werkelijk zetetal van 31, acht ik niet waarschijnlijk.

De verbrokkeling van het electoraat is groter dan ooit. Nog nooit behaalde de grootste partij slechts een vijfde (plus 1) van het totale zetetal. Ook de VVD, nu de grootste, heeft in 1982 en 1998 meer dan 31 zetels behaald, terwijl zij, toen zij bij de Statenverkiezingen van 1995 de grootste partij werd, eveneens een equivalent van meer dan 31 Tweede Kamerzetels behaalde.

De verbrokkeling doet zich in versterkte mate voor aan de linkerkant: Socialistische Partij, GroenLinks en Partij voor de Dieren vissen in de vijver die ooit exclusief aan de PvdA (en de CPN) was voorbehouden. D66 pikt daar ook nog een graantje mee. De kans om grootste partij te worden ontging de PvdA onder andere door de

vele linksen die het beter wisten. Vroeger waren linkse intellectuelen de stut van de arbeidersklasse, maar nu laten zij zich door dierenliefde drijven. Het kan verkeren.

De versplintering maakt een meerderheidscoalitie van min of meer gelijkgestemde partijen, praktisch onmogelijk. Een dergelijke coalitie van gelijkgestemden zat er ook al niet in toen wij nog moesten speculeren op basis van onbetrouwbaar gebleken opiniepeilingen. Met de werkelijke verkiezingsuitslag zijn de mogelijkheden echter nog minder in aantal en minder voor de hand liggend geworden. Zo is er geen meerderheid te vormen van VVD met CDA, D66 en GroenLinks, partijen die alle het overheidstekort flink wilden aanpakken. PvdA met SP, D66 en GroenLinks levert evenmin een meerderheid op, ook niet als de ChristenUnie tot die coalitie zou willen toetreden. Het geschonden CDA zal zich niet bij dat gezelschap willen voegen.

Vele media rekenden ons een meerderheid van VVD, PVV en CDA voor, maar besteedden – even gebruikelijk als onverstandig – geen aandacht aan de Eerste Kamer. Daarin is de PVV in het geheel niet vertegenwoordigd. VVD en CDA hebben in die Kamer 35 zetels – drie te weinig voor een meerderheid. Het ligt niet voor de hand dat een van de andere partijen in die Kamer de combinatie VVD en CDA, die in de Tweede Kamer steunt op de PVV, aan een meerderheid zal helpen.

Er is overigens tegen een coalitie waarvan de PVV deel uitmaakt wel meer in te brengen dan alleen dit objectieve argument. De partijen ter linkerkant en D66 hebben samenwerking met de PVV uitgesloten. VVD en CDA niet. Dat was op zichzelf verstandig, want als alle partijen om de PVV een *cordon sanitaire* hadden getrokken, zoals de Belgische partijen dat rond Vlaams Blok/Vlaams Belang hebben gedaan, zou de PVV daarbij

waarschijnlijk garen hebben gesponnen, zoals ook haar Vlaamse zusterpartij tegen de verdrukking in bleef groeien. Nog meer dan 24 zetels zou dan het mogelijke gevolg zijn geweest. Daarom is het ook verstandig dat bij de aanvang van de formatie wel met de PVV wordt gesproken. Het is ook een kwestie van een democratische opstelling tegenover de uiting van ruim anderhalf miljoen kiezers. Maar of het gesprek ergens toe leidt, is een tweede.

Economisch stelt de PVV zich links op – geen verhoging van de AOW-leeftijd, het schatkisttekort wordt bij lange na niet voldoende teruggedrongen – maar het voornaamste punt is de houding tegenover de islam, in het bijzonder tegenover gesluierde moslimvrouwen, die volgens het PVV-programma een speciale belasting opgelegd krijgen. De verplichting in het bijzijn van mannen gesluierd te zijn, is een blijk van onderdrukking op grond van sekse. In een gemeenschap met alleen vrouwen, zoals meisjesscholen, geldt de sluierplicht niet. Het is dus geen uiting van eerbied tegenover Allah, zoals joodse mannen hun hoofd dekken uit eerbied voor God, het is niet een door het geloof voorgeschreven, maar een door mannen opgelegde plicht. Een plicht die past in een cultuur, waarin mannen, wanneer zij in naam van hun geloof het hoogste offer brengen, in het hiernamaals worden beloond op een wijze die boekdelen spreekt over hoe mannen in die cultuur staan tegenover vrouwen. Die onderdrukking moet worden bestreden, maar niet door de slachtoffers van die onderdrukking te vernederen en zeker niet door hen ook nog eens te laten betalen voor hun onderdrukking, zelfs al voelen zij zichzelf door het dragen van een hoofddoek niet als slachtoffer van onderdrukking.

Ten slotte moet worden vastgesteld dat het optreden van PVV-Kamerlid Hero Brinkman veel gelijkenis vertoont met de ontbindingsverschijnselen waaraan ook de LPF te gronde is gegaan. Na indiening van de lijst waarop hij opnieuw kandidaat was gesteld, waardoor zijn toekomst verzekerd was, begon hij persoonlijke acties tegen de door Wilders bepaalde lijn. Niettemin, ons land moet wel geregeerd worden en met deze verkiezingsuitslag zijn de alternatieven beperkt.

Als een coalitie van VVD met PVV en CDA niet tot stand komt, tekent zich voor een coalitie waarin de VVD de leiding neemt, de mogelijkheid af van een 'nationaal' kabinet van VVD, PvdA en CDA; eventueel aangevuld met winnaar D66. In het algemeen zal een coalitie sterker en

homogener zijn naarmate er minder partijen bij betrokken hoeven te worden, maar samenwerking met twee verliezers – waarvan er één heel fors verloren heeft – is uit democratisch oogpunt niet fraai. Bij de winnaars springt D66 met ruim verdrievoudiging er wel uit. Die partij kan bovendien door haar programma een bindend element vormen in een coalitie waarin de twee sterkste partijen tevens de twee grootste tegenpolen zijn. Ook deze coalitie is verre van een droomcoalitie, maar de verkiezingsuitslag leidt nu eenmaal eerder tot boze dan tot gelukzalige domen.

Een 'nationaal' kabinet met VVD, PvdA, CDA en D66, zou op een breed draagvlak kunnen steunen, maar het programma en de houding van de PvdA tijdens het kabinet-Balkenende IV en de verkiezingscampagne daarna, maken samenwerking in een dergelijk kabinet moeilijk. De PvdA heeft duidelijk laten blijken niet van zins te zijn het overheidstekort op korte termijn voldoende terug te dringen, de woningmarkt vlot te trekken en de arbeidsmarkt flexibeler te maken. Initiatieven waartoe de PvdA-bewindslieden in het kabinet-Balkenende IV misschien nog wel bereid waren – versoepeling ontslagrecht, verlenging missie-Uruzgan – liepen stuk op verzet door de Tweede Kamerfractie. Wat Wim Kok destijds met zijn gezag nog lukte – de fractie meekrijgen – lukte Wouter Bos niet en zal voor Job Cohen, uit het binnenlands bestuur op de kandidatenlijst gedropt, zeker niet vanzelfsprekend zijn. Natuurlijk gezag kan hem echter niet worden ontzegd, en daarmee zal hij de PvdA-fractie achter het beleid moeten zien te krijgen. Voorkomen moet worden dat een kabinet waarin de PvdA met VVD en CDA (en D66) moet samenwerken, door de Tweede Kamerfractie van de PvdA wordt verlamd. Dat is het laatste waar ons land behoefte aan heeft. De wijze waarop Rutte als minister-president aan dat kabinet leiding geeft en de medewerking van D66 kunnen bij de acceptatie van het beleid door alle coalitiefracties, een belangrijke rol spelen. Niet vergeten moet worden dat het ontbreken van 'regie' de kabinetten-Balkenende meer dan eens parten heeft gespeeld, Rutte zal dus de regie overtuigend in handen moeten nemen.

Nu Mark Rutte vaart moet zetten in de formatie wil die uiterlijk op 1 juli zijn voltooid, dringt zich allereerst de vraag op of overbodige stappen zoveel mogelijk kunnen worden vermeden. De eerste vermijdbare stap zou

geweest zijn dat niet eerst een informateur wordt aange-
wezen om de mogelijkheden en onmogelijkheden – lees:
de mogelijke en de uit te sluiten combinaties – in kaart te
brengen. Die weg is echter niet bewandeld. Maar de
informateur kan wel sneller dan gebruikelijk handelen,
door niet achtereenvolgens mogelijkheden te onderzoeken
en af te strepen, maar de mogelijkheden met een aantal
partijen – bijvoorbeeld VVD en CDA – tegelijkertijd te
bespreken. Dat zou al een verschil maken met vroegere
(in)formaties, waarbij het CDA vaak eerst met de PvdA
onderhandelde om dan na enkele weken tot de voorspel-
bare conclusie te komen dat overeenstemming niet
mogelijk bleek. De VVD is wellicht wel in staat sneller ter
zake te komen door de alternatieven te bespreken met
de partij die in al die alternatieven – in dit geval twee –
een rol spelen.

Tempo om voor 1 juli aanstaande (of zo gauw moge-
lijk daarna) een nieuw kabinet te hebben, kan vervolgens
worden gemaakt door een programma op hoofdpunten
vast te stellen. Dat wordt, eerlijk gezegd, bij elke kabinets-
formatie nagestreefd en in feite vaak niet bereikt. De
reden daarvan is dat de kleinere coalitiepartijen er belang
bij hebben zaken in het regeerakkoord vast te leggen, om
te voorkomen dat zij bij alle niet-vastgelegde beslissingen
in het kabinet worden *overruled*. In het hier bedoelde
'nationale' kabinet doet zich de interessante situatie voor
dat de twee grootste partners in Kamerzetels en ver-
moedelijk ministersposten praktisch even sterk zijn.

In het onverhoopte geval dat niet alleen de combina-
tie VVD, PVV en CDA, maar ook de combinatie VVD,
PvdA, CDA en D66 mislukt, blijft de variant over die luis-
tert naar de naam Paars plus: VVD, PvdA, D66 en Groen-
Links. Daarin dreigt de VVD, winnaar van de verkiezingen,
de verliezer van de formatie te worden, of de VVD moet
kans zien een wel buitengewoon sterk regeerakkoord uit
te onderhandelen en dat ook nog af te dwingen. Overi-

gens hebben de partijen van Paars plus in de Eerste
Kamer maar 34 zetels en zal daar dus telkens steun van
bijvoorbeeld de ChristenUnie (4 zetels) nodig zijn om
aan de benodigde meerderheid van 38 te komen. Wel
moet bedacht worden dat de SGP, met twee zetels, in het
algemeen gouvernementeel is ingesteld. Er zal dan dus
steun moeten komen van buiten de coalitie. Deze vorm
van steun wordt merkwaardigerwijze altijd aangeduid als
gedoogsteun. Steun is mijns inziens voldoende, want
gedogen doen wij in ons land alleen met strafbare feiten.
En hoewel Paars plus niet direct mijn voorkeur heeft,
strafbaar is regeren met die combinatie niet.

Wat verder nog resteert zijn minderheidsvarianten:
VVD en CDA met steun van voornamelijk PVV, VVD en
PVV met steun van voornamelijk CDA – maar in de Eer-
ste Kamer staat een dergelijk kabinet wel heel erg zwak.
De minderheid van linkse partijen in de Tweede Kamer
zou per geval steun van VVD, PVV of CDA moeten zien te
verwerven en in de Eerste Kamer, bij tegenstand van VVD
en CDA, net een meerderheid kunnen behalen als alle
fracties (inclusief OSF, de fractie Yildirim en SGP) steun
verlenen. Dat beleid wilde een kleine meerderheid van de
kiezers nu juist niet.

Of wij het nu willen of niet, het CDA vervult nog altijd
een sleutelrol, want de Tweede Kamerfractie van het CDA
heeft de sleutel in handen tot hetzij VVD-PVV-CDA, hetzij
VVD-PvdA-CDA. Daarbij zal het CDA zich trouwens
voor ogen moeten houden dat, hoe verbrokken het elec-
toraat ook was, er duidelijke meerderheidstendensen zijn
voor terugdringing van het overheidstekort, tegengaan
van immigratie van kansarmen en effectievere bestrijding
van criminaliteit. Daaraan meewerken, siert een partij.

*Mr. F. Korthals Altes is Minister van Staat en Erelid van de
VVD. Hij was als informateur betrokken bij de vorming van het
tweede kabinet-Balkenende.*

VVD NIPT DE GROOTSTE PARTIJ VAN NEDERLAND



CAMILIA BRUIL

De verkiezingsuitslag van 9 juni is uniek; het is voor het eerst in de geschiedenis van de VVD dat de partij de grootste van het land is geworden. Daarnaast is de kans groot dat Mark Rutte de eerste liberale minister-president van Nederland wordt sinds de invoering van het algemeen kiesrecht in 1917.¹

De uitslag is tevens uniek gezien het feit dat de grootste partij, de VVD, slechts 20,5% van de stemmen oftewel 31 zetels heeft behaald. Dit is het kleinste percentage stemmers dat op de grootste partij heeft gestemd in de geschiedenis en duidt op een zeer verdeeld electoraat.² Het is sinds de uitbreiding van het zetelaantal in de Tweede Kamer in 1956³ slechts twee maal voorgekomen dat de grootste partij minder dan 40 zetels heeft behaald: de PvdA was in 1971 met 39 zetels en in 1994 met 37 zetels de grootste partij. Daarnaast is 31 niet het hoogste zetelaantal dat VVD ooit heeft gehaald: in 1982 werden onder leiding van Ed Nijpels 36 zetels behaald en in 1998 werden maar liefst 38 zetels behaald onder leiding van Frits Bolkestein. CDA (1982) en PvdA (1982 en 1998) bleven de VVD toentertijd echter voor in zetelaantal.⁴

VVD STELDE ORDE OP ZAKEN

Enkele maanden geleden had niemand kunnen voorspellen dat de VVD de grootste partij van Nederland zou worden. Een jaar geleden stond de partij in de peilingen zelfs op een dramatisch dieptepunt van 12 zetels. Ook Ivo Opstelten werd min of meer voor gek verklaard toen hij bij zijn aantreden als partijvoorzitter in maart 2008 stelde dat de partij bij de volgende landelijke verkiezingen 35 zetels zou behalen.⁵ Hoewel de VVD uiteindelijk vier

zetels minder heeft behaald dan Opstelten voorspeld had, is het een grote overwinning van negen zetels ten opzichte van de vorige Tweede Kamerverkiezingen in 2006.

Een interessante vraag is wat de oorzaken van de forse groei van de VVD zijn geweest sinds het begin van de campagneperiode. Frank de Grave stelde tijdens een uitzending van het televisieprogramma *Nederland kiest*⁶ dat de VVD over het algemeen goed scoort in economisch moeilijke tijden. Dit is volgens hem voornamelijk te verklaren door het feit dat de VVD als een betrouwbare partij wordt gezien, die een solide economisch beleid voorstaat.

kiezers vertrouwen
erop dat de VVD
orde op zaken
kan stellen

Campagneleuzen als 'Orde op zaken' en 'VVD zeker nu' lijken hier op ingespeeld te hebben.

De economische crisis – hét onderwerp van de campagne – was volgens deze redenering dus een spreekwoordelijke zegen voor de VVD. Ook de economische wantoestanden in EU-landen zoals Griekenland, Portugal en Ierland hebben de VVD geen windeieren gelegd. Daarnaast was er rust binnen de partij en groeide het vertrouwen in Mark Rutte, die het als sterk debater goed deed in de verschillende verkiezingsdebatten. Hij zette zich daarbij voornamelijk af tegen PvdA-lijsttrekker Job Cohen, die het vaak tegen hem aflegde in de debatten.

Cohen volgde Wouter Bos als lijsttrekker van de PvdA op nadat laatstgenoemde had aangegeven meer tijd met zijn kinderen te willen doorbrengen. Hoewel dit vast één van zijn beweegredenen is geweest om terug te treden, lijkt de tactiek om iemand naar voren te schuiven die niet direct geassocieerd werd met de economische crisis en het gevallen kabinet ook meegespeeld te hebben.

Cohen werd daarbij min of meer als ‘verlosser’ binnengehaald. Hij was ongekend populair als burgemeester in Amsterdam en ver daarbuiten. In 2006 is hij zelfs verkozen tot een na beste burgemeester ter wereld.⁷ Hij werd daarnaast als ‘samenbinder’ gepresenteerd, als links antwoord op Geert Wilders. ‘De boel bij elkaar houden’ werd door voorstanders van Cohen gepredikt, ‘theedrinken’ was het commentaar van zijn tegenstanders.

De economische crisis en niet de integratie was echter het belangrijkste thema van de verkiezingen. Economie bleek, evenals debatteren, niet het sterkste punt van Cohen. Dit werd pijnlijk duidelijk tijdens zijn eerste publieke optreden als officieel gekozen lijsttrekker van de PvdA bij het televisieprogramma *NOVA*⁸; hij was zeer gespannen, kwam niet uit zijn woorden en bleek over weinig economische kennis te beschikken.⁹ Ook het meermalen aanpassen van het eigen verkiezingsprogramma op economisch gebied zorgde niet voor een betrouwbaar beeld van Cohen en zijn partij. De opmars van de PvdA in de peilingen sinds de val van het kabinet en het aantreden van Cohen stagneerde en de partij daalde zelfs weer in de peilingen.

Ook de PVV stond er tot kort voor de verkiezingen minder sterk voor in de peilingen vergeleken met negen maanden geleden, toen de partij nog meer dan 25 zetels leek te gaan halen. Dit leek voornamelijk te maken te hebben met het feit dat integratie niet het belangrijkste onderwerp van de verkiezingen was, al deed Wilders zijn best om telkens op dit onderwerp aan te sturen. Ook werd de PVV qua economisch beleid als minder betrouwbaar beschouwd dan de VVD. Daardoor leken veel potentiële PVV-stemmers over te stappen op de VVD.

DE LAATSTE WEEK VOOR DE VERKIEZINGEN

De week voor en van de verkiezingen waren er echter enkele ontwikkelingen waardoor er op het laatste moment verschuivingen hebben plaatsgevonden en de peilingen niet geheel representatief zijn geweest voor de uiteindelijke uitslag.¹⁰ Zo is het CDA nog verder weggezaakt dan voorspeld was. Er heerste al veel onrust rondom de partij vanaf het moment dat Jan Peter Balkenende min

of meer direct na de val van het kabinet opnieuw naar voren werd geschoven als lijsttrekker van de partij. Velen waren van mening dat dit te snel was en vroegen zich openlijk af of Balkenende nog wel de aangewezen man was voor deze positie en het geen tijd werd voor een frisse wind; men was bang dat Nederland na acht jaar premierschap Balkenende-moe zou zijn.¹¹ Tijdens de campagne bleek al snel dat deze angst niet ongegrond was en dat Balkenende niet volledig in vorm was. Hij maakte enkele kapitale fouten onder andere door van de hypothekrente een breekpunt te maken¹², de opmerking ‘u kijkt zo lief’ tegen Mariëlle Tweebeke tijdens het Carré verkiezingsdebat en het feit dat hij op campagne een T-shirt droeg met de tekst *fuck drugs*. Daarnaast kreeg hij veel kritiek van CDA-prominenten, waaronder Van Agt, die van mening waren dat de PVV moest worden uitgesloten door het CDA.

Het ging steeds verder bergafwaarts met het CDA en hoewel Balkenende zich voor de buitenwacht tot het eind toe groot heeft weten te houden – ‘ik ben een Zeeuw en bij tegenwind gaan Zeeuwen gewoon

harder trappen’ – werd zijn frustratie tijdens de debatten steeds zichtbaarder. De genadeklap lijkt vanuit de CDA-top zelf te zijn gekomen toen door een artikel in de *Telegraaf* duidelijk werd dat verschillende prominenten de handdoek publiekelijk in de ring hadden gegooid en Ank Bijleveld suggereerde dat zij beschikbaar zou zijn als opvolger van Balkenende.¹³ Deze extreme tegenwind bleek zelfs voor de hard fietsende Zeeuw te sterk.

De VVD werd volgens de prognoses door de kiezers als meest betrouwbaar gezien om orde op zaken te stellen in deze economisch moeilijke tijden. Door deze grote populariteit werd de tegenaanval door de andere partijen hard ingezet. Met name uit linkse hoek kwam het verwijt dat bijstandsmoeders bij de VVD veel slechter af waren dan door Mark Rutte werd voorgespiegeld. Rutte werd uitgemaakt voor iemand die onwaarheden verkondigde. De laagste streek kwam echter van het televisieprogramma *Netwerk* waarin onder andere een bijstandsmoeder te horen kreeg hoeveel zij er financieel op achteruit zou gaan als de VVD het voor het zeggen zou krijgen.¹⁴ Dit

voor het eerst
in haar 62-jarige bestaan
is de VVD
de grootste
van het land

was sensatiebeluste televisie waarin mensen bewust bang werden gemaakt met onjuiste cijfers.¹⁵ Rutte had felle kritiek op de uitzending, maar het idee dat de lage inkomens bij de VVD het hardst zouden worden aangepakt leek in de lucht te blijven hangen.

Niet alleen op economisch vlak werd de betrouwbaarheid van de VVD geschaad, maar ook met betrekking tot het al dan niet uitsluiten van de PVV. Een dag voor de verkiezingen kopte het *Algemeen Dagblad* dat de VVD de PVV toch uitsloot.¹⁶ Hierin werd gesteld dat enkele VVD-prominenten bevestigd hadden dat de PVV uitgesloten zou worden door de VVD vanwege het ontbreken van PVV'ers in de Eerste Kamer. Dit zou een coalitie met de partij van Wilders onhaalbaar maken, omdat daarmee de 'vanzelfsprekende' meerderheid die benodigd is voor wetgeving ontbreekt. Het was onduidelijk of en welke prominenten dit gezegd hadden en dit nieuws werd direct door Rutte tegengesproken. Het kwaad leek echter al geschied. Ook de aanval van Rutte op Wilders op de dag van de verkiezingen in het televisie programma *Goedemorgen Nederland* lijkt geen positieve uitwerking op de uitslag te hebben gehad.¹⁷ Het feit dat de VVD op het laatste moment met name aan de PVV heeft verloren lijkt deze ideeën te onderstrepen.¹⁸

Wilders lijkt met zijn PVV ook te hebben geprofiteerd van het feit dat hij met name in de laatste debatten op televisie vaak over integratie mocht debatteren. Hij wist voornamelijk in het debat op *EenVandaag* de aandacht naar zich toe te trekken door met betrekking tot zijn opvattingen over de islam over zijn beveiliging te spreken, iets dat hij nooit eerder in dergelijke mate gedaan heeft.¹⁹ Hij stond hierbij tegenover Cohen, die steeds meer in zijn rol groeide en ook lijkt te hebben geprofiteerd van het feit dat hij vaak tegenover Wilders geplaatst werd. Zo kon hij zichzelf sterk profileren als 'samenbinder' tegenover Wilders.

HOE NU VERDER?

De VVD is de grootste partij en daar kunnen we oprecht trots op zijn. Desondanks is dit geen gemakkelijke uitslag; de VVD is niet veruit de grootste partij zoals gehoopt en coalitievorming zal door de grote verdeeldheid zeer moeilijk worden. Rutte en zijn fractie staan voor een lastige opgave. De opdracht is nu om stevige onderhandelingen te voeren om uiteindelijk een solide coalitie te vor-

men. In deze zware tijden heeft meer dan 20% van de kiezers vertrouwen in de VVD getoond dat zij orde op zaken kan stellen. Nu is de tijd aangebroken om dat waar te maken.

Drs. C. Bruil is wetenschappelijk medewerker bij de Prof.dr. B.M. Teldersstichting.

NOTEN:

- 1 Voor de invoering van dit algemeen kiesrecht heeft Nederland overigens verschillende liberale premiers gehad. Overigens wordt hier geen oorzakelijk verband tussen de invoering van het algemeen kiesrecht en het uitblijven van liberale premiers gesuggereerd.
- 2 Ook het feit dat GroenLinks met maar liefst 10 zetels de zevende partij van Nederland is geworden lijkt te duiden op sterke verdeeldheid.
- 3 In 1956 werd het zetelaantal uitgebreid van 100 naar 150 zetels.
- 4 Zie: <http://www.parlement.com/>.
- 5 Marc Peeperkorn, 'Opstelten is nieuwe VVD-voorzitter', *De Volkskrant*, 31 maart 2008.
- 6 *Nederland Kiest*, 7 juni 2010.
- 7 Zie: http://www.worldmayor.com/results06/wm_winners06.html.
- 8 *NOVA*, 26 april 2010.
- 9 Ook het feit dat hij veelal geprikkeld reageerde op vragen en commentaar deed zijn imago als 'samenbinder' geen goed.
- 10 Hierbij moet worden opgemerkt dat volgens onderzoek van TNS Nipo het weekend voor de verkiezingen nog circa 55% van de kiezers 'zwevende' was. Volgens Synovate was dit 4 juni nog 23% van de kiezers en een dag voor de verkiezingen 15%. De schattingen over het aantal zwevende kiezers lopen nogal uiteen. Het gedrag van dergelijke kiezers is zeer moeilijk te peilen, omdat zij over het algemeen pas op het laatste moment hun keuze maken. Dit maakt de betrouwbaarheid en nut van politieke peilingen discutabel.
- 11 Met name Annie Schreijer-Pierik uitte op dit punt haar kritiek en waarschuwde toen al voor Balkenende-moeheid onder de kiezers.
- 12 Strikt genomen deed Mark Rutte dit ook door zijn woord te geven op dit punt. Misschien niet zo'n politiek beladen term, maar minstens net zo'n bindende

uitspraak ten opzichte van de kiezer.

- 13 Bas Paternotte, 'Perceptie is koning. Hoe de NOS het CDA sloopte', *HP/DeTijd*, 2 juni 2010.
- 14 *Netwerk*, 27 mei 2010.
- 15 Verschillende mensen die geïnterviewd werden hadden een duidelijk andere politieke kleur dan de VVD, maar ook Alex Klein die als 'expert' en werknemer van Nyenrode de berekeningen had gemaakt bleek helemaal geen econoom en deskundige op dit vakgebied maar een marketing strateeg. Daarnaast is het discutabel in hoeverre het zuiver is dat dergelijke propagandistische televisie met belastinggeld wordt geproduceerd.
- 16 'VVD sluit PVV uit', *Algemeen Dagblad*, 8 juni 2010.
- 17 *Goedemorgen Nederland*, 9 juni 2010. Rutte stelde

toen dat de PVV de verantwoordelijkheid om te regeren ontliet door vast te houden aan het breekpunt van de AOW-leeftijd. Opmerkelijk is dat Wilders een dag na de verkiezingen heeft gesteld dat dit geen breekpunt meer is. Hiermee lijkt hij te willen aantonen dat hij wel degelijk wil regeren.

- 18 In de laatste peilingen behaalde de VVD nog 33 (Synovate), 34 (Maurice de Hond) en 36 zetels (TNS Nipo) en de PVV slechts 17 (Synovate) en 18 (TNS Nipo, Maurice de Hond). De uiteindelijke uitslag laat zien dat de VVD enkele zetels minder heeft behaald en de PVV 6 à 7 zetels meer.
- 19 *EenVandaag*, 6 juni 2010.

IN MEMORIAM

HANS DIJKSTAL 1943 - 2010



ARNO VISSER

Hans Dijkstal was tussen 1974 en 2002 namens de VVD achtereenvolgens raadslid, wethouder, Kamerlid, minister, vice-premier, fractievoorzitter en lijsttrekker: het is een indrukwekkend CV, maar doet nochtans tekort aan de mens en zijn persoonlijke wijze waarop hij die functies kleur gaf.

Tussen 1974 en 2002 veranderden samenleving en politiek. In de polariserende jaren '70 werden de afstandelijke regenten van weleer opzij gezet; in de jaren '80 kwamen politici voor het eerst in beeld in populaire tv-programma's; in de jaren '90 veranderde de politiek met de nieuwe media van karakter; in de nieuwe eeuw was de politieke cultuur definitief veranderd. Politici kregen inder tijd ruimte te groeien in hun rol. De 'generatie '82' waartoe hij behoorde (met Robin Linschoten, Frank de Grave, Annemarie Jorritsma, Jos van Rey en Benk Korthals) beleefde haar *finest hour* in de jaren '90. Nu is de kritiek binnen 10 jaar dat de 'houdbaarheidsdatum al is verstreken'.

In zijn lange politieke loopbaan werd Dijkstal een politiek vakman en zag hij tegelijkertijd het vak zelf veranderen. *Het Parool* omschreef hem als volgt: 'Alles leek hem makkelijk af te gaan. Hij sprak uit het hoofd, ventileerde spontaan over van alles en nog wat een mening en draaide voor geen enkele politieke rol zijn hand om: wethouder in Wassenaar, Tweede Kamerlid, minister, vice-premier, fractieleider. Begin deze eeuw werd hij zelfs genoemd als mogelijke premier.' Opvallend was wat daarop volgde: 'Eigenlijk had Dijkstal maar één makke: door zijn laconieke uitstraling liep hij het risico voor oppervlakkig en luchthartig te worden versleten. Oppervlakkig was hij echter beslist niet. Hij was de politicus van de bedrieglijke eenvoud.'

Dat ogenschijnlijke gemak waarachter zijn vakmanschap schuil ging, leerde ik kennen begin jaren '90. Het

was de tijd van de WAO-crisis in het kabinet en de IRT-affaire die vanuit de politie naar de politiek leidde en het ontslag van twee demissionaire (!) ministers tot gevolg had. Tweemaal speelde Dijkstal een hoofdrol. Als politiewoordvoerder was hij de indiener van de motie die het vertrek van Ed van Thijn en Ernst Hirsch Ballin inluide. Een grondige kennis van wet- en regelgeving en een uitgebreid informatienetwerk lagen aan de basis van zijn optreden. Dijkstal was namens de VVD ook de onderhandelaar waarmee regeringspartij CDA 'vreemd ging' over het oplossen van de WAO-problematiek. Na een dag geheime onderhandelingen spoedde hij zich naar Groningen, waar hij razendsnel in een smoking werd gehesen omdat hij optrad als gastheer bij het lustrum van de VVD. In een oogwenk schakelde hij over van de serieuze WAO-systematiek naar de luchtige toon die bij de feestelijkheden hoorde. Van achterkamer tot podium, hij beheerste beide metiers.

Die combinatie van competenties maakte zijn vice-premierschap zo succesvol. Altijd ter zake kundig, met een ongeëvenaarde inschatting wat de kern van het probleem was: ideologie, procedure dan wel persoonlijke elementen. Niemand die zo feilloos kon voorspellen wat er ging spelen en wanneer. Maar hij koketteerde daar nooit mee, trad niet naar buiten. Want het draaide bij hem nooit om het duiden van het probleem, maar om het oplossen ervan. Wie stelt dat daarbij louter de 'kwinkslag' tot het repertoire behoorde, doet hem schromelijk tekort.

Lang leek Hans Dijkstal de electorale successen van Hans Wiegel, Ed Nijpels en Frits Bolkestein te kunnen overtroeven en de VVD met zijn brede populariteit tot de grootste partij te kunnen maken. Dat gebeurde met de persoonlijke charme, die 'bedrieglijke eenvoud' waarmee een heldere liberale boodschap consequent kon

worden doorgevoerd. De VVD scoorde meer dan 40 zetels in de peilingen, zonder de eigen politieke identiteit geweld aan te doen. Bij het uitkomen van het verkiezingsprogramma in 2001 werd de inhoud door de media en insiders zelfs te 'rechts' bevonden voor groot succes. Dijkstal was na het aangekondigde vertrek van Wim Kok de gedoodverfde nieuwe premier.

Het lot beschikte anders. In 2002 verloor de VVD juist een ongekend aantal zetels. Dijkstal voorzag dat als altijd eerder dan anderen. Hij waarschuwde maanden voor de moord vertrouwelijk de minister van Binnenlandse Zaken voor het persoonlijk risico dat Pim Fortuyn liep. Hij zag de invloed van de media op het politiek debat, maar wilde daar niet aan toegeven.

Er was een groot verschil: nu was hij niet de oplosser,

maar juist de duider van het probleem. De VVD nam hem dat niet in dank af en raakte in een jarenlang durende strijd om richting en leiderschap verwickeld. Hans Dijkstal toonde zijn veelzijdigheid voortaan buiten de politiek en werd niet moe te waarschuwen voor de mediocratie en de gevaren voor democratie en liberalisme.

Acht jaar na zijn afscheid uit de fractie kwam de VVD uit het electorale dal. Het is de wrede ironie van de geschiedenis: precies in de week dat de partij voor het eerst weer de grootste in de peilingen was, overleed Hans Dijkstal.

Drs. A.P. Visser is wethouder voor de VVD in Almere. Eerder was hij onder meer politiek adviseur van Hans Dijkstal en had hij voor de VVD zitting in de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

EEN LIBERALE KIJK OP DE (MISVATTINGEN RONDOM DE) OVERHEID



FRITS VAN DER MEER, CASPAR VAN DEN BERG,
GERRIT DIJKSTRA

In de aanloop naar de verkiezingen van 9 juni jongstleden werd als onderdeel van omvangrijke bezuinigingen in diverse verkiezingsprogramma's geopperd flink te snijden in het ambtenarenapparaat. Zo stelden verschillende partijen in hun verkiezingsprogramma voor het aantal ministeries terug te brengen van de huidige dertien naar acht tot tien. Daarmee zou, zo de redenering, een forse besparing in menskracht kunnen worden behaald. Vrijwel alle partijen spraken zich ook uit voor het terugdringen van het aantal ambtenaren. Om dit daadwerkelijk mogelijk te maken zou de bijzondere rechtspositie van ambtenaren overboord moeten, aldus een voorstel van twee Kamerleden van D66 en CDA. Hoewel de gedachte van bezuinigingen op het ambtenarenapparaat en de bijbehorende voorstellen velen sympathiek in de oren zullen klinken is het natuurlijk eerst en vooral van belang te kijken in hoeverre daadwerkelijk winst valt te behalen via deze route. De auteurs reflecteren in het hiernavolgende artikel kritisch op de verschillende ideeën die het aantal ambtenaren zouden moeten terugdringen.

INLEIDING

De inrichting en het functioneren van ons openbaar bestuur is een voortdurende bron van discussie. Vooral voor en na verkiezingen, en in tijden waarin drastische bezuinigingen noodzaak zijn, laaien dergelijke discussies in hevige mate op. Een regeerakkoord vormt immers bij uitstek het document waarin komende veranderingen in opgenomen worden. In tijden van bezuinigingen wordt vaak in eerste instantie naar het overheidsapparaat zelf

gekeken, omdat hier grote besparingen te behalen lijken.

Het doel van dit artikel is dan ook om enkele van de actuele onderwerpen die spelen ten aanzien van de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur, vanuit liberaal perspectief te belichten. Op deze wijze kunnen heldere overwegingen geformuleerd worden voor (met name) de VVD, ingeval het komt tot het vastleggen van liberale ideeën in het komend regeerakkoord, hetgeen ten tijde van het schrijven van deze bijdrage alleszins waarschijnlijk is.

Wij willen voorop stellen dat discussies over de omvang en inrichting van het openbaar bestuur vaak worden gevoerd zonder dat wordt gekeken naar de taken die het openbaar bestuur dient te vervullen. Wanneer het gaat over de omvang van het ambtelijk apparaat (een van de thema's die hieronder zal worden besproken) moet naar onze mening eerst aan de orde komen welke taken het openbaar bestuur dient te verrichten en op welke wijze. Wanneer taken afgestoten moeten worden of de overheidsbemoeyenis teruggebracht moet worden op een bepaald taakgebied, dient dat als consequentie te hebben dat dan ook het aantal ambtenaren dat werkzaam is op het desbetreffende taakveld teruggebracht kan worden. Aan de andere kant betekenen nieuwe overheidstaken of intensivering van overheidsbemoeyenis dat op dat terrein er juist ambtenaren bij moeten komen. Het takenpakket van de overheid dient centraal te staan in de discussie, vervolgens moet worden nagegaan wat de consequenties zijn voor omvang en inrichting van het openbaar bestuur.

Een belangrijk uitgangspunt van ons betoog is dat de overheid een eigenstandig karakter heeft en dat er duidelijk onderscheid te maken valt tussen publieke en private

organisaties. Inzichten uit de private sector kunnen leerzaam zijn, maar kunnen vaak niet zondermeer gehanteerd worden in de publieke sector.

Ons betoog is als volgt opgebouwd. We beginnen met een korte schets van de algemene overwegingen die een rol spelen bij het inrichten en functioneren van de overheid vanuit liberaal perspectief. Vervolgens gaan we nader in op vier (deels onderling samenhangende) thema's die op dit moment veel aandacht krijgen in het publieke debat, te weten:

- de aparte ambtelijke rechtspositie;
- de inkrimping van het ambtelijk apparaat;
- de organisatie van de rijksdienst (departementale herindeling);
- de bestuurlijke dichtheid.

BASISOVERWEGINGEN TEN AANZIEN VAN DE INRICHTING EN HET FUNCTIONEREN VAN HET OPENBAAR BESTUUR VANUIT LIBERAAL PERSPECTIEF

Een belangrijk uitgangspunt van het liberalisme als politieke stroming is dat de overheid zo terughoudend (en daarom klein) mogelijk moet zijn, om zo individuen maximale vrijheid te bieden hun leven naar eigen inzicht in te richten en zichzelf te ontplooiën. Daarbij hebben de individuen die samen de maatschappij vormen rechten en plichten. Daar ligt dan ook de noodzaak van het bestaan en optreden van de overheid: om die maximale vrijheid te kunnen garanderen, is er een onafhankelijke instantie nodig die borg staat voor de rechten van het individu en die de basisspelregels garandeert van de rechtsstaat, en daarmee van het maatschappelijk en economisch verkeer.

De overheid moet dus het individu faciliteren waar dit het algemeen belang dient, en het individu beschermen waar dit noodzakelijk is, maar niet het individu in de weg staan.

De overheid moet betrouwbaar zijn in haar wezen (grondslagen en vormgeving) en in haar handelen. Daar hoort bij dat de politieke bestuurders bijgestaan worden door een competent en betrouwbaar ambtelijk apparaat. Wij gebruiken hierbij graag de term bureaucratie, en wel

in de neutrale zin des woords. Wij doelen dus niet op bureaucratisme (dat wil zeggen de uitwassen van bureaucratie), maar op bureaucratie in de zin van een ambtelijk apparaat dat neutraal is in partijpolitiek opzicht, waarin verdienste (expertise, vaardigheden, ervaring) het ultieme criterium is voor werving en promotie, en waarin er sprake is van controle en verantwoording van ambtelijk handelen via de hiërarchische lijn, die voor alle ambtenaren uiteindelijk leidt naar het politiek leiderschap, dat is de bewindspersoon. Een dergelijk apparaat is vanuit liberaal perspectief te verkiezen boven andere vormen van overheidsorganisatie, omdat het individu het meest geëindigd is bij een ambtelijk apparaat dat politiek neutraal is, optimaal competent is, en gelijke gevallen op gelijke wijze beoordeelt, zonder dat daarbij overwegingen van persoonlijk materieel of politiek gewin meespelen.

Vanuit deze gedachte is er op grond van het liberalisme meer af te dingen op het managerialisme dat sinds de jaren '80 binnen de overheid aan populariteit heeft gewonnen, dan op het eerste gezicht lijkt. Het managerialisme stelt ondernemingszin en zelfontplooiing van het individu binnen de organisatie centraal, hetgeen begrijpelijk en zeer legitiem is voor organisaties in de private sector. Immers, het nemen van risico's door te experimenteren, het opzoeken van grenzen om een comparatief voor-

deel ten opzichte van concurrenten te krijgen, dat zijn zaken die bijdragen aan de centrale doelstelling van een onderneming: het maximaliseren van de winst voor de aandeelhouder.

De vraag is echter of deze ondernemerszin vanuit liberaal perspectief ook zo wenselijk is binnen overheidsorganisaties. De doelstelling van

een overheidsorganisatie is namelijk niet het maximaliseren van winst, maar het zo succesvol mogelijk invulling en uitvoering geven aan de wensen van burgers die via het democratisch proces door gekozen politici aan die organisatie worden opgedragen. Succesvol wordt dan gedefinieerd als efficiënt, effectief, en binnen de kaders gesteld door de grondwet en wetten.

Waar in de private sector de markt optreedt als disciplinerend mechanisme, dat bijvoorbeeld onverantwoordelijke risico's, onbetrouwbaarheid of slechte dienstverlening afstraft en zo ook gedrag preventief beïnvloedt, is het bin-

internationaal
vergeleken is de
omvang van
de Nederlandse overheid
vrij beperkt

nen de overheid 'slechts' de democratie die door middel van het politieke primaat de handelswijze van ambtenaren kan disciplineren (en de rechterlijke macht natuurlijk).

DE AMBTELIJKE RECHTSPOSITIE

De kern van de overheid moet beschermd zijn en derhalve een aparte rechtspositie hebben. Het gaat hierbij primair om de typische overheidstaken, als de zwaarmacht, dat wil zeggen gezagsuitoefening uit naam van de staat, en om de permanente ambtenaren die dicht bij bewindspersonen staan en hen van politiek-strategisch advies dienen.

Het voorstel van de Kamerleden Fatma Koser Kaya (D66) en Eddy van Hijum (CDA) om ambtenaren dezelfde positie te geven als werknemers in het bedrijfsleven, heeft ruime media-aandacht gewekt. Zij zullen met een initiatiefwetsvoorstel komen en verwachten daarbij een Kamermeerderheid aan hun zijde te vinden. Waarom zouden ambtenaren meer bescherming moeten genieten dan gewone werknemers in het bedrijfsleven? Is dat niet ouderwets? En waarom zouden ze een voorkeursbehandeling moeten genieten? Daarnaast zou een sterke ambtelijke rechtspositie de bezuiniging op het aantal ambtenaren maar in de weg staan. Uit de doorrekening door het Centraal Planbureau (CPB) van de hervormingen van het ambtelijk apparaat die de verkiezingsprogramma's voorstellen bleek namelijk dat de bezuinigingswinst beperkt zou zijn vanwege de ontslagbescherming van ambtenaren. Dit verklaart het partijpolitieke enthousiasme voor het afschaffen van de aparte rechtspositie. Maar is het voorstel financieel verstandig, en kloppen de argumenten vanuit een maatschappelijk perspectief? Ons antwoord is nee.

De gedachte achter het voorstel lijkt op het eerste gezicht voor de hand liggend: ambtenaren moeten dezelfde positie krijgen als werknemers in de private sector. Daarbij is de aanname dat ambtenaren een betere rechtspositie hebben dan werknemers in de private sector. De indieners concentreren zich daarbij vrijwel uitsluitend op de ontslagbescherming van ambtenaren die sterker zou zijn dan de ontslagbescherming van werknemers in de private sector. Maar is dat ook zo? Werknemers in de private sector kunnen alleen ontslagen worden als voorafgaand toestemming verkregen is bij het UWV WERKbedrijf, of wanneer ontslag wordt aangevraagd bij de kan-

tonrechter. Deze procedures zijn ook met de nodige waarborgen omkleed. Essentieel is echter dat deze procedures in het geheel niet toegespitst zijn op de publieke sector. Een werknemer in de private sector kan, behoudens disfunctioneren, alleen worden ontslagen wanneer dit 'bedrijfseconomisch noodzakelijk' is, een term die per definitie niet toepasbaar is voor de publieke sector, want overheden dreigen – over het algemeen – niet failliet te gaan. Je ontkomt dus niet aan een aparte rechtspositie. Een ander ontslagcriterium zou kunnen zijn dat de politiek dit bepaalt, maar dan is er van ontslagbescherming in het geheel geen sprake meer. Geld dat aan ambtenaren en hun salarissen wordt besteed, kan niet alternatief aangewend worden voor andere zaken of belastingverlaging. Juist hierom – om een kwalitatief goed ambtelijk apparaat te beschermen tegen politiek opportunisme – is de aparte ambtelijke rechtspositie in 1929 in het leven geroepen.

Maar, een rechtspositie houdt veel meer in dan alleen de ontslagbescherming. Ook de beloning speelt een belangrijke rol. De opheffing van het juridisch onderscheid tussen een baan als ambtenaar en een baan als werknemer zou ook betekenen dat de salarissen van ambtenaren gelijkgeschakeld worden aan het salaris van werknemers in de private sector. Daarin past geen Balkenende-norm, laat staan dat deze te handhaven is. Het salaris van een secretaris-generaal kan dan oplopen tot dat van een president-directeur van een grote onderneming. Hogere kosten en een beeldvorming van publieke zelfverrijking zullen dus de consequentie zijn van wat Koser Kaya en Van Hijum betoogden. Onderzoek van SEO heeft uitgewezen dat de kosten verbonden aan de gelijkschakeling kunnen oplopen tot 245 miljoen euro, en dus pas over een periode 23 jaar terugverdiend kunnen worden. Tel hierbij de stijging van de salarissen van ambtenaren op die het gevolg zou zijn van een gelijktrekking van de rechtspositie. Deze nadelige gevolgen waren voor voormalig minister van Binnenlandse Zaken Guusje ter Horst in 2008 reden om af te zien van een verdere gelijkschakeling voor wat betreft de rijksoverheid en maken het D66-CDA-voorstel des te opmerkelijker in tijden van bezuinigingen.

Een tweede punt van kritiek is dat het voorstel vrij gedateerd is. Het past naadloos in het jaren '80-managementdenken, dat onder andere gericht was op de miskennis van de rol en positie van de ambtenaar. Inmiddels

zouden we beter moeten weten: overheidsmanagement vindt plaats in een onmiskenbaar politieke context. De functie van ambtenaar heeft een duidelijke politiek-bestuurlijke dimensie, en de overheid heeft een dubbele pet als werkgever én beleidsbepaler. De ambtenarenwet van 1929, die de rechtspositie regelt, is daarom hoogst relevant en van deze tijd: ambtenaren dienen benoemd te worden op basis van hun deskundigheid en niet op basis van hun politieke voorkeur of vriendschappelijke banden met de betrokken bewindspersoon. Als ambtenaren bij een wisseling van de politieke wacht gemakkelijk ontslagen kunnen worden, kan dit desastreuus uitwerken voor de onafhankelijkheid en kwaliteit van het ambtelijk apparaat. Ambtenaren zijn dan aan de goden (hun bewindspersonen) overgeleverd, waardoor de kwalitatief besten zullen bedanken voor cruciale functies in de ambtelijke top. Koser Kaya en Van Hijum gaan hier totaal aan voorbij.

Volgens Koser Kaya en Van Hijum zou de gelijkstelling niet moeten gelden voor politieke ambtsdragers, de rechterlijke macht, en militairen. Hiermee maken zij zich kwetsbaar voor de beschuldiging graag in andermans, maar niet in eigen vlees te willen snijden. Natuurlijk moet voor deze functies – vanwege de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden – een aparte rechtspositie gelden, maar dat moet evenzeer gelden voor politieambtenaren en de bestuursambtenaren betrokken in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering.

INKRIMPING VAN HET AMBTELIJK APPARAAT
Een ambtelijke organisatie is te allen tijde een middel om overheidstaken te realiseren en nooit een doel op zich. Dat neemt niet weg dat een goed werkende overheidsbureaucratie essentieel is. Het wordt wel 'de rechtsstaat in werking' genoemd. De vraag blijft hoe groot dat ambtelijk apparaat dient te zijn, gegeven haar taakopdracht, en hoe het functioneren van het ambtelijke apparaat

beoordeeld moet worden. De personele omvang van de overheid volgt uit de bepaling van de omvang van overheidstaken. Liberalen gaan ervan uit dat de overheid qua taken, personeel en interventie in de samenleving zo beperkt als mogelijk moet blijven. De zinsnede 'zo beperkt als mogelijk' betekent niet dat van een bestuurlijke anorexia wordt uitgegaan, maar dat individuen in de samenleving datgene wat ze zelf kunnen regelen, zelf moeten doen. De overheid is een *ultima res*.

Desalniettemin is het belangrijk te constateren dat de Nederlandse overheid zowel in de tijd vergeleken als in internationaal opzicht vrij beperkt van omvang is. Zo schommelt het aantal overheidsambtenaren sinds begin jaren '80 rond hetzelfde niveau (zie tabel 1). Het uitblijven van een groei, ondanks de toename van de complexiteit van vraagstukken en de vraag vanuit politiek en samenleving, is mede te danken aan het beleid van kabinetten waarin de liberalen vertegenwoordigd zijn geweest.

Jaar	Aantal ambtenaren	Index (1980 = 100)
1980	429600	100.0
1985	448900	104.5
1995	398900	92.9
2000	405900	94.5
2002	446100	103.8
2008	428100	99.7

Tabel 1: Personeelsomvang openbaar bestuur 1980 – 2008 (rijk, provincies, waterschappen, gemeenten, politie en justitie).

Bron: Frits M. van der Meer en Gerrit S.A. Dijkstra, "The Dutch Civil Service System" in : Frits M. van der Meer (red.) *Civil Service Systems in Western Europe*, Edward Elgar, 2010.

Ook het lange termijn-perspectief wijst uit dat de omvang van het ambtelijk apparaat als percentage van de bevolking sinds 1960 per saldo kleiner is geworden, zoals tabel 2 laat zien.

Jaar	1849	1899	1920	1960	1987	2000	2002	2008
Aantal ambtenaren	19.900	43.500	125.000	263.300	448.700	405.900	446.100	428.100
% van de beroepsbevolking	1,6 %	2,3 %	4,6 %	6,3 %	7,7 %	5,9 %	6,3 %	5,8 %

Tabel 2: De omvang van het ambtelijk apparaat (Rijk, provincie, waterschappen, gemeenten, politie en justitie, exclusief militairen, onderwijs en staatsbedrijven) en als percentage van de beroepsbevolking. Bron: Van der Meer & Dijkstra (2010), Beroepstelling 1960 en CBS Stat line.

Internationaal onderzoek laat eveneens zien dat de Nederlandse publieke sector relatief klein is (zie tabel 3 hieronder).

	Inclusief publieke gezondheidszorg- en onderwijspersoneel	Exclusief publieke gezondheidszorg- en onderwijspersoneel
<i>Groot-Brittannië</i>	9,4 %	4,6 %
<i>VS</i>	7,5 %	3,2 %
<i>Frankrijk</i>	7,9 %	4,1 %
<i>Duitsland</i>	5,4 %	3,8 %
<i>Nederland</i>	5,5 %	2,6 %

Tabel 3.: Overheidspersoneel als percentage op de bevolking (2008)

In de publieke discussie wordt vooral gerekend op de mogelijkheid om te snijden in beleids- en toezichtsambtenaren en in de algemene ondersteuning. Tezamen hebben we het dan over zo'n 90.000 ambtenaren: 30.000 *beleidsambtenaren* en ongeveer 60.000 *toezichtsambtenaren* (denk aan Voedsel en Waren Autoriteit, Inspecties voor de gezondheidszorg en het onderwijs) en algemene ondersteuning. Gegeven een normaal percentage overhead zouden hier zo'n 5000 personen afkunnen. Dit betekent een besparing van 250 miljoen euro. Wil men drastisch ingrijpen dan zal men uitvoerende taken moeten afstoten bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en waterbeheer.

Daarnaast bepleiten verschillende verkiezingsprogramma's het opheffen van waterschappen en zbo's. Zulke maatregelen zullen voor het begrotingstekort weinig zoden aan de dijk zetten, aangezien deze organisaties respectievelijk uit eigen belastingen en veelal tariefstelling (profijtbeginself) bekostigd worden. Het is illusoir om te denken dat daarmee significante bezuinigingen gerealiseerd kunnen worden, omdat de roep vanuit de samenleving dat de overheid op onder andere het gebied van openbare orde, veiligheid en waterzorg moet reguleren, optreden en verantwoordelijkheid nemen, groter is dan ooit.

Uit bovenstaande komt naar voren dat de huidige omvang van het Nederlands ambtelijk apparaat geenszins buitensporig is, noch in vergelijking met andere tijdsperiodes, noch in vergelijking met andere landen. Dit betekent overigens niet dat besparingen op het ambtelijk

apparaat niet mogelijk zijn. Er kan zeker op de overhead bespaard worden, maar miljarden zal dat niet opleveren. Voor besparingen van die omvang zijn slimmere oplossingen nodig, óf een drastische herziening van de opdrachten en verwachtingen van maatschappij en politiek in de richting van het overheidsapparaat.

ORGANISATIE VAN DE RIJKSDIENST (DEPARTEMENTALE HERINDELING)

Naast het bezuinigen door middel van het doen krimpen van het ambtelijk apparaat, is ook de discussie over het fuseren van departementen een van de thema's die periodiek terugkomt in tijden van verkiezingen en budgettaire krapte. In de verkiezingsprogramma's komen deze voornemens dan ook terug. Twee essentiële vragen blijven onbeantwoord: levert het samenvoegen van departement *an sich* iets op? Gaat de rijksdienst echt beter werken?

Al decennia zijn plannen gemaakt om de samenwerking tussen departementen te verbeteren en de kosten van de rijksoverheid te verminderen. Ook nu wordt een grootschalige herindeling van departementen voorgesteld. De crisis is een mooi drukmiddel. Het kan wel met minder ministeries toe dan de dertien van nu: acht, negen en tien worden genoemd. Er zou dan een klein aantal turboministeries komen, bijvoorbeeld één voor de Leefomgeving en één voor Veiligheid. We zouden dan minder ministeries hebben dan de andere lidstaten van de Europese Unie. Een vergelijking laat zien, dat er slechts drie lidstaten zijn die minder departementen tellen dan Nederland op dit moment: Finland (12), Cyprus (11) en Malta (9). Brengen we ons aantal ministeries terug naar negen, dan kiezen we feitelijk voor een stadstaatmodel à la Malta. Maar de overige Europese lidstaten hoeven de wijsheid niet in pacht te hebben. Met een klein aantal superministeries kan Nederland ook gidsland worden. Maar wordt het ook efficiënter en beter? Allereerst veronderstellen partijen dat het afschaffen van ministeries veel besparingen in menskracht en kosten oplevert. In de praktijk valt dat bitter tegen. Grotere organisaties hebben vaak een grotere overhead om de coördinatie te verbeteren. Bovendien gaat de veronderstelling dat de kwaliteit van de rijksoverheid verbetert mank. Minder departementen betekent niet minder verkokering. Interdepartementale strijd wordt verruild voor ruzies binnen de nieuwe ministeries. Vaak blijkt nu al dat de conflicten bin-

nen ministeries even groot te zijn als tussen departementen.

Er zijn twee factoren te noemen die erop duiden dat de voorstellen in de verkiezingsprogramma's eerder opgevat moeten worden als een geste in de richting van matig geïnformeerde burgers, dan als haalbare hervormingsplannen.

Allereerst dienen in een coalitiesysteem de deelnemende partijen te zijn vertegenwoordigd op ministerieel niveau; staatssecretarissen blijken organisatorisch gezien veelal gemankeerde ministers te zijn. Voor programmaministers en ministers zonder portefeuille geldt dit in mindere mate, maar ook zij gelden in het Haagse niet als waardige ministers. Het is goed mogelijk dat de uitkomst van de komende verkiezingen een vier partijencoalitie noodzakelijk maakt, zodat het verdelen van slechts negen ministersposten geen haalbare kaart zal blijken te zijn.

Voorts staat het vormen van superministeries haaks op de notie dat de rijksdienst juist flexibeler en wendbaarder zou moeten worden om in te springen op veranderende maatschappelijke uitdagingen. Dan moet je werken met kleine eenheden die al naar gelang de aard van het maatschappelijk probleem samenwerken, en juist minder met grote bureaucratische molochten. De voorgestelde herindeling zal aldus een verdere adequate rijksbrede aanpak langs de lijnen van programmaministeries en -directies, belemmeren.

De superministeries als denkrichting zijn geïntroduceerd door de Commissie-Vonhoff (1979-1981), maar ook liberale coalitie-onderhandelaars hebben niet hard geijverd om deze ideeën in werkelijkheid om te zetten. Vanuit liberaal oogpunt springt het bezwaar tegen het samenvoegen van de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie het meest in het oog: het samen onderbrengen van opsporing (politie) en vervolging (justitie) onder één bewindspersoon leidt tot grote bezwaren in termen van de scheiding der machten.

Levert het ook iets op voor wat betreft de vermindering van het aantal ambtenaren? Op een hoog abstractieniveau is het gemakkelijk te roepen dat er 35.000 rijksambtenaren minder moeten komen of dat er van het totale overheidspersoneel 20 of 30% af kan. Efficiëntie-

kortingen zonder taakvermindering, zo is in het verleden gebleken, geven maar beperkte besparingsmogelijkheden. Ook de bezuinigingsmogelijkheden van 2 miljard als berekend door de ambtelijke heroverwegingwerkgroep Bedrijfsvoering zijn eigenlijk op weinig realistische aannames gebaseerd. Hetzelfde geldt voor het natte vingerwerk van de werkgroep Openbaar Bestuur. Er moest 20% besparing uitkomen en dat kwam er vanzelfsprekend uit. Natuurlijk zal de komende coalitie de uitvoerende justitie- en veiligheidsdiensten willen ontzien. Het vervelende is echter dat van het personeel bij het rijk meer dan 80% werkt in de uitvoering: zoals het justitieapparaat, gevangeniswezen, Rijkswaterstaat en de Belastingdienst. In dit licht kunnen we vaststellen dat de suggestie om de programmaministeries voor Jeugd en Gezin en Wonen, Wijken en Integratie te schrappen en de ambtenaren van Ontwikkelingssamenwerking te doen verdwijnen, geen oplossing is: het zou hooguit een paar honderd arbeidsplaatsen opleveren.

BESTUURLIJKE DICHTHEID

De bestuurlijke dichtheid – ook wel bestuurlijke drukte genoemd – vormt een laatst belangrijk en terugkerend thema als het gaat over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur. Het oorspronkelijke model als vastgelegd door Thorbecke kent een hoge mate van helderheid. We kennen territoriaal bestuur (rijk, provincie en gemeente) om het bestuur van gemeenschappen op onderscheidende schaalniveaus vorm te geven. Burgers kunnen een samenhangend pakket van zaken regelen om hun gemeenschappelijk belang vorm te geven. Dankzij dit in essentie liberale model bepalen die burgers zelf wat er moet gebeuren. Daarnaast hebben wij vanaf de Middeleeuwen de waterschappen: een functioneel bestuur onder het motto 'belang, betaling, zeggenschap'. De waterbeheersing wordt zo belangrijk gevonden,

dat een goede technische taakbehartiging zonder een afweging met andere belangen essentieel wordt gevonden. Een helder model, dat echter gehinderd wordt door een groeiende schaal van taken en bevolking. Hulpconstructies als de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) en functionele regio zijn gemaakt, die schaalpro-

sinds 1960
is het ambtelijk
apparaat als
percentage van de
bevolking per saldo
kleiner geworden

blemen kunnen oplossen maar die het bestuur buitengewoon complex en weinig transparant hebben gemaakt. Omdat WGR- en functionele regio's geen directe of deugdelijke democratische verantwoording kennen, rijst hier een voor liberalen groot probleem.

Moet dan het stelsel op de schop? Veel voorstellen voor de herindeling van het Huis van Thorbecke lijken op wilde plannen waarvan de inhoudelijke grondslag niet of onvoldoende aanwezig is. Differentiatie in omvang, taken en bevoegdheden tussen gemeenten en tussen provincies is een begaanbare weg. Er zijn veel taken die alleen goed uitgevoerd kunnen worden als zij op verschillende schaalniveaus de benodigde aandacht ontvangen, zoals weg- en waterbouw, orde en veiligheid, en economisch beleid. Bovendien is modernisering en stroomlijnen ook mogelijk zonder dat het Huis van Thorbecke herbouwd hoeft te worden. De afgelopen jaren zijn de verhoudingen tussen het rijk en de provincies en het rijk en de gemeenten echter al ingrijpend veranderd. De introductie van de bestuursakkoorden zijn daar een goed voorbeeld van.

CONCLUSIE

In deze bijdrage pleiten wij op grond van de liberale beginselen voor een betrouwbare overheid die voldoet aan de eisen van rechtsstatelijkheid. Vanuit liberaal perspectief moeten we voortdurend alert zijn om bestuurlijke obesitas te bestrijden, maar tegelijkertijd ervoor waken dat onze overheid een bestuurlijke anorexia-patiënt wordt. Voor een liberaal zou een optimaal openbaar bestuur moeten voorzien in de noodzakelijke maar spaarzame publieke dienstverlening, en zo ingericht zijn dat machtsconcentraties vermeden worden, en het initiatief van het individu gestimuleerd wordt. Bovendien moet de omvang van de overheid zo klein mogelijk zijn, maar groot genoeg om de taken die burgers haar toedelen, effectief waar te maken.

Uiteraard begrijpen wij wel waarom veel politieke partijen zich richten op het openbaar bestuur. Er moeten forse bezuinigingen worden doorgevoerd. Het is politiek gezien beter om te snijden in het overheidsapparaat dan in de taken die moeten worden uitgevoerd (zorg, onder-

wijs). Maar wanneer er toch bezuinigingen moeten worden doorgevoerd pleiten wij voor het zoeken naar slimme oplossingen die de burger zo min mogelijk pijn doen en die het functioneren van het openbaar bestuur niet schaden.

Als uitgeleide geven we twee voorbeelden van mogelijke slimme oplossingen. De overheid als geheel koopt jaarlijks voor 120 miljard euro goederen en diensten in van marktpartijen. De Nederlandse Vereniging voor Inkoopmanagement (NEVI) heeft voorstellen gedaan die volgens haar zouden kunnen leiden tot een besparing van 10 miljard euro per jaar. Door verschillende hoogleraren zijn de voorstellen nader uitgewerkt en onderbouwd. De NEVI heeft daarbij ook gekeken naar de praktijk in andere landen. Slimmer en meer gezamenlijk inkopen kan gemakkelijk een besparing van 8% opleveren.

Ook op vele andere terreinen moet het mogelijk zijn om met slimme oplossingen te komen die ook inhoudelijk tot verbetering kunnen leiden. Ontvlechting van hybride (publiek-private) organisaties zoals woningcorporaties, die gezamenlijk beschikken over een vermogen van naar schatting 300 miljard euro, dat grotendeels gefinancierd is door het rijk en lokale overheden, is een andere manier om het begrotingstekort terug te dringen zonder dat dit het functioneren van het openbaar bestuur schaadt.

Zodoende pleiten wij voor bestuurlijk pragmatisme, en juist tegen bestuurlijk avonturisme. Dat avonturisme vinden we in veel van de voorstellen die op dit moment geopperd zijn terug. Wij waarschuwen voor het onkritisch omarmen van management professionalisme voor de publieke sector, omdat dit feitelijk inhoudt dat ambtenaren zich emanciperen van hun politiek leiders, waardoor er geen discipline vanuit de politiek meer kan optreden. Hierdoor kalft het democratisch gehalte van het overheidsoptreden af en is het functioneren van de rechtsstaat in gevaar. Anderzijds moet ook voorkomen worden dat ambtenaren wat betreft hun baan overgeleverd zijn aan de grillen of partijpolitieke agenda van hun minister.

Een op liberale leest geschoeide moderne overheid moet dus niet het product zijn van een onkritisch over-

liberalen streven
naar een
terughoudende overheid
en zo veel
mogelijk individuele
vrijheid

planten van management professionalisme uit de private sector naar het publieke domein, maar moet het constante streven naar kostenreductie en efficiëntie weten te paren met de waarden van rechtsstatelijkheid, die het functioneren van een goed liberaal openbaar bestuur waarborgen.

Dr. F.M. van der Meer is universitair hoofddocent vergelijkende

Bestuurskunde en publieke sector hervormingen te Leiden. Drs. C.F. van den Berg is als universiteit docent verbonden aan het Departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Daarnaast is hij werkzaam als adviseur bij Berenschot en lid van de redactie van Liberaal Reveil. Mr.drs. G.S.A. Dijkstra is als universitair docent verbonden aan het Departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Hij publiceert over vraagstukken op het raakvlak van recht en bestuurskunde.

HET NEDERLANDSE DECORATIESTELSEL



HANS VAN DEN BRANDHOF

Ieder jaar op 29 april is het weer zover, de zogenaamde ‘Lintjesregen’ verrast honderden mensen die zich – veelal belangeloos – hebben ingezet voor de maatschappij met een koninklijke onderscheiding. In 2010 werden ter gelegenheid van Koninginnedag maar liefst 3746 lintjes uitgereikt. Daarnaast zijn er ieder jaar weer mensen die automatisch een lintje ontvangen, bijvoorbeeld na een sportevenement of aan het einde van een politieke carrière. De auteur gaat in het hiernavolgende artikel in op het Nederlandse decoratiestelsel en bespreekt daarbij de belangrijkste categorieën onderscheidingen, alsmede de criteria voor toekenning en enkele *fragwürdige* onderscheidingen.

INLEIDING

Ieder land kent een decoratiestelsel, dat wil zeggen een stelsel van onderscheidingen, die door of vanwege het staatshoofd worden verleend aan burgers die zich verdienstelijk hebben gemaakt ten behoeve van de gemeenschap. De onderscheidingen worden beschouwd als een publieke erkenning van verdienstelijk gedrag. Hoewel van een rechtstreekse relatie met het liberalisme niet kan worden gesproken, kunnen we toch vaststellen dat zij goed passen in een liberale traditie, waarin de nadruk wordt gelegd op particulier initiatief en vrijheid, elementen waardoor bijzondere prestaties niet zelden worden bevorderd en inspanningen om zich in te zetten ten behoeve van het algemeen belang aangemoedigd worden. Dit is ook het geval wanneer het algemeen belang zich minder duidelijk manifesteert, bijvoorbeeld wanneer iemand belangeloos een functie vervult in een toneel-, muziek-, sport-, postzegel- of andere vereniging. Terzijde kan er op gewezen worden dat, zoals Couwenberg heeft

uiteengezet, het algemeen belang een historisch-normatieve categorie is, waarin een complex van gemeenschappelijk geworden waarden en belangen tot uitdrukking komt.¹ De overheid heeft de verplichting haar bevoegdheden ten dienste van het algemeen belang uit te oefenen. Uit dien hoofde ligt het op de weg van de overheid om waardering te uiten voor burgers, die zich in bijzondere mate hiervoor hebben ingezet.

Zowel in Nederland als in het buitenland worden onderscheidingen gezien als een zuiver immateriële waardering, want een bepaald geldbedrag wordt er niet bij beschikbaar gesteld. Een opmerkelijke uitzondering hierop heeft vroeger in de DDR bestaan. Hier kende men de Karl Marx orde, die zowel aan onderdanen als aan vreemdelingen kon worden verstrekt en waarbij een bedrag van 20.000 DDR-Mark werd uitgekeerd.

Hieronder zal nader worden ingegaan op het stelsel van onderscheidingen in Nederland. Daarbij zal aandacht worden besteed aan enkele bijzondere gevallen, waarin onderscheidingen werden verleend, die tot kritiek aanleiding hebben gegeven of althans kunnen geven. Tevens zal worden ingegaan op de zogenaamde zuivering van ridderorden, die na de Tweede Wereldoorlog heeft plaats gevonden.

DE NEDERLANDSE ONDERSCHIEDINGEN

In Nederland kent men in beginsel drie categorieën onderscheidingen; de eerste is de Militaire Willemsorde, vroeger een gebruikelijke onderscheiding voor officieren zowel in oorlogs- als in vreedstijd, later een onderscheiding die bij uitzondering wordt verleend voor ‘dapperheid in de strijd’. Daarnaast bestaan de Orde van de Nederlandse Leeuw, die drie graden kent en die wordt verleend voor verdiensten op het gebied van sport, wetenschap en cultuur en tot slot de Orde van Oranje

Nassau, die tegenwoordig zes graden kent. De Orde van de Nederlandse Leeuw is bij wet van 29 september 1815, de Orde van Oranje Nassau bij wet van 4 april 1892 ingesteld. De wetten zijn verscheidene malen gewijzigd, het laatst in 1994, toen het decoratiestelsel een belangrijke herziening onderging. De Orde van Oranje Nassau kent een zogenaamde 'militaire afdeling' inhoudend dat voor militairen, die hiermee worden onderscheiden, tussen de kruisarmen van het ordeteken twee zwaarden in plaats van een gevlochten krans zijn aangebracht. Jaarlijks wordt aan ongeveer 4000 personen een ridderorde verleend. Naast deze onderscheidingen zijn in de loop der tijden, met name tijdens en na de Tweede Wereldoorlog, nog andere onderscheidingen in het leven geroepen, zoals het Kruis van Verdienste, het Vliegerkruis, het Oorlogsherinneringskruis (sinds 1967 niet meer toegekend), het Verzetskruis, het Mobilisatie Oorlogskruis en het Nieuw Guinea Herinneringskruis. Tijdens de Koreaanse oorlog in 1951 is het Kruis voor Recht en Vrijheid ingesteld. Verder kent men nog de Huisorde van Oranje, die de regerende vorst of vorstin kan verlenen aan personen die zich voor het staatshoofd of het Koninklijk Huis in het algemeen verdienstelijk hebben gemaakt. Aan buitenlanders die het staatshoofd of het Koninklijk Huis bijzondere diensten hebben bewezen, kan een Kroonorde worden verleend.² De onderscheidingen, die niet behoren tot de drie belangrijkste categorieën onderscheidingen, blijven hier verder buiten beschouwing.

De voordracht voor een 'reguliere' koninklijke onderscheiding kan in beginsel door iedereen worden gedaan. In de praktijk is het meestal de werkgever – vaak een overheidsdienst – die een werknemer voor een onderscheiding voordraagt. Bij de krijgsmacht worden officieren bij hun afscheid niet zelden voor een onderscheiding voorgedragen. Verder wordt aan ministers, staatssecretarissen, leden van de Tweede Kamer alsmede bestuurders van provincies en gemeenten bij hun vertrek als regel een ridderorde toegekend.

Over een voordracht wordt geoordeeld door 'het Kapittel voor de Civiele Orden', een college bestaande uit vijf leden, die voor maximaal acht jaar benoemd worden door de minister van Binnenlandse Zaken. Dit kapittel

tel wijst er altijd met nadruk op dat iedere voordracht voor een koninklijke onderscheiding zorgvuldig wordt beoordeeld. Bij een voordracht hoeven geen bewijsstukken te worden gevoegd, maar de hierin vermelde gegevens moeten wel verifieerbaar zijn.

Bij iedere ridderorde behoren bepaalde versierselen die de gedecoreerde volgens ongeschreven regels bij een aantal gelegenheden mag dragen. Indien iemand, aan wie geen graad is toegekend, zich toch met zulke versierselen tooit, begaat hij een overtreding. Volgens art. 435 Wetboek van Strafrecht (Sr.) wordt degene die, zonder daartoe gerechtigd te zijn, een Nederlands ordeteken draagt gestraft met een geldboete van de tweede categorie (maximaal € 3350). Verder is het aanvaarden van een buitenlandse onderscheiding alleen toegestaan, wanneer het staatshoofd daartoe verlof verleent. Wanneer dit verlof niet wordt gevraagd, kan de gedecoreerde eveneens met een geldboete van maximaal € 3350 worden gestraft.

HET AANNEMEN VAN BUITENLANDSE ONDERSCHIEDINGEN

Vóór 1983 bepaalde art. 76 Grondwet dat vreemde orden, waaraan geen verplichtingen verbonden zijn, door de koning en, met zijn toestemming, de prinsen van het Koninklijk Huis, mochten worden aangenomen, terwijl andere Nederlanders of vreemdelingen, die in Nederlandse staatsdienst zijn, zulke ordeteken alleen met bijzonder verlof van de koning mochten aannemen. Deze bepaling is voor het eerst in de *Proeve van een nieuwe Grondwet* van 1966 geschrapt. In de toelichting werd daarbij vermeld dat de bepaling van geringe betekenis was en dat in

de praktijk het koninklijk verlof altijd wordt verleend. Daaraan werd toegevoegd: 'In gevallen, waarin verlening van een vreemde rang of titel een ongewenst effect zou hebben, bijvoorbeeld in geval van vroegere strafrechtelijke veroordeling, pleegt door middel van overleg met de betrokken buitenlandse mogendheid de toekenning van de onderscheiding te worden voorkomen. Een grondwettelijke basis voor deze praktijk is uiteraard niet nodig.'

Naderhand is de bepaling in de Grondwet van 1983 niet meer opgenomen. De hiermee verband houdende bepaling in art. 435 Sr. is echter gehandhaafd. Dit betekent

onderscheidingen worden beschouwd als een publieke erkenning van verdienstelijk gedrag

dat het rechtsbelang (of rechtsgoed) waarvan de schending in art. 435 Sr. strafbaar is gesteld, uit de Grondwet is verdwenen. Uit een oogpunt van wetgevingstechniek is dit opmerkelijk, omdat de norm, die het rechtsgoed behelst, thans in de Grondwet ontbreekt. Aangenomen moet worden dat deze norm nu is vervat in de bepaling van art. 435 Sr. In de commentaren op art. 435 Sr. is op deze wijziging niet gewezen. Wij lezen hierin dat slechts het aannemen van een vreemd ordeteken, vreemde titel, rang of waardigheid zonder het vereiste verlof en niet het dragen ervan strafbaar is. Als reden daarvan is aangegeven dat het aannemen in zekere zin als een ontsnapping aan de macht van het staatshoofd kan worden aangemerkt, terwijl dit met het dragen van een vreemd ordeteken niet het geval is.

CRITERIA VOOR HET VERLENEN VAN EEN KONINKLIJKE ONDERSCHIEDING

Met betrekking tot de vraag wat moet worden verstaan onder 'verdienste' waarvoor een koninklijke onderscheiding kan worden verleend, kan worden gewezen op de richtlijnen, waarin gemeenten een indicatie geven wat daarmee wordt bedoeld. Deze houden in:

- dat iemand zich geruime tijd voor de samenleving heeft ingespannen of anderen daartoe heeft gestimuleerd;
- dat iemand een of meer opvallende prestaties heeft geleverd of werkzaamheden heeft verricht die voor de samenleving een bijzondere waarde hebben.

Formeel gelden er bepaalde criteria, vastgelegd in het Reglement op de Orde van de Nederlandse Leeuw en de Orde van Oranje Nassau (het Ordereglement, S. 1995, 264) om voor de verlening van een onderscheiding in aanmerking te komen.³ Maatschappelijke inzet en betrokkenheid naast de werkkring zijn van groot belang bij de beoordeling van een aanvraag voor de toekenning van een onderscheiding. Verder is het een ongeschreven regel dat de betrokkene niet in ernstige mate laakbaar gedrag heeft getoond en zich in het bijzonder niet aan strafbare feiten, met name gewelds- of zedendelicten heeft schuldig gemaakt. Personen met een strafregister met veroordelingen voor strafbare feiten, die niet zijn verjaard, kunnen per definitie niet voor een onderscheiding in aanmerking komen. Ook mensen die weliswaar geen strafbare feiten hebben gepleegd, maar die een ongunstige reputatie heb-

ben, bijvoorbeeld omdat zij anderen bewust hebben benadeeld door toezeggingen niet na te komen, worden van de toekenning van een onderscheiding vrijwel altijd uitgesloten.⁴

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog werd er bij het beoordelen van voordrachten voor koninklijke onderscheidingen altijd op gelet of de decorandus een dubieus oorlogsverleden had. Bij het geringste vermoeden dat iemand zich tijdens de bezetting niet altijd juist had gedragen, werd hem of haar wegens laakbaar gedrag een onderscheiding onthouden. Met het voortschrijden der jaren is het aantal personen, wier gedrag tijdens de Tweede Wereldoorlog niet altijd onberispelijk was geweest, steeds meer afgenomen, zodat de betekenis van deze factor steeds minder een rol is gaan spelen.

In de praktijk wordt een aanvraag voor een onderscheiding wel eens 'opgepoetst' door bijzondere nadruk te leggen op bepaalde verdiensten, die in werkelijkheid niet zo belangrijk zijn geweest. Hiermee wordt dan beoogd de voorgedragen persoon een hogere onderscheiding te doen toekennen, dan waartoe hij of zij zonder dit 'oppoetsen' in aanmerking zou zijn gekomen.⁵

DE ZUIVERING VAN RIDDERORDEN NA DE TWEDE WERELDOORLOG

Na de Tweede Wereldoorlog bestond een breed gedragen streven om maatregelen te nemen tegen personen die op enigerlei wijze met de bezetter hadden samengewerkt of althans een verkeerde houding hadden aangenomen. Voor degenen die zich schuldig hadden gemaakt aan wreedheden, die in het vooroorlogse strafrecht niet strafbaar waren gesteld, maar die moreel en ethisch als verwerpelijk werden beschouwd, werd het buitengewone strafrecht in het leven geroepen. Daarnaast werd voor personen wier gedrag, getoetst aan algemene normen van vaderlandse plichtsbetrachting, niet door de beugel kon, de tribunaalrechtspleging opgericht en tot slot zag voor personen die zich in een bepaald beroep of een bepaalde functie niet steeds op de juiste manier hadden gedragen, de zuiveringsrechtspleging het licht. Zuivering was een novum in de Nederlandse samenleving. Hiermee werden met name die maatregelen bedoeld, die genomen konden worden tegen personen die niet echt 'fout', maar ook niet als 'goed' konden worden beschouwd en die derhalve niet de belangen van het Nederlandse volk had-

den gediend op een wijze die van hen verwacht had mogen worden.⁶ Als sluitstuk is voor personen aan wie voor de oorlog een koninklijke onderscheiding was toegekend, maar die zich op een onvaderlandslievende manier hadden gedragen, de Wet betreffende de zuivering van de Nederlandse ridderorden van 18 september 1946 (S. G 261) vastgesteld. Deze opende de mogelijkheid dragers van Nederlandse ridderorden of van eretekenen voor krijgsverrichtingen 'te zuiveren van personen die van ontrouw aan de zaak van Ons Koninkrijk of aan Ons hebben doen blijken'. Voor de betrokkenen kon het lidmaatschap van de ridderorden, waarin zij waren benoemd, worden beëindigd en hun kon het recht tot het dragen van de daarbij behorende versierselen of eretekenen worden ontnomen. De maatregel werd genomen door de Kroon op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken of van de minister van Binnenlandse Zaken en de minister(s) die de betrokkene ooit had(den) voorgedragen voor de ridderorde. Indien degene, voor wie het betreffende lidmaatschap was beëindigd, toch nog de waardigheid van ordelid in het maatschappelijk leven zou voeren en met name de ordetekens ten onrechte zou dragen, zou een straf opgelegd kunnen worden van vrijheidsbeneming gedurende ten hoogste zes maanden of van een geldboete van ten hoogste f 600 (tot 1984 kon dit maximum aanvankelijk ingevolge art. 23bis, later art. 24 Sr., verhoogd worden eerst tot f 10.000 en later tot f 20.000). De handeling werd, anders dan het dragen van versierselen behorend bij een onderscheiding die niet was verleend, beschouwd als een misdrijf.

Bij de schriftelijke behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer zijn enkele wijzigingen voorgesteld. Onder meer werd de gedachte geopperd de zuivering van ridderorden te beperken tot die gevallen, waarin een uitspraak in het kader van de buitengewone strafrechtspleging, de tribunaalrechtspleging of de zuivering was gedaan. Hiertegen werd echter het bezwaar aangevoerd dat ont-neming van de ridderorde geboden kon zijn ook in gevallen, waarin vervolging van de gedecoreerde bijvoorbeeld wegens diens leeftijd achterwege was gebleven. Het wetsontwerp is in de Tweede Kamer ongewijzigd zonder hoofd-elijke stemming goedgekeurd en in de Eerste Kamer met achtendertig tegen vier stemmen aanvaard.

Voor de zuivering van de ridderorden zijn twee adviescommissies ingesteld: één voor de zuivering van de

Orde van Oranje Nassau en de Orde van de Nederlandse Leeuw en één voor de zuivering van de Militaire Willemsorde. Voordat zij met de uitvoering van hun taak waren begonnen, op 14 december 1946, is reeds in een enkel geval vastgesteld dat een gedecoreerde zijn ridderorde diende af te staan. Het betrof hier een ambtenaar van politie aan wie op grond van het Zuiveringsbesluit 1945 ontslag was verleend en die zich een koninklijke onderscheiding niet waardig had getoond. Hierna vonden de zuiveringen van ridderorden pas in 1948 plaats, toen de twee genoemde commissies met de uitvoering van hun taak waren begonnen. Volgens Loe de Jong waren zij afhankelijk van de uitspraken van de bijzondere rechtspleging en de verschillende zuiveringsinstanties.⁷ Zoals we hierboven zagen, is dit niet juist: zuivering van ridderorden was ook mogelijk in gevallen, waarin over iemand geen uitspraak in het kader van de bijzondere rechtspleging of de zuivering was gedaan.

De adviescommissies hebben voor wat betreft de civiele orden voor 93 personen en voor wat betreft de Militaire Willemsorde voor vier oud-militairen voorgesteld hun de koninklijke onderscheiding te ontnemen. Alle voorstellen zijn door de Kroon aanvaard.⁸ Tot degenen aan wie een civiele orde werd ontnomen, behoorde de oud minister-president Dirk Jan de Geer, die in 1940 was afgetreden en die vervolgens op eigen initiatief uit Engeland via Duitsland naar Nederland was teruggekeerd.

KONINKLIJKE ONDERSCHIEDINGEN DIE TOT VRAGEN AANLEIDING GEVEN OF HEBBEN GEGEVEN

In de praktijk heeft het decoratiestelsel in de laatste 110 jaar een aantal malen de aandacht getrokken, omdat zich gevallen voordeden, waarin koninklijke onderscheidingen werden verleend, die naderhand aanleiding gaven tot kritiek. Hierop zal hieronder nader worden ingegaan.

De lintjesaffaire van Kuypers

In 1903 werd tijdens het kabinet-Kuypers een joodse zakenman uit Amsterdam, Rudolph Lehmann, benoemd tot officier in de Orde van Oranje Nassau. Deze had de repatriëring bekostigd van zeventien Nederlanders, die tijdens de Boerenoorlog in Zuid-Afrika gevangen waren genomen en die op St. Helena waren geïnterneerd. Toen zij naderhand door de Engelsen werden vrijgelaten, bleek

de Nederlandse regering niet bereid hun overtocht naar Nederland te bekostigen; Lehmann heeft zich daarop bereid verklaard, na hierover met Abraham Kuiper persoonlijk overleg te hebben gepleegd, de nodige fondsen hiervoor beschikbaar te willen stellen. Bovendien bleek hij korte tijd later bereid, nadat Kuiper hem hierover had benaderd, een bedrag van f 1600 beschikbaar te willen stellen voor de restauratie van een kerk in Colombo op Ceylon. Door bemiddeling van een wat dubieuze jongedame, Mathilde Westmeyer, is hem daarop een koninklijke onderscheiding verleend. Aan Mathilde Westmeyer heeft hij vervolgens gedurende twee jaar een maandelijkse toelage van f 25 betaald. Vervolgens heeft hij in 1904 in de partijkas van de ARP f 11.000 gestort. Toen dit werd ontdekt, ontstond een politieke rel, waarbij met name de vraag centraal stond hoe politiek bedreven behoorde te worden. Onderwerp van discussie was daarbij of het toelaatbaar was dat het verlenen van een koninklijke onderscheiding aanleiding mocht zijn voor het doen van giften aan een politieke partij.⁹ Door deze affaire kwam Kuiper in een ongunstig daglicht te staan en hoewel hij naderhand toegaf 'in genoegzame voorzichtigheid' te kort te zijn geschoten, kon van een hernieuwd optreden van hem als premier geen sprake meer zijn.¹⁰ Enkele jaren later heeft Pieter Jelles Troelstra nog voorgesteld een parlementaire enquête naar het gebeurde in te stellen, maar in de Tweede Kamer bleek geen meerderheid te kunnen worden gevonden om dit te steunen.

Twee na de Tweede Wereldoorlog verleende onderscheidingen, die tot vragen aanleiding geven

Na de Tweede Wereldoorlog hebben zich incidenteel enkele gevallen voorgedaan, waarin bleek dat iemand aan wie een ridderorde was verleend, zich in een eerder stadium aan laakbaar gedrag, met name een strafbaar feit, had schuldig gemaakt. Het bekendste voorbeeld is dat van Jan des Bouvrie, een bekende zakenman, die in 2009 werd benoemd tot ridder in de Orde van de Nederlandse Leeuw en van wie later werd vastgesteld dat hij zich aan belastingfraude had schuldig gemaakt.¹¹ Hij had op verzoek van de zakenman Evert Kroon aan het eind van 2005 of in het begin van 2006 een ontwerp gemaakt voor

de verbouwing van diens huis en de kosten aan een vennootschap van Kroon in rekening gebracht, zodat de BTW kon worden teruggevorderd. Naderhand was de factuur vervangen door een andere factuur, waarop een aangepaste omschrijving van de werkzaamheden was gegeven. Kroon werd beschuldigd van het ontduiken van belasting en Des Bouvrie werd als zijn medeplichtige beschouwd.¹² Het onderzoek in deze aangelegenheid is tot op heden niet afgerond, maar bij menigeen heeft de mening post gevat dat iemand die betrokken is bij zulke dubieuze praktijken, niet voor een koninklijke onderscheiding in aanmerking hoorde te komen.

Een opmerkelijk geval van een verlening van een koninklijke onderscheiding heeft zich in 2003 voorgedaan. Een inwoner van Amstelveen, die leraar was aan een Amsterdamse scholengemeenschap, werd toen benoemd tot ridder in de Orde van Oranje Nassau. De voordracht voor de benoeming werd gedaan door het ministerie van Binnenlandse Zaken (het betreft de vierde van de in de *Staatscourant* van 29 april 2003 genoemde gedecoreerden, die op voordracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken tot ridder in de Orde van Oranje Nassau werden benoemd). De oud-directeur van een groot reclamebureau, die sinds lang goede connecties had met het ministerie van Binnenlandse Zaken, in het bijzonder de directie politie, zou hier welwillend hebben bemiddeld. Naderhand bleek dat bij het ministerie van Binnenlandse Zaken niemand kon worden gevonden, die de gedecoreerde kende. De betrokkene zelf

het decoratiestelsel
past goed in de
liberale traditie,
waarin het belang van
particulier initiatief
wordt benadrukt

verklaarde nooit enige activiteit voor dit ministerie te hebben ontplooid. De voordracht had waarschijnlijk het beste door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kunnen worden gedaan, maar de verdiensten van de betrokkene werden daar vermoedelijk zo gering geacht dat men hem niet in aanmerking wilde laten komen voor een koninklijke onderscheiding. Het voorstel om de betrokkene voor te dragen was afkomstig van een familielid, dat wist dat hij een koninklijke onderscheiding zeer op prijs stelde. Aan de gedecoreerde is naderhand in *Metro* van december 2009 aandacht besteed naar aanleiding van het afscheid, dat hij toen nam van de school waar hij had les gegeven. Hierin werd er op gewezen dat hij was

opgevallen omdat hij de leerlingen bij het aangaan van de school altijd zo hartelijk begroette. Opmerkelijk genoeg werd in *Metro* niet vermeld dat de betrokkene gedecoreerd was. Alle omstandigheden in aanmerking genomen moet worden vastgesteld dat hier geen sprake meer is geweest van een 'opgepoetste' voordracht, maar van een voordracht waarin waarschijnlijk onvolledige gegevens zijn vermeld in die zin dat relevante weinig vleierende informatie is verzwegen, terwijl de verstrekte gegevens tegelijk een vertekend beeld zullen hebben gegeven. Indien een reëel beeld zou zijn geschetst, zou dit vermoedelijk slechts tot de conclusie hebben geleid dat er te weinig grond was de betrokkene te decoreren. In dit geval mag aangenomen worden dat hier waarschijnlijk ten onrechte een koninklijke onderscheiding is verleend.

SLOTBESCHOUWING

De praktijk leert dat gedecoreerden in hun omgeving als regel een gunstige reputatie genieten; de bekendmaking van een onderscheiding geeft zelden of nooit aanleiding tot klachten – het nieuws van de decoratie leidt integendeel meestal tot verheugde reacties. De wijze waarop een selectie van gedecoreerden in dagbladen wordt gepresenteerd stelt buiten twiifel dat de betrokkenen met hun verdienstelijk werk zich prijzenswaardig hebben getoond. Burgemeesters beschouwen het ook als een voorrecht ingezetenen van hun gemeente te mogen decoreren, mede omdat hierdoor duidelijk wordt dat de betrokkenen zich belangeloos voor een bepaald doel hebben ingezet en er vaak aan hebben bijgedragen dat het algemeen belang wordt gediend. Wanneer een ander – bijvoorbeeld de werkgever – de plechtigheid waarop een onderscheiding wordt verleend, wil leiden, kunnen hierover soms discussies ontstaan, waarvan de uitkomst onzeker is. Vastgesteld kan worden dat koninklijke onderscheidingen, gezien het ontbreken van klachten, als regel terecht worden toegerekend. Niettemin wordt een enkele maal wel eens een fout gemaakt met als gevolg dat een onderscheiding dan ten onrechte wordt verleend. In dit verband verdient het aanbeveling in de wet te bepalen dat een voordracht voor een onderscheiding vergezeld moet gaan van bewijsstukken. Het is onvoldoende om ervan uit te gaan dat de gegevens in een voordracht verifieerbaar moeten zijn, omdat verificatie in de praktijk vaak achterwege blijft.

De wet van 18 september 1946 inzake de zuivering

van ridderorden kan verder als symptoom worden beschouwd van de overtuiging die bij velen leeft dat laakbaar gedrag een hindernis kan zijn om iemand te decoreren. Het is echter moeilijk een grens te trekken welk gedrag als zodanig moet worden aangemerkt. Wanneer iemand in een ver verleden zich incidenteel aan laakbaar gedrag heeft schuldig gemaakt, dat door sommigen in zijn omgeving voortdurend sterk wordt overdreven, kan, wanneer de betrokkene anderzijds aanwijsbare verdiensten heeft gehad en hij een onderscheiding op prijs stelt, het onthouden daarvan als een sanctie worden ervaren. Wanneer iemand zich in het recente verleden (zeer) afkeurenswaardig heeft gedragen, kan van het verlenen van een koninklijke onderscheiding geen sprake zijn. Het voorbeeld van Des Bouvrie leert echter dat het in zo'n geval toch mogelijk is alle controles te passeren zonder dat het verwerpelijke van het gedrag wordt opgemerkt, zodat een onderscheiding uiteindelijk ondanks alles wordt verleend.

Mr. J.C.E. van den Brandhof heeft zich vele jaren bezig gehouden met internationale samenwerking op het gebied van defensieonderzoek. Daarnaast heeft hij aan verschillende wetenschappelijke publicaties meegewerkt.

NOTEN:

- 1 S.W. Couwenberg, *Gezag en Vrijheid*, Zwolle, 1991, pp. 159-160.
- 2 Nick Steenkamp, *Doe wel en zie niet om*, Den Haag, 2000, p. 184.
- 3 Ibidem, p. 199.
- 4 Bert van Nieuwenhuizen, *Het heeft Hare Majesteit behaagd*, Soesterberg, 2004, p. 49.
- 5 Ibidem, pp. 46-47.
- 6 N.K.C.A. in 't Veld, *De ereraden voor de kunst en de zuivering van de kunstenaars*, Den Haag, 1981, p. 11.
- 7 L. de Jong, *Het koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*, deel 12, Den Haag, 1981, p. 452.
- 8 Ibidem, p. 453.
- 9 Jan de Bruijn, *Het boetekleed ontsiert de man niet*, Amsterdam, 2005, pp. 40-42.
- 10 P.J. Oud en J. Bosmans, *Honderd jaren*, Assen, 1971, p. 201.
- 11 *NRC Handelsblad*, 10 maart 2010.
- 12 'Des Bouvrie ont kent fraude', *Financieel Dagblad*, 12 maart 2010.

VOORBIJ DE SCHONE LEI: HEEFT EEN DARWINISTISCHE VISIE OP DE MENS POLITIEKE IMPLICATIES?



BRAM BUUNK

Toen Charles Darwin 151 jaar geleden zijn beroemde werk *The origin of species* publiceerde had dit verstrekkende gevolgen voor de toen nog alom aangehangen scheppingstheorie. De mens werd door Darwin niet langer als de kroon op het werk van God beschouwd, doch als onderdeel van de natuur, temidden van andere onderdelen. Ook de mens stamde, aldus Darwin, uiteindelijk af van primitieve levensvormen en had bovendien veel gelijkenissen met verschillende diersoorten. Bram Buunk onderzoekt in onderstaande bijdrage de gevolgen van Darwins inzichten voor onze visie op de mens. Buunk sluit af met enkele politieke implicaties van deze inzichten.

Vorig jaar werd gevierd dat Charles Darwin 200 jaar geleden geboren werd, en dat het 150 jaar geleden was dat zijn baanbrekende werk *The origin of species* verscheen. In zijn column in *Liberaal Reveil* wees redactielid Reinout Woittiez erop dat Darwin de mens geplaatst heeft als een onderdeel van de natuur. Inderdaad, sinds Darwin is de mens niet langer de kroon op de schepping, maar eenvoudigweg een diersoort die uiteindelijk afstamt van primitieve levensvormen, en die allerlei kenmerken deelt met andere soorten. In zijn boek *De afstamming van de mens en selectie in relatie tot sekse* (1871) benadrukte Charles Darwin de overeenkomsten tussen mensen en andere dieren niet alleen wat betreft bijvoorbeeld hun lichaamsbouw en fysiologie, maar ook wat betreft bijvoorbeeld instincten (zoals honger, dorst, seksuele liefde en genegenheid), en emoties en ervaringen (zoals opwinding, verbazing, vrees, nieuwsgierigheid en aandacht). Inmiddels weten we dat

de mens tal van genen deelt met primitieve organismen. Zo wordt de honger bij mensen door hetzelfde gen aangestuurd als bij wormen. Met DNA onderzoek kunnen we de verwantschap tussen soorten vaststellen, en op basis van het aantal mutaties kunnen we nagaan hoe lang geleden het geweest moet zijn dat soorten uit elkaar gingen. Zo weten we dat mens en chimpansee afstammen van een gemeenschappelijke voorouder die ongeveer zes miljoen jaar geleden leefde. Ten gevolge van de opkomst van bosland en savannes verschenen toentertijd de eerste mensachtigen die geleidelijk evolueerden tot meerdere soorten. Zo'n twee tot vier miljoen jaar geleden leefden er zeker tien soorten mensachtigen. Eén daarvan was zo succesvol dat hij de voorouder werd van de menselijke soort waar wij allen toe behoren.

WEERSTANDEN TEGEN HET DARWINISME

In dit artikel wil ik in gaan op enkele implicaties van Darwins inzichten voor de aard van de mens. Het zijn juist deze implicaties die sinds het verschijnen van Darwins baanbrekende werken tot heftige debatten en controverses leidden. Oorspronkelijk waren het vooral religieuze bezwaren tegen het idee dat de mens, en vooral de menselijke ziel, het product zou zijn van evolutie. Dergelijke bezwaren zijn nog lang niet verdwenen. Integendeel. Nog vorig jaar beweerde de voorman van de Nederlandse katholieken, aartsbisschop van Utrecht Wim Eijk dat het onmogelijk was dat de mens afstamde van primitieve levensvormen. Onze huidige demissionair minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen André Rouvoet verkondigde een aantal jaren geleden dat '...God dieren en mensen apart heeft geschapen. Ik vind het scheppingsverhaal uit de bijbel veel aannemelijker dan de

theorie dat we met z'n allen uit de oersoep zijn gesprongen. Dat leven uit zichzelf steeds complexere vormen aanneemt, is in strijd met alle wetenschap.' Dergelijke religieuze bezwaren keren zich primair tegen het idee dat de mens afstamt van andere diersoorten, en hierbij staan religieuzen tegenover liberaal denkenden. Er is echter ook een heel ander soort weerstand tegen de evolutietheorie, en daarbij zien we juist linkse, en de laatste jaren feministische, intellectuelen staan tegenover een brede verzameling van conservatieve, liberale en seculiere denkers. Dit type weerstand kwam reeds op aan het eind van de 19^e en het begin van de 20^e eeuw, en betrof de implicaties van het darwinisme voor de visie op mens en maatschappij.

Op de slippen van Darwins theorie ontstonden namelijk rond de eeuwwisseling twee populaire benaderingen, die van het sociaal darwinisme en de eugenetica. Voor Herbert Spencer, de geestelijk vader van het sociaal darwinisme en de bedenker van de term *survival of the fittest*, stond het grootste geluk voor allen voorop. Vooruitgang kon alleen bereikt worden door competitie, waarbij de rol van de overheid slechts de bescherming van de individuele rechten betrof, maar zich niet uitstrekke tot de hulp en bijstand aan de armen en zwakken. Alleen de sterksten dienden te overleven. Dergelijke ideeën lijken aardig overeen te komen met de karikatuur die linkse denkers vaak geven van het neoliberalisme. Het zal dan ook geen verbazing wekken dat Spencers ideeën op grote weerstand stuitten bij progressieve en socialistische maatschappij hervormers.

Was het sociaal darwinisme vooral *en vogue* in de tweede helft van de 19^e eeuw, met name ook in de Verenigde Staten, de eugenetica was vooral populair in de eerste helft van de 20^e eeuw. Francis Galton was de bedenker van term eugenetica, en verdedigde een biologische theorie van aangeboren rasverschillen. In zijn visie was het voor de redding van de mensheid nodig dat alleen mensen met goede eigenschappen zou worden toegestaan zich voort te planten. De eugenetica werd aanvankelijk vaak gezien als een progressief idee, dat vooral in de Verenigde Staten op veel wetenschappelijke en maatschappelijk steun kon rekenen (onder meer van de Carnegie Foundation en van wetenschappers van Harvard), mede omdat men het blanke ras als kwetsbaar was gaan zien, dat tegen de oprukkende lagere rassen in

bescherming moest worden genomen (Buskes, 2006). Vooral in de Verenigde Staten en Scandinavië werden veel genetisch 'inferieure' individuen gesteriliseerd. Dat gold uiteraard nog veel sterker voor Nazi-Duitsland, maar daar ging men nog een forse stap verder door vanuit eugenetische overwegingen onder meer rond de 200.000 geestelijk en lichamelijk gehandicapte individuen om te brengen. Door Hitlers eugenetische programma werden na de Tweede Wereldoorlog genetische en biologische benaderingen van menselijk gedrag vaak geassocieerd met het nazisme.

DE 'SCHONE LEI' EN DE MAAKBAARHEID VAN MENS EN MAATSCHAPPIJ

Maar reeds in het begin van de 20^e eeuw keerden de mens en maatschappij wetenschappen zich om politieke redenen sterk af van het darwinisme, en van biologische benaderingen in het algemeen. In de psychologie was die ontwikkeling het duidelijkst zichtbaar in de opkomst van het behaviorisme. Volgens de grondlegger van deze stroming, John Watson, was alle menselijk gedrag aangeleerd en waren mensen oneindig maakbaar, zoals blijkt uit zijn fameuze uitspraak, die enigszins vrij vertaald, als volgt luidde: 'geef me een dozijn gezonde kinderen, en de mogelijkheid de omgeving te specificeren waarin ze groot worden gebracht, en ik garandeer dat ik elk van hen naar believen kan trainen om welke specialist dan ook te worden – dokter, advocaat, arts, zelfs bedelaar en dief'. Het behaviorisme werd de eerste helft van de 20^e eeuw dominant zeker in de Amerikaanse experimentele psychologie. Nog sterker dan de psychologie, maakte de antropologie zich begin vorige eeuw rigoreus los van een biologische invalshoek. Voor Franz Boas, de grondlegger van de culturele antropologie, moest de antropologie bestaan uit de studie van cultuur, met het minimaliseren van biologische factoren. Hij stimuleerde zijn later beroemd geworden student Margaret Mead om onderzoek te doen dat de overheersende invloed van cultuur op het menselijk gedrag zou aantonen. Dat onderzoek is nu uiterst omstreden (zie Buskes, 2006), maar het is tekenend voor het politieke en wetenschappelijke klimaat in een groot deel van de 20^e eeuw dat de conclusies van Mead decennia lang voor zoete koek werden aangenomen, en totaal niet ter discussie werden gesteld. Generaties van studenten is op basis van uiterst dubieus onderzoek geleerd dat ver-

schillen tussen mannen en vrouwen geheel cultureel bepaald zijn, en dat biologische factoren er totaal niet toe doen.

In de naoorlogse sociale wetenschappen lag, mede in reactie op de Holocaust, nog sterker dan voorheen het accent op cultuur en opvoeding als determinanten van het gedrag, en op de mogelijkheden de maatschappij in een meer humane, egalitaire of sociale richting te veranderen. Zowel Amerikaanse vooruitgangsoptimisten ('Yes, we can') als socialisten en communisten waren in de ban van dit maakbaarheidsdenken. Daarin paste geen aandacht voor de biologische determinanten van gedrag, die vaak voor het gemak gelijkgesteld werden met 'aangeboren', onveranderbare eigenschappen. Uiteindelijk gaat dit denken terug op de empiristische 17^e eeuwse filosoof John Locke door wie de menselijke geest gezien als een 'schone lei' waarop opvoeding en cultuur naar hartelust hun stempel zouden kunnen drukken (zie bijvoorbeeld Pinker, 2002). Deze visie was nauw verbonden met de Verlichting: als alle kennis verworven is, en niets aangeboren, dan kunnen onder de juiste voorwaarden alle mensen gelijk zijn in hun kennis, en daarom in hun capaciteiten.

HET EINDE VAN DE 'SCHONE LEI': SOCIOBIOLOGIE EN EVOLUTIONAIRE PSYCHOLOGIE

Juist het 'schone lei' denkbeeld van Locke is door nieuwe ontwikkelingen in de psychologie die uitgaan van darwinistische theorieën geheel achterhaald gebleken. Na decennia van afkeer van biologische benaderingen, ontstond in de jaren tachtig van de vorige eeuw een hernieuwde belangstelling voor de toepassing van evolutionaire inzichten in de sociale wetenschappen. Een centrale rol daarbij speelde de sociobiologie zoals die door de bekende bioloog Edward Wilson (1975) werd verwoord in het laatste hoofdstuk van zijn boek *Sociobiology: The new synthesis*. Wilson probeerde naar mensen te kijken zoals een bioloog van een ander planeet dat zou doen. Zich sterk baserend op antropologisch onderzoek bij jager-verzamelaar maatschappijen, betoogde hij dat er een universele arbeidsverdeling is tussen man en vrouw, en dat er een evolutionaire basis is voor vreemdelingenhaat, voor nationalisme en voor het ontstaan van oorlog. De stellingname van Edward Wilson leidde tot heftige controverses die het academisch debat ver te buiten gingen, met ordinaire scheldpartijen en zelfs fysieke agressie jegens Wilson en anderen die hetzelfde gedachtengoed ver-

kondigden. Door hun uitspraken over – controversiële – maatschappelijke verschijnselen werden sociobiologen regelmatig vergeleken met nazi's en racisten. De sociobiologie werd gezien als een ideologie die fascistoïde doctrines rechtvaardigde. Wilson werd zelfs beschuldigd van genocide omdat hij een biologische basis zag voor het voorkomen van oorlog. De verontwaardiging gold ook het idee dat er een genetisch aspect zou zijn aan allerlei vormen van maatschappelijke ongelijkheid, vooral die tussen mannen en vrouwen. Deze weerstand kwam niet alleen van mensen buiten de wetenschap, maar ook, of zelfs juist, van mensen binnen de wetenschap, uiteraard vooral van de kant van sociale wetenschappers uit de linkse, marxistische en feministische hoek die hun carrière gebouwd hadden op het idee van een maakbare samenleving. Veel linkse wetenschappers meenden dat onderwerpen die Wilson aansneed beter niet bestudeerd kunnen worden omdat daarmee de maatschappelijke ongelijkheid in stand zou worden gehouden. Vanuit een radicaal liberaal perspectief is een dergelijk standpunt uiteraard onacceptabel: het zoeken naar waarheid, hoe ongevallig die ook moge zijn voor heersende – linkse of rechtse – ideeën, is juist waar het in de wetenschap om gaat.

De sociobiologie kreeg korte tijd later een vervolg in de vorm van de evolutionaire psychologie, die onder meer poneerde dat de mens door zijn specifieke genetische basis een lichaam en geest heeft die speciaal toegerust zijn op de problemen waarin hij in de loop van zijn evolutie te maken heeft gehad. De mens komt op de wereld met een brein waar als het ware al een heleboel software en hardware inzit en dat niet naar believen is te programmeren met elk willekeurig programma. En al heeft de mens een brein dat – in verhouding tot zijn lichaamsgrootte – dat van andere dieren verre overtreft, er zijn tal van cognitieve vaardigheden waarover de mens niet beschikt, en die andere dieren wel hebben. Onderzoekers hebben bijvoorbeeld chimpansees de getallen geleerd van één tot tien, en hun volgorde. Vervolgens toonden ze gedurende een fractie van een seconde een bord waarop alle cijfers door elkaar stonden. Daarna verdwenen de cijfers van het scherm, waarna een van de chimpansees op het bord moest aangeven in welk vak de 1, de 2, de 3 enzovoort stond. De chimpansees zetten de cijfers zonder problemen, en razendsnel, in de juiste volgorde. Studenten waren daar niet toe in staat. Uiteindelijk, na lang trainen, lukte het de studenten

enigszins. Ook vogels kunnen indrukwekkende cognitieve vaardigheden bezitten. Sommige kraaiachtigen die voedsel verstoppert voor toekomstig gebruik, kunnen maandenlang duizenden locaties met voedselvoorraad onthouden. Ze verbergen hun voedsel niet wanneer ze zien dat een ander meekijkt, of doen dan alsof ze het verbergen; als de ander weg is, leggen ze het snel op een andere plaats. De mens kan veel dingen niet die andere dieren wel kunnen, en is dan ook niet de kroon op de evolutie (laat staan op de schepping), maar eenvoudigweg een organisme dat zijn cognitieve mechanismen heeft ontwikkeld die hem helpen bij het overleven en de voortplanting. Ik wil daar hier enkele voorbeelden van geven.

HET SOCIALE BREIN

Lange tijd veronderstelde men dat het menselijk brein geëvolueerd is om problemen op te lossen in onze natuurlijke omgeving. Maar het is geleidelijk steeds duidelijker geworden dat ons brein zich vooral ontwikkeld heeft om in grote sociale verbanden te leven. Het menselijk groepsleven is veel complexer dan dat van andere verwante soorten die ook in groepen leven zoals chimpansees en bavianen. Dat groepsleven vereist een groot aantal vaardigheden, zoals het kunnen vormen en onderhouden van coöperatieve relaties, het kunnen functioneren in complexe hiërarchieën, het kunnen reguleren van agressie, en het omgaan met competitie. Ons brein, en vooral onze hersenschors zou daar volgens de Engelse bioloog Robin Dunbar (1996) voor verantwoordelijk zijn. Bij mensen is de hersenschors relatief groot ten opzichte van de rest van het brein. Uit onderzoek van Dunbar blijkt nu dat, wanneer je allerlei soorten primaten – de apen, mensapen en halfapen – met elkaar vergelijkt, over soorten heen de hersenschors ratio – de verhouding tussen de hersenschors en de rest van het brein – direct, en sterk, samenhangt met de grootte van de groep waarin de soort leeft. Dat wijst erop dat het menselijk brein zich vooral heeft ontwikkeld om in steeds grotere sociale verbanden te leven. Dunbar spreekt dan ook van *het sociale brein*. Primaten onderhouden hun relaties met anderen door elkaar te vlooiën, maar dat zou onmogelijk zijn bij de grote groepen waarin mensen verkeren. Ons brein maakt het mogelijk via taal met meerdere mensen tegelijk te communiceren, en via communicatie met groepsleden informatie te verkrijgen over andere groepsleden.

Zo'n 60% tot 70% van hun communicatie besteden mensen inderdaad aan het praten over henzelf en anderen. Roddelen, aldus Dunbar, is de primaire functie van taal.

Op basis van een vergelijking tussen primaten, is te berekenen dat de optimale groepsgrootte voor mensen rond de 150 mensen ligt (met een zekere marge uiteraard). Dat is de grootte van de clan, van het aantal mensen dat je persoonlijk kunt kennen; het was in de oertijd wellicht het aantal mensen op wie je in geval van nood eventueel een beroep kon doen. Zowel dorpen van jagers-verzamelaars als religieuze groepen blijken zich vaak te splitsen wanneer hun omvang de 150 overschrijdt. De compagnie in het leger omvat rond de 170 mensen; dat is de omvang waarbij men nog op elkaar kan rekenen, elkaar kan kennen, en elkaar kan aanspreken. Organisaties krijgen als ze boven die grens uitkomen vaak behoefte aan formele regels en een formele hiërarchie omdat dan de informele sociale controle niet langer goed functioneert. De grens van 150 is niet de grens voor het aantal intimi; die grens ligt veel lager. Volgens Dunbar kan ons brein gemiddeld niet meer dan vier goede vrienden aan, en kunnen we een 'sympathie groep' hanteren van ongeveer 12 mensen, dat wil zeggen, mensen aan wie we gehecht zijn en met wie men ten minste maandelijks contact heeft. Kortom, ons brein lijkt toegesneden op het functioneren in groepen van bepaalde groottes.

COMPETITIE TUSSEN SEKSEGENOTEN

Rijkman Groenink, de uiterst competitieve voormalig topman van ABN AMRO, kon goed met vrouwen opschieten, en had de neiging zich over hen te ontfermen. 'Met vrouwen vecht je niet', waren zijn woorden. Dat is tekenend voor veel mannen: andere mannen, niet vrouwen, zijn gevoelsmatig hun concurrenten. Dat heeft een evolutionaire achtergrond. Omdat toegang tot vrouwen doorgaans de limiterende factor is voor mannelijk reproductief succes, hebben zich bij de mannetjes van tal van diersoorten allerlei eigenschappen ontwikkeld waarmee men rivalen kan verslaan en kan weghouden bij de vrouwtjes. In deze *intra-seksuele competitie* zijn de sterkere en grotere mannetjes in de evolutie in het voordeel geweest. Niet voor niets wordt het overgrote deel van de moorden gepleegd door mannen, en zijn gewelddadige conflicten tussen groepen primair een mannelijke aangelegenheid. Bij de oorlogszuchtige Yanomamö in het Ama-

zonegebied weten mannen die een andere man hebben gedood relatief meer vrouwen te verwerven en kinderen te verwekken. Mannen kunnen door het nemen van fysieke risico's indruk maken op vrouwen door hun kracht en durf te demonstreren. Vrouwen zijn veel terughoudender om zich in fysieke agressie te begeven en om andere vormen van lichamelijke risico's nemen, omdat daar hun reproductief succes niet bij gebaat is, en zelfs in gevaar kan komen. Ook in onze samenleving speelt fysieke dominantie in de vorm van lengte een veel grotere rol in sociale relaties dan vaak wordt aangenomen. In van oorsprong leiderloze groepen komen langere mannen bijvoorbeeld eerder bovendien als leider, en in organisaties bereiken langere mannen vaker leidinggevende posities.

Ten gevolge van intraseksuele competitie heeft zich bij mannen, meer dan bij vrouwen, een streven ontwikkeld om te domineren en status te verwerven. Wanneer een groep bestaande uit mannen en vrouwen een taak krijgt die ze samen moet aanpakken, dan is de kans groter dat een man zich opwerpt als leider dan dat een vrouw dat doet, en de vrouwen in de groep hebben er meestal weinig moeite mee dat te accepteren. De antropologe Laura Betzig (1987) heeft laten zien dat in zes vroege beschavingen steeds weer gold dat hoe hoger de status van mannen was, hoe meer vrouwen ze hadden, en hoe meer nakomelingen ze dus konden voortbrengen. Ook waren de middelen waarover een man beschikt direct gerelateerd aan diens reproductieve succes. Bij de Kipsigis van Kenia hadden mannen met meer grond bijvoorbeeld meer nageslacht. Hetzelfde gold in Oost-Friesland, gedurende de 18^e en 19^e eeuw. Er is evidentie dat ook bij mannen vandaag de dag wel, maar bij vrouwen niet, een hoger inkomen gepaard gaat met reproductief succes. Vrouwen concurreren veel meer om wie de aantrekkelijkste is – want aantrekkelijkheid is evolutionair gezien een belangrijke indicatie van vruchtbaarheid en gezondheid. Onbewust blijken mannen dan ook veel meer te letten op de fysieke dominantie van een rivaal, en vrouwen op de aantrekkelijkheid van een rivaal. Vrouwen gaan een aantrekkelijke vrouw minder aardig vinden, vooral wanneer zij intra-seksuele competitie sailant maakt, bijvoorbeeld wanneer zij praat met een man. Er zijn ook aanwijzingen dat bij de personeelselectie vrouwen zich niet zelden laten leiden door competitieve gevoelens, en de voorkeur geven aan een minder aan-

trekkelijke kandidaat van hetzelfde geslacht boven een aantrekkelijke.

Naast directe onderlinge competitie om de toegang tot vrouwtjes, hebben mannetjes bij tal van diersoorten ook allerlei eigenschappen ontwikkeld om vrouwtjes te behagen. Aangenomen wordt dat een evolutionair zeer snelle verandering kan optreden wanneer er sprake is van seksuele selectie, wanneer het gaat om een kenmerk van het ene geslacht (meestal het mannetje) dat door het andere geslacht (meestal het vrouwtje) wordt geprefereerd als teken van goede genetische kwaliteit. Charles Darwin (1871) besteedde hier in zijn klassieke *De afstamming van de mens en selectie in relatie tot sekse* al veel aandacht aan. Een van de meest aansprekende voorbeelden van een resultaat van seksuele selectie is de pauwenstaart: een prachtig orgaan dat het overleven flink bemoeilijkt, maar dat juist daarom door vrouwtjes wordt verkozen. Seksuele selectie is een onvoorspelbaar, diversifiërend proces. Van de driehonderd soorten primaten, hebben er geen twee dezelfde vorm en kleur van gezichtshaar. Vogels en vissen vertonen een ongelooflijke variëteit aan kleuren en vormen. Het zijn de vrouwtjes die er in hun kieskeurigheid voor gezorgd hebben dat bij allerlei diersoorten mannetjes zulke bijzondere kenmerken hebben ontwikkeld. Dat geldt ook voor de zang van vogels. Inmiddels is er veel experimentele evidentie voor het optreden van seksuele selectie. Volgens Geoffrey Miller (2002) vervullen verbale en artistieke kwaliteiten bij menselijke mannen dezelfde functie als versierselen bij andere dieren of zang bij vogels. Toen taal voor vrouwen belangrijker werd, ontstond voor mannen de mogelijkheid om vrouwen te verleiden, te charmeren en te controleren middels taal. Toen mensen eenmaal ontdekten hoe ze vuistbijlen konden maken, gingen ze steeds mooiere bijlen maken zonder praktische meerwaarde, die vooral bedoeld lijken geweest te zijn om anderen, en dan vooral vrouwen, te imponeren. Toen éénmaal ontdekt werd hoe men kon schilderen – zoals bewaard gebleven is in de grotten van Altamira en Lascaux – werd deze kunstvorm waarschijnlijk meteen aangewend om vrouwen te behagen. Uit recent experimenteel onderzoek blijkt dat de mannelijke, maar niet de vrouwelijke, creativiteit wordt gestimuleerd wanneer mensen gefocust worden op contact met een aantrekkelijk iemand van het andere geslacht.

Bij de evolutietheorie denken velen aan een theorie over zelfzuchtige organismen die op leven en dood met elkaar strijden. Dit beeld is echter allang achterhaald. Het was Darwin die al wees op de evolutionaire basis van altruïsme en empathie. De laatste decennia is overduidelijk geworden dat de neiging tot helpen van anderen bij de mens, net als bij vele andere diersoorten, op de genen geplakt zit. De meeste mieren planten zich niet voort, maar werken onbaatzuchtig voor hun volk. Vogels geven er soms de voorkeur aan zichzelf tijdelijk niet voort te planten, maar hun ouders te helpen. Grondeekhoorns lopen een behoorlijk risico door alarm te slaan om hun groepsgenoten te waarschuwen als ze een roofdier zien. Dolfijnen schijnen hun metgezellen te redden door het doorbijten van harpoenlijnen of hun uit netten te halen waarin ze verzeild zijn geraakt. Walvissen gaan tussen de boot van een jager en een gewonde metgezel in zwemmen, of laten de boot kapseizen. De bioloog Frans de Waal (1996) heeft tal van voorbeelden beschreven van empathische en altruïstische gedragingen bij chimpansees en andere primaten. Zo krijgen gehandicapte apen extra aandacht, tolerantie en zorg van hun groepsgenoten. Blinde jonge apen worden bijvoorbeeld nooit alleen gelaten, en bepaalde groepsleden blijven bij hen wanneer de groep zich verplaatst. Ook de menselijke soort blinkt uit in altruïstisch gedrag. Rond een kwart van de Nederlanders doet aan vrijwilligerswerk, bijvoorbeeld door zich in te zetten voor integratie, een culturele organisatie, of voor een beter en schoner milieu. En dat is nog lang niet alles. In 2006 werd in Nederland 4,3 miljard euro gedoneerd aan goede doelen, zoals de kankerbestrijding, monumentenzorg of kinderen met aids. In 2008 verleenden 1,1 miljoen mensen intensief en langdurig hulp aan hun zieke of gehandicapte medemens, zonder daarvoor betaald te krijgen.

Ruim een eeuw lang hebben evolutionair biologen geworsteld met het raadsel van dergelijk 'altruïstisch' gedrag bij dieren omdat het individuele dier zichzelf in gevaar brengt of zichzelf opoffert, en de voortplanting wel kan vergeten. De afgelopen decennia zijn er echter verschillende verklaringstheorieën ontwikkeld waarom altruïstisch gedrag door de evolutie bevoordeeld zou kunnen zijn. Allereerst *inclusive fitness* (Hamilton, 1964): individuen zijn niet geselecteerd om te overleven, maar

om te waarborgen dat hun *genen* succesvol aan de volgende generatie worden doorgegeven. Er is inmiddels veel evidentie bij uiteenlopende diersoorten, waaronder de mens, dat men eerder anderen helpt naarmate men meer aan hen verwant is (eerder een zus dan een nicht), naarmate die verwantschap zekerder is (eerder de kinderen van zijn dochter dan van de zoon), en naarmate de kans groter is dat die ander zich nog kan voortplanten (eerder de dochter van zijn broer dan zijn grootmoeder). Ook blijkt dat bij mannen de bereidheid om in een kind te investeren veel meer dan bij vrouwen afhankelijk is van de vraag of hun kind op hen lijkt. Mannen hebben door het feit dat ze er nooit helemaal zeker van kunnen zijn dat hun nageslacht het hunne is, een mechanisme ontwikkeld om vast te stellen of hun nageslacht inderdaad van hen is. Vrouwen hebben een dergelijk mechanisme niet nodig. Een tweede verklaring is die van het wederkerig altruïsme: men helpt anderen – niet noodzakelijkerwijs bewust – vooral wanneer er weinig kosten aan verbonden zijn en de kans groot is daar op termijn iets voor terug te krijgen. Het delen van vlees heeft mogelijk een belangrijke rol gespeeld bij het ontwikkelen van wederkerig altruïsme bij mensen en andere vleesetende sociale dieren zoals chimpansees, wolven en bruine hyena's. Het kost weinig om de prooi met anderen te delen want het is toch te veel en bederft snel, en het is bovendien altijd goed om anderen in de buurt te hebben die bij je in het krijt staan en je een deel van hun toekomstige prooi schuldig zijn. Uit observaties blijkt inderdaad dat chimpansees gemakkelijker vlees met anderen delen dan bijvoorbeeld bananen en bladeren, die permanent beschikbaar zijn. In lijn met deze interpretatie is voedsel delen niet bij vissen aangetroffen, bij wie de prooi klein genoeg is om meteen te verorberen, maar wel bij leeuwen, die vaak grote prooien verschalken. Allerlei sociale emoties zoals morele verontwaardiging, dankbaarheid, en schuldgevoel zitten 'ingebakken' in de menselijke geest, en zijn geëvolueerd om deze wederkerigheid te reguleren. In alle maatschappijen ziet men de notie van wederkerigheid terug. Een derde verklaring voor het geëvolueerd zijn van altruïstisch gedrag is dat het kan leiden tot status verhoging. Mannen blijken zich altruïstischer te gedragen wanneer ze bekeken worden door vrouwen. Vissen die leven van het schoonmaken van andere vissen gedragen zich coöperatiever wanneer er anderen toekijken. In dit ver-

band wordt door Van Vught en zijn collega's (2007) dan ook gesproken over *competitief altruïsme*. Met name risicovol altruïstisch gedrag – zoals het redden van anderen uit een brandend huis – kan een functie vervullen in de intraseksuele competitie: 'helden' – inderdaad bijna altijd mannen – kunnen reken op veel waardering van de kant van het vrouwelijke geslacht. Helden blijken vooral mannen te zijn uit de lagere sociaal economische milieus voor wie minder andere mogelijkheden voor statusverhoging open staan.

TOT BESLUIT

Vanuit hun gedrevenheid de maatschappij te verbeteren, komen psychologen en sociologen die politieke aanbevelingen doen, soms met het type ideeën dat in de vorige eeuwen tot de gruwelijkste linkse dictaturen heeft geleid. Dat geldt ook voor sommige evolutionair psychologen – en dat terwijl evolutionaire benaderingen wel gezien worden als typisch 'rechts' of liberaal. In zijn boek *Darwin en de consument* laat de evolutionair psycholoog Geoffrey Miller (2009) goed onderbouwd zien dat de menselijke neiging tot opvallende consumptie, dus het laten zien dat je jezelf bepaalde goederen en diensten kunt veroorloven, het resultaat is van een proces van seksuele selectie, en voortkomt uit de menselijke natuur. Hoewel zijn theorie juist lijkt te verklaren waarom opvallende consumptie onvermijdelijk lijkt te zijn, gaat Miller volop in verzet tegen het hedendaagse kapitalistische consumentisme. Mensen zijn er niet gelukkiger van geworden en het kapitalisme dwingt mensen zich aan te passen aan het systeem. Wie daar niet in meegaat, meent Miller, wordt door psychologen met pillen rustig gehouden. Miller stelt zelfs, tegen alle bewijs in, dat we nu veel minder gelukkig zijn dan onze voorouders, en biedt een test om na te gaan hoe dicht je bij je innerlijke oermens staat. Dat zou moeten blijken uit handelingen en gewaarwordingen als de zonnewarmte op je gezicht voelen, iets repareren, of een goed advies van een ouder iemand opvolgen.

Nu is zo'n test ergens nog wel aandoenlijk. Maar in zijn ideeën over maatschappelijke verandering komt Miller met dictatoriale voorstellen. Zo zouden mensen verplicht moeten worden hun persoonlijkheidskenmerken op hun gezicht te laten tatoeëren, om te voorkomen dat ze opvallende consumptie gebruiken om te laten zien wat voor soort persoon ze zijn. Bedrijven zouden verplicht

moeten worden bepaalde producten alleen aan consumenten te verkopen die hoog of laag scoren op bepaalde persoonlijkheidstests, of het 'juiste' gedrag vertonen. Bepaalde condooms zouden alleen verkocht mogen worden aan mannen die geregeld negatief getest zijn op seksueel overdraagbare aandoeningen. En het hele idee van gemengde buurten zou moeten worden opgegeven; mensen zouden juist uitsluitend met gelijkgezinden in één buurt moeten gaan wonen, omdat ze alleen dan elkaars neigingen tot consumentisme kunnen corrigeren.

Wetenschappelijk onderzoek biedt echter vaak geen duidelijke richtlijnen voor beleid in organisaties of in de politiek. Het gaat bij beleid altijd om politieke keuzes waarbij waarden en belangen een centrale rol spelen. Op basis van onderzoek vanuit evolutionair perspectief zou je bijvoorbeeld een linkse visie kunnen rechtvaardigen, en betogen dat er strenge wetten moeten komen tegen bonussen en extreem hoge inkomens, gezien de onontkoombare neiging bij vooral mannen verblind te raken door onderlinge competitie, en daardoor de samenleving ernstige schade toe te brengen. Op basis van dezelfde bevindingen zou je ook tot een rechtse visie kunnen komen en zeggen dat die competitieve neigingen kennelijk in de mens zitten, dat daardoor de welvaart wordt bevorderd, en dat het daarom zinvol noch wenselijk is die te verbieden. Op basis van onderzoek dat laat zien dat oorlogsvoering een universeel menselijk, en vooral mannelijk, fenomeen is, zou je een linkse visie kunnen verdedigen dat de defensie uitgaven drastisch moeten worden verminderd om te voorkomen dat mannen naar de wapens grijpen. Op basis van dezelfde bevindingen zou je echter kunnen verdedigen dat juist een sterke defensie nodig is omdat er altijd andere landen kunnen komen die oorlog zullen willen voeren.

Niettemin bestaat er een zekere spanning tussen het darwinisme en het liberalisme. Men kan het darwinisme zien als de ultieme manifestatie van de ontworsteling van de wetenschap en de maatschappelijke instituties aan de invloed van religie. Maar al is het darwinisme ten dele een product van de Verlichting, het ondergraaft tegelijkertijd ook een belangrijk fundament van de Verlichting, namelijk het door Locke geponeerde idee van de 'schone lei'. Ideologisch lijkt het tijd voor een zekere herbronning van het liberalisme waarbij erkend wordt dat de mens een eigen natuur heeft die het product is van evolutie, een

natuur die zich niet willekeurig door welke ideologie dan ook laat modelleren. Dat is heel goed verenigbaar met een zekere skepsis tegen hoogdravende veranderingsideologieën, en met bijvoorbeeld het liberale idee dat de maatschappij tot een hoge mate van zelforganisatie in staat is, en dat de overheid zich met tal van zaken niet hoeft in te laten.

Prof.dr. A.P. Buunk is Akademietoehoogleraar Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.

LITERATUUR:

- J. Archer, 'Sex differences in aggression in real-world settings: A meta-analytic review', *Review of General Psychology*, 8, 2004, pp. 291-322.
- L. Barrett, R.I.M. Dunbar en J.E. Lycett, *Human evolutionary psychology*, Basingstoke, 2002.
- L.L. Betzig, *Despotism and differential reproduction: A Darwinian view of history*, Hawthorne, NY, 1986.
- C. Buskes, *Evolutionair denken. De invloed van Darwin op ons wereldbeeld*, Amsterdam, 2006.
- A.P. Buunk, *Oerdriften op de werkvloer. Een evolutionair perspectief op organisaties*, Amsterdam, 2010.
- A.P. Buunk, K. Massar en P. Dijkstra, 'A social cognitive evolutionary approach to jealousy: The automatic evaluation of one's romantic rivals', in: J. Forgas, M. Haselton en W. von Hippel, eds., *Evolution and the social mind: Evolutionary psychology and social cognition*, New York, 2007, pp. 213-228.
- A.P. Buunk, J.H. Park, R. Zurriaga, L. Klavina en K. Massar, 'Height predicts jealousy differently for men and women', *Evolution and Human Behavior*, 29, 2008, pp. 133-139.
- A.P. Buunk en T.V. Pollet, 'Evolutionaire verklaringen van sociaal gedrag', in: W.L. Tiemeyer, C.A. Thomas en H.M. Prast, red., *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, Amsterdam, 2009, pp. 239-260.
- A.P. Buunk en W.B. Schaufeli, 'Reciprocity in interpersonal relationships: An evolutionary perspective on its importance for health and well-being', *European review of social psychology*, 10, 1999, pp. 259-291.
- N. Chagnon, *Yanomamö: the fierce people*, New York, 1992.
- R. Dawkins, *The selfish gene*, Oxford, 1976.
- C. Darwin, *De afstamming van de mens en selectie in relatie tot sekse*, Amsterdam, 2002; oorspronkelijke versie 1871.
- C. Darwin, *Over het ontstaan van soorten*, Amsterdam, 2007; oorspronkelijke versie 1859.
- R.I.M. Dunbar, *Grooming, gossip, and the evolution of language*, Cambridge, 1996.
- R. Dunbar en L. Barrett, *The Oxford handbook of evolutionary psychology*, Oxford, 2007.
- V. Griskevicius, R.B. Cialdini en D.T. Kenrick, 'Peacocks, Picasso, and parental investment: the effects of romantic motives on creativity', *Journal of Personality and Social Psychology*, 9, 2006, pp. 163-76.
- G.M. Miller, *De parende geest: seksuele selectie en de evolutie van het bewustzijn*, Amsterdam, 2002.
- G.M. Miller, *Darwin en de consument. Seks, status en het brein*, Amsterdam, 2009.
- S. Pinker, *The Blank Slate*, London, 2002.
- H. Plotkin, *Evolutionary thought in psychology: A brief history*, Malden, 2004.
- M. van Vugt, G. Roberts en C. Hardy, 'Competitive altruism: Reputation based cooperation in groups', in: R. Dunbar en L. Barrett, eds., *Handbook of Evolutionary Psychology*, Oxford, 2007, pp. 531-540.
- R. Woititz, 'Darwin en zijn betekenis voor het liberalisme', *Liberaal Reveil*, 50 (4), 2009, pp. 163-164.
- F.B.M. de Waal, red., *Sociobiologie ter discussie. Evolutionaire wortels van menselijk gedrag*, Utrecht/Antwerpen, 1981.
- F.B.M. de Waal, *Van nature goed. Over de oorsprong van goed en kwaad in mensen*, Amsterdam, 1996.
- E.O. Wilson, *Sociobiology: The new synthesis*, Cambridge, 1975.
- R.W. Wrangham en D. Peterson, *Demonic males*, Boston, 1996.

LAAT BEDRIJVEN VRIJ IN DE KEUZE VAN HUN PERSONEEL



ALEX KLEIN

In het *Liberaal Manifest* wordt gesteld dat bij een botsing van twee of meer grondrechten het non-discriminatiebeginsel altijd voorrang zou moeten krijgen. Bij conflicterende grondrechten mogen burgers, aldus het *Liberaal Manifest*, ten opzichte van anderen nooit in een nadeligere positie terechtkomen op grond van omstandigheden waar zij zelf geen invloed op hebben. Artikel 1 zou niet voor niets artikel 1 zijn. Uitbreiding van de gronden waarop discriminatie verboden zou moeten worden achtten de opstellers van het *Liberaal Manifest* niet nodig. Daar denken D66, GroenLinks en de PvdA heel anders over. Naast de huidige gronden zouden deze partijen graag seksuele geaardheid en handicaps expliciet willen benoemen in artikel 1. Politicoloog in spé Alex Klein grijpt dit voorstel aan om de huidige toepassing van het non-discriminatiebeginsel onder de loep te nemen in het kader van personeelsbeleid in het bedrijfsleven. Daarbij waarschuwt Klein voor de gevolgen van de huidige horizontale toepassing van het grondrecht.

Op 19 mei 2010 dienden D66, GroenLinks en de PvdA een voorstel in om artikel 1 van de Grondwet aan te passen: naast godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras en geslacht dienen ook seksuele geaardheid en het hebben van een handicap te worden toegevoegd aan de lijst met zaken waar niet op gediscrimineerd mag worden.¹ Een mooie aanleiding om stil te staan bij de huidige status van artikel 1 van onze Grondwet, één van de belangrijkste pijlers van onze rechtsstaat.

HUDIGE DISCRIMINATIEWETGEVING

Artikel 1 van de Grondwet (Gw) staat ook wel bekend als het gelijkheidsbeginsel, en luidt: 'Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.' Zoals zo veel grondwetsartikelen is dit artikel op twee manieren te interpreteren: verticaal en horizontaal. Verticale werking van een grondwetsartikel houdt in dat het van toepassing is op de verhouding tussen overheid en burger (het publieke domein), en horizontale werking houdt in dat het artikel van toepassing is op de verhouding tussen burgers en particuliere instanties onderling (het private domein). Van oudsher werkten grondrechten voornamelijk verticaal, maar in de jaren '70 veranderde dit. Het kabinet-Den Uyl gaf in de aanloop van de grondwetsherziening van 1983 (waarin art. 1 voor het eerst werd opgenomen in de Grondwet) aan dat sommige grondrechten ook horizontaal kunnen worden geïnterpreteerd.² Hoewel art. 1 Gw zelf niets zegt over horizontale of verticale werking bestaat er sinds 1994 een wet die het artikel zeer duidelijk op horizontale wijze toepast: de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). Zo wordt er in art. 5 Awgb zeer duidelijk gemaakt dat het werkgevers niet is toegestaan hun (toekomstige) personeel te discrimineren.

Een belangrijk onderdeel van de Awgb dat hier vermeld moet worden is lid 1 van art. 2, waarin staat dat het maken van onderscheid is toegestaan, mits dit onderscheid objectief gerechtvaardigd is en een duidelijk doel heeft. Discriminatie mag dus als het echt nodig is voor de aard van de functie, en de werkgever dit ook kan aanto-

nen. Dit leidt al direct tot een probleem in de wetgeving: wie bepaalt per geval of discriminatie rechtvaardig is of niet? De uiteindelijke uitspraak wordt gedaan door de rechter, maar hij wordt hierbij geadviseerd door de Commissie gelijke behandeling (Cgb), een instelling waarvan de taken wettelijk zijn vastgelegd in de Awgb.

De huidige wetgeving op het gebied van discriminatie, bestaande uit art. 1 Gw en de Awgb, schiet op verschillende fronten tekort, en is zelfs onliberaal te noemen. Ik zal in dit artikel betogen dat het wenselijk is om de Awgb af te schaffen of sterk in te perken, en art. 1 Gw dusdanig aan te passen dat de horizontale werking teniet wordt gedaan, en het artikel alleen nog maar verticaal wordt gebruikt. De problemen die worden veroorzaakt door de huidige wetgeving zijn in twee categorieën in te delen: praktische en principiële problemen. Deze problemen komen het sterkst naar voren in de relatie tussen werkgever en werknemer, dus ik zal mijn betoog aan de hand van de arbeidsmarkt houden.

PRAKTISCHE PROBLEMEN

Uit de huidige wetgeving vloeien twee praktische problemen voort: een restrictie in het personeelsbeleid van werkgevers, en een zeer onpraktische toepassing van de regelgeving. Dat er een restrictie is in het personeelsbeleid van werkgevers mag duidelijk zijn: de Awgb verbiedt werkgevers simpelweg om op grond van bepaalde eigenschappen hun eigen personeel te selecteren. Dit kan in de praktijk tot vreemde situaties leiden. Zo deed de Cgb in april 2002 een interessante uitspraak in een zaak over een zangeres in een theaterproductie. Na een succesvolle eerste contractperiode werd het contract van de zangeres niet verlengd omdat zij zwanger was. Haar zwangerschap had namelijk als resultaat dat ze niet kon deelnemen aan een significant aantal voorstellingen in de tweede periode. Het Cgb oordeelde echter dat de vrouw op grond van haar geslacht was gediscrimineerd, en de werkgever haar het contract toch moest geven. Het is overbodig om te vermelden dat dit zeer nadelig was voor het theatergenootschap.³ In de dagelijkse praktijk zijn er nog veel meer voorbeelden waarin het nadelig kan zijn voor werkgevers om niet te mogen discrimineren. Bedrijven met personeelsleden die veelvuldig in contact zijn

discriminatie mag als de werkgever kan aantonen dat het nodig is voor de aard van de functie

met klanten weten dat die personeelsleden in wezen het visitekaartje van het bedrijf zijn. Dit visitekaartje is enorm belangrijk, en het is zeer begrijpelijk als een werkgever zijn visitekaartje wil verbeteren door geen vrouwen met een hoofddoek of oudere mannen in zijn personeelsbestand toe te laten. De vraag of discriminatie van zulke groepen moreel verantwoord is, is hier eigenlijk niet relevant. Aangezien het hier het welzijn van zijn bedrijf betreft zou de werkgever niet moeten worden belemmerd in het samenstellen van zijn werknemers, hoe moreel verwerpelijk die samenstelling ook zou kunnen zijn. De huidige wetgeving dwingt werkgevers om mensen aan te nemen die hij misschien helemaal niet wil aannemen. Een omgekeerde situatie, waarin de wet een werknemer dwingt om een bepaalde baan te accepteren die hij helemaal niet wil hebben terwijl er nog voldoende andere keuzes zijn, is volstrekt ondenkbaar.

Het tweede praktische probleem is de onpraktische manier waarop de wetgeving wordt toegepast. Omdat art. 1 Gw en de Awgb slechts enkele randvoorwaarden definiëren wat nu wel of geen discriminatie is, moeten de Cgb en de rechter voor elke zaak een uitgebreide afweging maken. Het resultaat hiervan is dat de rechtspraak zich actief bezig moet gaan houden met de vraag of discriminatie in een bepaald geval geoorloofd is of niet. Is het voor baan A essentieel dat werknemer B handen schudt met vrouwen? Is een correcte beheersing van de Nederlandse taal van werknemer X daadwerkelijk nodig voor het uitvoeren van baan Y? Het gaat hier om bijzonder arbitraire zaken, om een soort van grijs gebied waarin de rechter mag gaan uitpuzzelen of bepaalde eigenschappen van mensen wel of niet relevant zijn voor het uitoefenen van een baan.⁴ Het resultaat van zestien jaar Awgb is duidelijk: een juridische wirwar van art. 1 Gw, de Awgb en een enorme hoeveelheid jurisprudentie. Door de wetgeving aan te passen kan de discriminatiewetgeving weer simpel en duidelijk gemaakt worden.

PRINCIPIËLE PROBLEMEN

De huidige discriminatiewetgeving maakt inbreuk op twee belangrijke liberale principes: zo min mogelijk restricties op het gebied van handel en geen bemoeienis

met de private sector tenzij dit strikt noodzakelijk is. Het streven naar een samenleving waar handel vrij kan worden bedreven is één van de historische pijlers van het liberalisme en ook van het kapitalisme. Adam Smith benadrukte in zijn werk *The Wealth of Nations* al het belang van de mogelijkheid om te handelen met zo min mogelijk restricties. Dit principe wordt ook ten uitvoer gebracht in de economie: het neerhalen van tariefmuren en het oprichten van een Europese vrijhandelszone zijn zaken waar de Nederlandse overheid zich altijd al sterk voor heeft gemaakt. Vrije handel met zo min mogelijk vormen van dwang en restricties is dan ook een belangrijke oorzaak van onze huidige welvaart. Het concept van vrije handel wordt echter ernstig belemmerd door de huidige discriminatiewetgeving. In principe is een arbeidsovereenkomst namelijk ook een vorm van handel: de werknemer verkoopt zijn inspanningen aan de werkgever, die er geld voor terug geeft. Werkgevers verplichten om bepaalde mensen aan te nemen is hetzelfde als deze werkgevers verplichten om hun inkopen bij een bepaald bedrijf te doen, omdat de overheid graag ziet dat er bij dat specifieke bedrijf veel wordt gekocht. Dit gebeurt in Nederland niet, met hele goede redenen. Zo is het denkbaar dat een ondernemer niet blij zou zijn als de overheid op deze manier zou ingrijpen in het beleid van zijn bedrijf. En op dezelfde manier is het prima mogelijk dat veel ondernemers niet blij zijn als de overheid hen dwingt om iemand aan te nemen die ze – om wat voor reden dan ook – niet aan willen nemen. Bovendien is het onwaarschijnlijk dat er een goede verhouding tussen werkgever en werknemer uit zo'n gedwongen arbeidsrelatie kan ontstaan.

Dan het principe van een overheid die zich minimaal bemoeit met de private sector. Dit ideaal van minimale overheidsbemoeienis vloeit voort uit het schadebeginsel van de liberale filosoof John Stuart Mill, die betoogt dat een overheid individuen moet laten doen wat zij willen, mits zij hiermee geen andere individuen schaden. Alhoewel er nogal wat aanmerkingen mogelijk zijn op dit beginsel, is het principe van een overheid die alleen ingrijpt in de privésector als het echt nodig is een belangrijk liberaal principe. In dat licht is de huidige discriminatiewetgeving onwenselijk te noemen, aangezien het afschaffen of aan-

passen van de wetgeving geen overduidelijke negatieve gevolgen voor de samenleving zal hebben. Wanneer bedrijven mogen discrimineren wil dit namelijk niet betekenen dat ze ook direct zullen discrimineren. Aangezien het in de samenleving niet echt geaccepteerd is om mensen op bijvoorbeeld hun ras te discrimineren, zullen bedrijven goed nadenken voor ze dit daadwerkelijk zullen doen. Veel bedrijven zullen namelijk willen vermijden dat ze bekend komen te staan als 'dat bedrijf dat discrimineert'. Daarnaast moeten we niet vergeten wat het uiteindelijke motief van vrijwel elk bedrijf is: winst maken. Bedrijven zullen over het algemeen, ook bij het selecteren van personeel, de keuze maken die hen het meeste winst oplevert. Dat gekwalificeerde werknemers in spe zomaar massaal zullen worden geweigerd vanwege hun ras of geslacht is dan ook niet te verwachten, omdat het niet in de lijn der verwachting ligt dat veel werknemers hun winst oogmerk zullen negeren. De maatschappelijke urgentie die rigide wetgeving als de Awgb zou moeten rechtvaardigen ontbreekt dus.

NIEUWE WETGEVING

Bovengenoemde praktische en principiële problemen vragen om een liberale oplossing, in de vorm van nieuwe wetgeving. Bij deze nieuwe wetgeving moet er een zeer duidelijke grens worden getrokken tussen publiek en privaat, tussen overheid en non-overheid. Deze grens wordt via een financiële lijn getrokken: alle instellingen die op een of andere manier draaien op geld uit de staatskas worden tot de publieke sector gerekend. Hier vallen dus ook scholen die van overheidswege worden gefinancierd onder. Deze instellingen mogen absoluut niet discrimineren op basis van irrelevante persoonskenmerken. Voor hen blijft de huidige discriminatiewetgeving dus gelden, met belangrijke aanpassing dat ook positieve discriminatie (die nu volgens art. 2 lid 3 Awgb is toegestaan) verboden is. Dit is belangrijk omdat de overheid zich in alle gevallen moet opstellen als een onpartijdige actor op het gebied van discriminatie. Aan de andere kant dient de private sector volledig vrijgesteld te worden van restricties op het gebied van discriminatie. Aangezien hij in tegenstelling tot de overheid niet de plicht heeft om zich onpartijdig op te stellen, mag hij in principe doen en laten

de huidige discriminatiewetgeving is niet liberaal

wat hij wil binnen de grenzen van de overige wetgeving. Om deze wijzigingen in discriminatiewetgeving te bewerkstelligen dient de Awgb sterk te worden aangepast, net als artikel 1 van de Grondwet. Bij dat laatste artikel is het belangrijk dat wordt benadrukt dat het artikel alleen verticaal geldt, en niet horizontaal.

CONCLUSIE

De huidige discriminatiewetgeving is op veel gebieden problematisch. Zo resulteert de wetgeving in onwenselijke restricties voor werkgevers, die geen volledige vrijheid meer hebben wie zij in dienst nemen in hun bedrijf. Ook is de wetgeving op zo'n manier gedefinieerd dat heel veel wordt overgelaten aan de willekeur van de rechter en de Commissie gelijke behandeling. Daarnaast is de wetgeving in haar huidige vorm principieel onwenselijk. Zo is de wetgeving een duidelijke belemmering voor de vrije handel waar het liberalisme zoveel waarde aan hecht, en is het een vorm van ingrijpen in de private sector die niet gerechtvaardigd kan worden door overduidelijke negatieve gevolgen voor de samenleving.

Om deze problemen met de wetgeving op te lossen dient zij sterk te worden aangepast. De horizontale wer-

king van de Awgb moet worden afgeschaft, en in artikel 1 van de Grondwet moet duidelijk worden vermeld dat het artikel alleen verticaal dient te worden toegepast. Wat betreft het voorstel van D66, GroenLinks en de PvdA om artikel 1 uit te breiden met bescherming op het gebied van seksuele oriëntatie en handicap: die wijziging kan dan direct worden toegevoegd.

A. Klein studeert politicologie aan de Universiteit Leiden. Hij liep eind 2009/begin 2010 enige maanden stage bij de Prof.mr. B.M. Teldersstichting in het kader van onderzoek ten behoeve van zijn bachelorscriptie.

NOTEN:

- 1 Zie: http://www.volkskrant.nl/binnenland/article1380632.ece/D66_wil_gehandicapt_en_homos_in_grondwet_noemen.
- 2 L. Verhey, *Horizontale werking van grondrechten, in het bijzonder van het recht op privacy*, Zwolle, 1992.
- 3 J. Nieuwboer, *Discriminatie. Gelijk of ongelijk?* Den Haag, 1998.
- 4 T. Loenen, *Gelijkheid als juridisch beginsel*, Den Haag, 2009.

DONORREGISTRATIE: VRIJHEID EN VERANTWOORDELIJKHEID?



MENNO LOOS

De registratie van orgaandonoren gebeurt op dit moment in Nederland op vrijwillige basis, waarbij de overheid vooral inzet op het informeren van burgers. Vaak wordt echter gepleit voor een systeem van actieve orgaandonatie, waarbij burgers de vraag krijgen voorgelegd of zij na hun dood organen willen doneren of niet. Maken burgers geen keuze kenbaar dan worden ze automatisch als donor geregistreerd en krijgen daarvan bericht. Deze registratie kunnen burgers te allen tijde wijzigen. In de discussie omtrent actieve donorregistratie wisten de voorstanders tot op heden de tegenstanders niet te overtuigen. Ook de liberalen zijn verdeeld in voor- en tegenstanders, waarbij beide kampen zich beroepen op de liberale beginselen. In dit nummer van *Liberaal Reveil* kruisen Menno Loos en Fleur de Beaufort de degens. Loos pleit voor een systeem van actieve donorregistratie met een beroep op de verantwoordelijkheid die ook liberalen dienen te nemen voor het welzijn van anderen. De Beaufort daarentegen meent dat de individuele vrijheid, alsmede het recht op zelfbeschikking, met de voeten worden getreden indien de staat zich via actieve donorregistratie delen van het lichaam van mensen toe-eigent.

Dertienhonderd mensen wachten in Nederland op een donororgaan. Daarvan sterven jaarlijks tweehonderd mensen ten gevolge van het orgaantekort. Het huidige systeem van donorregistratie plaatst liberalen voor een lastig dilem-

ma tussen de vrijheid géén keuze te maken, en de vrijheid juist wél een keuze kenbaar te maken en daarmee eigen verantwoordelijkheid te nemen. Voor liberale politici speelt bovendien de vraag in hoeverre de staat mag interveniëren in de persoonlijke levenssfeer van burgers.

Het kan iedereen op een dag overkomen afhankelijk te worden van de beschikbaarheid van een donororgaan. De wil om te doneren is er; 70% van de Nederlanders zegt desgevraagd bereid te zijn na de dood te doneren.¹ In de praktijk echter laat 60% van de Nederlanders het na

officieel aan te geven of zij wel of geen donor willen zijn. Van zeven miljoen mensen is niet geregistreerd wat zij willen. Overheidscampagnes, variërend van het jaarlijks aanschrijven van bepaalde groepen mensen tot media-acties, weten deze mensen niet te bereiken.

Menig liberaal politicus voelt zich in deze gegijzeld tussen

enerzijds de wil om de problematiek van te weinig donororganen op te lossen en anderzijds de keuzevrijheid en verantwoordelijkheid van het individu en de principiële grenzen aan het recht van de overheid om in te grijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers. Voor liberalen is de onschendbaarheid en onaantastbaarheid van het menselijk lichaam een van de belangrijkste beperkingen voor het overheidshandelen. Dit geldt ook onverkort na de dood. Het recht op zelfbeschikking geeft individuen bovendien ook het volste recht niet te kiezen. Maar een liberaal kan anderzijds ook betogen dat het niet kiezen is ingegeven door gebrek aan verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke ontwikkelingen en de medemensen.

aan actieve
donorregistratie hoeven
ook voor liberalen
geen principiële
bezwaren
te klevan

Recent onderzoek² wijst uit dat 60% van de VVD-stemmers de voorkeur heeft voor verandering van het huidige orgaandonatiesysteem naar een systeem waarbij men donor wordt tenzij men aangeeft dit niet te willen (het zogenoemde ADR-systeem). In dit systeem laat de overheid individuele verantwoordelijkheid van de burgers prevaleren zonder de keuzevrijheid aan te tasten. In dit artikel wil ik betogen dat er voor liberalen geen principiële bezwaren hoeven te bestaan tegen het ADR-systeem.

In 2007 stelde minister Klink de Commissie-Terlouw in om de donorproblematiek te analyseren. Dit resulteerde in een adviesrapport met vier met elkaar samenhangende punten. Slechts de eerste drie punten werden door de minister overgenomen, te weten: meer structurele voorlichting over orgaandonatie en aanzetten tot donatie, effectievere ziekenhuisprocedures en het wegnemen van barrières rond donatie bij leven. Het vierde punt, invoer van actieve donorregistratie (ADR) werd door de christendemocratische minister als een stap te ver beschouwd en daarom niet overgenomen. Ook de Tweede-Kamerfractie van de VVD heeft tot op heden het ADR-systeem afgewezen.

De overheid begon samen met de gezondheidsstichtingen in 2009 de 'Nederland zegt JA'-campagne. Hoewel deze campagne in haar soort de duurste en grootste tot nu toe is, heeft het helaas maar een half procent van de doelgroep in beweging gekregen. Een druppel op een gloeiende plaat.

Daarnaast hebben de ziekenhuizen de afgelopen jaren gewerkt aan verbetering van de procedures omtrent orgaandonatie. Ook die initiatieven zijn onvoldoende om de doelstelling (verdubbeling van het aantal donoren) te bereiken. Medici geven aan dat onder het huidige systeem het donorpotentieel in de ziekenhuizen nauwelijks nog kan toenemen.³

Parallel aan deze acties nam het ministerie van Volksgezondheid maatregelen omtrent donatie bij leven. Deze maatregelen waren bedoeld om een aantal knelpunten bij donatie bij leven aan te pakken, zoals wachttijd en financieringsstructuur. Het is echter geen oplossing voor de

wachttijd. Donatie bij leven vindt namelijk vaak plaats buiten de wachtlijsten om, bijvoorbeeld als mensen gaan dialyseren. Daarnaast betreft het slechts een beperkt aantal organen dat getransplanteerd kan worden. Een hart kan immers niet gemist worden. Zonder het bestaan van donatie bij leven zouden de wachtlijsten nog langer zijn. In 2009 vonden in totaal 420 verwante en onverwante nier- en levertransplantaties plaats. Ook met deze vorm van donatie zijn de wachtlijsten niet weg te werken.

Verandering van registratiesysteem is noodzakelijk om het probleem op een vooruitstrevende en structurele manier op te lossen. Het door de commissie-Terlouw geadviseerde ADR-systeem – een vorm van een zogenaamd *opting-out* systeem – is hiervoor het meest geschikt.

Wereldwijd zijn er verschillende registratiesystemen, waarbij er grofweg onderscheid is tussen actief registreren wel donor te willen zijn (*opting-in*) of geen donor te willen zijn (*opting-out*). Het is daarbij duidelijk dat landen die een vorm van *opting-out* systeem hebben beter presteren op het gebied van orgaandonatie. Als er geen principiële bezwaren bestaan, ligt het voor de hand dat de VVD ook kiest voor dit systeem. Het best passende en presterende *opting-out* systeem is de actieve donorregistratie. Dit systeem laat mensen en voldoende keuze en garandeert dat van iedereen boven de 18 jaar bekend is wat hij of zij wil.

Een variant met extra zekerheden voor het individu is het ADR+systeem. Hierbij geldt dat:

actieve
donorregistratie is
erop gericht
het welzijn
van de maatschappij
te verhogen

- men zich registreert als wel of geen donor of dat men het overlaat aan de nabestaanden;
- iedereen twee keer gevraagd wordt een keuze te maken;
- bij de tweede keer wordt vermeld dat bij geen keuze men als donor geregistreerd wordt;
- de keuze te allen tijde gewijzigd kan worden;

- bij het maken van geen keuze men geregistreerd wordt als donor.

Nadat bovenstaande stappen zijn doorlopen, krijgt de burger een bevestigingsbrief met daarin de gegevens zoals die geregistreerd staan. Komt donatie aan de orde, dan kunnen nabestaanden van mensen die geen actieve

keuze hebben gemaakt op dat moment alleen nog uit eigen beweging bezwaar maken tegen de procedure.

Het beroep van liberalen op het mensenrecht op de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam, zoals in 1948 neergelegd in de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (art. 3) en sinds 1983 ook in de Grondwet (art. 11), is een oud recht dat werd erkend in reactie op absoluut heersers die geen enkel respect hadden voor het menselijk leven en lichaam. Tijdens de behandeling van de Grondwetswijziging in 1979 merkte VVD-kamerlid Annelien Kappeyne van de Coppello op: 'Het recht op eigen lijf [...] is het meest primaire, en naar moderne opvattingen ook het meest finale recht van de mens.' Daar slaat ze de spijker op de kop, maar dat laat onverlet dat liberalen niet voorbij mogen gaan aan de historische context van dit beginsel én aan de beperking van het grondrecht.

Het actieve donorregistratiesysteem, waarbij burgers automatisch donor zijn tenzij ze laten registreren dat ze dat niet willen, heeft geen enkele overeenkomst met het willekeurige rechtsmisbruik door overheden jegens hun onderdanen in de tijd dat dit mensenrecht werd erkend. Het actief donorregistratiesysteem is erop gericht om de gezondheid van de burgers en het welzijn van de maatschappij te verhogen. Het is dus een positieve keuze vóór de burgers. Liberalen kunnen dus zonder compromissen te sluiten aan hun eigen ideologie voluit kiezen voor dit systeem. Het is bovendien geen absoluut recht, want artikel 11 van de Grondwet begrenst dit recht 'behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen'.

Tegen het ADR-systeem wordt veelal geageerd zijnde conflicterend met het beginsel van zelfbeschikking. Géén keuze kenbaar maken, wordt door critici aangemerkt als onderdeel van keuzevrijheid. Dit niet-kiezen resulteert echter in het feit dat het keuzemoment van de potentiële donor verschoven wordt naar de nabestaanden, die veelal een keuze maken gebaseerd op (begrijpelijke) emoties en niet op de wens van de donor. Dit resulteert in slechts 30% van de gevallen in een ja, terwijl uit onderzoek blijkt dat de overgrote meerderheid van de Nederlanders best zou willen doneren. In de praktijk komt het

er dus op neer dat de overledene had willen doneren en dat nabestaanden anders beslissen en vice versa. De schijnbare vrijheid van het niet (willen) kiezen kan gezien worden als het ontlopen van de verantwoordelijkheid om over deze belangrijke materie na te denken.

Het komt bovendien voor dat nabestaanden tegen de wens van de overledene ingaan en niet akkoord gaan met donatie. Artsen voelen zich dan meestal gedwongen om af te zien van de donatieprocedure. Liberalen zouden dit recht op bezwaar door nabestaanden op grond van hun ideologie behoren af te wijzen. Het bezwaar van nabestaanden tegen de donatie van organen door een overledene die zelf heeft bepaald zich beschikbaar te stellen als donor is feitelijk een inbreuk op het recht tot zelfbeschikking van het overleden individu. Dat recht zou de staat behoren te beschermen.

Door critici wordt gesteld, dat verandering van het registratiesysteem geen bewezen positief effect zal hebben op het terugdringen van de wachtlijst. Buitenlands beleid laat voldoende argumenten zien, dat het beoogde effect zeker wel wordt bereikt. Hiernaast wordt voorbij gegaan aan het feit dat een wijziging naar een ADR-systeem voorlichtingscampagnes en -brieven effectiever zullen maken.

Hoe dan ook is onderhand overduidelijk dat de huidige Wet op de Orgaandonatie op geen enkele wijze de problematiek kan oplossen. Het is dus de hoogste tijd om een nieuwe weg in te slaan. Vasthouden aan het oude systeem verkort de wachtlijsten niet.

Gezondheidsfondsen en patiëntenorganisaties⁴ onderschrijven bovenstaande feiten en cijfers en bepleiten het donatiesysteem te wijzigen naar ADR.

Momenteel roept de overheid in het kader van de huidige campagne via nieuwe media, onder andere Hyves, mensen op zich te registreren. We kunnen er daarbij vanuit gaan, dat dit op korte termijn voor een kleine stijging van het aantal geregistreerden zal zorgen. Tegenstanders presenteren deze beperkte toename waarschijnlijk wederom als argument tegen het ADR. Maar de ervaring van de zeer succesvolle BNN *Grote Donor Show* laat zien dat dergelijke acties op langere termijn weinig effect sorteren. Voor de mensen op de wachtlijsten is het dan ook van het grootste belang om te stoppen met investeren in

door niet te kiezen
inzake donorregistratie
tonen individuen
een gebrek aan
verantwoordelijkheid

acties die slechts amper resultaat opleveren en nu te kiezen voor een systeem waarmee we het nijpende donortekort serieus aanpakken.

Bij ADR blijft de keuzevrijheid gehandhaafd en het zelfbeschikkingsrecht volledig gewaarborgd. Daarbij gaan vrijheid en verantwoordelijkheid hand in hand. Een liberale partij zou moeten streven naar dit verantwoordelijke en progressieve orgaandonatiebeleid.

Dhr. M. Loos is in het dagelijks leven IT-salesmanager, getrouwd met een kinderarts en heeft 1 kind. Hij is recent actief geworden bij de VVD en daarnaast vicevoorzitter van de stichting 2 Miljoen Handtekeningen.

NOTEN:

- 1 'Europeans and Organ donation', *Eurobarometer*, Mei 2007.
- 2 Onderzoek namens Astma Fonds, Brandwonden Stichting, Diabetes Fonds, Maag Lever Darm Stichting, Nederlandse Cystic Fibrosis Stichting, Nederlandse Hartstichting, Nierstichting Nederland, 22 april 2010.
- 3 Zie hiervoor o.a. het filmpje op: <http://www.2miljoenhandtekeningen.nl/2miljoen/waarom/donorspecialisten>.
- 4 Nierstichting, Diabetes Fonds, Astma Fonds, Maag Lever Darm Stichting, Nederlandse Hartstichting, Nederlandse Cystic Fibrosis Stichting.

WIE BESCHIKT MET WELK RECHT OVER WIENS ORGANEN?

LIBERALE KANTTEKENINGEN BIJ
ACTIEVE DONORREGISTRATIE



FLEUR DE BEAUFORT

In zijn bijdrage 'Donorregistratie: Vrijheid en verantwoordelijkheid?' betoogt Menno Loos dat het schrijnende orgaantekort in Nederland moet worden aangepakt door invoering van een systeem van actieve donorregistratie. Liberalen zouden in meerderheid voor een dergelijk systeem zijn en – belangrijker nog – het zou voldoende ruimte laten voor de liberale beginselen van keuzevrijheid en verantwoordelijkheid. Door mensen als donor te registreren tenzij zij daar zelf uitdrukkelijk bezwaar tegen maken, kunnen vele mensenlevens worden gered en/of kwalitatief verbeterd. Hier heiligt het nobele doel kennelijk het middel. Het argument waarop Menno Loos zich hoofdzakelijk beroept is een vermeende verantwoordelijkheid die mensen na hun dood voor medemensen zouden hebben.

Met een beroep op de eveneens liberale beginselen van individuele vrijheid en integriteit van het eigen lichaam, alsmede het liberale uitgangspunt van een neutrale staat, kan echter het tegenovergestelde worden bepleit. Mede gezien het feit dat de meningen omtrent het thema donorregistratie nogal uiteen lopen – zowel binnen de VVD als in Nederland – is het interessant om tegenover de bijdrage van Menno Loos een betoog te zetten waarin op basis van liberale uitgangspunten enkele zeer fundamentele kanttekeningen bij actieve donorregistratie worden geplaatst.

Alvorens daartoe over te gaan, het volgende: natuurlijk hebben we hier te maken met uiterst gevoelige materie, waarbij emoties begrijpelijkerwijze aan beide kanten hoog kunnen opspelen. Enerzijds zal iedereen zich de tragiek kunnen voorstellen van mensen die vechtend voor hun leven de eindstreep niet halen vanwege het tekort aan donoren en de woede en onmacht die dit bij nabestaanden teweeg kan brengen. Anderzijds zullen velen

begrip kunnen opbrengen voor de pijnlijke momenten wanneer direct na het overlijden van een dierbare een beslissing omtrent donatie moet worden genomen en nabestaanden door ziekenhuispersoneel met een dergelijke vraag worden geconfronteerd. Zelfs wanneer deze beslissing reeds vastligt kan toch niet voorbij worden gegaan aan het moeilijke feit dat het stoffelijk overschot ofwel kunstmatig in leven moet worden gehouden, ofwel direct moet worden 'afgevoerd' ten behoeve van de donatie.

Los van deze zeer emotionele discussie, waarbij nogmaals voor beide kanten begrip is op te brengen, wordt hier een poging gedaan de fundamentele vraag te beantwoorden wie uiteindelijk over organen mag beschikken en welke rol de staat daar al dan niet in zou moeten spelen.

ONTWIKKELING DONORREGISTRATIE IN NEDERLAND

Nederland kent sinds 1998 de Wet op Orgaandonatie, waarin de orgaandonatie voor transplantatiedoeleinden wordt gereguleerd. Een jaar voor deze wet van kracht werd kregen alle Nederlanders van 18 jaar en ouder per brief een toelichting op de orgaan- en weefseldonatie¹, alsmede de oproep een keuze te maken. Daarbij had iedereen vier keuzemogelijkheden: (1) het beschikbaar stellen van organen en weefsel na overlijden; (2) niet beschikbaar stellen van organen en weefsel bij overlijden; (3) bij overlijden de keuze aan nabestaanden overlaten; of (4) de keuze aan een specifiek benoemde persoon overlaten bij overlijden. De respons op deze brief in 1997 was 37%, waarvan 54% toestemming verleende, 34% geen toestemming gaf en 12% de keuze al dan niet aan specifiek benoemde nabestaande(n) liet. Sinds 1999 krijgt iedereen in het jaar dat hij of zij de volwassen leeftijd

bereikt de brief thuis met de uitleg en het verzoek een keuze te maken.

Vooralsnog heeft de Wet op Orgaandonatie in Nederland niet geleid tot een grote toename van het aantal orgaandonoren, waardoor de wachtlijsten in de loop der jaren vrij constant zijn gebleven, kleine dalingen van het aantal transplantabele patiënten op de wachtlijsten daargelaten.² Niet alleen de bereidheid tot donatie is bepalend bij het aantal succesvolle donaties. Allerlei andere factoren, zoals medische geschiktheid op basis van leeftijd of de oorzaak van overlijden, maar ook tijdige herkenning van potentiële donoren in ziekenhuizen zijn bepalend voor het succesvol inzetten van donoren. Opdat de kans van slagen zo groot mogelijk is heeft het ministerie van Volksgezondheid verschillende beleidsmaatregelen genomen. Enerzijds gericht op een optimale tijdige herkenning en afstemming van potentiële donoren, bijvoorbeeld door de inzet van speciale donatiefunctionarissen, alsmede van requestors die een arts begeleiden in het gesprek over donatie met nabestaanden. Anderzijds richt overheidsbeleid zich op meer bewustwording en betere voorlichting, bijvoorbeeld door omvangrijke overheids campagnes die mensen – opnieuw – tot registratie moeten bewegen.³ Zo ziet de overheid ook een mogelijkheid in het steeds opnieuw onder de aandacht brengen van het donorformulier, bijvoorbeeld bij het afhalen van een paspoort of rijbewijs.

Naast alle initiatieven om mensen met de ‘zachte hand’ richting instemmende donorregistratie te bewegen, laaide de afgelopen jaren herhaaldelijk de discussie over andere vormen van donorregistratie op. De huidige relatief vrijblijvende registratie zou dan vervangen kunnen worden door een systeem waarbij aan burgers vanaf 18 jaar nadrukkelijk wordt gevraagd een keuze te laten registreren. Bij het uitblijven van een reactie wordt de persoon in kwestie op de hoogte gesteld van het feit dat hij als donor staat geregistreerd, doch dit altijd nog kan wijzigen. Een dergelijk systeem wordt ook wel actieve donorregistratie (ADR-systeem) genoemd. Uiteraard zijn daarbij verschillende varianten mogelijk waarin burgers meer of minder vaak worden geattendeerd op hun – al

dan niet bewuste – keuze. Aan bepaalde ‘slimmere’ manieren van registreren kunnen nog prikkels worden toegevoegd om mensen tot een positieve keuze te bewegen, zoals financiële voordelen of voorrang op de wachtlijst mocht iemand op een goed moment zelf een donatie nodig hebben.⁴

Tot nog toe bleek een systeem van actieve donorregistratie steeds een brug te ver.⁵ Gezien de formulering die demissionair minister Klink van Volksgezondheid onlangs koos in een brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij de toelichting van de ‘Nederland zegt JA’-campagne moge dat een klein wonder heten. ‘De campagne duurt drie jaar en in die tijd wil ik [minister Klink] samen met andere partners, zoals de gezondheidsfondsen, bereiken dat

‘over zichzelf,
over zijn
eigen lichaam
en geest, is
het individu
soeverein’

zoveel mogelijk mensen ‘ja’ gaan zeggen tegen orgaandonatie. Het moet onder de bevolking normaal worden dat je ervoor kiest om donor te zijn. Niet alleen in het donorregister, maar bijvoorbeeld ook in het ziekenhuis wanneer de vraag daar wordt gesteld aan de nabestaanden of in een gesprek thuis aan de keukentafel.⁶ Wee de burger die ondanks de fantastische overheids campagne het nog steeds in zijn hoofd haalt NEE te zeggen, lijkt de minister hier mee te delen aan de Kamer.

INDIVIDUELE VRIJHEID GAAT BOVEN VERANTWOORDELIJKHEID

In zijn bijdrage merkt Menno Loos zeer terecht op dat het gevolg van een tekort aan donororganen liberalen voor het dilemma plaatst of hier vrijheid nog wel boven verantwoordelijkheid mag gaan. Daarbij legt de auteur echter wel heel snel en eenvoudig de nadruk op verantwoordelijkheid ten koste van vrijheid. De huidige vrijheid voor mensen (bewust) géén keuze te laten registreren wordt door Loos zelfs als het ontlopen van verantwoordelijkheid gezien. De vraag is dan echter wel met welk recht de staat van individuen kan eisen dat zij over orgaandonatie nadenken, ja zich er zelfs over uitspreken? En wat geeft de staat het recht zich het lichaam van burgers zonder pardon toe te eigenen indien zij zich niet wensen uit te spreken?

Van oudsher wordt de individuele vrijheid door libe-

ralen als het belangrijkste beginsel gezien. Sinds Mark Rutte de beginselverklaring van de VVD herzag in 2008 is individuele vrijheid voor de liberale partij opnieuw vastgelegd als het eerste en belangrijkste beginsel.⁷ ‘De VVD is een liberale partij. Zij beschouwt de individuele vrijheid, zowel in geestelijk als materieel opzicht, als het hoogste goed. Ieder mens heeft recht op vrijheid van meningsuiting en op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, integriteit van het eigen lichaam en zelfbeschikking. Voorts beschouwt de VVD verantwoordelijkheid als het ethisch fundament onder een samenleving van vrije mensen.’⁸

Binnen de liberale filosofie wordt aan individuen een eigen domein toegekend – de persoonlijke levenssfeer – waarbinnen keuzevrijheid en autonomie leidende begrippen zijn. De Britse filosoof John Stuart Mill heeft in zijn werk *On Liberty* geprobeerd een eenvoudig principe vast te stellen ‘dat het ingrijpen van de samenleving in de vorm van dwang en toezicht, of het nu gaat om fysieke kracht in de vorm van bij de wet gegeven straffen of om de morele druk van de publieke opinie, zonder uitzondering kan regelen.’⁹ Bij de formulering van een dergelijk principe meent Mill dat de enige grond voor individueel of collectief ingrijpen in de individuele vrijheid van handelen gevonden kan worden in de bescherming, in de zorg dat anderen geen schade wordt toegebracht. Individuen kunnen nooit ergens toe gedwongen worden alleen omdat de ander of anderen het wijs zouden vinden of rechtvaardig. ‘Over zichzelf, over zijn eigen lichaam en geest, is het individu soeverein.’¹⁰

Indien we nu het schadebeginsel van Mill toepassen op orgaandonatie, zouden voorstanders in het meest extreme geval kunnen beargumenteren dat individuen als gevolg van hun keuze geen mening ten aanzien van orgaandonatie vast te leggen anderen schade toebrengen. Er gaan immers organen ‘verloren’ omdat kostbare tijd verloren gaat tussen het overlijden en de herkenning van een potentiële donor, of doordat nabestaanden eenmaal voor de keuze gesteld donatie weigeren, zonder zekerheid omtrent de wens van overledene. Een dergelijke redenering zou echter niet naar de zin van de negentiende-eeuwse filosoof zijn. Immers met een beroep op het

algemeen belang kan zo uiteindelijk iedere vorm van individuele vrijheid en lichamelijke integriteit worden aangetaast door een machtige staat of meerderheidsopinie. Niet voor niets wordt verantwoordelijkheid door de VVD beschouwd als het ethisch fundament onder een samenleving van vrije mensen. Door verantwoordelijkheid met een beroep op – zeer vergezochte – schade boven vrijheid te verheffen, wordt in feite de vrijheid de nek omgedraaid. Herhaaldelijk wijst Mill op de kwalijke gevolgen van al te veel invloed binnen het eigen domein zeker als daarbij wordt benadrukt dat de staat wel weet wat goed voor iemand is. Het beginsel dat individuen over zichzelf, over het eigen lichaam en de eigen geest, soeverein zijn kan dan ook nooit zomaar terzijde worden geschoven met een beroep op het algemeen belang.¹¹

INTEGRITEIT VAN HET EIGEN LICHAAM

In 1979 werd besloten de soevereiniteit over het eigen lichaam vast te leggen in de Nederlandse grondwet. Bij de omvangrijke herziening van 1983 kwamen de grondrechten vooraan in de grondwet te staan en werd de integriteit van het eigen lichaam vastgelegd in artikel 11, krachtens welke iedereen recht heeft op onaantastbaarheid van zijn lichaam. Dit grondwetsartikel is een verworvenheid van het markante liberale Kamerlid Annelien Kappeyne van de Coppello. Zelf keek Annelien terecht met ‘grote voldoening’ terug op de totstandkoming van

individuen mogen
nooit ergens toe
gedwongen worden
alleen omdat
anderen het rechtvaardig
vinden

dit grondrecht.¹²

Een systeem van actieve donorregistratie is in feite strijdig met artikel 11 van onze grondwet. Door burgers allemaal tot donor te verklaren, tenzij zij daar desgevraagd zelf bezwaar tegen aantekenen, eigent de staat zich het lichaam van burgers toe. Opmerkelijk genoeg was het tijdens een discussie in de jaren negentig, nog voor er überhaupt een wet op de orgaandonatie bestond, een christen-democratisch Kamerlid – Ad Lansink – dat meende dat we allemaal van elkaar zijn. Iets wat hij later afzwakte tot de uitspraak dat we er allemaal tenminste toch voor elkaar zijn. Met een beroep op (christelijke?) solidariteit werd van iedereen verwacht de eigen organen bij overlijden automatisch ter beschikking te stellen van de gemeenschap. Bezwaar aantekenen mocht

nog wel, doch het moge duidelijk zijn dat het CDA-Kamerlid met zijn moreel appèl mensen in feite weinig keuze liet. Met name voor christenen moet een dergelijk politiek appelleren aan een morele kernwaarde weinig keuzevrijheid laten.

De liberale voorman Frits Bolkestein pareerde de oproep van collega-Kamerlid Lansink door te stellen dat wij in Nederland niet aan staatslijken doen. In zijn ogen zouden ontzielde lichamen worden gedegradeerd tot staatslijken indien de staat zonder meer zou aannemen dat mensen hun organen wel ter beschikking zouden willen stellen. Met een beroep op de integriteit van het menselijk lichaam was Bolkestein van mening dat de gemeenschap zich een dergelijk recht nooit mocht toe-eigenen.¹³

De onaantastbaarheid van het eigen lichaam is niet voor niets grondwettelijk vastgelegd. Daar waar belangen kunnen botsen, zoals bij orgaandonatie, zou het burgers moeten garanderen dat zij zich zonder meer veilig kunnen voelen, ook als zij zich (tijdelijk) niet (meer) kunnen uitspreken. Bij orgaandonatie zijn er vaak tegenstrijdige belangen in het geding. Bijvoorbeeld wanneer artsen moeten kiezen voor het in leven houden van een comateuze patiënt in de wetenschap dat daarmee een heleboel waardevolle organen niet beschikbaar komen voor andere patiënten. Wie biedt dan de garantie dat een arts zijn patiënt op dat moment niet slechts zal zien als een doos van pandora waaruit allerlei nuttige onderdelen te voorschijn getoverd kunnen worden om andere patiënten te helpen? Wie zal de garantie bieden dat die arts op dat moment niet kiest voor het redden van de meerderheid ten koste van de minderheid? Indien mensen er zelf voor kiezen zich als donor te laten registreren, kan worden aangenomen dat zij ook hierover hebben nagedacht. Door mensen tot donor te bombarderen zolang zij zelf niet aangeven daar bezwaar tegen te hebben, worden mensen door de staat aan dergelijke praktijken blootgesteld, terwijl de staat hier juist een beschermende rol zou moeten spelen.

NEUTRALITEIT VAN DE STAAT EN DWANG

Een beroep op het feit dat het uiteindelijk om ontzielde lichamen gaat die dan 'niemand' meer toe zouden beho-

ren is aanmatigend en strijdig met het liberale streven naar een neutrale staat. Niet iedereen is immers zonder meer van mening dat de dood het absolute einde betekent en het lichaam daarna geen functie meer heeft. Op basis van uiteenlopende religieuze of emotionele overtuigingen denken mensen heel verschillend over leven na de dood en de functie van een stoffelijk overschot. Zo zijn er gelovigen die op basis van hun geloof voor een begrafenis kiezen in plaats van een crematie, opdat het lichaam bewaard blijft tot het moment dat de wederopstanding een feit is. Door als staat de beschikking over het lichaam van een overledene op te eisen ten gunste van een algemeen belang wordt de aanname dat er na de dood niets is waar het stoffelijk overschot nog van enigerlei functie is in feite aan iedereen opgelegd.

Liberalen streven naar een scheiding van kerk en staat, waarbij de staat zich neutraal opstelt en op geen enkele wijze een afkeer van of voorkeur voor geloof of gelovige gevoelens in het algemeen uitspreekt. In een neutrale staat mag de overheid haar burgers dus ook niet de aanname opleggen dat er na de dood geen functie meer is voor het lichaam. De individuele overtuiging dat een dergelijke functie er wel zou zijn ver-

de integriteit
van het
eigen lichaam is
niet voor niets
grondwettelijk
vastgelegd

dient net zoveel ruimte als de individuele overtuiging dat het menselijk lichaam na overlijden niet veel meer is dan een object waarvan de onderdelen goed van pas komen bij de verbetering van andere objecten. Door als overheid voor het laatste te kiezen en mensen die het daar niet mee eens zijn te dwingen tot het kenbaar maken van deze afwijkende mening spreekt de overheid zich uit tegen bijvoorbeeld een diepe religieuze overtuiging. Zeker liberalen zouden daarvoor moeten waken.

Het is hierbij van essentieel belang de macht die van een staat kan uitgaan niet uit het oog te verliezen. Het morele appèl van een CDA-Kamerlid laat in ieder geval veel gelovigen weinig keuze. Wie zou zich immers tegen de christelijke waarde van solidariteit willen keren? Zo is ook het morele beroep van Menno Loos op de individuele verantwoordelijkheid verwerpelijk. Wie durft zich dan nog 'onverantwoordelijk' te gedragen, in de wetenschap dat vaders van Staat vindt dat hij daarmee enkele mensenlevens op zijn geweten heeft.

Doch ook een overheid die in haar campagne richting burgers – onder de zeer suggestieve naam ‘Nederland zegt JA’ – stelselmatig erop hamert dat orgaandonatie een vanzelfsprekende dienst is ten behoeve van de medemens of althans zou moeten zijn laat velen weinig keuzevrijheid. Daar waar velen wel erkennen dat in het geval van donatie bij leven ontoelaatbare dwang op mensen kan worden uitgeoefend om bijvoorbeeld een nier ter beschikking te stellen ten behoeve van een familielid of kennis, lijkt een dwingende en zeer suggestieve overheids campagne opeens weinig problematisch.

Dezelfde dubbele moraal is terug te vinden bij het verbod op handel in organen. Kennelijk mag de staat zich wel een lichaam met de daarin aanwezige organen toe-eigenen, doch de eigenaar van het lichaam mag op geen enkele wijze – niet tijdens zijn leven en niet na zijn dood – handelen in zijn eigen organen. De angst voor misdad en verkeerde prikkels (arme mensen die in arren moede een nier verkopen) is in deze weliswaar een terechte, doch doet wel de vraag ontstaan wat de overheid dan het recht geeft als een dief in de nacht het beschikkingsrecht over organen te claimen. Het individu moet kennelijk wel tegen zichzelf en eventuele malafide medici in bescherming worden genomen, maar mag vervolgens haast weerloos worden uitgeleverd aan de grijpgrage klauwen van de staat die pretendeert het algemeen belang te vertegenwoordigen.

Naast religieuze gronden mogen ook de emotionele overwegingen van velen in deze niet worden onderschat. Waarom wordt ook door mensen die geen specifiek geloof aanhangen, vaak zoveel zorg besteed aan de begraving van een dierbare overledene? Waarom verzorgen zoveel mensen het graf van hun dierbaren tot in de puntjes en is de ontzetting in de publieke opinie vaak zo groot na grafschennis? Terecht zou de afschuw in onze samenleving enorm zijn indien de overheid zou afkondigen dat stoffelijke resten omwille van de efficiëntie voortaan in een massagraf worden ondergebracht. Kennelijk is een zorgvuldige afronding van het leven, waarbij ook het stoffelijk overschot met zorg wordt omgeven voor velen van groot belang. Wat geeft de staat dan het recht om als een olifant in de porseleinkast de individuele emoties en overtuigingen aan diggelen te slaan door de organen van een overledene als het ware op te eisen?

Van de overweging van de overheid om specifieke

prikkels in het beleid in te bouwen die mensen tot donorregistratie moeten overhalen gaat eveneens meer dan eens dwang uit. Evenals het toestaan van handel in organen ertoe kan leiden dat met name armen ervoor kiezen hun organen te verkopen, kan ook het voorstel mensen die zich als donor laten registreren (tijdelijk) vrijstelling van hun zorgpremie te geven ertoe leiden dat met name de financieel zwakkeren zich als donor laten registreren. Niet omdat ze ervan overtuigd zijn dat zij hun organen ter beschikking willen stellen, doch simpelweg omdat ze dat in de portemonnee voelen. Evenzo is het voortrekken van reeds geregistreeerde donoren op het moment dat zij zelf op een wachtlijst terecht komen een verkeerde prikkel. In feite bewandelt de staat daarmee het pad van de chantage, toch ook een vorm van dwang. Bovendien is deze suggestie in strijd met het in onze grondwet vastgelegde gelijke recht op en toegang tot zorg.

TEN SLOTTE

Het krachtige citaat uit het werk van John Stuart Mill dat individuen over zichzelf, over hun eigen lichaam en geest soeverein zijn vormt de kern van het liberalisme. Pas als door individueel handelen aan anderen direct schade wordt toegebracht kan met dit beginsel worden gebroken. Daarom sluiten we delinquenten tijdelijk op en ontnemen hun zo de vrijheid te gaan en staan waar zij willen. Edoch zelfs dan respecteren we in Nederland lichaam en geest van een individu, bijvoorbeeld door geen marteling toe te passen. Directe schade betekent dus nooit dat mensen gedwongen kunnen worden hun eigen lichaam te geven ten gunste van anderen, enkel het (tijdelijk) opheffen van de individuele autonomie is hier gerechtvaardigd. Waarom dan bij orgaandonatie een lichaam zonder meer tot staatsbezit verklaren?

Als het gemeentehuis in brand staat en ik sta er toevallig bij te kijken mag de burgemeester nooit van mij verlangen dat ik naar binnen ga om zijn secretaresse te redden. Extreem geredeneerd berokken ik het mens schade door terug te schrikken voor de vlammen en het verzoek van de burgemeester te weigeren. Zij zal immers wellicht het leven laten. Het moge sommigen absurd in de oren klinken, maar dit is wel wat de staat van mensen verlangt door zich hun lichaam toe te eigenen via actieve donorregistratie. Alleen een vooraf schriftelijk vastgelegde

expliciete weigering van mijn kant zou mij dan kunnen behoeden voor het verzoek van de burgervader.

Uiteraard wordt het een heel andere zaak indien ik zelf zou beslissen mijn leven op het spel te zetten om de secretaresse redden. Daarom is voor liberalen vrijwillige registratie van donoren geen probleem, maar actieve – dwangmatige – donorregistratie een brug te ver.

Drs. F.D. de Beaufort is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Prof.mr. B.M. Teldersstichting en is eindredacteur van Liberaal Reveil.

NOTEN:

- 1 Volledigheidshalve zou in dit artikel waar orgaandonatie wordt genoteerd beter gesproken kunnen worden van orgaan- en weefseldonatie. Gemakshalve en omwille van de leesbaarheid wordt echter gekozen voor de verkorte weergave van orgaandonatie. Bedoeld is in de meeste gevallen echter zowel orgaan- als weefseldonatie.
- 2 H.A. van Leiden, M.B.A. Heemskerk, B.J.J.M. Haase-Kromwijk, *Voorlopige jaarcijfers 2009*, [versie 2, 22-02-2010], Nederlandse Transplantatie Stichting, 2010.
- 3 In oktober 2009 is bijvoorbeeld de omvangrijke campagne 'Nederland zegt JA' gestart voor een periode van minimaal 3 jaar. Dit gezamenlijke initiatief van het ministerie van Volksgezondheid enkele gezondheidsfondsen als de Nierstichting en belangenorganisaties als Stichting Transplantatie Nu en de Nederlandse Transplantatie Stichting richt zich op de bijna 3 miljoen Nederlanders die, naar op basis van enquête-uitslagen wordt aangenomen, positief tegenover donatie staan, maar dat nog niet hebben laten vastleggen.
- 4 Zie voor een zeer uitgebreide weergave van alle mogelijkheden: Coördinatiegroep Orgaandonatie, *Masterplan orgaandonatie. De vrijblijvendheid voorbij*, Den Haag, 11 juni 2008. Voor de verschillende voors
- 5 en tegens met name ook op ethisch vlak: G. den Hartogh, *Afscheid van de vrijblijvendheid. Beslissystemen voor orgaandonatie in ethisch perspectief*, Centrum voor ethiek en gezondheid, Den Haag 2008.
- 6 Het voert te ver om in het bestek van deze bijdrage de verschillende discussiemomenten hieromtrent in het parlement uitvoerig te belichten. Zie daarvoor bijvoorbeeld: Govert den Hartogh, 'Nabetrachting op een evaluatie', *Liberaal Reveil*, 47e jaargang, nummer 2, juni 2006, pp. 97-102.
- 7 Ministerie van VWS, 29 maart 2010.
- 8 Voorlopers van de VVD hadden de individuele of persoonlijke vrijheid begin twintigste eeuw al als belangrijkste beginsel benoemd. De VVD maakte in verschillende beginselverklaringen het beginsel van vrijheid nevens geschikt aan andere beginselen, hoewel in de praktijk van politieke besluitvorming de vrijheid wel steeds erg zwaar woog.
- 9 Beginselverklaring VVD, vastgesteld 15 november 2008, Den Haag.
- 10 John Stuart Mill, *Over vrijheid*, Amsterdam, 1978, p. 43.
- 11 Ibidem, p. 44. Het spreekt voor zich dat Mill hier alleen doelt op mensen 'in de rijpheid van hun geestvermogens'.
- 12 In het slothoofdstuk van zijn boek bespreekt Mill diverse toepassingen van zijn vrijheidsbegrip en schadebeginsel. Lezing van dat hoofdstuk maakt direct duidelijk dat het de denker eerst en vooral om de individuele vrijheid is te doen en dat voor iedere vorm van inperking ervan wel heel zwaarwegende gronden moeten zijn.
- 13 Martijn van der kooij, *Annelien Kappeyne van de Copello. Strijdvaardig en eigenzinnig*, Wageningen, 2006, pp. 66-67. Bij de grote grondwetsherziening van 1983 werd dit artikel, tezamen met de andere grondrechten, vooraan in de grondwet opgenomen.
- 14 *Trouw*, 1 maart 1995.

VERDOOFT DE LEGALISERING VAN DRUGS DE CRIMINALITEIT?



FRITS KORTHALS ALTES

**Op 18 mei 2010 publiceerden oud-politici Frits Bolkestein en Els Borst-Eilers samen met hoogle-
raar strafrecht Theo de Roos en nog zes mede-
standers in *NRC Handelsblad* een artikel getiteld:
'Red het land, sta drugs toe. Opheffen verbod soft-
en harddrugs bespaart miljarden'. De auteurs
stelden dat opheffing van het verbod op verdo-
vende middelen Nederland jaarlijks miljarden zou
kunnen besparen, niet in de laatste plaats omdat
de criminaliteit dan fors zou afnemen. Daarom
hadden de ambtelijke werkgroepen, aldus Bolkes-
tein c.s. de legalisering van drugs moeten meene-
men in hun onderzoek naar de brede heroverwe-
gingen. Minister van Staat Frits Korthals Altés
reageerde daags daarna met een artikel, waarvan
hij de publicatie in overleg met lijsttrekker Mark
Rutte uitstelde tot na de verkiezingen. Hiernavol-
gende bijdrage bevat de kritische repliek van
Korthals Altés die minder heil verwacht van de
legalisering van drugs.**

Er is geen grond voor het verwijt aan de ambtelijke werk-
groepen dat zij bij de onderzochte heroverwegingen de
besparing door regulering van verdovende middelen bui-
ten beschouwing hebben gelaten. Voor deze werkgroepen
golden geen taboes, maar wel (grond)wettelijke en ver-
dragsrechtelijke beperkingen. Nederland is partij bij het
op 30 maart 1961 te New York tot stand gekomen Enkel-
voudig Verdrag inzake verdovende middelen (*Trb.* 1963,
81), zoals gewijzigd bij het op 25 maart 1972 te Genève
tot stand gekomen Protocol tot wijziging van dat verdrag
(*Trb.* 1987, 90) en het op 21 februari 1971 te Wenen tot
stand gekomen Verdrag inzake psychotrope stoffen (*Trb.*
1989, 129). De verdragen voorzien in internationale con-

trole. Het kost telkens grote moeite het Nederlandse
beleid uit te leggen. Wordt het gedoogbeleid uitgebreid
en teelt, verkoop en gebruik van verdovende middelen,
ook de verdovende middelen met onverantwoord risico
(*harddrugs*), gelegaliseerd, dan zal dat uitleggen vermoede-
lijk niet meer lukken. De bedoeling van de verdragen is
duidelijk: gebruik van verdovende middelen tegengaan en
liefst uitbannen. Opzegging van die verdragen is, zo al
mogelijk, niet iets wat op korte termijn zou kunnen
plaatsvinden. De beoogde bezuiniging zou dus niet binnen
de voor de heroverwegingsvoorstellen geldende periode
tot stand kunnen komen.

Een tweede onjuiste veronderstelling is dat de crimi-
naliteit zou verdwijnen als daaraan een object wordt ont-
nomen. Het is op zijn minst onwaarschijnlijk dat de han-
delaren en producenten van legaal geworden verdovende
middelen zich daags na het improductief worden van hun
criminele activiteiten melden bij een Centrum voor Werk
en Inkomen of een legale arbeidsbemiddelaar. Ook zal bij-
stand of een andere uitkering voor hen een onvoldoende
aantrekkelijk alternatief zijn voor de inkomsten die zij
derven als gevolg van het legaal worden van hun handel.
Er zal gezocht worden naar andere winstgevende en
evenzeer criminele bronnen van inkomen. Om te begin-
nen resteert er nog een aardige markt onder hen voor
wie de legalisering niet zal gelden: minderjarigen en bui-
tenlanders. Daarnaast zal er een markt blijven voor (che-
mische) middelen, zo geheten *partydrugs* bijvoorbeeld, die
niet worden goedgekeurd, maar waarvan het gebruik
toch als spannend wordt aangeprezen of ervaren. Verder
zijn er andere criminele activiteiten denkbaar, die nu in
mindere mate worden bedreven, misschien omdat zij risi-
covoller of iets minder lucratief zijn dan de handel in ver-
dovende middelen, zoals handel in vervuilde, maar als

schoon aangeboden grond, transport van giftige of radioactieve afvalstoffen naar derdewereldlanden, waar zij dood en verderf zaaien, en dergelijke. Ook mensenhandel en wapenhandel zijn nog altijd lucratief en de markt vermoedelijk niet verzadigd. Criminelen zijn meestal vindingrijker dan degenen die hen willen bestrijden aanvankelijk voorzien. De criminaliteit zal uitwijken naar andere terreinen, maar niet verdwijnen, zelfs niet wanneer men wegens de hoge kosten van misdadaanstrijding ook die andere criminele activiteiten weer zou legaliseren. Dat de criminaliteit als zodanig in omvang afneemt en dus tot kostenbesparing leidt, is een illusie.

Verdovende middelen laten zich niet wegverbieden.

Moord, doodslag en diefstal – al verboden sinds de Tien Geboden – evenmin. Is dat een reden voor legalisering? Het misdadige van verdovende middelen is niet gelegen in het verbod, maar in de verslavende en criminogene werking. Gebruik leidt tot verslaving en vervolgens economische afhankelijkheid. De mens onderscheidt zich van andere wezens doordat hij in vrijheid eigen verantwoordelijkheid kan dragen. Voor liberalen zijn die vrijheid en verantwoordelijkheid vanouds de essentie van hun politieke en maatschappelijke inspiratie. De slaaf is onvrij en mag geen eigen verantwoordelijkheid dragen. Mij stuit als liberaal tegen de borst dat middelen verhandeld en gebruikt worden die leiden tot verslaving, waardoor de gebruiker zijn meest essentiële menselijke waarden – zijn vrijheid en zijn vermogen eigen verantwoordelijkheid te dragen – kwijtraakt en voorwerp wordt van hulpverlening. Dat is de achtergrond van het in de genoemde internationale verdragen neergelegde en wereldwijd geldende verbod.

Opmerkelijk is dat in ons land de bestrijding van het roken (van tabak) door dezelfde gewezen minister van Volksgezondheid die nu legalisering van gebruik en verkoop van verdovende middelen bepleit (ook door haar voorgangers en opvolgers), wel effectief en met een zekere verbetering is bestreden, hoewel het gebruik veel wijder verspreid is en zich niet in de illegaliteit afspeelt of met criminaliteit gepaard gaat. Ik meen dat het verschil in effectiviteit gelegen is in de methode van bestrijding: het anti-rookbeleid is gevoerd niet door de fabricage, de han-

criminelen
zijn meestal
vindingrijker dan
degenen die hen willen
bestrijden aanvankelijk
voorzien

del en het voorhanden hebben strafbaar te stellen, maar eerst door de gebruikers te ontmoedigen en vervolgens het gebruik op zeer veel plaatsen te verbieden. Het begon met waarschuwingen op pakjes sigaretten, daarna volgden verboden in vervoermiddelen, in openbare ruimten, in voor personeel en publiek toegankelijke privéruimten en ten slotte in de horecasector. Hoewel lijfstraffen en ontterende straffen, zoals de schandpaal, als gevolg van verlichte denkbeelden zijn afgeschaft, is voor rokers op NS-stations de schandpaal – nu rookzuil genoemd – weer ingevoerd. De methode heeft effect: het roken neemt af en moet gedurende soms lange reizen per trein of vliegtuig en tijdens het werk worden onderbroken. Bij

verdovende middelen worden teelt, fabricage en handel verboden, maar eigen gebruik wordt gedoogd: er zijn zelfs legale gebruikersplaatsen en door de overheid gefaciliteerde winkels. Het effect van dit gedoogbeleid is zo gering, dat zelfs fanatieke rookbestrijders de moed hebben verloren en de strijd gewonnen willen geven. Ik bepleit het gedogen te

stoppen en, net als bij het roken, het gebruik te ontmoedigen en te bemoeilijken. Daarmee zal het gebruik niet ophouden, maar dat is met moord, doodslag en diefstal ook nog niet gelukt.

Ten slotte: tegenstanders van het generaal pardon voor uitgeprocedeerde vreemdelingen die hier illegaal verbleven, hebben dit onder andere bestreden met een beroep op de aanzuigende werking die daarvan zou uitgaan. Van Nederland als gedoogland gaat nu al een aanzuigende werking uit op drugstoeristen. Dat zal eerder toedien afnemen als teelt, verkoop en gebruik voor Nederlandse volwassenen wordt gelegaliseerd. Trouwens, zal de rechter toelaten dat buitenlanders, in het bijzonder EU-burgers, aan de toonbank van de *dope peddler* worden gediscrimineerd?

Kortom, het lijkt erop dat alleen al de gedachte aan legalisering van verdovende middelen, de schrijvers heeft bedwelmde.

Mr. F. Korthals Altes is Minister van Staat en Erelid van de VVD. Voor deze partij was hij voorheen onder meer minister van Justitie.

OBAMACARE: WE ZIJN GEEN ZIEKE SAMENLEVING



A U K E L E E N

Met een nipte meerderheid stemde het Huis van Afgevaardigden in de Verenigde Staten in met het zorgplan van president Barack Obama. Daarmee vindt één van de grootste veranderingen sinds decennia in de Amerikaanse sociale zekerheid plaats. Ook voor Obama persoonlijk is het een belangrijke overwinning op het terrein van binnenlands beleid. In de verkiezingsstrijd was de hervorming van de zorg immers een belangrijke belofte aan zijn kiezers. Maar is het nieuwe zorgstelsel eigenlijk wel een overwinning voor de Amerikanen? Wordt de zorg daadwerkelijk beter en goedkoper? Econoom Auke Leen heeft daar zo zijn twijfels over en beargumenteert in het hiernavolgende artikel dat de gezondheidszorg in de Verenigde Staten juist als gevolg van het nieuwe zorgstelsel voor velen onbetaalbaar zal worden.

In 2000 sprak George Bush jr. op een verkiezingsbijeenkomst over Amerika als 'een natie gekozen door God en met de historische missie een model voor de wereld te zijn'. In 1974 hield president in spé Ronald Reagan een rede met als titel: *The shining city upon a hill*.¹ Beiden benadrukten met trots het Amerikaanse exceptionalisme. Je moet maar durven met de huidige score van 46 miljoen Amerikanen zonder zorgverzekering op een totale bevolking van 308 miljoen. Misschien is er met het rechte trekken van deze misstand door de huidige president Barack Obama pas echt sprake van de situatie waar zijn beide voorgangers op doelden. De hervorming van de gezondheidszorg in de VS, de *Patient Protection and Affordable Care Act*,² beter bekend als Obamacare, heeft als hoofdoelstelling een ziektekostenverzekering voor iedereen. Wat kan daar tegen zijn? Een dergelijke verzekering hebben we toch ook in Nederland?

DE SITUATIE NU

Als het inderdaad zo zou zijn dat in de Verenigde Staten onverzekerden van iedere medische zorg verstoken zijn en bij ziekte aan de goden zijn overgeleverd – ja dan zou de vlag nu pas echt de top in kunnen. Maar dat was en is gelukkig niet zo. Zelfs niet voor de illegale immigrant die ook onder de nieuwe regels onverzekerd blijft. Ook zij wordt in Amerika geholpen, zij het veelal via liefdadigheid. Er bestaat voor haar in de Verenigde Staten dan wel geen recht op gezondheidszorg, dat klopt, maar ze wordt wel geholpen.

Wat is er mis mee om mensen de mogelijkheid te geven in vrijwilligheid goed te doen? Waarom is een verplichte afdracht via de belasting daarvoor het hoogste doel? Ron Paul, zelf arts en presidentskandidaat bij de verkiezingen in 2008, vertelt dat iedere plattelandarts in Amerika een illegale immigrant zal helpen, verzekerd of niet. En waarom? Zo hij het al niet vanuit zijn eigen morele overtuiging doet, dan toch wel omdat hij weet dat indien hij de immigrant voor zijn deur laat creperen, hij in de toekomst de klandizie van de verzekerde en betalende rest van het dorp wel kan vergeten.³

HOE KAN HET BETER?

Het kan natuurlijk altijd anders en soms ook beter. Hoe? Dat kan op twee manieren: via een grote leider of via de markt. Zoals bekend moeten de inwoners van Noord-Korea hun grote leider Kim Jong-il dankbaar zijn voor hun eten, onderwijs en medische zorg. Het moge dan wel een recht zijn, maar helaas hebben de meeste mensen dat waar ze recht op hebben niet of stelt het kwalitatief maar weinig voor. In een markteconomie, met Amerika als lichtend voorbeeld voorop, lezen we bij het verlaten van een

winkel: *thank you for your visit, please come again*. Amerikanen hoeven niet de grote leider of de ondernemer dankbaar te zijn, integendeel: de laatste dankt hen voor de klandizie. Het is de keuze tussen rantsoenering via de politiek en de bureaucratie of via de concurrerende markt en prijzen.

Een punt dat in de discussie rond Obamacare echter wordt vergeten, is dat marktwerking in Amerika voor veel zaken opgaat, maar nu net niet voor de gezondheidszorg. Het is niet zo dat Amerika in vergelijking tot Nederland minder aan gezondheidszorg uitgeeft. Met 16% van het nationaal inkomen wordt in de Verenigde Staten bijna dubbel zoveel aan gezondheidszorg uitgegeven als in veel Europese landen en ook Nederland. Wat ontbreekt is concurrentie tussen de verschillende zorgaanbieders. Presidenten voor Barack Obama hadden meer dan eens niet alleen het voornemen de problematiek met de onverzekerden aan te pakken, maar wilden tegelijkertijd de gezondheidszorg zelf efficiënter maken. Om de kosten niet de pan uit te laten rijzen zou ook de medische sector zelf moeten worden aangepakt. Daardoor lukte het nooit om met een totaalpakket aan plannen te komen waar ook de machtige artsenorganisatie, de ziekenhuisbranche en de farmaceutische industrie achter zouden staan.

Obama pakte het anders aan. Van meet af aan zocht en kocht hij steun bij de medische sector. Hij wist daarvoor – de medische lobby hield zich immers stil – voor het eerst ook een meerderheid in het Congres te krijgen. Het resultaat voor die sector is immers geen hervorming van het gezondheidsstelsel maar een aanzienlijke groei van de goed betalende klantenkring: een loterij zonder nieten.⁴

Het gevolg van Obamacare zal zijn dat het gezondheidsstelsel in Amerika nog duurder wordt dan het al is. De terechte gedachte dat gezondheid een groot goed is, kan in deze geen leidraad voor ons handelen zijn. Vele zaken zijn goed zolang ze als categorie worden benoemd en beschouwd. Daartoe horen zaken als voedsel, wonen en onderwijs. Lobbygroepen weten, bijvoorbeeld met verwijzing naar het grote belang van onderwijs als categorie, altijd weer extra gelden te krijgen. Maar dat is de verkeerde denk- en handelwijze. Het gaat er juist om het extra geld goed te besteden. Voedsel is goed, maar op den duur worden we van eten dik.

Onderwijs is goed, maar kan op den duur ertoe leiden dat studenten alleen maar proberen hun tijd zo aange-naam mogelijk door te komen. Medische zorg is goed, maar kan er op den duur toe leiden dat er vooral geld wordt besteed aan het overmatig uitvoeren van dure diagnostische tests, het overmatig voorschrijven van medicijnen en overmatig en nodeloos ingrijpend behandelen en opereren.⁵ Maar die afwegingen en verschillen willen velen niet maken.⁶

POLITICI: DOE NIET MORGEN

WAT JE OOK OVER TIEN JAAR KUNT DOEN

Het geld moet, ook in Amerika, ergens vandaan komen. Hoewel het land zich nog steeds tot de jongste en meest dynamische economieën van de wereld mag rekenen, ziet ook Amerika de kosten van de gezondheidszorg stijgen. Een aantal jaren geleden zouden de Verenigde Staten nog met gemak aan de criteria van het Europese Stabiliteitspakt hebben voldaan wat betreft de omvang van het begrotingstekort (kleiner dan 4%) en de grootte van de overheidsschuld (niet meer dan 60% van het nationaal inkomen). Nu ligt dat anders. De totale overheidsschuld is verdubbeld naar meer dan 80% van het nationaal inkomen. Het jaarlijkse tekort op de begroting blijft dit en volgend jaar boven de 10%.⁷

Deze cijfers zijn al dramatisch genoeg zonder de kosten van Obamacare. Zouden deze kosten worden meegewogen, dan stijgt de schuld boven de 100% van het nationaal inkomen. De huidige AAA-beoordeling door *Standard and Poor's* van Amerikaanse staatsobligaties kunnen ze tegen die tijd op hun buik schuiven. Griekse toestanden dreigen, want de rente op dat geleende geld moet worden betaald en de schulden moeten, tegen een waarschijnlijk veel hogere rente, op zijn tijd worden geherfinancierd. Hoe wordt die schuld ooit terug betaald met meer dan de helft van de schuld in buitenlandse handen.⁸ Moet de Europese Unie de Verenigde Staten te hulp komen? Dat lijkt onwaarschijnlijk alleen al gezien de grootte van de Amerikaanse economie. De EU kan de huidige problematiek in Griekenland en andere EU-landen al nauwelijks behappen. De Chinezen dan? Waardevermindering van de dollar is de meest waarschijnlijke exit strategie. Het is de fiscale weg naar de slavernij die Amerika, bij ongewijzigd beleid, gaat afleggen.⁹

HET ONDERDRUKTE ONTDEKKINGSPROCES NAAR LAGERE KOSTEN

Obamacare is typisch een plan van boven, van de federale overheid, dat voor alle staten geldt. Maar het federalisme, dat de afzonderlijke staten in grote mate vrijlaat, is nu juist de kracht van de Amerikaanse regeringsvorm. Het biedt de mogelijkheid tot experimenteren in het laboratorium van de *real world* der afzonderlijke staten. Een constitutioneel principe dat door het plan van Obamacare met voeten wordt getreden. Staten die het plan om die reden aanvechten zijn dan ook niet per definitie kansloos.¹⁰

Uit Brits onderzoek naar de kosten van regulering blijkt dat – hoe moeilijk meetbaar en vergelijkbaar ook – de eigen Britse regulering 2,5 keer zo efficiënt is als regulering door de Europese Unie. Brussels beleid levert vaak nauwelijks meer op dan het kost. Het betreft hier terreinen waar de EU en het Verenigd Koninkrijk de beleidsmacht delen, zoals sociaal beleid, financiële diensten, het milieu en de bescherming van consumenten. Het verschil zou vooral zijn terug te voeren tot het feit dat EU-wetgeving een eenheidsworst is en ook moeilijk is aan te passen door de unanimiteitseis bij de besluitvorming.¹¹

We voelen ook allemaal intuïtief aan, dat is althans te hopen, dat gezondheidszorg nooit op de agenda in Brussel moet komen te staan. Zou de situatie in Europa beter zijn als dit soort zaken vanuit Brussel wordt geregeld? De preferenties tussen de lidstaten verschillen en over de kennis wat wel en wat niet werkt in een bepaalde lidstaat heeft Brussel ook niet het meeste verstand. Wat we wel weten, is dat we in Nederland ook nog niet weten hoe het moet in de gezondheidszorg. We hebben alles al ongeveer geprobeerd: no-claim korting, betalen per bezoek of recept en allerlei mengvormen. Helemaal gratis en op iedere hoek van de straat een huisarts is de oplossing in ieder geval niet. Zelf een pleister plakken zou dan al te veel gevraagd zijn.

Kortom, net zoals de oplossingen waarschijnlijk vele zullen zijn, zijn ook de oorzaken van het niet verzekerd zijn vele. Godsdienstige overtuigingen of andere prioriteiten stellen bij het uitgeven geld, staan vaak met reden hoger op het prioriteitenlijstje. Individueel maatwerk is

gewenst en dat kan nu net door de markt worden geleverd. De eenheidsworst van Obamacare is niet alleen een vergroting van de macht van de centrale overheid, een afbreuk aan de vrijheid van individu en staat, maar doet vooral de vrijheid teniet tot experimenteren: het ontdekkingsproces van de markt.

DE MARKTCONFORME OPLOSSING

De oplossing voor Amerika is niet meer geld voor de gezondheidszorg maar een wijziging van de prikkels, zodanig dat gezondheidszorg voor bijna iedereen weer betaalbaar wordt. Kortom ook op dit terrein de markt laten werken. Hoe moeilijk dat ook is. Obamacare voegt slechts belastingverhoging en regulering toe.¹²

Meer marktwerking kan door bijvoorbeeld consumenten het recht te geven in een andere dan de eigen staat een zorgverzekering te kopen. Het vergroot de concurrentie tussen de aanbieders en maakt het systeem in toenemende mate ontvankelijk voor de wensen en behoeften van de gebruikers.¹³ Ook zouden mensen

meer uit eigen zak moeten gaan betalen. In Zwitserland, waar ze als percentage van het nationaal inkomen een derde minder aan gezondheidszorg besteden dan in de Verenigde Staten, betalen verzekerden ongeveer een derde van de kosten zelf. In Amerika betaalt de consument slechts 10% zelf. De volksgezondheid is er in Zwitserland niet minder om. Met die Zwitserse prikkel gaan consumenten zich ook concurrerend gedragen. Ze gaan op zoek naar de aanbieder met de beste prijs/kwaliteitsverhouding.¹⁴

Hoe los te komen van de macht van de medische lobbygroepen? Lobbygroepen zijn altijd enorm gemotiveerd om door bescherming een monopoliepositie te verkrijgen of te behouden. Ze strijken immers het hele voordeel zelf op maar spreiden de kosten over vele consumenten uit. Waarvoor het omgekeerd de moeite niet loont om in verweer te komen. Een oplossing kan gevonden worden in het creëren van concurrerende lobbygroepen.¹⁵ De Amerikaanse auto-industrie is daar een voorbeeld van. De eigen industrie uit Detroit wil protectie; de importeurs willen vrije import. De uitkomst is onzeker – maar er is in ieder geval geen systematische neiging naar slecht beleid.

wat ontbreekt
in Amerika is
concurrentie
tussen de verschillende
zorgaanbieders

Het staat buiten kijf dat er altijd mensen zullen zijn die het niet zal lukken om zich op de vrije markt te verzekeren. Mensen met een aangeboren afwijking of anderszins dienen dan ook in een aparte door de overheid ondersteunde verzekering te worden ondergebracht. In het huidige systeem met de verplichte acceptatie van patiënten worden de kosten voor iedereen verhoudingsgewijs veel te hoog. Bij een aparte verzekering voor die kleine groep is de meerderheid in staat voor zich zelf te zorgen. Sommige zaken moeten op de agenda van de overheid staan: bijvoorbeeld degenen die echt onze hulp en steun behoeven, maar dat is niet het gros van de verzekerden.

RECHTEN EN WENSEN

Maar is gezondheidszorg voor een ieder dan geen recht? Een recht waaraan Obamacare eindelijk tegemoet komt? Nee, het is een wens waar geen mens tegen is. We hebben het recht op leven en daar hoort het recht bij om te eten en voor een goede gezondheid te zorgen. Het is de hoofdtaak van de overheid deze rechten te borgen. Maar het recht om voor je gezondheid te zorgen betekent niet dat de overheid het je moet geven. Zoals ons recht op eten ook niet betekent dat de overheid het via de kolchoz moet verstrekken.¹⁶ Het is niet zo dat de overheid de benodigde gelden als manna uit de hemel kan verstrekken. Het zijn altijd andere individuen die dat moeten doen. Heeft de overheid het recht mensen te laten werken maar niet de vruchten van hun werk te laten houden? Het wordt ze onvrijwillig afgenomen. Dat is nu juist de definitie van slavernij: iemand laten werken maar hem de vruchten van zijn arbeid ontnemen.¹⁷ Dat kan in zekere mate ter financiering van de taken van een kleine overheid, maar die grens is in Amerika allang overschreden met haar te hoge gezondheidskosten.

Het is zoals David Crockett, een Amerikaans volksheld en politicus, stelde toen er in het Congres gestemd moest worden over de vraag of er geld aan de weduwe van een beroemd officier gegeven zou moeten worden. De man stierf lang na de oorlog een natuurlijke dood. Nergens in de grondwet kon hij vinden dat het de taak

van de overheid was aan liefdadigheid te doen. Bovendien, je geeft iets aan de een, maar dat moet je de ander eerst ontnemen en je weet niet of degene van wie je het neemt het niet slechter heeft.¹⁸

Mensen schrijven de overheid ook veel te gemakkelijk goede bedoelingen toe. Datzelfde aan de markt te doen is contra-intuïtief. Maar Obamacare heeft enkele wel heel specifiek begunstigen. Voor wat hoort wat was het parool bij veel senatoren om voor te stemmen. Met cryptische schijnbaar algemene omschrijvingen worden gezondheidsprojecten in specifieke staten begunstigd.¹⁹ Zoals ook al onder de *New Deal* bij Roosevelt in de jaren dertig van de vorige eeuw de hulp tijdens de grote depressie om de economie uit het slop te trekken vaak niet ging naar de staten die dat het meeste nodig hadden. De hulp ging naar staten die bij de verkiezingen net op de wip zaten voor of tegen de herverkiezing van Roosevelt te stemmen.

De ironie van Obamacare is dat juist door onverzekerden in de huidige inefficiënte situatie erbij te betrekken, gezondheidszorg voor steeds meer mensen onbetaalbaar zal worden. Er worden kosten op kosten gestapeld. Om deze groep niet uit te sluiten, zal er in de toekomst bezuinigd moeten worden op de verstrekkingen. Mensen

die daarop vooruitliepen met het schrikbeeld van een overheid die de stekker uit het beademingsapparaat van oma trekt, hebben een punt.

WE ZIJN GEEN ZIEKE SAMENLEVING

Het antwoord op Obamacare komt neer op het antwoord op de vraag wat voor soort kapitalisme we willen. Reagan eindigt zijn bij aanvang geciteerde rede met de stelling: we zijn geen zieke samenleving. We hebben, zei Reagan, in onze samenleving in alle lagen van de bevolking en in alle beroepen verantwoordelijke en de meest fantastische mensen voortgebracht. Gaat individuele verantwoordelijkheid in deze tijd niet veel te ver om daar een zorgstelsel op te baseren? Juist niet. Er is hoop op een streven naar een kleine overheid en een krachtige markt.

In zijn memoires over de kredietcrises verhaalt de oud minister van Financiën Hank Paulson over de – wer-

de gezondheidszorg
in de Verenigde Staten
vergt meer markt,
niet
meer geld

kelijk – enorme woede en tegenzin die er in Amerika was om de bankiers te redden.²⁰ Mensen moeten vrij zijn om hun eigen keuzes te maken, maar moeten, zo het uitkomt, ook op de blaren zitten. Een afkeer die ook hier in Europa even tastbaar was en ook nu weer is bij de hulp aan Griekse politici. Het geloof in eigen verantwoordelijkheid is er nog steeds.

Laten we hopen dat de kiezers in Amerika tegen Obamacare in opstand komen op de manier zoals dat in een democratie niet alleen mogelijk is maar zelfs is geïnstitutionaliseerd: het rode potlood bij de komende verkiezingen. Verassende uitkomsten zijn mogelijk – ook in de Amerika, waar al 60% van de mensen meer van de overheid ontvangen dan er aan belasting wordt betaald.²¹ Zo stonden de plannen voor een vernieuwde *New Deal* bij het einde van de Tweede Wereldoorlog in Amerika al klaar. Wat was logischer om met massieve overheidssteun de terugkerende soldaten aan het werk te helpen en overbodige wapenindustrie te herstructureren? Het in meerderheid Democratische Congres, geheel tegen de verwachting in, stemde tegen.²² Politici en kiezers weten, als het erop aankomt, wat de ingrediënten voor welvaart zijn: een kleine overheid en een markteconomie die de mogelijkheid biedt onze ziektekosten niet alleen te verzekeren maar ook te dragen.

CONCLUSIE: EEN EXCEPTIONEEL LANDJE

De vraag bij Obamacare is, in welke mate onderschrijft een samenleving de stelling van een Engelsman uit de 18e eeuw – ook bij en na de huidige krediet- en schulden crisis. ‘Er zijn’, zo stelde Samuel Johnson, ‘weinig manieren waarop iemand meer onschuldig bezig kan zijn dan met geld verdienen’.²³ Obamacare is in ieder geval minder onschuldig en goedbedoeld als het op het eerste gezicht lijkt. In Nederland proberen we het met vallen en opstaan, à la Johnson, op een andere manier: meer op de markt te vertrouwen en de prikkels voor een goede marktwerking te scheppen – we zijn dus ook een beetje een exceptioneel landje.²⁴

Dr. A.R. Leen is econoom en doceert aan de Universiteit van Leiden.

NOTEN:

- 1 R. Reagan, *The Shining City Upon a Hill*, 25 januari 1974, http://reagan2020.us/speeches/City_Upon_A_Hill.asp.
- 2 http://dpc.senate.gov/dpcdoc-sen_health_care_bill.cfm.
- 3 R. Paul, *The Revolution. A Manifesto*, New York, 2008.
- 4 F. Vuijsje, ‘Zorgstelsel in VS: Obamacare op losse schroeven’, *Arts en Auto*, Jaargang 76, februari 2010.
- 5 Idem.
- 6 T. Sowell, *The Vision of the Anointed*, New York, 1995.
- 7 D. Lachman, ‘On the Fiscal Road to Serfdom’, *American Enterprise Institute*, oktober 2009.
- 8 A.P. du Pont, ‘An Economic Time Bomb’, *The Wall Street Journal*, 26 januari 2010.
- 9 Lachman, ‘Fiscal Road to Serfdom’.
- 10 S.J. Markman, ‘The Coming Constitutional Debate’, *Imprimis*, april 2010.
- 11 S. Gaskell en M. Persson, ‘Still Out Of Control? Measuring eleven years of EU regulation’, *Open Europe*, 2010.
- 12 C.S. Dubay, ‘Obamacare: Impact on Taxpayers’, The Heritage Foundation, *Backgrounder*, No. 2402, 14 april 2010.
- 13 P. Ryan, ‘Health Care in a Free Society’, *Imprimis*, Vol. 39, No. 2, 2010.
- 14 P. Robinson, ‘Basically an Optimist – Still’, *The Wall Street Journal*, 26 maart 2010.
- 15 Idem.
- 16 Ryan, ‘Health Care’.
- 17 W.E. Williams, *Liberty versus the Tyranny of Socialism*, Stanford, 2008.
- 18 D. Crockett, Not Yours to Give, <http://www.juntosociety.com/patriotism/innytg.html>.
- 19 R. Pear, ‘Deep in Health Bill, Very Specific Beneficiaries’, *The New York Times*, 21 december 2009.
- 20 H.M. Paulson, Jr. *On the Brink*, New York, 2010.
- 21 Ryan, ‘Health Care’.
- 22 F. Folsom en A. Folsom, ‘Did FDR End the Depression?’, *The Wall Street Journal*, 12 april 2010.
- 23 S. Brittan, ‘A credo for a revived capitalism’, *Financial Times*, 6 mei 2010.
- 24 F. de Graaf, e.a., *Zorgen voor Zelfbeschikking*, geschrift 107 van de Prof.mr. B.M. Teldersstichting, Den Haag, 2009.

SPARTELEND IN DE SCHULDENFUIK



HANS LABOHM

In Engeland, België en Nederland vonden de laatste maanden verkiezingen plaats. Overal stond daarbij – naast andere thema's – vooral de vraag centraal hoe de economische crisis het beste zou kunnen worden aangepakt. Voor vrijwel alle landen geldt toch vooral dat de overheidsfinanciën op orde moeten worden gebracht, waarbij het van belang is op welke termijn dat zou kunnen gebeuren en op welke terreinen het beste kan worden bezuinigd. Hans Labohm gaat in het hiernavolgende artikel op zoek naar de oorzaken van de hoge staatsschulden waar ook de 'rijke' landen mee te maken hebben. De ontsnapping uit de schuldenfuik is alleen te verwachten indien politici niet terugschrikken voor drastische maatregelen. Daarbij verwacht Labohm vooral veel van de plannen van de VVD.

Op de financiële markten is er in de laatste tijd grote onrust ontstaan over de overheidsfinanciën van Griekenland. Het begrotingstekort en de staatsschuld van dat land zijn tot ongekende hoogte opgelopen en de Grieken kunnen nauwelijks meer geld op de kapitaalmarkt lenen om het tekort te dekken – alleen tegen exorbitant hoge rente. Aangezien Griekenland deel uitmaakt van de eurozone, heeft het Griekse drama een negatief effect op de koers van de euro. Vandaar dat de Europese Unie, ondanks grote weerzin, toch heeft besloten Griekenland de helpende hand toe te steken.

Maar zal het daarbij blijven? Zullen we weer niet binnenkort worden opgeschrikt door Griekse toestanden in andere eurozone-landen, zoals Portugal, Spanje en Italië? En kunnen we er zeker van zijn dat de grote economieën van Europa, alsmede de Verenigde Staten en Japan

immuun zullen blijven voor dit soort ellende? Helaas is het antwoord op deze vragen negatief.

HOE IS HET ZO VER GEKOMEN?

Hoe heeft het allemaal zo ver kunnen komen? Hoe komt het dat de schuldenpositie van de 'rijke' landen op een niveau is gekomen dat vroeger alleen maar voorkwam na perioden van oorlog wanneer hoge oorlogsschulden dienden te worden afgelost?

De oorzaken van de huidige ellende liggen in het verleden. Zij zijn bekend, maar grotendeels vergeten. Onder de titel, 'Waar komt de hoge staatsschuld ook al weer vandaan?', schreef ik in oktober 1994 daar al eens over in *Liberaal Reveil*. De analyse had voornamelijk betrekking op Nederland. Maar *mutatis mutandis* geldt zij ook voor andere landen.

'De hoge staatsschuld plus de hoge ongedekte AOW-verplichtingen vormen een grote belasting voor de huidige en toekomstige generaties belasting- en premiebetalers, eens te meer daar verwacht wordt dat deze door de verdere vergrijzing een steeds kleiner deel van de bevolking gaan uitmaken. Dat betekent dat de betaalbaarheid een steeds nijpender probleem zal gaan vormen.

Allereerst de vraag hoe de Nederlandse samenleving aan deze extreem hoge staatsschuld is gekomen. In de geschiedenis is het wel meer voorgekomen dat landen grote staatsschulden hadden, vooral na verwoestende oorlogen. De schulden waren dan ontstaan om grote militaire uitgaven en de naoorlogse wederopbouw te financieren. Daarvan is nu geen sprake. De staatsschuld van nú heeft andere oorzaken. Zij is het gevolg van een complex van nauw met elkaar verbonden factoren, waaronder: de gelijkheidsgedachte; de gedachte van wetmatig-

heid van de groei van de overheidssector naarmate de welvaart van een samenleving toeneemt; de socialisatie van de vraag; het Keynesianisme; en de “kameelneuzen”.

Allereerst de gelijkheidsgedachte. Deze vormt een van de grondideeën van de verzorgingsstaat. In navolging van de Nederlandse socioloog Thoenes kan de verzorgingsstaat worden gedefinieerd als een maatschappijvorm die gekenmerkt wordt door een op democratische leest geschoeid systeem van overheidszorg, dat zich – bij handhaving van een kapitalistisch productiesysteem – garant stelt voor het collectieve sociale welzijn van zijn onderdanen. De verzorgingsstaat beperkte zich aanvankelijk tot verantwoordelijkheid voor macro-economische doelstellingen in de vorm van een Keynesiaans beleid van vraagmodulatie, onder meer gericht op een afvlakking van conjunctuurcycli en het waarborgen van een permanent hoog niveau van werkgelegenheid. Met de uitbouw van de verzorgingsstaat richtte het beleid zich echter op verderstreckende doelstellingen, waaronder het tot stand brengen van gelijkheid tussen mensen.

Aanvankelijk werd hierbij gestreefd naar het scheppen van gelijke kansen voor iedereen. Maar naarmate de verzorgingsstaat zich verder ontwikkelde, verschoof het accent hoe langer hoe meer van gelijke kansen naar gelijke uitkomsten. Deze ontwikkeling ging gepaard met wat de Amerikaanse socioloog Daniel Bell de “revolution of rising entitlements” heeft genoemd. De overheid werd meer en meer gezien als een instantie die garant diende te staan voor het behoud en liefst de verbetering van de economische positie van regio’s, economische sectoren, bedrijfstakken, bedrijven, groepen en individuen. De Canadese econoom Harry Johnson vatte die taak van de overheid eens als volgt samen: “... a commitment not only for every man to be employed, but for him to be employed in the occupation of his choice, in the location of his choice and, it would sometimes seem, at the income of his choice”. Deze ontwikkeling heeft onder meer geleid tot een veelheid aan sociale rechten en verworvenheden, waarvan de financiering in tijden van economische tegenspoed echter hoe langer hoe meer op de tocht kwam te staan.

Een tweede factor was het geloof in de zogenoemde Wet van Wagner, oftewel “Das Gesetz der wachsenden

Ausdehnung der Staatstätigkeit”, zoals Wagner die ruim honderd jaar geleden formuleerde. Deze wet houdt in dat bij een toeneming van de welvaart de vraag naar collectieve goederen meer dan evenredig zal toenemen en de publieke sector voortdurend zal uitbreiden.

In het verlengde hiervan lag een derde factor, namelijk het geloof in de noodzaak van de socialisatie van de vraag. In zijn opstel, “Die tijd komt nooit meer terug”, (zie: *Inzicht en uitzicht. Opstellen over economie en politiek*, Contact tijdsdocumenten, 1978) merkte bijvoorbeeld Joop den Uyl daarover op: ‘Bij het ontbreken van endogene vraagimpulsen in de industriële wereld als uit de industriële revolutie zijn voortgevloeid, is socialisatie van de vraag geboden, d.w.z. dat de gemeenschap zelf een vraag creëert, ter aanvulling van gemeenschapsbehoeften die anders via de markt niet aan bod komen. Dat zal dan vooral in de dienstensector moeten worden gevonden’.

Een zeer belangrijke – vierde – factor was ongetwijfeld ook de onkritische toepassing van een verouderde

met grote tegenzin
heeft de Europese Unie
besloten
Griekenland
de helpende hand toe
te steken

economische receptuur: het Keynesianisme. In het kader van deze receptuur stond stimuleren in de praktijk gelijk aan een vergroting van de overheidsuitgaven en het financieringstekort, waarbij er a priori van werd uitgegaan dat hiervan een gunstige invloed zou uitgaan op de economie. De tegenstanders daar-

van moesten maar bewijzen dat het niet zo was. Het Keynesianisme heeft wellicht in de jaren dertig soelaas gegeven (waarover overigens verschil van mening bestaat onder economen), maar was zeker niet geschikt om in de situatie van de jaren zeventig en daarna – die werd gekenmerkt door sociaal-economische verstarring – duurzaam economisch herstel te bewerkstelligen. Door de heilzaamheid van een dergelijke receptuur te verkondigen, hebben vele economen wetenschappelijke respectabiliteit en legitimiteit verleend aan een beleid dat werd gekenmerkt door het inwilligen van onbetaalbare verlangens van belangengroeperingen, die een willig oor vonden bij de politiek, door het “tijdelijk” oprekken van begrotingstekorten. Kortom, aan een beleid van de onbetaalde rekening.

Ten vijfde, en tenslotte, was het ook een kwestie van “kameelneuzen”; ook wel “open-ended commitments”

genoemd: beslissingen waarvan men de uiteindelijke financiële consequenties niet heeft kunnen voorzien. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de AOW en de WAO. Het resultaat van dit alles is dat de huidige en toekomstige Nederlandse regeringen tot ver in de volgende eeuw zullen zijn gekluisterd aan een – in vredestand – uitzonderlijk hoge staatsschuld. Deze staatsschuld symboliseert daarmee tevens op monumentale wijze het echec van het “klimaat” van de jaren zeventig.’

DOORWERKING VAN FOUTEN UIT HET VERLEDEN

Deze fouten uit het grijze verleden hebben na tientallen jaren nog steeds hun doorwerking. De huidige beleidsopties zijn daardoor beperkt. Het was bijvoorbeeld al die tijd niet mogelijk om een buffer te creëren, die in tijden van economische tegenspoed kon worden gebruikt. In de huidige financiële en economische crisis staan de overheden dan ook met lege handen.

Binnen de economische wetenschap kent het Keynesianisme nog maar weinig aanhangers. In de politiek is dat anders. Bij elke recessie/depressie komen de oude geconditioneerde Keynesiaanse reflexen weer aan de oppervlakte. Dan grijpt men vaak weer terug op *Keynesianism by default*. Ja, zo gaat dan de redenering, bezuinigingen zijn noodzakelijk, maar op dit moment even niet, ten einde het fragiele herstel niet in de kiem te smoren. Aldus bijvoorbeeld Job Cohen. De ervaring leert echter dat voor links geen enkel moment geschikt is om de tering naar de nering te zetten. Er is altijd wel weer een excuus om het voorbeeld van de heilige Augustinus te volgen: ‘Oh Lord, make me virtuous, but not yet.’

Maar als er niet op de kortst mogelijke termijn maatregelen worden getroffen, dreigt er een systeemcrisis, waarin onze markteconomie, waaraan wij onze vrijheid en welvaart hebben te danken, het veld zal moeten ruimen voor een economie die gedomineerd zal worden door de overheid. Wat de gevolgen hiervan zullen zijn heeft de ervaring met het communisme met zijn centrale planeconomie ons geleerd.

Maar het is niet alleen links dat moeilijkheden heeft met bezuinigingen. Dat geldt ook voor de andere partij-

en. Immers, met bezuinigingen trekt men in het algemeen weinig kiezers. Daarom wenst de politiek zich gewoonlijk door bestedingsimpulsen weer aan de economische malaise te ontworstelen. En verschillende politieke partijen steken elkaar de loef af met het verzinnen van leuke dingen voor de mensen. Maar, helaas, daar hangt een prijskaartje aan. Dat manifesteert zich in de stijging van de staatsschuld, die later door toekomstige generaties zal dienen te worden afbetaald. Dat is alleen mogelijk bij een permanent hoog belastingniveau. Maar hoge belastingen vormen een rem op economische dynamiek en groei. Op die manier slaagt men er dus nooit in om uit de schulden te ‘groeien’.

VERGRIJZING EN DE BELEIDSCLUSTER ‘MILIEU, KLIMAAT, ENERGIE’

Daarnaast zijn er echter nog andere factoren die een negatieve invloed hebben op de toekomstige economische groei. Dat is in de eerste plaats de vergrijzing die eveneens tot hogere overheidsuitgaven en minder -inkomsten leidt. Maar verder zullen ook de effecten van de beleidscluster ‘milieu, klimaat en energie’ ernstige gevolgen kunnen hebben voor ons welvaartsniveau en de overlevingskansen van onze vrije markteconomie. Binnen Europa biedt Groot-Brittannië daarvan een afschrikwe-

kend voorbeeld. Daar ging het Parlement nagenoeg unaniem akkoord met de *Climate Change Act*. Daarin is onder meer bepaald dat Engeland in 2050 80% minder CO₂ zal mogen uitstoten (in vergelijking met 1990). De doelstelling voor 2020 is 34%. Aangezien de uitstoot van CO₂ gekoppeld is aan het verbruik van energie, en

dat op zijn beurt weer aan het welvaartsniveau, kan op de achterkant van een envelop worden uitgerekend dat wanneer deze plannen doorgaan, wij zullen worden teruggeworpen op een welvaartsniveau van zo’n 100 jaar geleden.

Christopher Booker schreef daarover onlangs in de Britse *Telegraph* behartenswaardige woorden: ‘This flight from reality was never better exemplified than by the 2008 Climate Change Act, committing Britain, uniquely in the world, to reducing its carbon emissions by more than four fifths. Even the Government admits that this will cost

voor links
is geen enkel
moment geschikt
om de tering
naar de nering te zetten

us up to £18 billion every year for four decades, making it by far the most costly law in our history. Though its target could only be met by virtually closing down our economy, such is the bubble of unreality in which our political class lives that our MPs voted for this insane law almost unanimously, without having any idea of its practical implications.'

En dat allemaal omdat er sprake zou zijn van een alarmerende opwarming van de aarde, veroorzaakt door de mens. Onlangs verklaarde de hoofdrolspeler in het Climategate-schandaal, Phil Jones, directeur van de 'Climatic Research Unit' (CRU) van de Universiteit van East Anglia echter, dat er sinds 1995 geen statistisch significante opwarming van de aarde meer had plaatsgevonden. Men kan zich toch vertwijfeld afvragen waarom hij daar niet eerder zijn mond open heeft gedaan. Dit is achterhouden van cruciale informatie. Indien een overheid of bedrijf dat zou doen, zou de wereld te klein zijn. Zij zouden aan de schandpaal worden genageld. Had Jones dat wél gedaan, dan was duidelijk geweest dat er helemaal geen sprake is van een alarmerende opwarming van de aarde (door welke oorzaak dan ook) en had de wereldgemeenschap waarschijnlijk honderden miljarden aan uitgaven bespaard voor het huidige klimaatbeleid, dat – en daar zijn zowel protagonisten als antagogenisten van de menselijke broeikashypothese het met elkaar over eens – geen enkel meetbaar effect op de gemiddelde wereldtemperatuur zal hebben.

ALARMEREND BIS-RAPPORT OVER ONTWIKKELING STAATSSCHULDEN

De sterk oplopende staatsschulden, de oplopende belastingen en allerlei maatregelen/regulering die het welvaartsscheppend vermogen van onze economie aantasten, zouden – indien daar niet tijdig iets aan wordt gedaan – dus tot een systeemcrisis kunnen leiden. Maar vloeit dat zwartgallige scenario niet voort uit de hypochondrie van een onafhankelijk econoom, die buiten de mainstream van zijn vakbroeders staat? Helaas is ook het antwoord op deze vraag negatief.

In dit verband mag worden verwezen naar een recent rapport van de Bank voor Internationale Betalingen

(Bank for International Settlements, afgekort: BIS). De BIS is een oud en eerbiedwaardig instituut, dat is opgericht in 1930. Thans speelt het onder meer de rol van een soort denktank voor centrale banken en regeringen en houdt het zich onder andere bezig met het onderzoek naar de systeemrisico's van de overheidsfinanciën en het moderne bankwezen.

Het rapport in kwestie, *The future of public debt: prospects and implications*, van de hand van Stephen G. Cecchetti, M. S. Mohanty and Fabrizio Zampolli, presenteert onder meer scenario's over de ontwikkeling van de staatsschulden van de 'rijkste' landen bij ongewijzigd beleid.² Die scenario's zijn onthutsend.

Aan de samenvatting ontleen ik het volgende: 'Since the start of the financial crisis, industrial country public debt levels have increased dramatically. And they are set to continue rising for the foreseeable future. A number of countries face the prospect of large and rising future costs related to the ageing of their populations. In this paper, we examine what current fiscal policy and expected future age-related spending imply for the path of debt/GDP ratios over the next several decades. Our projections of public debt ratios lead us to conclude that the path pursued by fiscal authorities in a number of industrial countries is unsustainable. Drastic measures are necessary to check the rapid growth of current and future liabilities of governments and reduce their adverse consequences for long-term growth and monetary stability.'

De staatsschuld wordt gewoonlijk uitgedrukt als percentage van het Bruto Binnenlands Product. Terzijde kan worden opgemerkt dat dit een vreemde gewoonte is. Het zou meer voor de hand liggen dat deze wordt uitgedrukt als een percentage van uitsluitend de inkomsten van de overheid. Immers daaruit dient de schuldendienst (aflossingen en rentekosten) te worden betaald. Ook worden toekomstige verplichtingen van de staat, bijvoorbeeld uit hoofde van de AOW, niet meegeteld. Als men met dat alles rekening zou houden, zou het percentage van de overheidsschuld natuurlijk veel hoger uitvallen dan de getallen waarover men thans spreekt.

Maar los daarvan, wat was het resultaat van de bere-

hoge belastingen remmen de economische dynamiek en groei

keningen van de BIS? Extrapolaties bij ongewijzigd beleid leveren voor de belangrijkste industriële landen in 2040 getallen op van tussen de 300% en 500% (Nederland: 400%). Dat is moeilijk voorstelbaar. Voordat het zover komt, zullen er ongetwijfeld reeds in alle betrokken landen 'Griekse toestanden' uitbreken. Maar dit keer zijn er dan geen sterke landen die de zwakkere broeders te hulp kunnen schieten. Wil men voorkomen dat deze 'horror scenario's' werkelijkheid worden, dan zal er op de kortst mogelijke termijn drastisch dienen te worden ingegrepen.

Wat ons land betreft is de uitslag van de komende verkiezingen cruciaal. De vraag is of de 'pappen-en-nathouders' het voor het zeggen zullen krijgen of de 'puin-

ruimers'. Laten we hopen dat deze laatsten nu hun kans krijgen. Van alle verkiezingsprogramma's biedt het VVD-programma mijns inziens de beste mogelijkheden om dit probleem effectief aan te pakken. Maar dat zal de trouwe lezers van *Liberaal Reveil* niet verbazen.

Drs. H.H.J. Labohm is onafhankelijk econoom en lid van de redactie van Liberaal Reveil.

NOTEN:

- 1 <http://www.telegraph.co.uk/comment/columnists/christopherbooker/7575673/Dont-let-the-voters-know-we-face-bankruptcy.html>.
- 2 <http://www.bis.org/publ/work300.pdf?noframes=1>.

HET SWIFT-AKKOORD, OF DE TOEGENOMEN ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT IN EU-BESLUITVORMING



JEANINE HENNIS - PLASSCHAERT

Na een lang en moeizaam totstandkomingsproces is op 1 december 2009 het Verdrag van Lissabon in werking getreden. Dit Verdrag beoogt de Europese Unie democratischer, transparanter en efficiënter te maken. Concreet houdt dit onder andere in dat het Europees Parlement (EP) meer zeggenschap heeft gekregen op een aantal terreinen, waaronder landbouw, energiebeleid, immigratie en de EU-fondsen.

Deze machtsverschuiving tussen het EP enerzijds en de Europese Commissie en de Raad anderzijds, is vanuit liberaal perspectief relevant omdat hiermee de wetgevende en controlerende mogelijkheden van het EP, het enige direct gekozen volksvertegenwoordigende orgaan van de EU, uitgebreid zijn. In dit artikel wordt het veranderde systeem van Europese checks and balances uiteengezet en toegelicht aan de hand van een concreet en recent voorbeeld, de zogenoemde 'SWIFT'-zaak.

De eerste december staat niet langer alleen maar bekend als de verjaardag van Woody Allen, Wereld Aids Dag of de dag waarop IJsland onafhankelijk werd van Denemarken. Sinds 2009 gaat 1 december nu ook de boeken in als de dag van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Met de inwerkingtreding van dit Verdrag kwam een einde aan een lang en moeizaam hervormingsproces van de Europese Unie.

Het Verdrag 'betreffende de werking van de Europese Unie', zoals de officiële benaming luidt, moet onder meer

zorgen voor een democratischer en transparanter Europa, een efficiënter Europa, een Europa van waarden, vrijheid, solidariteit en veiligheid evenals voor een sterkere Europese rol op het wereldtoneel.' Alhoewel slechts enkele maanden op weg onder het 'Lissabon-regime', kunnen de gevolgen voor de positie van het EP reeds aan de hand van een concreet voorbeeld, de zogenoemde 'SWIFT'-zaak, worden geïllustreerd.

In het najaar van 2009 berichtten de kranten volop over het op handen zijnde SWIFT²-akkoord. Dit akkoord tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten zou voorzien in de grootschalige overdracht van Europese bankgegevens aan de Amerikanen ten behoeve van het zogenoemde *Terrorist Finance Tracking Program* (TFTP). De berichtgeving in de Nederlandse media was veelal van een bedenkelijk niveau. Sterker nog, in verschillende media werd de indruk gewekt dat het om iets 'nieuws' zou gaan. Niets was minder waar. In feite kwam het neer op voortzetting van bestaande praktijken. Dit maakte het akkoord overigens niet minder omstreden.

Al in juni 2006 meldde *The New York Times* dat de Amerikaanse autoriteiten zich (kort na 9/11) toegang hadden toegeëigend tot de vertrouwelijke financiële databank van SWIFT, het internationale betalingsnetwerk met een hoofdkantoor in Brussel en een dataverwerkingscentrum in de Verenigde Staten. Dit alles, als gezegd, in het kader van het TFTP. De Amerikaanse autoriteiten hadden echter niet de moeite genomen om hun Europese *counterparts* hiervan op de hoogte te stellen. Europa werd wakker geschud en de gemoederen liepen, terecht,

hoog op. Op geen enkele wijze werd immers rekening gehouden met de Europese regels op het terrein van gegevensbescherming en privacy terwijl het ging (en gaat) om de toegang tot bankgegevens van miljoenen en miljoenen Europeanen.

In antwoord hierop werden in allerijl (op verzoek van de EU-lidstaten) onderhandelingen opgestart en in 2007 bereikte de Europese Commissie een akkoord met de Verenigde Staten over de voorwaarden waarop de overdrachten van SWIFT-gegevens konden worden toegestaan en aldus gecontinueerd. Duidelijk moet zijn dat dit alles uiteindelijk vooral resulteerde in een eenzijdig, dus door de Amerikanen, opgelegde overeenkomst waarbij lang niet alle Europese wensen rondom gegevensbescherming werden gehonoreerd. Het Parlement werd in deze überhaupt niets gevraagd.

Niet veel later kondigde SWIFT echter aan de gegevens van Europese klanten vanaf januari 2010 alleen nog in Europese centra te bewaren, te weten: in Zwitserland en Nederland. Belangrijkste consequentie van deze 'verhuizing' was dat de Amerikanen niet langer toegang zouden hebben tot de gewenste gegevens.

Het zal niemand verrassen dat de Amerikaanse autoriteiten van mening waren dat deze situatie tot veiligheidsrisico's zou leiden en een nieuw akkoord noodzakelijk achtten. De Amerikanen kregen in deze bijval van enkele EU-lidstaten. De SWIFT-gegevens, zo werd gesteld, hadden immers belangrijke *leads* opgeleverd voor Europa.

Of die *leads* ook daadwerkelijk aanslagen hebben voorkomen of tot veroordelingen hebben geleid, blijft onduidelijk. Sterker nog, begin december 2010 kopte de *Financial Times Deutschland*: 'Swift-Daten bei Terrorfahndung nutzlos'. De Bundesanwaltschaft stelde dat de SWIFT-gegevens 'keine erkennbare Rolle gespielt hätten' en 'die Übermittlung von Kontodaten aus Europa an die USA hat weitaus geringere Vorteile für hiesige Terrorfahnder, als die EU behauptet'.

Onder leiding van het Zweeds voorzitterschap bereikten de Europese ministers van Justitie op 30 november 2009 dan inderdaad een akkoord over een nieuwe SWIFT-overeenkomst met de Amerikanen. Overigens hebben vier lidstaten – Duitsland, Oostenrijk, Griekenland en Hongarije – zich bij deze stemming onthouden. Verder zou het gaan om een tijdelijk akkoord met een duur van

negen maanden om de 'verhuizing' van SWIFT in goede banen te leiden en aldus geen gat te slaan in de gegevens-overdracht. Medio 2010 zou er dan een definitief akkoord moeten komen waarbij ook het Europees Parlement ten volle zou worden betrokken.

Feit is dat er in de besluitvormingsprocedure in de Raad twee stappen worden onderscheiden, te weten (1) ondertekening en (2) bekrachtiging. Stap 1 was weliswaar gezet maar stap 2 zou pas ná 1 december plaatsvinden. Dit betekende dat het Parlement, conform de nieuwe bevoegdheden onder het 'Lissabon-regime', instemming zou moeten verlenen aan de beoogde overeenkomst.

Hoewel het tijdelijke akkoord in de Raad al snel tot een stap vooruit werd bestempeld, leidde het voorstel in het Parlement direct tot grote irritatie en controverse. Van links tot rechts. Nut en noodzaak van een dergelijke overeenkomst, de wijze waarop dit alles tot stand was gekomen en ga zo maar door. De vraag was dan ook wat het Parlement met dit tijdelijke akkoord zou gaan doen. Het Parlement moest immers, conform de nieuwe bevoegdheden verkregen onder het 'Lissabon-regime', nog instemming verlenen. Klinkt wellicht eenvoudig, dat was het niet. Ondergetekende werd namens het Parlement tot rapporteur³ benoemd.

De voorstanders van het akkoord verweten de twijfelaars al snel dat zij willens en wetens de veiligheid van de Europeanen op het spel zetten. Een argument waarvoor velen (begrijpelijkerwijs) gevoelig zijn, want niemand wil zo iets op zijn geweten hebben. Voorstanders gingen echter volledig voorbij aan het feit dat bevoegde autoriteiten hoe dan ook, en te allen tijde, juridisch onderbouwde verzoeken kunnen indienen bij SWIFT indien dit noodzakelijk is voor bijvoorbeeld een onderzoek. Ook negeerden zij het feit dat de EU met deze werkwijze (een deel van) zijn antiterrorismebeleid zou blijven uitbesteden aan de Amerikanen. Zij stelden: 'that it is in the EU's interest to ensure the sustainability of the TFTP notwithstanding SWIFT's new architecture, and thus to ensure legal certainty for the transfer of relevant data to the US Treasury Department, as Member State Services have been the main beneficiaries of TFTP lead'.

EU-lidstaten zijn, met andere woorden, afhankelijk van de Amerikanen als het gaat om de beoordeling van Europe-

se bankgegevens in de strijd tegen het terrorisme. Hoe acceptabel is dat eigenlijk? De vraag is dan ook waarom de Europese Unie dit niet zelf oppakt. Hiermee zou immers een einde komen aan de oeverloze discussies over het al dan niet naleven van de Europese privacyregels door de Amerikanen. En alleen dan kan Europa toegang krijgen tot de bankgegevens van Amerikanen en kan er dus gewerkt worden op basis van wederkerigheid.

Als rapporteur aan mij de taak om een advies voor de plenaire vergadering van het Parlement op te stellen. Een pittige maar razend interessante opdracht. De tijd was beperkt en de druk hoog, al was het maar omdat het Parlement zich voor de eerste keer kon uitspreken over een internationale overeenkomst. Het resulteerde in wekenlang intensief overleg met collega's van de verschillende politieke fracties, Europese ministers, de Europese Commissie, het bedrijf SWIFT, vertegenwoordigers van de Amerikaanse overheid, het Amerikaanse ministerie van Financiën en een batterij aan juristen.

In de aanloop naar de stemming was de spanning om te snijden, zowel in gesprekken met de Verenigde Staten als de EU-lidstaten. Heel even leken collega's als domino's onder de druk te bezwijken, maar een meerderheid hield zijn rug recht. Inmiddels is het 'nee' van het Parlement geschiedenis. Op 11 februari 2010 sprak een ruime meerderheid zich uit tegen het tijdelijke akkoord.

Aan mijn advies aan de plenaire vergadering om 'nee' te stemmen, lagen verschillende argumenten en juridische overwegingen ten grondslag. Hieronder geef ik de kern van de argumentatie weer.

In de eerste plaats heb ik betoogd dat ik een open, democratisch en Atlantisch georiënteerde Europese Unie sterk ondersteun, en dat er geen twijfel over bestaat dat de Unie en de Verenigde Staten zoveel mogelijk samen moeten optrekken.

Vervolgens heb ik geconstateerd dat de TFTP gezien moet worden als een breuk met het Europees recht en de praktijk waarmee instanties met handhavingstaken over financiële gegevens van individuen kunnen beschikken. In Europa moet de rechter toestemming geven om specifieke transacties te kunnen onderzoeken, terwijl het bij TFTP gaat om brede regelingen voor massa's aan gegevens.

Bovendien heb ik de plenaire vergadering erop gewe-

zen dat het voorstel inhoudt dat de EU zou doorgaan met het uitbesteden van haar financiële inlichtingenwerk aan de Amerikanen. Dat maakte dat het vraagstuk niet zozeer over SWIFT gaat, maar meer over hoe Europa met de Verenigde Staten kan samenwerken op het gebied van terrorismebestrijding en op welke wijze bedrijven die financiële transacties verzorgen, daaraan kunnen bijdragen.

Instemming met het voorstel zou betekenen dat het EP water bij de wijn zou doen ten aanzien van de Europese wettelijke vereisten voor het eerlijk, proportioneel en wettelijk omgaan met persoonlijke gegevens. Op dit punt moeten de Europese Unie en haar lidstaten juist duidelijkere eigen doelstellingen formuleren, in plaats van de VS daarvoor in te schakelen.

De kern van het probleem is dat als SWIFT verzocht wordt gegevens betreffende één individu aan te leveren, dat om technische redenen niet kan, en er alleen data 'in bulk' geleverd kunnen worden. Zodoende kan er dus per definitie geen sprake zijn van een *limited request*, maar worden praktisch alle gegevens van SWIFT in één keer overgedragen aan het Amerikaanse ministerie van Financiën. Dat zou een schending van de fundamentele principes van de wetgeving op het gebied van gegevensbescherming, namelijk de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit, zijn. Dergelijke schendingen kunnen niet door middel van toezicht en controle verholpen worden.

Bovendien ontbraken er in het voorstel enkele cruciale garanties. Zo werd de lengte van de periode waarbinnen de data overgedragen zouden worden, niet gespecificeerd, was niet opgenomen dat verzoeken eerst door een rechter goedgekeurd moesten worden, en waren er geen garanties dat de VS deze data niet met derde landen zou delen. Daarnaast was niet duidelijk of het toezicht door publieke instanties op de toegang van overheden tot de SWIFT-data goed genoeg geregeld zou zijn. Ook was niet duidelijk op welke termijn en op welke wijze de overgedragen data door de Amerikanen gewist zouden moeten worden.

Tenslotte heb ik het argument weerlegd dat hier sprake zou zijn van wederkerigheid. Je zou alleen van wederkerigheid kunnen spreken, als de Amerikaanse overheid ook zou toelaten dat de Europese Unie over dezelfde financiële gegevens van Amerikanen zou beschikken, en deze informatie ook zou mogen gebruiken.

Met het tegenhouden van het akkoord was de zaak

niet afgedaan. Eind maart presenteerde de Europese Commissie een nieuw onderhandelingsmandaat. Aan de EU-lidstaten de schone taak om het mandaat goed te keuren, en zo geschiedde onlangs.

De onderhandelingen met de Verenigde Staten zijn in de week van 10 mei van start gegaan. Ook nu weer zal het EP aan het einde van de rit zijn instemming moeten verlenen. De rode lijnen heb ik middels een resolutie⁴ uiteengezet. Deze resolutie werd op 5 mei jl. door de plenaire vergadering aangenomen.

Hoe de onderhandelingen precies zullen verlopen, en of deze tot het gewenste resultaat zullen leiden, is op dit moment nog niet te zeggen. Tijdens mijn bezoek aan Washington DC (27-30 april 2010) werd in ieder geval wel duidelijk dat de Amerikanen de boodschap van het Europees Parlement in goede orde ontvangen hebben. Dit werd nog eens bevestigd door vicepresident Joe Biden tijdens zijn bezoek aan het EP op donderdag 6 mei 2010: 'The Obama-Biden administration is back in the business of listening. Listening to our allies. We understand your concerns.'

J.A. Hennis-Plasschaert was tot voor kort namens de VVD lid van het Europees Parlement. Sinds begin juni 2010 heeft zij voor de liberalen zitting in de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

NOTEN:

- 1 http://europa.eu/lisbon_treaty/take/index_nl.htm.
- 2 SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications).
- 3 Rapporteurs zijn leden van het Europees Parlement die verantwoordelijk zijn voor het inhoudelijk behandelen van wetgevende voorstellen. De rapporteur licht het Europees Parlement in over zijn bevindingen door een verslag te presenteren tijdens een plenaire vergadering (www.europa-nu.nl).
- 4 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0143+0+DOC+XML+V0//EN>.

EUROPA ALS TOONBEELD VAN POLITIEK?



CHARLOTTE MAAS

NAAR AANLEIDING VAN:

Luuk van Middelaar, *De Passage naar Europa: Geschiedenis van een begin*, Brussel, 2009

Op 9 april jl., tijdens de Nacht van de Filosofie, werd aan Luuk van Middelaar de Socrates Wisselbeker toegekend voor zijn boek *De passage naar Europa: Geschiedenis van een begin*, het proefschrift waarmee hij in mei 2009 is gepromoveerd. Van Middelaar, oud-redactielid van *Liberaal Reveil* en voormalig adviseur van Jozias van Aartsen toen deze fractievoorzitter voor de VVD was, beschrijft hierin op een originele manier het ontstaan en functioneren van het Europese samenwerkingsproject. Daarbij klinkt de vraag ‘wat is politiek?’ op de achtergrond steeds door. Zo vertelt Luuk van Middelaar niet alleen een verrassend boeiend verhaal over Europa, maar geeft hij ook inzicht in het wezen van politiek.

Het boek bevat geen chronologisch of schematisch overzicht, maar is in drie hoofddelen opgedeeld. Deel I, ‘Het geheim van de tafel’, draait om de vraag hoe gezamenlijke Europese besluitvorming tot stand komt. Van Middelaar beschrijft hier de manier waarop Europese leiders gezamenlijke besluitvorming in gang zetten en het unanimitetsvereiste daarbij soms loslaten. In deel II, ‘Lotswisselingen’, presenteert Van Middelaar politiek als middel van de samenleving om grip te krijgen op de ongewisse toekomst. Hij laat aan de hand van talrijke voorbeelden zien hoe de Europese samenwerking steeds ontwikkeld is als reactie op gebeurtenissen, zoals de Tweede Wereldoorlog, de crisis rond het Suezkanaal in 1956, de val van de Muur in 1989 en de aanslagen van 11 september 2001. In deel III, ‘De zoektocht naar publiek’, behandelt de auteur het probleem dat voor de EU amper een publiek lijkt te bestaan. Hij benoemt vervolgens diverse

strategieën die politici gebruiken om een Europees publiek voor hun werk te vinden.

Voorafgaand aan deze drie delen zet Van Middelaar in een proloog uiteen waarom het zo lastig is om te begrijpen wat het Europese samenwerkingsproject inhoudt. Traditioneel bestaat het beeld dat Europese samenwerking is in te delen naar de principes van supranationaliteit en intergouvernementalisme. Op bepaalde terreinen hebben de lidstaten hun bevoegdheden overgedragen aan Europese instellingen en worden besluiten op supranationaal niveau genomen. Op andere terreinen hebben de lidstaten hun nationale bevoegdheden behouden, maar is wel sprake van overleg of besluitvorming met vetobehoud voor de lidstaten; het intergouvernementele Europa. In het supranationale Europa zijn de Europese Commissie – als initiator voor Uniebrede regelgeving en toezichthouder – en het Europees Parlement – als vertegenwoordiger van een Europees publiek – de hoofdrolspelers. In het intergouvernementele Europa zijn de afzonderlijke Europese staten de hoofdrolspelers van het Europese politieke toneel.¹

Van Middelaar constateert dat dit tweezijdige beeld van Europa ontoereikend is om het Europese samenwerkingsproject te begrijpen. Adequater is volgens hem een beeld van verschillende ‘sferen’ voor Europese politiek. Zo onderscheidt hij de buitensfeer, waarin politici en diplomaten gericht zijn op het bewaren van stabiliteit tussen de lidstaten en op het verstevigen van de invloed van Europa in de wereld. Hier gelden de traditionele wetten van de diplomatie, waarbij nationale belangen de insteek van het politieke handelen zijn. De binnensfeer daarentegen, verwijst naar de Europese instellingen, met name de Europese Commissie, het Europees Parlement en het Europees Hof van Justitie, waarin politici en ambtenaren

steeds meer bevoegdheden naar zich toe lijken te willen trekken. Hun handelen staat in het teken van een concreet einddoel: een steeds hechtere Europese gemeenschap, wellicht een Europese federatie.²

Aan deze twee sferen voegt de auteur de tussensfeer toe. In de tussensfeer zijn noch de Europese instellingen van de binnensfeer, noch de afzonderlijke staten van de buitensfeer de hoofdrolspelers, maar wordt het toneel van de Europese politiek bespeeld door de lidstaten. De tussensfeer kent niet de traditionele wetten van de diplomatie en wordt evenmin gekenmerkt door een concreet einddoel. In plaats daarvan staat het politieke optreden door de lidstaten hier in het teken van de 'dwang van de tafel'. Deze dwang komt voort uit het besef onder politici dat zij zich aan de 'gezamenlijkheid' moeten binden om te reageren op de lotswisselingen die de tijd met zich meebrengt. Dit gaat evenwel vaak gepaard met harde strijd, want een politicus die een stoel aan de onderhandelingstafel inneemt zit daar niet uitsluitend als belangenbehartiger van het Europese belang, maar ook als vertegenwoordiger van het nationale belang. De lidstaten in de tussensfeer hebben dus een dubbelrol; regeringsleiders in de Europese Raad, maar ook ministers in Europese ministerraden, zijn tegelijkertijd nationale en Europese politici.³

De auteur onderscheidt op deze manier drie sferen voor Europese politiek. In elk van deze sferen hebben de betreffende Europese en nationale regeringen en parlementariërs, diplomaten en ambtenaren van Europese instellingen en nationale ministeries hun eigen opvattingen over de vraag wat Europa is en zou moeten zijn. Er leven kortom verschillende 'vertogen' over Europa, wat verwarring zaait en de Europese politiek voor de buitenstaander ondoorgrondelijk maakt.⁴

Verweven door zijn betoog over de totstandkoming van Europese besluitvorming in deel I en de Europese politiek als reactie op lotswisselingen in deel II, laat Van Middelaar zien dat de tussensfeer de sfeer is waar de werkelijke macht in Europa ligt. Juist op de toppen van de Europese Raad van regeringsleiders doen zich de cruciale ontwikkelingen van de Europese samenwerking voor. Dat zijn de plekken waar besloten wordt dát men gaat samen-

werken en op welke manier besluitvorming daarover zal plaatsvinden. De dynamiek in deze tussensfeer is eigenaardig. De 'dwang van de tafel' kent immers geen heldere logica of einddoel. Er ligt ook geen ideaal of utopie ten grondslag aan het politieke handelen van de gezamenlijkheid van de lidstaten. Beslissingen worden er genomen onder de druk van de omstandigheden.

Al vertellend raakt Luuk van Middelaar zo aan de fundamentele vraag wat politiek eigenlijk is. Hij wil de lezer meegeven dat politiek geen doel in zichzelf draagt, maar

enkel bestaat omdat zich in de tijd gebeurtenissen voordoen die de samenleving raken. Deze gebeurtenissen maken gezamenlijk optreden gewenst. Politiek is daarom in essentie het maken van passages, of het bouwen van bruggen, tussen wat zich in de tijd heeft voorgedaan en wat zich in de toekomst voor kan

politiek is
in essentie
het bouwen van
bruggen
tussen verleden
en toekomst

doen. 'De homo politicus is een tijdskunstenaar. Hij schept feiten op de drempel van het ogenblik. Door zich in het heden ten overstaan van een publiek verantwoordelijk te maken kan een politicus de brug slaan van het verleden naar de toekomst. [...] Dan maakt hij van een moment een passage.'⁵ In Europa is op deze manier de afgelopen decennia een nieuwe politieke werkelijkheid ontstaan. Het zou een misvatting zijn te denken dat deze werkelijkheid nu vastligt of ooit zal komen vast te liggen. Het ligt juist in de aard van politiek dat het reageert op lotswisselingen in de tijd.

In het VPRO tv-programma *Boeken* van 24 mei 2009 verzet Van Middelaar zich dan ook uitdrukkelijk tegen het beeld van de Europese Unie als een trein die met hoge snelheid van buitenaf op ons afkomt met besluiten waar we eigenlijk niet op zitten te wachten. Dit is volgens de auteur een onjuiste voorstelling van zaken. Al die besluiten zijn namelijk steeds 'antwoorden op gebeurtenissen die om ons heen in de wereld gebeuren'.⁶ Het is de geschiedenis zelf die snel verloopt en die maakt dat men tot deze besluiten is gekomen. Hieraan zou kunnen worden toegevoegd dat de politici die deze besluiten nemen zoals gezegd een dubbelrol hebben. Zij zitten weliswaar aan een onderhandelingstafel met het doel tot een Europees besluit te komen, maar onderhandelen wel met instructies uit de nationale hoofdsteden. We kunnen

daarom niet volhouden dat de EU een trein is die van buitenaf op ons afkomt.

Het beeld van de Europese politiek als een voortrazende trein die op ons afkomt doet weliswaar geen recht aan de feitelijke manier waarop Europese samenwerking tot stand komt, het kan niet ontkend worden dat dit beeld hardnekkig leeft onder burgers en binnen diverse politieke partijen. Hoewel de auteur de lotswisselingen in de tijd als de drijfveer voor politiek aanmerkt, kunnen we ook niet voorbijgaan aan wat voor velen althans op een onbeheersbare zelfaandrijving van politici in Brussel lijkt. Wordt de 'dwang van de tafel', waarmee de lidstaten tot gezamenlijke besluitvorming trachten te komen – liefst bij consensus – inderdaad uitsluitend veroorzaakt door de gebeurtenissen die zich in de wereld voordoen, of is er meer aan de hand?

Juist omdat het beeld van Europa als een voortrazende trein zo hardnekkig leeft, kan het niet zomaar aan de kant geschoven worden. Zoals iedere kunstenaar graag een publiek heeft dat hem bevestiging geeft, zo zal de politicus, als tijdskunstenaar, ook een publiek voor zijn optreden willen hebben. Van Middelaar legt uit dat politieke instituties enkel bestaan omdat zij gedragen worden 'door een collectief gedacht Wij aanvaarden.' Zelfs een dictatoriaal stelsel zal dus nog op zoek gaan naar publiek. Het feit dat de EU maar niet afkomt van het imago van een sneltrein die van buitenaf op ons af komt, raakt dus aan de existentiële vraag van de Europese Unie. Het legt een probleem bloot dat niet onderschat dient te worden.

Beseffende dat politieke instituties niet los van het publiek kunnen bestaan, hebben politici in Europa de afgelopen jaren actief gezocht naar een publiek. In deel III zet Van Middelaar deze zoektocht naar publiek uiteen. Hij onderscheidt drie strategieën om publiek te vinden en noemt ze de Duitse, de Romeinse en de Griekse strategie. De Duitse strategie doet denken aan de 19^e-eeuwse natievorming, door Duitse denkers in de Romantiek aangezet, en omvat pogingen om een vlag of symbool voor de EU in te stellen, Europees geschiedenisonderwijs van de lidstaten te coördineren of tv-programma's te ontwikkelen die specifiek gericht zijn op een Europees, dus niet

nationaal, publiek. Met de zogenaamde Romeinse strategie proberen politici het publiek naar zich toe te trekken door de voordelen die Europese samenwerking voor de burger hebben opgeleverd, zoals vrijheid van reizen en werken binnen de Uniegrenzen, uit te lichten. In de Griekse strategie wordt het publiek opgevat als het koor in een Grieks drama. Het publiek is tegelijkertijd toeschouwer en deelnemer van Europese politiek, zoals het koor in een Grieks drama het schouwspel in het theater aanschouwt, maar zelf ook onderdeel is van het gehele drama. Het staat immers zelf ook op het podium en reageert op de hoofdrolspelers. In Europees verband wil dit zeggen dat het publiek door middel van inspraakmogelijkheden zal moeten gaan ervaren dat wat in Brussel gebeurt, ook hun zaak is. Verkiezingen voor het Europees Parlement, referenda, de instelling van het Europees burgerschap en nationale parlementen als controleur van de Europese regeringsleiders zijn instrumenten van deze 'Griekse' strategie.⁸

De Duitse en Romeinse strategieën voor het vinden van een Europees publiek zijn weinig succesvol gebleken.

Het Europese symbool van een blauw vlak met twaalf sterren is weliswaar bekend, maar de vermelding van een Europese vlag is gesneuveld in de herziening van de verdragen. Van Europees geschiedenisonderwijs is niet veel terecht gekomen door nationale gevoeligheden. Bovendien worden de voordelen die Europese

samenwerking hebben gebracht door velen niet als voordeel ervaren. Laaggeschoolde arbeiders zijn bijvoorbeeld bang dat de werkgelegenheid afneemt met open grenzen voor Europeanen uit Midden en Oost Europa en aangezien verreweg de meeste Europeanen alleen voor vakantie de grens over gaan, zijn de voordelen van vrij personenverkeer maar relatief.

Na het povere succes van de Duitse en Romeinse strategieën, zullen we voor de toekomst het meest moeten verwachten van de Griekse strategie om een publiek te vinden voor het Europese politieke optreden. Hoewel dit een mooi slot zou zijn voor Van Middelaars betoog, zou het ook een te eenvoudige conclusie zijn. Er wringt iets in dit verhaal. Enerzijds is er in Brussel een zoektocht naar Europees publiek gaande. Anderzijds zouden we

de Europese Unie
is geen
voortrazende trein die
met grote snelheid
op ons afkomt

kunnen stellen dat er al een publiek is, namelijk 27 verschillende publieken uit 27 lidstaten, dat zich kennelijk niet als zodanig gewaardeerd voelt. Dit publiek heeft het idee dat het ofwel zijn stem niet voldoende kan laten horen, ofwel niet naar zijn stem wordt geluisterd. Politici in Brussel lijken iets te willen creëren wat er al is, maar wat zij niet zien of niet erkennen.

Deze ontsporing legt de auteur uit door erop te wijzen dat onze conceptie van legitimiteit tegenwoordig inhoudt dat de stem van het publiek voorafgaat aan het politieke spel van de hoofdrolspelers. Hij noemt dit de stembusvolgorde: 'Verkiezingen en referenda worden beschouwd als noodzakelijke bron van legitieme macht.'⁹ Deze conceptie van legitimiteit functioneert binnen bestaande politieke stelsels. Daarentegen stelt de stembusvolgorde ons niet in staat te begrijpen hoe zo'n politiek stelsel ooit is ontstaan. De stembus kan ervoor zorgen dat politieke instellingen worden opgericht, maar wie richt de stembus op? De geschiedenis laat zien dat politieke stelsels – koninkrijken, dynastieën, maar ook bijvoorbeeld de Verenigde Staten – zijn ontstaan na een, meer of minder zichtbare, machtsgreep. Het publiek van een nieuw politiek stelsel verschijnt pas achteraf. Van Middelaar ziet hier geen probleem in: 'Toch lijdt de legitimiteit van de macht er niet per se onder wanneer het publiek pas achteraf verschijnt, als het maar verschijnt.'¹⁰ Bij deze zogenaamde coupvolgorde ontstaat de legitimiteit niet door de stem van het publiek vooraf, maar met het verstrijken van de tijd. De collectieve aanvaarding heeft tijd nodig.

Uiteraard dwingt dit Van Middelaar vervolgens uit te leggen dat deze collectieve aanvaarding kan uitblijven en er ook illegitieme macht bestaat. Helaas blijft het onderbelicht wat hij hieronder verstaat. Hij stelt: 'De stelling dat politieke legitimiteit afhangt van publiekelijk uitgedrukte aanvaarding is geen tautologie. Ze impliceert namelijk dat omgekeerd die machthebber of die politieke orde niet-legitiem is welke géén publiek heeft.'¹¹ Maar wat zegt dit over een politieke orde als de EU, waarvoor al wel een publiek lijkt te bestaan, maar waarbinnen velen het idee hebben niet gehoord te worden?

Zo belandt de lezer tot slot in een iets te vluchtige

verhandeling over het begrip 'publiek' en de relatie tussen een publiek en een politieke orde. In veel opzichten verheldert Luuk van Middelaar het complexe proces van Europese samenwerking. Wanneer hij het probleem behandelt dat voor Europa geen publiek lijkt te bestaan, wil Van Middelaar ons geruststellen met het gegeven dat dit in de geschiedenis steeds zo is gegaan. Hij slaagt daar deels in. Politiek volgt nu eenmaal geen logisch pad en is evenmin volledig te beheersen binnen de beginselen van een ideologie. De auteur wijst tegen deze achtergrond op het belang van de vrijheid van het publiek. Als het publiek vrij is, kan het zijn waardering of afkeuring voor het politieke spel uitdrukken en het politieke spel beïnvloeden.¹² Juist dit onderstreept het belang van een goede uitwerking van de 'Griekse strategie' voor de toekomst van de EU. Het is jammer dat de auteur hierop wat weinig nadruk legt. Zeker nu de eurocrisis het beeld van de EU als voortrazende trein lijkt te versterken, is het verder zo complete betoog van Van Middelaar toch niet geheel geruststellend.

C.A.M. Maas MA is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Prof.mr. B.M. Teldersstichting.

NOTEN:

- 1 L. van Middelaar, *De passage naar Europa: Geschiedenis van een begin*, Brussel, 2009, pp. 16-32.
- 2 Ibidem, pp. 33-38.
- 3 Ibidem, pp. 39-46.
- 4 Ibidem, pp. 16-49.
- 5 Ibidem, pp. 427-428.
- 6 VPRO, tv-programma *Boeken*, 24 mei 2009.
- 7 Naar het onderscheid van de Amerikaanse filosoof John Searle tussen brute feiten, die onafhankelijk van waarneming of taal bestaan, en institutionele feiten, die alleen in de sociale werkelijkheid bestaan. Van Middelaar, *Passage naar Europa*, pp. 294, 296.
- 8 Ibidem, pp. 293-409.
- 9 Ibidem, p. 416.
- 10 Ibidem, p. 417.
- 11 Ibidem, p. 417.
- 12 Ibidem, pp. 417-421.