

# *Christen Democratische Verkenningen*



*Lente*  
2014

KWARTAALTIJDSCHRIFT VAN HET WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT VOOR HET CDA

## *Biopolitiek: over de beheersing van leven en dood*

*Onder redactie van*

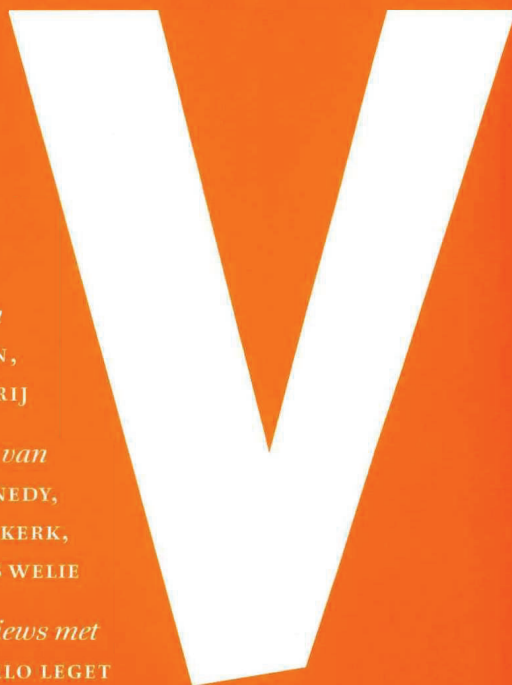
THEO BOER, PIETER JAN DIJKMAN,  
PAUL VAN GEEST & JAN PRIJ

*Met bijdragen van*

GERARD ADELAAR, GERARD DE KORTE, JAMES KENNEDY,  
MAARTEN DEN DULK, MAARTEN VERKERK,  
JOACHIM DUYNDAM, HENKTEN HAVE & JOS WELIE

*En interviews met*

PETRA DE JONG & CARLO LEGET



*Christen Democratische Verkenningen*

---

*Lente 2014*

*Biopolitiek: over de beheersing  
van leven en dood*

Boom Tijdschriften



# Inhoud

- 7 Ter introductie

---

## ACTUALITEIT

---

- 10 DWARS: EDDY BILDER EN HUGO DE JONGE  
De burgemeester moet worden gekozen
- 14 BEN KNAPEN  
Europa, dat zijn we zelf
- 18 THIJS CASPERS  
Franciscus' *Evangelii gaudium*: een confronterende boodschap
- 22 BINNENHOF BUITENOM: JAN DIRK SNEL  
Democratie

## *Biopolitiek: over de beheersing van leven en dood*

---

- 26 THEO BOER, PIETER JAN DIJKMAN, PAUL VAN GEEST & JAN PRIJ  
Leven als gave en opgave
- 
- ## GRENsverKENNINGEN ROND BIOPOLITIEK
- 
- 36 GERARD ADELAAR  
Het leven als hoogste goed
- 44 GERARD DE KORTE  
Ons breekbaar bestaan: Bijbelse gedachten over leven en dood
- 50 INTERMEZZO: MARGRIET VAN DER KOOI 'Wat eerst een uiterste uitweg  
heette, werd optie, werd recht, plicht'
- 52 FRITS DE LANGE  
Zorg voor autonomie

---

59	HERMAN DE DIJN Twee visies op menswaardig leven en sterven
67	MAARTEN DEN DULK Rondetafelgesprek over leven en dood
.....	
AAN DE WIEG VAN HET LEVEN	
.....	
74	PETRUSCHKA SCHAAFSMA Je weet niet waar je voor kiest: over kinderen krijgen en levensvertrouwen
80	INTERMEZZO: EDUARD VERHAGEN ‘Niet alles wat kan, moet altijd gedaan worden’
82	BART-JAN HEINE & BART KOOPMAN Christendemocratische grenzen aan de technologische beheersing van het nieuwe leven
.....	
HET LEVEN ALS BOUWPAKKET? NAAR EEN ETHIEK VAN VITALISERENDE ZORG	
.....	
92	THEO BOER Mensverbetering en ethiek
100	MAARTEN VERKERK Eindeloze zorg en de dood als natuurlijke grens
108	JOACHIM DUYNDAAM Autonomie, keuzestress en zelfoverschatting
116	EGBERT SCHROTEN De keerzijde van zwart: gedachten over vitaliserende zorg
.....	
OVER HET REGELEN EN OP AFSTAND HOUDEN VAN DE DOOD	
.....	
124	JAMES KENNEDY Het euthanasiedebat in de kerken in historisch perspectief
129	JEAN-JACQUES SUURMOND Ouder worden als roeping
136	INTERMEZZO: ANNEMARIE VAN VELDUIZEN ‘Gesprekken kunnen heilend en bevrijdend werken

- 
- 138 PIETER JAN DIJKMAN & JAN PRIJ  
*In gesprek met Petra de Jong*  
‘Het moet doodnormaal zijn om te spreken over een zelfgekozen  
levenseinde’
- 144 HENK TEN HAVE & JOS V.M. WELIE  
Een ethische evaluatie van palliatieve sedatie
- 153 PIETER JAN DIJKMAN & JAN PRIJ  
*In gesprek met Carlo Leget*  
‘Een te functionalistische benadering van zorg tast de menselijkheid  
aan’
- 160 MARGREETH SMILDE  
Waardigheid van de mens komt tot uitdrukking in zijn relatie tot de  
ander, ook in de ouderdom

---

166 PAUL VAN GEEST De actualiteit van *Karl Rahner*

---

BOEKEN

---

- 172 GERRIT DE JONG  
Bespreking van P.H.A. Frissen  
*De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*
- 177 MARTINE OLDHOFF  
Bespreking van Bert Keizer  
*Tumult bij de uitgang. Lijden, lachen en denken rond het graf*

---

BEZINNING

---

- 183 RAMONA MARAMIS • *Op de huid*
- 184 LÚTSEN KOOISTRA



## Ter introductie

WALTER JANSEN SCHREEF ONLANGS IN *Trouw* over zijn lange zoektocht naar een ‘barmhartige dokter’ die euthanasie kon toepassen op zijn moeder. Ze was een ‘demente schim’ geworden: vaak was ze helder en zelf ontkende ze haar dementie, maar intussen lukte het haar niet meer om de cijfers bij de klok op te schrijven. Voor Jansen was het ‘hartverscheurend’ om te zien. Er diende eindelijk eens een arts te komen die de ooit door zijn moeder opgestelde euthanasieverklaring wel ten uitvoer wilde brengen. ‘Verpleeghuisopname dreigt, mijn vader kan de zorg en de ellende niet meer aan. Moet mijn moeder blijven dwalen in de door haar verfoeide hel van alzheimer?’

In dit ene schrijvende verhaal zit alles waar het in deze bundel van *Christen Democratische Verkenningen* over gaat. Meer en meer wordt het leven opgevat als iets waarvan men zelf de eigenaar en regisseur is. Dat leven en dood zich deels aan onze greep onttrekken, wordt steeds minder geaccepteerd. Het leven moet mooi, enerverend en zinvol zijn, en op het moment dat het geen ‘waarde’ meer heeft en als het lijden of het gebrek hun intrede doen, mag het ‘recht’ op euthanasie worden opgeëist.



In het politieke debat rond leven en dood, dat sinds enige tijd weer in alle hevigheid wordt gevoerd, staan de technische aspecten van de wet- en regelgeving centraal. Dat is op zichzelf begrijpelijk: alle partijen willen immers een zorgvuldige wetgeving rond het begin en het einde van het leven. Maar op het moment dat er discussie wordt gevoerd over hoeveel een leven waard is, wordt een problematisch levensgevoel geïntroduceerd. Het leven wordt gereduceerd tot meetbare proporties en tot zijn functionaliteit. Ten onrechte. De waarde van een mens is niet afhankelijk van wat iemand wel of niet kan, maar alleen van het feit dat hij of zij er is.

\* \* \*

Dit cdv-lentenummer, getiteld *Biopolitiek: over de beheersing van leven en dood*, is een poging om het debat te verbreden. Het gaat niet om een mate-



riële beheersingskwes- tie, maar om de vraag hoe immateriële waarden in een politieke visie kunnen worden meegewogen. De hoofdvraag van deze bundel is: wat zijn de criteria voor een christendemocratische visie op leven en dood?

Het hedendaagse debat lijkt zich te bewegen tussen twee uiterste posities. Het ene kamp omhelst de ‘autonomie’ radicaal. Het andere kamp verwerpt de autonomie en benadrukt de ‘beschermdwaardigheid’. In de christendemocratie en in de christelijke ethiek zijn altijd pogingen gedaan om te bemiddelen tussen deze twee krachten. In deze CDV verkennen we een radicale middenpositie die recht doet aan zowel de autonomie als aan de notie van het leven als gave.

Het eerste deel van dit nummer, ‘Grensverkenningen rond biopolitiek’, bestaat uit een introductie van het thema. Zo problematiseert Gerard Adelaar de veranderende visie op het leven en de fixatie op het gezonde lijf. Mgr. Gerard de Korte werkt het Bijbelse beeld van het ‘ontvangen bestaan’ en het ‘broze bestaan’ uit. Frits de Lange laat zien hoe het begrip autonomie een waardevolle betekenis kan krijgen. In de zorg zou niet autonomie als zelfbeschikking centraal moeten staan, of autonomie als zelfsturing, maar moeten we autonomie verstaan als een proces van zelfwording, die de zorg van anderen vooronderstelt. Deze autonomie is per definitie relationeel.

Het tweede deel, ‘Aan de wieg van het leven’, handelt over de omgang met het nieuwe leven. Petruschka Schaafsma betoogt dat het dominante economisch gekleurde keuzejargon waarmee het krijgen van kinderen omgeven is, ontoereikend is. Bart-Jan Heine en Bart Koopman gaan in op de christendemocratische positiebepaling ten aanzien van de toenemende technologische beheersing van vruchtbaarheid en voortplanting. Ze wijzen op de verschillen tussen het CDA-gedachtegoed en de politieke stromingen die het ethisch individualisme omarmen.

De beheersingsdrang is niet alleen zichtbaar bij het levensbegin en het levenseinde, maar ook bij het levensverloop daartussen. In het derde deel, ‘Het leven als bouw pakket?’, zoeken we naar een ‘ethiek van vitaliserende zorg’. Maarten Verkerk schrijft over de verleiding om de weg van de eindeloze zorg in te slaan. Hij ontwikkelt een aantal uitgangspunten en principes om overbehandeling tegen te gaan. Joachim Duyndam stelt dat in ons zelfbeeld weliswaar ‘eigen keuze’, autonomie en authenticiteit hoog in het vaandel staan, maar dat onze keuzes in werkelijkheid geen eigen keuzes zijn.

In het laatste deel gaat het ‘Over het regelen en op afstand houden van de dood’. Zo omschrijft Jean-Jacques Suurmond de ouderdom als een roeping tot kwetsbaarheid, een opdracht die om gehoorzaamheid en overgave vraagt, op straffe van een zinloze laatste levensfase.

\* \* \*

Uiteindelijk gaat het om de vraag hoe je de mens ziet. Voor Walter Jansen

heeft de mens bestaansrecht als hij een rationeel handelend wezen is. Dan blijft er inderdaad weinig van zijn demeterende moeder over. In het christendemocratische gedachtegoed wordt de mens vanaf het vroegste begin tot het einde niet gezien als een opzichzelfstaande en in zichzelf gekeerde entiteit, maar als een persoon die is opgenomen in een netwerk van relaties. Vanuit dat perspectief herinnert de kwetsbare moeder van Jansen ons aan wat ware menselijkheid is, hoe moeilijk het ook zal zijn om dat zo te ervaren. Juist die kwetsbaarheid maakt zorg, toewijding en liefde mogelijk.

Dat is een ogenschijnlijk moeilijk te overbruggen verschil in mensbeeld. Godfried Bomans vatte dat verschil eens kernachtig samen: ‘Vroeger was een oud mens iemand die er bijna was. Nu is het iemand die er bijna geweest is.’ Dat verschil in mensbeeld hoeft niet te lopen langs de lijnen van christelijk versus seculier. Iedereen zal de ervaring hebben dat we ons leven leiden, maar soms ook geleid worden. Die erkenning dat we deel kunnen uitmaken van een krachtenveld waarin we zelf niet altijd subject zijn, zou weleens ontspannend kunnen werken op onze totale beheersingsdrift.

Het articuleren van het mensbeeld zou al kunnen helpen. Het vocabulaire van ‘zelfbeschikking’ en ‘zelfsturing’ is echt niet de enige taal waarin we ons leven ter sprake kunnen brengen. In de zorgpraktijk van alledag wordt dat voortdurend bewezen. De zogenoemde intermezzo’s in dit nummer, onder het motto ‘groot denken, klein kijken’, getuigen ervan. Zorg is geen medische handeling of een product, maar een betekenisvolle relatie, weet Annemarie van Veldhuizen, werkzaam in een hospice, en dat is veel meer dan een gratuite vaststelling.

Pieter Jan Dijkman, hoofdredacteur van *Christen Democratische Verkenningen*

## *De burgemeester moet worden gekozen* [I]

# Nee, partijpolitiek belemmert zijn ambtsuitoefening

door *Eddy Bilder*

De auteur is burgemeester te Zwartewaterland (Genemuiden, Hasselt en Zwartsluis) en oud-Tweede Kamerlid namens het CDA.

Het aanzien van het openbaar bestuur is er de afgelopen jaren niet op vooruitgegaan. Het vertrouwen van de bevolking in het bestuur van het rijk, de provincie en de gemeente evenmin. De opkomst bij verkiezingen staat onder druk, historische dieptepunten worden gemeten. De keuze van de kiezer loopt per verkiezing sterk uiteen. Grote overwinningen en enorme verliezen volgen elkaar op. De zittingsduur van volksvertegenwoordigers en bestuurders neemt steeds verder af. Het antwoord op deze, wat mij betreft zorgwekkende, veranderingen wordt door velen gezocht in een structuurverandering. Ook het CDA lijkt, blijkens de uitspraken van fractievoorzitter Van Haersma Buma over het kiezen van de burgemeester, daarin het heil te zoeken. Ik meen dat er veel meer naar de cultuur gekeken moet worden als het gaat om de vraagstukken rond het openbaar

bestuur. Ik betreur het dat in het CDA partijstandpunten over het democratiseren van de benoeming van burgemeesters veranderen zonder dat de partijdemocratie daaraan te pas komt.

\* \* \*

De eerste vraag die opkomt is: voor welk probleem is de rechtstreeks gekozen burgemeester de oplossing?

Er is een tijd geweest dat burgemeestersbenoemingen met veel onduidelijkheden omgeven waren. Er werden politieke deals gesloten in Den Haag en ten provinciehuize. Gemeenten werden soms geconfronteerd met onnavolgbare benoemingen. Sinds een jaar of zeven is er echter sprake van een helder en uitgebalanceerd benoemingsstelsel. Voor zover ik weet functioneert dit systeem tot tevredenheid van alle betrokkenen. Het huidige systeem kan kort worden samengevat als 'de Kroon benoemt de door de gemeenteraad gekozen burgemeester'. Het omvat het beste uit twee werelden: enerzijds is de inbreng van de lokale democratie goed geborgd, anderzijds behoudt de burgemeester als Kroonbenoemde functionaris een onafhankelijke positie.

Die onafhankelijke positie is een van de argumenten om tegen een rechtstreeks geko-

zen burgemeester te zijn. In de huidige constellatie is de burgemeester ‘van iedereen’. De voordracht vanuit de raad en de vertrouwenscommissie is immers meestal unaniem. Men kiest niet vanuit partijpolitieke overwegingen, maar men zoekt een burgemeester die bij de gemeente past. Een rechtstreeks gekozen burgemeester daarentegen zal vaak door een kleine meerderheid worden gekozen en ook ‘als behorend tot een bepaald politiek kamp’ worden beschouwd. Partijpolitieke overwegingen zullen in het leven van de burgemeester een belangrijkere rol gaan spelen. De herverkiezingskansen zullen bij het maken van keuzes onwillekeurig een rol spelen. Dat zal ook gelden voor de wijze waarop er naar hem gekeken wordt.

In het huidige bestel is de burgemeester vraagbaak en vertrouwenspersoon voor alle politieke partijen. Ik merk in de dagelijkse praktijk geregeld dat daaraan behoefte bestaat. Raadsleden uit alle politieke partijen hebben bij tijd en wijle de behoefte om een dilemma te delen of advies in te winnen. Ook voor de wethouders kan de burgemeester vraagbaak en adviseur zijn. Dit kan in de wetenschap dat de burgemeester in electoraal opzicht geen concurrent is. Ik kan mij niet voorstellen dat een rechtstreeks gekozen burgemeester met de gehele raad en het college eenzelfde vertrouwenspositie kan hebben.

De benoemde burgemeester is als de hoeder van integriteit minder snel geneigd tot, en verdacht van, politieke overwegingen dan een rechtstreeks gekozen burgemeester. De benoemde burgemeester heeft in deze kwesties een onafhankelijke positie, een eigen taak en verantwoordelijkheid.

Een belangrijke taak van de burgemeester is, naast het oog hebben voor integriteit, het bewaken van de zorgvuldigheid van de besluit-

vorming. Dat is noodzakelijk, maar politiek niet interessant. Een gekozen burgemeester zal er de verkiezingen niet mee winnen, maar voor een benoemde burgemeester is het een belangrijk aandachtsgebied.

\* \* \*

Over de wijze waarop de gekozen burgemeester moet worden ingevoerd, verschillen de meningen van de voorstanders. Er zijn veel vragen die moeten worden beantwoord voordat tot een verantwoorde invoering van een nieuw systeem kan worden overgegaan. Het gaat daarbij om een ingrijpende wijziging in de lokale democratie. Ik herinner mij de invoering van het dualisme in 2002. Tot op de dag vandaag zijn er kinderziektes. Daarnaast heeft de hele operatie veel geld gekost en is er te veel van ‘blauwdrukdenken’ uitgegaan: men heeft één oplossing aan alle gemeenten opgelegd. Ik vrees dat de invoering van de gekozen burgemeester opnieuw voor veel problemen gaat zorgen.

Ten slotte speelt voor mij persoonlijk in deze discussie ook een religieus argument een rol. De gedachte dat de democratie over alles moet gaan en dat ‘de helft plus 1’ altijd gelijk heeft, is gestoeld op het verlichtingsdenken en het uitgangspunt van volkssoevereiniteit. De grondleggers van de christendemocratie (Groen van Prinsterer, De Savornin Lohman en Kuyper) meenden dat God soeverein is. Ik onderschrijf dat. In die opvatting ligt de legitimatie voor de monarchie (tot op de dag van vandaag staat in de officiële besluiten/wetten dat de koning regeert bij de gratie Gods), en daarvan afgeleid worden ook de burgemeesters door de Kroon benoemd. Daarmee representeert de benoemde burgemeester ten diepste een ander bestuursgezag dan de gekozen burgemeester.

## *De burgemeester moet worden gekozen [2]*

# Ja, dat draagt bij aan een democratisch bestel met meer vertrouwen en betrokkenheid

door *Hugo de Jonge*

De auteur is wethouder en CDA-lijsttrekker in de gemeente Rotterdam.

Onlangs bepleitte Sybrand Buma de invoering van de gekozen burgemeester. Zoals te verwachten was, kon dit pleidooi binnen een bestuurderspartij als de onze niet louter op enthousiasme rekenen. Met name – benoemde – burgemeesters roerden zich. Een burgemeester moest toch boven de partijen staan? En hoe moet het dan met het eigen kiezersmandaat van de burgemeester ten opzichte van het mandaat van de gemeenteraad? Voor anderen was de D66-geur al voldoende reden om de wenkbrauwen te fronsen.

Wellicht geen onterechte vragen, maar het slechts laten bij het stellen ervan, om vervolgens alles maar bij het oude te laten, helpt ons niet verder.

\* \* \*

Onze (lokale) democratie lijdt onder een gebrek aan vertrouwen, een gebrek aan gevoelde betrokkenheid, een gebrek aan legitimiteit. Tekenend was de opkomst bij de onlangs gehouden gemeenteraadsverkiezingen: met 53,8 procent de laagste ooit. Slechts de helft van de mensen voelt de behoefte om zijn stem te gebruiken om richting te geven

aan het politiek bestuur van hun gemeente. Wie dat op zich in laat werken, kan onmogelijk tot de conclusie komen dat het huidige bestel voldoet. Om te voorkomen dat nog meer mensen zich afkeren van de democratie zal ook het CDA – wij tooien ons tenslotte niet voor niets met de D van ‘democratisch’ – zich rekenschap moeten geven van de vraag hoe het huidige democratisch bestel te versterken. Een belangrijk onderdeel daarvan is hoe de ambtsdragers binnen dit bestel op hun post terechtkomen.

Laten we om te beginnen vaststellen dat van een benoeming van de burgemeester door de Kroon de facto al geen sprake meer is. In de huidige praktijk wordt de burgemeester na een besloten selectieproces door de raad aangewezen; de kroonbenoeming is verworpen tot formaliteit achteraf waar-

*Kennelijk achten we de burger niet mans genoeg om een verstandig besluit te nemen over wie het college moet leiden*

mee het selectieproces wordt afgerond. Dit selectieproces onttrekt zich volledig aan de Rotterdammer, de Terneuzenaar, of

de Ruurloër. Kennelijk achten we die niet mans genoeg om een verstandig besluit te nemen over wie het college van B&W moet leiden, wie voor burgers het boegbeeld van de gemeente moet zijn. Dit is een onhoudbaar standpunt. De gemeente is meer en meer de eerste overheid waarmee burgers te maken krijgen. Burgers moeten invloed kunnen uitoefenen op degene die daar de scepter zwaait. Wie over de grens kijkt, ziet hoe zonderling het benoemen van een burgemeester is.

\* \* \*

Wel komt het aan op een goede vormgeving van de gekozen burgemeester. Een tweede kiezersmandaat in het stadsbestuur is niet wenselijk. De gemeenteraad moet het hoogste orgaan in de gemeente blijven. Daarom ben ik van harte voor de variant dat de burgemeester na de gemeenteraadsverkiezing bij collegevorming wordt aangewezen. In de praktijk zal dat de eerste man of vrouw van de grootste partij zijn, maar dat hoeft niet. Partijen kunnen besluiten dat de zittende burgemeester aanblijft, of dat men een burgemeester van buiten aanzoekt. Burgemees-

ter, college en coalitie gaan in dit model op basis van één en hetzelfde kiezersmandaat aan de slag. In een dergelijk model is het wenselijk als de voorzitter van de raad een andere persoon is, die, net als in de Tweede Kamer, uit het eigen midden wordt gekozen. Staat zo'n burgemeester die dan de lokale 'regeringsleider' is, nog wel boven de partijen? Laat ik het zo zeggen: als de beste man of vrouw besluit vooral de eigen partijbelangen boven die van de gemeente als geheel te laten prevaleren, zal dit zijn of haar ambtstermijn aanzienlijk bekorten.

\* \* \*

Zal de gekozen burgemeester een medicijn blijken te zijn in het herstel van vertrouwen? Die verwachting is te hooggespannen. Het is een van de maatregelen die een meer directe band tussen kiezer en gekozene, tussen kiezer en het politiek bestuur kan bewerkstelligen. En meer directe invloed is van levensbelang voor een vitaal democratisch bestel. Zo kan een gekozen burgemeester bijdragen aan een democratisch bestel met meer vertrouwen, meer gevoelde betrokkenheid en meer legitimiteit.

## Europa, dat zijn we zelf

door *Ben Knapen*

De auteur is oud-staatssecretaris van Europese Zaken en Ontwikkelingssamenwerking en voorzitter van de CDA-programmacommissie voor het Europese verkiezingsprogramma voor 2014-2019.

*Het debat in de aanloop naar de Europese verkiezingen dreigt te verzanden in een simplistisch 'voor of tegen Europa'. Maar het heeft geen zin om pro of contra Europa te zijn, want Europa, dat zijn we zelf. En daarvoor hebben we verantwoordelijkheid te dragen. Het is van groot belang dat burgers zich kunnen identificeren met de Europese Unie. De christen-democratische notie van subsidiariteit moet een handvat zijn om vervreemding tegen te gaan.*

Met Europa gaat het dezer dagen als met de democratie: er is van alles mis mee, maar je zou het voor geen goud willen ruilen voor iets anders.

Dat is een weinig wervende constatering en de marketeer in menig politicus zal er dan ook prompt zijn of haar afschuw over willen uitspreken: met zo'n minimalistische vaststelling maak je kiezers immers niet enthousiast voor Europa. (En ook dat is waar, trouwens.)

Het enthousiasme voor het Europese project heeft in diverse landen, zeker ook in Nederland, het laatste decennium een stevige deuk opgelopen. Dat moeten we onder ogen zien en proberen te begrijpen. Want zonder diagnose, geen remedie.

Zeker heeft het emotioneel wervende *nie wieder Krieg*-argument voor Europa aan betekenis ingeboet. Dat mag misschien niet terecht zijn, zoals de historicus weet op te merken, maar het is desalniettemin een feit. Jonge mensen kunnen zich simpelweg niet voorstellen dat we de Europese Unie nodig hebben om bijvoorbeeld een nieuwe oorlog tussen Frankrijk en Duitsland te verhinderen. Deze notie is verdampt na meer dan een halve eeuw, met dank overigens aan datzelfde Europese project.

Het gevoel van lotsverbondenheid heeft eveneens geleden. Dat is begrijpelijk in een Unie van maar liefst 28 lidstaten met reusachtige verschillen in cultuur, geschiedenis, economie en sociale verhoudingen. Die verschillen maken ook dat uiteenlopende lidstaten geheel uiteenlopende verwachtingen koesteren jegens de Europese Unie. Voor het ene land ligt het einddoel in een soort Europese Verenigde Staten, voor het andere is lidmaatschap juist bedoeld als garantie om zo veel mogelijk baas in eigen huis te kunnen blijven. Enthousiasme kweken voor een project waarvan we niet kunnen, willen of durven benoemen waar het ons moet brengen, is op zichzelf al een hele krachttoer.

Daar komt ten slotte bij dat de Europese Unie voor het nodige chagrijn heeft gezorgd

in de jaren na de bankencrisis, toen in alle naaktheid de bestuurlijke onvolkomenheid van de eurozone zichtbaar werd en burgers van het ene euroland met minachting over burgers in een ander euroland spraken als nooit tevoren.

\* \* \*

Dat is inmiddels in grote lijnen allemaal gerepareerd en dat mag op zichzelf een klein wonder van Europese daadkracht heten, maar zo wordt het over het algemeen zeker niet waargenomen.

Nu staat de scepsis jegens de Europese Unie niet op zichzelf en is die vermoedelijk eerder een onderdeel van een breder fenomeen, een breder legitimatietekort. De legitimatie van de

West-Europese democratieën na de Tweede Wereldoorlog is voor een belangrijk deel gestoeld op de opbouw van een verzorgingsstaat. Fransen kijken er met nostalgie op terug als *les trentes glorieuses*. Diezelfde verzorgingsstaat staat nu overal onder druk en ter discussie door ontwikkelingen als de globalisering, de opkomst van nieuwe industriële mogelijkheden, de technische ontwikkelingen, de demografie en de onzekerheid die dat met name voor de sociaal-economische middenklassen met zich meebrengt. Het leidt her en der tot angst voor de boze buitenwereld, boosheid jegens de bestuurlijke elites en een vlucht in de *politics of identity*. En het leidt ook tot politieke instabiliteit in menig land, met regeringen die elkaar in snel tempo afwisselen en kiezers op drift. Dit bredere ongenoegen raakt ook de Europese Unie, een project dat van oudsher het domein is geweest van be-

stuurlijke elites, van de vermaledijde Brusselse functionarissen. Telkens wanneer de Europese begrotingscommissaris nu een land oproept tot 'structurele hervormingen', hoor je een deel van het volk verzuchten dat er weer een slag vanuit Brussel aan de verzorgingsstaat wordt toegebracht.

De *Gesinnungspolitiker* die het van stemmingen en emoties moet hebben, heeft dus met eurosceptische boodschappen en anti-Europese oneliners het tij mee. Het twittert lekker weg.

\* \* \*

Met chagrijn bouw je weinig op, al schijnt het mensen soms een kortstondig gevoel van opluchting te bieden. En onzekerheid alleen, hoe begrijpelijk ook, maakt schichtig en behoudzuchtig en ont-

neemt een mens de energie die nodig is om perspectieven te ontwikkelen.

Over een paar uitgangspunten zullen we het eens kunnen zijn. We leven in Europa als lidstaten met zijn allen in dezelfde straat. (Om misverstanden te voorkomen: ook Zwitserland woont in deze straat.) Daaruit verhuizen kan niet en dat hoeft ook niet. Sterker nog, iedereen in die straat heeft de dure plicht om te zorgen dat de straat op orde is, dat het vuilnis wordt opgehaald, de kinderen veilig de straat op kunnen, het buurtfeest op tijd wordt georganiseerd, en de politie er je beste vriend is. We wonen allemaal in die straat – of, zoals het CDA-verkiezingsprogramma het omschrijft: het heeft geen zin om pro of contra Europa te zijn, want Europa, dat zijn we zelf. En daarvoor hebben we verantwoordelijkheid te dragen. We zullen dus moeten overleggen in wat voor straat we willen wonen, wat we wel en

## *Euroscopsis twittert lekker weg*



wat we niet zo belangrijk vinden en wat we daarvoor overhebben. Wat voor Europa zien we voor ons?

Vroeger hechtten we vooral aan een steeds verder verweven Europa, aan lidstaten die zouden opgaan in een 'ever closer Union'. Die verwevenheid diende een belangrijk doel, namelijk onderlinge tegenstellingen en animositeit overwinnen. Dat is nu niet meer de allerhoogste prioriteit, ook al dwingt de technische ontwikkeling telkens weer tot onverwachte harmonisatiedwang. De hoogste prioriteit is in een radicaal veranderde wereld eigenlijk eerder een 'sterke Unie'. We zullen onze krachten voldoende moeten bundelen om onze waarden en belangen tegen nieuwe opkomende machten en krachten te kunnen verdedigen en bevorderen. Dat klinkt misschien abstract, maar het kan zo concreet worden als Facebook met onze data een loopje neemt, als textiel op mensonterende wijze wordt geproduceerd ergens in Azië, of als een waspoeder vol wordt gestopt met minachting voor het milieu ergens in Afrika.

Over die Europese waarden en belangen hoeven we niet geringschattend te doen: voor heel veel wereldburgers is Europa een buitengewoon aantrekkelijke plek, omdat er een behoorlijke sociaaleconomische stabiliteit is en rechten er zijn gewaarborgd, zoals nergens elders. Een Russische oligarch en een Somalische vluchteling hebben met elkaar gemeen dat ze hun heil uiteindelijk liever in Europa dan elders in de wereld zoeken, en dat is geen toeval.

Een sterke Unie is een Unie die *soft power* aanwendt. Maar het is meer en meer ook een Unie die desnoods met militaire middelen waarden en belangen kan verdedigen. Een sterke Unie is ook een Unie die waakt over financiële

stabiliteit en die deze zowel intern als extern tegen andere machten kan verdedigen.

Het kan niet anders of zo'n sterke Unie zal een aantal kernlanden bevatten die bereid zijn om hun lot aan elkaar zo verregaand te verbinden. Dat zien we nu al bij de eurozone, waar lang niet alle lidstaten zich aan kunnen of willen verbinden. Dat zal niet anders zijn wanneer het om gezamenlijke defensie-inspanningen gaat en om gezamenlijk buitenlands beleid. Dat betekent niet dat landen moeten worden buitengesloten, maar wel dat niet iedereen wacht tot de laatste overtuigd is. Het betekent ook dat zich misschien een buitenste schil van landen vormt, voor wie vrijhandel voldoende is of die (voorlopig?) niet in staat zijn in zo'n kern te functioneren.

\* \* \*

De christendemocratie heeft alle reden om zich in zo'n kern thuis te voelen en er vorm aan te geven. Christendemocratische partijen stonden aan de wieg van het Europese concept en wij hebben opvattingen over een samenleving die zich hier laat vormgeven. Begrippen als sociale markteconomie, Rijnlands model en maatschappelijk middenveld zijn niet toevallig begrippen die hier vertrouwd zijn en die je elders in de wereld met veel omhaal van woorden moet uitleggen. Daarop moeten wij voortborduren, actualiseren, moderniseren. Met een scherp oog voor de menselijke maat, met gezonde argwaan jegens verstatelijke oplossingen, of ze nu uit Brussel of uit Den Haag komen. En met ruimte voor initiatief van onderop. Wij bepleiten een Europa dat mensen insluit in plaats van uitsluit, dat maatschappelijke verantwoordelijkheid vanzelfsprekend acht. Zo'n Europa gaat dus per definitie verder dan een simpele vrijhandelszone. Het wil een kader bieden voor waarden. Het moeilijkste, maar ook het belangrijkste

bij zo'n Europese Unie is de democratie. Hoe zorgen wij ervoor dat burgers zich kunnen identificeren met zo'n project? Wij hebben niet die gratis emotionele identificatie die Amerikaansestaatsburgers methunverwegbestuur uiteindelijk altijd houden, namelijk die van het vaderland. Onze identificatie ligt logischerwijze eerder bij ons land, bij alle vertrouwdheden en herkenbare verhoudingen die daarbij horen. Wij moeten hier niet lichtzinnig mee omgaan – dat is de valkuil voor elke bestuurlijke elite.

Daarom is subsidiariteit zo wezenlijk. Deze dwingt iedereen om zich telkens opnieuw af te vragen of er nu werkelijk een rol voor 'Brussel' is weggelegd of dat de verantwoordelijkheid maar beter kan worden gelegd op een plek die veel dichterbij de dagelijkse belevingswereld van mensen ligt. Subsidiariteit moet een handvat zijn om vervreemding tegen te gaan. Pas dan zal Europa ook echt gaan leven.

Ten slotte moeten we waken over de demo-

cratie. Hoe belangrijk het Europese parlement de laatste jaren ook mag zijn geworden, we moeten nationale parlementen dichterbij het Europese proces brengen. We moeten desnoods vertragingen accepteren, desnoods af en toe eens op de rem trappen, maar we mogen niet laten gebeuren dat mensen in groten getale van Europa vervreemden en dat nationale parlementen het allemaal niet kunnen bijbenen. Europa mag niet ten koste gaan van democratie, en omgekeerd al evenmin.

Zolang we weten waarheen we willen gaan, zolang we weten wat de vereisten van de tijd zijn en met welke standpunten en argumenten we de politieke arena kunnen betreden, blijft het primaire belang om burgers mee te nemen in dit traject.

En ja, werken aan een sterk Europa dat onze waarden en belangen in de wereld verdedigt en bevordert, mag je gerust ook een Europees ideaal noemen.

*Subsidiariteit moet een handvat zijn om vervreemding tegen te gaan*

## Franciscus' *Evangelii gaudium*: een confronterende boodschap

door *Thijs Caspers*

De auteur is theoloog en lekenDominicaan. Hij is werkzaam als beleids- en identiteitsmedewerker bij VKMO – Katholiek Netwerk te 's-Hertogenbosch. In 2012 verscheen van zijn hand *Proeven van goed samenleven. Inleiding in het katholiek sociaal denken*.

*De eerste programmatische tekst van Franciscus, Evangelii gaudium, bevat een boodschap van maatschappelijke en politieke betekenis. De paus houdt de samenleving en ook het CDA een spiegel voor.*

Op 24 november verscheen paus Franciscus' eerste programmatische tekst: de apostolische exhortatie *Evangelii gaudium* (de vreugde van het evangelie). In tegenstelling tot veel andere documenten vervaardigd door het leergezag van de rooms-katholieke kerk, deed deze pauselijke brief direct wereldwijd veel stof opwaaien: in positieve én in negatieve zin. Voorstanders prezen Franciscus' heldere, toegankelijke stijl en het missionaire elan van een kerk die luisterend in de wereld staat maar zich tegelijkertijd krachtig verbindt met de vraagstukken van haar tijd. Ook vond zijn nadruk op de grote vreugde die uitgaat van het evangelie bijzonder veel weerklank. Tegenstanders hadden daarentegen grote moeite met de wijze

waarop Franciscus van leer trekt tegen de wijze waarop de mondiale economie thans is ingericht. Met name in de Verenigde Staten werd Franciscus' schrijven meermaals weggezet als 'puur marxisme', vanwege zijn kritiek op de dominantie van de vrije markt. Al lijkt dit laatste een voorbarige conclusie. Franciscus verwerpt de markteconomie niet, hij is alleen kritisch op de negatieve uitwassen ervan. Daarnaast – en dat is velen onduidelijk – sluit zijn denken niet aan bij het marxisme, maar past het goed in de traditie van het katholiek sociaal denken.

Deze uiteenlopende reacties maken nieuwsgierig naar wat Franciscus daadwerkelijk te zeggen heeft in dit document. Welke perspectieven zijn er bijvoorbeeld te vinden in *Evangelii gaudium* waar onze samenleving en de christendemocratie zich aan kunnen scherpen? Deze bijdrage, waarin ik mij noodgedwongen sterk moet beperken, begint met twee constatering over de karakteristieken van de apostolische exhortatie. Vervolgens wordt er kort gereflecteerd op hoe Franciscus' benadering en schrijven aansluit bij het katholiek sociaal denken en welke (onverwachte) perspectieven dit biedt.

\* \* \*

Wat direct opvalt bij het lezen van *Evangelii gaudium* is de prominente maatschappelijke plek die Franciscus de kerk en het evangelie toebedeelt. Zonder terughoudendheid plaatst hij beide *midden in* de wereld van vandaag. De in Nederland gangbare gedach-

te dat religie een particuliere bezigheid is die thuishoort achter de voordeur, is Franciscus volledig vreemd. Onomwonden stelt hij: '[Christus]' verlossing heeft een maatschappelijke betekenis, omdat "God in Christus niet alleen het individu verlost, maar ook de maatschappelijke verhoudingen tussen de mensen". Belijden dat de Heilige Geest in allen werkzaam is, houdt in te erkennen dat Hij tracht door te dringen in iedere menselijke situatie en alle maatschappelijke banden' (EG 178).<sup>1</sup> Een authentiek geloof, zo stelt Franciscus, 'houdt altijd een diep verlangen in om de wereld te veranderen' (EG 183). Het idee van een neutrale publieke ruimte past niet bij Franciscus' boodschap, die de rol van de kerk en het evangelie juist ziet in het versterken en het verbeteren van menselijke en maatschappelijke verhoudingen. Wie, zo stelt Franciscus, 'zou de boodschap van de heilige Franciscus van Assisi en de zalige Theresa van Calcutta in een tempel willen opsluiten en tot zwijgen willen brengen?' (EG 183). Zo gaan hun inspirerende boodschap en de grote vreugde die uitgaat van het evangelie verloren.

Maar waar en hoe dient de kerk dan maatschappelijk aanwezig te zijn? Verschillende keren benadrukt Franciscus in *Evangelii gaudium* dat de kerk 'geroepen is zich ten dienste te stellen van een moeilijke dialoog' (EG 74), in het bijzonder daar waar mensen tegenover elkaar staan wegens uiteenlopende belangen. Franciscus omschrijft drie terreinen van dialoog waarop de kerk betrokken dient te zijn omwille van de volledige

ontwikkeling van het menselijke wezen en het algemeen welzijn. Het gaat daarbij om 'de dialoog met de staten, met de maatschappij – die de dialoog met de culturen en de wetenschappen bevat – en die met andere gelovigen die geen deel uitmaken van de katholieke kerk' (EG 238). Zo bezien heeft de kerk een belangrijke maatschappelijke taak en verantwoordelijkheid, waarbij, zoals Franciscus stelt, het evangelisch dubbelgebod een belangrijke leidraad is (EG 181): God

liefhebben met heel het hart, heel de ziel en heel het verstand en de naaste liefhebben als zichzelf (Mattheüs 22: 37-40).

\* \* \*

Een tweede interessante observatie is Franciscus' harde toon daar waar het een economie betreft die mensen uitsluit. Wij moeten 'nee [zeggen] tegen een economie van uitsluiting en ongelijkheid', want: 'Deze economie doodt' (EG 53). Een te groot geloof in de absolute autonomie van de markten creëert een 'onevenwichtigheid' (EG 56), waarbij alles wat broos is het onderspit delft.

Dit geldt in eerste instantie voor de waardigheid van de menselijke *persoon*. Wij hebben volgens Franciscus een 'wegwerpcultuur' ingevoerd: 'Men beschouwt het menselijke wezen in zichzelf als een consumptiegoed dat men kan gebruiken en vervolgens weggooien' (EG 53). Gevolg hiervan is niet slechts dat mensen worden uitgebuit, maar zelfs verworpen tot vuilnis: 'afval' (EG 53). Naast de ernstige gevolgen voor de menselijke waardigheid, ondergraaft een 'systeem dat ernaar neigt om alles op te slokken met het doel de

## *Wij moeten nee zeggen tegen een economie van uitsluiting*

winsten te vergroten' ook het *bonum commune* (algemeen welzijn), zelfs in brede zin: ook het milieu staat weerloos tegenover een vergoddelijkte markt (EG 56).

Wat opvalt in *Evangelii gaudium* is de grote nadruk die Franciscus legt op de armen. Zij zijn het eerste slachtoffer van een economie die uitsluit. Echter in theologisch opzicht is er sprake van een omgekeerde afhankelijkheid. De armen zijn degenen van wie de welvarenden afhankelijk zijn: 'Heel de weg van onze verlossing wordt getekend door de armen' (EG 197). Want het zijn de armen die 'met hun eigen lijden de lijdende Christus [kennen]' en ons in die zin veel te leren hebben (EG 198).

\* \* \*

Al zegt Franciscus expliciet dat *Evangelii gaudium* in de strikte zin niet behoort tot het corpus van de katholiek sociale leer, hij laat wel degelijk zien dat een goede en gezonde samenleving gebaat is bij belangrijke basisbeginselen uit het katholiek sociaal denken, zoals subsidiariteit, solidariteit en de menselijke waardigheid (EG 184).

Zo onderschrijft Franciscus in zijn apostolische exhortatie het grote belang van subsidiariteit. Hij wil met zijn schrijven geen volledige analyse geven van problemen en oplossingen. Veeleer nodigt hij de uiteenlopende menselijke gemeenschappen uit om zijn 'perspectieven aan te vullen en te verrijken, te beginnen bij het bewustzijn van de uitdagingen die hen direct of van dichtbij betreffen' (EG 108). Hiermee sluit hij aan bij het inzicht uit het katholiek sociaal denken dat de goede samenleving groeit van beneden naar boven en dat mensen de verantwoordelijkheid die hun toekomt niet uit handen moet worden genomen. Het probleemoplossend vermogen dient te worden aangespro-

ken op het concreetste niveau.

Wat betreft de relatie tussen solidariteit en het persoonlijk recht op bezit valt op dat Franciscus solidariteit vooraf laat gaan aan het gegeven dat de mens 'van nature' recht heeft op privébezit. Zo zegt hij enigszins cryptisch: 'Solidariteit is een spontane reactie van wie de maatschappelijke functie van eigendom en de universele bestemming van de goederen als werkelijkheden die aan privébezit voorafgaan, erkent' (EG 189). Privébezit van goederen wordt 'gerechtvaardigd [...] zodat zij het gemeenschappelijk welzijn beter dienen, en daarom moet solidariteit worden beleefd als een beslissing de arme terug te geven wat hem toekomt' (EG 189). Bondig en scherp verwoord gaat de maatschappelijke functie van eigendom zo vóór het strikte privébezit. Dit privébezit is vervolgens gerechtvaardigd zolang het het *bonum commune* dient. Dit lijkt een woordspel, maar deze woorden van Franciscus tonen wel degelijk enige spanning met bijvoorbeeld de bekende sociale encycliek *Rerum novarum* (1891), die stelt dat 'privaatbezit van goederen een recht is dat de mens van nature geschonken [is]' (RN 6).<sup>2</sup> *Rerum novarum* lijkt hiermee een andere volgorde te hanteren: de mens opgevat als persoon heeft 'van nature' recht op bezit, vervolgens geeft hij vanuit zijn eventuele overvloed (*superflua*) aan anderen ook het recht om gebruik te maken van dit bezit.

\* \* \*

Franciscus brengt in *Evangelii gaudium* solidariteit, personalisme en het principe van het *bonum commune* op een geheel eigen wijze samen. Privébezit is slechts gerechtvaardigd in het licht van onderlinge solidariteit en het idee dat bezit het algemeen welzijn ten goede moet komen.

Daarom ageert hij in zijn schrijven ook zo sterk tegen een 'economie die mensen uitsluit' en de eenzijdige gerichtheid op winstmaximalisatie die mensen maakt tot anonieme raderen in een voortdenderende machinerie.

Hiermee draagt Franciscus een boodschap uit die contrasteert met veel tendensen in onze huidige samenleving. Hij begint bij 'wij' en niet bij 'ik', vanuit het idee 'dat alles wat van mij is ook van jou is', om het met de woorden uit de parabel van de verloren zoon te zeggen (Lucas 15: 31). Daarnaast benadrukt hij dat het waardevolste verscholen ligt in degenen met wie wij die het minst associëren: de armen. Immers 'heel de weg van onze verlossing wordt getekend door de armen'. Franciscus begint zo bezien aan de andere kant: niet het individuele succes vormt het uitgangspunt en de opmaat naar geluk en vervolmaking, maar ons vermogen om de blijde boodschap te zien doorbreken in kwetsbare medemensen, in het bijzonder diegenen die doorgaans het minst zichtbaar zijn.

Paus Franciscus heeft zich in het eerste jaar van zijn pontificaat geliefd en populair gemaakt. Met *Evangelii gaudium* houdt hij

onze samenleving een spiegel voor. Tegelijkertijd kan de apostolische exhortatie als een slijpsteen fungeren om onze gedachten aan te scherpen. Welke keuzes maken wij en welke offers zijn wij eventueel bereid te brengen daar waar het gaat om het beschermen van de menselijke waardigheid? En hoe bepaalt deze inzet onze opstelling tegenover Syrië, Oekraïne, maar ook onze houding inzake de zojuist afgeronde Olympische Spelen? Dichter bij huis staat daarnaast de strafbaarstelling van illegaal verblijf door vreemdelingen in Nederland prominent op de politieke agenda. Deze kwesties vragen om stellingname, willen wij bijdragen aan een gezonde christendemocratie. Het maakt Franciscus' apostolische exhortatie met de dag actueler en lezenswaardiger.

## *Het waardevolste ligt verscholen in de armen*

### *Noten*

- 1 De citaten uit *Evangelii gaudium* zijn afkomstig uit de werkvertaling zoals terug te vinden op [www.rkdocumenten.nl](http://www.rkdocumenten.nl).
- 2 Johan Verstraeten en Godelieve Ginneberge, *De sociale ethiek van de Katholieke Kerk in de encyclieken van Leo XIII tot en met Johannes Paulus II*. Brussel: Licap, 2000.

## Democratie

door *Jan Dirk Snel*

De auteur is historicus. In deze rubriek belicht hij de actualiteit vanuit parlementair-historisch perspectief.

Volgend jaar gedenken we dat het Koninkrijk der Nederlanden 200 jaar bestaat. Hoewel inmiddels ruim twintig keer herzien, dateert onze grondwet nog altijd van 24 augustus 1815. Een paar jaar later kunnen we herdenken dat Nederland 100 jaar een democratie is. De vraag is alleen welk moment we daarvoor precies moeten kiezen. Richten we ons op de grondwetsherziening van 1917, die algemeen kiesrecht mogelijk maakte; de verkiezingen van 1918, waarbij voor het eerst alle mannen mochten stemmen; de wettelijke toevoeging van het vrouwenkiesrecht in 1919; of de verkiezingen van 1922, waarbij voor het eerst de gehele volwassen bevolking werd opgeroepen?

Welk tijdstip men ook uitkiest voor het eeuwfeest van de democratie, de jaartallen maken de gelaagdheid van onze staatsopbouw goed helder. De constitutionele monarchie is een eeuw ouder dan de democratie. En in die eeuw deden zich belangrijke ontwikkelingen voor. Vanaf de tweede wijziging van de grondwet in 1848 werd de Tweede Kamer rechtstreeks gekozen. Hoewel de bevoegdheden van de koning in essentie dezelfde bleven, werd de positie van het parlement versterkt. ‘De Kamer heeft de ministers niet te benoemen noch te ontslaan; zij heeft slechts hunne voorstellen en handelingen te beoordeelen’, oordeelde Thorbecke nog in 1849. Maar bin-

nen twee decennia daarna zou de Kamer zich wel degelijk met het koninklijk personeel gaan bemoeien, en nog immer geldt de aanvankelijk irregulier aandoende vertrouwensregel als een hoeksteen in het staatsrecht.

\* \* \*

Dat ons bestel een democratie is, toont zich. Het staat nergens in de grondwet en zelfs het begrip ‘democratie’ komt in de formele wetgeving slechts twee keer voor: als aanduiding voor een internationaal en een nationaal instituut. Het adjectief ‘democratisch(e)’ vindt men in een tiental wetten. In de meest kenmerkende – de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 en de Wet openbaarheid van bestuur – gaat het over de ‘democratische rechtsorde’ en ‘democratische bestuursvoering’. Volgens de Mediawet 2008 moeten omroepverenigingen leden ‘op democratisch aanvaardbare wijze’ invloed op het beleid geven. Ik loop nu niet alle tien wetten af, maar duidelijk is dat een referentie aan democratie in de Nederlandse wetgeving sporadisch en tamelijk toevallig is.

Democratie is kortom geen constitutioneel begrip, maar een politiek. In 1946 verenigden de drie vooroorlogse partijen uit drie verschillende politieke richtingen (socialistisch, liberaal, confessioneel) die het predicaat in hun naam droegen – namelijk de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (1894), de Vrijzinnig-Democratische Bond (1901) en de Christelijk-Democratische Unie (1926), die onder meer voortkwam uit de Christen-Democratische Partij (1905) – zich in de PvdA, die een nog modernere benaming

koos, maar uitdrukkelijk het ‘democratisch socialisme’ ten doel koos (daarbij de marxistisch angehauchte term ‘sociaaldemocratie’ vermijdt). Democratie was lange tijd een partijpolitiek begrip geweest.

‘Ik ben altijd democraat geweest en een *Christen-democraat* hoop ik te sterven’, betuigde Abraham Kuyper op 4 mei 1899 tegenover Pieter Jelles Troelstra in de Tweede Kamer. Critici als de socialist J.A.H. Schaper en de onafhankelijke antirevolutionair A.P. Staalman, die in 1902 het weekblad *De christen-democraat* oprichtte, herinnerden hem er later gretig aan. Als leuze van links was democratie voor confessionele partijen geen bruikbaar begrip. Alleen hun linkervleugels omhelsden het soms. In 1901 achtte paus Leo XIII in de encycliciek *Graves de communiere* ‘christelijke democratie’ wel geschikt als maatschappelijk streven, maar van een politieke invulling moest hij niets hebben.

De RKSP, de KVP en de ARP hebben democratie dan ook nooit opgenomen in hun beginselprogramma’s. Ook na de invoering van het algemeen kiesrecht bleef de ARP, anders dan de RKSP en de CHU, vasthouden aan het gezinshoofdenkiesrecht. Het verzet tegen de volkssoevereiniteit vormde vanouds de *raison d’être* voor de confessionele partijen. Nooit kon volkssoevereiniteit principieel bron van gezag zijn, maar positief-rechtelijk kon ze wel de ‘zetel’ van het staatsgezag zijn, betoogde Colijn in *Saevis tranquillius in undis* (1934): ‘In Zwitserland berust de opperste macht bij het volk, in Nederland bij de Koningin.’

Alleen de CHU omschreef zich op de valreep in 1970 als een ‘democratische volkspartij’. Al in 1951 had ze uitgesproken dat ze streefde naar ‘verwezenlijking van federatieve samenwerking op democratische grondslag binnen Europa, waartoe eenparige inperking van de

souvereiniteit der betrokken staten zo nodig aanvaardbaar is’. Daarmee hebben we het omslagpunt te pakken dat het de drie confessionele partijen mogelijk maakte om hun samenwerking vanaf 1972 (de nota van de Contactraad) nadrukkelijk christendemocratisch te noemen en dat in het beginselprogramma van 1980 leidde tot een ‘principiële voorkeur voor de democratie’.

Na de Tweede Wereldoorlog stond democratie ineens niet meer voor een partijpolitiek streven naar individualisme en gelijkheid, maar tegenover de totalitaire dictaturen van nazisme en communisme en voor vrijheid. Dankzij Europa en de inspirerende samenwerking met geestverwante partijen in andere landen kon ook het CDA zich volop met de democratie identificeren en daarin de ‘beste garantie om misbruik van macht te voorkomen’ zien. In 1980 sprak het zich daarbij nog steeds tegen volkssoevereiniteit uit, zij het dat die nu vooral met overheersing door de meerderheid werd vereenzelvigd, maar in 1993 verdween ook die bepaling.

\* \* \*

Het is gelukkig dat democratie geen constitutioneel begrip is. Daardoor kan het in het huidige tijdsgewricht een gedeeld ideaal zijn, terwijl over de concrete invulling de politieke strijd kan worden gevoerd. De Koude Oorlog en de Europese samenwerking leidden tot de omhelzing van de democratie als gemeenschappelijk ideaal. Het is wat ironisch dat het huidige wantrouwen jegens Europa zich juist vaak op de democratische gedachte, soms in een radicaal rousseauiaanse gedaante, beroept.

Maar het is geen ramp. Juist de flexibiliteit van het democratische ideaal biedt alle kansen om nieuwe rechtsstatelijk bevredigende vormen te vinden.





Foto: Dirk Hol



*Biopolitiek: over de  
beheersing van  
leven en dood*

## Leven als gave en opgave

*Het eigen leven wordt steeds meer beschouwd als iets waarvan men zelf de eigenaar en regisseur is. Dat leven en dood zich deels aan onze greep onttrekken, wordt steeds minder geaccepteerd. Creatieve en zinvolle manieren om met imperfectie, lijden en de dood om te gaan, krijgen door het voortdurende streven naar behandeling, genezing en levensverlenging niet de aandacht die zo bitter hard nodig is. Het is hoog tijd om in de debatten rond het begin en einde van het leven de mogelijkheden van een radicale middenpositie te verkennen die recht doet aan zowel de individuele autonomie en persoonlijke verantwoordelijkheid als aan de notie van het leven als gave.*

---

door *Theo Boer, Pieter Jan Dijkman, Paul van Geest & Jan Prij*

---

Boer is universitair docent ethiek aan de Protestantse Theologische Universiteit (PThU) te Groningen, Dijkman is hoofdredacteur van *Christen Democratische Verkenningen*, Van Geest is hoogleraar kerkgeschiedenis aan Tilburg University, bijzonder hoogleraar Augustijnse studies aan de Vrije Universiteit Amsterdam en voorzitter van de redactie van *Christen Democratische Verkenningen*, en Prij is publicist en oud-redactiesecretaris van *Christen Democratische Verkenningen*.

IN DE JAREN ZEVENTIG WAREN HET DE DOLLE MINA'S die met hun kreet 'baas in eigen buik' het debat over het zelfbeschikkingsrecht van de vrouw op scherp stelden. In de jaren tachtig en negentig volgde een verhit debat over de euthanasiewetgeving. Sindsdien was het een tijdje stil rond abortus en euthanasie. Maar in korte tijd zijn nu de dilemma's rond de actieve levensbeëindiging bij een 'voltooid leven', rond psychiatrische patiënten en rond de levenskwaliteit van dementerenden in het brandpunt van de belangstelling komen te staan. Aan deze dilemma's ligt steeds een impliciet mensbeeld ten grondslag: is het leven een gave of is het een gevolg van een schitterend en door mensen zelf veroorzaakt toeval, zodat men er vrijelijk over kan beschikken?

Hoewel de discussies over deze dilemma's waardevol en noodzakelijk zijn, is het de vraag of ze wel breed genoeg gevoerd worden en of alle politieke implicaties van de vraagstukken voldoende worden overzien en doorzocht. In het politieke debat wordt een zorgvuldige wet- en regelgeving rond het begin van het leven en rond vraagstukken over 'voltooid leven' beoogd, maar op het moment dat de aan de wetgeving voorafgaande discussie wordt gevoerd over hoeveel een leven waard is, blijkt het impliciete mensbeeld sterk reductionistische trekken te vertonen. Het leven wordt dan immers gereduceerd tot meetbare proporties en tot zijn functionaliteit. Over de essentie van de menselijke waardigheid blijkt in dit verband ook vaak verschillend gedacht, zonder dat de kenmerken die men aan een waardig leven toekent expliciet zijn gemaakt.

Hier ligt de kern van het probleem. Deze uitgave van *Christen Democratische Verkenningen* is een poging om een aanzet te geven tot een breder politiek debat én beoogt daarbij meestal impliciet gebleven mensbeelden die hieraan ten grondslag liggen te expliciteren. Hierbij geldt dat wij ons niet blind willen staren op de vraag of bepaalde medische technologieën en mogelijkheden al dan niet moreel juist zijn. Veeleer dient de vraag centraal te staan naar wat wij onder menselijke waardigheid en, hiermee samenhangend, levenskwaliteit verstaan en hoe we deze kunnen bevorderen. Wat betreft de christendemocratie geldt dat er een verscherpt zicht op vraagstukken rond leven en dood nodig is. De zorgpraktijk van alledag kan daarbij een inspirerend voorbeeld zijn. In de zorg wordt reeds op allerlei manieren kwaliteit en betekenis aan het leven toegekend, waarbij niet zozeer het vermogen tot zelfbeschikking en zelfsturing de graadmeter voor de menselijke waardigheid en levenskwaliteit is, maar veeleer de kwetsbaarheid van de mens. Pas de erkenning van de behoefte en wederzijdse afhankelijkheid van mensen maakt een christendemocratische visie op leven en dood mogelijk.

#### AUTONOMIE EN HET ONVERMOGEN OM MET LIJDEN OM TE GAAN

Het klimaat in de Nederlandse samenleving bevordert een mensbeleving waarin volledige autonomie en zelfbeschikking over het leven het hoogste doel en het ultieme criterium zijn. Het verkrijgen van een abortus is geen ingewikkelde procedure meer. Het is ieders persoonlijk, onaantastbaar recht om te beschikken over het ongebooren leven. Een ouder met een kind met een ernstige handicap kan soms meewarig worden aangekeken: 'Dat had in deze tijd toch niet meer gehoeven?' Een soortgelijke dominante rol van zelfbeschikking is zichtbaar bij het levenseinde. Was de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding (kortweg de Euthana-

siewet) uit 2002 oorspronkelijk bedoeld voor mensen die door een terminale ziekte in een situatie van ondraaglijk en uitzichtloos lijden waren gebracht waaruit zij geen andere uitweg dan levenbeëindiging zagen, nu wordt de wet steeds ruimer toegepast: bij psychische aandoeningen waarbij mensen nog tientallen jaren te leven zouden hebben, bij dementie en bij gestapelde ouderdomsklachten. Een psychiater van de Levenseindekliniek vertelde recent over de psychiatrische patiënten bij wie ze euthanasie verrichtte: een 35-jarige vrouw met smetvrees, een kerngezonde 63-jarige ambtenaar die goed functioneerde op zijn werk, maar zich eenzaam voelde en opzag tegen zijn pensioen.<sup>1</sup> Het aanbod zou de vraag wel eens kunnen bepalen: alleen al het bestaan van de Levenseindekliniek zou de vrouw en de man wellicht op het idee hebben gebracht om te willen sterven.

Wat eerst een uiterste uitweg was, werd een optie, en is nu volgens velen een recht. Sommigen waarschuwen dat het niet lang meer zal duren voordat de uiterste uitweg een morele plicht wordt: allereerst voor artsen (zij kunnen niet meer weigeren om euthanasie toe te passen), later wellicht voor patiënten (er wordt van hen verlangd dat zij kiezen voor euthanasie).<sup>2</sup> Want een hulpbehoevend mens zou zijn nabestaanden weleens te veel tot last kunnen zijn.

Deze ontwikkelingen kunnen duiden op een onvermogen om met het lijden om te gaan en op het onvermogen om kwetsbare mensen als leermeesters in zorgzaamheid en dus van beschaving te zien.<sup>3</sup> Achter het onmogelijke verlangen om het perfecte, gezonde en vitale lichaam te behouden, gaat het streven schuil om een leven te leiden waarin gebrek en lijden

*Achter het verlangen om het perfecte en vitale lichaam te behouden, gaat het streven schuil om een leven te leiden waarin gebrek zo veel mogelijk is uitgebannen*

zo veel mogelijk zijn uitgebannen.<sup>4</sup> Het eigen leven wordt daarbij in toenemende mate beschouwd als iets waarvan men zelf de eigenaar en regisseur is. Dit geldt zowel voor het levensbegin en het levenseinde als voor het levensverloop daartussenin. Het leven is 'een bouwpakket' geworden.<sup>5</sup> Dat het leven ook gete-

kend is door gebreken is iets wat we maar moeilijk kunnen accepteren.

De techniekfilosoof Günther Anders was zeer kritisch over deze ontwikkelingen. Ten diepste is er volgens hem sprake van schaamte voor de eigen lichamelijke kwetsbaarheid. Al in de jaren vijftig van de twintigste eeuw wees hij erop dat de eens zo trotse mens is veranderd in iemand die vooral inzet over zijn eigen verval; hij *schaamt* zich eenvoudigweg voor zijn eigen lichamelijke onaangepastheid en onbenulligheid.<sup>6</sup>

In het hedendaagse debat gaat de fixatie op het gezonde en vitale leven

weliswaar gepaard met een nadruk op niet nader omschreven, maar integer klinkende woorden als ‘autonomie’, ‘waardigheid’ en ‘respect’, maar het is de vraag wat ze precies betekenen. In de praktijk blijkt er sprake te zijn van een wel zeer eenzijdige invulling. Neem autonomie. De verlichtingsfilosoof Kant koppelde de autonomie van het individu aan de plicht jegens zichzelf én anderen: individuele autonomie houdt ook de heilzame plicht in om de autonomie van anderen te erkennen en om anderen te helpen autonoom te zijn indien ze daar om welke reden dan ook niet toe in staat zijn. In die zin is de autonomie per definitie relationeel van aard. Tegenwoordig wordt autonomie voornamelijk opgevat als individuele zelfbeschikking en zelfsturing. De vraag hoe een keuze tot stand komt, doet evenmin ter zake als de vraag waarin die resulteert. Het beslissende is dat het individu de keuze maakt en dat anderen die hebben te respecteren.

#### DE DOMINANTIE VAN RATIONELE BESTURINGSPRAKTIJKEN

Het streven naar zelfbeschikking en zelfsturing heeft de mens zelf steeds scherper in zijn greep gekregen. Onder druk van de neoliberale prestatie-maatschappij en de rationele beheersingslogica die zich ook op verschillende niet-economische terreinen doorzet, ontstaat er een plicht om jezelf te verbeteren en een excessieve druk van regelsystemen om die zelfverbetering kracht bij te zetten.<sup>7</sup> Foucault vatte deze paradoxale tendens van individuele vrijheid en toenemende disciplineren samen onder de noemer biopolitiek: via rationele besturingspraktijken komt nu ook het menselijk leven zelf – de gezondheid, hygiëne, het geboortecijfer, de levensverwachting, ons DNA – onder een voortdurende controle te staan.<sup>8</sup>

Maar de rationele keuzelogica zou weleens niet zo geëigend kunnen zijn om op deze gebieden toe te passen. Een voorbeeld is het krijgen van kinderen, iets wat in toenemende mate omgeven is met een keuzediscours dat ten dele ook economisch gekleurd is – kinderen hebben is een ‘win-winsituatie’, het leven wordt er ‘rijker’ van. Dat neemt niet weg dat ook nu nog het krijgen van kinderen iets veel groter is, en iets van een totaal andere orde, dan wat je ooit in je afwegingen kunt betrekken.<sup>9</sup> Het economisch gekleurde keuzediscours voldoet niet; er zal moeten worden teruggegrepen op andere taalvelden.

Hoe dienen we technologische ontwikkelingen op het terrein van de biopolitiek, de beheersing van leven en dood, te beoordelen? Binnen het moderne denken zijn twee stromingen gangbaar: de ene stroming is pessimistisch en stelt dat de techniek van buitenaf onze leefwereld binnendringt en de menselijkheid en de menselijke waardigheid bedreigt. De andere stroming is juist optimistisch en stelt dat we op basis van technolo-

gische ontwikkelingen onze menselijke beperkingen kunnen overwinnen (de transhumanistische stroming) door techniek en menselijk leven geheel en al te laten samensmelten. Daarbij zullen we in staat zijn om alleen het allerbeste van ons huidige mens-zijn te bewaren.

Maar het gaat noch om een *wantrouwen* tegenover de technologie noch om een *blind vertrouwen* daarin. We moeten juist wegen vinden om ons op een verantwoorde manier toe te vertrouwen aan de techniek, zoals ook ons leven alleen vorm kan krijgen door ons op een verantwoorde manier aan anderen toe te vertrouwen. We hebben een ethiek nodig die zich niet blind staart op de vraag of bepaalde technologieën en medische mogelijkheden wel of niet moreel juist te zijn, maar een die zich richt op de vraag welke kwaliteit van leven bevorderd wordt door op bepaalde technologische ontwikkelingen in te spelen. Zo ontstaat een ethiek die, zoals techniekfilosoof Peter-Paul Verbeek stelt, ‘erkent dat ethische kaders niet losstaan van technologische ontwikkelingen, zonder dat ze haar normatieve benadering opgeeft’.<sup>10</sup>

Wanneer we serieus nemen dat ons leven altijd al bemiddeld is door cultureel-technologische praktijken, is er een vruchtbaarder houding tot techniek denkbaar: het gaat er dan om de praktijken aan het licht te brengen die vormen van goed leven mogelijk maken. Onze autonomie wordt daarmee allerminst afgewezen, maar komt in een ander licht te staan. Zij wordt dan niet alleen concreet in de wijze waarop we ons aan anderen toevertrouwen, maar ook in de manier waarop we al dan niet ingaan op en gebruikmaken van de technologische mogelijkheden die er zijn. ‘Een mens kiest niet wie hij is of zal zijn, maar wel wie of wat hij volgt en tot wat of wie hij zich in navolging van die macht of levenspatroon of stem, zal ontwikkelen.’<sup>11</sup> Er wordt aan mij getrokken, dus ik ben. Het is ook de levenservaring van veel jongeren. Er zijn vele opties die allemaal hun aantrekkingskracht hebben.<sup>12</sup> Er wordt van alle kanten een appel op mij gedaan en ik zal moeten kiezen, waarbij er een behoefte is aan goede voorbeelden, aansprekende leefwerelden, die mij existentiële oriëntatie geven op wat werkelijk van waarde is om na te volgen.

Daarbij kan worden vastgesteld dat het streven naar technologische beheersing in combinatie met een reductionistisch of functionalistisch mensbeeld problematisch is. Zo kan een ‘ethisch individualisme’ geen bescherming bieden tegen vergaande technologische ingrepen die een levensvorm stimuleren waarin handicaps of gebreken minder worden geaccepteerd.<sup>13</sup> De vraag wat onder ‘leven’ en onder ‘menselijke waardigheid’ wordt verstaan, wordt acuut.

## CHRISTENDEMOCRATISCHE UITGANGSPUNTEN VOOR EEN VISIE OP LEVEN EN DOOD

Wij zullen dus op zoek moeten naar een taal waarin onderlinge afhankelijkheid, verbondenheid en solidariteit van meet af aan kernwoorden zijn. De christendemocratische traditie biedt op dit punt belangrijke ingrediënten. Het komt erop aan de beperktheden bloot te leggen van het reductionistische mensbeeld, met begrippen als levenskwaliteit, individuele autonomie en zelfsturing, en tegelijkertijd de waarden van deze rijke christendemocratische visie te blijven articuleren en te cultiveren.

### *1. Het leven is een geschenk*

De dominante hedendaagse oriëntatie op levenskwaliteit is uiterst problematisch. Een leven dat levenskwaliteit ontbeert, is geen leven, maar de mens is meer dan een bundel subjectieve ervaringen. De werkelijkheid van het leven en van de ander is dat deze zich deels aan de subjectieve ervaringen en de eigen greep onttrekken; dat maakt ook haar wonder uit, die eerbied en ontzag uitlokt.<sup>14</sup>

Het leven is een geschenk, een gave.<sup>15</sup> Vanuit Bijbels perspectief wordt het leven als door God geschonken ervaren; in de seculiere variant hebben onze ouders het leven gegeven. In alle gevallen hebben we het leven in elk geval niet aan onszelf gegeven. Dat alleen al schept een verplichting om er zuinig mee om te gaan.

Dankbaarheid is vervolgens de grondhouding die de visie op het leven in goede en slechte tijden bepaalt. Niet de maakbaarheid van het leven maar ontvankelijkheid voor het leven staat centraal in een toewijding aan de wereld.<sup>16</sup> Het gaat om hun beaming van het alledaagse, zoals de hedendaagse filosoof Taylor dat noemt.<sup>17</sup> Ervaringen van dankbaarheid zijn de hedendaagse mens niet vreemd, of deze zich nu tot een religieuze traditie bekent of niet. Het gaat erom taal en cultureel en technisch bemiddelde praktijken te cultiveren die de houding van dankbaarheid stimuleren (bijvoorbeeld bij oogstdankdagen, geboortefeesten, uitvaarten, in verschillende troostrijke en de gemeenschap versterkende rituelen, zoals samen eten of het uitbrengen van een toast bij bijzondere gelegenheden).

Vanuit de ervaring dat het leven ons geschonken is kunnen we ook onze talenten en vermogens doorgeven aan anderen, zodat zich een gemeenschap vormt waarin iedereen opbloeien kan.<sup>18</sup>

### *2. Levenskunst: het leven is gave én opgave*

Levenskunst is het bewust vorm geven aan de eigen humaniteit: autonomie behelst dan ook vooral een opdracht. Autonomie is niet een eigenschap die



mensen hebben, maar een te cultiveren vermogen dat we aan de zorg van anderen voor ons te danken hebben.<sup>19</sup> Het is frappant dat Foucault zich aan het einde van zijn leven wendde tot de levenskunst van de antieke filosofen als een mogelijk antwoord op de biopolitieke, instrumentele beheersings-

*Autonomie is niet een eigenschap die mensen hebben, maar een te cultiveren vermogen dat we aan de zorg van anderen voor ons te danken hebben*

drang. Zij wezen wegen aan waarop mensen zich zo konden vormen en disciplineren dat zij in een vrije verhouding in verbinding met de omgeving en met anderen konden komen te staan. Wat niet alleen Foucault, maar ook iemand als Augustinus leerde van de stoïcijnen en hun gedachten over de *oikeiosis*, was dat

in de verwerkelijking van een maatschappelijke orde en in hun individuele levensordening mensen steeds meer dienen te gaan beseffen dat zij een deel van de maatschappij en de kosmos zijn.

Binnen christelijke tradities en humanistische tradities hebben vormen van relationeel bemiddelde levenskunst dus altijd al in de belangstelling gestaan. Niet prestatiedrang is daarbij de allesoverheersende drijfveer, maar oefeningen in toewijding aan anderen; pas die toewijding kan mensen naar hun ware bestemming brengen. Precies in deze zin kan onze omgang met kwetsbare ouderen een spiegel zijn voor de humaniteit van onze cultuur.

Levenskunst als opgave betekent ook dat we ons wel degelijk moeten oefenen in een bepaalde mate van beheersing en controle. Die opdracht tot verantwoordelijkheid kunnen we niet ontlopen en is alleen maar groter geworden.

### *3. Behoeftigheid en kwetsbaarheid als centrale noties in de zorg*

Het is noodzakelijk om in de ethiek van leven en dood noties als behoeftigheid en kwetsbaarheid centraal te stellen, in plaats van noties als individuele zelfbeschikking en zelfsturing. De wederzijdse afhankelijkheid van elkaar maakt ons in wezen allemaal zorgdragers. We zijn niet mensen die van meet af aan niets met elkaar te maken hebben, geen ervaringsmachines die streven naar geluk, of individuen die met elkaar in een oorlog van allen tegen allen gewikkeld zijn. Mensen zijn vanaf het vroegste begin op anderen aangelegd en worden daardoor pas echt mens.

Pas de erkenning van behoeftigheid en kwetsbaarheid doet recht aan het relationele mensbeeld in de christendemocratie: we zijn elkaar gegeven tot verantwoordelijke wezen.<sup>20</sup>

Die gedachte geeft een ander perspectief op autonomie: ware autonomie is relationeel van aard.

#### 4. Zoektocht naar alternatieven

In de samenleving en de zorg klinken reeds krachtige tegengeluiden. Zorg is geen medische handeling of een product, maar een betekenisvolle relatie. Tal van goede alternatieve vormen van levens- en stervensbegeleiding getuigen ervan. Zo zijn er, vooral vanuit kerkelijke groeperingen, vele hospices opgericht voor mensen van wie is vastgesteld dat zij niet lang meer te leven hebben. Doel van de hospices is om deze mensen zo waardig mogelijk afscheid van het leven te laten nemen en hen bij te staan bij de vragen die zij hebben. Mensen zijn daardoor in staat het perspectief van de hoop iedere keer weer een stapje te verleggen, ‘waardoor ze hoop kunnen blijven vinden in schijnbaar hopeloze situaties’.<sup>21</sup>

#### BESLUIT

De hedendaagse fixatie op noties als ‘levenskwaliteit’ en ‘zelfsturing’ is problematisch. De mens wordt gereduceerd tot zijn functionaliteit en het vermogen om zichzelf te redden. Ten onrechte. Juist de kwetsbaarheid van de mens maakt zorg, toewijding en liefde mogelijk.

Het vocabulaire van ‘individuele zelfbeschikking’ en ‘zelfsturing’ is echt niet de enige taal waarin we ons leven ter sprake kunnen brengen. In de zorgpraktijk van alledag wordt dat al voortdurend bewezen. Hiermee worden de idealen van autonomie en verantwoordelijkheid niet afgewezen of opgegeven, maar krijgen ze een relationele strekking en een sociale betekenis.

De discussie zou niet moeten focussen op de vraag naar individuele rechten en plichten, maar op de vraag wat voor ons een menswaardige samenleving is. Alleen al die verschuiving in het debat zou welkom zijn.

#### Noten

- 1 Joke Mat, ‘Wat draaglijk is voor de een, is dat niet voor de ander’, *NRC Handelsblad*, 11 januari 2014.
- 2 Zie het intermezzo in deze CDV-bundel met Margriet van der Kooi.
- 3 Zie de bijdrage van Jean-Jacques Suurmond in deze CDV-bundel.
- 4 Zie de bijdrage van Gerard Adelaar in deze CDV-bundel.
- 5 Tsjalling Swierstra, Marianne Boenink, Bart Walhout en Rinie van Elst, *Leven als bouwpakket. Ethisch verkennen van een nieuwe technologische golf*. Zoetermeer/Den Haag: Klement/Rathenau Instituut, 2009.

- 6 Zie Günther Anders, *Die Antiquiertheit des Menschen 1. Über die Seele im Zeitalter der zweiten industriellen Revolution*, vooral in: ‘Über prometheische Scham’, München: Beck, 2010, pp. 21-96.
- 7 Marli Huijjer, *Discipline. Overleven in overvloed*. Amsterdam: Boom, 2013, pp. 169-181.
- 8 Michel Foucault, *De geboorte van de biopolitiek*. Amsterdam: Boom, 2013, p. 415.
- 9 Zie de bijdrage van Petruschka Schaafsma in deze CDV-bundel.
- 10 Peter-Paul Verbeek, *De grens van de mens. Over techniek, ethiek en de menselijke natuur*. Rotterdam: Lemniscaat, 2011, pp. 111-133, aldaar p. 120.

- 
- 11 Govert Buijs, 'God is terug, maar de kerk moet nog even wennen (laat staan intellectuelen)', oecumenelezing, 18 januari 2008, p. 9. Zie [www.raadvankerken.nl/fman/238.doc](http://www.raadvankerken.nl/fman/238.doc).
  - 12 Zie de bijdrage van Joachim Duyndam in deze CDV-bundel.
  - 13 Zie de bijdrage van Heine en Koopman in deze CDV-bundel.
  - 14 Zie de bijdrage van Herman de Dijn in deze CDV-bundel.
  - 15 Zie de bijdrage van Gerard de Korte in deze CDV-bundel.
  - 16 Zie de bijdrage van Maarten Verkerk in deze CDV-bundel.
  - 17 Taylor noemt dit in *The sources of the self. The making of the modern identity 'the Affirmation of Ordinary Life'*.
  - 18 Zie de bijdrage van Egbert Schrotten in deze CDV-bundel.
  - 19 Zie de bijdrage van Frits de Lange in deze CDV-bundel.
  - 20 Zie de bijdrage van Margreeth Smilde in deze CDV-bundel.
  - 21 Zie het intermezzo in deze CDV-bundel met Annemarie van Veldhuizen.



*Grensverkenningen  
rond biopolitiek*

# Het leven als hoogste goed

*De fixatie op het leven heeft historische wortels. De achttiende-eeuwse liberale filosofie verhief de utiliteit al tot hoogste menselijke principe. Alleen de mens als maat van de dingen bleef over en wel in de optelsom van geluk, die bestaat uit het vermeerderen van plezier en het verminderen van pijn. De verknochtheid aan het leven leidt heden ten dage tot schrijnende maatschappelijke dilemma's met betrekking tot de medische techniek en tot een toenemend onvermogen om de vraag naar betekenis te stellen.*

---

door Gerard Adelaar

---

De auteur is adviseur in de gezondheidszorg.

DE HEDENDAAGSE WESTERSE MENS ervaart het leven als hoogste goed. Dit artikel is een probleemomschrijving van die toestand. Het begint met deze te bezien door een cultuurhistorische bril: hoe is het zover gekomen? Vervolgens wordt de cultuurhistorische bril vervangen door een cultuurkritische en komt aan de orde hoe wij in de greep raken van de medische mogelijkheden. Tot slot wordt verkend hoe dit kan uitmonden in de maakbare mens, die onze menselijkheid bedreigt.

## DE GELUKKIGE MENS ALS MAATSTAF

Voor begrip van de huidige situatie is het nodig dat wij beginnen met een ruwe schets van de veranderingen die zich de afgelopen eeuwen hebben voorgedaan in onze verwachtingen van het leven. Hannah Arendt (1906-1975) verschaft daarvoor in *The Human Condition* uit 1958 een gedegen basis.

Binnen het actieve (als onderscheiden van het contemplatieve) leven onderscheidt zij drie categorieën: arbeiden, werken en handelen.<sup>1</sup> *Arbeid* is de basis van het leven en heeft alles te maken met het noodzakelijke bio-

logische en cyclische proces van de natuur, waarin de mens zich als *animal laborans* (het arbeidende dier) niet van de dieren onderscheidt. Het gaat erom het levensproces gaande te houden. Dit houdt nooit op: eten om te arbeiden, arbeiden om te eten. De uitsluitend arbeidende mens is gevangen in zijn lichamelijkheid.

De mens is echter ook *homo faber* (de werkende mens). Deze bouwt zich middels *werk* uit de wildernis een artificiële wereld die de loop der natuur 'overleeft'; denk aan gebouwen, werktuigen, kunst. Met name Arendts onderscheid tussen arbeid en werk helpt om de historische ontwikkeling in onze omgang met het leven te interpreteren.

*Handelen*<sup>2</sup> heeft alles te maken met de verhouding van de mens tot andere mensen. Door interactief handelen onderscheiden mensen zich als unieke individuen in directe zin van elkaar. Het is iets nieuws beginnen door woord of daad.<sup>3</sup> De mogelijkheden om zich te onderscheiden of iets nieuws te beginnen zijn in de massamaatschappij sterk gereduceerd. In de publieke ruimte van de Griekse polis kon men zich daar naar hartenlust mee bezighouden. Dit werd mede mogelijk gemaakt door slaven, die zich in het huishouden wijdden aan de arbeid.

Arendt beschrijft hoe het actieve leven zijn referentiepunt buiten zichzelf verloor en hoe het leven als hoogste goed overbleef. Het actieve leven verloor zijn referentiepunt buiten zichzelf nadat Galileo in het begin van de zeventiende eeuw zijn telescoop op de hemel richtte, zich er nog eens van vergewiste of hij het goed gezien had, en de mensheid vervolgens mededeelde dat de aarde maar een van vele planeten is, en dat de zon niet om de aarde draait, zoals generaties hadden aangenomen, maar andersom. Wat op deze bevestiging van eerdere vermoedens volgde was de cartesiaanse twijfel, die weldra tot een wanhoop werd die de westerse mens sindsdien alleen maar klemmender in zijn greep gekregen heeft.

Het aloude beeld van een aarde, een hemel en bijbehorende menigte sterren was aan gruzelementen gevallen. Kennelijk was de mens onderworpen aan het universum en zijn wetten. Hoe zou de mens die ooit kennen? Al die tijd hadden zijn zintuigen en verstand hem geen getrouw beeld geschetst van werkelijkheid en waarheid. Het enige wat hij zeker kon weten was dat hij twijfelde. De filosoof bezag het leven en de wereld niet meer vanuit contemplatie op eeuwige waarheden, maar trok zich terug in zichzelf.

Nu het leven zijn referentiepunt buiten zichzelf verloren heeft, richt het zich helemaal op de eigen activiteiten. *Homo faber* krijgt het er druk mee, wat culmineert in de industriële revolutie – die zich in informatietechnologische, biotechnologische en andere revoluties nog immer in een stroomversnelling voortbeweegt. Voor de nieuwe *homo faber* zijn echter niet platonische ideeën of modellen leidend; hij interesseert zich minder in het product dan in de wijze waarop het tot stand kwam. Hij kan immers alleen nog kennen wat hij heeft gemaakt en weten wat zijn verstand heeft

geproduceerd. Zonder vaste referentiepunten knakt de victorie van homo faber reeds in de knop, ten faveure van animal laborans.

De filosofie van Jeremy Bentham (1748-1832) illustreert dit. Hier promoveert het principe van utiliteit met de mens als maatstaf, altijd het domein van homo faber, tot hoogste menselijk principe. In het utiliteitsprincipe is een doel telkens een middel tot een volgend doel. Dit vindt uiteindelijk zijn referentiepunt in de mens. De wereld had in de oude situatie echter ook zijn zelfstandige waarde. In Bentham daarentegen zien we de filosoof die het volgens de nieuwe wanhoop moet hebben van introspectie en de toepassing van wiskundige berekeningen. Alleen de mens als maat van de dingen blijft over, en wel in de optelsom van geluk; het vermeerderen van plezier en het verminderen van pijn in het proces van productie en consumptie. Hier komt aan het licht hoe animal laborans de overwinning opeist. De wereld van homo faber verliest zijn zelfstandige waarde. Alles van de wereld is immers een middel tot een volgend doel. Het einddoel wordt gevonden in de mens en zijn geluk.<sup>4</sup>

Eerder kondigde het menselijk leven als maatstaf van alle dingen zich al aan bij Hobbes (1588-1679), bij wie mensen aanvankelijk elkaars vijanden zijn in de strijd om schaarste, en slechts vrede sluiten uit angst voor de dood.<sup>5</sup>

Hoe kon het leven nu het hoogste goed worden? Cruciaal is volgens Arendt dat de hiervoor beschreven bewegingen zich voordeden in de broedplaats van de christelijke cultuur. Het christendom had in plaats van de wereld het meest sterfelijke, namelijk het menselijke leven, verheven tot onsterfelijkheid. Het eeuwige leven vond immers in de aardse geboorte zijn onmiskenbare aanvang. Als voorportaal van de eeuwigheid werd het leven van onschatbare waarde, van veel hogere waarde dan die van de wereld van homo faber. De betekenis van wereldlijke onsterfelijkheid verdween: het leven zelf was onsterfelijk. Mede uit de cartesiaanse twijfel moest ten langen leste wel de secularisatie volgen. De moderne mens wierp het juk van het christendom en de bijbehorende eeuwigheidsdimensie van zich af, en had daarmee weer van doen met een sterfelijk leven. Hij kwam er echter niet toe de christelijke assumptie van de oneindig hogere betekenis van het leven ten opzichte van die van de wereld overboord te kieperen.<sup>6</sup> De mens restte niets dan te leven voor... het leven.

#### DE FIXATIE OP HET GEZONDE LICHAAM

Aldus raakte de mens opgesloten in zijn metabolisme met de natuur. Dit is de mens die als 'jobholder' niet meer is dan zijn baan en zijn pleziertjes daarnaast. Politiek verwordt tot de organisatie van het arbeidende leven:

‘banen scheppen’, ‘prikkelen’ tot bepaald gedrag en ‘koopkracht verbeteren’. Techniek maakt het deze mens gemakkelijk. Gemak dient de mens, jawel, maar uiteindelijk dient de mens het gemak. Hoe gemakkelijker het wordt, hoe minder hij zijn onderworpenheid aan het armzalige consumptieproces ervaart en hoe minder hij zich gedwongen zal voelen zich daarvan te bevrijden en zijn hogere capaciteiten aan te spreken. Zijn samenleving is als rook die wordt meegevoerd door de wind: het consumptieproces gaat door, maar er is niets wat blijft.

De arbeidsdeling, die vanaf de industriële revolutie almaar woester is opgestoomd, heeft daar een belangrijk aandeel in. Deze heeft werk, vakmanschap, vervangen door arbeid. Men moet arbeiden om te consumeren, consumeren om te arbeiden, en zo gaat de cirkel door. Stoelen, tafels, huizen en andere gebouwen: alle verworden ze tot consumptieproducten. Het verhitte metabole proces van productie en consumptie verteert elk baken van stabiliteit; ziellose industrieën en modegrillen ontdoen het leven van bestendigheid.<sup>7</sup> Geen wonder dat mensen opbranden, dat de betekenis van het leven hun ontgaat, en dat één miljoen Nederlanders zich dagelijks laven aan de antidepressiva.

Zoals in de consumptiemaatschappij de mens in een afmattende wedloop is beland met zijn medeburgers om de nieuwste auto of de mooiste meubels te verwerven, zo geldt dat ook voor leven en gezondheid. De mens wil gezonder, mooier en langer leven dan zijn medemens, en zoekt daarin maximale zekerheid. Deze vergelijking met anderen, met sterke trekjes van Hobbes’ strijd van allen tegen allen, is op zichzelf schaarsteverwekkend,<sup>8</sup> en leidt tot een oneindig beroep op gezondheidszorgarrangementen. Het aanbod van medische mogelijkheden en de publieke financiering daarvan faciliteren de wervelende spiraal van productie en consumptie. De reductie van het leven tot meetbare processen is bepaald geen hinderfactor in deze spiraal.

In de verheffing van het leven is de laatste stap dus de mate van wanhopig fanatisme waarmee de mens zich in zijn eigen lichaam vastgebeten heeft. Hij verloor het geloof als antwoord op het onbegrepen, het lijden, de eindig-

*Onze behepthheid met een gezond en lang leven vertroebelt het zicht op het goede leven*

heid en de doodsangst, en vond het alternatief in de explosief groeiende medische mogelijkheden en de daarmee corresponderende opkomst van de nieuwe priesterorde, de medisch specialisten. Dit alles werd mogelijk gemaakt door de uitdijende begro-

ting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Onze behepthheid met een gezond en lang leven vertroebelt het zicht op het goede leven. Een voorbeeld vinden we in de cosmetische chirurgie.



Als het aftakelende lichaam ons wijsheid begint te leren, laten wij het afgetakelde lijf weer optakelen. Een ander teken aan de wand is de nagenoeg alom bejubelde stijging van de levensverwachting. Waarom gebeurt dat zonder verdere kwalificaties? Wat deugt er aan een langer leven als dat leven niet goed is? Tot slot kunnen we denken aan de ‘doorbehandelingsproblematiek’. Hier komen hartverscheurende vraagstukken naar voren. Wij vinden het onmenselijk als de arts op zeker moment stopt met behandelen. Dat is het ook: de technische mogelijkheden hebben beslissingen over leven en dood uit de natuur gehaald en in onze handen gelegd. Onze ethiek is daar niet op berekend. We moeten dan beslissingen nemen die een mens niet wil maken, behandelen door, en onttrekken zingeving van kwetsbaarheid en eindigheid aan het zicht.

De fixatie op het leven moet er wel toe leiden dat wij ons uitleveren aan de technische mogelijkheden. Binnen deze beheersing door de techniek is de scheidslijn tussen medische behandelingen en mensverbetering niet te trekken. Een gezondheidsschip in het lichaam die continu rapporteert over de gezondheidstoestand, neurostimulatie, kunstorganen: het zijn wegen van het een naar het ander.

Via embryoselectie, donorinseminatie en ivf bepalen ouders het geslacht en de capaciteiten van hun nakomelingen. Dergelijke praktijken dreigen uiteindelijk de bloedband tussen ouders en kind als achterlijk sentiment achter te laten. Inmiddels is het denkbaar dat een kind uit drie biologische ouders wordt samengesteld, teneinde bepaalde ziekten uit de keten der geslachten weg te nemen.<sup>9</sup> Nieuwe technieken kunnen eveneens worden ingezet om nakomelingen te produceren met een hoge intelligentie, oogverblindende schoonheid en ongeëvenaarde sportieve capaciteiten.

#### MAATSCHAPPELIJKE DILEMMA’S ROND LEVEN EN DOOD

Dit leidt meer en meer tot maakbaarheid van de menselijke natuur. Behept als we zijn met het leven, zullen we ziekterisico’s kunnen voorspellen, contact leggen tussen hersenen en computers, en defecte onderdelen van het lichaam vervangen door kunstmatige. Hierdoor dringt een aantal vraagstukken zich op.

Dikwijls wordt de opkomst van de maakbare mens geweten aan de wijdverbreide notie van individuele autonomie. Met het in de praktijk brengen daarvan blijkt het echter doorgaans wat genuanceerder te liggen dan met de notie op zich. Een voorbeeld moge dit illustreren. Het is mogelijk, en sinds kort toegestaan, om ongebooren kinderen op het downsyndroom te testen. Ouders die, de uitslag van de test ten spijt, een downkind krijgen, zullen scheef worden aangekeken. Het syndroom zal op deze manier ver-

dwijnen uit onze werkelijkheid. Dat heeft minder met individuele autonomie te maken en meer met maatschappelijke druk.<sup>10</sup> En waar komt die vandaan? Bij de ontwikkelaar van de downtest. C.S. Lewis heeft er treffend op gewezen dat de afschaffing van de mens niet in handen van 'de mens' ligt, maar in handen van een klein groepje individuen.<sup>11</sup> Daar zou ik het bijbehorende medisch-industriële complex aan toe willen voegen. Duidelijk is dat de techniek de ethiek dicteert. Technische mogelijkheden scheppen via maatschappelijke druk zogenaamde verplichtingen, en wie garandeert dat de staat die niet meer en meer via het recht zal opdringen?

Een gerelateerde kwestie betreft de afnemende ruimte voor liefde en solidariteit als de mens maakbaarder wordt. Van de huidige hoge eisen aan kinderen, via het labels plakken op kinderen die afwijkend gedrag vertonen en bijbehorende behandelingen, loopt één route naar kindverbetering, liefst al in de embryofase. Wat mogelijk is gebeurt immers. Het ouderlijk huis, waar de mens voor de rest van zijn leven een fundamentele basis legt voor zijn psyche, verwordt van een thuishaven van onvoorwaardelijke liefde tot een oord waar de jonge mens wordt geboetseerd naar de perfectie-eisen van maatschappij en ouders.

Op samenlevingsniveau komt de solidariteit in de knel. Solidariteit heeft doorgaans betrekking op onvoorspelbare risico's, tegenslagen die mensen zonder hun schuld overkomen. Steeds meer echter worden ziekterisico's voorspelbaar. Mensen worden nu al aangekeken op hun rook- en eetgedrag, wegens de daaraan verbonden vermeende gezondheidsrisico's en zorgkosten. We krijgen steeds inzichtelijker welke gedragingen en genetische aanleg leiden tot hogere zorgkosten.

Dit kan wat betreft gedrag zo ver gaan dat men niet meer solidair wil zijn met mensen die hun brood beleggen met kaas, meer dan één glas wijn per dag drinken of geen gezondheidschip onder de huid laten implanteren. Kennis over gezondheidsrisico's brengt telkens een verplichting met zich mee om de betreffende risico's uit te bannen. De huidige op zich verstandige maatschappelijke en politieke aandacht voor preventie kan dus uiteindelijk buitensporig tiranniek uitpakken voor de vrijheid en de persoonlijke levenssfeer.

Een stap verder dringt zich de vraag op of de solidariteitsvraag ook betrekking zal krijgen op genetische aanleg, en of de uniforme zorgverzekering blijft bestaan. Worden ziekterisico's en bijbehorende kosten steeds inzichtelijker, dan wordt het voor degenen met minder risico immers minder aantrekkelijk om zich in één verzekering met de anderen onder te brengen.

Mocht het vraagstuk van de uniforme verzekering worden opgelost, dan is solidariteit uiteindelijk niet meer nodig: we kunnen elk ziekterisico voorspellen en voor elk defect nieuwe onderdelen aanschaffen. Dan helpt

de mens echter ook zijn eigen kenmerkende pluraliteit om zeep. De techniek heeft hem onderwezen welke risico's hij moet elimineren en welke onderdelen hij moet aanschaffen. Hierdoor draait de mens zich tot eenheidsworst. Bewonderenswaardige eigenschappen bestaan ook niet meer. Deze toestand kunnen we veraanschouwelijken met het beeld van wielrenners die de Tour de France op één dag uitfietsen dankzij opgevoerde lichamen. Dat is voor even spectaculair, maar niet bewonderenswaardig, zeker niet als eenieder zich een zodanig opgefokt lichaam kan aanschaffen. Als de mens nog eenzaamheid kan ervaren, zal het dan zijn. Alles wat hij wil, heeft hij als het ware al. Zijn leven plooit zich naar zijn wensen.<sup>12</sup>

#### BESLUIT

In dit artikel is ten eerste onze hedendaagse liefde voor het leven in historisch perspectief geplaatst. Ten tweede zijn problematische aspecten beschreven die de verheffing van het leven tot hoogste goed met zich meebrengt in relatie tot de medische techniek. Een rode draad daarin is, ten derde, dat het technische, objectiverende en zogenaamd rationele technische perspectief ernaar tendert de menselijkheid uit de mens te persen. In die zin bevat dit artikel een deprimerende probleembeschrijving.

Gelukkig is een ander perspectief nog niet helemaal verteerd. Van dat perspectief komt iets naar voren als een hardvochtige arts een patiënt in kille objectieve termen diens situatie verwoordt als ware de patiënt niet

*Het technische, objectiverende en zogenaamd rationele perspectief tendert ernaar de menselijkheid uit de mens te persen*

meer dan een samenraapsel van moleculen en chemische processen. De patiënt ervaart dan wrevel of angst; hij voelt zich niet gekend. Hier komt het betekenispectief aan het licht: het sociale, het filosofische en het religieuze van de mens.<sup>13</sup> Dit is het perspectief van de mens die iets

weet van schoonheid, van muziek, van liefde; de mens die het leven ervaart in zijn mysterie, tragiek, relaties, eenzaamheid, vreugde en verdriet. Hier ligt het aangrijpingspunt voor een machtige beschouwende tegenhanger van onze armetierige verknochtheid aan het leven. Het leven verdient een antwoord van het goede leven.

#### Noten

- 1 Hannah Arendt, *The human condition*. Chicago: The University of Chicago Press, 1969.
- 2 Het Nederlandse 'handelen' heeft een

connotatie met *homo faber* en *animal laborans*, maar is via vertalingen van Arendts *action* ingeburgerd geraakt.

- 3 In een indrukwekkende passage zet Arendt uiteen hoe in *action* zelf de potentie ligt om haar inherente onom-

- keerbaarheid en onvoorspelbaarheid te dempen, namelijk in de kracht van vergeving en in het doen van beloften (Arendt 1969, pp. 236-247).
- 4 Zelfs Kant wist ons hiervan niet te verlossen met zijn mens als 'Zweck an sich selbst'.
- 5 Thomas Hobbes, *Leviathan*. Londen: Oxford University Press, 1962, pp. 94-98. Bij de verheffing van het leven kan eveneens de inventie van de evolutietheorie worden gememoreerd. Hierin werd de mens gereduceerd tot een uit het oneindige natuurproces geëvolueerd biologisch wezen.
- 6 Arendt 1969, pp. 313-325.
- 7 De circulaire economie, hoewel mogelijk gunstiger voor natuur en milieu, levert eveneens een enthousiaste bijdrage aan dit verval.
- 8 Zie Hans Achterhuis, 'Het goede leven of overleven?', in: F.C.L.M. Jacobs en G.A. van der Wal (red.), *Medische schaarste en het menselijk tekort*. Baarn: Ambo, 1988, pp. 170-193.
- 9 'Umstrittene Befruchtungsmethode. Ein Kind, drei Eltern', *Der Spiegel*, 26 februari 2014.
- 10 Een vergelijkbaar risico brengt de mogelijkheid tot euthanasie met zich mee. Het bestaan van de mogelijkheid kan ertoe leiden dat euthanasie ervaren wordt als plicht voor ouderen die niet meer vitaal zijn. Dat gaat, evenals bij de downtest, in beginsel via maatschappelijke druk. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat mensen zich te veel gaan voelen.
- 11 C.S. Lewis, *De afschaffing van de mens*. Kampen: Kok, 2004, pp. 57-75.
- 12 Zie Tsjalling Swierstra, Marianne Boenink en Rinie van Est, 'Slotbeschouwing. Convergerende technologieën en opkomende grensconflicten', in: Tsjalling Swierstra, Marianne Boenink, Bart Walhout en Rinie van Est, *Leven als bouwpakket. Ethisch verkennen van een nieuwe technologische golf*. Kampen: Klement, 2009, p. 200.
- 13 Zie voor de twee conflicterende perspectieven ook: Swierstra e.a. 2009, pp. 196-197.

# Ons breekbaar bestaan: Bijbelse gedachten over leven en dood

*De heersende cultuur van maakbaarheid van het leven draagt er niet aan bij om op een goede, doorleefde wijze met onze sterfelijkheid om te gaan. Juist nu wetenschap en techniek veel lijden hebben weggenomen of gedempt, valt het zwaarder het overgebleven lijden een zinvolle plek te geven. In Bijbels perspectief is ons bestaan een ontvangen bestaan, een gave. Tegelijkertijd is ons bestaan tijdelijk, broos en kwetsbaar. Dat vraagt om een 'cultuur van het leven' in de goede zin van het woord: zowel aan het wordende als aan het oude, aftakelende leven moet optimale zorg worden geboden, zonder mee te gaan in een maakbaarheidsgeloof. Voor christendemocraten in het bijzonder is dat een nobele opdracht.*

---

door Gerard de Korte

---

De auteur is bisschop van het bisdom Groningen-Leeuwarden.

ONS LEVEN IS NAAR BIJBELS BESEF EEN GESCHENK. Al in het eerste Bijbelboek Genesis lezen wij dat de mens geschapen is naar Gods beeld en gelijkenis (Genesis 1: 26). Indrukwekkend is het getuigenis van Psalm 139. De psalmist bezingt de scheppende God (vers 13):

U hebt mijn nieren geschapen  
mij samengevlochten in mijn moeders schoot.

Tegelijkertijd weet de Heilige Schrift van de eindigheid en sterfelijkheid van de gehele schepping. De dood ligt altijd op de loer en tot in recente

tijden werd dit ook in Nederland aan den lijve ondervonden. Tot voor kort stierven in ons land namelijk in bijna ieder gezin kinderen. In onze dagen heeft met name de ontwikkeling van de medische wetenschap de sterfte van jonge mensen echter aanmerkelijk teruggedrongen. Wij verkeren veel eerder in de situatie dat velen pas op volwassen leeftijd met de dood worden geconfronteerd.

Deze ontwikkeling heeft geleid tot een grote verlegenheid als aftakeling en dood aan onze deur kloppen. De cultuur van maakbaarheid van het leven die in ons land overheersend is geworden, draagt er niet aan bij om op een goede, doorleefde wijze met onze sterfelijkheid om te gaan. Ontwerpen, plannen en beheersen bepalen immers in belangrijke mate het doen en laten van moderne westerse mensen.

De overtuiging dat het leven maakbaar is heeft ons geen windeieren gelegd. Wij zijn in Nederland welvarender dan welke generatie voor ons. Wij leven langer, zijn beter gevoed en gekleed. Wij zijn hoger geschoold en beschouwen ons als vrije, mondige mensen. Gevolg is evenwel dat wij het leven zo veel mogelijk in eigen hand willen hebben. In die situatie zijn eindigheid en sterfelijkheid niet gemakkelijk te hanteren. Als de dood in ons bestaan komt, worden bijna altijd diepe wonden geslagen. Niet voor niets noemt de apostel Paulus de dood onze laatste vijand (vgl. 1 Korinthe 15: 26).

In deze bijdrage schets ik enkele Bijbelse lijnen rond het thema leven en dood. In een afrondende paragraaf geef ik enkele theologische en cultuurhistorische reflecties.

#### HET OUDE TESTAMENT OVER LEVEN EN DOOD

Ons bestaan is, in Bijbels perspectief, een ontvangen bestaan: een gave. Ons bestaan kennen wij als breekbaar en vergankelijk. Wij leven hier op deze aarde niet voor altijd. Ons bestaan is door God geschonken en eens zullen wij het leven ook weer aan Hem teruggeven. In de Heilige Schrift

*Ons bestaan is door God  
geschonken en eens zullen  
wij het leven ook weer aan  
Hem teruggeven*

wordt deze gang van zaken herhaaldelijk voor het voetlicht gebracht. De profeet Jesaja verwoordt onze kwetsbaarheid door mensen te vergelijken met gras (Jesaja 40: 6a-7). God wil met deze eindige, sterfelijke mensen een verbond sluiten. Gods verbond met Zijn volk Israël

vormt, volgens menig exegeet, de rode draad door het geheel van het Oude Testament. In de geschiedenis van Israël vormt de verbondssluiting met het bevrijde slavenvolk bij de Sinaï een hoogtepunt. De Heer openbaart

zich hier als Redder en Bevrijder van Zijn mensen en geeft hun de geboden als ‘regels ten leven’.

Lange tijd beleeft Israël Gods verbond primair als een verbond voor het leven hier op aarde. Gods *sjaloom*, Gods vrede en welzijn, wordt allereerst beleefd in een goed aardse leven, in kinderzegen en rijke oogsten. Over het lot van hen die sterven bestaan lange tijd vage, negatieve gedachten. In Psalm 88 horen wij de nood van iemand die waarschijnlijk al lang ziek is. De psalmist voelt zich eenzaam en verlaten. Zijn vrienden hebben hem in de steek gelaten. De psalmist bidt weliswaar en erkent God als zijn heil, maar van redding is geen sprake. Er is sprake van grauwe wanhoop. Men krijgt sterk de indruk dat voor hem met de dood alles afgelopen is (vgl. Psalm 88: 11-12). De dood is de situatie waarin noch een mens, noch God aan hem denkt. De doden vertoeven in de diepste duisternis van de afgrond.

In de boeken van het Oude Testament wordt gesproken over het dodenrijk (de *sjeol*). Het is een plaats van duisternis en stilte. Hier leiden de doden een schimachtig bestaan (vgl. Jesaja 38: 18-19a). Echt leven is er in het dodenrijk niet. Het is afwezigheid van toekomst.

In jongere teksten van het Oude Testament is echter sprake van een blijvend leven bij God na de dood. In geloof kunnen wij hier spreken over een voortgang in openbaringskennis. Steeds meer leert Israël de God van het verbond kennen als een God die trouw is, tot over de grens van dit aardse leven heen. De God die Zijn volk op aarde zegent, wordt meer en meer gekend als de God die iedere mens tot voltooiing brengt, over de grens van dood en graf heen. De dichter van Psalm 16 bidt (vers 10-11):

Waarlijk, Gij zult mijn ziel niet  
overlaten aan het dodenrijk.  
Gij zult Uw gunstgenoot niet  
de groeve te zien geven.  
Gij zult mij het pad des levens leren kennen.  
Verzadiging van blijdschap is bij Uw aangezicht,  
geluk in Uw rechterhand voor altijd.

De overtuiging dat de trouw van de Heer over de dood heen reikt, is onverbreekelijk verbonden met het inzicht dat Zijn macht zich over alles uitstrekt. De grenzen waarop schepselen stuiten zijn geen grenzen voor Hem. De God van Israël is trouw en machtig. Hij heerst over hemel en aarde, ook de dood is uiteindelijk aan Zijn macht onderworpen. Gods macht is een gekwalificeerde macht. Het is allereerst de macht van de liefde, waarvan de psalmist zegt dat die nimmer vergaat. Zeer indrukwekkend wordt Gods

liefdevolle trouw beleden in de bekende Psalm 23, die niet voor niets tijdens uitvaarten nog steeds veel wordt gezongen en gebeden (vers 1 en 4):

De Heer is mijn herder,  
 mij zal niets ontbreken (...)  
 Moest ik gaan door het dal  
 van de schaduw des doods,  
 kwaad zou ik niet vrezen,  
 want naast mij gaat Gij,  
 Uw stok en Uw staf  
 zij doen mij getroost zijn.

In andere teksten uit het Oude Testament, zoals het boek Daniël, het tweede boek van de Makkabeeën en het boek Wijsheid, horen wij over een opstanding van doden en het geloof in onsterfelijkheid. Het verbond met God is tegen de dood bestand.

#### LEVEN EN DOOD IN HET NIEUWE TESTAMENT

Alle auteurs van het Nieuwe Testament schrijven vanuit het geloof in het geheim van Pasen. Voor de eerste christenen is Jezus de Levende. De gekruisigde Christus is op de Paasmorgen opgewekt tot nieuw en ander leven. Het is de Verrezen Christus die Zijn leerlingen, in kracht van de Heilige Geest, verzamelt en uitzendt, om van het evangelie getuigen te zijn. Jezus zelf getuigt tijdens Zijn openbaar leven van een voortbestaan na dit leven. De Vader heeft de macht om mensen uit de strik van de dood te bevrijden. In een discussie met de Sadduceeën, die niet in de verrijzenis geloven, zegt Jezus: ‘Zijt gij niet op een dwaalspoor, juist omdat gij noch de Schrift, noch Gods macht kent? Wanneer de mensen uit de doden opstaan, huwen zij niet en worden niet ten huwelijk gegeven, maar zijn ze als engelen in de hemel. En wat de verrijzenis der doden betreft, hebt ge in het boek van Mozes niet gelezen, waar het gaat over de braamstruik, hoe God tot hem zei: “Ik ben de God van Abraham, de God van Izaäk en de God van Jakob?” Hij is geen God van doden maar van levenden. Ge verkeert in grote dwaling’ (Marcus 12: 24-27).

Vooral bij Johannes en Paulus speelt Christus zelf een cruciale rol in de verwachting van een voltooiing van ons broze aardse leven. Bekend is de dialoog tussen Jezus en Martha na het sterven van Lazarus. Nadat Martha haar geloof in de verrijzenis heeft uitgesproken, spreekt Christus het indrukwekkende woord: ‘Ik ben de verrijzenis en het leven. Wie in Mij gelooft, zal leven, ook al is hij gestorven, en ieder die leeft in geloof aan Mij, zal in eeuwigheid niet sterven’ (Johannes 11: 25-26).



Paulus schrijft aan de christenen in de Griekse stad Korinthe over de opstanding van Christus als het fundament van het christelijk geloof. Het geheim van de Paasmorgen geeft ons hoop en perspectief: 'God heeft niet alleen de Heer opgewekt uit de dood, Hij zal ook ons doen opstaan door Zijn kracht' (1 Korinthe 6: 14). Bij Paulus heeft het opstandingsgeloof echter meerdere dimensies. Het is niet alleen voor later, voor na de dood. Het leven van en vanuit de opstanding is hier en nu. In zijn brief aan de christenen van Rome schrijft hij: 'Gij weet toch, dat de doop, waardoor wij één zijn geworden met Christus Jezus, ons heeft doen delen in zijn dood? Door de doop in zijn dood zijn wij met Hem begraven, opdat ook wij, zoals Christus door de macht van Zijn Vader uit de doden is opgewekt, een nieuw leven zouden leiden' (Romeinen 6: 3-4). Uit Romeinen 6 blijkt dat wij door het doopsel in dat nieuwe leven delen: de doop vormt de eigenlijke breuk in het leven van de christen. Wij sterven met Christus om ook met Hem tot nieuw leven op te staan. Zo delen wij nu al in het eeuwig leven (vgl. Romeinen 6: 22-23). De oude mens wordt met Christus gekruisigd; de nieuwe mens leeft vanuit Hem (Romeinen 6: 6). Dit nieuwe leven in volheid, dit eeuwig leven, heeft alleen met God van doen. Dit alles is zowel gave als opgave, want de zonde, de terugval achter Christus, blijft een ieder ogenblik realiseerbare mogelijkheid (vgl. Romeinen 6: 12). Christenen hebben echter de opdracht ontvangen om, vanuit de kracht van Gods genade, werkers van de gerechtigheid te zijn (vgl. Romeinen 6: 18).

#### WIJZELF EN HET BREEKBARE BESTAAN

Het dossier met Bijbelse gegevens rond leven en dood kleurt ons besef van de eindigheid van het leven. Ons geschapen bestaan is tijdelijk, fundamenteel broos en kwetsbaar. Wetenschap en techniek hebben in onze dagen echter op tal van terreinen grenzen verlegd, zodat ook onze beleving van de eindigheid en de vergankelijkheid van het leven veranderd is. Wij leven gemiddeld langer en zijn gezonder dan welke generatie voor ons. De kwaliteit van het leven is onmiskenbaar gestegen. Maar met dat al is onze conditie als sterfelijk schepsel echter niet veranderd. Wij zijn en blijven eindige mensen, die vroeg of laat te maken krijgen met aftakeling, ziekte en dood. De Schrift leert dat wij mensen blijven delen in de broosheid van de gehele schepping.

Het lijkt alsof wij het lijden door ziekte en dood minder gemakkelijk kunnen dragen dan de generaties voor ons. Juist nu wetenschap en techniek veel lijden hebben weggenomen of gedempt, valt het zwaarder om het overgebleven lijden een zinvolle plek te geven. Een en ander heeft natuurlijk ook te maken met de grote culturele veranderingen na de Tweede Wereldoorlog en de jaren van de wederopbouw. Vele Nederlanders verloren,

vanaf de zestiger jaren, de band met de christelijke gemeenschap en raakten geestelijk ontworteld. Een snelle stijging van de welvaart en de hoge scholing van de bevolking hebben geleid tot een snelle individualisering van onze cultuur. Tegelijkertijd voltrok zich in ons land in korte tijd een morele liberalisering. Autonomie en zelfbeschikking werden belangrijke waarden. Alle nadruk is komen te liggen op de kwaliteit van het leven en een waardig levenseinde.

In het licht van deze ontwikkelingen vallen ook de wettelijke regelingen rond abortus en euthanasie te plaatsen. Op het christelijk erf is verschillend op deze ontwikkelingen gereageerd. Vrijzinnige christenen steunen

*Op het christelijk erf is verschillend op de wettelijke regelingen rond abortus en euthanasie gereageerd*

veelal de dominante cultuurontwikkelingen rond leven en dood. Rechtzinnige christenen zien dezelfde ontwikkelingen met zorg aan, maar moeten constateren dat hun ethiek geen groot gezag en maatschappelijk draagvlak meer heeft.

In het Bijbels dossier hebben wij gezien hoe benadrukt wordt dat ons broze leven wordt overhuifd door de boog van Gods verbond. Ons breekbare bestaan is gekend door een liefdevolle en trouwe God. Hij is, naar christelijk besef, de eigenaar van ons leven en belooft ons trouw te zijn tot over de grens van dit aardse bestaan heen. In het evangelie stelt Jezus ons geregeld kinderen ten voorbeeld. Het kind is veelal direct, spontaan en ongedwongen. Voor Jezus is het kind ook symbool van de ontvankelijke mens; de mens die nog bijna vanzelfsprekend kan vertrouwen. Fundamenteel vertrouwen in Gods zorgende nabijheid wordt in het leven van een volwassen mens veelal aangevochten. Als Christus ons vraagt te worden als een kind (vgl. Marcus 10: 15), gaat het uiteindelijk om het verwerven van een 'tweede onschuld' (Paul Ricoeur); een nieuw vertrouwen door alle vragen en aanvechtingen heen.

In onze huidige dominant liberale en individualistische samenleving is een inzet voor een 'cultuur van het leven' niet vanzelfsprekend. Met deze woorden uit de rooms-katholieke traditie gaat het om een bescherming van het leven vanaf de conceptie tot de natuurlijke dood. Zowel aan het wordende als aan het oude, aftakelende leven moet optimale zorg worden geboden. De christelijke kerken, en zeker mijn eigen Kerk, zullen onze politici, en zeker politici van christendemocratische huize, blijven aansporen om een 'cultuur van het leven' te dienen.

*Margriet van der Kooi*

## ‘Wat eerst een uiterste uitweg heette, werd optie, werd recht, plicht’

‘Het Nederlandse discours heeft toverwoorden geadopteerd, zoals autonomie en waardigheid, voltooid leven, respect en tolerantie. Prachtig. Het zijn ook de woorden die het debat over euthanasie en Levensindekliniek, over palliatieve sedatie en goede zorg domineren. Maar wat betekenen ze? Het kost moeite en tijd om dat helder te krijgen. Dat wordt niet vaak genoeg opgebracht.’

‘In de jaren negentig werd door de baas-in-eigen-buikvoorstanders verzekerd dat abortuswetgeving natuurlijk niet zou leiden tot het gemakkelijk wegnemen van ongeboren vruchten. Het zou natuurlijk al helemaal niet gebeuren omdat een baby bijvoorbeeld vanwege een opleiding “niet uit zou komen” of vanwege een hazenlipje. Intussen weten we beter. Het verkrijgen van een abortus is geen ingewikkelde procedure meer. Elke reden om een kind niet te willen is jouw persoonlijke, bijna onaantastbare reden.’

‘Ik ontmoette een vrouw die moeder was geworden van een baby met het syndroom van Down. “Het voelt heel raar”, zei ze. “Het lijkt wel verboden om er blij mee te zijn. ‘Dat had toch niet meer gehoeven?’”, zeggen mensen botweg in mijn gezicht. Iemand vroeg of ik bedacht had wat ons kind de samenleving zou gaan kosten. Wij hadden dit kind niet mogen krijgen.” Dat is een verhaal over het levensbegin. Wat eerst een uiterste uitweg heette, werd optie, werd recht, plicht.’



MARGRIET VAN DER KOOI (1953)

Geestelijk verzorger in het Zuwe Hofpoort Ziekenhuis in Woerden en in het Regionaal Psychiatrisch Centrum Woerden.

\* \* \*

‘Nu een verhaal over het levenseinde. Een man van tegen de 60, gehuwd, zoons, kleinkind, wordt al tien jaar geplaagd door tinnitus, oorsuizen. Voor hem betekent het een kwelling. Het is nooit meer stil in zijn hoofd; altijd is er het suizen en piepen, vaak voelt hij zich er ziek van. De kwelling is des te erger omdat hij een liefhebber van de natuur

is. De kno-arts voorspelt hem weinig goeds: dit wordt nooit meer beter, wel erger.’

‘Voor deze man is het ondraaglijk en uitzichtloos lijden. De mogelijkheid van zelfdoding gaat steeds vaker in hem om. Hij bespreekt met zijn huisarts zijn radeloosheid, hoe onuithoudbaar hij dit leven ervaart. Hij vraagt om euthanasie. De huisarts toont begrip voor de ernst van de situatie, consulteert een collega. Hij concludeert dat het, hoe erg ook, geen grond voor euthanasie kan zijn. Na enige tijd meldt de man zich weer: hij is vastbesloten dat hij niet verder wil, en legt met klem opnieuw zijn euthanasieverzoek neer. Mijn lijden is ondraaglijk en uitzichtloos, zegt hij. De huisarts is consistent in zijn afwijzing, waarna de man zich bij een tweede huisarts vervoegt: ik wil graag jouw patiënt worden, mits jij mijn verzoek wel honoreert.’

‘Ook deze tweede huisarts is invoelend en begripvol, maar is niet bereid tot het gevraagde. Als de vrouw van de man sterft, wijst iemand hem op de komst van de Levenseindekliniek: “Daar zullen ze je wel helpen.”’

‘De eerste SCEN-arts aarzelt. Hij vindt dat meneer lijdt, maar hij aarzelt over de invoelbaarheid. Volgens protocol moet een psychiater beoordelen of mijnheer depressief is. Depressiviteit mag volgens de wet geen reden zijn voor euthanasie. De psychiater oordeelt dat de man niet depressief is. Daarmee is de vraag beantwoord, zij het dat psychiater bij zichzelf denkt dat de man theatraal en obsessief bij zijn doodswens persisteert. “Ook wel begrijpelijk”, zegt hij: zijn cliënt kan na al die jaren ook voor zijn omgeving haast niet meer terug, zijn doodswens is zijn identiteit geworden. Maar depressief? Nee, dat kan de dokter niet vinden. Daarmee is deze hindernis ook

afgevinkt: de man mag sterven. “We passen alleen maar de wet toe, we weten steeds beter hoe”, juicht het expertisecentrum van de Levenseindekliniek. Maar wat er niet klopt? Dat het oordeel van een eerste dokter overruled kan worden door een tweede, een derde, een vierde. Tot je krijgt wat je wilt. En dat dat “de ruimte is die de wet ons biedt”.’

\* \* \*

‘Zie ik het goed dat de uiterste mogelijkheid een optie werd, en langzamerhand een recht? Euthanasie verschuift van allerlaatste mogelijkheid om het bitterste einde te

*Euthanasie verschuift van allerlaatste mogelijkheid om het bitterste einde te verzachten naar een optie waar je recht op hebt*

verzachten naar een optie waar je recht op hebt. Wie verzekert ons dat het niet als plicht zal verschijnen? En wie die plicht verzaakt, loopt de kans zich schuldig te maken de samenleving tot last te worden.’

‘Dat dat laatste geen paniekscenario is, bewijst de abortuspraktijk. De euthanasiewet (levensbeëindigend handelen door een ander, op verzoek van de patiënt, bij uitzichtloos, ondraaglijk en terminaal lijden) was oorspronkelijk bedoeld om een allerlaatste uitgang te bieden met het doel het einde niet tot het bitterste te maken. Allengs verviel de voorwaarde terminaal. Dat ontsloot nieuwe mogelijkheden, want de overgebleven vereisten van “ondraaglijk en uitzichtloos” lijden zijn zeer subjectief. Wie bepaalt wat dat is, mag opstaan.’

## Zorg voor autonomie

*In de zorg zou niet autonomie als zelfbeschikking centraal moeten staan, of autonomie als zelfsturing, maar moeten we autonomie verstaan als een proces van zelfwording: het vermogen van mensen om vorm te geven aan hun uniciteit. Het streven naar deze autonomie verschiet van kleur als de zorg verschuift van cure naar care. In het ene geval wordt een mens letterlijk weer op de been geholpen; in het andere gaat het om het beschermen en bewaren van iemands unieke identiteit – ook al zou het er alleen nog maar om gaan te redden wat ervan te redden valt.*

---

door *Frits de Lange*

---

De auteur is hoogleraar ethiek aan de Protestantse Theologische Universiteit in Groningen.

‘AUTONOMIE’ IS EEN BETREKKELIJKE NIEUWKOMER in de gezondheidszorg, maar heeft daar inmiddels de status van geloofsartikel verworven. Lange tijd heeft de arts het voor het zeggen gehad. Hij had zijn hippocratische beroepsethiek. ‘Goed doen en niet schaden’ stond daarin voorop, en hij – en hij alleen – mocht bepalen wat dat medisch gesproken inhield. De psychiater J.H. van den Berg liet in zijn baanbrekende boekje *Medische macht en medische ethiek* (1969) zien hoe mensonwaardig dat soms kon uitpakken: er werden staaltjes vertoond van medisch technologisch vernuft, waarbij het welzijn van de patiënt in feite niet ter zake deed. Tegenover dit paternalisme stelde Van den Berg de autonomie van de patiënt. ‘Hem moedig ik aan. Aan hem de bepaling hoe hij ziek is, wetend of onwetend. Aan hem de bepaling hoe hij wil sterven, waardig of onwaardig. Laat hij de vrijmoedigheid vinden om te zeggen wat hij wil.’<sup>1</sup> Dat was 1969. Van den Berg zette een nieuwe toon, die door de democratiseringsbeweging van de jaren zestig en zeventig de wind in de rug kreeg. De patiënt is ondertussen mondig geworden. ‘Informed consent’ als moreel principe is niet meer weg te denken uit de wereld

van de zorg. Onder meer de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO, 1994), de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz, 1992) en de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz, 1997) kunnen worden gezien als de juridische formalisering van deze ontwikkeling.<sup>2</sup>

#### BARMHARTIGHEID EN AUTONOMIE

Dat autonomie in de wereld van de gezondheidszorg haar opmars nog niet heeft voltooid, blijkt uit de huidige discussie rond de euthanasiewetgeving. Er zijn twee lijnen in de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding (2002) en zijn totstandkoming te ontwaren.<sup>3</sup> Enerzijds het barmhartigheidsmotief. De arts wordt geconfronteerd met een ernstig lijdende patiënt met zeer beperkte levensverwachting en beroept zich in deze noodtoestand op overmacht. Er is sprake van een ondraaglijke situatie voor de arts. De wet is erop gericht om de arts in zijn gewetensnood van rechtsvervolgving te vrijwaren. Het vrijwillige, duurzame, uitdrukkelijke en weloverwogen verzoek van de patiënt is daarin – mede dankzij de ontwikkeling door J.H. van den Berg ingezet – één van de zes zorgvuldigheidscriteria. De andere lijn is de zelfbeschikking van de patiënt, die niet alleen leidend is bij de NVVE en verwante organisaties, maar ook het achterliggende handelingsmotief vormde in de verschillende casussen die tot de wet leidden (Postma, 1973; Schoonheim, 1984; Chabot, 1994; Brongersma, 2002). In de euthanasiewet zelf overheerst het gewetensconflict van de arts. De autonomie, verstaan als zelfbeschikking, is op de achtergrond geraakt en een factor in de vertrouwensrelatie tussen arts en patiënt geworden. Zij speelt echter telkens weer op. In de klaar-met-levendiscussie wordt zij nu geclaimd als het burgerrecht om een eigen dood te sterven, als het moet buiten de dokter om.

In de discussie rond levensbeëindiging lijkt autonomie inmiddels de status van geloofsartikel te hebben verworven, maar minder dan ooit is helder wat er in de context van de gezondheidszorg onder wordt verstaan.

*In de discussie rond levensbeëindiging lijkt autonomie inmiddels de status van een geloofsartikel te hebben verworven*

Als ik het goed zie zijn er drie verschillende betekenissen in omloop, die alle drie hun oorsprong hebben in de moderne cultuur van de achttiende en negentiende eeuw. Ze hebben hun *Sitz im Leben* elk in een ander levensdomein verworven, alvorens ze – zoals gezegd pas heel

recent – ook in de wereld van de zorg wortel schoten. Ik zal ze kort introduceren, en daarbij ten slotte de vraag stellen welke betekenis in de zorg de voorrang moet krijgen, en welke daarin eigenlijk niet thuishoort.

## AUTONOMIE ALS ZELFBESCHIKKING

Een individu heeft de vrijheid om over zijn eigen leven te beslissen, zolang hij anderen daarbij geen schade berokkent, oordeelde John Stuart Mill, een van de vaders van het politieke liberalisme. Wil je liever kort en hevig leven dan lang en saai, dan mag dat, zolang je anderen daarmee niet op kosten jaagt. Je beschikt ook vrijelijk over je eigen gezondheid. In dit concept van autonomie komt alles aan op de vrijheid om zelf te beslissen en keuzes te maken. Zo hebben ook de straffe roker en de verstokte drinker de vrijheid om hun schadelijke levensstijl voort te zetten. De grens is de schade aan anderen. In het debat rondom hulp bij zelfdoding wordt dit zelfbeschikkingsbeginsel radicaal doorgetrokken: ook je eigen levenseinde wordt inzet van eigen regie.

De vraag hoe een keuze tot stand komt en wat je beslissing inhoudt, doet hier niet ter zake. Het beslissende is dat *jij* de keuze maakt en dat anderen die respecteren. Deze opvatting van autonomie heeft zijn oorspronkelijke Sitz im Leben in de politiek. Voor Mill was autonomie een politiek ideaal dat de burger vrijwaart van het staatspaternalisme van de absolute vorst. Zo functioneert het ook vandaag de dag nog voor minderheidsgroepen in de samenleving. En in de context van de zorg is het – zie J.H. van den Berg – ook een prima instrument om zich aan de macht van het medische apparaat te onttrekken, als dit te overheersend wordt. De ‘autonome patiënt’ die over zijn eigen levenseinde beslist is geen godloochenaar die zichzelf als mens op de troon zet, stelde de theoloog Harry Kuitert voortdurend in zijn medisch-ethisch werk, maar voorkomt alleen dat ánderen (de dokter, de familie) ongevraagd vóór hem beslissen.

Deze opvatting van autonomie is, zoals gezegd, oorspronkelijk een politiek ideaal. Omdat gezondheidszorg een zaak van onderling burgerlijk verkeer is, is het ook daar relevant. Het beeld dat goed bij deze opvatting van autonomie past is dat van het tuinhek, waarmee je indringers buiten de deur houdt en binnenlaat wie jij wilt. Of je je huis op orde hebt, of je groot woont of klein, het doet er niet toe – daar wordt niet naar gekeken. Alleen het hekje telt. Daar stuiten we ook op de grenzen van dit autonomieconcept. Het kan alleen functioneren als men zich bewust is van de beperkingen ervan. Het veronderstelt een politieke menstisatie die burgers beschouwt als rationele keuzemakers die opkomen voor hun eigen belangen. (Daarom past het ook goed bij een vrije-markteconomie die mensen alleen als contractanten beschouwt.) En dat zijn mensen niet altijd, zeker niet als ze ziek zijn. Wie kotsmisselijk is, vergaat van de pijn, bang is voor de dood, voelt zich in bed geen ‘burger’ meer. Het tuinhekje doet er dan echt niet meer toe. Met de dunne opvat-

ting van het ‘zelf’ en de rigide scheiding tussen de privé- en de publieke sfeer uit dit autonomiebegrip komen we in goede zorg niet ver, in elk geval: niet ver genoeg. De patiënt is méér dan een zorgcontractant. Het

*Het loopt fout als autonomie als zelfbeschikking niet meer als waarde of ideaal, maar als eigenschap wordt gezien van de patiënt*

loopt helemaal fout als in de zorg autonomie als zelfbeschikking niet meer als waarde of ideaal, maar als *eigenschap* wordt gezien van de patiënt. Dan is er sprake van een ‘afschuifautonomie’, die de patiënt de medische verantwoordelijkheid in de schoenen schuift die men zelf niet langer wil

of kan dragen. Met name rond het levenseinde wordt de burger dan een soevereiniteit toegedicht die hij feitelijk niet kan dragen.<sup>4</sup>

#### AUTONOMIE ALS ZELFSTURING

Een tweede opvatting beschouwt autonomie, minder formeel, als vermogen tot zelfsturing. Autonoom is de mens die weet waar hij met zijn leven naartoe wil, en die daaraan richting weet te geven. Dat vereist een mate van volwassenheid (ooit door de pedagoog M.J. Langeveld als ‘zelfverantwoordelijke zelfbepaling’ omschreven) die mensen maar gaandeweg in hun levensloop verwerven. En sommigen (hoewel, sommigen?) worden het nooit: volwassen. Autonomie is dus geen eigenschap, maar een proces. Je hebt het niet, maar bent er op weg naartoe. Het is, in de woorden van Immanuel Kant, de ‘uittocht uit de aan jezelf verschuldigde onmondigheid’. Autonomie is onderweg zijn, een voortdurend proces van emancipatie. De *Sitz im Leben* van deze opvatting van autonomie is niet het parlement of de markt, maar de school. Niet het tuinhek, maar de weg is het passendste beeld. Je begint je leven als een kind dat nog voorspraak nodig heeft, maar dan word je een volwassene die zijn eigen leven stuurt. Dat veronderstelt een meer gevulde opvatting van het menselijke zelf. Je bent autonoom, niet alleen als je vrij bent *van* (de inmenging van) anderen, maar als je vrij bent *om* het leven te leiden waarvan jij vindt dat het waard is geleefd te worden. Dat resulteert in keuzes, maar het draait om doelen. De mens is geen beslismachine, maar een zoeker naar zin en een nastrever van waarden. Tegenover autonomie staat geen paternalisme (om te beginnen heb je toch echt een vader als autoriteit nodig), maar doelloos leven, heen en weer geslingerd door allerlei wind van leer. Niet de keuze op zich is heilig, alleen de *juiste* keuze.

In de negentiende eeuw werd het pedagogisch paradigma ook sturend in de wereld van welzijn en zorg.<sup>5</sup> Ziekenhuis, school en kerk hadden een



heilige missie van beschaving, gezondheid en eeuwig heil. Zij waren erop gericht om arme, ongeletterde, zieke of zondige burgers door discipline en controle van boven- en buitenaf op te voeden tot eerbare, hardwerkende burgers. De zieke moest beter gemaakt, de analfabeet geletterd, de arme (op)gevoed, en de zondaar bekeerd worden.

In de hedendaagse zogenoemde herstel- of *rehabilitatiebenadering* is de zelfsturinggedachte ook tot leidend beginsel geworden. In de begeleiding van mensen met ernstige psychische beperkingen, in de verslavingszorg, in het werk onder dak- en thuislozen en in de ouderenzorg richt men zich op de ontwikkelingsmogelijkheden van de persoon. Er wordt steun geboden zo lang als dat nodig en gewenst is. Zorgvuldig en behoedzaam wordt daartoe in een gefaseerd begeleidingsproces verkend wat de werkelijke doelen van de zorgontvanger zijn en wat er voor realisering daarvan nodig is.<sup>6</sup>

Dit autonomiebegrip raakt zijn grens bij mensen bij wie ‘zelfsturing’ nooit aan de orde kan zijn, of dat niet meer is. Mensen met ernstige aangeboren verstandelijke beperkingen of in een vergevorderd stadium van dementie zijn niet in staat om het heft van hun leven in de eigen hand te nemen. Via kunstgrepen, zoals de *proxy consent* van naasten die de autonomie van deze mensen plaatsvervangend ‘waarnemen’, wordt gepoogd er invulling aan te geven. Maar is autonomie – als zelfbeschikking en als zelfsturing – in dit geval niet een illusie? Sterker nog, gaat goede zorg voor mensen ons niet beter af zonder autonomie?

#### AUTONOMIE ALS ZELFWORDING

Autonomie is ‘een hardnekkige werkelijkheidsconstructie waartegen de morele werkelijkheid zich verzet en waar van alles bijgesleept moet worden om die fictie overeind te houden’, schrijft Annelies van Heijst.<sup>7</sup> Het is immers een ‘fictie om in de gezondheidszorg te stellen dat de cliënt autonoom is’. Van Heijst roept daarom op tot een paradigmawisseling in de ethiek, door in haar mensvisie behoefte en kwetsbaarheid centraal te stellen.<sup>8</sup> In de zorgethiek, de stroming waartoe zij zich rekent en waarvan ze in ons land als een van de grondleggers geldt, wordt relationaliteit en wederzijdse afhankelijkheid van mensen als vertrekpunt genomen. Die wordt pregnant als ze ziek worden of zorg nodig hebben, maar mensen hebben altijd mensen nodig, gedurende heel hun levensloop, of ze nu ziek zijn of gezond, ook al wordt dat door zelfbeschikkers en zelfstuurders nog zo hard ontkend. In de zorg gaat het dan om mensen bijstaan in hun behoefte en nood; ‘autonomie’ is slechts een gevaarlijke fictie, die mensen in staat stelt zich niets van anderen aan te trekken of hen als losers te brandmerken.

Ik denk echter dat we toch niet zonder het begrip moeten willen. Het speelt in de Europese cultuur als normatief ideaal een belangrijke rol, en er zijn goede redenen om dat zo te houden. Ik pleit daarom voor een derde perspectief op autonomie, waarin het eerste en tweede als het ware worden opgeheven (ze worden er tegelijk in opgenomen en erdoor overtroffen), namelijk autonomie als het vermogen van mensen om vorm te geven aan hun eigen uniciteit. Cultuurhistorisch heeft deze *autonomie als zelfwording* haar oorsprong in de romantiek (al heeft ze ook lange en diepe wortels in de christelijke traditie).<sup>9</sup> In die periode werden, als reactie op de hegemonie van de anonieme en abstracte rede in de verlichting, waarden als authenticiteit en individualiteit centraal gesteld, en werd er een gevoeligheid ontwikkeld voor de expressie van het unieke van elk mens. Søren Kierkegaard heeft geprobeerd het christelijke begrip roeping in termen van zelfwording te vertalen: elk mens is door God geroepen om zichzelf en niemand anders te worden, en om zijn eigen eindigheid te beamen. De *Sitz im Leben* van deze opvatting van autonomie is niet de markt of de school, maar de huiskamer en het speelveld. De betrekkingen tussen mensen worden niet bepaald door een contract of discipline, maar door liefde: de onvoorwaardelijke, belangeloze aandacht voor wat iemand uniek maakt. Wat zien mensen die om elkaar geven in elkaar? Ze kunnen het niet zeggen. ‘Omdat hij het was, omdat ik het was’, schreef Montaigne over zijn vriend Étienne de La Boétie. Iemand hoeft geen eigenschappen of talenten te hebben om bemind te worden. Zij of hij moet alleen zichzelf willen en kunnen zijn. Wie iemand liefheeft wil vervolgens niets liever dan dat, en stelt alles in het werk om hem of haar in die uniciteit te laten schitteren. Ware autonomie, zo verstaan, is dus per definitie relationeel: je kunt pas jezelf zijn als anderen het wensen en je er de ruimte voor geven.

Ik denk dat deze opvatting van autonomie het waard is verdedigd te worden. Ze mag dan ontstaan zijn in de romantiek, maar ze is ook geldig

*Ware autonomie is per definitie relationeel: je kunt pas jezelf zijn als anderen het wensen en je er de ruimte voor geven*

zonder die historisch verankering. De gedachte dat het er in het leven om gaat dat mensen steeds meer *jij* worden, en dat ‘zorg voor elkaar’ hierin bestaat dat je elkaar in je vermogen om dat te realiseren ondersteunt – dát is een ideaal dat ethisch op eigen benen kan staan. De mens

is ontologisch een *homme capable*, de mens die iets vermag, schreef Ricoeur.<sup>10</sup> Die autonomie dragen we met ons mee vanaf onze geboorte als elementaire levensdrift – en soms blijft het daarbij. Maar meestal niet: wie ter wereld komt, wil zo vitaal mogelijk en joyeus als unieke persoon blijven

leven. Dat gegeven zou naar mijn mening als waarde ook in de gezondheidszorg leidend moeten zijn.<sup>11</sup> In een ziekenhuis betekent deze autonomie wel iets anders dan in een verpleeghuis of op een palliatieve unit. Zorg voor autonomie verschieft van kleur als de zorg verschuift van cure naar care. In het ene geval wordt een mens letterlijk weer op de been geholpen; in het andere gaat het om het beschermen en bewaren van iemands unieke identiteit. Maar van elke zorgpraktijk is het bevorderen of herstellen van autonomie, verstaan als iemands vermogen om zijn of haar uniciteit vorm te geven, het intrinsieke doel – ook al zou het er alleen nog maar om gaan te redden wat ervan te redden valt, ook al zou herstel alleen nog maar een vorm van eerherstel zijn. Beter dan zijn moraal te ontlenen aan de markt of de school kan de zorgsector in zijn ethiek aansluiting zoeken bij het verhaal waarmee de christelijke caritas ooit begon: aan ontheemden een *thuis* geven waar ze zich gekend weten.<sup>12</sup>

#### Noten

- 1 J.H. van den Berg, *Medische macht en medische ethiek*. Nijkerk: Callenbach, 1969, p. 48.
- 2 H.A.M.J. ten Have, R.H.J. ter Meulen en E. van Leeuwen, *Medische ethiek* (derde, herziene druk). Houten: Bohn Stafleu van Loghum, 2009, p. 96.
- 3 D.P. Engberts, *Autonomie op de achtergrond. Over motieven en ontwikkelingen in het euthanasiedebat*. Hoorn: Westfriesgasthuis, 2012.
- 4 Jeffrey P. Bishop, *The anticipatory corpse. Medicine, power, and the care of the dying*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2011.
- 5 François Dubet, *Le déclin de l'institution*. Parijs: Seuil, 2002.
- 6 Lies Korevaar en Jos Dröes, *Handboek rehabilitatie voor zorg en welzijn* (tweede, herziene druk). Bussum: Coutinho, 2011, pp. 29, 39, 128, 132 en 347.
- 7 Annelies van Heijst, *Menslievende zorg. Een ethische kijk op professionaliteit*. Kampen: Klement, 2005, p. 220.
- 8 Van Heijst 2005, p. 260.
- 9 Charles Taylor, *Sources of the self: The making of the modern identity*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1989; F. de Lange, *Individualisme. Een partijdig onderzoek naar een omstreden denkwijze*. Kampen: Kok, 1989.
- 10 Paul Ricoeur, *Parcours de la reconnaissance*. Parijs: Stock, 2004.
- 11 Zie ook: F. de Lange, *In andermans handen. Over flow en grenzen in de zorg*. Zoetermeer: Meinema, 2011.
- 12 Govert J. Buijs, *Publieke liefde. Agapè als bron voor maatschappelijke vernieuwing in tijden van crisis*. Inaugurele rede v.u. Amsterdam, 3 februari 2012. Zie [www.wijsbegeerte.vu.nl/nl/Images/publieke-liefde-oratie-Buijs\\_tcm58-274257.pdf](http://www.wijsbegeerte.vu.nl/nl/Images/publieke-liefde-oratie-Buijs_tcm58-274257.pdf).

## Twee visies op menswaardig leven en sterven

*In de huidige, laatmoderne tijd staan twee visies op de betekenis van menswaardig leven en een menswaardige dood op een niet te verzoenen wijze tegenover elkaar. In de eerste visie, die welhaast vanzelfsprekend is geworden, spelen begrippen als levenskwaliteit, individuele autonomie en zelfmanagement een centrale rol. De tweede visie is gebaseerd op noties als gave, verbondenheid en elementaire menselijke waardigheid. Het komt erop aan de beperktheden van de eerste visie bloot te leggen en de waarde van de tweede visie, die onder zowel gelovigen als niet niet-gelovigen zijn pleitbezorgers kent, te blijven articuleren en te cultiveren.*

---

door Herman De Dijn

---

De auteur is emeritus hoogleraar wijsbegeerte aan de Katholieke Universiteit Leuven.

IN DE HUIDIGE, LAATMODERNE TIJD STAAN TWEE VISIES op menselijk leven en dus ook op wat een menswaardig leven en een menswaardige dood betekenen, lijnrecht tegenover elkaar. In de eerste visie spelen begrippen als autonomie en levenskwaliteit een centrale rol; in de tweede noties als gave, verbondenheid en elementaire menselijke waardigheid. Aanhangers van de eerste visie (zoals Steven Pinker<sup>1</sup>) vinden de tweede visie mystificerend en gevaarlijk, een conservatieve poging om de klok van secularisatie en vooruitgang terug te draaien. Aanhangers van de tweede visie (zoals Michael Sandel<sup>2</sup>) vinden dat de eerste een abstract en vertekend begrip van menselijk leven en samenleven biedt, waarvan de ethisch-maatschappelijke gevolgen niet te overzien zijn. De tegenstelling tussen de twee visies beantwoordt geenszins, zoals soms voorgesteld wordt (bijvoorbeeld door Pinker), aan de tegenstelling tussen een religieuze en een seculiere levens-

visie, ook al is het zo dat gelovigen doorgaans wel de tweede zullen aanhangen. In de huidige maatschappelijke context heeft de eerste, ‘liberale’ visie de bovenhand; ze beantwoordt duidelijk aan de tijdgeest en lijkt ook zoveel klaarder en rationeler dan de tweede. In publieke discussies lijkt de tweede al bij voorbaat het onderspit te moeten delven.

Ik zal de twee visies achtereenvolgens beknopt voorstellen. Dat er van beide visies meerdere min of meer subtiel van elkaar afwijkende filosofische versies bestaan, zal ik naast me neerleggen. Ik zal proberen een beeld te schetsen van de twee visies zoals die maatschappelijk impliciet of expliciet een rol spelen. We zullen zien dat de voorstelling van de tweede visie heel wat minder eenvoudig is dan die van de eerste.

De gangbaarste, haast vanzelfsprekend geachte visie op het menselijk leven ziet dat leven als een tijdruimte waarin het ik op basis van natuurlijke talenten en verworven capaciteiten autonoom gekozen doelen nastreeft. Deze doelen kunnen samengevat worden in de term ‘levenskwaliteit’. De gemeenschap (de staat) moet erop toezien dat elk individu recht heeft op dat soort autonomie in functie van het streven naar levenskwaliteit. Een leven dat de moeite waard is, een leven met kwaliteit, betekent een leven met zo weinig mogelijk onaangename en zo veel mogelijk aangename en/of interessante ervaringen; in één woord een gelukkig leven. Dit hoeft niet in al te eng hedonistische zin begrepen te worden. Een kwaliteitsvol leven impliceert immers ook het hebben van ervaringen van erkenning door anderen. Kwaliteit is geen puur contextloos begrip; het staat dus niet compleet los van kwaliteitsstandaarden in een gemeenschap op een bepaald moment. Maar het is uiteindelijk toch de subjectieve ervaring die het criterium is: het is het genieten van het leven, inclusief het genot van de erkenning, van het gezien worden als gelukkig/succesvol door anderen, dat belangrijk is. Indien we in deze context toch van een menswaardig leven (willen) spreken, dan kan dat alleen betekenen: een leven met voldoende levenskwaliteit (en erkenning daarvan door anderen). De generatie jongeren van vandaag wordt door sommige sociologen omschreven als de *YOLO*-generatie: deze generatie beseft dat ‘you only live once’ en handelt daar ook naar (‘Geniet ervan zolang het kan’). Anderen omschrijven haar echter veeleer als de *LAM*-generatie: ‘Look at me!’ Er is eigenlijk geen tegenstelling tussen beide: voor een sociaal wezen als de mens behoort tot het geluk hier en nu zeker ook dat je geluk/succes door anderen gezien en toegejuicht wordt. In feite gelden die karakterisering, die tegelijk als een soort sociale norm fungeren, vandaag voor iedereen, ook voor ouderen (‘oudere jongeren’, zoals Koot en Bie zouden zeggen).

In het perspectief van de ‘liberale’ visie is de dood gewoon het (voorlopig nog altijd onontkoombare) einde van het leven: ‘You only live

once.' Problematisch is niet de dood, maar aftakeling en ouderdom, die levenskwaliteit zodanig kunnen verminderen dat de volgende vraag onvermijdelijk rijst: is het leven nog wel de moeite waard? Een leven zonder

*In een liberale visie is een  
leven zonder voldoende  
levenskwaliteit zinloos en  
mensonwaardig*

voldoende levenskwaliteit is zinloos en mensonwaardig. Je kunt daar maar beter een einde aan maken, en waarom niet met een afscheidsfeestje voor vrienden en kennissen als je daar nog toe in staat bent? Een maatschappij die via euthanasie en medisch begeleide suïcide de

wettelijke mogelijkheid biedt om een einde aan het leven te maken wanneer men dat autonoom verkiest, kan alleen maar beschouwd worden als een humane maatschappij, een lichtend voorbeeld voor maatschappijen waar die mogelijkheid er niet is. Dat groepen, zeker minderheidsgroepen, vanuit hun religieuze taboes bezwaar hebben tegen een wet die hen zelf tot niets verplicht, is gewoon ondemocratisch: eigenlijk is kunnen kiezen voor een goede dood een mensenrecht.

Wat tegenstanders van euthanasie de *slippery slope* noemen, is alles welbeschouwd vanuit de 'liberale' visie de logica zelf. De al gerealiseerde of nog te realiseren uitbreidingen van de euthanasiewet in de richting van (bepaalde) minderjarigen, zieken met (in eigen ogen) ondraaglijk psychisch lijden, (hoog)bejaarden die hun leven als 'voltooid' zien, en dementen (zeker met een vooraf opgestelde wilsbeschikking), liggen volkomen in de lijn van de 'liberale' visie op (de geest van) de wet. Er gaan al stemmen op om nog een stap verder te gaan. Als levenskwaliteit centraal staat, moet men dan niet ook de vraag stellen of er niet een *duty to die* is? Zeker wanneer men constateert dat de kosten voor familie en/of gemeenschap om QALY's (*quality-adjusted life years*) aan het leven toe te voegen de pan uit rijzen? Is het aanvaardbaar dat sommige individuen zich aan een uitzichtloos leven vastklampen wanneer het voor iedereen (en eigenlijk ook voor henzelf) duidelijk is dat hun leven nauwelijks of geen kwaliteit heeft of nog te verwachten heeft? Natuurlijk moet men hierover met het betrokken, autonome individu in discussie gaan. Maar kan of mag men die discussie blijven ontwijken, zoals dat in Europa nog altijd gebeurt?<sup>3</sup>

De tweede visie biedt een radicaal andere kijk op menselijk leven. Elk menselijk leven is gekenmerkt door *natality*, 'geboortigheid' (Hannah Arendt/Michael Sandel). Elk menselijk leven is ook ten diepste bepaald door lotsverbondenheid: geboren uit welbepaalde ouders (een vrouw en een man), in een welbepaalde historisch-maatschappelijke context die het individu niet zelf heeft gekozen. Geboortigheid en lot zijn niet alleen fei-

telijke, neutrale gegevens, zij hebben ook ‘existentiële’ betekenis. Ze bepalen (ten dele, maar toch diep) het individu dat we zijn, de onherleidbare ‘singulariteit’ die we zijn. Dat blijkt uit van alles en nog wat (bijvoorbeeld uit de zoektocht van zogenoemde *Eiskinder* – kinderen geboren uit ivf met spermadonatie – naar hun biologische vader). Het leven is een gave – vandaar het bestaan en de verwachting van dankbaarheid tegenover ouders, familie of gemeenschap. Die gave kan door de aard van de ‘erfenis’ (genen, armoede, allerlei andere achterstellingen) natuurlijk een min of meer ‘vergiftigde’ gave blijken te zijn. Het leven zien als een gave is in deze optiek niet tegenstrijdig met autonomie; het is juist de basis van een autonomie die de vorm aanneemt (en moet aannemen) van *verantwoordelijkheid*, een antwoord op de gave die tegelijk een opgave is om de erfenis(sen) op een eigen manier vorm te geven, door te geven (of te boven te komen). De metafoer die het best bij het menselijk leven past is niet die van zelfmanagement (op grond van levenskwaliteit), maar die van het schrijven van een eigen verhaal in aansluiting bij andere verhalen die een deel van de stof leveren. Waar het in het leven(sverhaal) om gaat zijn niet louter feiten of ervaringen, maar betekenisvolle feiten die om specifieke, betekenisvolle reacties, attitudes en emoties vragen. Emoties zijn geen puur psychisch-fysiologische fenomenen, maar veronderstellen inzicht in de betekenis van gebeurtenissen; ze zijn betekenisvolle reacties op de waarden die zich daarin tonen. Gelukervaringen zijn niet het doel van het leven, maar de bijproducten ervan. Man-vrouw- of ouder-kindrelaties staan niet in dienst van de ervaringswinst die ze opleveren; het is de relatie zelf met die welbepaalde persoon waar het op aankomt. We hopen natuurlijk dat onze relaties geluk opleveren; maar ook als dat niet zo is, kunnen we ze niet zomaar inwisselen voor andere die betere resultaten opleveren. Erkenning door anderen is niet een middel tot het genoegen gezien te worden. Als we weten dat de erkenning *fake* is of berust op misleiding, is het genot oninteressant of verwerpelijk. Relaties tussen mensen zijn geen relaties tussen ervaringsmachines, maar relaties tussen unieke, onvervangbare personen.

Als dat het juiste beeld is van het menselijk leven, moet ook de dood iets anders zijn dan het loutere einde van een serie subjectieve ervaringen. Dan is de dood niet alleen een onontkoombare feitelijkheid, maar ook iets onvoorstelbaars (voor onszelf) en iets ontzagwekkends (voor anderen). Het gaat om het einde van een wezen dat kwetsbaar en sterfelijk is zoals alle andere levende wezens, maar dat tegelijk voor zichzelf en voor anderen van unieke betekenis is. De dood van een mens kan niet gewoon het stoppen zijn van een ervaringsmachine, noch iets waarover iemand kan beschikken als over een middel. Hij is zoiets als ‘het einde van een wereld’, een (kleine) apocalyps. Ook de gedachte dat men op een bepaald ogenblik het leven

kan beschouwen als ‘voltooid’ lijkt in dit perspectief verre van evident: wanneer is een verhaal, ingebed in andere verhalen, immers definitief ten einde? Ten slotte kan er geen *recht* zijn op een goede dood, omdat dat veronderstelt dat een ander de plicht heeft je die dood te bezorgen en een ontzagwekkend taboe te doorbreken.

De Amerikaanse rechtsfilosoof Ronald Dworkin<sup>4</sup> vergelijkt de uniciteit van elk menselijk leven met die van een kunstwerk of een uitzonderlijk landschap. Maar, zo moet men eraan toevoegen, in het geval van de mens is elk individu, al dan niet uitzonderlijk, ‘een waarde op zich’. Elk menselijk leven is hors commerce. Elke mens, elk individu geboren uit een vrouw, heeft een onaantastbare ‘menselijke waardigheid’.<sup>5</sup> Het leven en de dood *van een mens* hebben dan ook een *sacrale* betekenis;<sup>6</sup> dat wil volgens Dworkin zeggen dat ze zelf onaantastbaar zijn. Er bestaan dus twee ideeën van mens(on)waardigheid: enerzijds de idee uit de eerste visie dat een tekort aan subjectieve kwaliteit van leven mensonwaardig is; anderzijds de idee uit de tweede visie dat elke mens een *onvervreembare* menselijke waardigheid bezit. Als menswaardigheid alleen te bepalen is vanuit levenskwaliteit, dan lijkt geen dam meer bestand om de al dan niet zelfgekozen uittocht uit een als mensonwaardig ervaren leven te stoppen. Als daarentegen elke mens een onvervreembare waardigheid bezit, dan verdient die mens absolute eerbied, welke ook de toestand is waarin hij of zij zich in het leven bevindt, zelfbewust of niet, bekwaam tot keuze of niet, ongeneeslijk ziek of niet, zwaar gehandicapt of niet. De aanvaarding van die elementaire waardigheid leidt niet tot therapeutische hardnekkigheid: deze is veeleer het product van professionele en institutionele beheersingsdrang; ze leidt evenmin tot superstitieuze ophemeling van louter biologisch leven. Welke houding we in het licht van bepaalde ervaringen van ‘levenskwaliteit’ (bij anderen of bij onszelf) moeten aannemen, kan alleen beslist worden vanuit het besef van de waardigheid van elke mens en vanuit het besef van

*Enkel vanuit het besef van elementaire menselijke waardigheid kunnen we begrijpen waarom er zo veel belang gehecht wordt aan het eren van de doden*

het leven als gave en lotsverbondenheid. De idee van menselijke waardigheid leidt tot het niet in de steek laten van de naaste ons toevertrouwd, welke ook zijn of haar kwaliteiten, relaties, levenskwaliteit of toekomstverwachtingen mogen zijn. Ze leidt tot een zorg die met alle beschikbare middelen pijn en

lijden probeert te verzachten of weg te nemen, of de persoon nu jong is of oud, terminaal of niet. Enkel vanuit het besef van elementaire menselijke waardigheid kunnen we ook begrijpen waarom er zo veel belang gehecht



wordt aan het eren van de doden. Dat is niet – zoals men vandaag tendeert te denken – om de overlevenden een hart onder de riem te steken of hun rouwproces te bevorderen, maar om de doden zelf te eren. Zij behoren in zekere zin nog altijd tot onze gemeenschap, ook al zijn ze er niet meer.

Hoewel de oorsprong van de idee van menselijke waardigheid tot op zekere hoogte in de religie (bepaalde religies) lijkt te liggen, toch is deze idee ook in niet-religieuze kring te vinden. De opvatting van de sacraliteit van de menselijke persoon ligt feitelijk aan de basis van de Universele verklaring van de rechten van de mens. Deze Verklaring vond haar oorsprong niet als eindresultaat van filosofische discussie, noch in een of andere religie, maar in de bewustwording bij velen (en met name bij de opstellers van de Verklaring) na de Tweede Wereldoorlog dat de gruweldaden tegen de menselijkheid, vooral van de nazi's, te maken hadden met de ontkenning van de fundamentele sacraliteit van de menselijke persoon (zie Hans Joas<sup>7</sup>). Wat de eerbied voor de sacraliteit van menselijk leven en dood van ons vraagt, kan echter (volgens Dworkin) zelf niet afgeleid worden uit een of ander recht van individuen, uit de mensenrechten, maar alleen uit het besef zelf van die sacraliteit en van wat zij in concrete omstandigheden, waarin eventueel conflicterende waarden aanwezig zijn, van ons vraagt (denk aan de problematiek van abortus, of van de doodstraf).

Het ontzagwekkend wonder van elk menselijk wezen, hoe onooglijk ook, kan even weinig door fysica of metafysica gevat worden als het wonder ons gereveleerd in een kunstwerk. Het wonder van het kunstwerk is niet tegenstrijdig met de feiten, ook al kan het niet vanuit de feiten alleen gevat worden; hetzelfde geldt voor het wonder van het menselijk leven. Dat het wonder ontsnapt aan de theoretische of instrumentele interesse, maakt het natuurlijk wel bijzonder kwetsbaar in een tijd die – zoals Nescio zou zeggen – nauwelijks 'boven het dal' van het activistisch streven naar winst en succes uit kan kijken.<sup>8</sup> De aandacht voor het wonder hoeft niet onmogelijk te zijn in een wereld van geseclariseerde individuen, al dan niet religieus geïnteresseerd. Die aandacht moet zich wel verzetten tegen het soort ontmythologisering die geboorte, leven en dood wil reduceren tot zaken die perfect te vatten zijn binnen het kader van het streven van individuen naar levenskwaliteit. Die ontmythologisering wordt sterk bevorderd door het verlangen om ook die realiteiten individueel en collectief te managen en te beheersen. De enorme medisch-technische vooruitgang betreffende de omgang met beginnend en eindigend menselijk leven dreigt, in combinatie met de ontmythologisering en het verlangen naar beheersing, te leiden tot een zacht totalitarisme dat van zichzelf denkt dat het het toppunt is van beschaving. De banalisering van de dood is daar een onderdeel van.

Het zal al wel duidelijk geworden zijn dat ik niet geloof in de verzoen-

baarheid van de twee visies over de waardigheid van de mens en de betekenis van het menselijk leven en sterven. Men kan niet tegelijk op consistente wijze denken dat de waardigheid van het menselijk leven wezenlijk samenvalt met het hebben van ervaringen van levenskwaliteit én dat die waardigheid er altijd is, altijd erkend moet worden, welke ‘kwaliteit’ het leven ook mag hebben. Men kan niet tegelijk denken dat geluk wezenlijk bestaat in ervaringskwaliteit én dat geluk bestaat in het staan zelf in gelukte relaties tot zaken die op zichzelf waardevol zijn. Ik ben het met Steven Pinker eens: er is geen verzoenbaarheid. Maar dat komt niet doordat menswaardigheid nonsens is, maar juist omgekeerd: doordat het denken ervan in termen van levenskwaliteit eigenlijk niet beantwoordt aan de diepste realiteit van de mens die ons in de ervaring van het wonder van de ander en in de ethiek gereveleerd wordt. Natuurlijk is het heel wel mogelijk dat mensen op inconsistente wijze nu eens dit en dan weer dat denken, zonder zich van de tegenstrijdigheid bewust te zijn. Vandaag lijkt de eerste visie hoe dan ook bijna de vorm van een *common sense* te hebben aangenomen: het paradigma van de combinatie autonomie-levenskwaliteit is alomtegenwoordig in publieke media en discussie. Hoe kunnen we, tegen die *common sense* in, toch de tweede visie verdedigen? Dat zal niet gemakkelijk zijn: de tweede visie kan niet steunen op vanzelfsprekend geachte en rationeel lijkende mantra’s. Zij moet integendeel reflectief aansluiting kunnen vinden bij in de concrete gemeenschap levende attitudes, praktijken en instellingen; maar ook die staan vandaag onder druk. Wat men zeker kan doen is misverstanden uit de weg ruimen: bijvoorbeeld dat die tweede visie fatalisme of miserabilisme predikt, of dat zij alleen maar te vinden is bij religieus geaffilieerde individuen en groepen. Zij is evengoed te vinden bij vooraanstaande filosofen uit de Angelsaksische wijsbegeerte (Rush Rhees, Bernard Williams, David Wiggins, Michael Sandel, Raimond Gaita en vele anderen) als bij hedendaagse denkers uit de continentale traditie (Hans Joas, Luc Ferry, Remy Brague, Leszek Kolakowski, enzovoort).<sup>9</sup> De meesten onder hen zijn niet-gelovigen; sommigen atheïsten. Ten tweede moeten we de inconsistenties, beperktheden en problemen van de eerste visie blootleggen, onder meer door de onbedoelde neveneffecten van op haar gebaseerde wetgevingen in het licht te stellen. We mogen niet ophouden die moeilijkheden telkens weer opnieuw ter sprake te brengen bij elke nieuwe escalatie. Het uitdagendste en tegelijk meest essentiële is echter tot de juiste attitudes op te voeden of herop te voeden, en dat in een maatschappelijke context waarin het leven zelf als object van zelfmanagement beschouwd wordt. Dat is een werk van lange adem dat eigenlijk allereerst in de gezinnen moet gebeuren, maar evengoed in de opleiding van zorgverleners, dokters en verpleegkundigen, vooral in die instellingen waar de

tweede visie nog enigszins ter sprake gebracht kan worden. Niet zozeer of niet alleen door filosofisch discours, maar door het vertellen van de juiste verhalen en het in stand houden van die gebruiken en rituelen waarin de eerbied voor de mens reële gestalte aanneemt.<sup>10</sup>

#### Noten

- 1 Steven Pinker, 'The stupidity of dignity. Conservative bioethics' latest, most dangerous ploy', *The New Republic*, 28 mei 2008.
- 2 Michael Sandel, *The case against perfection. Ethics in the age of genetic engineering*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2007.
- 3 John Hardwig, 'Is there a duty to die in Europe? If not now, when?', in: Yvonne Denier, Chris Gastmans en Antoon Vandavelde (red.), *Justice, luck and responsibility in health care. Philosophical background and ethical implications for end-of-life care*. Dordrecht: Springer, 2013, pp. 109-126.
- 4 Ronald Dworkin, *Life's dominion. An argument about abortion, euthanasia, and individual freedom*. New York: Alfred A. Knopf, 1993, hoofdstuk 3: 'What is Sacred?'.  
 5 Herman De Dijn, 'Nadenken over menselijke waardigheid', *Algemeen Nederlands Tijdschrift voor Wijsbegeerte* 104 (2012), nr. 4, pp. 252-267.
- 6 Arnold Burms en Herman De Dijn, *De sacraliteit van leven en dood. Voor een brede bio-ethiek*. Zoetermeer/Kalmt-hout: Klement/Pelckmans, 2011.
- 7 Hans Joas, *Die Sakralität der Person. Eine neue Genealogie der Menschenrechte*. Berlin: Suhrkamp, 2011.
- 8 Nescio, *Boven het dal* (herdruk). Amsterdam: G.A. van Oorschot, 2002.
- 9 Zie onder meer: Raimond Gaita, *A common humanity. Thinking about love and truth and justice*. Londen/New York: Routledge, 2000; David Wiggins, 'Solidarity and the root of the ethical', *Tijdschrift voor Filosofie* 71 (2009), nr. 2, pp. 239-269.
- 10 Voor dergelijke gebruiken en rituelen, zie bijvoorbeeld de Japanse film *Departures* van Jochoiro Takita (2008).

# Rondetafelgesprek over leven en dood

*De mens heeft de vrijheid om ingrijpende daden te verrichten, zoals abortus en euthanasie. Het leven is niet 'heilig' in de zin dat je er geen beheersing over zou mogen hebben. Maar gedachteloos handelen is geen optie. Mijn vrijheid is evenmin 'heilig' in de zin dat ik alleen aan mezelf verantwoording schuldig ben. De beheersing van leven en dood kan niet simpel in een wet worden vastgelegd. Het vraagt om een verplichtend gesprek van alle betrokkenen, dat telkens weer opbloeit wanneer de tijd daar is. In het publieke debat over deze zaken kunnen Bijbelse verhalen een rol spelen, niet om op basis daarvan met definitieve antwoorden te komen, maar juist om door het stellen van de juiste vragen het debat niet te laten verstommen.*

---

door Maarten den Dulk

---

De auteur is theoloog en oud-hoogleraar praktische theologie. Hij schreef onder meer *Vijf kansen. Een theologie die begint bij Mozes* (1998) en redigeerde samen met Gerben van Manen en Gea Smit de bundel *Verlegen om een goed woord. Onderweg met Gerrit de Kruijff* (2013).

DE VRAAG IS: HOE VOEG IK ME IN HET PUBLIEKE DEBAT OVER DE BEHEERSING VAN LEVEN EN DOOD – MET DE CHRISTELIJKE TRADITIE IN MIJN RUGZAKJE?

Het begint op een avond met de stellige opmerking van een van ons: ‘Ik ga er nu werk van maken. Ik wil kunnen kiezen voor de goede dood en dan moet ik daar niet mee wachten tot het te laat is. Ik ga dat nu laten vastleggen. Denken jullie daar wel eens over na?’ Met zes tamelijk oude studievrienden om de tafel mag je aannemen dat we er wel eens over nagedacht hebben, maar toch vallen we even stil. De stelligheid maakt ons verlegen.

Om in de discussie te komen vraagt iemand: ‘Waarom wil je dat?’ Daardoor verandert de toon van het gesprek. Er komen nu allerlei herinneringen boven die deze beslissing ondersteunen en ook weer bevragen. We realiseren ons dat de juridische kaders er zijn om de vrije beslissing te garanderen en ook weer te begrenzen. Uiteindelijk zegt ze: ‘Dat is het. Ik wil niet afhankelijk worden.’ Aan de overkant van de ronde tafel reageert haar man onmiddellijk: ‘Misschien wil ik je wel verzorgen.’ Hij is als arts gepromoveerd op ‘de goede dood’ en heeft daarmee een pleidooi gehouden voor deze keuze. Als er iemand recht van spreken heeft, dan hij. En uitgerekend hij brengt dit in. Welbeschouwd is zijn opmerking net zo stellig als de hare. Hij is bereid haar te verzorgen; wil ze dat wel bedenken? Er zijn plotseling twee posities: leven in vrijheid om zelf te kunnen kiezen voor de goede dood, en leven in een relatie die gedijt bij helpen en geholpen worden.

Ik merk dat beide posities in het gesprek mij raken. Op mijn weg als theoloog in de protestantse kerk heb ik beide als een groot goed leren verstaan: de aanspraak op individuele vrijheid en de loyaliteit in de onderlinge relatie. De vraag is hoe je deze beide posities bewust open kunt houden. Beide wortelen immers in de humaniteit, maar beide hebben hun eigen ruimte nodig. Als je de ene te dicht tegen de andere aan drukt, ontstaat er kortsluiting. Hoe kom ik hier verder? Terwijl ik luister naar de discussie aan tafel, komen me een paar oude verhalen voor de geest, die richting geven aan mijn gedachten.

#### HET VERHAAL OVER VRIJHEID EN GEDACHTELOOSHEID

Ik herlas kortgeleden het begin van het boek Genesis. Daar gaat het over vrije mensen die macht hebben over leven en dood. Ze worden gezegend met de woorden: ‘De dieren [...] zullen ontzag en angst voor jullie voelen – ze zijn in jullie macht’ (Genesis 9: 1-9). En dat is nog maar het begin: de mensen moeten ook nog eens uitkijken voor elkaar, want voor je het weet vloeit er bloed. Die mensen zijn dus bepaald geen onderkruipsels. Overal waar ze verschijnen, staat meteen het leven op het spel. Dat is de boodschap. Het lijkt wat op het lied over de mens dat de Griekse tragediedichter Sophocles schreef voor zijn drama *Antigone* en dat ik het liefst citeer in de vertaling van Pé Hawinkels: ‘Op de wereld is er veel waar je verstand bij stilstaat, maar niets wat meer verbijstert dan de mens.’ De mens wordt in dat lied beschreven als een geweldig wezen dat de zee beheerst en de aarde doorploegt en dat vogels, vissen en wilde dieren weet te vangen en te temmen. De mens, zo sterfelijk als die is, is een ontzagwekkende verschijning! In het verhaal uit Genesis wordt daar nog aan toegevoegd dat mensen geacht worden andere levende wezens te kunnen doden en dat ze dat ook

doen. Mensen zijn dus niet alleen gevaarlijk, ze zijn dodelijk; daar wordt hier niet wollig over gedaan. De beheersing over leven en dood behoort tot de missie van de mens. Die vrijheid hebben ze.

Er wordt in datzelfde verhaal echter wel een aantekening bij die vrijheid gemaakt. Om te voorkomen dat men vanuit deze vrijheid gedachteloos gaat leven, wordt het denken op gang gebracht. Gedachteloosheid immers maakt mensen zo verbijsterend banaál, om met Hannah Arendt te spreken. De macht over leven en dood van anderen wordt dan routineus en plichtmatig uitgevoerd, zonder enig besef van menselijkheid. De beslissing over het eigen leven wordt dan ingebracht als een claim op een comfortabel bestaan, zonder de last van ongemak en afhankelijkheid. De geweldige vrijheid perverteert in een routine of een claim. Hoe banaal, maar ook: hoe bedreigend en ontwrichtend is dit voor de samenleving. Vandaar dat het denken gewekt moet worden. Dat denken zorgt voor enig oponthoud. Het houdt de hand tegen die bezig is het leven te nemen en brengt reflectie op gang: is het wel zo vanzelfsprekend wat hier gebeurt? Moet het echt zo, kan het niet anders? Zeker, de mens heeft er de macht toe gekregen, maar die macht is niet absoluut.

Hier wordt het verhaal van Genesis kritisch. Het denken over leven en dood verandert in een indringend gesprek dat God met de mens voert. Ik heb de vrijheid over leven en dood gekregen, maar er wordt mij wel reken-schap gevraagd over wat ik doe. Ik kan die daad dus nooit als vanzelfsprekend beschouwen en ik kan het nooit claimen als een recht. Ik word ervoor verantwoordelijk gesteld, en in die situatie kan ik niet voor eigen rechter spelen. Ik ben niet alleen maar met mezelf in gesprek. Ik word me ervan bewust dat ik in gesprek ben met een God die zich hevig bewogen met deze zaak bemoeit. In die ontmoeting word ik aangesproken als vrij mens, maar dat gesprek is niet vrijblijvend. Het zal het moeilijkste gesprek worden dat ik me kan voorstellen. Alle motieven komen er aan het licht; niets wordt verdrongen. Het gesprek gaat door tot je in vrijheid en met een goed geweten een beslissing kan nemen. Dat wordt aan de orde gesteld in dat kleine fragment uit het boek Genesis. En precies dat gesprek raakt aan het gesprek dat we aan de ronde tafel met elkaar voeren.

Terwijl het verhaal uit Genesis door me heen gaat, besef ik eens te meer wat de waarde van dit rondetafelgesprek is. Hier leggen we aan elkaar reken-schap af voor wat we doen als we over het leven beschikken. Met minder gaat het niet. Zeker, je hebt de vrijheid om ingrijpende daden te verrichten, zoals abortus en euthanasie. Het leven is niet 'heilig' in de zin dat je er geen beheersing over zou mogen hebben. Maar gedachteloos handelen is geen optie. Mijn vrijheid is evenmin 'heilig' in de zin dat ik alleen aan mezelf verantwoording schuldig ben. In het gesprek word ik uitgedaagd om openlijk verantwoor-

ding af te leggen voor mijn daden, en wel aan alle betrokkenen. Zo houden we de vrijheid open. Op deze manier hebben deze gesprekken veel weg van het gesprek dat God met de mens voert. In deze gesprekken hoeft je het niet ‘over

*Het leven is niet ‘heilig’ in de zin dat je er geen beheersing over zou mogen hebben*

God’ te hebben, maar doe je samen iets wat lijkt op het gesprek dat God met de mens voert.

Het Bijbelse verhaal houdt me wakker bij het gesprek aan de ronde tafel. Hier gebeurt het: denken over de individuele vrijheid in zaken van

leven en dood. Dat is mooi, maar hoe zit het met dat andere aspect: de loyaliteit in de relatie?

#### HET VERHAAL OVER LOYALITEIT EN EENZAAMHEID

Als het over menselijke relaties gaat, schiet me dat andere verhaal uit Genesis te binnen, waar de beslissende zin luidt: ‘Het is niet goed dat de mens alleen is’ (Genesis 2: 18-25). Humaniteit veronderstelt leven in de relatie van helpen en geholpen worden. Daarbuiten is geen leven mogelijk. De ‘hel’, dat zijn niet de anderen, maar dat is de eenzaamheid waar geen helper is. Zodra het denken in de Bijbel op gang komt, worden de lezers bepaald bij de aanwezigheid van de ander. Eenzaamheid houdt geen mens uit.

Die eenzaamheid is natuurlijk maar betrekkelijk. De mens verschijnt uitgerekend in dit verhaal als een wezen dat één is met de omgeving. De mens maakt deel uit van de aarde, met alles wat erop groeit en leeft, met het water en met de grondstoffen, met de dieren en met alles wat groen is. Wat een mens beleeft, voltrekt zich in interactie met een veelzijdige samenleving. Mens en wereld zijn onafscheidelijk van elkaar. De wereld bepaalt het speelveld en de mensen spelen hun rol daarin. Hier liggen dan ook hun kansen en grenzen, hun ongekende mogelijkheden en pijnlijke beperkingen. Mensen komen uit de wereld op en ze verdwijnen weer in die wereld. Ze kunnen zich aan dat milieu niet onttrekken; ze zijn ervan afhankelijk. Dus: hoezo eenzaam? Wat is hier niet goed aan?

Het probleem is nu juist die afhankelijkheid. Mensen zijn afhankelijk van wat er gebeurt in hun wereld. Vanaf het moment dat ze ter wereld komen zijn ze afhankelijk van zorg, voedsel en veiligheid. Krijgen ze die niet, dan zijn ze ten dode opgeschreven. En dat is pas het begin. Onverwachts doet ‘hun’ wereld zich voor als een gevaarlijke plaats. Rampen, ziektes en gebrek bedreigen het leven, evenals vijandschap, willekeur en geweld. Die dingen gebeuren. Niemand leeft zonder risico en wie een comfortabele zone voor zichzelf claimt, is niet realistisch bezig. Integendeel, als ‘die dingen’ gebeu-

ren, kun je jezelf niet meer redden en heb je hulp nodig van anderen. Zonder helper is het met je gedaan. Precies dat is bedoeld met die zin 'Het is niet goed dat de mens alleen is'. Het is de grondregel van het menselijk bestaan. Leven is helpen en geholpen worden. Er is geen alternatief.

*'Het is niet goed dat de mens alleen is' is de grondregel van het menselijk bestaan. Leven is helpen en geholpen worden*

Ook dit verhaal raakt ons gesprek aan tafel. Wanneer iemand de dreiging voelt van 'die dingen' die het leven ondraaglijk maken, biedt een ander zich aan met de woorden 'Mischien wil ik je wel verzorgen'. Welbeschouwd is deze interventie geen belemmering van de vrijheid van de

ander, maar biedt deze juist de garantie dat de ander zo veel mogelijk kwaliteit van leven behoudt in de dagen dat het moeilijk wordt. Dit kan ook betekenen dat de ander je helpt bij de keuze voor de goede dood. Het is en blijft een open aanbod. Alles hangt af van de vraag of je het aanbod wilt aanvaarden. Het feit dat dit aanbod gedaan wordt, is een gelijkenis van de leefregel 'Het is niet goed dat de mens alleen is'. Nu is het niet nodig dat die Bijbelse uitspraak als zodanig, als Bijbeltekst, in het gesprek betrokken wordt. Het gaat erom dat deze uitspraak op de goede tijd en op de goede plaats gedaan wordt, en dat was precies wat er toen aan de ronde tafel gebeurde.

Ik zei eerder dat we aan het begin van het gesprek een zekere verlegenheid voelden. Dat zal wel te maken hebben met de onzekerheid over wanneer het moment aanbreekt om te handelen. Wanneer komt de tijd dat je in vrijheid gaat kiezen voor leven of dood? En wanneer is het zover dat er hulp geboden moet worden en dat die hulp aanvaard kan worden? Het gesprek is slechts een oefening om je van de alternatieven bewust te maken en de opties open te houden. Het handelen zelf kun je niet vangen in regels. Of anders en beter gezegd: er zijn maatschappelijke spelregels nodig die de mensen in staat stellen om op het goede moment zelfstandig te handelen, in vrijheid en loyaliteit. Zulke regels kunnen op zich een weldaad zijn voor alle betrokkenen, maar we weten ook dat er grote verwarring ontstaat, en zelfs angst en krampachtigheid, wanneer die regels te strikt zijn, of niet duidelijk zijn, of onduidelijk worden gebruikt. Goede regelgeving kan daarom niet buiten het rondetafelgesprek om. De ronde tafel is de ontmoetingsplaats van de democratie. De beheersing over leven en dood kan niet simpel in een wet worden vastgelegd, maar vraagt om een verplichtend gesprek tussen alle betrokkenen, dat telkens opbloeit wanneer de tijd daar is. Een gesprek dus zoals dat die avond begon.

En de Bijbelse verhalen? Die zijn de stemvork voor het geweten. Ze hoeven in het rondetafelgesprek niet opzettelijk te berde gebracht te worden, als ze er maar voor zorgen dat de toon zuiver blijft.







*Aan de wieg van het leven*

## Je weet niet waar je voor kiest: over kinderen krijgen en levensvertrouwen

*Om dalende geboortecijfers te keren worden in verschillende Europese landen financiële prikkels ingezet om ouders te bewegen voor kinderen te kiezen. Maar ouders weten helemaal niet waar ze voor kiezen op het moment dat ze een kind willen. Daarom is het de vraag hoe zinvol het dominante, economisch gekleurde keuzediscours is om vat te krijgen op dit terrein van het leven. In plaats van wikken en te wegen en te denken in termen van win-winsituaties, moeten we op zoek gaan naar een taal van levensvertrouwen, moed, verantwoordelijkheid en verbondenheid.*

---

door *Petruschka Schaafsma*

---

De auteur is universitair docent ethiek aan de Protestantse Theologische Universiteit, locatie Amsterdam.

DE CIJFERS LIEGEN NIET: in 2013 waren er in Nederland vijfduizend geboorten minder dan in het jaar ervoor. Niemand twijfelt over hoe we dat moeten duiden. Het dalend geboortecijfer sinds 2010 is een direct gevolg van de economische crisis, meldt het CBS, en de meeste stemmen in de media sluiten zich daarbij aan. Er is wel twijfel over de vraag hoe erg dit eigenlijk is. Moeten we ons er zorgen over maken, omdat er anders straks te weinig sterke schouders zijn om de lasten van de vergrijzing te dragen, zowel financieel als aan het bed? Of is het juist goed, gegeven de overbevolking en de nu al veel te zware belasting van het milieu? Evenmin is duidelijk of de politiek er iets mee moet. België, Frankrijk en Duitsland kennen bonus- en subsidie voor kinderen. Het effect ervan wordt betwijfeld, maar het idee dat erachter zit vind je net zo goed in ons land: kinderen krijgen is iets waar je tegenwoordig een zetje voor nodig hebt. Het spreekt niet meer voor zich.

Reden voor het *NRC Handelsblad* om er het katern *Opinie & Debat* van het weekend voor kerst aan te wijden.<sup>1</sup> Daarin vertellen een paar jonge journalisten over de lastige discussies die je krijgt als je te kennen geeft geen kinderen te willen. Wie wel kroost heeft, voelt zich meteen beledigd of aangevallen. De bewust kinderloze wordt gestigmatiseerd tot kinderhater. Terugkerende conclusie: vermijd het onderwerp op feestjes, en laten we, als we het er toch over hebben, iets realistischer spreken over de voors en tegens van kinderen krijgen, en elkaar uiteindelijk vooral vrijlaten in de keuze. Want je kunt het iemand toch niet aanpraten. Het is het gevoel dat uiteindelijk je keuze bepaalt.

Wie de discussie over kinderen krijgen aangaat, moet inderdaad niet als doel hebben de argumenten voor en tegen af te wegen om dan tot een plausibele slotsom te komen. Maar moeten we er dan maar het zwijgen toe doen en ieder aan zijn eigen gevoel overlaten? Nee, het is van belang om een andere manier te vinden om erover te praten. Niet omdat de huidige bedachtzaamheid bij het kinderen krijgen per definitie een probleem is, maar wel omdat die een opvallend kenmerk is van onze tijd. We moeten het erover hebben om onszelf te begrijpen. En de duiding ervan is nog niet zo gemakkelijk.

#### DUIDING

Zoals gezegd, doorgaans is er geen twijfel over die duiding. Alle berichtgeving over teruglopende geboortecijfers kent een zekere gealarmeerdeheid. Minder kinderen is een probleem, en het wordt standaard verhelderd in economische termen. Minder bestaanszekerheid, minder kinderen. Je zult zien dat als de economie weer aantrekt, ook de kinderen komen. Ondertussen moet de politiek de potentiële ouders tegemoetkomen met vertrouwenwekkende financiële gebaren. Deze economische duiding is het meest basale interpretatiekader dat we aangereikt krijgen bij het nadenken over dit vraagstuk.

Potentiële ouders kunnen daarom gemakkelijk de indruk krijgen dat dit de primaire voorwaarden zijn voor je aan kinderen begint: een baan en een huis. Dat zijn niet zulke vreemde voorwaarden. Ooit waren ze voorwaarde voor een huwelijk. Natuurlijk is het verschil met vroeger dat er tegenwoordig vaak meer tijd gaat zitten in een opleiding, en voor jonge mensen van nu ook zeker in het vinden van een baan met enige zekerheid. Bovendien spelen deze zaken voor beide ouders tegelijk. Het idee dat je opleiding of eerste baan zomaar kunt combineren met kinderen is bepaald niet wijdverbreid. De economische duiding reikt dus aan dat er een periode is waar kinderen nog niet bij passen. Maar daarna komt er een andere tijd, als de economie

meezit. Deze onderscheiding van perioden zorgt er wel voor dat het keuzemoment benadrukt wordt. Kinderen krijgen spreekt niet voor zich, en uitstel kan gemakkelijk optreden als de voorwaarden nog niet zijn gerealiseerd.

Maar er speelt natuurlijk nog meer mee in de beeldvorming bij potentiële ouders. Om te beginnen het beeld van kinderen dat ze aangereikt krijgen. Kinderen zijn ‘heerlijke beesten’, stelt een van de journalisten in het *NRC*-katern. Ze zijn het mooiste wat je kan overkomen, maar ook onmogelijk, moeilijk te sturen, helemaal zichzelf. Het is opvallend hoe vaak ouders met een zekere distantie praten over hun kinderen als een vreemd fenomeen waar ze maar weinig vat op hebben. Daar lachen ze om, maar niet zonder ondertoon van ergernis. Misschien wordt deze manier van spreken wel versterkt doordat we steeds meer gedragsstoornissen bij kinderen op het spoor komen.

Deze beelden van kinderen beïnvloeden natuurlijk het beeld van opvoeding. Hoe vorm je zo’n hoogst eigenaardig wezen als een kind? De eigen waarde van opvoeding in het gezin, naast die op school en kinderopvang, wordt in onze tijd weer benadrukt. Dáár moet het gebeuren: het overdragen van de juiste waarden en normen, en deels zelfs het klaarstomen tot verantwoordelijke burgers. Aan de andere kant wordt verondersteld dat ouders daarbij vaak op problemen stuiten waarvoor ondersteuning van opvoedexperts nodig is. De indruk ontstaat dat een kind opvoeden iets is wat een ouder niet zomaar uit zichzelf kan.

Kinderen hebben komt kortom vaak ter sprake onder het voorteken ‘ingewikkeld’: het is de vraag wanneer je werksituatie het eindelijk toe zal laten en wanneer je zelf klaar bent voor het temmen van die ‘heerlijke beesten’. Hoe verandert de houding van een potentiële ouder dan van ‘wil ik het wel?’ in een positieve keus? Als we daar iets over horen, gebeurt dat vaak in termen van ‘verrijking van het leven’. Leven is goed, het dagelijks leven delen met anderen is beter. Je ontdekt andere kanten aan jezelf, wordt er een rijker mens door. Je ontvangt zoveel liefde en bevestiging. Samen kinderen hebben verdiept je relatie en geeft je een ander soort levensvervulling.

*Volgens het dominante economische discours is het krijgen van kinderen een win-winsituatie*

In onze tijd kleurt dit soort verrijkingstaal al gauw naar het dominante economische discours: kinderen hebben is een win-winsituatie. Ieders belangen worden gediend, ieders behoeften bevredigd. De ouders worden meer mens, de kin-

deren hebben toegewijde ouders. En de samenleving wordt voorzien van het noodzakelijke verse bloed. Maar juist door de economiserende taal kunnen deze denkpatronen gemakkelijk bijdragen aan de versterking van de problematisering, van het afwegen. Wordt *mijn* leven er ook echt rijker

van? Heb ik echt die behoeften die in het gezin bevredigd worden? Of vind ik meer vervulling in mijn nieuwe opleiding of mijn werk? Het problematiserende voorteken verdwijnt zo niet. Het blijft een vraag of je aan kinderen moet beginnen.

#### BEELD VAN HET LEVEN

Dat was ooit anders. Ooit was kinderen krijgen gewoon. Waren er toen dan krachtiger redenen om potentiële ouders te overtuigen? Was kinderen grootbrengen toen gemakkelijker? Waarschijnlijk niet. Maar het hele leven was niet zo gemakkelijk of plezierig, dus kinderen hebben hoefde dat ook niet per se te zijn. Het idee dat er van alles te kiezen viel in het leven was niet dominant. Zo was het leven gewoon: trouwen, kinderen krijgen. Dat gewone is ervanaf, zelfs als het CBS morgen zou constateren dat de gemiddelde middelbare scholier van nu een partner en kinderen boven aan zijn lijstje met toekomstplannen heeft staan.

Maar is het een probleem dat het gewone ervanaf is, dat kinderen krijgen nu een keuze is, en iets waar velen over tobben? We hebben toch liever gewenste kinderen dan kinderen die gewoon maar komen omdat het er nu eenmaal bij hoort? Dat kun je inderdaad moeilijk ontkennen. Je kunt je echter wel afvragen of de taal van keuze en wens het passendst is om vat te krijgen op deze kant van het leven. Een goede manier om dat te bepalen zou zijn om na te gaan in hoeverre deze taal betekenis houdt als je eenmaal kinderen hebt. Het gewenste kind is er. Voldoet het aan de wensen? Vast niet voortdurend en op elk moment. Kinderen hebben is echt nederigheid leren, geduld opbrengen, over jezelf heen komen. Maar hebben mensen als gevolg daarvan vaak het idee de verkeerde keuze gemaakt te hebben? Denken ouders geregeld: is dit nu wat ik wenste? Ongetwijfeld doen ze dat af en toe, maar veel ouders zullen ook herkennen dat al het wikken en wegen voorafgaand aan de grote beslissing in geen verhouding staat tot wat het daadwerkelijk is om kinderen te hebben. Het is iets veel groters, iets van een totaal andere orde dan wat je ooit in je afwegingen kon betrekken. Je wist helemaal niet waar je voor koos op het moment dat je een kind wilde. Daarom is het de vraag hoe zinvol het dominante keuzediscours is voor dit terrein van het leven. En het is vooral de vraag of we een andere taal tot onze beschikking hebben om er wel betekenis aan te geven.

Wat we doen als we het krijgen van kinderen vooral als keuze zien, is een groot deel van het verhaal van het leven vergeten en buiten beeld laten. Dan hebben we ook weinig in handen om om te gaan met ervaringen die zich juist aandienen op dit terrein van het leven. Wat zijn dat voor ervaringen? De ervaring niet te maken maar te ontvangen, toekomst geschonken te krijgen,

nieuw begin. De ervaring dat anderen compleet van je afhankelijk zijn, en jij op jouw manier van hen. Een sterk gevoel van verantwoordelijkheid voor het welzijn van de ander. Het geven van zorg, ook als je er zelf van alles voor moet inleveren. Een gevoel van verbondenheid dat niet te beredeneren is. Het besef dat het leven niet bij jou begint, maar er al voor jou was. Dat jij het aan anderen te danken hebt. Dat je daarmee in een geschiedenis staat. Dit zijn geen ervaringen die je kunt opsommen als promotiepraatje voor het gezin. Ze passen niet bij wikken en wegen en bij een beslissing nemen. Ze horen gewoon bij het leven. Zo dient het leven zich aan, is het gegeven. Ook als wij ons dat niet realiseren. Dat deel van het leven blijft dus buiten beeld als we in termen van keuze blijven denken. Misschien is dat wel veel meer iets om je zorgen over te maken dan het dalende geboortecijfer.

Als we de dalende geboortecijfers als aanleiding nemen om ons af te vragen wat voor beeld van het leven we met elkaar creëren, komen we los van de simpele reactie dat de politiek moet zorgen voor financiële oplossingen voor dit praktische probleem. Veel belangrijker is de vraag wat voor beeld van het leven de politiek neerzet. Neem nu de participatiesamenleving waarin iedereen uit zichzelf zorg geeft, en actief burger is. Die participatiegedachte promoten zou een uitgelezen kans kunnen zijn om dat deel van het leven dat zo gemakkelijk uit beeld verdwijnt weer voor het voetlicht te halen. Samenleven is niet alleen maar kiezen wat jouw belang dient, of het geluk van jouw gezinnetje. Je huis moet openstaan voor die ander op wie

*Samenleven is niet alleen maar  
kiezen wat jouw belang dient, of  
het geluk van jouw gezinnetje*

je niet zat te wachten. Ja, misschien ook wel voor een kind. Onze rust wordt verstoord. Je moet iets met je schoonmoeder, omdat ze je schoonmoeder is. Maar zulke taal doet het niet goed als elke stem telt. Dus heeft de politiek het veel over dat we

verantwoordelijke burgers moeten zijn, maar blijft het zorgen net zo verborgen en weinig erkend als voorheen. Wat is de status van de vrouwen die naast de zandbak zitten, of oude mensen wassen? En wie moet dat vrijwilligerswerk doen waar de fulltimers natuurlijk geen tijd voor hebben? De politiek moet eerlijk benoemen dat aan participeren en een gemeenschap vormen een ander beeld van het leven en van relaties tussen mensen ten grondslag ligt dan waar we misschien mee vertrouwd zijn.

#### LEVENSVERTROUWEN

Karl Barth is wel een mooie theoloog om eens na te slaan op kinderen krijgen. Als fel bestrijder van de natuurlijke theologie ziet hij niets in het idee

dat kinderen krijgen op zich goed is omdat het iets van het leven zelf is. Er zijn volgens hem op basis van het geloof dus ook geen bezwaren te formuleren tegen geboortebepanking. Als hij er begin jaren vijftig over schrijft<sup>2</sup> wijst hij erop dat de recentste oproep tot ‘meer kinderen’ een uitgesproken heidens-nationalistisch karakter had. Maar hij schenkt wel aandacht aan het hand over hand toenemen van bedachtzaamheid bij het kinderen krijgen – iets wat hij kennelijk ook al kenmerkend vindt voor zijn tijd. Hij duidt het als het ontbreken van levensvertrouwen en vraagt zich af waarom klaarblijkelijk zo *veel* mensen dat levensvertrouwen niet meer op kunnen brengen. En dan noemt hij toch even dat dit ook iets te maken heeft met een verarming van geloof – om daar vervolgens meteen weer aan toe te voegen dat het heidens zou zijn om te denken dat het geloof vanzelfsprekend, en onder alle omstandigheden, tot een moedig levensvertrouwen zou moeten leiden en dus tot minder bedachtzaamheid bij het krijgen van kinderen. Geloof en vertrouwen in het leven hebben echter dus ook bij Barth wel iets met elkaar te maken, al is het natuurlijke leven niet zomaar goed.

Dat woord ‘levensvertrouwen’ zet je op een ander been dan het denken in termen van keuze. Het honoreert dat je voor kinderen krijgen iets van moed moet opbrengen. En dat kan niet als je geen vertrouwen hebt. Vertrouwen is ook meer dan alleen maar een gevoel. Het heeft met geloof te maken, met hoe je naar het leven kijkt, met de zin van ons bestaan. Dit gebrek aan vertrouwen alleen duiden als iets wat wel weer terugkeert als de economie aantrekt, geeft aan hoe schraal we vaak over het leven denken, en hoe weinig dat denken past bij het volle leven dat we toch allemaal kennen en waarin we volop meedoen. Onze tijd heeft nood aan een taal die dat leven toont. Laten we in gesprek gaan over de vraag waarom het leven te vertrouwen is, ook met al dat ongewisse waar kinderen krijgen model voor staat. En dat niet alleen in het opiniekatern vlak voor Kerstmis.

#### Noten

<sup>1</sup> ‘Over het kind’, *NRC Handelsblad*, katern Opinie & Debat, 21-22 december 2013.

<sup>2</sup> Zie voor Barth over geboortebepanking: Karl Barth, *Kirchliche Dogmatik*, deel III/4. Zürich: Evangelischer Verlag A.G. Zollikon, 1951, pp. 301-310.



*Eduard Verhagen*

## ‘Niet alles wat kan, moet altijd gedaan worden’

‘Mijn werk als arts op de afdelingen neonatologie en kindergeneeskunde combineer ik met het doen van wetenschappelijk onderzoek naar het begin en einde van het leven. Een vraag waar we in de neonatologie vaak mee te maken hebben is: “Moet alles wat kan?” Die vraag speelt in alle fases van het leven, maar deze vraag is het spannendst helemaal aan het begin van het leven. Voor mij is het antwoord “nee”. Niet alles wat technisch kan, moet altijd gedaan worden.’

\* \* \*

‘Op de afdeling neonatologie in Groningen gaan één tot twee baby’s per week dood. Dat zijn vaak kinderen die veel te vroeg geboren zijn of kinderen met een ernstige aangeboren aandoening. Er is iets mis met longen, het hart of de buik. Dat komt geregeld voor. Soms is de aandoening zo ernstig dat een baby hoe dan ook overlijdt. Wat we ook doen, welke techniek we ook inzetten, een behandeling is kansloos. Dat is jammer. Maar daar kunnen we ons vrij gemakkelijk bij neerleggen. Het is medisch, ethisch en juridisch niet ingewikkeld. Een besluit is dan eenvoudig: je stopt met behandelen en het kind gaat dood.’

‘Maar er is nog een belangrijke groep. Dat is de groep waarbij je in theorie nog wel van alles kunt bedenken aan behandelingen, maar waarbij die behandeling eigenlijk niet meer in het belang is van het



EDUARD VERHAGEN (1962)

Hoogleraar algemene kindergeneeskunde en palliatieve zorg voor kinderen in het Universitair Medisch Centrum Groningen en kinderarts. Hij stond aan de basis van het zogeheten Groningen-protocol rond de levensbeëindiging van pasgeborenen.

kind. Dat is de kern. We willen namelijk een behandeling geven die in het belang van het kind is. En niet een behandeling die beschikbaar is. Er is altijd wel iets beschikbaar, maar alleen als het in het belang van het kind is, is het zinvol en moet je het doen.’

‘Er is veel onderzoek gedaan naar wat

dat is, het belang van het kind. En wat blijkt? Artsen, medische teams en de ouders denken er uiteindelijk altijd hetzelfde over. Ze komen er altijd uit.'

\* \* \*

'Wanneer is een behandeling zinloos? Dan gaat het over kwaliteit van leven. Wat is dat? Wie bepaalt wat dat is? De ouders, de artsen of de overheid? Daar wordt al decennialang over gesproken.'

'Voor neonatologie is daar veel onderzoek naar gedaan. In de loop van de jaren is een aantal aandachtspunten geformuleerd die mensen die te maken krijgen met deze vragen in hun achterhoofd moeten houden. Wij willen dat artsen en ouders met elkaar een aantal vragen beantwoorden voordat ze tot een besluit komen.'

'Hoeveel zal dit kind in de toekomst moeten lijden? Kan dit kind later communiceren? Kan het iets ontvangen van en teruggeven aan zijn ouders? Moet dit kind in de toekomst van operatie naar operatie leven? Dit soort vragen zorgt voor een gesprek. Dat is nodig om de zorgvuldigheid van de besluitvorming optimaal te krijgen. En dan nog is het moeilijk. Maar ouders en artsen komen daar altijd uit.'

'Je kunt niet zeggen dat ouders altijd de beslissende stem hebben. Er is wel een grens. Er zijn situaties waarbij medisch gezien nog zo veel mogelijk is dat behandelen niet zinloos is. Om een voorbeeld te noemen: er zijn ouders die liever niet een kind met vier vingers willen, omdat het dan geen pianist kan worden. Dat vinden we geen redelijk argument en in zo'n geval gaan we door met behandelen. Het is dan niet in het belang van het kind om te overlijden.'

'Dit soort vragen gaat vaak niet over geneeskunde, maar over de levensinstelling die we hebben. In Nederland nemen we een bijzondere positie in. Hier zeggen we dat niet alles wat kan altijd moet. In andere landen denken ze daar soms anders over.'

'Ik vind dat mensen in het algemeen heel verstandig besluiten. Over heel oude mensen, maar ook over heel jonge mensen. Op de werkvloer gebeurt dat ontzettend zorgvuldig. In Nederland zijn geld en verzekeringen gelukkig altijd op de achtergrond gebleven als factoren die de doorslag geven voor individuele zorg. Want wat mag een leven kosten? Dat is een moeilijke vraag.'

'De zorgkosten voor pasgeborenen vallen totaal in het niet bij de zorg voor ouderen. Technische ontwikkelingen zijn niet tegen te houden. Elk jaar vinden we nieuwe methodes om mensen beter en langer in leven te houden. Je kunt mensen niet weghouden van die mogelijkheden. Ouders vinden dat onacceptabel en wij artsen vinden dat ook heel moeilijk.'

\* \* \*

'We moeten artsen goed opleiden, zodat ze vanuit de ethiek leren redeneren en goed kunnen communiceren. Artsen moeten altijd het gesprek aangaan met de ouders. Maar ook met de maatschappij. Dat gesprek is belangrijk met het oog op de problematiek van schaarste van middelen, want er is altijd minder geld dan we zouden willen. Wanneer zet je een behandeling wel in en wanneer niet? Je hoeft niet alles in te zetten, als het belang van het kind maar vooropstaat.'

# Christendemocratische grenzen aan de technologische beheersing van het nieuwe leven

*Verschillende oudere en nieuwere publicaties schetsen dystopische vergezichten waarin overheid en ouders volledig beschikken over wie geboren mag worden en wie niet. Deze toekomstbeelden zijn grotendeels werkelijkheid geworden, maar een hedendaags christendemocratisch antwoord blijft uit. De dominantie van het ethisch individualisme leidt tot het steeds verder verleggen van grenzen, en juist het vocabulaire van de christendemocratie kan hier als noodzakelijk antidotum dienen. Verwaarlozing van haar visie op het menselijk leven en de beschermwaardigheid ervan is problematisch, aangezien de thematiek het hart van de samenleving raakt en het hart van de christendemocratie.*

---

door Bart-Jan Heine & Bart Koopman

---

Heine is promovendus aan het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden en Koopman is arts-onderzoeker aan het Leids Universitair Medisch Centrum.

DE TOENEMENDE TECHNOLOGISCHE BEHEERSING VAN vruchtbaarheid en voortplanting is een van de ontwikkelingen die onze samenleving het ingrijpendst beïnvloeden. Verschillende oudere en nieuwere publicaties schetsen dystopische vergezichten waarin overheid en ouders volledig beschikken over wie geboren mag worden en wie niet.<sup>1</sup> Deze toekomstbeelden zijn grotendeels werkelijkheid geworden, maar een christendemocratisch antwoord blijft uit.

In de twintigste eeuw zijn anticonceptie en abortus gemeengoed geworden en kunnen het aantal geboorten en het tijdstip daarvan worden gere-

guleerd. Met de komst van in-vitrofertilisatie (ivf) kan een zwangerschap buiten het vrouwenlichaam worden verwezenlijkt. Deze techniek biedt de mogelijkheid om kort na de 'reageerbuisbevruchting' de eigenschappen van het embryo te onderzoeken middels pre-implantatie genetische diagnostiek (PGD). Uit meerdere verwekte embryo's kan op basis van deze informatie worden gekozen welk embryo het geschiktst is om geboren te worden (embryoselectie). Daarnaast zijn de mogelijkheden van prenatale diagnostiek gegroeid, waarmee de gezondheid van het kind tijdens de zwangerschap kan worden beoordeeld.

#### VAN MEDISCHE NOODZAAK TOT SOCIALE VOORKEUR

Voortplantingsregulerende technieken worden in hoog tempo verfijnd en in een steeds breder en veelkleuriger palet aan omstandigheden toegepast. Ivf is in oorsprong ontwikkeld om barrières te omzeilen die de samenkomst van een eicel en zaadcel beletten, zoals die bij bepaalde medische aandoeningen kunnen bestaan. Bij de eerste ivf-moeder waren de eileiders ondoorgankelijk. Inmiddels is het mogelijk om de bevruchting op te wekken indien zij niet spontaan plaatsvindt; om hiervoor onrijpe eicellen en zaadcellen te gebruiken; om eicellen, zaadcellen en embryo's op vriestemperatuur te bewaren voor gebruik op een later moment; en om embryo's te vervaardigen uit lichaamscellen van één enkel persoon. Ivf wordt nu dan ook gebruikt bij onverklaarde onvruchtbaarheid; voor het teweegbrengen van een zwangerschap nadat de vruchtbaarheid is beschadigd door een andere medische behandeling; om de kans op het krijgen van kinderen op latere leeftijd te vergroten; en om embryo's te maken voor stamcelonderzoek.<sup>2</sup>

Terwijl screeningsonderzoek voorheen beschikbaar was voor vrouwen met een verhoogd risico op een kind met een ernstige aangeboren aandoening, krijgt tegenwoordig elke zwangere zo'n onderzoek aangeboden. Het doel van de screening is niet de vroege opsporing en behandeling van aangeboren aandoeningen, maar het faciliteren van de keuze door de ouders of het kind ermee geboren mag worden. Bij een afwijking kan de zwangere kiezen voor abortus; bij de vondst van het syndroom van Down kiest meer dan negentig procent daarvoor.<sup>3</sup> Een zich uitbreidende batterij aan testen is beschikbaar en kan effectiever, gemakkelijker en in een vroeger stadium worden gebruikt. De testen zijn niet langer gericht op alleen de ernstigste afwijkingen, zoals een open ruggetje en het syndroom van Down, maar leveren omvangrijkere en gedetailleerdere informatie over de gezondheid van het kind.<sup>4</sup> Hieronder valt PGD, waarvan de toepassing is verbreid van aandoeningen die het nieuwgeboren kind vrijwel zeker heeft, tot die waarop het een hoog risico heeft.<sup>5</sup> Dit jaar wordt een nieuwe test ingevoerd

waarmee in het bloed van de moeder zeer accuraat kan worden gemeten of het kind het syndroom van Down heeft.<sup>6</sup>

Het wordt voorzien dat het beginnende leven vaker en diepgaander zal worden beïnvloed door de medische techniek.<sup>7</sup> Steeds meer eigenschappen en ziekten kunnen worden vastgesteld. Ouders krijgen steeds meer invloed op de eigenschappen waarmee hun kind wordt geboren. Er zijn reeds 'designerbaby's' verwekt om weefsel te kunnen doneren aan een ziek broertje of zusje. Ook krijgen ouders steeds meer invloed op de eigenschappen waarmee hun kind wordt geboren. Daarbij komt dat vanuit een brede definitie van fysieke, mentale en sociale gezondheid er in de kern geen verschil is tussen het selecteren van een kind met een lage kans op toekomstige ziekte of het faciliteren van diens maatschappelijk succes door verbetering van zijn geestelijke en lichamelijke vermogens of uiterlijke verschijning. In beide gevallen draagt de techniek bij aan de algehele gezondheid van het kind.

#### DE GRENZELOOSHEID VAN DE MODERNE ETHIEK

Alles wat technisch mogelijk is, lijkt te worden toegepast. Dit is een gevolg van het ethische kader waarbinnen nieuwe technologieën worden beoordeeld. In de (post)moderne tijd is het dominante kader het 'ethisch individualisme'.<sup>8</sup> Deze levensvisie beschouwt morele oordelen niet als objectief waar, maar als subjectieve waardeoordelen.<sup>9</sup> Tegelijkertijd veronderstelt zij dat de mens geen wezenlijke individuele eigenschappen heeft en daarom vrij is om zijn eigen levenspad te kiezen, te kiezen wat hij wil worden en zijn.<sup>10</sup> Voor deze individuele autonomie is het noodzakelijk dat de staat zich neutraal opstelt ten opzichte van de vragen over het goede leven en de doelen die mensen zich stellen.<sup>11</sup> De rol van de staat is beperkt tot het opstellen van procedureregels die gelijke kansen op zelfontplooiing ga-

randeren. Vrijwel alle politieke stromingen omarmen tegenwoordig het ethisch individualisme.

Binnen dit ethische kader is het te verwachten dat de huidige wettelijke beperkingen van prenatale diagnostiek, embryoselectie en ge-

*Vrijwel alle politieke stromingen omarmen tegenwoordig het ethisch individualisme*

netische modificatie om drie met elkaar samenhangende redenen worden opgerekt. Allereerst is de staat allerm minst neutraal: hij is gefundeerd op het mensbeeld van het autonome individu. Vanuit de overheersende ideologie van het ethisch individualisme zal de staat erop gericht zijn om de keuzevrijheid te verruimen. Volgens de Amerikaanse rechtsfilosoof Ronald

Dworkin staat goed beschouwd het liberale principe van het ethisch individualisme 'het streven om de levens van mensen in toekomstige generaties langer te maken en te verrijken met talenten, en daarmee met verworvenheden, niet alleen toe, maar stelt het dit streven verplicht'.<sup>12</sup> Ten tweede is de huidige wetgeving een arbitraire inperking van deze keuzevrijheid die alleen te begrijpen is vanuit haar cultuurhistorische context. Voor het onderzoek met embryo's heeft de wetgever deze inperking bijvoorbeeld deels gemotiveerd met een beroep op het beginsel van de menselijke waardigheid.<sup>13</sup> Het ethisch individualisme biedt echter geen verantwoording voor die inperking, aangezien het, behalve het schadebeginsel, in zichzelf geen norm of begrenzing kent. Een consequente doorwerking ervan laat niet toe dat de politiek een filosofisch of metafysisch standpunt als de waardigheid van de mens beschermt of promoot.<sup>14</sup> Ten slotte ervaren veel mensen een bepaalde morele weerzin bij de nieuwe technologieën, maar zijn zij niet goed in staat om dit onbehagen onder woorden te brengen. Het ethisch individualisme mist als het ware het morele vocabulaire om antwoorden te geven op fundamentele vragen als de volgende: Wat is de mens? Wanneer begint het leven? Waar komt het leven vandaan? Is er verschil tussen het leven voor en na de geboorte? Hoe kan ik leven in gezondheid en ziekte? De filosoof Michael Sandel spreekt wat dit betreft over 'morele duizeligheid'.<sup>15</sup> Dergelijke levensbeschouwelijke vragen horen niet thuis in het publieke en politieke debat en worden al snel verbannen naar de privésfeer.<sup>16</sup>

#### CHRISTENDEMOCRATISCHE MEDISCHE ETHIEK

Het oorspronkelijke christendemocratische gedachtegoed staat in sterk contrast met deze grenzeloosheid van de moderne ethiek. Het stelt niet de keuzevrijheid en zelfbeschikking centraal, maar beschouwt de menselijke waardigheid als fundering van diens uitgangspunten gerechtigheid, solidariteit, rentmeesterschap en gespreide verantwoordelijkheid. Het *Program van Uitgangspunten* erkent op basis van die menselijke waardigheid dat iedere mens van waarde en betekenis is, dat alle mensen ondanks hun onderlinge verschillen fundamenteel gelijkwaardig zijn, en dat men in betrokkenheid met de ander verantwoordelijk is voor elkaar.<sup>17</sup>

De tegenstelling tussen het christendemocratische gedachtegoed en de politieke stromingen die het ethisch individualisme omarmen komt nadrukkelijk tot uiting in de beoordeling van de medische technologie. Traditioneel houdt het CDA het leven in elk ontwikkelingsstadium en elke verschijningsvorm voor betekenisvol. Het leven is getekend door beperking, leed, ziekte en dood, maar dat vermindert de (bescherm)waardigheid van dat leven geenszins. Het mensenleven is méér dan gezondheid; de

kwaliteit ervan is niet alleen afhankelijk van gezondheid, maar ook van de wijze waarop we omgaan met zieken en gehandicapten.<sup>18</sup>

In het *Program van Uitgangspunten* worden reeds ‘grote zorgen’ geuit over de praktijk van de prenatale diagnostiek, reageerbuisbevruchting, embryoselectie, de vernietiging van embryo’s en de productie van embryo’s voor onderzoeksdoeleinden. Vergelijkbare zorgen kregen ook hun neerslag in drie rapporten van het Wetenschappelijk Instituut die, voortbordurend op het *Program*, kritiek leveren op de nieuwe biotechnologieën.<sup>19</sup> De rapporten beschouwen de mens niet als louter biologisch, maar tevens als geestelijk en religieus wezen. Ouders hebben niet een *recht* op een kind, maar het kinderleven is *gegeven*. Het ongeboren leven is gericht op zijn eigen bestemming, een doel in zichzelf en daarom waardevol. ‘Een instrumentalisering van menselijk leven, tegen een onderscheid tussen een menselijk bestaan dat het waard is geleefd te worden en een bestaan dat dit leven door actief menselijk ingrijpen niet gegund wordt, is daarom niet aanvaardbaar.’<sup>20</sup>

De rapporten komen derhalve tot concrete voorstellen. Een ivf-bevruchting mag slechts plaatsvinden om een zwangerschap te realiseren. Het produceren, selecteren en vernietigen van embryo’s op andere gronden wordt verworpen. De medicalisering van de voortplanting en de opkomst van wensgeneeskunde zijn onwenselijk. Het verlangen naar een gezond kind is legitiem, maar dat naar volmaakte gezondheid is utopisch en onwenselijk. De samenleving moet leren omgaan met teleurstellingen, onvervulde wensen en gebreken. De aanvaarding dat het leven is gegeven, betekent dat een kind soms niet of met gebreken is gegeven.

#### EEN ONGEMAKKELIJKE STILTE

Hoewel het CDA de beschikking heeft over een rijk gedachtegoed met een adequaat ethisch vocabulaire, is het overmeesterd door een verlegenheid ten aanzien van medisch-ethische vraagstukken. De partij heeft zich de laatste jaren bezonnen op haar uitgangspunten, waarbij de oude wijsheden weerklonken: ‘Het CDA staat pal voor de rechtsstaat als onmisbare voorwaarde voor de bescherming van menselijke waardigheid. De overheid moet in haar optreden recht doen aan alle facetten van het mens-zijn en heeft een bijzondere verantwoordelijkheid als het gaat om de zorg voor wie kwetsbaar en afhankelijk zijn.’<sup>21</sup> Toch worden de uitgangspunten niet omgezet in een concrete visie op de verhouding tussen het menselijke leven en de technologie: in de analyses van het Strategisch Beraad, dat zich ten doel stelde om een nieuwe koers uit te tekenen voor de christendemocratie, wordt meer gesproken over het bedrijfsleven en ontslagbescher-

ming dan over het menselijke leven en de beschermwaardigheid ervan.<sup>22</sup> Evenzo beperkt partijleider Buma zich in zijn poging om het CDA richting te geven bij het bouwen aan een vernieuwde en betere toekomst van Neder-

*Het Strategisch Beraad sprak meer over het bedrijfsleven en ontslagbescherming dan over het menselijke leven en de beschermwaardigheid ervan*

land tot de inrichting van 's lands politiek en economie. Het meest in de buurt komen zijn voornemens om 'onze voorzieningen en ons belastingsysteem zo in [te] richten dat families het fundament zijn van onze samenleving' en om 'zuinig [te zijn] op onze centen, voor de toekomst van onze kinderen'.<sup>23</sup> In het

recentste verkiezingsprogramma wordt over de menselijke waardigheid zeer summier gesproken en slechts in de context van het einde van het leven. Op de CDA-website ontbreken standpunten over voortplantingstechnieken en het begin van het leven.

Deze ongemakkelijke stilte is te verklaren. Het CDA en zijn voorgangers namen in het parlement op de grote medisch-ethische kwesties vrijwel altijd een minderheidspositie in. Het ethisch individualisme is sinds de jaren zestig dominant. De partij droeg jarenlang regeringsverantwoordelijkheid en het aansnijden van gevoelige thema's zou de dagelijkse politiek kunnen ondermijnen. Ten slotte houdt de christendemocratie rekening met de politiek-maatschappelijk werkelijkheid. Een ontwikkeling kan ongewenst zijn, maar niet simpelweg worden teruggespoeld.<sup>24</sup> De beoordeling van nieuwe medische technologieën is daardoor in hoge mate afhankelijk van politieke keuzes uit het verleden. Met betrekking tot het begin van het leven doen de legalisatie van abortus, de verruimde toepassing van ivf en de versoepeling van de regels voor PGD zich gelden.<sup>25</sup>

#### DE STILTE DOORBREKEN

Dat de zwijgzaamheid van het CDA over de technologische beheersing van het begin van het leven begrijpelijk is, rechtvaardigt die niet. Op basis van de uitgangspunten van de partij heeft de politiek een duidelijke opdracht om garant te staan voor ieders menselijke waardigheid, zoals dat ook uit de genoemde rapporten spreekt. De overheid dient op te treden als schild van de zwakken en ongewensten, stigmatisering en discriminatie tegen te gaan, het 'ethische bewustzijn' van de maatschappij te bevorderen, en bij te sturen zodra de menselijke waardigheid in het geding is. Hoeksteen van de rechtsstaat is de eerbied voor het menselijke leven en de beschermwaardigheid ervan.<sup>26</sup>



Veronachtzaamt de politiek deze opdracht, dan dreigt de *Verdinglichung* van de mens: ouders claimen het ‘recht op een kind’, donors worden gereduceerd tot leveranciers van geslachtscellen, designerbaby’s worden verwekt voor de gezondheid van een ander, gehandicapten worden geaborteerd en embryo’s ondergaan genetische manipulatie om gewenste eigenschappen te verkrijgen. Tegelijkertijd zullen in de samenleving altijd hulpbehoevenden bestaan. Wanneer een ziek of zwak kind niet geboren mag worden, verliezen door dit oordeel ook ouderen, zieken en gehandicapten geleidelijk hun bestaansrecht.

De toenemende beheersing van het nieuwe leven roept bij veel mensen weerstand op. Het overschrijdt grenzen die we niet moeten willen overschrijden. Een pragmatische benadering in de weerbarstige politiek is vaak te begrijpen, maar is niet op elk thema en op elk moment even wenselijk.<sup>27</sup> Daarbij leidt de dominantie van het ethisch individualisme tot een verschraving van het debat en het verleggen van grenzen, en juist het vocabulaire van de christendemocratie kan hier als noodzakelijk antidotum dienen. Het CDA heeft dienaangaande in de verschillende hiervoor genoemde rapporten reeds een weldoordachte en concrete visie ontwikkeld. Verwaarlozing van deze erfenis is problematisch, aangezien de thematiek het hart van de samenleving raakt en het hart van de christendemocratie.<sup>28</sup>

#### Noten

- 1 Voorbeelden zijn *Utopia* van Thomas More (1516), *A modern utopia* van Herbert George Wells (1905), *Brave new world* van Aldous Huxley (1932), *1984* van George Orwell (1949) en *Remaking Eden* van Lee M. Silver (1998).
- 2 R.M. Kamel, ‘Assisted reproductive technology after the birth of Louise Brown’, *Journal of Reproduction and Infertility* 14 (2013), nr. 3, pp. 96-109; N.M. van den Boogaard, ‘Voortplanting anno 2012. In vivo of in vitro?’, *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde* 156 (2012), A4438; F.M. Helmerhorst en M.J.N.C. Keirse, ‘In vitro-fertilisatie in Nederland’, *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde* 134 (1990), nr. 43, pp. 2077-2080; zie ook het voorlichtingsmateriaal van het Centrum voor Voortplantingsgeneeskunde van het Academisch Medisch Centrum in Amsterdam, beschikbaar op <https://www.amc.nl/web/zorg/patient/afpraak-op-de-polikliniek/centrum-voor-voortplantingsgeneeskunde/patienteninformatie.htm>.
- 3 *Non-invasieve prenatale test*, Nederlandse Vereniging voor Obstetrie en Gynaecologie, 2013, bijlage A; *Indicaties voor prenatale diagnostiek*, Nederlandse Vereniging voor Obstetrie en Gynaecologie, 2000.
- 4 J.C. Harper e.a., ‘Current issues in medically assisted reproduction and genetics in Europe. Research, clinical practice, ethics, legal issues and policy’, *European Journal of Human Genetics* 21 (2013), pp. S1-S21; A. de Jong e.a., ‘Advances in prenatal screening. The ethical dimension’, *Nature Reviews Genetics* 12 (2011), pp. 657-663.
- 5 ‘Regeling preïmplantatie genetische diagnostiek’, *Staatscourant* 2009, nr. 42.
- 6 *Kamerstukken II* 2013/14, 29 323, nr. 88 (Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport betreffende standpunt NIPPT van 17 december 2013).
- 7 Francis Fukuyama, *De nieuwe mens. Onze wereld na de biotechnologische revolutie*. Amsterdam: Olympus, 2004;

- zie ook de referenties in noot 4.
- 8 Onder anderen de Amerikaanse rechts-filosoof Ronald Dworkin gebruikt de term 'ethisch individualisme'. In het w1-rapport *Genen en grenzen* (1992) wordt gesproken over de 'ideologie van de zelfmacht', 'cultuur van het narcisme', 'ultieme verheerlijking van het zelf' en 'ideologie van het individualisme' (p. 46).
  - 9 Alasdair MacIntyre, *After virtue. A study in moral theory* (derde druk). Londen: Duckworth, 2007.
  - 10 Michael Sandel, *Pleidooi tegen volmaaktheid. Een ethiek voor gentechnologie*. Utrecht: Ten Have, 2012; Grahame Lock, 'Liberaal mensbeeld kan de menselijke waardigheid onvoldoende funderen', in: Rob van de Beeten, Teun van der Linden en Maarten Neuteboom (red.), *Menselijke waardigheid* (cdv Winter 2011). Amsterdam: Boom, p. 117.
  - 11 Fukuyama 2004, p. 150.
  - 12 Geciteerd in Sandel 2012, p. 68.
  - 13 *Kamerstukken 11 2000/01*, 27 423, nr. 3 (Memorie van toelichting bij de Embryowet).
  - 14 Lock 2011, pp. 118-119.
  - 15 Sandel 2012, p. 16.
  - 16 Tsjalling Swierstra, *Kloneren in de polder. Het maatschappelijk debat over kloneren in Nederland, februari 1997 – oktober 1999*. Den Haag: Rathenau Instituut, 2000.
  - 17 CDA, *Program van Uitgangspunten*. Den Haag: CDA, 1993, pp. 4-9. Vergelijk de beschrijving van de menselijke waardigheid in: Gilbert Meilaender, *Neither beast nor god. The dignity of the human person*. New York: Encounter Books, 2009.
  - 18 CDA 1993, pp. 15-17.
  - 19 E.M.H. Hirsch Ballin en E. Schroten, *Zinvol leven. Een christen-democratische bijdrage aan de discussie over draagmoederschap, kunstmatige inseminatie, GIFT en in vitro fertilisatie*. Deventer/Den Haag: Van Loghum Slaterus/We-tenschappelijk Instituut voor het CDA, 1988; E. Bleumink e.a., *Genen en grenzen. Een christen-democratische bijdrage aan de discussie over de gentechnologie*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 1992; R.H.M.V. Hoedemaekers, *Humane biotechnologie. Een studie naar menswaardige toepassingen van nieuwe biotechnische mogelijkheden*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2003.
  - 20 Hoedemakers 2003, pp. 18-19.
  - 21 Commissie Hertaling Uitgangspunten, *Nieuwe woorden, nieuwe beelden*. Den Haag: CDA, 2011, p. 27. Voor de leesbaarheid is het citaat een weinig aangepast.
  - 22 Strategisch Beraad, *Kiezen en verbinden. Politieke visie vanuit het radicale midden*. Den Haag: CDA, 2011.
  - 23 Toespraak door S. van Haersma Buma op het CDA-congres te Den Bosch, 1 juni 2013.
  - 24 Hannie van Leeuwen sprak in het abortusdebat over twee criteria die de overheid in acht diende te nemen bij fundamentele levensbeschouwelijke vraagstukken, namelijk 'het absolute criterium van de eis van Gods wet en het relatieve criterium van de zedelijke draagkracht van het volk' (*Handelingen 11*, 16 september 1976, p. 5577).
  - 25 Bart-Jan Heine, 'Menselijke waardigheid in de christendemocratische traditie. Een parlementaire terugblik op medisch-ethische debatten', in: Van de Beeten e.a. 2011, pp. 59-66.
  - 26 CDA 1993, pp. 4-9 en 15-17; Commissie Hertaling Uitgangspunten 2011; zie ook de rapporten genoemd in noot 19.
  - 27 Patrick Overeem, 'Macht en moraal van het compromis', in: Pieter Jan Dijkman, Gerrit de Jong en Muel Kaptein (red.), *De macht van de moraal* (cdv Herfst 2013). Amsterdam: Boom, pp. 142-148.
  - 28 Theo Boer, 'Medische ethiek behoort tot het hart van het CDA', in: Van de Beeten e.a. 2011, pp. 68-75.





*Het leven als bouw pakket?  
Naar een ethiek van  
vitaliserende zorg*

## Mensverbetering en ethiek

*In verschillende landen werken wetenschappers met behulp van een samenstel van technieken – genetica, biotechnologie, informatietechnologie, nanotechnologie en synthetische biologie – aan projecten die in de volksmond mensverbetering of human enhancement zijn gaan heten. Maar kan dat wel: mensen die zichzelf verbeteren? En is het wenselijk? Moeten we op onze hoede zijn of juist opgetogen? Wel, misschien geen van beide. In nuchterheid moeten we zoeken naar het goede leven, en waar de technologie ons daarbij kan helpen, is zij van harte welkom.*

---

door *Theo Boer*

---

De auteur is universitair docent ethiek aan de Protestantse Theologische Universiteit in Groningen en voorzitter van de Group on Bioethics and Biotechnology van de Europese Raad van Kerken.<sup>1</sup>

WAARSCHIJNLIJK HEEFT DE MENSHEID niet eerder in de geschiedenis in zo korte tijd zo'n mate van wetenschappelijke en technologische vooruitgang gezien als in de afgelopen eeuw. Bijna alles wat we gebruiken is beter, sneller, veiliger, efficiënter, duurzamer en betaalbaarder geworden, of het nu auto's, computers, communicatie, keukens, vliegtuigen, brillen, medicijnen of diagnostische apparatuur betreft. Enkele producten genieten de status van onveranderbaar: Cubaanse sigaren, Coca-Cola classic, oma's apeltaart en immateriële goederen als literatuur, kunst, antiek en liturgie. Maar wat die uitzonderlijke status ontbeert, zal op enig moment het veld moeten ruimen voor geüpdatete en modernere opvolgers – de laptop waar ik nu op werk niet minder dan het papier dat u nu in handen heeft.

Is dat ook het lot van de homo sapiens? Zullen ook wij straks worden bijgezet in de archieven van de geschiedenis? Volgens sommigen zal dat inderdaad het geval zijn. In 2002 organiseerde de Amerikaanse wetenschapsorganisatie NSF een workshop getiteld 'Converging technologies for

improving human performances'.<sup>2</sup> De organisatoren, Mihail Roco en William Bainbridge, voorspelden dat we al in 2022 een geheel andere manier van werken en produceren zullen hebben. Breedbandverbindingen tussen het menselijk brein en machines zullen de manier waarop we werken, ons verplaatsen en ons ontspannen ingrijpend veranderen. Sensoren en computers zullen ons niveau van bewustzijn verhogen. Robots zullen de positieve kenmerken van menselijk werk overnemen – doelgerichtheid, creativiteit – maar zonder de nadelen en de beperkingen ervan. Voor het eind van de eenentwintigste eeuw zullen we volgens Roco en Bainbridge 'wereldvrede, universeel welzijn en een evolutie naar een hoger niveau van prestatie en compassie' hebben bereikt.

Roco en Bainbridge zijn niet de enigen die verbetering voorspellen. De Oxfordse filosoof Nick Bostrom en de futurist Ray Kurzweil verkondigen een filosofie die transhumanisme genoemd wordt.<sup>3</sup> Volgens hen hebben we met genetische en andere technieken niet alleen de middelen, maar ook de plicht om het menselijk bestaan structureel te verbeteren. Met fris optimisme voorspellen ze dat mensen in de toekomst de huidige biologische beperktheden zullen ontstijgen en op een veel hoger intellectueel, fysiek

en psychologisch niveau zullen kunnen functioneren. De huidige mens is een voorbijganger in de evolutie (vandaar de term transhumanisme).

Anderen zijn minder optimistisch. Zij ontkennen niet dat de techniek tot vernieuwingen kan leiden, maar beoordelen het resultaat daarvan vooral negatief. Volgens Bill Joy

*Met fris optimisme voorspellen de transhumanisten dat in de toekomst mensen de huidige biologische beperktheden zullen ontstijgen*

(medeoprichter van Sun Microsystems) zullen intelligente robots op termijn sterker worden dan de mens, waardoor deze laatste uiteindelijk een bedreigde diersoort zal worden.<sup>4</sup> Volgens Martin Rees, een bekende Britse kosmoloog, sterrenkundige en voormalig president van de Royal Society in Londen, is de kans vijftig procent dat als gevolg van de al dan niet opzettelijke introductie van gevaarlijke technologieën *homo sapiens* de eenentwintigste eeuw niet overleeft.<sup>5</sup> Francis Fukuyama, behorend tot de zogenoemde bioconservatieven, bezigt een vergelijkbare toon. In zijn boek *Our posthuman future* geeft hij een kort overzicht van ons menselijk zelfverstaan in de geschiedenis – van de visie van Plato en Aristoteles dat mensen een natuurlijke bestemming hebben tot de idealen van utopisten en dictators die de mensheid wilden manipuleren voor ideologische doeleinden. Volgens Fukuyama zal het vermogen om het DNA van onze nakomelingen te bepalen verregaande en potentieel vreselijke gevolgen hebben, hoe goed onze bedoelingen ook zijn.<sup>6</sup>

Nu zijn fantaseren en doemdenken de mensheid altijd al goed afgegaan, of het nu om politiek, economie, technologie of klimaat gaat. Niet dat er geen doemscenario's denkbaar zijn of er geen grote vooruitgang mogelijk is, maar omdat ze in hoge mate onbewijsbaar zijn, zullen beide scenario's in dit artikel alleen op de achtergrond meespelen. In deze bijdrage beperk ik me daarom bij het maken van ethische kanttekeningen bij *human enhancement* tot wat we op dit terrein wel min of meer zeker weten. Om te beginnen echter de volgende vraag: waar hebben we het bij mensverbetering precies over?

#### DEFINITIE

Het is bij 'mensverbetering' zoals bij wel meer zaken: er is een term in omloop waar niemand een waterdichte definitie van kan geven. Deels is dat ook de kracht ervan: een combinatie van lonkend (veelbelovend) en mysterieus. Donald Bruce definieert mensverbetering als 'de ambitie om met behulp van technologie functionele veranderingen aan te brengen in menselijke eigenschappen, vermogens en emoties die buiten onze huidige fysieke beperkingen liggen'.<sup>7</sup> Impliciet in deze definitie is dat mensverbetering een verbetering van de mens zelf is: als we ook veranderingen buiten de mens mochten meerekenen, zouden bij wijze van spreken ook vliegtuigen en nachtkijkers onder de mensverbetering vallen. Om aan te geven dat het om veranderingen binnen het lichaam gaat, neemt Douglas daarnaast de beperking op dat het gaat om het gebruik van biomedische technologieën. Die veranderingen kunnen kunstmatig zijn, bijvoorbeeld door het aanbrengen van verbindingen tussen het menselijk brein en computers (*brain-machine interfaces*) maar ook medisch (langs operatieve of medicinale weg) of genetisch (door embryoselectie of genetische modificatie). Ze kunnen tijdelijk zijn (omkeerbaar of beperkt tot één mensenleven) of permanent (genetische veranderingen doorgegeven aan het nageslacht). Er is geen eenstemmigheid over de vraag of mensverbetering beperkt is tot het aanbrengen van eigenschappen die de mens van nature niet (of niet in die mate) heeft, of ook betrekking heeft op het herstel van natuurlijke vermogens (denk aan slimme medicijnen, hightechtherapie en geavanceerde vormen van preventie).

Al die technieken moeten ondertussen wel in 'betere' mensen resulteren. Maar beter dan wat, beter in welk opzicht? Moet het aandeel handicaps en ziekten omlaag, zodat de mensheid gemiddeld gesproken gezonder is? Moet het aandeel hoogbegaafde mensen omhoog? In beide gevallen is er sprake van het optimaliseren van het gebruik van voorhanden natuurlijke eigenschappen en potenties. Maar we kunnen ook proberen om de natuur

achter ons te laten en het plafond van wat wij hoogbegaafd noemen, te doorbreken. Dat zou betekenen dat mensen in staat zullen zijn om prestaties te leveren die voorheen voor onmogelijk werden gehouden: de tien kilometer op de schaats in 7 minuten, een complexe integraalberekening in een nanoseconde, 900 jaar oud worden, als een kat kunnen zien. Verbeterde efficiëntie, intelligentie, prestatie, verlengde levensduur; bij de definitie van mensverbetering mag het allemaal meedoen. Maar waar is het goed voor?

#### ETHISCHE VRAGEN

In de ethiek zijn we op zoek naar waarden, doelen en normen die praktijken motiveren en reguleren. Bij dat alles komen ook normatieve vragen kijken: hoe wenselijk zijn die praktijken? Wat voor effecten en bijeffecten hebben zij? Belichamen zij waarden die we met z'n allen ook wenselijk achten? Uiteraard is er bij mensverbetering nog geen sprake van bestaande praktijken. We moeten het doen met inschattingen van nut en risico's en met aspiraties en idealen die mensen hanteren. Daarbij zullen ook kritische vragen aan bod komen. Het goede nieuws van die reflectie is dat naarmate een techniek meer openstaat voor vragen, zij veiliger en meer verantwoord zal zijn en zichzelf een breder draagvlak verschaft.

Zo geldt ook voor mensverbetering dat, alvorens we aan het stadium van acceptatie toe zijn, allereerst een aantal vragen gesteld moet kunnen worden. Om te beginnen: in hoeverre kloppen de resultaten die ons in het vooruitzicht worden gesteld? Het is *usance* dat onderzoekers bij de presentatie van mogelijke onderzoeksopbrengsten een zo gunstig mogelijk scenario schilderen. Je zult potentiële financiers en andere stakeholders immers van het belang van het onderzoek moeten overtuigen. Journalisten en het publiek zijn bij nieuwe technologieën in vergelijking met wetenschappers echter een straatlengte in het nadeel. Omdat er nog geen onderzoeksresultaten bekend zijn, is het moeilijk om gefundeerd optimisme van wishful thinking te onderscheiden. Eind jaren tachtig van de vorige eeuw liepen er in China en Zweden onderzoeken waarbij cellen van geaborteerde menselijke embryo's werden geïnjecteerd bij patiënten met Alzheimer, diabetes en Parkinson.<sup>8</sup> Terwijl tegenstanders wezen op het gebrek aan respect voor de waarde van het embryo, spraken voorstanders begeistert over de hoop op een succesvolle behandeling van deze ziekten. Ruim twintig jaar later wordt er van het onderzoek weinig meer vernomen. Bij onderzoek met menselijke stamcellen is iets vergelijkbaars te zien. Terwijl rond de eeuwwisseling nog alom werd gesproken over de voordelen van stamceltherapie voor de behandeling van een scala van degeneratieve aandoeningen, zijn



de verwachtingen inmiddels naar beneden bijgesteld. Bovendien geven inmiddels veel onderzoekers aan adulte stamcellen (die bij volgroeide mensen worden aangetroffen) de voorkeur boven embryonale stamcellen. Daarmee heeft een prangend ethisch probleem zich vanzelf opgelost. Overigens moet worden opgemerkt dat tegenstanders van onderzoek soms net zo hard meedoen aan het opkloppen van resultaten als voorstanders. Kennelijk is niet alleen de wens maar ook de vrees soms een vader van de gedachte.

Een tweede ethische vraag is in hoeverre het mensen is toevertrouwd om te bepalen wat menselijk is. De ‘mens’ in ‘mensverbetering’ is behalve subject immers ook voorwerp van verbetering: het is als een schip in volle zee dat zijn eigen constructie gaat herzien. In de loop van het westerse denken is de mens zich toenemend bewust geworden van de mogelijkheden om voor zijn bestaan verantwoordelijkheid te dragen. Dat is aan protestantse zijde door Luther en Kant theologisch en filosofisch uitgewerkt. Maar bij beide heren gaat het om een verantwoordelijkheid *binnen* het geschonken bestaan. Zelfdoding bij Kant is bijvoorbeeld strijdig met de plicht om de eigen autonomie te beschermen. Op een vergelijkbare manier kunnen pogingen om de mensheid te herscheppen worden gezien als een autonomieoorlog, hetzij doordat de ene generatie voor de volgende gaat bepalen hoe die eruit zal zien, hetzij doordat de gemuteerde *homo technicus* als een tovenaarsleerling tegen zijn voorouders in opstand gaat komen.

De vraag is overigens of we ooit tot een dergelijk verregaand ingrijpen in staat zullen zijn. Maar ook als dat niet zou kunnen, blijft de vraag staan wat het betekent dat we het wel *proberen*. Feitelijke, technische resultaten van mensverbetering mogen dan ontbreken, maar wat al wel waarneembaar is, de aspiratie om de mensheid te verbeteren, roept al genoeg vragen op. Het kan immers niet anders of er zijn gevolgen voor het zelfbeeld van mensen. Wie zichzelf beschouwt als de regisseur van zijn toekomst

*Wie de huidige generatie ziet als architecten voor de mensheid van de toekomst, neemt zich nogal wat voor*

en die van anderen, wie de huidige generatie ziet als architecten voor de mensheid van de toekomst, neemt zich nogal wat voor. Het is de vraag of die aspiratie verenigbaar is met waarden die in de christelijke traditie centraal staan: vertrouwen, zelfbeheersing, solidariteit, liefde,

zelfopoffering, nederigheid, zelfkritiek. Het is evenzeer de vraag of zij verenigbaar zijn met humanistische waarden. De mens heeft zichzelf tot dusverre altijd ‘in het bestaan aangetroffen’. In plaats van dat gegeven tandenknarsend te aanvaarden, heeft hij zijn voordeel daarmee gedaan.

Hij heeft zich aan de gegevenheid van het leven kunnen laven zoals een kind zich laaft aan het gezin dat hem liefdevol opvoedt. Aan de condities waaronder en de wijze waarop wij leven, hebben wij al gesleuteld sinds we *sapiens* en *volens* zijn. Daar waren de resultaten echter niet altijd even verheffend van, om het zacht uit te drukken. En om het minder zacht uit te drukken: de mensheid heeft alle redenen om zich te schamen voor wat er in naam van onze autonomie en heerszucht is aangericht. Bij zo'n trackrecord werpt zich de vraag op of de mens wel moet streven naar nog weer meer autonomie. Sommigen zullen daarbij aantekenen dat de mens altijd al een kunstmatig wezen is<sup>9</sup> en dat er in essentie weinig verschil is tussen mensverbetering en oudere vormen van ingrijpen. Bij dat argument wordt echter over het hoofd gezien dat ook als zo'n essentieel verschil niet bestaat, het graduele verschil belangrijk genoeg kan zijn. Wie het transhumanisme omarmt omdat we toch altijd al aan het sleutelen zijn geweest, kan net zo goed de bio-industrie goedpraten omdat we in het verleden ook altijd al dieren hebben gehouden.

Een derde punt. Al eerder kwam de vraag naar voren wat we bij mensverbetering onder 'beter' verstaan: efficiënter, gezonder, slimmer, sneller, hoger presterend, langer levend? Stuk voor stuk gaat het hier om zinvolle zaken; in zichzelf zijn zij evenwel neutraal en ontberen ze intrinsieke waarde. Zij kunnen behalve voor goede ook voor foute doelen worden ingezet. Efficiënter werken – voor nog meer consumptie? Snellere informatieverwerking – om elkaar nog beter te kunnen controleren? Snellere communicatie – om nog fanatieker te kunnen gamen? Langer leven zonder dat ouderdom of ziekte daar nog paal en perk aan stellen – om dan nog wanhopiger naar een geregisseerd levenseinde te streven? Minder handicaps – zodat mensen met een handicap nog meer tot de (meelijwekkende) uitzonderingen zullen behoren? Het utilisme, een van de gangbaarste morele theorieën in moderne samenlevingen, is over al deze vragen klip-en-klaar: streef alleen naar mensverbetering als die een mensheid oplevert die gelukkiger is, meer geniet, of wier wensen nog beter vervuld worden dan zonder die technieken.

Het christendom zal dat vooral beamen: natuurlijk hebben wij de verantwoordelijkheid om te streven naar zo veel mogelijk geluk. Maar het maakt bij dat streven wel twee belangrijke kanttekeningen. Eén: het streven naar een zo gunstig mogelijke geluksbalans mag niet betekenen dat daarmee alle offers gerechtvaardigd zijn. Een plichtethiek, waartoe het kantianisme behoort en tot welke familie ook de christelijke ethiek zich rekent, heeft als één van de stelregels: 'Sommige dingen doe je gewoon niet.' De voornaamste daarvan is het instrumentaliseren van individueel menselijk leven; geen onherstelbare schade aan mensen toebrengen. Bij

mensverbetering gaat het dus niet alleen om de voordelen, maar zal ook goed gekeken moeten worden of er ook verliezers zijn. Zijn er generaties van gemodificeerde (verbeterde) mensen die in feite fungeren als proefpersonen, als levende pilots die voor het risico op ingrijpende bijwerkingen nooit toestemming hebben kunnen geven? Bevordert mensverbetering de nationale en globale solidariteit of leidt zij tot een tweedeling tussen gemeenschappen die zich de verbetering wel kunnen veroorloven en de gemeenschappen die moeten achterblijven? Onttrekken convergerende technologieën – waarvan de ontwikkeling en toepassing vele honderden miljarden euro's kost – niet te veel middelen aan maatschappelijke sectoren die dat geld minstens even hard nodig hebben: sociale zekerheid, gezondheidszorg, onderwijs, defensie en veiligheid, klimaatbeheersing? Mogelijk zal een geslaagde mensverbetering ook op die andere posten een gunstige weerslag hebben, maar zeker is dat niet: we moeten het afwachten.

Nogmaals: maximaliseren van geluk, prima, een belangrijk element van elke moraal die die naam verdient. Maar er hoort nog een tweede kanttekening bij. Als geluk niet meer zou zijn dan het opdoen van positieve ervaringen, zouden we net zo goed direct kunnen streven naar Nozicks *pleasure machine*. Eenmaal daarop aangesloten zou je de hele dag met een glimlach op het gezicht op bed kunnen liggen, genietend van alle geluk dat je per infuus doorstroomt, en je doel is bereikt.<sup>10</sup> Geluk, daar zullen de meeste mensen het ook in een plurale, postmoderne samenleving over eens zijn, is meer dan een verzameling prettige gewaarwordingen. Het impliceert ervaringen van zinvolheid, erkenning, ergens bij horen, geliefd zijn, betekenis hebben voor anderen, overwonnen of doorstaan leed, het overwinnen van angsten, de realisatie van je potenties. Misschien doet de term 'human flourishing' aan die realiteit wel meer recht dan de term 'geluk'. Waaraan vanuit christelijk perspectief kan worden toegevoegd dat *human flourishing* tevens bestaat in dankbaarheid tegenover degene die het allemaal mogelijk heeft gemaakt. Als convergerende technologieën die persoonlijke en morele bloei mogelijk maken zonder daarbij mensen uit te sluiten, zal niemand daar bezwaren tegen hebben.

#### BESLUIT

Bij mensverbetering zijn nogal wat vragen te stellen. Net als bij andere technologieën zal een deel van de vragen met het verstrijken van de tijd vanzelf oplossen. Na Roco en Bainbridge is het betrekkelijk stil geworden. Veel wetenschappers die zich met convergerende technologieën bezighouden, blijken de term mensverbetering te mijden en beperken

zich tot het spreken in termen van tastbare en minder ambitieuze deelresultaten. Degenen die het nog wel over mensverbetering hebben,

.....  
*Misschien moeten we  
hier wel zeggen: eerst de  
rechtvaardigheid, dan de  
mensverbetering*  
.....

rekenen zich inmiddels vrijwel geheel tot het kamp van de transhumanisten. De term die zo geïdeologiseerd is geraakt, heeft ook om andere redenen zijn langste tijd gehad. 'Erst kommt das Fressen, dann kommt die Moral', zei Bertold Brecht. Misschien moeten

we hier wel zeggen: eerst de rechtvaardigheid, dan de mensverbetering. Er is op het terrein van preventie, therapie en palliatie, en op dat van de gelijke toegang tot de gezondheidszorg, nog meer dan genoeg te doen.

*Noten*

- 1 Korte tekstgedeelten uit dit artikel zijn overgenomen en vertaald uit: Theo Boer en Cees Dekker, 'I don't want comfort, I want God, I want poetry, I want real danger'; en Theo Boer, 'Reflections on enhancement and enchantment. A concluding essay', in: Theo Boer en Richard Fischer (red.), *Human enhancement. Scientific, ethical and theological aspects from a European perspective*. Brussel: Conference of European Churches, 2013, pp. 33-55 en 284-292.
- 2 De term 'convergerende technologieën' is de technische term voor een integratie van technologieën gericht op het verbeteren van menselijk leven: nanotechnologie, synthetische biologie, genetische modificatie, computertechnologie, enzovoort. – Mihail C. Roco en William S. Bainbridge (red.), *Converging technologies for improving human performance. Nanotechnology, biotechnology, information science and cognitive science*. Arlington: NSF/DOC, 2002.
- 3 Cf. Nick Bostrom, 'A history of transhumanist thought', *Journal of Evolution and Technology* 14 (2005), nr. 1; Ray Kurzweil, *The age of intelligent machines*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1990; Ray Kurzweil, *The singularity is near. When humans transcend biology*. New York: Viking, 2005.
- 4 Bill Joy, 'Why the future does not need us', *Wired* 8.04 (2000). Zie <http://www.wired.com/wired/archive/8.04/joy.html>.
- 5 Martin Rees, *Our final century. Will the human race survive the twenty-first century?* Londen: William Heinemann, 2003.
- 6 Francis Fukuyama, *Our posthuman future. Consequences of the biotechnology revolution*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2002.
- 7 Conference of European Churches, *Human enhancement. A discussion document*. Straatsburg: CEC, 2010, p. 5.
- 8 Erwin Bischofberger, 'Transplantation av fostervävnad', *Signum* (1988), nr. 1. Zie [www.signum.se/archive/read.php?id=3569](http://www.signum.se/archive/read.php?id=3569); Patrik Brundin, 'Prionliknande spridning vid Parkinson', *Neurologi i Sverige* (2011), nr. 2, pp. 46-51.
- 9 Naar de titel van het essay van J. de Mul: J. de Mul, *Kunstmatig van nature*. Rotterdam: Lemniscaat, 2014.
- 10 Robert Nozick, *Anarchy, state, and utopia*. New York: Basic Books, 1974, pp. 42-45.

## Eindeloze zorg en de dood als natuurlijke grens

*We leven in een tijd waarin de beheersing en de maakbaarheid van het leven centraal staan. Deze illusie kan artsen en patiënten gemakkelijk ‘verleiden’ om de weg van de eindeloze zorg in te slaan. Drie uitgangspunten voor de christelijke politiek: ‘Je bent een waardevol mens’, ‘Je kunt je leven niet beheersen’ en ‘Je leven is niet perfect’, en vier algemene ethische principes: ‘respect voor de autonomie’, ‘niet schaden’, ‘weldoen’ en ‘rechtvaardigheid’, kunnen helpen om overbehandelingen tegen te gaan.*

---

door Maarten Verkerk

---

De auteur is bijzonder hoogleraar christelijke wijsbegeerte aan de Technische Universiteit Eindhoven en de Universiteit Maastricht. Hij is tevens lid van de Raad van Bestuur van VitaValley, een innovatienetwerk in de zorg.

ER WERD AL LANGERE TIJD OVER GESPROKEN en geschreven: ‘Ouderen worden in de laatste levensfase te lang doorbehandeld.’ Verschillende klinisch geriaters en hoogleraren ouderengeneeskunde hadden de noodklok al eerder geluid, maar weinigen hadden op hun signaal gereageerd. Totdat *Medisch Contact* verslag deed van een enquête onder de artsen-leden van de KNMG waaruit bleek dat maar liefst 62 procent van de respondenten de stelling onderschrijft dat artsen patiënten in de laatste levensfase langer doorbehandelen dan nodig en wenselijk is. Tevens bleek dat 67 procent van de respondenten instemt met de stelling dat artsen te lang wachten om met hun patiënten over het naderende einde te spreken.<sup>1</sup>

In het boek *Over(-)behandelen. Ethiek van de zorg voor kwetsbare ouderen* hebben Theo Boer, Maarten Verkerk en Dirk-Jan Bakker het fenomeen van de ‘eindeloze zorg’ in relatie tot de ‘dood als natuurlijke grens’ op basis van een groot aantal casussen onderzocht. Daarnaast hebben zij een ethisch

kader ontwikkeld om het gesprek over ‘eindeloze zorg’ te ondersteunen en overbehandelen terug te dringen. In dit artikel wil ik enkele elementen uit deze studie naar voren halen en de betekenis daarvan voor de christelijke politiek verkennen.

#### EINDELOZE ZORG?

Wat is eindeloze zorg? Wanneer spreken we over overbehandelen? Ik begin met twee casussen om de problematiek van eindeloze zorg of overbehandeling handen en voeten te geven.<sup>2</sup>

#### *Casus ‘Ik heb weer hoop gekregen’*

Peter Bongers was 82 jaar toen hij de diagnose dikkedarmkanker (coloncarcinoom) kreeg. De oncoloog vertelde hem dat een operatie tot de mogelijkheden behoorde. Het zou een zware en risicovolle operatie worden waarbij de galblaas, een stuk van de dikke darm, een deel van de alveesklier en mogelijk een stukje van de lever verwijderd zouden moeten worden. Zonder operatie zou hij naar verwachting nog twee tot drie maanden te leven hebben, maar met een operatie misschien nog wel een halfjaar. Door dit gesprek kreeg Peter Bongers weer hoop.

De oncoloog ging ook in gesprek met de dochters van meneer Bongers, en vertelde hun dat hun vader weinig kans had om te overleven. Bij een geslaagde operatie zou hij alleen met veel hulpmiddelen en medicatie enkele maanden langer kunnen leven. De internist uit hetzelfde ziekenhuis wees de dochters ook op het beperkte effect van de operatie en adviseerde palliatieve behandeling. Uit een tweede gesprek met de oncoloog bleek dat deze de mogelijkheid van palliatieve behandeling niet met de patiënt had besproken. De dochters gingen alsnog met hun vader in gesprek over palliatieve zorg. Maar die wilde van geen wijken weten: hij moest en zou die operatie ondergaan, want hij had ‘weer hoop gekregen’. De operatie werd als geslaagd gezien. Na acht weken verliet hij het ziekenhuis en enkele maanden later stierf hij in het verpleeghuis.

Deze casus is een duidelijk voorbeeld van eindeloze zorg. De oncoloog adviseerde de patiënt een zware behandeling die het leven hoogstens met enkele maanden zou rekken. De mogelijkheid van palliatieve zorg kwam pas later aan de orde. Toen wilde de patiënt daar echter niets meer van weten: hij had immers ‘weer hoop gekregen’. De patiënt leefde inderdaad langer, maar het waren slechte maanden. De oncoloog had deze behandeling nooit mogen aanbieden.

De voorgaande casus is een voorbeeld van eindeloze medische zorg die

geïnitieerd is door de arts. De volgende casus laat zien dat er ook eindeloze medische zorg plaatsvindt op wens van de familie.

#### *Casus 'Toch nog sondevoeding'*

Berend in 't Veld, 84 jaar, leed aan dementie en de ziekte van Parkinson. Op een dag werd hij opgenomen in het verpleeghuis. Zijn algemene toestand verslechterde en hij leek niet lang meer te leven te hebben. Hij werd via een neussonde gevoed, maar hij trok de sonde er steeds weer uit en het opnieuw inbrengen was lastig. Ook had hij door de sondevoeding al een paar keer een verslikpneumonie gehad.

De familie wilde per se dat het verpleeghuis met de sondevoeding door zou gaan. Ze eiste dat er een sonde ingebracht zou worden via de buikwand, waardoor het voedsel direct in de dunne darm zou komen (PEG-sonde). De specialist ouderengeneeskunde had hier grote problemen mee. Het inbrengen van zo'n sonde is immers een medische ingreep en de slechte conditie en beperkte overlevingskansen van de patiënt waren redenen om deze operatie niet uit te voeren. Toch volgde hij de wens van de familie. Onder een 'lichte' anesthesie werd in het ziekenhuis een sonde geplaatst waarna de patiënt terugging naar het verpleeghuis. Enkele weken later overleed meneer In 't Veld.

Deze casus is ook een voorbeeld van overbehandeling. Meneer In 't Veld was in de stervensfase en gaf duidelijk aan dat hij de sonde niet meer wilde, maar toch werd er op wens van de familie nog een ingreep uitgevoerd.

Wat is eindeloze zorg? Wat is overbehandeling? De voorgaande casussen laten zien dat eindeloze medische zorg, ofwel overbehandeling, schade toebrengt aan de patiënt en zijn of haar lijden vergroot. Er is gewoon sprake van slechte zorg.<sup>3</sup>

#### CULTURELE ACHTERGROND

Hoe komt het dat we mensen graag hoop geven? Waarom willen we een stervensfase nog verlengen? En waarom hebben we als maatschappij de dood weggedrukt achter de deuren van het ziekenhuis en de muren van een verpleeginstelling?

Norbert Elias laat in zijn essay *De eenzaamheid van stervenden in onze tijd* (1984) op indrukwekkende wijze zien dat onze cultuur rond de dood een geweldig probleem heeft. Door de individualisering zijn mensen steeds meer geneigd om zichzelf primair, en vaak zelfs uitsluitend, als individu te zien, en om de zin van hun leven vooral in zichzelf te zoeken. Maar als je zwak, ziek en kwetsbaar bent, wordt dat lastig. Elias stelt echter

dat ‘zin’ een sociale categorie is, dus altijd mede vorm krijgt in sociale netwerken. Volgens hem loopt elke poging om zin te vinden in een individueel menselijk bestaan onafhankelijk van anderen op niets uit.<sup>4</sup> In de visie van

*Volgens Elias loopt elke poging om zin te vinden in een individueel menselijk bestaan onafhankelijk van anderen op niets uit*

Elias hebben zin en zingeving dus te maken met wederkerige afhankelijkheid tussen mensen.

De analyse van Elias is van groot belang voor de problematiek van de eindeloze zorg. In de zorg voor kwetsbare ouderen gaat het niet om de vraag om het biologische leven zo lang

mogelijk te rekken, maar om de vraag op welke manier stervenden en hun kring van geliefden voor elkaar van betekenis kunnen zijn. Het gaat ook niet om de vraag hoe we de dood zo goed mogelijk achter deuren en muren kunnen wegstoppen, maar om de vraag naar een zinvol sterven.

Eindeloze zorg en te lang doorbehandelen kunnen gemakkelijk leiden tot een situatie waarin de behandeling zo veel energie vraagt en de neven-effecten zo groot zijn dat een ‘zinvol sterven’ in de knel kan komen. Het zou wel eens zo kunnen zijn dat kwetsbare ouderen in de laatste levensfase meer hebben aan een gesprek met geliefden of geestelijke verzorgers dan aan medisch handelen. Elias concludeert dat er over deze problematiek te weinig wordt nagedacht: ‘De zinvolle dood – het zinloze doodgaan – ook dat zijn termen die een probleemgebied ontsluiten waarover volgens ons te weinig openlijk wordt nagedacht.’<sup>5</sup> We kunnen daaraan toevoegen dat ook te weinig aan ouderen in de laatste levensfase zelf wordt gevraagd hoe zij willen sterven.

Menselijke relaties zijn kwetsbaar. Er kan veel misgaan in een mensenleven op het gebied van relaties. De bitterste keerzijde van de individualisering zou wel eens kunnen zijn dat mensen die ‘alleen leven’ ook ‘alleen sterven’, een thematiek die in de film *Amour* (2012) van de regisseur Michael Haneke op indrukwekkende wijze aan de orde wordt gesteld.

#### DRIE UITGANGSPUNTEN

De voorgaande problematiek is een geweldige uitdaging voor de christelijke politiek. Allereerst omdat er christelijke waarden in het geding zijn, maar vooral omdat de christelijke politiek een antwoord zou moeten geven dat ‘ertoe doet’. In dit verband zou ik drie uitgangspunten willen voorstellen:

1. *Je bent een waardevol mens.* Een centrale notie in het christelijke denken



is de schepping van de mens naar het beeld van God. Deze notie laat zien dat de autonomie van de mens voorafgegaan wordt door en ingebed is in het spreken van God. Tegelijkertijd zegt deze notie iets over de waardigheid van de mens: ‘bijna een god’ (Psalm 8). Deze notie van de ‘waardvolle mens’ draagt het menselijk bestaan in heel zijn ontwikkeling: van geboorte tot sterven.

2. *Je kunt je leven niet beheersen.* We zijn als cultuur door de moderniteit heen gegaan en gevoed met de gedachte dat het leven beheersbaar is. Maar juist als het gaat om vragen rond leven en dood, blijkt de idee van de beheersing een idee-fixe. Ik denk hierbij aan de ‘mantra’ van de Prediker: ‘Er is een tijd ...’ (Pred. 3). Het is deze mantra die ons erbij bepaalt dat sommige situaties of gebeurtenissen je gewoon overkomen. In de visie van de Prediker bestaat levenskunst niet uit het beheersen van je leven, maar in het omgaan met het onverwachte, ongewenste en onvoorspelbare.<sup>6</sup>
3. *Je leven is niet perfect.* Een van de belangrijke drijfveren van onze huidige cultuur is het verlangen naar perfectie: lichamelijk, psychisch, sociaal en spiritueel. Om die perfectie te bereiken hebben we allerlei specialisten nodig: een (kosmetisch) arts, een psychiater, een maatschappelijk werker en een levenscoach. Elke stap op weg naar perfectie confronteert ons echter met het niet-perfecte. En elke dag die we ouder worden komen we een stap dichterbij de dood. We worden – om het maar even in de tale Kanaäns uit te drukken – geconfronteerd met het ‘zuchten van de schepping’.

Het eerste uitgangspunt markeert de waardigheid van de mens in leven en in sterven, en de tweede en derde getuigen van christelijke nuchterheid.

#### CHRISTELIJKE POLITIEK IN EEN PLURIFORME SAMENLEVING

Hoe bedrijf je christelijke politiek in een pluriforme samenleving? Hoe ga je om met zo’n levensbeschouwelijke problematiek als de dood? In het boek *Over(-)behandelen* hebben we als auteurs laten zien dat in onze samenleving drie belangrijke levensbeschouwingen en denktradities een rol spelen: christelijke, moderne en postmoderne. Ook hebben we laten zien dat begrippen als ‘autonomie’, ‘kwaliteit van leven’ en ‘kunst van het sterven’ in deze beschouwingen en tradities een verschillende betekenis dragen. En met die verschillende betekenissen moet de christelijke politiek rekening houden.

Hoe kunnen we de christelijke uitgangspunten ‘Je mag er zijn’, ‘Je kunt je leven niet beheersen’ en ‘Je leven is niet perfect’ vertalen naar een christelijke politiek? In onze publicatie *Over(-)behandelen* hebben we ons

ingespannen om een ethiek ‘voor heel Nederland’ te presenteren. We laten zien dat de vier principes (waarden) van de in medisch-ethische kringen bekende ethici Beauchamp en Childress een goed handvat geven om eindeloze zorg en te lang doorbehandelen tegen te gaan:

1. respect voor autonomie: de wens van een patiënt zo veel mogelijk respecteren;
2. niet schaden: mensen geen schade toebrengen;
3. weldoen: zo veel mogelijk het welzijn van mensen bevorderen, inclusief hun leven beschermen;
4. rechtvaardigheid: de ene persoon niet anders (minder of beter) behandelen dan de andere persoon met dezelfde behoefte.<sup>7</sup>

Het eerste principe doet recht aan de wensen en de levensvisie van het individu (en zijn of haar geliefden), het tweede en het derde principe stellen de vraag naar goede zorg, en het vierde naar de betaalbaarheid van de zorg voor iedereen. Deze principes zijn van groot belang voor de zorg: ze maken een gesprek in de spreekkamer over goede zorg mogelijk. Zo laten de casussen ‘Ik heb weer hoop gekregen’ en ‘Toch nog sondevoeding’ zien dat zorg werd gegeven waarvan de schadelijke neveneffecten groter waren dan de bijdrage aan het welzijn.

Niet alleen voor de zorg, maar ook voor de politiek zijn deze principes van belang, namelijk in het gesprek over passende zorg en in de afweging tussen het geven van zorg aan de ene kant en de betaalbaarheid van de zorg aan de andere kant. Daarbij denk ik aan drie (lastige) politieke kwesties.

1. De voorgaande casussen laten zien dat de politiek heldere keuzes moet maken: het tegengaan van eindeloze zorg is ook nodig om de zorg betaalbaar te houden. We zullen de politieke moed moeten hebben – en die is in een tijd van populisme en de jacht op de gunst van de kiezer niet vanzelfsprekend – om een grens te stellen aan de kosten van curatieve behandelingen. De Raad voor de Volksgezondheid heeft in zijn rapport *Zicht op zinnige en duurzame zorg* (2006) gepleit voor een grens van € 80.000 per gewonnen jaar – met een correctie voor de kwaliteit van dat jaar. Men spreekt in dit kader van QALY’s: *quality-adjusted life years*. Ik ondersteun dit pleidooi. Allereerst omdat bij deze dure ingrepen de te behalen gezondheidswinst (weldoen aan de patiënt) meestal niet opweegt tegen ongewenste neveneffecten (schaden van de patiënt), maar ook omdat geld een schaars goed is en de verdeling van dat schaarse goed daarmee een ethische vraag is. Ik vind het alleszins redelijk om vanuit de vraag naar de sociale rechtvaardigheid een maximum te stellen aan de kosten van curatieve ingrepen. Met nadruk wil ik stellen dat dit pleidooi betrekking heeft op de kosten van complexe medische handelingen (cure) en niet op de

- kosten van zorg (care), zoals thuiszorg, verpleeghuiszorg en bestrijding van bijvoorbeeld pijn, benauwdheid en angst.
2. Onze studie *Over(-)behandelen* laat duidelijk zien dat eindeloos doorbehandelen leidt tot het vergroten en/of verlengen van het lijden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat tijdens het schrijven van deze studie meerdere deskundigen ons erop hebben gewezen dat te lang doorbehandelen de vraag naar euthanasie doet toenemen. Schrijnender kan het haast niet. Ook dit pleit voor het tegengaan van eindeloos doorbehandelen en het ruimte bieden voor het mogen sterven. In dit verband wil ik wijzen op een oud gezegde waarin een longontsteking een ‘old man’s friend’ werd genoemd. Die oudemannenvriend (en vergelijkbare aandoeningen) hebben we weggenomen. In plaats daarvan is sterven steeds meer een onnatuurlijk proces geworden.
  3. De hele discussie over passende en eindeloze zorg vanuit het perspectief van de drie christelijke waarden en de vier principes van Beauchamp en Childress dwingt ons om de vraag naar euthanasie en het vrijwillig levenseinde (opnieuw) te stellen. Juist in de laatste levensfase gaat het om het niet-beheersbare en het niet-perfecte. En in zo’n situatie wordt van de arts gevraagd om de patiënt wel te doen en deze niet te schaden. Ik zou willen dat we veel meer nadruk gaan leggen op dat ‘weldoen’, zoals dat naar voren kan komen in het nalaten van eindeloze zorg en het geven van palliatieve zorg. Eindeloos doorbehandelen en actieve levensbeëindiging zouden wel eens twee verschijningsvormen van hetzelfde probleem kunnen zijn.

Er valt nog veel meer te zeggen over de zorg in de stervensfase. Het gaat niet alleen om principes maar ook om wijze artsen en verpleegkundigen die liefdevol zorgen. Ook gaat het om methoden als *shared decision making* en *advance care planning*, die de gezamenlijke besluitvorming van behandelaar, patiënt en familie ondersteunen en waarin de vraag welke behandelingen wel en niet gegeven worden veel explicieter op tafel komt.

#### BESLUIT

We leven in een tijd waarin de beheersing en de maakbaarheid van het leven centraal staan. Deze illusie kan artsen en patiënten gemakkelijk ‘verleiden’ om de weg van de eindeloze zorg in te slaan. Maar deze weg blijkt ons keihard te confronteren met de keerzijde van deze illusie: eindeloze medische handelingen leiden tot het vergroten en/of verlengen van het lijden. Het geheel van de problematiek wordt versterkt door de crisis van de zingeving: kwetsbare of stervende ouderen hebben grote moeite hun

leven zin te geven. Dit kan aan de ene kant leiden tot eindeloze zorg en aan de andere kant tot de (onnatuurlijke) wens tot euthanasie en zelfdoding.

Ik heb drie uitgangspunten voorgesteld die in dit kader van belang zijn

*Eindeloze medische handelingen leiden tot het vergroten en/of verlengen van het lijden*

voor de christelijke politiek: 'Je bent een waardevol mens', 'Je kunt je leven niet beheersen' en 'Je leven is niet perfect'. Deze uitgangspunten leiden samen met de vier principes van Beauchamp en Childress tot concrete politieke stellingnames

met betrekking tot het beperken van de kosten van medische handelingen, het terugdringen van eindeloos medisch handelen, het maken van ruimte voor het sterven, het verbeteren van palliatieve zorg, en het blijven zien van euthanasie als een noodkeuze en als een uitzonderingssituatie.

*Noten*

- 1 Joost Visser, 'De arts staat in de behandelmodus', *Medisch Contact* 67 (2012), nr. 22, pp. 1326-1329.
- 2 De casussen in dit artikel zijn geanonimiseerd en sterk ingekort. Voor een meer gedetailleerde beschrijving zie Theo Boer, Maarten Verkerk en Dirk-Jan Bakker, *Over(-)behandelen. Ethiek van de zorg voor kwetsbare ouderen*. Amsterdam: Reed Business, 2013, pp. 54-56.
- 3 Voor een nadere onderbouwing van

deze stelling zie Boer e.a. 2013.

- 4 Norbert Elias, *De eenzaamheid van stervenden in onze tijd*. Amsterdam: Meulenhoff, 1984, p. 65.
- 5 Elias 1984, p. 73.
- 6 Jan Hoogland en Maarten Verkerk, *Prediker voor managers. levenswijsheid voor bestuurders en professionals*. Kampen: Ten Have, 2010.
- 7 Tom L. Beauchamp en James F. Childress, *Principles of biomedical ethics* (vierde druk). New York/Oxford: Oxford University Press, 1994.

## Autonomie, keuzestress en zelfoverschatting

*Het fenomeen keuzestress pijnigt ons gangbare idee van autonomie, de vanzelfsprekende individuele vrijheid om zelf te kiezen, om ‘eigen keuzes’ te maken. Die pijnpunten zijn allereerst dat onze keuzes in beginsel helemaal geen eigen keuzes zijn – we zijn niet zo authentiek als we menen te zijn en zijn eerder ‘mimetisch’ ingesteld; we zijn nabootsers van anderen – en vervolgens dat juist het idee van autonomie als keuzevrijheid ons kan verblinden in tragische zin. In de tragedie van Euripides over Alcestis wordt via de liefde van Alcestis de begeerte om voor zichzelf onsterfelijkheid te verwerven, net zoals de goden die hebben, ontmaskerd en weerlegd.*

---

door *Joachim Duyndam*

---

De auteur is Socrates-hoogleraar wijsbegeerte, in het bijzonder met betrekking tot humanisme, mensbeeld en geestelijke weerbaarheid, aan de Universiteit voor Humanistiek in Utrecht.

MIJN MOEDER VERTELDE ONS WELEENS OVER EEN TANTE VAN HAAR: EEN Knappe, intelligente, welgestelde oudere dame, die eigenlijk alles had. Behalve een man. ‘Tante, waarom bent u eigenlijk nooit getrouwd?’, had mijn moeder als kind eens aan haar gevraagd. ‘Kijk’, had haar tante geantwoord, ‘het leven is een laan waarlangs heel veel prachtige bomen staan. De mooiste is voor jou. Die mag jij uitzoeken, en houden. Maar je mag maar één keer door het laantje lopen, en je kunt niet terug.’

Dit verhaal illustreert op bijzondere wijze een hedendaags probleem: hoe moet je kiezen? Of meer fundamenteel: hoe kún je überhaupt kiezen? Vandaag worstelen velen met dit probleem. In onze tijd zijn de keuzemo-

gelijkheden enorm toegenomen, hoor je vaak zeggen. Het leven lijkt niet meer een laan met bomen, maar een bouwpakket. Je bent vrij om er met zelf uitgezochte materialen een mooi bouwwerk van te knutselen. Maar als je inderdaad zelf mag kiezen, waarom is kiezen dan zo moeilijk? En waarom lijden zoveel mensen vandaag aan keuzestress?<sup>1</sup>

Er zijn ten minste twee soorten keuzestress. Er is in de eerste plaats het onbehagen dat samenhangt met een teveel aan keuzemogelijkheden. De stress die ontstaat bij een overaanbod. Uit divers onderzoek blijkt dat we prima kunnen kiezen uit drie of vier mogelijkheden (reizen, uitgaan, producten in de supermarkt, studierichtingen, enzovoort); maar bij meer dan tien raken we verlamd, en weten we niet meer wat te kiezen. Een tweede, en eigenlijk ergere, vorm van keuzestress is de twijfel die kan toeslaan wanneer we eenmaal hebben gekozen. Ik ben nu wel in Portugal op vakantie, maar had ik niet beter naar Italië kunnen gaan? O jee, zit ik toch in de verkeerde film. Ik heb voor deze partner gekozen, maar zie ik daar niet een veel leuker iemand lopen?

Deze laatste vorm van keuzestress is niet alleen maar ongemakkelijk, maar tast op een wezenlijk niveau ons idee van autonomie aan. Je wordt geconfronteerd met het ondermijnende besef dat je eigenlijk helemaal niet weet wat je wilt, ook niet als er maar weinig keuzemogelijkheden zijn. Het fenomeen keuzestress pijnigt op ten minste twee punten ons gangbare idee van autonomie, zijnde de vanzelfsprekende individuele vrijheid om zelf te kiezen, om 'eigen keuzes' te maken. Die pijnpunten zijn allereerst dat onze keuzes in beginsel helemaal geen eigen keuzes zijn – we zijn niet zo authentiek als we menen te zijn – en vervolgens dat juist het idee van autonomie als keuzevrijheid ons kan verblinden in tragische zin. Deze beide pijnpunten maken duidelijk dat autonomie geenszins vanzelfsprekend is. Zo wordt het actuele fenomeen van de keuzestress een trigger om het gangbare idee van autonomie kritisch te onderzoeken.

#### MIMETISCHE THEORIE

Een krachtige kritiek op authenticiteit – prominent onderdeel van ons hedendaags zelfbeeld – wordt gegeven vanuit de zogenoemde 'mimetische theorie', waarvan de Frans-Amerikaanse denker René Girard de grondlegger is. Verwijzend naar het Griekse woord *mimesis*, dat onder andere 'nabootsing' of 'imitatie' betekent, begrijpt de mimetische theorie het menselijk doen en laten, inclusief denken, handelen en zin geven, als gemotiveerd door nabootsing. De theorie gaat niet over na-apen of kopieergedrag zonder meer, zij gaat over wat Girard de mimetische begeerte noemt. Onze verlangens, wensen, strevingen komen niet uit ons individuele zelf

voort, maar ontstaan en worden bevorderd en onderhouden doordat anderen hetzelfde verlangen, wensen of nastreven. De ander fungeert in de begeerte als model, aldus Girard. Ik begeer iets omdat een ander hetzelfde begeert, bijvoorbeeld door zich er de trotse eigenaar van te tonen. Dat kan in principe van alles zijn: de iets grotere auto van mijn buurman, de facelift van een collega, een nieuw elektronisch speeltje, een vakantiebestemming die in de mode is, een medische kwaal (ja, ook die!), een politieke opinie, een verfijnde smaak, zelfs een vrouw wordt voor mij als man aantrekkelijk doordat een ander haar begeert.

Deze mimesis gaat niet alleen over begeerte in strikte zin – het willen verkrijgen van iets – maar over interesse in het algemeen. Ook denken en ergens iets van vinden zijn mimetisch. Sommige visies en meningen zijn gewenst, en je hoort er helemaal bij als je er ook zo over denkt. Of neem het betekenissen geven aan situaties en gebeurtenissen: wat heerlijk dat er deskundigen en *media celebrities* zijn om voor ons het nieuws te duiden, zodat we hun meningen kunnen overnemen. En wat te denken van emoties: anders dan in ons romantische zelfbeeld representeren onze gevoelens niet ons diepste en authentieke zelf, maar zijn we juist nergens zo vatbaar voor mimetische besmetting als in wat we voelen. Zo zijn vandaag onbehagen (bij intellectuelen) en verontwaardigde boosheid (in brede lagen van de bevolking) in de mode, en durf je nauwelijks optimistisch te zijn. Zelfs simpelweg naar iets kijken is al mimetisch. Ga maar eens op een toeristische ‘trekpleister’ (het woord zegt het al) heel geïnteresseerd naar een willekeurig punt kijken, zoals ik eens in een mooi palazzo in Florence heb gedaan. Onmiddellijk komen er dan mensen om je heen staan om naar hetzelfde punt te gapen. Elke interesse in denken, begeren, handelen, zin geven, voelen, waarnemen is mimetisch bemiddeld door modellen, aldus de mimetische theorie.

In mijn interpretatie gaat de mimetische theorie over de wil.<sup>2</sup> We willen iets omdat anderen (als model) hetzelfde willen. Maar in hoeverre is

*Terwijl in ons zelfbeeld de ‘eigen keuze’, autonomie en authenticiteit hoog in het vaandel staan, wordt onze wil ‘van binnenuit besmet’*

onze wil dan vrij? Als we kijken naar de verschillende markten waarop ons moderne leven zich voor een groot deel afspeelt – niet alleen de goederenmarkten, maar ook de banenmarkt, de vrijetijdsmarkt, de relatiemarkt, de medische-voorzieningenmarkt – dan beschouwen we onszelf graag als keuzevrije

consumenten, maar worden onze keuzes in feite bepaald door anderen. Of minstens heel sterk beïnvloed door anderen, en meestal zonder dat we dat beseffen. Terwijl in ons zelfbeeld de ‘eigen keuze’, autonomie en authen-

ticiteit hoog in het vaandel staan, wordt onze wil ‘van binnenuit besmet’, zoals de filosoof Levinas het zegt.

#### AUTONOMIE

Ook zonder bekend te zijn met de mimetische theorie wijzen veel denkers en commentatoren vandaag op de grote invloed van de media en de markten op onze keuzes. De media tonen ons de modellen van succes, geluk, waarheid, roem, prestige, schoonheid – en zeggen ons welke keuzes we moeten maken op de verschillende markten om al dit moois te verkrijgen. Opmerkelijk genoeg wordt het antwoord op – en het verzet tegen – deze grote invloed van de media en de markten vaak gezocht in het zelf. Je moet ‘zelf denken’ en je ‘eigen keuzes’ maken, luidt het devies. Ook rond dit ‘zelf’ is trouwens een hele media-industrie gebouwd, met personalityprogramma’s en lifestylebladen, en voor ‘aandacht voor jezelf’ kun je tegenwoordig op vele markten terecht.

Het is niet moeilijk om met deze modegevoelige zogenoemde authenticiteit de spot te drijven. De achterliggende vragen zijn echter wel belangrijk: hoe kun je zelf denken, en eigen keuzes maken? Hoe kun je autonoom zijn? Laten we eerst eens kijken wat het maken van een keuze eigenlijk inhoudt – van de kleine keuze voor een of ander consumptieartikel tot de grote keuze van een boom langs de laan des levens. Wat beide hiervoor genoemde vormen van keuzestress ‘stressend’ maakt, is dat elke keuze verlies impliceert – ‘kiezen is verliezen’. Zowel bij een overaanbod als bij een achteraf betwijfelde keuze wordt het verlies van de niet-gekozen mogelijkheden betreurd. Dit verlies wordt echter verzacht als je je realiseert dat een keuze ook weer nieuwe mogelijkheden opent.

Vergelijk het hiermee. Stel, je staat op het perron van Amsterdam Centraal met de vraag: welke trein zal ik nemen? Het maakt nogal wat uit of je naar Parijs gaat of naar Berlijn. Als je voor Berlijn kiest, verlies je Parijs. Maar eenmaal in Berlijn, zul je merken dat zich daar weer nieuwe mogelijkheden voordoen, in de stad zelf, maar ook naar verdere bestemmingen. Elke keuze is een keuze voor een wereld – dat wil zeggen: voor een geheel van mogelijkheden, betekenissen en bestemmingen die je op het moment dat je de keuze moet maken, op het perron in Amsterdam, nog niet kent, en dus ook niet allemaal kunt voorzien. Al was het maar omdat die mogelijkheden daar niet al kant-en-klaar voorhanden zijn, en omdat je die mogelijkheden ook zelf opent, zelf mede mogelijk maakt door jouw komst en verblijf daar. Door een keuze kom je in een wereld van mogelijkheden die je voor een deel zelf mogelijk maakt, en eenmaal daar maak je verdere keuzes voor weer verdere mogelijkheden, enzovoort. Zo is ook de keuze voor



een van de bomen langs de laan des levens een keuze voor een wereld die verder gaat en weer nieuwe werelden opent. Elke boom daar is een boom des levens, en misschien wel een boom van waardevolle kennis.

Ik denk dat dit wereld-openend karakter van de keuze zowel onze keuzestress kan verklaren als ook het risico van zelfoverschatting in de autonomie blootlegt. Als keuze verlies impliceert, gaat het om verlies van werelden. Dat is nogal wat, zeker als het om grote en verstrekkende keuzes gaat, zoals de keuze voor een boom des levens, die bepalend is voor je verdere levensloop. Daarvoor heb je eigenlijk die andere boom nodig, de boom van beslissende kennis, terwijl je ook weet dat die boom omgeven is met verleiding – want hij wordt ook omringd door slangen van mimetische begeerte. Ik zou dit de *paradise lost*-stress willen noemen.

#### ZELFOVERSCHATTING

Elke beslissende keuze opent een wereld van mogelijkheden, betekenissen en bestemmingen – maar doet onvermijdelijk andere werelden verliezen. Wanneer je dit verlies niet kunt accepteren, bijvoorbeeld doordat je mimetisch besmet bent door de begeerte van anderen naar die werelden, kun je niet zelf kiezen, en blijf je verlamd door keuzestress. Maar als je, omgekeerd, dit verlies negeert, kan dit gemakkelijk tot zelfoverschatting leiden. Je zou dan kunnen menen dat jij, door je keuze, de schepper van die wereld bent, als een god. Beide – het verlies niet kunnen accepteren en het verlies negeren – zijn tragisch. Over het laatste – de zelfoverschatting, *hybris* – gaat de klassieke Griekse tragedie. Daarin spelen behalve mensen ook vaak goden een rol. Goden die, behalve dat zij onsterfelijk zijn, precies als mensen zijn. Hun oorlogszucht, rivaliteit, machtswellust en jaloezie hebben misschien wat grotere proporties dan hun menselijke evenbeelden, maar naar hun aard zijn ze door en door menselijk. Zelfs Apollo, toch het toonbeeld van zelfbeheersing en de juiste maat, ging weleens in de fout. Hierover gaat het verhaal van Alcestis, naar de gelijknamige tragedie van Euripides (480-406 v.Chr.).<sup>3</sup>

In een conflict met oppergod Zeus had Apollo zich op diens helpers de Cyclopen gewroken, waarvoor hij moest boeten door een jaar lang, incognito, als slaaf te dienen onder de stervelingen. Normaal gesproken een zware straf, zeker voor een god. Maar Apollo had geluk. Hij diende als slaaf bij koning Admetos en diens mooie jonge vrouw Alcestis. Admetos was een mild en wijs vorst, die zijn slaven goed behandelde. Na afloop van het jaar wilde Apollo zijn tijdelijke meester dan ook belonen voor zijn goede behandeling door voor hem een wens in vervulling te laten gaan. Een wens mogen doen, welke dan ook? Dat bleek zelfs voor koning Admetos te veel

van het goede. Hoe wijs en goedertieren ook, hij viel ten prooi aan zelfoverschatting: hij wenste onsterfelijkheid. Die werd hem door Apollo vergund, op voorwaarde dat hij, als zijn stervensuur zou zijn gekomen, iemand anders bereid zou vinden om vrijwillig in zijn plaats met Thanatos, de doodsgod, mee te gaan.

Admetos maakte zich over deze voorwaarde weinig zorgen. Hij wist dat hij bij iedereen zeer geliefd was, en hij verwachtte tegen die tijd gemakkelijk een plaatsvervanger te kunnen vinden. Maar de dood kwam sneller dan verwacht. De schikgodinnen hadden maar weinig wol gehad toen zij Admetos' levensdraad sponnen. Ongeduldig drong Thanatos aan, en Admetos spoedde zich naar het slavenhuis om iemand te zoeken die vrijwillig in zijn plaats wilde sterven. Maar hij vond er geen. Liever was men slaaf in het rijk van Admetos, dan een schim in het rijk van Hades. Daarop ging Admetos naar zijn oude vader, die toch niet lang meer te leven had. Maar deze weigerde, en verweet hem egoïsme. Ook zijn moeder deinsde ervoor terug: 'Nee, mijn jongen, dat kan ik niet doen. Sterven, dat moet ieder voor zich alleen.'

Dan komt Alcestis op, de bekoorlijke jonge vrouw van koning Admetos. Zij heeft gehoord dat haar man iemand zoekt om in zijn plaats te sterven. 'Waarom heb je mij niet gevraagd?', zegt ze. 'Hoe kan ik het jou vragen?' werpt hij tegen. 'Omdat ik van je houd', is het antwoord. En tegen de dood zegt ze: 'Neem mij mee, en laat Admetos leven. Zonder hem zou voor mij de zon toch verduisterd zijn, en de aarde niet meer bloeien.' En voordat Admetos goed en wel beseft wat er gebeurt, is de dood met Alcestis verdwenen, en is zijn eeuwige leven verzekerd. Verbijsterd blijft hij achter, verlaten door het enige wezen dat hem zo liefhad dat zij niet zonder hem verder wilde leven. Koning Admetos valt in diepe rouw. Als hij zich realiseert dat hij nu voor eeuwig van zijn geliefde is gescheiden, dat hij ook na de dood niet met haar zal worden verenigd, beseft hij pas ten volle de dwaasheid van zijn zelfoverschatting.<sup>4</sup>

Een prachtig verhaal, over tragische zelfoverschatting. De mens Admetos die als een god wil zijn: onsterfelijk. In dit willen is Admetos mime-

tisch; hij begeert de status van Apollo.<sup>5</sup> Apollo is zijn model. Maar Admetos overschat zichzelf niet alleen door onsterfelijk te willen zijn, maar vooral doordat hij dit voor zichzelf wenst. De tragedie leert ons dat je anderen nodig hebt om boven

*Je hebt anderen nodig om boven  
jezelf te kunnen uitstijgen*

jezelf te kunnen uitstijgen (metafoor: onsterfelijkheid). Alcestis overstijgt zichzelf door zichzelf los te laten, vrijwillig, uit liefde. Zij ontmaskert en weerlegt Admetos' mimetische zelfgerichtheid en zelfoverschatting. Ad-

metos zelf is hiervoor blind doordat hij, in zijn machtspositie als koning, aan zichzelf vasthoudt, en zijn zelf wil vereeuwigen.

Admetos kiest radicaal voor zichzelf, dat wil zeggen voor een wereld waarin hij voor eeuwig koning is, en over alle mogelijkheden, betekenissen en bestemmingen regeert. Hij kan het ultieme verlies van de dood niet accepteren, en hij grijpt de door Apollo geboden kans om de dood te negeren. Alcestis kiest niet voor zichzelf, maar laat zichzelf juist los. Zij accepteert wel, en negeert allerminst, het verlies van de wereld waarin zij koningin is. Door haar zelfoffer geeft Alcestis haar geliefde het eeuwige leven.

#### BESLUIT: WIE IS AUTONOOM?

Admetos is in zekere zin een moderne figuur. Zijn wens om onsterfelijk te zijn is voor ons herkenbaar. In onze cultuur gelden levensverlenging en 'eeuwige jeugd' (zo lang mogelijk jong blijven) als belangrijke waarden, zeker als je ziet hoeveel geld daaraan wordt uitgegeven. Is Admetos daarmee een toonbeeld van autonomie: voor altijd heer in zijn eigen wereld? De tragedie van Euripides laat echter zien dat Admetos eerder een gevangene in zijn eigen wereld is, slaaf van zijn mimetische begeerte om als een god te willen zijn. Autonoom is juist Alcestis. Zij accepteert in haar beslissende keuze het verlies van haar wereld. Zij brengt het hoogste offer – dat van haar leven – en ze doet dat uit liefde. Haar autonomie is relationeel, gericht op de ander. In tegenstelling tot Admetos is Alcestis niet modern. Keuzestress is haar volstrekt vreemd. Zij weet wat zij wil, en wat zij doet.

Wie zij is? Van alle bomen langs de laan is zij de boom des levens. En haar verhaal is de boom van waardevolle kennis. Van beslissende kennis. Zij weet, en laat zien, dat je maar één keer door het laantje kunt lopen – en dat je niet terug kunt.

#### Noten

- 1 Met dank aan Roos Osse en Jonna van Doorn, twee middelbare scholieren (zesdeklassers) die mij hebben geïnterviewd over hun studiekeuze, en die mij zo op de relevantie van het onderwerp keuzestress hebben geattendeerd. Zie <https://www.youtube.com/watch?v=4g8v4lQcK-c>.
- 2 Zie mijn *De liefde van Alcestis. Over relationele weerbaarheid en hermeneutische levensbeschouwing*. Amsterdam: SWP, 2011, waar een groot deel van het vervolg van het betoog op is gebaseerd.

- 3 Euripides, *Alcestis* (bezorgd en vertaald door David Kovacs). Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994. Het verhaal stamt van een verloren gegaan stuk van de tragediedichter Phrynichus (zesde eeuw v.Chr.).
- 4 S.J. Suys-Reitsma, *Helleense mythos*. Amsterdam: H.J. Paris, 1956, pp. 81-83. Het verhaal heeft nog een vervolg, dat echter voor onze interpretatie niet van belang is. Na de dood van Alcestis komt Heracles op bezoek bij koning Admetos. Ondanks de rouw kan deze hem op grond van de heilige wetten van de gastvrijheid niet weigeren, maar hij vertelt Heracles

aanvankelijk niet wat er is gebeurd. Als Heracles er dan toch achter komt, snelt hij de dood achterna en vecht met hem om Alcestis. Ondanks de enorme kracht van de tengere dood, weet Heracles dit zware gevecht te winnen, en brengt hij Alcestis terug bij Admetos. Het is niet helemaal duidelijk hoe het daarna gesteld is met het eeuwige leven van Admetos. Commentatoren (onder wie David Kovacs, zie de vorige noot) wijzen erop dat het in dit verhaal niet zozeer om echte onsterfelijkheid gaat, maar om een

uitstel van de dood. Een langer mogen leven dus, wat voor Admetos, voor wie slechts een kort leven was voorbestemd, toch ook al heel wat is.

- 5 Girard verwijst in zijn boek *Violence and the sacred* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1979, pp. 47, 65) naar Euripides' *Alcestis*, maar concentreert zich, in een vergelijking met Oedipus, op een conflict tussen Admetos en zijn zoon. Admetos' op Apollo als model gerichte mimetische begeerte noemt Girard opmerkelijk genoeg niet.

## De keerzijde van zwart: gedachten over vitaliserende zorg

*Er is sprake van structurele misstanden in de zorg voor verstandelijk gehandicapten. Dit komt onder meer door de machtsongelijkheid tussen de instellingen en de cliëntvertegenwoordigers, het tekortschieten van de controle op de besteding van AWBZ-geld en het falen van de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Bovendien ligt door de economisering van de zorg de prioriteit niet meer bij de mensen die ondersteuning behoeven, maar bij de bedrijfsvoering. Dit alles werkt contra-productief op wat we in de zorg willen bereiken: de bloei van kwetsbare mensen met een beperking. Alleen politieke maatregelen die het herstel van het machtsvenwicht tussen zorgaanbieders en zorgontvangers beogen, kunnen goede zorg in onze samenleving weer dichterbij brengen.*

.....  
door *Egbert Schrotten*  
.....

De auteur is emeritus hoogleraar christelijke ethiek aan de Universiteit Utrecht en voorzitter van de Stichting Klokkenuiders Verstandelijk Gehandicapten.

ONDER DE TITEL ACHTER DE FAÇADE werd eind oktober 2013 door het bestuur van Stichting Klokkenuiders Verstandelijk Gehandicapten (Klokkenuiders vG) aan de vaste Tweede Kamercommissie vws een (voorlopig) Zwartboek aangeboden over misstanden in de verstandelijk-gehandicaptenzorg.<sup>1</sup> Deze stichting is opgericht door ouders van kinderen met een verstandelijke beperking die van zulke misstanden het slachtoffer zijn geworden en daarover de klok zijn gaan luiden. Zij wilden daarover in 2014 een Zwartboek uitbrengen, maar op verzoek van enkele Kamerleden heb-

ben zij een voorlopige versie gemaakt op basis van een zestigtal ‘gewogen’ meldingen in de eerste helft van 2013.<sup>2</sup>

#### STRUCTURELE MISSTANDEN IN DE ZORG VOOR VERSTANDELIJK GEHANDICAPTEN

Misstanden in instellingen in de verstandelijk-gehandicaptenzorg, waar hebben we het dan over? Ik doe een greep uit de lange lijst van meldingen: geïndiceerde zorg wordt (soms bij lange na) niet verleend; afspraken die zijn vastgelegd in het zogenaamde ondersteuningsplan (als dat er al is) worden niet nagekomen (wanprestatie); gebrek aan deskundigheid van het personeel op de werkvloer; gebrek aan continuïteit van zorg door veelvuldige wisseling van personeel; het niet, onjuist of onvoldoende inzetten van AWBZ-gelden; zorgfraude, zoals het (laten) ophogen van de zorgindicatie van een cliënt zonder dat dit meer of betere zorg tot gevolg heeft (‘upcoding’); gesjoemel met bewindvoering van cliënten, die soms achter de rug van ouders om wordt geregeld; ernstige inbreuk op de privacy van cliënten; seksueel misbruik; het frustreren van contacten tussen kritische ouders en hun kinderen. Vaak wordt ook melding gemaakt van verbaal geweld, intimidatie van cliënten en ouders, fysieke mishandeling, opsluiting, en het toedienen van te zware medicatie. Bovendien valt op dat ernstige incidenten en blunders vaak in de doofpot worden gestopt en dat mensen die daar de deksel van willen afhaken worden geïntimideerd en gehanteerd (‘Dan kun je een andere baan gaan zoeken’ of ‘Dan verbreken wij de zorgovereenkomst’). Het management weigert veelal te overleggen en er is vaak sprake van een onbevredigende klachtenafhandeling.

Na analyse van de meldingen komt Klokkenuiders vG tot de conclusie dat het om meer gaat dan om ‘incidenten’ of ‘bedrijfsongevallen’. Er is sprake van een structureel probleem in de sector verstandelijk-gehandicaptenzorg. In elk geval worden zeer bedenkelijke patronen zichtbaar, zeker als men ze beschouwt in het licht van de eisen die aan goede zorg mogen worden gesteld. Als het gaat om oorzaken wordt in het Zwartboek gewezen op de machtsongelijkheid tussen de instellingen en de cliënten/cliëntvertegenwoordigers, maar ook op het tekortschieten van de controle op de besteding van AWBZ-geld en het falen van de Inspectie voor de Gezondheidszorg bij de controle en de handhaving van de kwaliteit van de zorg. Ook de zwijg- en verstopcultuur binnen de instellingen en het tekortschieten van de raden van toezicht worden in dit verband genoemd. ‘Gebrekkige controle – veelal het gevolg van gebrekkige wetgeving – leidt ertoe dat de manoeuvreerruimte van bestuurders in de vG-sector onaanvaardbaar groot is. Zij kunnen in de praktijk lange tijd hun gang gaan zonder dat adequaat wordt ingegrepen.’<sup>3</sup> Interessant is ook de laatste con-

clusie: ‘Bij het beoordelen van misstanden in de zorg ligt de nadruk van de discussie vaak op de regelgeving en juridische aspecten. De ethische kant van zo’n kwestie zou meer aandacht moeten krijgen.’<sup>4</sup> Immers, ook al kunnen bepaalde zaken door de mazen van wet- en regelgeving glippen, dan kunnen ze nog steeds moreel laakbaar zijn.

Klokkenluiders VG is niet de enige die vindt dat er iets mis is in de zorg. Via de media worden we geregeld geconfronteerd met misstanden, niet alleen in de sector van de verstandelijk-gehandicaptenzorg, maar zorgbreed. Ook gaat het niet om een recent probleem. Reeds in 2007 werd in het IGZ-rapport *Verantwoorde zorg voor gehandicapten onder druk* aangevoerd dat slechts een kwart van de onderzochte zorginstellingen verantwoorde zorg bood; de helft scoorde onder de maat, en het resterende kwart leverde zulke slechte zorg dat verbetering op alle terreinen noodzakelijk was. Ik heb niet de indruk dat er sindsdien veel is verbeterd; het tegendeel is eerder het geval.

De bevindingen van Klokkenluiders VG staan in schril contrast met wat die zorg zou moeten zijn, maar het is niet mijn bedoeling om een zwartgalig betoog over de verstandelijk-gehandicaptenzorg te schrijven. Ik wil op zoek naar het antwoord op de vraag waarvoor het Zwartboek ons stelt: waar ging/gaat het ook al weer om in de (verstandelijk-gehandicaptenzorg)? Deze vraag klemt te meer gezien de grote veranderingen in het zorgstelsel die in deze tijd aan de orde zijn en die gepaard gaan met enorme bezuinigingen. Het is überhaupt zo dat economische argumenten de boventoon dreigen te gaan voeren in de zorg, vooral sinds de invoering van de marktwerking, waardoor zorg een product is geworden en zorginstellingen bedrijven die door de verkoop van dit product winst moeten zien te maken.

#### SOLIDARITEIT EN RECHT VOOR HET LATEN OPBLOEIEN VAN KWETSBARE MENSEN

Waar ging het ook al weer om in de zorg? Laten we beginnen met vast te stellen dat mensen met een (verstandelijke) beperking kwetsbaar zijn, kwetsbaarder dan mensen zonder zo’n beperking. Deze comparatief is overigens veelzeggend. Mensen met een beperking houden ons een spiegel voor: alle mensen zijn kwetsbaar, de één meer dan de ander, maar toch. Mensen hebben mensen nodig om mens te kunnen zijn. Ik kan in mijn eentje niet tot bloei komen; daar heb ik anderen voor nodig. Dat geldt voor eenieder van ons, maar des te meer voor mensen met een beperking. Juist in een individualistische cultuur is het van belang dat we ons dit realiseren.

Een tweede belangrijke constatering is dat we – met vallen en opstaan – in onze ‘beschaafde’ wereld hebben afgesproken dat we niet, zoals in de

natuur, het recht van de sterkste laten gelden, maar dat kwetsbare mensen bescherming nodig hebben en dat de overheid daar een belangrijke taak in heeft. De basismotivatie daarvoor is gelegen in religie en filosofie, voor wat de westerse cultuur betreft in de joods-christelijke en humanistische traditie. Al in het Oude Testament roepen de profeten in Gods naam op tot zorg voor armen, weduwen, wezen en vreemdelingen. Daarbij gaat het niet zozeer om begrippen als medelijden of caritas, maar om gerechtigheid en recht. En het is goed om te weten dat het nieuw-testamentische woord ‘naasteliefde’ vaak meer van doen heeft met respect dan met een warm gevoel vanbinnen (al is dat laatste niet verkeerd natuurlijk). Vandaar dat de Universele verklaring van de rechten van de mens van 1948 en de VN-Conventie over de rechten van mensen met beperkingen van 2006 daar heel goed bij aansluiten. Hierin worden overheden erop aangesproken dat zij die rechten gestalte zullen geven. Wat deze laatste Conventie betreft laat het zich aanzien dat Nederland die volgend jaar zal ratificeren, dus zich eraan committeert.

De relatie met het *Program van Uitgangspunten CDA* is van hieruit niet moeilijk te leggen. Met name de begrippen ‘gerechtigheid’ en ‘solidariteit’ zijn relevant, maar ook ‘gespreide verantwoordelijkheid’, hoe lastig daaraan ook handen en voeten valt te geven in de sector van de verstandelijk-gehandicaptenzorg. Het CDA kan hier de bronnen en de motivatie vinden voor een politieke ethiek die gaat voor een vitaliserende zorg (en voor een vitalisering van de zorg). Ik wil een poging wagen om in enkele woorden te schetsen wat dat zou kunnen betekenen.

Het gaat in de ethiek niet alleen om uitgangspunten en motivatie, maar ook om een doelstelling, een ideaal zo men wil. Bij de vraag ‘Waar ging/ gaat het ook al weer om in de zorg?’ kijken we niet alleen naar wat ons beweegt, maar ook naar wat we willen bereiken. Welnu, in de ethiek gaat het om ‘het goede leven’ in twee betekenissen van het woord: het gaat enerzijds om het deelhebben aan wat we waardevol vinden, en anderzijds om dat op een moreel acceptabele manier te bereiken, volgens bepaalde normen en spelregels. ‘Het goede leven’ is een leven waarin mensen – gegeven hun mogelijkheden – tot hun recht en tot bloei kunnen komen. Dat geldt ook voor mensen met een beperking – eens te meer, zou ik haast zeggen. Daarom kan het woord ‘zorg’ in de langdurige zorg beter vervangen worden door ‘ondersteuning’. Anders gezegd: het gaat niet alleen om zorgen *voor*, maar ook en vooral om zorgen *dat*: zorgen dat deze kwetsbare mensen met inachtneming van hun beperkingen tot bloei kunnen komen. Het gaat in de zorg niet om oppassen, om het handhaven van de status quo, maar om een denken en handelen vanuit de mogelijkheden van deze kwetsbare mensen. Hoe helpen wij hen om tot bloei te komen, al is het



maar een klein beetje? Zo zou ik vitaliserende zorg willen opvatten.

#### PAAL EN PERK STELLEN AAN HET MARKTMODEL IN DE ZORG

Nu wil ik graag terugkomen op het marktdenken in de zorg dat in het eerste decennium van deze eeuw het nieuwe model voor het zorgstelsel is geworden. Ik heb er geen onderzoek naar gedaan, maar ik veronderstel dat dit gebeurd is tegen de achtergrond van het neoliberale geloof dat de markt een remedie is voor alle problemen. Ik begrijp heel goed dat (de implementatie van) zo'n model niet zomaar van tafel geveegd kan worden, nog afgezien van het feit dat het via democratische besluitvorming tot stand is gekomen. Dat neemt echter niet weg dat ik van mening ben dat er van marktwerking in de zorg foute prikkels uitgaan. Dan denk ik niet alleen aan de graaicultuur of de fusiekoorts van megalomane bestuurders, maar ook aan wat ik de 'economisering van de zorg' zou willen noemen: hoe kan het product 'zorg' zo efficiënt en zo goedkoop mogelijk aan de man of de vrouw gebracht worden, zodat het winstgevend is? 'Meten en wegen' doen hun intrede. (Be)handelingen mogen maar zoveel minuten in beslag nemen. De personeelskosten moeten zo laag mogelijk gehouden worden, hetgeen betekent dat kwaliteit en kwantiteit van het personeel worden teruggedraaid. Er worden betere incontinentieluiers ingekocht, want dan hoeven cliënten minder vaak naar de wc gebracht te worden. Kortom, de prioriteit ligt niet meer bij de mensen die ondersteuning behoeven, maar bij (het rendabel maken en houden van) de bedrijfsvoering. Daarom denk ik dat het marktmodel contraproductief werkt op wat we in de zorg willen bereiken: de bloei van kwetsbare mensen met een (verstandelijke) beperking.

Is dit beeld te negatief? De markt heeft geen geweten, maar mensen gelukkig wel, en die kunnen daarop worden aangesproken. In dat opzicht

*Het marktmodel werkt  
contraproductief op wat we  
in de zorg willen bereiken: de  
bloei van kwetsbare mensen*

kan de stelselwijziging ook als een kans worden beschouwd. Ze is bedoeld om de zorg dichterbij de mensen te brengen en dat is goed, zij het dat mensen het ook moeten willen en kunnen. Het is dus te hopen dat er gehoor wordt gegeven aan de roep om een meer participatieve samenleving. Dat gaat niet vanzelf, gezien bijvoorbeeld de ervaringen met inclusie, de poging tot integratie van mensen met een (verstandelijke) beperking in de samenleving. Er is dus werk aan de winkel, wil een vitaliserende zorg binnen het marktmodel enige kans van slagen hebben.

Dat is in de eerste plaats natuurlijk een appel aan de sector zelf, want voor aandacht, respect, empathie, integriteit en kwaliteit in de zorgrelatie kan de politiek niet zorgen. Randvoorwaarden scheppen, sturen en controle uitoefenen kan de politiek echter wel.

#### POLITIEKE AANBEVELINGEN

Om dit handen en voeten te geven keer ik weer even terug naar het Zwartboek, en wel naar de aanbevelingen daarin voor de politiek. Deze volgen hierna.

- Zorg voor een gezaghebbende, volstrekt onafhankelijke geschillencommissie waar cliënten/cliëntvertegenwoordigers die zijn vastgelopen in het klachtentraject terecht kunnen.
- Zorg dat de medezeggenschap van de cliënten/cliëntvertegenwoordigers zo wordt geregeld dat er een machtsevenwicht komt tussen zorgaanbieders en zorgontvangers. Die empowerment moet echt goed geregeld worden, want de huidige machtspositie van de zorgaanbieders laat zien dat ‘het systeem’ hierop (nog) helemaal niet is ingesteld.
- Zorg ervoor dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) ook individuele klachten in behandeling nemen.
- Zorg voor een goede klokkenluidersregeling in de zorg, zeker ook voor personeel.
- Zorg, als we dan het marktmodel voor lief moeten nemen, voor een effectieve controle op de besteding van geldstromen enerzijds en op kwaliteit en deskundigheid anderzijds.

Wat dat laatste betreft nog dit: de roep om mantelzorg en vrijwilligers klinkt alom. Op zich is daar niks mis mee, maar het gaat fout als er niet tegelijk krachtig geïnvesteerd wordt in kwaliteit en deskundigheid. Mantelzorgers moeten gecoacht worden door en kunnen terugvallen op deskundige (professionele) zorg, zeker in complexe situaties. Gebeurt dat niet, dan ben ik bang voor een verpaupering van de zorg. We bereiken dan het tegendeel van waar we het hier over hebben: vitaliserende zorg en vitalisering van de zorg. Het CDA is het aan zijn eigen uitgangspunten verplicht om in de politiek voor deze zorg te gaan. We zitten erom te springen!

#### Noten

1 Stichting Klokkenluiders Verstandelijk Gehandicapten, *Achter de façade. Eerste inventarisatie van misstanden in de zorg voor verstandelijk gehandicap-*

*ten*. Nieuwkoop: Klokkenluiders vg, 2013.

2 Zie voor meer informatie [www.klokkenluidersvg.nl](http://www.klokkenluidersvg.nl).

3 Klokkenluiders vg 2013, p. 2.

4 Klokkenluiders vg 2013, p. 17.





*Over het regelen en op  
afstand houden van  
de dood*

# Het euthanasiedebat in de kerken in historisch perspectief

*Dat Nederland het eerste land ter wereld was waar euthanasie werd gelegaliseerd, kan niet geweten worden aan het gesecculariseerde karakter van dit land. Eerder speelde een bepaalde vorm van liberaal protestantisme een rol, de unieke positie van de huisarts, de Nederlandse cultuur om morele kwesties niet op de spits te drijven en de positie van de kerk in de samenleving. Na de aanneming van de euthanasiewet in 2002 zijn nieuwe urgente kwesties opgekomen. Ook nu kan de discussie niet eenvoudig worden ingekaderd als een strijd tussen religieuze en seculiere standpunten. Het lijkt er eerder op dat religieuze noties helemaal geen rol meer spelen in het debat.*

.....  
 door James Kennedy  
 .....

De auteur is hoogleraar geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam.

DAT NEDERLAND HET EERSTE LAND TER WERELD WAS waar euthanasie werd gelegaliseerd, kan niet geweten worden aan het gesecculariseerde karakter van dit land. Alle protestantse landen in Noord-Europa scoren volgens de World Values Series hoog op seculiere waarden als zelfbeschikking. Van al deze landen is alleen Zwitserland ook overgegaan tot het reguleren van euthanasie. Maar in dat land geldt een restrictiever beleid: alleen hulp bij zelfdoding is toegestaan. Er zijn dus heel wat ‘societies without God’, om de titel van het recente boek van Phil Zuckerman over de ‘least religious nations’ van Zweden en Denemarken te citeren.<sup>1</sup> Je zou verwachten dat die landen ook euthanasie zouden toestaan, maar dat hebben ze niet gedaan.

Misschien wordt het niet verklaard door de secularisatie, maar door een bepaalde vorm van protestantisme. Want er lijkt wel een verband te zijn tussen protestantisme en een welwillende houding tegenover het legaliseren van euthanasie. Vooral in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten waren de vurigste pleitbezorgers vooral progressieve (ex-)protestanten, zoals unitariërs. Denk ook aan Joseph Fletcher, een grondlegger van de situatie-ethiek. Hij was anglicaans priester voordat hij zich als atheïst ging inzetten voor het recht om te sterven.

Dit zie je ook terug in Nederland. De Nederlandse Hervormde Kerk publiceerde in 1972 een pastorale handreiking, die zich positief uitsprak over euthanasie.<sup>2</sup> Harry Kuitert en Heleen Dupuis waren de meest toonaangevende bepleiters van dit recht om te sterven en kwamen uit de protestantse traditie. Maar alleen het protestantisme is geen afdoende verklaring. Het leken vooral de protestanten uit de calvinistische traditie te zijn, die vanuit een radicale theologie ook sneller geneigd waren tot radicale standpunten over deze kwesties, die op meer bijval konden rekenen in Angelsaksische landen en Nederland dan in lutherse landen als Duitsland en Scandinavië.

#### ANDERE FACTOREN

Sommige factoren waardoor Nederland een pionier werd op dit gebied hadden niets te maken met religie of levensbeschouwing. Zo speelt de huisarts een grote rol in Nederland, terwijl andere landen dergelijke laagdrempelige artsen nauwelijks kennen. Het feit dat de huisarts dicht bij mensen staat en de handeling voltrekt, deed het wantrouwen in de praktijk snel afnemen, waardoor de morele basis werd gecreëerd waardoor Nederlanders euthanasie konden accepteren. Het is ook deel van de Nederlandse cultuur om morele kwesties niet op de spits te drijven en ruimte te scheppen voor alternatieve gebruiken.<sup>3</sup> Het is zeker dat de Nederlandse politiek geen grote heibel wilde over euthanasie, zoals zij wel had gekregen over de verruiming van de abortuswetgeving.

Secularisering lijkt in één opzicht wel een rol te hebben gespeeld: de daling van het aantal kerkleden marginaliseerde de invloed van de kerk. Wat opvalt in landen en gebieden waar euthanasie werd geaccepteerd, is de zwakheid van de institutionele kerk. De enige staten in Amerika die euthanasie hebben gelegaliseerd zijn Oregon en Washington: de staten waar kerklidmaatschap het laagst is in heel Amerika. De grootste en belangrijkste voorvechter van euthanasie in Zwitserland is Dignitas, opgericht in het kanton Zürich, het kanton met de laagste cijfers voor kerklidmaatschap in Zwitserland. En Nederland heeft al sinds de jaren twintig het laagste percentage kerkleden in Europa (uitgezonderd enkele Oost-Europese landen).

We hebben het hier dus niet over kerkgang, want Nederlanders gaan nog betrekkelijk vaak naar de kerk. Ongeveer 10 procent van de Nederlanders bezoekt wekelijks een kerkdienst. Dat is in Zweden en Denemarken slechts 2 procent. Als je in Nederland kerklid bent, dan ben je meestal actief kerklid. Als Nederlanders het nut van de kerkgang niet meer inzien, zeggen zij ook vaak hun lidmaatschap op. In Nederland is ook de religieuze civil society sterk. Veel christelijke organisaties spelen nog een belangrijke rol in de samenleving, krijgen ook overheidssubsidie en proberen hun visie uit te werken. Zelfs de christendemocratische politiek is nog redelijk sterk, hoewel er de laatste decennia wel grote verkiezingsnederlagen geïncasseerd moesten worden. In vergelijking met Scandinavische landen is de christendemocratie hier echter nog altijd robuust te noemen.

#### VOLKSKERKEN

In landen als Duitsland en Scandinavië heb je nog volkskerken, waar 60 tot 80 procent van de bevolking kerklid is en waar de kerkbelastingen worden geïnd en verdeeld door de overheid. In landen met een staatskerk blijven inwoners lid van de kerk, ook als ze de kerkdiensten niet meer trouw bezoeken. De kerk blijft een belangrijke rol in hun leven spelen, vooral bij het inzegenen van huwelijken en bij begrafenissen. In deze landen spelen de lutherse kerken de rol van 'junior partner van de staat', zoals de Britse historicus Tony Judt het verwoordde. Ze spelen een leidende rol in de samenleving en schrijven geregeld invloedrijke rapporten over ethische kwesties. Ook in Groot-Brittannië is de aartsbisschop van Canterbury een belangrijke gesprekspartner van de overheid. Aan de status en invloed van deze kerken kunnen de Nederlandse kerken niet tippen.

Een halve eeuw geleden waren de Nederlandse kerken nog veel machtiger. Toen ging de helft van de Nederlanders nog geregeld naar de kerk. Katholieke bisschoppen konden invloed uitoefenen in de politiek. En de Nederlandse Hervormde Kerk publiceerde handreikingen die door de bevolking werden gelezen. Maar deze vrije kerken werden niet door de overheid gesteund en zijn in het geweld van de jaren zestig ten onder gegaan. Daarom hebben ze nu niks meer te zeggen in de samenleving, in tegenstelling tot de volkskerken in naburige landen, die nog historische banden hebben met de staat. Hoewel kerken in veel landen vrij weinig invloed kunnen uitoefenen op seksuele moraal, want inwoners gaan toch gewoon hun eigen gang, lijken ze in sommige landen nog wel een stevige positie te hebben als het gaat over vraagstukken rond leven en dood.

DE VERANDERENDE HOUDING VAN DE NEDERLANDSE KERKEN: VAN  
LIBERAAL NAAR KRITISCH

In Nederland is dus geen kerkelijke macht meer waar de politiek en de bevolking rekening mee moeten houden. De invloed die ze eens hadden in de samenleving is de laatste halve eeuw sterk afgenomen. In 2000 schreef de theoloog Frans de Lange in het boek *De dood in het geding* een analyse van de houding van protestantse kerken tegenover euthanasie.<sup>4</sup> Hij behandelde hierin de eerdergenoemde pastorale handreiking *Euthanasie. Zin en begrenzing van het medisch handelen* uit 1972, waarin de Nederlandse Hervormde Kerk de discussie aanging met de artsenstand en voor- en tegenargumenten noemde, hoewel De Lange na lezing de indruk kreeg dat een 'liberaal euthanasiestandpunt' domineerde. Zonder schroom

*In de jaren zeventig en tachtig domineerde in de protestantse kerken een liberaal euthanasiestandpunt*

werd meerdere malen gezegd dat 'financiële offers' werden gebracht en dat 'plaatsmaken voor anderen' soms nodig was. Deze argumenten werden in die tijd vaker gebruikt in deze discussie. De protestantse publicatie *Euthanasie en Pastoraat* uit 1985 – die gericht was op kerk-

leden en niet op de samenleving als geheel – kwam ook tot de conclusie dat christenen op verantwoorde wijze gebruik konden maken van euthanasie.<sup>5</sup> Maar in de jaren voorafgaand aan legalisering door de euthanasiewetgeving van 2002 werden protestanten kritischer over euthanasie en waarschuwden zij voor een hellend vlak. In hun kritiek richtten zij zich op heel de Nederlandse bevolking, maar maakten zij duidelijk dat zij beseften vanuit een marginale positie te spreken. Het boek van De Lange suggereert dat toenemend conservatisme hand in hand ging met de eroderende positie van de kerk in de samenleving. Blijkbaar waren de kerkleden die de kerk trouw bleven conservatiever. Daardoor veranderde het uitgedragen standpunt van protestantse kerken langzamerhand van tamelijk progressief naar meer conservatief.

Het standpunt van de katholieke kerk in Nederland was standvastiger en gericht tegen legalisering, deels omdat deze kerk deel uitmaakt van de grote internationale kerk. Maar uit een document van de katholieke kerk uit 1985 gericht aan de Staatscommissie Euthanasie bleek dat ook de katholieken niet de illusie koesterden dat zij als gemarginaliseerde partij enige invloed konden uitoefenen.

Kerken hebben zich dus wel uitgesproken over euthanasie, maar waren



intern verdeeld en overtuigd van hun eigen marginale positie. Zo hebben zij de discussie niet kunnen sturen. Pas rond 2000 zijn ze zich meer eensgezind kritisch gaan opstellen. Zevenhonderd kerkenraden protesteerden tegen de nieuwe wet toen die werd besproken in de Tweede Kamer. Het leiderschap van de katholieke kerk bleef zich ook tegen de legalisering van euthanasie uitspreken. Maar zij hadden niet de positie van grote volkskerken, van alom gerespecteerde instanties die een korte lijntje hadden met de regering en de volksvertegenwoordiging. Hun verzet was weinig krachtig. En voorstanders van legalisering zetten vaak de dogmatische en ouderwetse moraal van de kerk tegenover het vrijheidsstreven van Nederlanders die zich niet wilden laten tegenhouden door dogma's en taboes.

#### NIEUWE KWESTIES

Met de komst van de euthanasiewet in 2002 heeft de discussie een wending genomen. Eerst stierven de protesten weg en werd er publiekelijk weinig over gedebatteerd. Maar er zijn nieuwe kwesties met nieuwe urgentie boven komen drijven: wat te doen met demente patiënten of met mensen die 'klaar zijn met leven'? In deze discussies zijn religieuze stemmen nauwelijks hoorbaar. Mensen zonder duidelijke kerkelijke betrokkenheid staan aan beide zijden in dit debat. Hoe de discussie zich ook zal ontwikkelen in Nederland en welke debatten uiteindelijk ontketend zullen worden, ze zullen niet worden ingekaderd als een strijd tussen religieuze en seculiere standpunten. Dat was in Nederland al niet het geval en zo zal het ook niet worden. Maar we mogen hopen dat religieuze wijsheden die door de eeuwen zijn ontwikkeld, niet geheel genegeerd worden.

#### Noten

- 1 Phil Zuckerman, *Society without God. What the least religious nations can tell us about contentment*. New York/Londen: New York University Press, 2008.
- 2 J.C.H. Jong e.a., *Euthanasie. Zin en begrenzing van het medisch handelen. Pastorale handleiding*. Zoetermeer:

Boekencentrum, 1972.

- 3 Zie ook James Kennedy, *Een weloverwogen dood. De opkomst van de euthanasie in Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker, 2002.
- 4 Frits de Lange (red.), *De dood in het geding. Euthanasiewetgeving in de kerken*. Kampen: Kok, 2000.
- 5 *Euthanasie en Pastoraat*, bijlage bij *Kerkinformatie* (1985), nr. 159.

## Ouder worden als roeping

*De ouderdom is een roeping tot kwetsbaarheid, een opdracht die om gehoorzaamheid, overgave vraagt – op straffe van een zinloze laatste levensfase. Want het alternatief is dat je blijft hangen in een eerder levensstadium, met zijn horigheid aan de dogma's van onze cultuur. Zo iemand zal dus autonoom, mobiel en productief willen blijven – wat natuurlijk tot grote frustratie leidt en misschien zelfs tot de wens om een kaartje voor de levenseindekliniek te ontvangen. Ouderen zijn in hun kwetsbaarheid gezonden die profetisch de wereld blijven herinneren aan wat ware menselijkheid is.*

---

door *Jean-Jacques Suurmond*

---

De auteur is predikant, geestelijk verzorger en columnist van dagblad Trouw.

IN HET VERPLEEGHUIS WAAR IK WERK als geestelijk verzorger woonde mevrouw Wiel, 102 jaar oud. Ze kon niet meer lopen en moest bij alles geholpen worden. Nooit getrouwd, had ze alleen nog wat verre familie. Ze was nog goed bij, zat altijd op haar kamer en keek natuurfilms op tv. Op haar dressoir marcheerde een collectie schitterend uit hout en ivoor gesneden olifantjes. 'Ik kan niks meer', zei ze schouderophalend. 'Van mij mag het vannacht over zijn.' 'U wacht tot een van die olifanten uw verhaal uitblaast?' antwoordde ik. Ze glimlachte en knikte.

Achteraf bedacht ik dat er een nog veel grotere olifant in die kamer aanwezig was, een die niet vaak wordt benoemd. Dat is de volgende vraag: welke betekenis heeft een hulpbehoevende oudere voor de samenleving?

Over ouderdom wordt veel gesproken en geschreven, maar bijna altijd in problematische zin: Hoe houden we de ouderenzorg betaalbaar? Hoe kunnen we daar de familie en vrijwilligers meer bij betrekken? Praktische vragen die op zichzelf nuttig zijn. Maar, zoals ik in mijn boekje *Meer geluk dan grijsheid* beschrijf: ouderdom is geen probleem.<sup>1</sup> Ouderdom is een-

voudig een levensfase zoals alle andere, met haar eigen uitdagingen en mogelijkheden. Zo noemt de Poolse dichter en Nobelprijswinnaar Czeslaw Milosz ouderdom ‘een roeping’. Hij schreef dat toen hij tachtig jaar was.

*Ouderdom is geen probleem,  
maar een levensfase zoals  
alle andere, met haar eigen  
uitdagingen en mogelijkheden*

Het leuke van dichters is dat ze ons nieuwe woorden geven waardoor we de werkelijkheid anders gaan zien en beleven. ‘Ouderdom als roeping’ klinkt toch heel anders dan ‘ouderdom als kostenpost voor de samenleving’, ‘ouderdom als fase van aftakeling’ of zelfs ‘ouderdom als staan in

het einde’.<sup>2</sup> Immers, als je in het einde staat denk je al snel berustend: nou, het boek is bijna uit, ik ben benieuwd of het een happy end wordt of niet. Roeping daarentegen heeft iets actiefs: iemand of iets roept je, wil iets van je.

Kenmerkend voor een roeping zijn in elk geval drie dingen: een opdracht, waar je meestal niet om hebt gevraagd; onze gehoorzaamheid of overgave daaraan; en, ten slotte, een zending waarin je van betekenis wordt voor de wereld. Natuurlijk zijn er mensen die de opdracht van de ouderdom liever aan zich voorbij laten gaan. Niet ingaan op je roeping vraagt echter een hoge prijs. Dan laden we existentiële schuld op ons. We krijgen een leeg, onvervuld gevoel of zelfs het idee dat we niet deugen, ‘zondig’ zijn, ook al lopen we verder braaf binnen de lijntjes. Je mist je levensrichting, je bestemming, zodat je op den duur, evenals mevrouw Wiel, denkt: ‘Wat heeft het allemaal nog voor zin?’

#### OPDRACHT

Een roeping houdt een opdracht in die van de andere kant komt. We hoesten die niet zelf op. Je *wordt* geroepen; je krijgt een opdracht waarvan je vaak zegt: ‘Waarom moet mij dit nou gebeuren?’ De Bijbelse aartsvaders en profeten wringen zich in alle mogelijke bochten om onder hun roeping uit te komen. Als God Mozes opdraagt de Hebreeuwse slaven uit Egypte te bevrijden, antwoordt hij: ‘Waarom ik? Ik kan niet eens goed spreken.’ (Misschien dat hij zichzelf hier vergeleek met zijn vrouw Zippora, een naam die ‘babbelskous’ betekent.) En als Jeremia in een tempelviering wordt geroepen en de opdracht krijgt om te profeteren, is zijn reactie: ‘Hou toch op zeg, ik ben veel te jong.’

Hun aarzeling is goed te begrijpen. Een roeping houdt meestal een hoop gedoe in. Na een veelbelovend begin doolde Mozes met zijn bevrijde slaven veertig jaren in de woestijn rond, en Jeremia moest blijven preken terwijl niemand luisterde. Hij moet zich gevoeld hebben als een geeste-

lijk verzorger die op bezoek is bij iemand die de tv keihard aan laat staan.

Ook de ouderdom brengt een opdracht met zich mee waarvoor je niet zelf kiest. Hou toch op zeg: je benen doen het niet meer, zoals bij mevrouw Wiel, in je oor komt een piepend gehoorapparaat, en er zit steeds vaker een rouwkaart bij de post.

Niet alleen profeten als Mozes en Jeremia, maar elk mens is een geroepene. Iedereen krijgt een opdracht waarin hij of zij de richting en bestemming van zijn leven vindt. Die opdracht ligt altijd in de werkelijkheid, in de concrete situatie waarin we gesteld zijn, zegt de apostel Paulus. Het probleem is dat we de werkelijkheid van ons leven vaak niet genoeg waarderen. Zo zijn er ouderen die dat 'oud zijn' maar niks vinden en denken: 'O, was ik nog maar jonger.' En dan vergelijken ze wat ze vroeger konden met hun huidige situatie. Maar zo maken ze zichzelf ongelukkig. Ze pakken hun concrete roeping niet op, ook al ligt die even dichtbij als het kunstgebit op hun nachtkastje. Het resultaat is dat ze zichzelf onaantrekkelijk vinden, lelijk en afgedankt.

Wellicht dat de dichter Milosz vooral de ouderdom een roeping noemt omdat die, meer dan eerdere levensfasen, aspecten vertegenwoordigt waarvoor je niet zelf gekozen hebt – je werk valt weg, je levensfuncties gaan achteruit, je wordt afhankelijk van hulp. Als in geen andere levensfase word je geconfronteerd met je onvermogen om greep op het leven te hebben. De ouderdom eist overgave.<sup>3</sup>

#### OVERGAVE

Overgave klinkt, evenals roeping, als een religieus woord, en dat is het ook. Maar ook mensen die zichzelf het genot van een kerkdienst ontzeggen, weten dat overgave de sleutel tot geluk is. Je gaf je over in de armen van je lief, of aan de klanken van een concert, en je 'vergat de tijd' – met andere woorden, je had een eeuwigheidservaring. Zulke sublieme momenten zijn vol betekenis en zin en hebben een grote vormende invloed op ons leven. Vandaar dat gelovigen concluderen dat er wel zoiets als een zalige eeuwigheid moet zijn. Milosz noemt die een 'tweede ruimte' na dit leven. Dat is geen wensdenken of regressie, maar een logische conclusie uit de betekenisvolle tijdloze ervaringen die elk mens kent.

Meer dan eerdere levensfasen eist de ouderdom overgave aan de concrete situatie – aan de realiteit van afhankelijkheid van een rollator of scootmobiel bijvoorbeeld, of van iemand die je papieren helpt invullen. Overgave is niet passief berustend, want dan geven we onszelf niet echt: we houden iets makkends of verongelijkts. Echte overgave is passief-actief: je aanvaardt actief de werkelijkheid, hier en nu. Je kiest waarvoor je niet ge-

kozen hebt. Dan kan er iets wonderlijks gebeuren: er verschuift iets in ons, zodat we met nieuwe ogen naar het leven kijken. Op negentigjarige leeftijd schreef Czeslaw Milosz nuchter:<sup>4</sup>

Geachte ogen van me, het gaat niet best met jullie.  
Ik krijg van jullie geen scherpe tekening,  
en als er een kleur is, dan is hij wazig.

Naarmate hij aanvaardt dat hij minder goed kan zien, begint hij iets anders duidelijker waar te nemen:

Zonder ogen, starend naar één lichtpunt,  
dat zich uitbreidt en dat mij omvangt.

Staan in het einde kan een staan in een nieuw begin worden.

Overgave is moeilijker geworden omdat onze cultuur de maakbaarheid van het leven hoog in het vaandel heeft staan, zodat we verleerd hebben om te lijden. Bij ziekte of tegenslag zoeken we uit alle macht een oplossing. Dat is op zichzelf goed, maar elke roeping brengt leed met zich mee dat niet verholpen kan worden, zoals de profeten laten zien. Ten diepste dienen we het te dragen. Dan, en dat is een heel oude wijsheid, kan het vroeg of laat nieuwe bronnen in ons aanboren die ons verder helpen. Volgens het Evangelie is dit de weg van de Gekruisigde die lijden op zich nam op weg naar een verrassend Pasen.

Vandaag horen we vaak het woord ‘crisis’ vallen. Oorspronkelijk is dit een spiritueel woord dat ‘loutering’, ‘zuivering’ betekent. Wij willen er vaak niet aan, maar zonder lijden is kwaliteit van leven niet mogelijk: dat begint al bij het kind dat straf krijgt omdat het spijbelt, en loopt via de partner die in zijn of haar relatie geconfronteerd wordt met zijn angsten en daar wat mee moet, naar de oudere die zijn vertrouwde woning moet achterlaten omdat hij naar het verpleeghuis moet. Al die momenten van leed kunnen ons louteren, ons vrijmaken voor een nieuw begin waarin we tot ons recht komen – mits we onze roeping volgen. Mozes en Jeremia en de dichter Milosz, en met hen talrijke ouderen, zijn door tegenslagen en beperkingen ‘gladder and wiser’ geworden.

#### ZENDING

Iemand die geroepen wordt krijgt een opdracht waaraan hij, als het goed is, gehoorzaamt. Daardoor gaat hij meer betekenen voor de wereld; hij wordt een gezondene. Mozes bevrijdde de slaven uit Egypte, Jeremia waar- schuwde voor de ondergang van Jeruzalem. Zo wordt ook iemand die ge-

hoorzaamt aan de roeping van de ouderdom van betekenis voor de wereld.

Maar wat is de zending van de ouder wordende mens? Hij of zij wordt een profetisch symbool van het feit dat de waarde van een mens niet ligt in wat hij doet en kan. Dit is een belangrijke reden waarom onze maatschappij zich met ouderen vaak niet goed raad weet. Zij passen niet in het vigerende systeem dat draait om autonomie, expansie, mobiliteit, productiviteit en

*Als oudere ben je de vreemde 'ander' die, alleen al door er te zijn, een kritische kanttekening plaatst bij de dominante economische mythe die ons in een grote crisis heeft gestort*

bijblijven met de nieuwste ontwikkelingen. Daardoor krijgen ouderen het gevoel dat ze niet meer meetellen – een belangrijk aspect van het leed dat de roeping van de ouderdom met zich meebrengt. Als oudere ben je de vreemde 'ander' die, alleen al door er te zijn, een kritische kanttekening plaatst bij de dominante economische mythe die ons in een grote crisis heeft gestort

en belangrijke dimensies van het bestaan verdrukt, zoals het belang van zingeving, betrokkenheid bij de armen in de wereld, zorg voor de natuurlijke omgeving, kunst en cultuur.

De oude Milosz schrijft in zijn gedicht 'Degradatie':

Jezelf heel wat vinden  
Verdwijnt door een blik in de spiegel,  
Door de onmacht van de ouderdom,  
Door het inhouden van je adem in de hoop  
Dat een of andere pijn niet terugkomt.

Dit is de zending van de oudere levensfase: de mensheid herinneren aan haar fundamentele kwetsbaarheid. Die is de voorwaarde voor compassie. Toen echter recent een CDA-commissie onder leiding van Jacobine Geel het woord 'compassie' als kernbegrip voorstelde, was daar veel weerstand tegen. Kwetsbaar zijn – daar weten wij niet goed raad mee. In de natuur is kwetsbaarheid de snelste weg naar een wisse dood. Misschien dat mevrouw Wiel uit de casus te veel naar natuurfilms keek.

Toch is kwetsbaarheid (theologisch verwoord: het besef dat we vergankelijke schepsels zijn) de voorwaarde voor een menselijke omgang met elkaar. Ethische bezinning is in wezen niets anders dan leren omgaan met de broosheden van onze wereld. Wie of wat we ook mogen zijn, we zijn geen onkwetsbare wezens die pas echt mens zijn wanneer we volledige controle over onszelf en anderen hebben.

Integendeel: juist onze kwetsbaarheid maakt empathie en liefde mogelijk, nabijheid en mededogen, warmte en betrokkenheid. Kortom: compassie. Zonder de gewonde man in de berm zou de wereld nooit van een barmhartige Samaritaan hebben gehoord. Ouderen zijn in hun kwetsbaarheid gezonden die profetisch de wereld blijven herinneren aan wat ware menselijkheid is. Als mevrouw Wiel dat had beseft, zou ze gezien hebben hoe ze, juist door haar afhankelijkheid, bezieling en zin aan haar verzorgsters gaf en haar laatste jaren niet als leeg hebben ervaren.

#### VEEL TE DRUK

De ouderdom is een roeping tot kwetsbaarheid. Die is alleen al een roeping omdat niemand ervoor kiest om grijs en gebrekkig te worden. En zoals elke roeping eist die gehoorzaamheid, overgave – op straffe van een zinloze laatste levensfase. Want het alternatief is dat je blijft hangen in een eerder levensstadium, met zijn horigheid aan de dogma's van onze cultuur. Zo iemand zal dus autonoom, mobiel en productief willen blijven – wat natuurlijk tot grote frustratie leidt en misschien zelfs tot de wens om een kaartje voor de levenseindekliniek te ontvangen. Wie daarentegen gehoorzaamt aan de roeping van de ouderdom, wordt een profetisch symbool van kwetsbaarheid, waardoor hij of zij, evenals Mozes en Jeremia, het vlammetje van de humaniteit bewaakt. Zo helpen ouderen voorkomen dat de wereld door onmenselijkheid vergaat.

Dat bezingt Czeslaw Milosz in zijn gedicht 'Lied over het einde van de wereld'. Ironisch zegt hij dat oude mannen als hijzelf het veel te druk hebben om als een profeet met het einde van de wereld bezig te zijn. Waar hebben ze het druk mee? Eigenlijk met alles, want de gewoonste dingen kosten veel meer moeite en tijd, van aankleden tot en met het bijhouden van je tuintje. Juist die weerloosheid van de ouderdom houdt de wereld in stand.

En zij die donder en bliksem verwachtten  
Zijn teleurgesteld  
En zij die tekenen en trompetten van aartsengelen verwachtten  
Geloven niet dat het nu gebeurt.

...

Alleen een witharige oude man die een profeet zou kunnen zijn  
Maar geen profeet is want hij heeft het veel te druk,  
Herhaalt terwijl hij zijn tomaten opbindt:  
Een ander einde van de wereld is er niet  
Een ander einde van de wereld is er niet.

*Noten*

---

- 1 Jean-Jacques Suurmond, *Meer geluk dan grijsheid. De spiritualiteit van de ouderdom*. Zoetermeer: Meinema, 2013. Zie ook A. Schreurs, *Psychotherapie en spiritualiteit. Integratie van de spirituele dimensie in de therapeutische praktijk*. Assen: Van Gorcum, 2001; en I.D. Yalom, *Existential psychotherapy*. New York: Basic Books, 1980.
- 2 Herman Andriessen, *Staan in het einde. Over het beamen en verdiepen van de ouderdom*. Zoetermeer: Meinema, 2009.
- 3 Mutatis mutandis geldt dit ook voor mensen met bijvoorbeeld een progressieve ziekte.
- 4 Czeslaw Milosz, *New and collected poems, 1931-2001*. New York: Ecco, 2001.



*Annemarie van Veldhuizen*

## ‘Gesprekken kunnen helend en bevrijdend werken’

‘Ik ben vijftien jaar geleden in het hospice komen werken. Ik had in die tijd al mijn vader van 62 jaar en mijn jongste broer van 27 verloren en was zelf door een pijnlijk, verdrietig en noodzakelijk rouwproces heen gegaan. Toen de kans kwam om hier te komen werken als coördinator, voelde ik mij opgetild en tot in mijn ziel geraakt.’

‘Mijn broer lag in coma. Ik heb geen gesprek meer met hem kunnen voeren, maar wel bewust afscheid van hem genomen. Mijn vader heeft een eind aan zijn leven gemaakt, met medicijnen. Ik wist dat hij dat zou gaan doen. We hebben vooraf nog wel naar ons contact gekeken: “Wat voor vader ben jij voor mij geweest?” “Wat heb ik als dochter voor jou betekend?” Dit soort ervaringen sterken mij om ook hier oog te hebben en ruimte voor het gesprek. Een gastbewoner die hier komt, vraag ik ook altijd dingen als: “Heb je nog wensen richting je familie of vrienden?”, “Wat waardeer je in ze?”, “Waar heb je nog zorgen om?” Ik denk dat je een veel rustiger rouwproces hebt wanneer zaken uitgesproken kunnen worden en afgerond zijn.’

‘We hebben hier eens een Haagse vrouw gehad van 32 die zwaar aan de drugs was geweest en inmiddels was afgekickt. Nu lag ze daar met kanker. Met haar familie had ze al vijftien jaar geen contact meer. Uiteindelijk is er een broer gekomen. Met de nodige gêne, want er was veel gebeurd. En toch heeft



ANNEMARIE VAN VELDUIZEN (1954)

Algemeen coördinator in het Jacobshospice te Den Haag.

er een mooi afscheid plaats kunnen vinden, waarin de broer heeft kunnen zeggen: “Jammer dat ik je af en toe heb moeten missen in mijn leven, maar ik ben blij dat ik hier nu ben. Ik wens je het allerbeste toe.”

\* \* \*

‘Dit hospice is zo’n achttien jaar geleden ontstaan op initiatief van huisarts Paulus Falke. Hij vond dat de menselijke maat zoek was en dat de aandacht voor het gesprek en het le-

vensverhaal van mensen door alle protocollen en alle regeldruk verdween.’

‘Ik denk dat de menselijke maat ook door het werken met vrijwilligers op een bijzondere manier wordt gewaarborgd, vanuit het besef dat we allemaal lotgenoten van elkaar zijn en allemaal een keer doodgaan.’

‘Maar ik moet wel eerlijk zijn: als het een moeder van 32 betreft die een kindje van 4 achterlaat, dan raakt me dat meer dan het overlijden van iemand van 93 die een heel leven achter de rug heeft. We helpen de moeder dan ook, die er straks niet meer voor haar dochter kan zijn. Door bijvoorbeeld een herinneringsdoos te maken waarin alle mogelijke episodes van het leven van de dochter voorkomen en door haar allerlei briefjes te laten schrijven voor speciale momenten, zoals het krijgen van een zwemdiploma of het verlaten van de lagere school. Dat helpt haar: “Oké, ik kan er niet bij zijn, maar toch kan ik nog voor haar van betekenis zijn.” Dan merken we dat er een soort overgave komt.’

‘Het gaat erom dat je de tijd neemt om te luisteren naar iemands verhaal met zijn pijnlijke, maar ook met zijn mooie momenten. We willen ertoe doen in het leven en we doen er ook toe. Als er maar erkenning is voor wat we elkaar geven. Met sommige mensen kun je moeilijk praten. Ze zijn vooral bang om alleen te zijn. Wij kunnen dan alleen zeggen: “We laten je niet in de steek.”’

‘Het is heel bijzonder dat ik deelgenoot mag zijn van iemands laatste proces in het leven. De maskers vallen dan af en er ontstaat een enorme diepte en intensiteit in het contact. Ook de enorme mate van vertrouwen die je dan krijgt, vind ik een bijzonder geschenk.’

\* \* \*

‘Ik werk zelf vanuit een humanistische overtuiging hier. Het hospice is een oecumenisch samenwerkingsverband met een van oorsprong rooms-katholieke signatuur en dat betekent dat euthanasie hier niet mag worden uitgevoerd.’

‘Ik werk nu vijftien jaar hier en ik heb uiteindelijk maar zes keer meegemaakt dat mensen bij een euthanasievraag uitkwamen. Hoe dat komt, weet ik niet, want ik heb veel mensen met een euthanasieverklaring binnen zien komen. Wat mij raakt en ontroert in

.....  
*Wat mij ontroert is de veerkracht van mensen, waardoor ze hoop kunnen vinden in schijnbaar hopeloze situaties*  
 .....

de ontmoetingen is dat de mensen zo veerkrachtig zijn, zo in staat zijn het perspectief van de hoop iedere keer weer een stapje te verleggen, waardoor ze hoop kunnen blijven vinden in schijnbaar hopeloze situaties. Gaandeweg, zo vermoed ik, oefenen ze zich wellicht zozeer in veerkracht dat het euthanasieverzoek uiteindelijk van tafel gaat.’

‘Uiteindelijk ga ik in principe niet over de keuze die iemand wil maken. Ik ben niet op voorhand tegen euthanasie; er zijn beslist situaties waarin ik dat heel erg begrijp. Ik vind zorgvuldigheid daarbij belangrijk, dat alles gezegd kan worden en dat er geen elementen over het hoofd worden gezien. In zorgvuldige gesprekken is van alles mogelijk en geen uitkomst van tevoren uit te sluiten.’

# ‘Het moet doodnormaal zijn om te spreken over een zelfgekozen levenseinde’

## *In gesprek met Petra de Jong*

---

door *Pieter Jan Dijkman & Jan Prij*

---

Dijkman is hoofdredacteur van *Christen Democratische Verkenningen* en Prij is publicist en oud-redactiesecretaris van *Christen Democratische Verkenningen*.

*Taboes zijn er om geslecht te worden, vindt Petra de Jong, directeur van de Nederlandse Vereniging voor een Vrijwillig Levenseinde (NVVE). ‘De dood is de enige zekerheid in het leven die we hebben. Eenieder heeft de verantwoordelijkheid om dat leven zo goed mogelijk vorm te geven en dat geldt ook voor het levenseinde. Hoe dat levenseinde er precies uitziet, moeten mensen helemaal zelf kunnen bepalen. Het moet doodnormaal zijn om te spreken over een zelfgekozen levenseinde.’*

Petra de Jong (1953) was als longarts ‘ongelooflijk blij’ met de invoering van de euthanasiewet in 2002. Onder voorwaarden, de zogeheten zorgvuldigheidseisen, werden euthanasie en hulp bij zelfdoding voortaan toegestaan. ‘Daarmee ontstond er een zekere openheid om te praten over euthanasie.’

In 2008 werd ze, na twintig jaar longarts te zijn geweest, directeur van de NVVE. Haar vereniging is als Nederlandse Vereniging voor Vrijwillige Euthanasie in 1973 opgericht. Aanleiding daarvoor was de zaak-Postma: huisarts Truus Postma uit het Friese Noordwolde werd door het Openbaar

Ministerie voor het gerecht gedaagd omdat zij haar terminaal zieke moeder een dodelijke dosis morfine had toegediend. Van een klein, lokaal actiegroepje groeide de NVVE uit tot een grote, invloedrijke vereniging. Inmiddels heeft de NVVE zo’n 150.000 leden en elke dag komen er daar zo’n dertig bij.

De Jong verwierf bekendheid met haar pleidooi voor de komst van een Levenseinde-kliniek. Een ‘heel blij kliniek’ moest dat worden, vond ze. Met de NVVE heeft ze drie politieke doelstellingen: het beschikbaar stellen van een laatstewilpil, een goede uitvoering van de euthanasiewet, en het schrappen van

de strafbaarstelling van hulp bij zelfdoding uit het Wetboek van Strafrecht.

Het zijn doelstellingen die grotendeels haaks staan op de visie op het leven zoals het CDA die uitdraagt. Waarom vindt De Jong het zo belangrijk dat mensen zelf kunnen bepalen wanneer ze uit het leven stappen? Wat is volgens haar een ‘voltooid leven’? En: vanuit welk mensbeeld handelt ze?

*In uw pleidooien spreekt u dikwijls over een ‘waardig’ levenseinde. Wat is waardigheid precies?*

‘In algemene zin zou ik onderscheid willen maken tussen twee verschillende opvattingen van waardigheid: de algemene, menselijke waardigheid en de persoonlijke, individuele waardigheid. De algemene waardigheid kun je vastleggen in de grondwet en in de Universele verklaring van de rechten van de mens. Wij benadrukken altijd de individuele waardigheid. De invulling daarvan verschilt per persoon. Voor de een betekent het eenvoudigweg dat hij de regie wil houden om een waardig einde te hebben, de ander koppelt de waardigheid aan de staat en kwaliteit van het lichaam.’

‘Bij euthanasie moet sprake zijn van “ondraaglijk” en “uitzichtloos” lijden. Ons idee was aanvankelijk om in de wet waardigheid als criterium op te nemen, in plaats van de lijdensdruk. Maar in de loop van de tijd is gebleken dat waardigheid net zo weinig concreet te maken is als lijden.’

*Waardigheid verbindt u in die zin vooral met autonomie en zelfbeschikking?*

‘Ja. Het maakt ons niet uit welke keuzes mensen maken. We vellen geen oordeel over



mensen die ervoor kiezen een natuurlijke dood te aanvaarden. Voor de nvve is de keuzemogelijkheid als zodanig van belang: wij willen voorlichting geven over keuzemogelijkheden, zodat mensen zelf de keuze kunnen maken voor de manier waarop zij hun levenseinde willen invullen.’

#### MENSBEELD

Onlangs kwam in het nieuws dat de Levens-eindekliniek in 2012 een 70-jarige vrouw had geholpen bij haar zelfdoding, omdat ze ondraaglijk leed onder haar blindheid. De vrouw was slechtziend geboren, maar inmiddels nagenoeg blind. Ze leefde zo’n acht jaar met een doodswens. Volgens de Levens-eindekliniek is met haar dood een inhumane zelfdoding mogelijk voorkomen.

*U vindt blindheid reden genoeg voor zelfdoding?*

‘In dit geval wel. Deze vrouw, die ik toeval-  
lig kende omdat haar man ooit patiënt  
bij mij als longarts was geweest, had een  
leven waarin haar gezichtsvermogen en  
haar mobiliteit waren verdwenen. Zij gaf  
bij de Levenseindekliniek heel duidelijk  
aan dat het leven voor haar geen waar-  
digheid meer had. Zij wilde gewoon niet  
meer verder.’

*Niet eerder is alleen vanwege blindheid  
euthanasie uitgevoerd. Werd daarmee de  
wet opgerekt?*

‘Nee. “Ondraaglijk” en “uitzichtloos” lij-  
den hoeft niet per se lichamenlijk lijden te  
zijn; ook ondraaglijk psychisch lijden valt  
binnen de wet. Er speelden bij deze vrouw  
meer factoren mee. Ze was oud, haar dagen  
bestonden uit nietsdoen, en dat ervoer ze als  
ondraaglijk. Je kunt niet zeggen dat ze een-  
zaam was – ze had weliswaar een man verlo-  
ren, maar het was niet zo dat ze geen contact  
met haar kinderen had. Uiteindelijk heeft zij  
de arts van de Levenseindekliniek kunnen  
overtuigen van haar ondraaglijke lijden en  
heeft ze een goed levenseinde gekregen.’

*Wat is voor u een ‘goed levenseinde’?*

‘Dat we doodgaan is de enige zekerheid die  
we hebben in het leven. Eenieder heeft de  
verantwoordelijkheid om dat leven zo goed  
mogelijk vorm te geven, en dat geldt ook voor  
het levenseinde: dat moet zo goed mogelijk  
zijn. Onder een goed levenseinde versta ik:  
niet in eenzaamheid, niet met ondraaglijk  
lijden, geen gruwelijke zelfdoding.’

*Wat maakt voor u de mens tot mens?*

‘Zelfbeschikking en de autonomie om zelf  
keuzes te maken zijn voor mij belangrijke  
criteria. Ik vind niet dat die individuele  
autonomie moet worden verheerlijkt, maar  
ik ben wel van mening dat we alles wat we  
doen, doen vanuit onze eigen behoeftebe-  
vrediging. Zo zitten mensen nu eenmaal in  
elkaar, net als dieren.’

*U zou ook kunnen zeggen: de mens wordt  
pas mens door het gericht zijn op de  
ander.*

‘Denkt u dat echt, dat mensen gericht zijn  
op de ander? Als dat zo zou zijn, dan was er  
geen oorlog, geen exceptioneel misbruik,  
geen mishandeling. De mens is heel erg  
individueel gericht.’

*Is er in uw mensbeeld dan wel sprake van  
liefde? Dat is een relationeel begrip.*

‘Liefde geven en liefde krijgen is iets wat je  
individueel nastreeft. Natuurlijk is er wel  
sprake van liefde tussen mensen, net zoals  
er liefde tussen een mens en een dier kan  
bestaan; mensen kunnen heel blij zijn als ze  
thuiskomen en de hond kwispelt. Maar die  
liefde komt voort uit een persoonlijk gewin,  
omdat je er zelf blij van wordt.’

*Is dat niet een treurig mensbeeld? Een  
baby is vanaf het vroegste begin al gericht  
op die ander. Is die gerichtheid op de  
ander dan alleen van functionele, oppor-  
tunistische aard?*

‘De mens is hartstikke opportunistisch.  
Natuurlijk lacht een baby niet uit liefde naar

zijn ouders. Lachen is een reflex om ervoor te zorgen dat de ouders liefde gaan opbouwen. Die liefde is namelijk nodig om te overleven. Er komen momenten dat het kind helemaal niet meer zo leuk is. Dan is het alleen maar prettig dat er een bodem van liefde is.’

*De notie van het ‘leven als gave’ lijkt bij u te verdwijnen. Kant zei: ‘Autonomie beweegt zich binnen de gegevenheid van het leven, maar stelt die gegevenheid zelf niet ter discussie.’ Wat is voor u de grond om die gegevenheid ter discussie te stellen?*

‘Ieder mens heeft de verantwoordelijkheid om goed en zorgvuldig met het leven om te gaan. Maar hij is wel eigenaar van zijn eigen leven en autonoom in de keuzes die hij maakt, ook voor zijn levenseinde. In die zin is het leven te vergelijken met een privé-eigendom, waar je zelf mee kunt doen en laten wat je wilt.’

#### MAATSCHAPPELIJKE DRUK

Een van de doelstellingen van de NVVE is het beschikbaar stellen van een laatstewilpil. De vereniging pleit voor ‘legalisering van een dodelijk middel voor ouderen die zonder dat zij ernstig ziek zijn niet meer verder willen leven’, heette het in het NVVE-jaarverslag over 2012.

*Waarom vindt u het belangrijk dat die pil er komt?*

‘Onze doelstelling is zoals gezegd het aanbieden van een breed palet van keuzemogelijkheid om waardig te kunnen sterven. Een van de afgeleide doelstellingen is inderdaad het op de markt laten komen van

een laatstewilpil. Dat is iets wat een groot deel van onze leden wil. Huib Drion stelde in 1991 terecht al de vraag: “Wat geeft de overheid het recht om oude mensen een middel te onthouden waarmee ze waardig kunnen sterven?”

*Je zou ook kunnen zeggen: wat mensen ervaren aan eenzaamheid en nuttelosheid, is het echte probleem. Wordt dat probleem niet versterkt door uw nadruk op de individuele autonomie? Want daarmee verdwijnt misschien sneller het gevoel dat je van waarde en betekenis bent.*

‘Die eenzaamheid is niet de reden dat mensen willen sterven. Mensen raken eenvoudigweg onthecht van de samenleving. Dat gebeurt nu eenmaal, net zoals ze bij het verouderen rimpels krijgen. En soms wordt dat proces versneld, bijvoorbeeld door het overlijden van twee echtgenoten en vier kinderen. Mocht iemand eruit willen stap-

.....  
*Eenzaamheid is niet de reden  
dat mensen willen sterven.  
Mensen raken eenvoudigweg  
onthecht van de samenleving’*  
.....

pen vanwege eenzaamheidsgevoelens, dan moet er natuurlijk iets aan die eenzaamheid worden gedaan en dan moeten we ons als samenleving rot schamen. Maar de reden dat mensen willen sterven is het natuurlijke proces dat je niet meer mee kunt of wilt in het tempo van de samenleving. Ik merk al sinds mijn vijftigste dat ik geen behoefte meer heb om nog aan bepaalde activiteiten mee te doen.’

*Dan meet u de waarde van het leven af aan de inzet voor de maatschappij?*

‘Natuurlijk heeft het leven nog een zekere waarde als je onthecht bent. En toch kun je op een gegeven moment zeggen: het leven is zo mooi geweest, de ontluistering die mij te wachten staat wil ik niet meemaken, ik wil er nu uit. Dat is wat wij te horen krijgen. Albert Heringa heeft dat heel treffend verbeeld in de documentaire over zijn 99-jarige moeder, *De laatste wens van Moek*.’

*Duidt dat niet op een onvermogen om op een goede wijze met het lijden om te gaan? Zouden we niet eerder moeten zoeken naar een zinvoller leven voor ouderen?*

‘De zingevingsgedachte! Dat hoor ik steeds uit christelijke hoek: we moeten de mensen zin geven, dan willen ze niet dood. Graag, geef ze zin, zorg ervoor. Maar het is natuurlijk niet zo dat als je mensen zin geeft, ze niet meer doodgaan. Want ze gaan dood.’

*U wilt het lijden uit het leven bannen. Maar het leven is nu eenmaal niet perfect of volmaakt, het lijden hoort er in zekere zin bij. Is het niet een te hoog doel om alle ervaringen alleen maar mooi te willen laten zijn?*

‘Ieder mens heeft tegenslag in zijn leven. Maar wat doe je dan? Je probeert die tegenslag om te keren naar iets wat wel positief werkt. Dat is toch heel menselijk? Maar aan het eind van het leven kun je die positieve wending niet meer geven.’

*Denkt u niet dat de maatschappelijke druk om eruit te stappen alleen maar zal*

*toenemen met uw pleidooi voor een laatstewilpil?*

‘Nee, het zal juist heel veel mensen rust geven als ze de mogelijkheid hebben om eruit te stappen, omdat ze weten dat ze zelf de regie hebben. Ik ben er zelfs van overtuigd dat als we hier in de straat laatstewilpillen uitdelen, er maar een enkeling gebruik van zal maken. Mensen hechten aan het leven. Ze stappen er echt niet zomaar uit, dat doen ze alleen bij ondraaglijk lijden. En tegelijkertijd zou zo’n pil wel vele gruwelijke zelfdodingen kunnen voorkomen.’

*Als iemand ondraaglijk lijdt, wordt op een gegeven moment de balans opge maakt. Wat is in die afweging dan het criterium om een leven als voltooid te beschouwen?*

‘Voltooid leven is iets wat mensen alleen maar zelf kunnen bepalen.’

*Is de keuze voor een voltooid leven alleen aan ouderen voorbestemd of kunnen jongeren in uw omschrijving ook een voltooid leven hebben?*

‘Door initiatiefgroep Uit Vrije Wil werd in het Burgerinitiatief voltooid leven de leeftijd van 70 genoemd. Ik vind dat lastig. Ik ben ervoor om het begrip voltooid leven aan ouderen te koppelen, maar ik ben er niet voor om een leeftijdsgrens te noemen.’

‘Van jongeren kun je niet zeggen dat ze hun leven voltooid kunnen achten; ze kunnen op hun leeftijd niet overzien wat er nog zal komen. Iemand van 80 kan zich een beter beeld vormen van de toekomst. Dat wil niet zeggen dat ik jongeren de mogelijkheid wil ontzeg-



gen om een einde aan hun leven te maken. Er kan een reden zijn waarom je als jongere besluit om een einde aan je leven te maken. En ook zij hebben recht op een waardig einde.'

*Zijn er voor u wel grenzen?*

'De autonomie is leidend. In die zin wil ik geen grenzen stellen. Ik ben daar heel liberaal in. Die laatstewilpil zou wat mij betreft voor iedereen beschikbaar moeten zijn, niet alleen voor ouderen.'

#### TOEPASSING VAN DE EUTHANASIEWET

Naast de beschikbaarstelling van een laatstewilpil heeft De Jong nog twee doelstellingen voor de komende jaren: een verbetering van de uitvoering van de euthanasiewet en het schrappen van de strafbaarstelling van hulp bij zelfdoding uit het Wetboek van Strafrecht.

*Wat schort er precies aan de uitvoering van de wet?*

'Te veel mensen blijven in de kou staan. Er zijn ongeveer 10.000 euthanasieverzoeken per jaar en daarvan worden er zo'n 3.500 tot 4.000 ingewilligd. Het gaat wel om mensen die uitzichtloos lijden en die geen gehoor vinden voor hun verzoek.'

'Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek dat het aantal gevallen van palliatieve sedatie in vijf jaar tijd is gestegen van 8,2 naar 12,5 procent. Dat is voor mij een disproportionele stijging. Ik ben bang dat die stijging wijst op een soort achterdeur voor euthanasie. Vanuit christelijke hoek wordt palliatieve sedatie natuurlijk gepropageerd, maar het kan voor de mensen en hun naasten soms zeer traumatisch zijn. Op het moment dat

de slaapmedicatie is toegediend, gaan alle lichaamsfuncties gewoon door, met alle nare gevolgen van dien – zoals een katheter, luiers en soms doorligwonden. Dat heeft vaak niets meer te maken met waardig sterven.'

*U vindt dat artsen die geen euthanasie willen toepassen of niet willen doorverwijzen naar een arts die wel euthanasie wil plegen, de uitvoering van de wet belemmeren?*

'Alleen de patiënt zelf kan bepalen wat "ondraaglijk" en "uitzichtloos" lijden is. In de praktijk is hij echter afhankelijk van de arts. De patiënt moet de arts zien te overtuigen van het ondraaglijke van zijn lijden. Zo wordt het een soort Russische roulette: het is een kwestie van toeval welke dokter je treft en welke waarden en normen hij hanteert. Dat kan niet de bedoeling zijn.'

*Waarom wilt u de strafbaarstelling van hulp bij zelfdoding, artikel 294 lid 2, zo graag uit het Wetboek van Strafrecht halen?*

'Tegen Albert Heringa, die zijn moeder Moek hielp bij haar weloverwogen wens om te sterven, was op basis van dit artikel een voorwaardelijke gevangenisstraf van drie maanden geëist. Niemand vindt Heringa een misdadiger. Persoonlijk ben ik ervoor dat euthanasie normaal medisch handelen wordt en dat het dus helemaal uit het Wetboek van Strafrecht wordt gehaald. Hulp bij zelfdoding door een niet-arts zou wat mij betreft niet strafbaar moeten zijn, mits aan de zorgvuldigheidscriteria wordt voldaan. Hulp bij een waardige zelfdoding is echt geen misdaad. Elke gruwelijke zelfdoding die we kunnen voorkomen, is meegenomen.'



# Een ethische evaluatie van palliatieve sedatie

*De heersende opvatting is dat euthanasie en palliatieve sedatie moreel gezien verschillende praktijken zijn. Deze opvatting staat echter ter discussie vanwege ambigue morele ervaringen en een aanzienlijke variatie in toepassingen. Het risico bestaat dat palliatieve sedatie wordt uitgebreid tot praktijken die daadwerkelijk zijn bedoeld om de dood van patiënten te bewerkstelligen. De kenmerken van de gezondheidszorg waarvoor de palliatieve zorg sinds haar ontstaan een alternatief wilde bieden, vergen nog steeds onze aandacht: de focus op behandeling in plaats van op zorg, de fysieke dimensie in plaats van de gehele persoon, het individu in plaats van de gemeenschap, en het primaat van interventie in plaats van ontvankelijkheid en aanwezigheid.*

---

door *Henk ten Have & Jos V.M. Welie*

---

Ten Have is hoogleraar en directeur van het Center for Healthcare Ethics van Duquesne University in Pittsburgh. Voorheen was hij directeur van de afdeling Ethiek van wetenschap en technologie van UNESCO in Parijs. Welie is hoogleraar en werkzaam bij het Center for Health Policy & Ethics van Creighton University in Omaha. Beide auteurs waren in de jaren negentig betrokken bij het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.<sup>1</sup>

HET BEGRIP ‘TERMINALE SEDATIE’ werd in de literatuur over palliatieve zorg geïntroduceerd door Enck in 1991 om de praktijk te beschrijven van door medicijnen geïnduceerde sedatie voor symptomen die moeilijk onder controle te houden zijn.<sup>2</sup> Vrijwel vanaf het begin werden deze praktijken als controversieel beschouwd. Critici beweerden dat het een ‘vertraagde euthanasie’ was, of een zachte dood in vermomming. Ze betoogden dat het bijvoeglijke naamwoord ‘terminaal’ niet zomaar een indicatie van tijd was om de eindfase van het leven van een patiënt aan te duiden waarin

dergelijke sedatie gewoonlijk werd toegediend; nee, het duidde het echte doel van de interventie aan, namelijk het beëindigen van het leven van de patiënt. Omdat het begrip ‘terminale sedatie’ werd gezien als verwarrend, ambigu en open voor allerlei interpretatie, werd gezegd dat het beter helemaal kon verdwijnen. De term die vervolgens in de onderzoeksliteratuur terecht kwam, was ‘palliatieve sedatie’. Door nationale en internationale organisaties werden aanbevelingen, richtlijnen en normen voor de juiste toepassing opgesteld die allemaal de nadruk leggen op de ethische verschillen tussen palliatieve sedatie en euthanasie. Voorbeelden zijn de richtlijn van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst, oorspronkelijk gepubliceerd in 2005 en herzien in 2009,<sup>3</sup> de Amerikaanse aanbevelingen van het National Ethics Committee, Veterans Health Administration (NEC-VHA) uit 2007,<sup>4</sup> het internationale kader dat in 2009 werd gepubliceerd door de European Association for Palliative Care (EAPC),<sup>5</sup> en de positieverklaring van de Amerikaanse National Hospice and Palliative Care Organization (NHPCO) uit 2010.<sup>6</sup> Maar deze ontwikkelingen hebben niet geleid tot eliminatie van de controverses. Tegenstanders blijven de heersende opvatting ter discussie stellen, en niet ten onrechte.

#### DE HEERSENDE OPVATTING

Het NEC-VHA heeft palliatieve sedatie gedefinieerd als ‘de toediening van non-opiaten om ervoor te zorgen dat een terminaal zieke patiënt niet bij bewustzijn komt, als een laatste hulpmiddel voor de behandeling van ernstige, aanhoudende pijn of andere klinische symptomen die niet kunnen worden verlicht door een agressieve, symptomspecifieke behandeling.’<sup>7</sup> De NHPCO beschrijft palliatieve sedatie als ‘het verlagen van het bewustzijn van de patiënt door het gebruik van medicatie met het uitdrukkelijke doel dat de patiënt zich minder bewust is van lijden dat onbehandelbaar en ondraaglijk is’.<sup>8</sup>

Deze en vele andere definities in de literatuur over palliatieve zorg laten niet alleen significante verschillen zien – zo is de definitie van het NEC-VHA beperkt tot stervende patiënten en die van de NHPCO niet – maar zijn ook een uiting van diverse overeengekomen kenmerken van palliatieve sedatie: het doel is de verlichting van aanhoudende symptomen; dit doel wordt bereikt door het bewustzijn van de patiënt te verlagen; om dit te bewerkstelligen worden sedatieve medicijnen gebruikt; het betreft geen geïsoleerde interventie, maar een strategie van symptoombestrijding binnen een palliatief zorgtraject; en het is een interventie die alleen mag worden toegepast als laatste hulpmiddel.

De verschillen tussen palliatieve sedatie en euthanasie kunnen nader worden geëxpliciteerd als we niet alleen kijken naar wat palliatieve sedatie nou precies is, maar ook naar wat geen palliatieve sedatie is, maar euthana-

sie. De verschilpunten draaien om de intentie, de handeling (of interventie) zelf, en het resultaat van de handeling.

In het geval van euthanasie is het de bedoeling van de arts dat de patiënt overlijdt. De arts heeft niet alleen de subjectieve wens dat de patiënt overlijdt, maar hij of zij kiest ook voor soorten medicijnen en doseringen die naar alle objectieve maatstaven dodelijk zijn. De arts dient deze medicijnen vervolgens toe en controleert of de patiënt niet alleen het bewustzijn verliest, maar vervolgens ook ophoudt met ademen, gevolgd door een volledige hartstilstand. Pas als dit resultaat is bereikt, concludeert de arts dat zijn of haar interventie succesvol is geweest.

In het geval van palliatieve sedatie is de bedoeling van de arts heel anders: die bedoeling is dan niet om de patiënt te doden, maar om symptomen te verlichten die niet op een andere manier behandelbaar zijn. De aard en de dosering van de geneesmiddelen zijn gericht op een verlaagd bewustzijnsniveau. Als de patiënten zouden overlijden als gevolg van de toediening van de medicijnen, zou dat worden beschouwd als een onbedoeld resultaat.

Wanneer palliatieve sedatie wordt toegediend op de beschreven manier, valt dit binnen het gebied van palliatieve zorgpraktijken. Euthanasie valt daarentegen om diezelfde redenen juist *buiten* dit gebied, en is daarom in de meeste landen bij wet verboden.

#### STANDPUNTEN

Het onderscheid tussen palliatieve zorg en euthanasie lijkt tegenwoordig meer ter discussie te staan dan ooit tevoren. Er lijken twee hoofdredenen te zijn voor de aanhoudende controverse.

##### 1. Morele ervaring

De introductie van nieuw jargon, waarbij de term ‘terminale sedatie’ werd vervangen door ‘palliatieve sedatie’, heeft het onderscheid tussen de begrippen ‘sedatie’ en ‘euthanasie’ verhelderd. Maar deze naamsverandering was

*Het onderscheid tussen palliatieve zorg en euthanasie lijkt tegenwoordig meer ter discussie te staan dan ooit tevoren*

niet bij machte de ervaring te veranderen van degenen die bij het bed van de patiënt stonden en zagen hoe de patiënt sedatie toegediend kreeg en niet lang daarna, zonder nog bij kennis te komen, overleed.

Claessens en anderen hebben aangetoond dat 25 procent van de

familieleden een hoog stressniveau ervaren vanwege de beslissing om palliatieve sedatie bij een dierbare toe te passen.<sup>9</sup> Zij vinden dat er on-

voldoende informatie over het proces wordt verstrekt; ze klagen over een gebrek aan compassie van de kant van artsen en verpleegkundigen; ze zijn bezorgd over het voortdurende lijden van de patiënt; en ze vrezen dat de beslissing het leven van hun familielid heeft verkort. Een onderzoek onder verpleegkundigen in Vlaanderen liet zien dat ook veel gezondheidszorgverleners palliatieve sedatie ervaren als een praktijk die vanuit ethisch oogpunt problematisch is.<sup>10</sup> 77 procent van de ondervraagden was van mening dat continue diepe sedatie (cDs) gedeeltelijk of uitdrukkelijk was bedoeld om het overlijden te versnellen. Slechts 4 procent geloofde dat dit geen levensverkortend effect had. Van de Canadese medisch specialisten die in 2011 in Quebec werden ondervraagd, antwoordde de helft eveneens dat palliatieve sedatie vergelijkbaar is met een vorm van euthanasie.<sup>11</sup>

## *2. Variatie in de praktijk*

We hebben eerder gezien dat de NHPCO voorstander is van een beperkte toepassing. Palliatieve sedatie mag alleen worden toegediend wanneer het lijden van de patiënt onbehandelbaar en ondraaglijk is. Bovendien heeft de sedatie verlichting van de symptomen tot doel, geen bewusteloosheid. Daarom moet de sedatie worden afgestemd op de kleinst mogelijke bewustzijnsvermindering die zorgt voor het draaglijk maken van de symptomen. Voor de meeste patiënten is daarvoor minder dan totale bewusteloosheid vereist. Een recent onderzoek in België liet zien dat bij bijna de helft van de patiënten die palliatieve sedatie ontvingen, het aanvankelijke sedatieniveau mild was en met tussenpozen werd toegediend, en pas in een later stadium hoefde te worden versterkt tot diepe en continue sedatie.<sup>12</sup> Als aan deze strenge criteria wordt voldaan, zal palliatieve sedatie, en met name cDs tot volledige bewusteloosheid, slechts zelden worden gebruikt. Omgekeerd zou een wijde verbreiding van palliatieve sedatie en cDs erop wijzen dat deze maatregel niet wordt ingezet als laatste hulpmiddel, maar eerder als een alternatief voor andere beschikbare palliatieve strategieën.

Een blik op de literatuur laat echter opvallende verschillen zien in de gemelde incidentie van terminaal zieke patiënten die palliatieve sedatie ondergaan, variërend van slechts 1 procent<sup>13</sup> tot wel 88 procent.<sup>14</sup> Hoeveel patiënten diepe sedatie ontvangen, is al even onduidelijk. In het onderzoek van Maltoni en anderen ontving een kwart van de hospicepatiënten in de Italiaanse streek Emilia-Romagna palliatieve-sedatietherapie, maar slechts een kwart hiervan kreeg ook cDs.<sup>15</sup> Deze cijfers komen overeen met de bevinding dat 8,5 procent van de stervende patiënten in Italië cDs ontving.<sup>16</sup> Maar uit hetzelfde onderzoek bleek dat slechts 2,5 procent van de patiënten in Denemarken cDs ontving. In Vlaanderen werd cDs gebruikt bij 8,2 procent van de gevallen in 2001, maar dit cijfer was in 2007 gestegen

tot 14,5 procent. In het Verenigd Koninkrijk lag dit cijfer met 16,5 procent nog hoger.<sup>17</sup> Afgezien van variaties per land hebben andere onderzoeken aangetoond dat de frequentie van dit type sedatie meer afhangt van de gewoonten van artsen dan van de klinische toestand van de patiënten.<sup>18</sup>

Een van de voor de hand liggende verklaringen voor deze statistische variaties is de polysemie van de termen. Veel van de onderzoeken gebruiken verschillende definities van palliatieve sedatie, of helemaal geen definitie. Deze praktijkvariaties kunnen echter ook worden gekoppeld aan een algemener verschijnsel. Innovaties en technologieën worden aanvankelijk in de klinische praktijk geïntroduceerd binnen een zorgvuldig afgebakende context en voor duidelijk begrensde patiëntcategorieën. Maar als deze introductie succesvol blijkt, wordt de toepassing geleidelijk uitgebreid naar andere indicaties en andere groepen patiënten. Dit verschijnsel, ook wel ‘mission

*Palliatieve sedatie wordt niet meer alleen gebruikt door specialisten in de palliatieve zorg, maar is opgeschoven naar de huisartsenpraktijk*

creep’ genoemd, lijkt ook op te treden bij palliatieve sedatie, misschien (zoals Broeckaert oppert<sup>19</sup>) omdat palliatieve sedatie niet meer alleen wordt gebruikt door specialisten in de palliatieve zorg, maar is opgeschoven naar de huisartsenpraktijk. Deze huisartsen zijn minder bekend met de recentste strategieën voor

palliatieve zorg en gebruiken palliatieve sedatie en zelfs CDs sneller dan een specialist in de palliatieve zorg zou doen.

Een voorbeeld hiervan is de praktijk van palliatieve sedatie zoals gedefinieerd door Rietjens en anderen: ‘de toediening van medicijnen om de patiënt in diepe sedatie of coma te houden tot aan het overlijden, zonder kunstmatige voeding of vochttoediening’.<sup>20</sup> In deze definitie is de vermindering van het bewustzijn niet zomaar een middel om symptomen te verlichten; volledige sedatie lijkt juist zelf het doel van de interventie te zijn geworden. Bovendien wordt de sedatie gehandhaafd tot aan het overlijden, eveneens ongeacht het effect ervan bij de symptoombestrijding bij de patiënt. Critici betogen daarom dat dit type interventie in strijd is met het hoofdprincipe van palliatieve zorg, namelijk een gedoseerde behandeling van symptoombestrijding. Dat in de definitie expliciet melding wordt gemaakt van het uitsluiten van voedsel- en vochttoediening doet critici vermoeden dat de door Rietjens gedefinieerde praktijk niet alleen is bedoeld voor symptoombestrijding, maar ook om de dood van de patiënt te bespoedigen.

Deze vermoedens worden gevoed door empirische gegevens die laten zien dat dit soort sedatie helemaal niet zeldzaam is. In 2001 werd 4 tot 10 procent van alle sterfgevallen in Nederland voorafgegaan door dit type

sedatie (terwijl 2,6 procent van alle sterfgevallen het gevolg was van euthanasie). Toen de betrokken artsen werden ondervraagd over hun recentste betrokkenheid bij palliatieve sedatie, antwoordde 17 procent dat het hun uitdrukkelijke bedoeling was geweest om de dood te bespoedigen (hoewel deze intentie maar in 3 procent van de gevallen bepalend was voor de toediening van de sedatieven zelf; in de overige gevallen was het onthouden van kunstmatige voeding en vocht bedoeld om de dood te verhaasten).<sup>21</sup> Het recentste Nederlandse onderzoek naar euthanasie laat een toename van palliatieve sedatie zien (12,3 procent van alle sterfgevallen in 2010, tegenover 8,2 procent in 2005). Eveneens wordt geconcludeerd dat er sprake is van een belangrijke conceptuele verwarring: 18 procent van de euthanasiegevallen (volgens de strikte wettelijke definitie van euthanasie) worden door de ondervraagde artsen 'palliatieve sedatie' genoemd.<sup>22</sup>

#### MOGELIJKE INVLOED VAN PALLIATIEVE SEDATIE OP DE FILOSOFIE VAN PALLIATIEVE ZORG EN HOSPICES

Palliatieve sedatie wordt algemeen beschouwd als een therapie, of minstens als een medische behandeling, waarvoor speciale expertise vereist is. Gecontroleerde sedatie werd aanvankelijk voorgeschreven aan patiënten op intensivereafdelingen, en deze associatie met een specialistische behandeling voor een beperkte groep patiënten is behouden gebleven. De praktijk is echter anders.

In een recent Italiaans onderzoek hebben Mercadante en anderen ontdekt dat palliatieve sedatie werd gebruikt bij 13,2 procent van de patiënten die thuis werden verzorgd.<sup>23</sup> In België ligt de incidentie van palliatieve sedatie in gespecialiseerde palliatieve-zorginstellingen zelfs lager (7,5 procent) dan in algemene zorginstellingen (14,5 procent).<sup>24</sup> Zo ook in Nederland. Het eerdergenoemde onderzoek uit 2010 toonde aan dat 43 procent van de interventies voor palliatieve sedatie werd toegepast door huisartsen en slechts 38 procent door medisch specialisten.<sup>25</sup> In een ander Nederlands onderzoek werd geconcludeerd dat CDs steeds meer wordt beschouwd als onderdeel van de reguliere medische praktijk.<sup>26</sup>

Deze verschuiving in de praktijk van palliatieve sedatie, namelijk van een beperkte interventie die uitsluitend wordt uitgeoefend door een relatief klein aantal intensivisten en palliatieve-zorgspecialisten naar een wijder en vrijer toegepaste interventie die wordt uitgeoefend door huisartsen, kan diverse belangrijke ethische gevolgen hebben. Het eerste betreft de omgang met lijden en sterven. Al in 1969 betoogde Kübler-Ross dat we het stilzwijgen rondom dood en sterven moeten doorbreken. We zouden moeten praten over ervaringen waaraan we allemaal deel zullen hebben.<sup>27</sup> Rond diezelfde

tijd definieerde Saunders de zorg voor stervende patiënten als een intersubjectief proces, een gedeelde reis die vereist dat we aandachtig naar de patiënt luisteren.<sup>28</sup> Palliatieve zorg wordt dan ook beschouwd als een bij uitstek relationele benadering. De oorspronkelijke filosofie van het hospice onderstreepte het belang van verbondenheid, gemeenschap, ergens thuishoren. Het belangrijkste meubilair bij de ‘artsenronde’ was een stoel, geen bed. Welnu, het risico van palliatieve sedatie als vorm van behandeling is dat we terugkeren naar de oude tijd waarin sterven in stilte plaatsvond. Patiënten slapen, in plaats van te communiceren. Een recent observatieonderzoek in een Scandinavisch hospice bevestigt deze verandering in de hospicefilosofie: de afdelingen zijn stil, de patiënten liggen alleen in hun kamer en het personeel is druk bezig.<sup>29</sup> Laten we er meteen bij zeggen dat deze stilte niet kwam doordat alle patiënten sedatie kregen. De auteurs suggereren echter wel dat de interventiegeoriënteerde medicalisering van palliatieve zorg, waarvan palliatieve sedatie een schoolvoorbeeld is, bijdroeg aan deze terugkeer naar stilte. Biedt de huisartsenpraktijk wat dit betreft een betere setting om de stilte rondom lijden en sterven te doorbreken?

In de tweede plaats benadrukte de filosofie van het hospice de behoefte aan een holistische benadering van menselijk lijden. Saunders introduceerde het begrip ‘totale pijn’ om het complex van fysieke, emotionele, sociale en spirituele elementen te beschrijven.<sup>30</sup> In contrast hiermee suggereert palliatieve sedatie een terugkeer naar de traditionele medische focus op de fysieke dimensie van lijden en een fysiek antwoord daarop, zoals bevestigd in een recent artikel: ‘Het is veel gemakkelijker om de dosis midazolam te verhogen dan om te worstelen met de onderliggende problemen van de zorg voor een

*Het is veel gemakkelijker om de dosis midazolam te verhogen dan om te worstelen met de onderliggende problemen van de zorg voor een patiënt*

patiënt.<sup>31</sup> Palliatieve sedatie kan worden gezien als de opvolger van de Brompton-cocktail, een mengsel van morfine, cocaïne, alcohol, siroop en chloroformwater waaraan een bijna mystieke genezingskracht werd toegeschreven. Deze werd tot het einde van de jaren zeventig veel gebruikt en zelfs Saunders schreef in haar eerste

publicatie uit 1958 enthousiast over de waarde ervan. Het leverde een milde sedatie op en zorgde voor een kalme overgang naar de dood. Het probleem met snelle oplossingen als de Brompton-cocktail en palliatieve sedatie is dat hierbij geen aandacht wordt besteed aan de complexiteit van menselijk lijden. In dit opzicht zijn deze oplossingen in feite verwant aan euthanasie, waarbij eveneens het menselijk lijden wordt omzeild, namelijk door eenvoudig het leven van de patiënt te beëindigen.

Noten

- 1 Dit artikel is een bewerkte en sterk ingekorte versie van: H. ten Have en J. Welie, 'Palliative sedation versus euthanasia. An ethical assessment', *Journal of Pain and Symptom Management* 47 (2014), nr. 1, pp. 123-136.
- 2 R.E. Enck, 'Drug-induced terminal sedation for symptom control', *American Journal of Hospice and Palliative Care* 8 (1991), nr. 5, pp. 3-5.
- 3 M. Verkerk, E. van Wijlick, J. Legemaate en A. de Graeff, 'A national guideline for palliative sedation in the Netherlands', *Journal of Pain and Symptom Management* 34 (2007), nr. 6, pp. 666-670.
- 4 National Ethics Committee, Veterans Health Administration, 'The ethics of palliative sedation as a therapy of last resort', *American Journal of Hospice and Palliative Care* 23 (2007), nr. 6, pp. 483-491.
- 5 N.I. Cherny en L. Radbruch, 'European Association for Palliative Care (EAPC) recommended framework for the use of sedation in palliative care', *Palliative Medicine* 23 (2009), nr. 7, pp. 581-593.
- 6 T.W. Kirk en M.M. Mahon, 'National Hospice and Palliative Care Organization (NHPCO) position statement and commentary on the use of palliative sedation in imminently dying terminally ill patients', *Journal of Pain and Symptom Management* 39 (2010), nr. 5, pp. 914-923.
- 7 NEC-VHA 2007, p. 484.
- 8 Kirk & Mahon 2010.
- 9 P. Claessens, J. Menten, P. Schotsmans en B. Broeckaert, 'Palliative sedation. A review of the research literature', *Journal of Pain and Symptom Management* 36 (2008), nr. 3, pp. 310-333.
- 10 E. Inghelbrecht, J. Bilsen, F. Mortier en L. Deliens, 'Continuous deep sedation until death in Belgium. A survey among nurses', *Journal of Pain and Symptom Management* 41 (2011), nr. 5, pp. 870-879.
- 11 L. Vogel, 'Framework urges physicians to proceed with caution on palliative sedation', *Canadian Medical Association Journal* 183 (2011), nr. 2, pp. 174-175.
- 12 P. Claessens, J. Menten, P. Schotsmans en B. Broeckaert, 'Palliative sedation, not slow euthanasia. A prospective, longitudinal study of sedation in Flemish palliative care units', *Journal of Pain and Symptom Management* 41 (2011), nr. 1, pp. 14-24.
- 13 R.L. Fainsinger, 'Use of sedation by a hospital palliative care support team', *Journal of Palliative Care* 14 (1998), nr. 1, pp. 51-54.
- 14 K. Turner, R. Chye, G. Aggarwal e.a., 'Dignity in dying. A preliminary study of patients in the last three days of life', *Journal of Palliative Care* 12 (1996), nr. 2, pp. 7-13.
- 15 M. Maltoni, C. Pittureri, E. Scarpi e.a., 'Palliative sedation therapy does not hasten death. Results from a prospective multicenter study', *Annals of Oncology* 20 (2009), pp. 1163-1169.
- 16 G. Miccinesi, J.A. Rietjens, L. Deliens e.a., 'Continuous deep sedation. Physicians' experiences in six European countries', *Journal of Pain and Symptom Management* 31 (2006), nr. 2, pp. 122-129.
- 17 C. Seale, 'End-of-life decisions in the UK involving medical practitioners', *Palliative Medicine* 23 (2009), nr. 3, pp. 198-204.
- 18 C. Peruselli, P. di Giulio, F. Toscani e.a., 'Home palliative care for terminal cancer patients. A survey on the final week of life', *Palliative Medicine* 13 (1999), nr. 3, pp. 233-241.
- 19 B. Broeckaert, 'Palliative sedation, physician-assisted suicide, and euthanasia. "Same, same but different"?', *American Journal of Bioethics* 11 (2011), nr. 6, pp. 62-64.
- 20 J.A.C. Rietjens, J.J. van Delden, A. van der Heide e.a., 'Terminal sedation and euthanasia. A comparison of clinical practices', *Archives of Internal Medicine* 166 (2006), nr. 7, pp. 749-753.
- 21 Zie noot 12.
- 22 A. van der Heide, A. Brinkman-Stoppeleburg, H. van Delden en B. Onwuteaka-Philipsen, *Sterfgevallenonderzoek 2010. Euthanasie en andere medische beslissingen rond het levenseinde*. Den Haag: ZonMw, 2012; B. Onwuteaka-Philipsen, A. Brinkman-Stoppeleburg, C. Penning e.a., 'Trends in end-of-life practices before and after the enactment of



- the euthanasia law in the Netherlands from 1990 to 2010. A repeated cross-sectional survey', *The Lancet* 380 (2012), nr. 9845, pp. 908-915.
- 23 S. Mercadante, G. Porzio, A. Valle e.a., 'Palliative sedation in advanced cancer patients followed at home. A retrospective analysis', *Journal of Pain and Symptom Management* 43 (2012), nr. 6, pp. 1126-1130.
- 24 Claessens e.a. 2011; K. Chambaere, J. Bilsen, J. Cohen e.a., Continuous deep sedation until death in Belgium. A nation-wide survey. *Archives of Internal Medicine* 170 (2010), nr. 5, pp. 490-493.
- 25 Onwuteaka-Philipsen e.a. 2012.
- 26 J. Rietjens, J. van Delden, B. Onwuteaka-Philipsen e.a., 'Continuous deep sedation for patients nearing death in the Netherlands. Descriptive study', *British Medical Journal* 336 (2008), pp. 810-813.
- 27 E. Kübler-Ross, *On death and dying*. New York: Scribner, 1969.
- 28 C. Saunders, *Watch with me. Inspiration for a life in hospice care*. Sheffield: Mortal Press, 2003.
- 29 L. Thoresen, T. Wyller en K. Heggen, *The significance of lifeworld and the case of hospice. Medicine, Health Care, and Philosophy* 14 (2011), nr. 3, pp. 257-263.
- 30 D. Gracia, 'Palliative care and the historical background', in: H. ten Have en D. Clark (red.), *The ethics of palliative care. European perspectives*. Buckingham: Open University Press, 2002, pp. 18-33.
- 31 J.H. von Roenn en C.F. von Gunten, 'Are we putting the cart before the horse?', *Archives of Internal Medicine* 169 (2009), nr. 5, p. 429.

# ‘Een te functionalistische benadering van zorg tast de menselijkheid aan’

## *In gesprek met Carlo Leget*

---

door *Pieter Jan Dijkman & Jan Prij*

---

Dijkman is hoofdredacteur van *Christen Democratische Verkenningen* en Prij is publicist en oud-redactiesecretaris van *Christen Democratische Verkenningen*.

*De wijze waarop we in onze cultuur de gezondheidszorg hebben georganiseerd, is op een functionele, natuurwetenschappelijke leest geschoeid. Daarin staat het denken in termen van oorzaken en gevolgen centraal. Dat levert grote winst op. Maar de eigen dynamiek van dit denken drukt niet zelden de dimensie van betekenis weg. Dat is ernstig, omdat juist aandacht voor die dimensie van de zorg humaniserend werkt voor zowel de zorgverlener als de zorgontvanger, stelt hoogleraar Carlo Leget.*

In zijn inaugurele rede getiteld *Zorg om betekenis* spreekt Carlo Leget (1964), hoogleraar zorgethiek en geestelijke begeleidingswetenschappen en bijzonder hoogleraar ethische en spirituele vragen in de palliatieve zorg aan de Universiteit voor Humanistiek, zijn bezorgdheid uit over de sterk functionele benadering van zorg.<sup>1</sup> Volgens een klassiek onderscheid van Wilhelm Dilthey (1833-1911) gaat het in de geesteswetenschappen om *verstehen* (het begrijpen, in de zin van het verstaan van betekenissen) en draait het in de natuurwetenschappen om

*erklären* (verklaren van oorzakelijke verbanden). ‘Wanneer het verklaren losraakt van het begrijpen, wordt een prijs betaald door zowel zorgvragers als zorgontvangers’, aldus Leget.

Hij opent zijn oratie met een voorbeeld ter illustratie van zijn punt; het verhaal gaat in grote lijnen als volgt. Er komt een vrouw van 45 jaar bij de dokter die zich zorgen maakt vanwege verdachte onregelmatigheden in de rechterborst. De dokter bekijkt haar borst en stelt voor om de jaarlijkse mammografie iets te vervroegen. Een week

later zit ze in het ziekenhuis. Daar wordt ze opgehaald door een jonge medewerkster die haar meeneemt naar een ruimte om zich te ontkleden. De medewerkster vraagt aan de vrouw of er borstkanker in de familie voorkomt. Het lukt niet goed om een foto te maken, omdat ze naar eigen zeggen nog niet zo ervaren is. Ze haalt er een tweede medewerkster bij. Deze geeft wat aanwijzingen en helpt, en vraagt aan de vrouw of deze afgevallen is. Het blijkt dat de foto technisch goed gelukt is, maar moeilijk te beoordelen. Daarom wil men graag een echo maken en wellicht nog een MRI. Vrij snel daarna wordt de vrouw opgehaald door een andere medewerkster, die haar naar een nieuwe ruimte brengt. Daar verschijnt na enige tijd een man die aan de vrouw vraagt of ze weleens vaker een echo heeft gehad; verder zegt hij weinig. Na het onderzoek zegt hij dat hij de foto's aan zijn baas laat zien. Na een tijdje komt hij terug en zegt dat het goed is, waarmee hij bedoelt, zo blijkt uit haar navraag, dat er geen bijzonderheden te zien zijn. De vrouw vraagt of de MRI nog nodig is. De man antwoordt dat dat besproken zal worden en in het verslag zal komen. 'En', vraagt ze, 'moet ik over vijf dagen nog de huisarts belten voor de uitslag?' 'Dat kun je doen', zegt de man.

#### ZORG OM BETEKENIS

*Wat wordt volgens u in dit voorbeeld ver-  
geten?*

'In dit praktijkvoorbeeld is er geen aandacht voor de zorgen en emoties van de vrouw. Zij is doodsbang dat de artsen wat vinden en voelt zich niet serieus genomen. Vijf mensen zijn met haar bezig geweest, maar ze heeft



niet het idee dat iemand overziet wat er met haar aan de hand is, en nu moet ze nog een week in spanning zitten. Er is al helemaal geen aandacht voor angst voor de dood. Met als gevolg dat ze zich totaal alleen gelaten voelt tussen de apparaten.'

*Over die betekenisreductie maakt u zich  
zorgen?*

'Ja, wanneer aan haar persoonlijke perspectief, haar beleving en ervaring geen aandacht wordt geschonken, kan geen goede zorg geleverd worden. Zorg wordt in onze cultuur heel erg op een reductionistische, functionele manier opgevat, gericht op de buitenkant, op herstel en reparatie, het zo nodig opereren van onderdelen uit het lichaam. Maar zorg is juist van belang omdat

die meer dan functioneel is. De vraag wat zorg voor mensen betekent (zowel voor de zorgverlener als voor de zorgontvanger) krijgt te weinig aandacht. Een teken aan de wand is dat in veel zorginstellingen voor langdurige zorg, zoals de ouderenzorg, de functie van geestelijk verzorger onder druk staat, wordt wegbezuinigd en niet relevant gevonden.’

*Wat is precies de verklaring voor de reductie van betekenis?*

‘De eerste reden is cultureel en heeft met het dominante neoliberale denken te maken. “Betekenis” is iets wat vooral in de privé-sfeer uitgezocht moet worden, en niet in het publieke domein thuishoort. De tweede reden is professioneel van aard: een zekere vorm van afstand en reductie van betekenis is nodig. Je kunt ook te dichtbij komen en te betrokken raken. Als er bepaalde grenzen van intimiteit overschreden worden, ontstaan er problemen, en ter wille van de goede zorg moet er soms alleen maar aandacht zijn voor de vaktechnische kant van de zaak. De vraag is alleen hoe deze functionele reductie weer ongedaan wordt gemaakt op het moment dat die niet meer nodig is. De derde verklaring is de economisering van de samenleving en ons onderwijssysteem; de neiging om bij alles te denken “Wat levert het op?” of “Is het nuttig?”. Binnen een instrumentele logica vallen een heleboel zaken als nutteloos af. “Wat heeft een kerkbezoek of een bezoek aan het concertgebouw nou voor nut?” Of: “Wat levert een goed gesprek nou op?”’

‘Meer algemeen gesproken heeft onze cultuur ankerpunten nodig tegenover de zwaartekracht van het functionele dat voortdurend in de wereld heerst. Dan gaat het dus

niet alleen om aandacht in de zorg, maar kan het ook gaan om een bezoek aan een majestueuze kathedraal of het luisteren naar een muziekstuk in een concertzaal. Zoiets werkt vertragend, verdiepend en verbindend.’

*Volgens u gaat het om niets minder dan investeringen in een humanere cultuur?*

‘Ja. Zorginstellingen kunnen – evenals andere instituties die in wezen buiten het spoor van de nuttigheid vallen – een belangrijke werkplaats van humanisering zijn. De menselijkheid van de cultuur zit in het vermogen om aandacht te hebben voor en verbinding te maken met betekenisvragen, voor de fundamentele emoties, verlangens en angsten die een mens tot mens maken. Dit veronderstelt het vermogen om te luisteren, vrije ruimte en tijd, op elkaar kunnen afstemmen; allemaal verworvenheden waardoor de menselijkheid van de cultuur als het ware ingeoeffend wordt, en waardoor we ons gehoord en erkend weten en minder alleen voelen.’

*U stelt het belang van de existentiële betekenislaag centraal in uw zorgvisie. Waarom gebruikt u niet een veel gangbaarder begrip als ‘menselijke waardigheid’?*

‘Ik merk rond dit begrip te vaak spraakverwarring. Naar mijn idee zijn er drie vormen van waardigheid. De eerste vorm is die van “subjectieve waardigheid”, die je kunt herkennen in uitspraken als: “Ik wil niet meer leven als mijn vrienden me niet meer herkennen of als ik mijn plas niet meer kan ophouden. Dat is een onwaardig leven.” De tweede vorm van waardigheid is de “objectieve waardigheid”, de waardigheid die je

terugvindt in het christendom of bij Kant. Deze vorm van waardigheid is onlosmakelijk met de menselijke natuur verbonden, dus ook al voelen mensen zelf die waardigheid niet meer, hij is er nog wel. De derde vorm van waardigheid is de relationele of sociale vorm van waardigheid, en dan gaat het om de waardigheid die wij elkaar verlenen, die wij met elkaar gestalte geven door de wijze waarop we met elkaar omgaan.’

*En deze relationele waardigheid heeft u op het oog als u het heeft over die existentiële betekenislaag?*

‘Precies. Dan gaat het om het delen van onze menselijkheid en kwetsbaarheid. Het elkaar op deze wijze toekennen van menselijke waar-

*Het gaat erom verschillende praktijken van waardig met elkaar omgaan daadwerkelijk overeind te houden*

digheid werkt humaniserend. Je kunt twisten over de vraag of een persoon al dan niet een intrinsieke of objectieve waardigheid bezit. Maar hoe dan ook: het gaat erom dat we verschillende praktijken van waardig met elkaar omgaan daadwerkelijk overeind houden.’

PALLIATIEVE ZORG EN DE OMGANG MET HET LEVENSEINDE

*Hoe zou u de specifieke vorm van zorg in hospices willen omschrijven?*

‘Hospices zijn bedoeld als plekken waar de dood niet bestreden of weggedrukt hoeft

te worden, waar ruimte is om naar dat natuurlijke einde toe te groeien, maar wel met optimale pijnbestrijding. Cicely Saunders (1918-2005), die toch als een van de aartsmoeders van de hospicebeweging in Europa wordt beschouwd, had in haar oorspronkelijke ideeën over hospices bijna een soort kloosterachtige omgeving voor ogen. Die religieuze inspiratie zit nog steeds in het idee om sterven niet als een medisch, maar als een psychisch, sociaal en eerst en vooral een existentieel gebeuren op te vatten, en mensen daarin te begeleiden.’

*Het toegroeien naar een natuurlijke dood is bepaald niet meer vanzelfsprekend. Ouderdom en verval vormen, zo stellen sommigen, eigenlijk een ziekte die bestreden moet worden.*

‘In de definitie van palliatieve zorg van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) wordt expliciet gezegd in de toelichting: “Sterven is een normaal en natuurlijk proces”, en: “Men probeert de dood niet te bespoedigen of te verhaasten.” Daar zit heel duidelijk een filosofie achter: het is het aanvaarden van je beperkingen als mens en het accepteren van je eindigheid en vergankelijkheid.’

*Onderzoekers stellen dat er een soort grensvervaging is opgetreden, waardoor de oorspronkelijke idealen van de hospices wat dreigen te verwateren, ook door medicalisering van zorg en nadruk op zaken als pijnbestrijding.*

‘Er zijn twee stromingen in de geneeskunde, die je ook terugvindt in de palliatieve zorg. Ten eerste de hippocratische stroming, genoemd naar de Griekse arts Hippocrates



menleving en die zich uitgerangeerd voelen. Ze zijn bang om driehoog-achter, blind en eenzaam te vegeteren. Dat roept de vraag op of je als eerste moet kijken naar een aanpassing van de wet. Eigenlijk laat je die uitgerangeerde mensen dan aan hun lot over. Als mensen zich eenzaam en uitgerangeerd voelen in de samenleving, dan moet daar iets aan gedaan worden, en moeten we niet faciliteren dat zulke mensen gemakkelijker uit het leven kunnen stappen.'

*Zegt u daarmee dat de voorstanders van het Burgerinitiatief aan betekenisreductie doen en weinig recht doen aan de humaniteit van die persoon?*

'Ja. De eigen vrije wil moet volgens hen vooropstaan, onder het mom van termen als "waardigheid" en "autonomie". Hoe kan het in vredesnaam dat er in zo'n veilig, rijk en weldoorvoed land zoveel mensen dood willen? Het feit dat we over dit soort vragen zo weinig met elkaar spreken, duidt op een vorm van gemakzucht en luiheid.'

#### DE DOOD ALS TABOE

*In hoeverre is de dood een taboe? En in hoeverre is het wenselijk dat de dood een taboe is?*

'Ik maak een onderscheid tussen de dood als sociaal taboe en de dood als psychologisch taboe. Het sociaal taboe duidt op het onvermogen van de samenleving om over de dood te praten. Bij de dood als psychologisch taboe gaat het erom dat we onze eigen sterfelijkheid niet onder ogen willen zien. Ik denk dat het psychologisch taboe universeel menselijk is. De dood is een intieme gebeurtenis,

die voor de directe omgeving diep ingrijpt en niet snel vergeten wordt. Het heeft ook te maken met het mysterie van het bestaan en het gegeven dat we geconfronteerd worden met een soort onbegrijpelijke grens.'

'Euthanasie en palliatieve zorg zijn ook wel beschouwd als pogingen om de dood te "temmen" en in handen te krijgen, om met de Franse historicus Philippe Ariès te spreken. Maar ik zou zeggen: laten we onszelf niet rijk rekenen. De dood is altijd groter en ondoorgroendelijker dan wij kunnen bevatten. In dat opzicht kan een taboe best zinvol zijn.'

*De dood mag psychologisch gezien min of meer een taboe zijn, in sociaal opzicht is toch nauwelijks nog sprake van een taboe?*

'Als je kijkt naar tv-programma's als *Over mijn lijk* en de eigen wijze waarop begravingen worden vormgegeven en gearrangeerd, soms tot aan het bizarre toe, dan is er inderdaad geen enkel sociaal taboe rond de dood meer. Misschien is dat juist wel een reactie op het feit dat het psychologisch allemaal wat ingewikkelder ligt en dat we ons met lijden, pijn en angst geen raad weten. Die existentiële laag laat zich niet keurig regelen. We zullen ons uiteindelijk allemaal persoonlijk moeten zien te verhouden tot onze kwetsbaarheid en vergankelijkheid. Dat kunnen we uit de weg gaan, maar om de humaniteit van de samenleving hoog te houden, moeten we dat juist niet doen.'

*Is er ook iets wat u hoop geeft? Wat zijn tekenen die tegen de dominante cultuur ingaan?*

'Er is in Nederland een zogeheten coalitie *Van Betekenis tot het einde*. Dat is een brede

beweging die is opgestart vanuit Agora, een ondersteuningspunt voor palliatieve zorg dat een platformfunctie vervult tussen politiek, overheid, wetenschap en samenleving, met volop aandacht voor de diepere betekenisvragen rondom ouderdom en sterven.’

‘Wat ik ook heel positief vind is dat er in de medische literatuur internationaal, maar ook in Nederland meer aandacht is gekomen voor de spirituele dimensie. Het is een nieuw onderzoeksterrein dat sterk in opkomst is. In 2010 is de eerste landelijke richtlijn spirituele

zorg verschenen, die binnen de medische wereld nu een erkende status heeft. Dat helpt enorm. Dan kun je op basis daarvan met een arts of verpleegkundige in gesprek komen. Ik merk dat die richtlijn in een groeiende behoefte voorziet.’

---

*Noten*

- 1 Carlo Leget, *Zorg om betekenis. Over de relatie tussen zorgethiek en spirituele zorg, in het bijzonder in de palliatieve zorg*. Amsterdam: swp, 2013.



## Waardigheid van de mens komt tot uitdrukking in zijn relatie tot de ander, ook in de ouderdom

*Voor het CDA komt de intrinsieke waardigheid van het menselijk leven tot uitdrukking in zijn relatie met de ander. Mensen dragen verantwoordelijkheid voor elkaar. Dat geldt voor elke levensfase en het geldt ook voor de relatie tussen een zorgafhankelijke en een zorgverlener. De heersende opvatting van zelfbeschikking als fundamenteel recht staat haaks op deze relationele benadering. Vanuit de christendemocratische visie van de waardigheid van het menselijk leven, hoe kwetsbaar ook, moeten we de oplossing durven zoeken in alternatieven. Een oplossing die zich niet richt op een zelfgekozen dood, maar op zingeving in het leven.*

---

door *Margreeth Smilde*

---

De auteur is voorzitter van het bestuur van de Diabetesvereniging Nederland en oud-Tweede Kamerlid namens het CDA.

TIJDENS DE BEHANDELING VAN DE EUTHANASIEWET IN 1986 werd als uitgangspunt door het CDA naar voren gebracht: ‘Wij kiezen voor een zorgzame samenleving, waarin mensen bewust voor hun verantwoordelijkheden staan, voor zichzelf, voor anderen en voor de schepping als geheel. Het komt aan op het dragen en willen meedragen van verantwoordelijkheid. Eigen verantwoordelijkheid, het zelf verantwoordelijk zijn behelst oneindig veel meer dan zelfbeschikking, omdat eigen verantwoordelijkheid wordt ommanteld door het samen verantwoordelijk zijn.’<sup>21</sup> Vanuit die visie kan de partij zich nog steeds vinden in de zorgvuldigheidseisen van de Euthanasiewet. In principe is euthanasie strafbaar, maar onder bepaalde omstan-

digheden is het geoorloofd. De uitzonderingen staan limitatief genoemd in de zorgvuldigheidseisen van de Euthanasiewet: er moet sprake zijn van uitzichtloos en ondraaglijk lijden (op medische gronden) en tevens moet het gaan om een vrijwillig en weloverwogen verzoek.

Het vigerende Program van Uitgangspunten van het CDA biedt ook ruimte voor die uitzonderingen: ‘In een rechtsstaat zijn eerbied voor en beschermingwaardigheid van menselijk leven fundamentele uitgangspunten voor wetgeving. Of het nu gaat om embryo’s (...) of om gehandicapt of naar het einde neigende leven. Er zijn evenwel situaties waarbij andere, zeer zwaarwegende belangen en waarden in het geding zijn. Daarvoor mag de overheid de ogen niet sluiten. Slechts in die noodsituaties kan er sprake zijn van een uitzondering op het verbod van levensbeëindigend handelen.’<sup>2</sup> De praktijk van de Euthanasiewet laat zien dat hiermee prudent wordt omgegaan.

Sinds een aantal jaren wordt een ander debat gevoerd: over de vraag naar een zelfgekozen levenseinde en hulp daarbij, die – net als bij de Euthanasiewet – onder bepaalde omstandigheden geoorloofd zou moeten zijn. Het gaat evenzeer om een vrijwillige en weloverwogen keuze, maar er is geen sprake van uitzichtloos en ondraaglijk lijden op medische gronden. Het gaat om mensen die lijden aan het leven, geen perspectief meer zien, bijvoorbeeld omdat ze zeer afhankelijk zijn van zorg of die bang zijn voor ernstige fysieke of geestelijke achteruitgang. Het debat gaat over de vraag naar de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van een dergelijk doodsverlangen.

In brede kring wordt hierover gesproken. Christendemocraten laten zich hierbij niet onbetuigd. De zorgen die de ouderdom kan meebrengen, raken velen. De ouderenbonden, PCOB en Unie KBO en de Raad van Kerken in diverse regio’s, stellen dit thema op bijeenkomsten aan de orde.

In 2010 ontstond een initiatief om het zelfgekozen levenseinde op de politieke agenda te plaatsen. Centraal stond het uitgangspunt dat hulp bij zelfdoding onder bepaalde voorwaarden toegestaan zou zijn. De groep Uit Vrije Wil verzamelde voldoende handtekeningen voor een burgerinitiatief. Bij de Tweede Kamer dienden de initiatiefnemers vervolgens een voorstel in om stervenshulp aan mensen van 70 jaar en ouder die hun leven voltooid achten, te legaliseren in een wettelijke regeling onder voorwaarden van zorgvuldigheid en toetsbaarheid door het verstrekken van medicijnen via een hulpverlener.

Begin 2012 heeft een Tweede Kamerdebat hierover plaatsgevonden.<sup>3</sup> Binnenkort staat het opnieuw op de agenda voor de Tweede Kamer. De vraag was toen, en is nu nog steeds: wat is de christendemocratische visie op leven en dood en hoe laat deze zich vertalen in de politieke praktijk?

## MAATSCHAPPELIJK VRAAGSTUK

Voor de uiteindelijke standpuntbepaling is het van belang te onderscheiden wat precies de situatie is die leidt tot het verlangen naar de dood. Wat is de achtergrond van zo'n ingrijpend voornemen en wat zijn de gevolgen?

Het voorstel van het Burgerinitiatief voltooid leven noemt 'toenemende afhankelijkheid van anderen, het ontbreken van een toekomstperspectief, de zich herhalende beleving van leegte en neergang in het bestaan' als factoren voor een ondraaglijk geworden leven. Voor veel oudere mensen is het sociale netwerk afgebrokkeld omdat familie en vrienden inmiddels overleden zijn. Ze zijn eenzaam, kunnen moeilijk de deur uit en voelen het leven als een last. Ze voelen zich lichamelijk en vaak ook geestelijk achteruitgaan en worstelen met hun bestaan. Dat is een serieus probleem. De grote belangstelling voor bijeenkomsten over dit onderwerp bij de ouderenbonden en de Raad van Kerken onderstreept dit.

De initiatiefgroep Uit Vrije Wil, inmiddels samen met een grote groep van medestanders, kiest een zelfgekozen dood als oplossing. Maar het gaat in wezen om een vraagstuk van zingeving.

Natuurlijk, maatschappelijke ontwikkelingen stellen ons voor nieuwe vragen. Mensen worden oud tot zeer oud, soms met kwetsbare gezondheid. Daardoor ziet de levensavond anno 2014 er anders uit dan pakweg een halve eeuw geleden. Het is dan ook belangrijk te onderkennen waarover we spreken. Het vraagt namelijk van ons als samenleving dat we aandacht hebben voor de levensvragen waarmee mensen rondlopen. In de christendemocratische visie is er ruimte en aandacht voor elk mensenleven, met alle gevoelens die daarbij horen. 'Elk mensenleven, hoe kwetsbaar ook, is altijd volwaardig', zo staat in het verkiezingsprogramma.<sup>4</sup> Het gaat om de keuze hoe we als samenleving die ruimte en aandacht vormgeven. In

*Door vandaag te hameren op de mogelijkheid van een zelfgekozen levenseinde, wordt er morgen niet meer geïnvesteerd in het zoeken naar een zinvolle oude dag*

de huidige discussie lijkt het alsof de enige uitweg die van het zelfgekozen levenseinde is. Dat doet geen recht aan de waardigheid van het menselijk leven in de volle omvang vanaf de geboorte tot de dood. Want door vandaag te hameren op de mogelijkheid van een zelfgekozen levenseinde, wordt er morgen niet

meer geïnvesteerd in het zoeken naar een zinvolle oude dag, en dat past niet bij de christendemocratische visie.

Voor het CDA ligt de waarde van het menselijk bestaan altijd in de relatie met de ander. Mensen zijn met elkaar verbonden en dragen verantwoorde-

lijkheid voor elkaar. Dat geldt voor elke levensfase. Ook in de relatie tussen een zorgafhankelijke en zijn mantelzorger of zorgverlener. Een leven met een bepaalde mate van afhankelijkheid kan nog steeds een kwalitatief goed leven zijn. In die relationele waarde zullen we moeten investeren en daarover zou het debat moeten gaan. De gedachte die hoogleraar ethiek Frits de Lange neerlegde over de sociale waardigheid sluit hierbij naadloos aan. Hij observeert dat mensen hun sociale waardigheid kunnen verliezen als ze ondergewaardeerd, verwaarloosd en vergeten worden. Hij bepleit de erkenning van de samenleving voor de sociale waardigheid van onze ouderen: ‘Sociale waardigheid heeft een relationeel, wederkerig aspect. Erkende waardigheid slaat terug op degene die haar erkent. Waardigheid komt nooit van één kant. Dat wordt bij uitstek zichtbaar in zorgrelaties.’<sup>5</sup> Die wederkerigheid is uitgangspunt om het vraagstuk van de zingeving in te vullen.

In de politieke praktijk voor de inrichting van de zorg (Wmo, care en cure-zorg) moeten we keuzes maken die op deze waarden gericht zijn. Met oprechte aandacht voor mensen die worstelen met de manier waarop ze nu moeten leven.

#### ZELFBESCHIKKING

Het zelfgekozen levenseinde en hulp bij zelfdoding roept daarbij ook een moreel dilemma op. Voorstanders spreken over het zelfbeschikkingsrecht als fundamenteel recht binnen onze samenleving. Het CDA kijkt hier anders tegen aan. Mensen hebben verantwoordelijkheid voor zichzelf, maar ook voor de ander. Waar voor de een sprake is van zelfbeschikkingsrecht, wordt tegelijkertijd de vrijheid van de ander ingeperkt. Wanneer mensen het zelfbeschikkingsrecht benadrukken, maar meteen een hulpvraag neerleggen om dat zelfbeschikkingsrecht uit te kunnen oefenen, levert dat een paradox op waarover echter niet gesproken wordt. Er is te weinig oog voor de hulpverlener die aan de zelfbeschikking tegemoet zou moeten komen.

Voor veel artsen is de huidige praktijk van de uitvoering van de Euthanasiewet al een lastig en vaak eenzaam traject. Zelfs als er voldaan is aan de zorgvuldigheidseisen. Artsen geven aan dat het verlenen van euthanasie hen zeer raakt. Deze gebeurtenissen blijven hen scherp op het netvlies staan. Bij een zelfgekozen levenseinde voor mensen die klaar zijn met hun leven, zal dit een nog sterkere rol spelen. Een groot deel van de artsen heeft bezwaren om euthanasie uit te voeren en dat is lang niet altijd gebaseerd op religieuze gronden.

Waar de hulpvrager zich beroept op zelfbeschikking, verliest de hulpverlener de (professionele) vrijheid om anders te besluiten. Mensen hebben nu ook geen recht op euthanasie, om precies dezelfde reden. Eutha-

nasie is het uiterste middel en het pleidooi dat hier en daar klinkt om de strafbaarstelling uit de Euthanasiewet te halen, zou die vrijheid van de hulpverlener onherroepelijk aantasten. De rechten van de een brengen een verplichting voor de ander met zich mee. Daarbij gaat het in dit geval om een verplichting die in een rechtsgemeenschap niet zonder meer van mensen – ook niet van professionals – kan worden gevraagd. Wanneer mensen kiezen voor de dood en waar ze die onder begeleiding tegemoet willen treden, kunnen we niet spreken over rechten.

De relatie tussen de Euthanasiewet en de mogelijkheid van hulp bij een zelfgekozen levenseinde is toch al problematisch. De manier waarop de Euthanasiewet tot stand is gekomen en in de praktijk wordt gebracht, getuigt van groot respect voor het leven, maar ook van barmhartigheid ten opzichte van de mens, die – medisch gesproken – uitzichtloos en ondraaglijk lijdt. De zorgvuldigheidseisen van de Euthanasiewet staan op losse schroeven als hulp bij zelfdoding wettelijk geregeld wordt.

#### CHRISTENDEMOCRATISCHE VISIE OP LEVEN EN DOOD

Het leven is ons geschonken en dat alleen al schept een verplichting om er zuinig mee om te gaan. De vraag naar de zin van het leven kan zich in alle levensfasen op een of andere manier voordoen. Dat geldt zeker voor

*Het leven is ons geschonken  
en dat alleen al schept een  
verplichting om er zuinig  
mee om te gaan*

ouderen. Het CDA kiest ervoor dit op dezelfde manier te benaderen als andere zingevingsvraagstukken. De intrinsieke waardigheid van het menselijk leven komt tot uitdrukking in zijn relatie tot de ander. Ook in de ouderdom, wanneer je afhankelijk bent van die

ander. Erkenning van de sociale waardigheid die expliciet wederkerigheid veronderstelt, is een eerste stap.

Vanuit de christendemocratische visie van de waardigheid van het menselijk leven, hoe kwetsbaar ook, moeten we de oplossing durven zoeken in alternatieven. Een oplossing die zich niet richt op een zelfgekozen dood, maar op zingeving in het leven. Het CDA vindt dat het problematische karakter van zelfdoding niet mag worden genuanceerd. De weg naar de dood is nooit een simpele stap, ook niet voor de naasten. Dat alleen al vraagt de uiterste inspanning van de samenleving om tegemoet te komen aan de worsteling van ouderen in de laatste levensfase.

We moeten mogelijkheden zoeken om ouderen mee te laten doen in de samenleving en door goede zorg te bieden, ook aan de zeer oude ou-

deren. Bij mensen die zich lichamelijk en geestelijk voelen aftakelen en bijvoorbeeld bang zijn voor decorumverlies, kan gerichte zorgverlening een alternatief zijn: zorgverlening die aansluit bij de behoefte aan zorg van iemand. Dit veronderstelt dat er aandacht is voor de precieze hulpvraag, ook als mensen die zelf niet meer kunnen verwoorden. Bij angst voor het lijdensproces kunnen we gebruikmaken van alle mogelijke vormen van palliatieve zorg, tot en met terminale sedatie.

Het CDA moet zich sterk maken om in te zetten op die alternatieven, omdat we uitgaan van de waarde van het leven en naast mensen willen staan die bang zijn deze waarde te verliezen. Dat is een hele opgave in een tijd dat de uitvoering van de zorg voor ouderen een enorme verandering ondergaat. De discussie moet daarom gaan over zorg en welzijn voor mensen in de laatste levensfase en kan niet beperkt blijven tot een pleidooi voor een zelfgekozen levenseinde en de voorwaarden waaronder dat plaats zou kunnen vinden.

#### Noten

- 1 CDA-Tweede Kamerlid Borgman tijdens een vergadering van de vaste Kamercommissies Justitie en Volksgezondheid over de Euthanasiewet. 'Vijftigste vergadering: vaste commissies voor Justitie en voor de Volksgezondheid' (17 februari 1986), p. 14.
- 2 CDA, *Program van Uitgangspunten*. Den Haag: CDA, 1993, p. 16.
- 3 Ter voorbereiding op de vorming van het CDA-Tweede Kamerfractiestandpunt in dit debat is een memo geschreven. Dit

artikel sluit aan bij de overwegingen daarin: *Memo Burgerinitiatief Vrijwillig Levenseinde*, 7 december 2011. Niet gepubliceerd memorandum, geschreven door Margreeth Smilde, destijds Tweede Kamerlid, en Jitske Haagsma, destijds beleidsmedewerker zorg.

- 4 CDA, *Iedereen. CDA-verkiezingsprogramma 2012-2017*. Den Haag: CDA, 2012, p. 54.
- 5 Frits de Lange, 'Waardig oud worden, waardig sterven', in: Rob van de Beeten, Teun van der Linden en Maarten Neuteboom (red.), *Menselijke waardigheid* (CDV Winter 2011). Amsterdam: Boom, p. 81.

# *De actualiteit van*

## Karl Rahner

(Freiburg im Breisgau

1904-Innsbruck 1984)



door *Paul van Geest*

De auteur is hoogleraar kerkgeschiedenis aan Tilburg University, bijzonder hoogleraar Augustijnse studies aan de Vrije Universiteit Amsterdam, en voorzitter van de redactie van *Christen Democratische Verkenningen*.

## De dood als absoluut geheim

Dat het leven paradoxale wendingen kan hebben bewijst de biografie van Karl Rahner, een van de invloedrijkste theologen in de katholieke kerk van de vorige eeuw. Geboren in 1904 te Freiburg im Breisgau als zoon van leraar Karl Rahner sr. en diens vrouw Luise Trescher, groeide hij op in een traditioneel maar open katholiek gezin van zeven kinderen. In 1922 trad hij in bij de jezuïeten; zijn oudere broer Hugo was hem daarin voorgegaan. In zijn noviciaatsjaren werd hij zeer beïnvloed door de spiritualiteit van de stichter van zijn orde, Ignatius van Loyola (1491-1556), wiens motto 'God vinden in alle dingen' hij zijn leven lang tot krachtlijn in zijn theologische reflecties zou doen worden. Tijdens zijn filosofiestudie in Feldkirch en Pullach raakte Rahner via het werk van vooral zijn medebroeder Joseph Maréchal

vertrouwd met Immanuel Kant en diens transcendentale methode. Maréchal zocht naar een weg om deze te integreren in de kenleer van het destijds overheersende thomisme. In het thomisme werd ervan uitgegaan dat het bestaan van God door middel van de rede inzichtelijk kon worden. Na zijn studie aan het theologicum van zijn orde in Valkenburg (Limburg) vanaf 1929, werd hij in 1932 tot priester gewijd, om na zijn 'stille jaar' in 1934 te Freiburg aan zijn promotieonderzoek te beginnen. In die periode nam hij ook deel aan de werkcolleges die Martin Heidegger daar gaf. Door Heidegger raakte hij vertrouwd met de *Existentialphilosophie*, een stroming waarin vooral nagedacht werd over de structuren van het menselijk bestaan, die worden bepaald door zorgzaamheid, door toekomstgerichtheid of door rela-

ties. De studies te Freiburg mondden uit in een filosofische dissertatie met de titel *Geist im Welt*. Deze werd echter door zijn promotor Martin Honecker afgekeurd, omdat Honecker Rahners interpretatie van Thomas van Aquino's kenleer niet neoscholastiek genoeg vond. Rahner betoonde zich volgens Honecker te zeer beïnvloed door Maréchal's transcendentale thomisme én Heideggers visie op het *Dasein* ('in-der-Welt-Sein'). Een eerste paradoxale levenswending is dat Rahner dertig jaar na publicatie van zijn afgekeurde these in 1939, hiervoor alsnog een eredoctoraat ontving van de universiteit van Innsbruck. In dit boek resoneerde de overtuiging dat Gods wezen in weerwil van alle onbeperktheid kon worden ervaren *in* de wereld, en dat 'God vinden in alle dingen' derhalve zinvol is.

Na afronding in 1937 van zijn exegetische en historisch-theologische *Habilitations-schrift* over het beeld van de kerk als 'tweede Eva', ontsproten uit de zijde van Christus, 'de tweede Adam', doceerde Rahner, met een enkele onderbreking tijdens de Tweede Wereldoorlog, aan de universiteit van Innsbruck. In 1941 werd zijn *Hörer des Wortes* gepubliceerd. Zich baserend op de Existentialphilosophie onderkent hij hierin dat het mens-zijn een *Übernatürliches Existential* bevat: als geestelijk wezen staat de mens open voor het bovennatuurlijke en het absolute. In dit boek gaat hij ook uit van Heideggers gedachte dat de vraag naar de betekenis van iemands zijn wordt voorafgegaan door een soort 'vóórken-nis' van de betekenis-horizon van de wereld. Rahner stelde daarop dat het menselijk verlangen om de betekenis van ervaringen te ontwaren voortkomt uit een soort 'preconceptueel' begrip van Gods oneindigheid. Het filosofische mensbeeld dat Rahner in *Geist im*

*Welt* te berde bracht zou in *Hörer des Wortes* dus de basis vormen voor zijn theologische antropologische reflecties. Deze reflecties zou hij weer verder uitwerken in zijn collegedictaten, grotendeels uitgegeven in zijn *Schriften zur Theologie*.

Een tweede paradox is in Rahners leven te ontwaren toen hij in 1962 in de problemen kwam met 'Rome'. Schatplichtig aan moderne filosofen had hij de eucharistie op een ongebruikelijke manier geactualiseerd en bovendien de maagdelijkheid van Maria verklaard met behulp van een mythe. Dit leidde tot misverstanden. Het werd Rahner niet verboden te publiceren, maar hem werd wel opgedragen om alle manuscripten van artikelen, boeken en collegedictaten ter goedkeuring voor te leggen. Rahner heeft aan deze calamiteit zelf weinig ruchtbaarheid gegeven. Paradoxaal is het dat hij in hetzelfde jaar door Johannes xxiii als expert (*peritus*) werd toegevoegd aan het Tweede Vaticaans Concilie. Kardinaal Koenig van Wenen benoemde hem bovendien tot persoonlijk adviseur. Rahner bereidde mede de belangwekkende constitutie over de kerk, *Lumen gentium* ('Licht van de volkeren'), voor. Waarschijnlijk had hij ook veel invloed op de constituties die betrekking hadden op de oecumene en de interreligieuze dialoog.<sup>1</sup> In 1964 werd hij benoemd tot hoogleraar religiefilosofie aan de universiteit van München. Aan de universiteit van Münster aanvaardde hij ten slotte zijn leeropdracht. Na zijn emeritaat in 1971 rondde hij zijn *Grundkurs des Glaubens. Einführung in den Begriff des Christentums* af: een inleiding in de theologie waaruit aan theologische faculteiten over de hele wereld werd gedoceerd, de pauselijke Gregoriana te Rome inclusief. Tot aan zijn dood in 1984 zou Rahner onvoor-



stelbaar veel blijven publiceren: zijn bibliografie telt meer dan 3500 titels van werken die hij schreef of redigeerde. Hoewel over de invloed van zijn theologische methode verschillend wordt gedacht, vormde hij door zijn *Grundkurs* wereldwijd minstens twee generaties van theologen.<sup>2</sup>

\* \* \*

Verguisd, maar vooral geroemd is Karl Rahner om zijn *antropologische Wende*, die hij zelf inluidde door zijn synthese van de moderne existentiële benadering en de neoscholastieke theologie. Hij vertrok vanuit de gedachte dat mensen een niet empirisch verifieerbare, transcendentele dimensie bezitten waarin zij zich a priori geïnterpelleerd weten door God. Dat is de reden waarom mensen hun bestaan trachten te stabiliseren in een *persoonlijke* relatie met God, de oorsprong en het doel van hun bestaan.<sup>3</sup> Maar juist dankzij deze a-priori-interpellatie constateren mensen een spanningsverhouding tussen de feitelijkheid van hun bestaan en hun aangenomen oorsprong en doel. Rahner ging in zijn theologische antropologie dus uit van de mens zelf, hoewel hij anderzijds ook benadrukte dat deze a-priorigerichtheid op God tot stand gekomen was door Gods zelfmededeling (*Selbstmitteilung*) aan de mens.

Rahner brengt de menselijke transcendentie in eerste instantie vooral in verband met het kenvermogen, maar later ook met de menselijke vrijheid. Deze is voor hem een beweging waarin de mens over zichzelf beschikt in de mate waarin hij zich *coram Deo* (ten overstaan van God) en de ander opent in geloof, hoop en liefde. Augustijns betoont hij zich in zijn weergave van de liefde. Zoals voor Augustinus is de liefde in Rahners denken onbepert en onzelfzuchtig en veronderstelt ook hij de eenheid van de zelf-,

naasten- en godsliefde. De liefde blijkt voor Rahner de grondkracht en culminatie van de relatie tussen God en mens; zij is steeds wederkerig en wordt uitiem bemiddeld in Jezus Christus. In tegenstelling tot de 'antropocentrische ommekeer' werd zijn visie op de liefde niet strijdig geacht met de traditionele theocentrische leer van de Kerk.<sup>4</sup>

\* \* \*

Aan de dood heeft Rahner reeds voor Vaticanum II een kleine studie gewijd.<sup>5</sup> Levend in een tijd waarin er nog niet zo stellig van werd uitgegaan dat de natuurwetenschap alle facetten van het bestaan zou kunnen verklaren, tracht hij in het eerste deel hiervan de dood niet als een biologisch afbraakproces te benaderen, maar als een geheim,

.....  
: Rahner tracht de dood niet  
: als een biologisch afbraakpro-  
: ces te benaderen, maar als  
: een geheim, om de zin ervan  
: te doorgronden  
: .....  
: .....

om de zin ervan te doorgronden. Klassiek is zijn uitgangspunt dat de dood het gevolg is van de zedelijke catastrofe, die al aan het begin van de mensheid door Adam werd veroorzaakt. Met Augustinus gaat Rahner van de gedachte uit dat de mens vóór de zondeval niet onderhevig was aan de gevolgen van lichamelijke, zoals ziekte, lijden, vergankelijkheid en sterfelijkheid. Oorspronkelijk gevrijwaard van sterfelijkheid, had de eerste mens volgens Augustinus maar één, licht te onderhouden *praeceptum perfectionis* te volgen, waardoor hij ontvankelijk werd voor Gods woord.<sup>6</sup> Maar geschapen naar Gods beeld en gelijkenis, beschikte de mens over

een eigen wil, waarmee hij dit oorspronkelijke gebod overtrad omdat hij als God zelf wilde zijn.<sup>7</sup> Gevolg van Adams *transgressio* voor de mensheid zijn schaamte, degeneratie in de vorm van gebrek aan *intelligentia* om het oorspronkelijke gebod te onderhouden, en *poena* (straf) in de vorm van vergankelijkheid en sterfelijkheid.<sup>8</sup> Met Augustinus herleidt Rahner de verslechtering van de menselijke natuur dus tot de drijfveren van de eerste mens.

Ook Rahners beschrijving van de dood als de scheiding van ziel en lichaam is te herleiden tot de patristische visie hierop. Zonder verdere uitleg veronderstelt hij het bestaan van een ziel, mogelijk in de veronderstelling dat deze, zoals het menselijk bewustzijn, ook niet echt te verklaren zou zijn vanuit de evolutietheorie of een materialistisch mensbeeld. Rahner benadrukt dat de ziel na de dood in een andere verhouding komt te staan tot de begrensde werkelijkheid die de lichamelijke behelst. Schatplichtig aan de door Plotinus en Augustinus verwoorde visie op de ziel stelt hij dat de ziel na de dood terugkeert naar God en dat het lichaam weer tot materie ‘verwordt’. Plotinus en Augustinus namen aan dat de ziel wezenlijk het midden hield tussen de enkelvoudigheid van God (*simplicitas*) en de veranderlijke gecompliceerdheid van alles en allen op aarde (*multiplicitas*). Deze laatste wordt bij mensen nog het duidelijkst in hun veranderingen op het niveau van het lichamelijke.<sup>9</sup> Op basis van dit patristische uitgangspunt stelt Rahner vervolgens de vraag of de ziel na de dood elke band met ‘de wereld’ verliest omdat deze zich in een grotere nabijheid tot de Eenheid achter alles en allen in de wereld gaat bevinden.<sup>10</sup> In het verlengde van de openheid naar de

kosmos die de ziel ook in haar lichamelijke had, maar nu niet meer begrensd door de lijfelijke gestalte, opent de ziel zich volgens Rahner na de dood op een wijze die maakt dat zij de kosmos mee bepaalt. Zij wordt *alkosmisch*. Hierbij benadrukt hij dat ‘de dood als einde van het pelgrim-zijn’ de morele beslissing van de mens om naar God toe of van God af te leven, definitief maakt (3).<sup>11</sup> In het kortere tweede en derde deel van zijn studie streeft Rahner er uitdrukkelijk naar de dood, als ‘materiële afbraak’ veroorzaakt door een actieve menselijke daad alsook door de duivel, te duiden in het licht van de opheffing van deze schuld door de dood van Christus.<sup>12</sup> Hij distantieert zich hier van de klassieke satisfactiotheologie, ontwikkeld in de tijd van het feodalisme, waarin Christus’ lijden en dood de genoegdoening (*satisfactio*) behelsden die na de zondeval noodzakelijk was om Gods eer weer te herstellen. Beïnvloed door de Existentialphilosophie wil Rahner de kracht van Christus’ dood gelegen zien in het feit dat deze dezelfde momenten kende als die van elk mens (actief ondergaan, lijden, openheid voor een alkosmische betrekking, einde van de biologische historiciteit).<sup>13</sup> Maar hij onderkent daarnaast dat in de dood van Christus een logica van genade en liefde in werking werd gezet, waardoor de mensheid werd bevrijd.<sup>14</sup>

\* \* \*

Rahners visie op de lichamelijke en diensengevolge de dood als straf voor de zonde van de eerste mens is een traditionele. Hij sluit aan bij de kerkvaders, die door deze voorstelling de oorzaak van lijden en dood bij de mens zelf konden leggen, en deze niet hoefden terug te voeren op een (dan dus) boosaardige God. De theologische verklaring

lijkt dus omgekeerd evenredig aan de biologische. Waar de evolutietheorie vooruitgang postuleert, wordt in de scheppingsverhalen in het boek Genesis de zelfveroorzaakte terugval van de vrije mens tot onderwerp van reflectie gemaakt. Daarbij komt dat de bioloog met andere verklaringen komt voor de dood dan de theoloog. De bioloog of medicus omschrijft de biologische dood als de definitieve teloorgang van de functie van de hersenen en de hersenstam. Deze volgt op de klinische dood, die het ontbreken van bloedsomloop, ademhaling en bewustzijn behelst. Maar een theoloog als Rahner baseert zich op de traditie en bevindt zich dus op een andere onderzoekspiste. Hierop zoekt hij eigenlijk niet zozeer naar een verklaring voor de dood als wel naar de zin ervan. Rahner beschouwt de dood op zijn zoektocht naar de zin ervan als een opmaat tot een 'leven' dat een voor mensen op aarde onvoorstelbare vorm heeft. Zijn idee van de alkosmische ziel heeft een merkwaardige voorbode in de woorden van Goethe, die zegt dat de ziel als de zon is, die voor onze aardse ogen 's avonds lijkt onder te gaan, maar in werkelijkheid onafgebroken haar licht blijft verspreiden. Maar bovenal tracht hij achter het direct zichtbare van de dood het Absolute te vinden, de bestaansgrond die aan alles en allen ten grondslag ligt. Het Absolute is voor hem een mysterie: ondoorgrondelijk voor mensen op aarde. *Das absolute Geheimnis* is dan ook een centraal begrip in zijn werk, waarin ook de dood zijn beslag krijgt, zelfs als het stervensproces de mens dichterbij de persoon van Christus brengt. Als Rahner spreekt over 'Mysterie', ook in verband met de dood, dan geeft hij te kennen dat een antwoord op wat de dood en het 'leven' erna nu eigenlijk precies behelzen, niet echt onder woorden te brengen is. Daar-

om brengt hij ook vaak in herinnering dat de ervaring van het absolute Mysterie onmogelijk in woorden kan worden gevat.<sup>15</sup> Alleen al door de nadruk hierop vernieuwde hij de traditie en het spreken over de dood.

#### Noten

- 1 Herbert Vorgrimler, *Understanding Karl Rahner. An introduction to his life and thought*. New York: SCM Press, 1986, pp. 99-102.
- 2 Cf. Luis F. Ladaria, *Introduzione alla antropologia teologica*. Piemme: Casale Monferrato, 1992, p. 24.
- 3 Zie Karl Rahner, 'Anthropologie, theologische', in: *Lexikon für Theologie und Kirche* (13 delen). Freiburg-Basel-Wenen, 1957-1968, deel 1, kolom 619; Karl Rahner, '111. Theologische Anthropologie', in: *Sacramentum mundi. Theologisches Lexikon für die Praxis* (4 delen). Freiburg-Basel-Wenen, 1967-1969, deel 1, kolom 176.
- 4 Johannes Herzgessell, *Dynamik des Geistes. Ein Beitrag zum anthropologischen Transzendenzbegriff von Karl Rahner*. Innsbruck-Wenen: Tyrolia, 2000, pp. 340-344.
- 5 Karl Rahner, *Zur Theologie des Todes. Mit einem Excurs über das Martyrium*. Freiburg-Basel-Wenen, 1958. Dit boek bevat een licht gecorrigeerde versie van een artikel dat al was gepubliceerd in *Zeitschrift für katholische Theologie* (79 (1957), pp. 1-44).
- 6 Cf. Augustinus, *De Genesi adversus Manichaeos* 2.8.10; *Contra Iulianum opus imperfectum* 6.40 en passim.
- 7 Cf. Augustinus, *De natura et gratia* 21.23; *De civitate Dei* 13.13 en passim.
- 8 Cf. Augustinus, *De Genesi ad litteram* 11.32.42 (schaamte); ibidem 11.30.38 (ongeschiktheid oorspronkelijke praeeceptum te onderhouden); *De natura et gratia* 21.23 (gebrek *intelligentia*); *Contra Iulianum opus imperfectum* 2.77; 6.27; 6.30 (sterfelijkheid).
- 9 Cf. Plotinus, *Enneaden* 1, 8, 21-23; *Enneaden* 111, 9, 3, 10-15.
- 10 Cf. Plotinus, *Enneaden* v 5, 12.
- 11 Rahner 1958, pp. 15-30.
- 12 Rahner 1958, pp. 31-51.
- 13 Rahner 1958, pp. 56-58.
- 14 Rahner 1958, pp. 51-72.
- 15 Karl Rahner, 'Was ist eine dogmatische Aussage?', *Schriften zur Theologie* 5 (1962), pp. 54-81.



# *Boeken*



P.H.A. Frissen

*De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*

Van Genneep | 2013 | 294 pp. | € 23,50 | ISBN 9789461642400

## De beste staat is een lege staat

door *Gerrit de Jong*

De auteur is lid van de redactie van *Christen Democratische Verkenningen*.

*De fatale staat* is een voortzetting van een reeks publicaties waarin Frissen preludeert op het thema 'staat'. *De virtuele staat*, *De lege staat*, *De tragische staat*, *De staat van verschil*, onder meer – het zijn allemaal variaties op hetzelfde thema.<sup>1</sup>

Frissen schrijft boeiend en dat komt doordat hij een broetje dood heeft aan methodologie. Zelfs het woord wetenschap krijgt hij met moeite uit zijn strot.<sup>2</sup> Frissen beschrijft, hij hanteert de geschiedschrijving als methode, en opereert inductief. Grootse vergezichten, strakke theorieën waaruit redeneringen worden afgeleid, zul je bij Frissen niet aantreffen.

Om Frissen wel te verstaan is het cruciaal om vast te houden aan het onderscheid dat

hij consequent hanteert tussen de staat of de politiek, het publieke domein en het private domein. Met name de grens tussen wat tot de staat behoort en vooral wat niet wordt door Frissen streng bewaakt. In de opvatting van Frissen behoort de staat klein te zijn. Dat is in ieder geval al noodzakelijk omdat de staat het geweldsmonopolie bezit. De staat mag oorlog voeren, de politie mag geweld hanteren, en de overheid mag ook belasting heffen, wat op de keper beschouwd gelegaliseerde diefstal is. Met zulke machtige middelen moet spaarzaam worden omgegaan.

De staat is volgens Frissen een keizer die geen kleren draagt en dat is maar goed ook. De beste staat is een lege staat. In het publieke domein kunnen burgers en hun verbanden van alles en nog wat regelen; ze kunnen de samenleving inrichten zoals ze zelf willen, want de staat bemoeit zich er niet inhoudelijk mee. Die wil hooguit faciliterend optreden, het proces vergemakkelijken en achteraf misschien nog eens wat in een wet vastleggen.

\* \* \*

In *De fatale staat* werkt Frissen dit thema uit door te spreken van de symbolische orde van het politieke. Frissen ziet ook wel dat er veel politici zijn die politiek associëren met een ideologie, met idealen en met het dichterbij brengen van het goede leven, maar voor dergelijke mensen is in zijn voorstelling geen plaats. Hij vindt ze maar eng, en vreest dat hun opvattingen uitlopen op een totalitaire staat. Ook de politici die minder ideologisch gedreven bezig zijn om de maatschappij te vervolmaken kunnen in de ogen van Frissen geen genade vinden. Het zijn de politici die de mond vol hebben van de maakbare samenleving. Ze maken plannen met doelstellingen, tijdpaden, budgetten, middelen en mensen, en als dan na een tijdje blijkt dat het plan niet helemaal uitkomt zoals voorzien, wordt er bijgestuurd en begint de cyclus van voren af aan, totdat uiteindelijk de beleidsmachine krakend tot stilstand komt, vastgelopen in zijn eigen hervormingsmoeras.

Om Frissen goed te kunnen verstaan is het nodig stil te staan bij het mens- en wereldbeeld dat hij aanhangt. Frissen beschouwt zichzelf als een postmoderne, libertaire anarchist. Twee grote ideologieën die de laatste eeuwen het westerse denken hebben gedomineerd wijst hij categorisch af. Het *christendom* met zijn geloof in een transcendente God gaat zijn verstand te boven. Frissen gaat voor anker bij Nietzsche, en toegegeven moet worden dat van alle filosofen Nietzsche God het diepst heeft begraven en ook niet de mogelijkheid openhoudt dat Hij via een achterdeur weer op het toneel verschijnt. De andere grote ideologie is die van het *modernisme*. De ratio neemt daar de plaats van God in. De universele wetenschap maakt de hele werkelijkheid kenbaar, verklaarbaar, voorspelbaar en beheersbaar, en

zal zo de mensheid een paradijselijke toekomst binnen voeren.<sup>3</sup> Ook dit project kan in de ogen van Frissen geen genade vinden, al was het maar omdat de werkelijkheid terugspreekt, reflexief is. Je kunt de werkelijkheid wel willen veranderen, maar de werkelijkheid praat terug, is een bewegend doel, en je krijgt er dus met al je rationaliteit, met al je beleidsplannen, geen vat op.

\* \* \*

Wat betekent dit voor het politieke, voor de staat? De overheid is niet langer een dienaar van Gods en als ze denkt de samenleving te kunnen (vervol)maken, dan loopt dat uit op één grote tragikomedie, en dat is precies wat

.....  
*De overheid is niet langer een dienaar van Gods en als ze denkt de samenleving te kunnen (vervol)maken, dan loopt dat uit op één grote tragikomedie*  
 .....

we dagelijks aan ons oog voorbij zien trekken. De politiek is inherent onvoltooid en de beste houding die je daarbij kunt aannemen is die van de ironie, de lichte (zelf)spot. Politiek is symboliek en cultureel bepaald. Goed en kwaad zijn lege begrippen, rechtvaardigheid is een lege huls, het algemeen belang een mythe, de werkelijkheid onkenbaar en de waarheid bestaat niet. Wat dan overblijft als beoordelingskader is de esthetiek: de schoonheid van de vorm. Als de wereld is zoals ze is en je geen el aan haar lengte kunt toevoegen, kun je maar beter, in navolging van Nietzsche, de wereld omarmen: van haar houden inclusief al het kwaad en het lijden dat daarbij hoort. Susan Neiman constateert dat Nietzsche zoveel van het lijden hield dat

B  
 O  
 E  
 K  
 E  
 N

het bijna leek of hij voor zichzelf de rol van Christus zag weggelegd.<sup>4</sup>

Voor de politiek van alledag betekent dit dat bescheidenheid gepast is; geen grote verhalen, maar kleine stappen, incrementeel, een beetje voortmodderen en alleen doen wat ook werkt. Erken dat de politiek altijd onvoltooid blijft, al was het maar omdat de werkelijkheid ongrijpbaar is. Dat is de tragiek van de politiek. Met die tragiek kun je maar beter leren leven, en een van de manieren om dat voor elkaar te boksen is het fatalisme: leer te leven met je lot. En als je daar dan toch in de politiek mee bezig bent, doe het dan mooi, elegant en hoffelijk.

In *De fatale staat* behandelt Frissen twee tegenstanders van deze politiek van werkzaamheid, elegantie en kleine stappen. In de eerste plaats is dat het *populisme*, of het nu van links of van rechts komt. In beide gevallen is het de emotie die regeert, wil het minderheden, of dat nu de klassenvijand is of de islamieten zijn, uitsluiten en ziet het graag de straat regeren. Tragiek aanvaarden is vloeken in de kerk. Verlossing wordt gepredikt en die wordt bereikt wanneer de klassenvijand is verdreven dan wel wanneer alle islamieten het land zijn uitgezet. In de tweede plaats is dat de *moderniteit*, die als handelsmerk de maakbaarheid heeft. De politieke elite weet wat goed is voor de burger. Paternalisme viert hoogtij onder de milde despotie van de verzorgingsstaat (p. 52), het slachtoffer – en wie is dat niet? – wordt op handen gedragen en vanuit zijn panopticum treedt de beleidsmaker beurtelings repressief en preventief op.

Ten slotte trekt Frissen in *De fatale staat* met een zekere stoutmoedigheid de consequentie van zijn keuze voor een wereld die is zoals ze is, niet te vervolmaken is, niet weet

van goed of kwaad en waarin je zonder hoop of troost moet leven. Het kwaad is dan een lot, een fatum, dat iedereen kan treffen. Het zal duidelijk zijn dat Frissen de idee afwijst dat de staat als een soort onnipotente verzekeraar alle tragiek en alle verdriet die het lot met zich meebrengt kan afdwingen. Integendeel, de staat moet de tragiek in voorkomende gevallen terugleggen bij de burger. Deze moet het noodlot aanvaarden door zich te verzoenen met het onvolmaakte. Daarbij gaat het erom 'een heroïsche aanvaarding door het fatalisme als moedig perspectief en elegantie en hoffelijkheid als omgangsvorm te hanteren' (p. 189).

\* \* \*

Wat te denken van dit boek? In de eerste plaats is het een rijk boek, dat ook meesleept. Frissen vertelt een verhaal, hoewel hij als postmodern man uiteraard kriebels krijgt van grote verhalen. In de tweede plaats kun je je afvragen voor wie Frissen eigenlijk schrijft. Als je alle christenen vanwege de onnavolgbaarheid van hun geloof hebt afgeschreven, de modernisten met hun maakbaarheidsideaal in de hoek hebt gezet en de linkse en rechtse populistten in de verdachtenbank hebt geplant, houd je nog maar een heel klein clubje over. D66 zo ongeveer, schat ik. Frissen ziet dat zelf ook wel in als hij stelt dat zijn verhaal 'het specifieke en lokaal bijzondere verhaal is van decadente en vermoeide samenlevingen als de onze'.<sup>5</sup> Ik denk niet dat dit geldt voor de gehele Nederlandse samenleving, maar binnen de grachtengordel kan het zeer wel opgaan. In de derde plaats stelt Frissen zelf vast dat zijn verhaal het in de politiek niet ver zal brengen. Fatalisme is onverkoopbaar en politieke zelfmoord, spreekt hij Van Eeten na (p. 63 en 198). In de vierde plaats kun je vaststellen

dat Frissen de politiek een genadeloze spiegel voorhoudt. Als je dit boek hebt gelezen, wordt je eens te meer duidelijk hoe voos en leeg bijna alle politieke voorstellingen zijn die dagelijks over de buis rollen, hoe weinig er van alle beleidsvoornemens terecht komt en met welke rituelen de burger aan het lijntje wordt gehouden. Daar kun je je over opwinden, maar je kunt het ook accepteren zoals Frissen aanbeveelt en het politieke bedrijf in al zijn onvolmaaktheid met enige ironie in ogenschouw nemen. In de vijfde plaats is Frissen niet te beroerd om zijn eigen ongelijk toe te geven. In *De virtuele staat* en in *De lege staat* kondigde Frissen aan dat door de opkomst van de ICT de verzorgingsstaat vanzelf zou vergruizen, zou fragmenteren en decentreren. Nu geeft hij toe dat hij zich schromelijk heeft vergist: 'De staat is bepaald niet verdwenen en weet (...) de nieuwe technologieën tamelijk succesvol aan te wenden' (p. 61). Frissen preekt de lege staat, maar ziet in werkelijkheid een volle, nog steeds uitdijende verzorgingsstaat. Zijn preek lijkt daarmee enigszins op blaffen naar de maan. In de zesde plaats denk ik dat Frissen met zijn aanvaarding van het kwaad op de manier van Nietzsche wat te gemakkelijk heen hobbelt over de gevolgen die Auschwitz voor de leer van Nietzsche zou moeten hebben. Zou Auschwitz zich echt lenen voor een eeuwigdurende wederkeer? Neiman problematiseert mijns inziens terecht dat Nietzsche na Auschwitz niet ongeschonden uit de strijd komt. Auschwitz zou immers gaan functioneren als het bewijs dat sommige werelden niet aanvaardbaar zijn, en daarmee valt de bodem onder Nietzsches opvatting dat we de bestaande wereld met huid en haar hebben te slikken<sup>6</sup> en onder Frissens pogingen om een esthetische the-

orie van het politieke te ontwerpen voorbij goed en kwaad. Als er dan toch hoop en troost te bieden valt, heb je het fatalisme helemaal niet meer nodig. In de zevende plaats kun je je afvragen, als je aanneemt dat er vele wegen naar Rome leiden, wat je moet denken van het politiek handelen, zoals door Frissen voorgestaan. Ik zou de stelling durven verdedigen dat de christendemocratie zich zeer wel zou kunnen bevinden bij de door Frissen voorgestane politiek van het

.....  
*De christendemocratie zou zich  
 zeer wel kunnen bevinden bij  
 de voorgestane politiek van het  
 werkzame, het pluralisme, de  
 terughoudendheid*  
 .....

werkzame, van het pluralisme, van de kleine stappen, van de terughoudendheid, van het niet-handelen, van het contingente, van het niet-weten, van een terugtrekkende overheid. Er is wat dat betreft niets nieuws onder de zon. Kuiper had het liefst een lege staat en Anema schreef reeds in 1900: 'Slechts tegen één ding waarschuw ik met nadruk. Het Staatsdoel is *niet* de behartiging van het algemeen belang.'<sup>7</sup> In zijn laatste boek schrijft Henk Vroom over de onmacht van de staat en behandelt hij zes paradoxen van de verzorgingsstaat.<sup>8</sup> En wie zich helemaal wil laten overtuigen legge het recente advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Terugtrekken is vooruitzien*,<sup>9</sup> waarin de hand van Frissen is te herkennen, naast het rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Het CDA en de maatschappelijke onderneming*.<sup>10</sup> De gelijkenis is opvallend.

Ten slotte is het weldadig dat het boek is



voorzien van voetnoten in plaats van eindnoten, en is het een ramp dat, zoals in alle boeken van Frissen, er geen verwijzindex is opgenomen – en dat in een tijd waarin je zonder zoekmachine bijna niet meer kunt leven.

*Noten*

- 1 P.H.A. Frissen, *De virtuele staat*. Schoonhoven: Academic Service, 1996; P.H.A. Frissen, *De lege staat*. Amsterdam: Nieuwezijds, 1999; P.H.A. Frissen, 'De tragische staat', in: CDV Winter 2003, pp. 74-85; P.H.A. Frissen, *De staat van verschil*. Amsterdam: Van Gennep, 2007.
- 2 Frissen 1999, p. 60.
- 3 Frissen 1999, p. 49.
- 4 Susan Neiman, *Evil in modern thought. An alternative history of philosophy*. Princeton: Princeton University Press, 2002, p. 222.
- 5 Frissen 1999, p. 60.
- 6 Neiman 2002, p. 307.
- 7 Anne Anema, *De grondslagen der sociologie*. Amsterdam: W. Kirchner, 1900, p. 71.
- 8 Henk Vroom, *Ik en de ander*. Almere: Parthenon, 2014, pp. 192-210.
- 9 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Terugtrekken is vooruitzien*. Den Haag: RMO, 2013.
- 10 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Het CDA en de maatschappelijke onderneming*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2013.

B

O

E

K

E

N



Bert Keizer

*Tumult bij de uitgang. Lijden, lachen en denken rond het graf*

Lemniscaat | 2013 | 280 pp. | € 19,95 | ISBN 9789047706007

## Stervenskunst uit menselijkheid

door *Martine Oldhoff*

De auteur is masterstudent theologie aan de Protestantse Theologische Universiteit en vice-voorzitter van het CDA Theologen Netwerk.

Bert Keizer windt er geen doekjes om: dood is dood. De verpleeghuisarts, filosoof en *Trouw*-columnist beschrijft in een bundel met zo'n vijftig korte, prikkelende beschouwingen de dood en alles daaromheen op een zogenaamd luchtige manier. Het resultaat is voedsel voor de ontluikende 'goededoodcultuur' en een illustratie van het stiekeme ongemak daarmee.

\* \* \*

Het thema van de mix van de beschouwingen is de dood, die als een van de weinige dingen in het leven een zekerheid is. De stukken hebben de ene keer wat weg van een verhaal voor het slapengaan en dan weer van een polemische column. In zowel het voorwoord als de rest van het boek stelt

Keizer dat van een leven na de dood beslist geen sprake is. De schrijfsels met grappige en ook provocatieve titels als 'Kijken in een lijk', 'Euthanasiecircus op tournee' en 'Graf op proef' staan in schijnbaar willekeurige volgorde en worden verbonden door 'de overtuiging dat een besef van sterfelijkheid het beste medicijn is om het leven draaglijk te houden' (p. 7). Keizer biedt dus een mix van persoonlijke reflectie, amusement, verdieping en prikkeling aan zijn lezers.

Hij trapt af met een stuk over stervenskunst, waardoor je als lezer niet aan de indruk ontkomt dat dit belangrijk is voor Keizer. Hij geeft je een bril mee voor de rest van het boek. Stervenskunst is zeldzaam, maar houdt in dat je met elegantie, eerlijkheid en humor sterft. Het doel is de verlossing van de achterblijvers: je troost ze door de dood te relativeren. Stervenden die de stervenskunst beheersen laten hun nabestaanden namelijk minder bevreesd voor hun eigen dood achter. Keizer heeft dan ook veel ontzag voor Asiaticus, een Romeinse consul die onder druk van paleisintriges tot zelfmoord werd

B  
O  
E  
K  
E  
N

gedwongen. Hij koos voor de brandstapel en gaf vlak voor het moment suprême opdracht om de stapel wat te verplaatsen, zodat de vlammen het loof van de boom niet zouden beschadigen. Hij is voor Keizer een stervenskunstenaar, omdat hij niet paniekerig wordt maar met enige luchtigheid de dood tegemoet treedt en zijn sterven een verlossende dimensie geeft voor de achterblijvers. Dit getuigenis van de stervende dient volgens Keizer de plaats in te nemen van een gelovige oma die sterft in het vertrouwen dat zij op de jongste dag op zal staan, geroepen door haar Heiland. In dát vertrouwen sterven is wat Keizer betreft nep-stervenskunst, want dan relatieveer je de dood op een verkeerde manier, namelijk door te doen alsof de dood niet het definitieve einde is (p. 13-15). Het moet voor je nabestaanden goed duidelijk zijn dat je sterft en nooit meer terugkomt, en dat je daar vrede mee hebt. Je moet ze uit medemenselijkheid daarin onderwijzen. Jezus' dood zoals beschreven in de evangeliën moet stervenskunstig dan ook uitgeoekt worden als niet geslaagd. 'Hier ontbreekt alle elegantie en bovendien laat deze kreet de omstanders in diepe verslagenheid achter, precies het tegenovergestelde effect dat de ware stervenskunst heeft' (p. 13). Deze eerste beschouwing is exemplarisch voor waar Keizer zich in dit boekje tegen verzet: doodsangst.

\* \* \*

In dat verzet wil hij filosoof, levenskunstenaar en misschien ook wel pastor zijn. Medisch beschouwd blijft er aan het einde van ons leven louter een lijk met organen zonder bloedtoevoer over. De mens die er eens was, wordt 'onherroepelijk ondergespit' (p. 252). Toch moeten we wat Keizer betreft niet doen alsof het leven uit niets meer dan dansende

moleculen bestaat. Het vertrekpunt voor de beschouwing van het leven is de zekerheid in ons leven: de dood. De dood is dan ook allesbepalend voor Keizer. Omdat God volgens hem zeker niet bestaat, verrast dit niet. Hij trekt van leer tegen God en vermeende christelijke voorstellingen. Dat is zinloze zinging die ons weghoudt van de realiteit van het leven en dus de dood. Op originele wijze legt Keizer vervolgens een verband tussen Gods verbanning van het toneel en de nieuwe zinging in het ziekenhuis: diagnostiek. In verschillende beschouwingen beschrijft Keizer dat veel medici denken dat vragen rondom dood en leven afdoende behandeld worden met wat medische taal en pillen, maar dat is een reductie van het werkelijke leven. Dit is een interessante en relevante analyse, omdat de diagnostiek voor velen inderdaad heilig lijkt geworden. Keizer is daar niet van gediend, zeker niet als het psychische aandoeningen betreft. Hij heeft ook geen hoge pet op van antidepressiva, omdat nooit is aangetoond dat zij werken. Net als veel andere pillen dienen zij vaak als aflat of afleider voor de arts en omringende familieleden. Wat mensen veelal nodig hebben is aandacht, liefde en een heleboel geduld. Door de cultus rondom diagnostiek en medicijnen vergeten wij, arts en betrokkenen, de mens achter de zieke lichaamsdelen. De toenemende bezuinigingen op thuiszorg en verzorgingstehuizen zijn dan ook zorgelijk, omdat dit de 'medische' plekken bij uitstek zijn waar nog plek is voor méér dan een diagnose: menselijke troost.

Keizer is dus heel huiverig voor het ontmenselijken van mensen door ziekenhuisprocedures en het zich blind staren op losse organen. Hij worstelt ook met het groeiende probleem van dementie in onze samenle-

ving, en vindt het eigenlijk ontmenselijkend om op dementerenden euthanasie toe te passen. Dat betekent namelijk dat je ze moet misleiden en stiekem moet doden. Daarbij moet je dan blijkbaar aannemen dat iemand geen mens meer is en dat gaat hem te ver. Deze ongemakkelijkheid met de medische benadering van mensen laat zien dat Keizer

*Het ongemak met de medische benadering van mensen laat zien dat Keizer existentiële vragen rondom dood én leven serieus wil nemen*

existentiële vragen rondom dood én leven serieus wil nemen. Een besef van onze sterfelijkheid betekent geen antwoord op al onze vragen die niet kunnen worden opgelost met een lijkschouwing. Hij pleit steeds voor aandacht voor de menselijke kant van het verhaal, om een fixatie op diagnosticeren en doorbehandelen te voorkomen. Een hoofdbehandelaar in het ziekenhuis zou bijvoorbeeld een uitkomst zijn. De onderliggende rode draad is de mens en zijn beleving, maar men kan zich afvragen of daaraan wel voldoende recht wordt gedaan met Keizers benadering van de dood.

\* \* \*

Op een gegeven moment vraag je je als lezer dan ook af voor wie dit boek geschreven is. Het heeft door de opzet van losse beschouwingen en vooral Keizers missie iets van een Bijbels dagboekje, maar dan voor een atheïst. Keizer toont zich een soort preacher voor de medische wereld enerzijds en een zielontzorgger voor hen die nog in méér dan dit leven geloven anderzijds. Als hij

één boodschap heeft voor allen, is dat dat alle mensen sterven. Hij wil ons op het hart drukken dat wij niet onsterfelijk zijn: het is een groot memento mori. De dood komt immers toch wel, vluchten heeft geen zin. Je kunt uit medemenselijkheid dus het best de doodsangst van omstanders wat verlichten. We ontmoeten in Keizer dus een pleitbezorger van goed sterven, met alle beperkingen van dien. Hij weet namelijk heel goed dat sterven vaak niet zo romantisch is. Die dubbelheid vinden we ook in zijn houding ten opzichte van euthanasie: het is vreselijk en toch ook een zegen. Mensen gaan immers dood, dus laat ze een enigszins aangename dood kiezen als ze dat willen.

Maar wat biedt deze dokter-predikant zijn pastorant uiteindelijk? Hij biedt een troost die eigenlijk een alledaagse wetenschap is: dat wij zullen sterven. De mens leeft in doodsangst en Keizer wil hem geruststellen: je sterft toch wel. En er blijft niets van je over. Zingeving blijft zeer lastig, want als er één ding is wat Keizer is gaan hekelen is het wel zekerheid. Er mag nergens een bedoeling achter zitten. Uiteindelijk telt beleving, de beleving van de mens. Er lijkt zo een blijvende worsteling te zijn met de dood en zingeving, terwijl beide een worsteling strikt genomen niet waard zijn. De ijver waarmee hij mogelijke verbindingen met zin, God en wat ook maar onze wereld te boven kan gaan bestrijdt, blijft merkwaardig. De zekerheid waarmee Keizer lijkt te kunnen stellen dat er geen God en zingeving bestaat, contrasteert met zijn continue hang naar ‘het onbegrijpelijke’ van de dood en afschuw van zekerheid omtrent wilsverklaringen. Hij wil ruim baan houden voor de beleving. Daarmee blijft de mogelijkheid bestaan om bij een rottige beleving en gebrek

B  
O  
E  
K  
E  
N

aan pillen uit het leven te stappen vanwege uitzichtloos en ondraaglijk lijden.

Gezien de steeds maar groeiende openheid voor euthanasie, is het dus de vraag in hoeverre Keizers beschouwingen de huidige cultuur goed voeden. In de Week van de Euthanasie liet Eva Jinek in *Eén op Eén* een voorvechtster van euthanasie bij psychiatrische patiënten aan het woord. De vrouw had een dochter verloren aan zelfmoord. Volgens de vrouw was haar dochter uitbehandeld. Er waren geen pillen die haar lijden konden verlichten en ze wilde dood, maar euthanasie was bij de behandelend artsen onbespreekbaar. De moeder probeert nu draagvlak te creëren voor een acceptatie van euthanasie voor psychiatrische patiënten bij ondraaglijk lijden. Eva Jinek knikte instemmend. Met Keizers analyse kun je hier enige vraagtekens bij plaatsen. Wordt er misschien te veel waarde aan een diagnose en pillen gehecht? Toch staat Keizers pleidooi voor de vermeende stervenskunst en de grote ruimte voor een zelfgekozen dood ook in de lijn van een goededoodcultuur. Hoewel Keizer afgeeft op ethici en ethiek, omdat dat allemaal subjectief is, draagt hij zelf bij aan een steeds dominanter wordende ethiek in onze samenleving: de ethiek van de vrijwillige dood. Zo helpt de wet ons in zijn ogen, omdat deze ons in staat stelt een van de moeilijkst denkbare besluiten van ons leven te nemen. Mijns inziens is het probleem met zo'n op het oog liberale visie een gebrek aan besef dat het nemen van dergelijke besluiten immer ingebed is in een culturele gemeenschap waarin standaarden gelden. We bewegen steeds meer naar het ideaal van een zelfgekozen goede dood, en begrip voor het toestaan van lijden en overgave nemen af. De dood moet gestandaardiseerd worden, ta-

boes eromheen moeten verdwijnen. Keizers hartstochtelijke pleidooi tegen doodsangst en voor elegant en humorvol sterven, bekrachtigt en inspireert deze goededoodcultuur op nieuwe wijze.

Maar er zijn volgens mij redenen om wat tegen te sputteren bij de ontwikkeling van zo'n cultuur. Met de standaardisatie van de dood wordt lijden namelijk taboe. Dat is onrealistisch en daarom ongezond, zoals ook Keizer beaamt. Dat betekent inderdaad niet dat lijden en dood gesacraliseerd moeten worden. Juist gezonde ruimte in het publieke domein voor de dood en het lijden eromheen zou ervoor kunnen zorgen dat we inderdaad leven. Het hoort namelijk bij het leven en kan ook een spiegel zijn voor het leven. Dan is een besef van sterfelijkheid inderdaad een medicijn om het leven draaglijk te houden. In de goededoodcultuur waar we nu heen bewegen is echter steeds minder plaats voor lijden. Maar zo is er ook geen werkelijke plaats voor het echte leven. Het is dus een kwestie van accentverschuiving in Keizers beschouwingen. Ruimte in onze samenleving voor de realistische en dus ook

*Ruimte in onze samenleving voor de realistische en rottige dood is heilzamer voor de diepgang van het geleefde leven dan 'elegant sterven'*

rottige dood is heilzamer voor de reflectie en diepgang van het geleefde leven dan een zogenaamd 'elegant sterven'.

\* \* \*

Ik stem dus met Keizer in dat de dood onbegrijpelijk is. Maar dat maakt de dood nog

niet zonder hoop. Tegenover zijn zekerheid dat God niet bestaat, kan ik niets anders zetten dan mijn vertrouwen in de Opgestane Heer. Omdat Keizer zo duidelijk is over de status van religie, wordt het gesprek hierover lastig. Toch is hij wel consistent; hij zegt waar het zijns inziens op staat. Hij vindt religieuze zingeving gewoon onzin: het is ten diepste bedrog omdat het onwaar is. Je in allerlei zingevingsochten wringen en zeggen dat bijvoorbeeld het christendom ook ‘een perspectief heeft’, is dus niet nodig. Als je in Keizers domein wilt treden, moet je wel eerst toegeven dat zingeving iets van ‘jezelf voor de gek houden’ heeft. Met Keizer geloof ik niet in zelfbedrog ter troost, maar wij verschillen van overtuiging over de inhoud van dat bedrog. Naar christelijke getuigenis is het werkelijk nieuwe leven door Christus’ lijden en sterven aan het kruis mogelijk gemaakt. Zonder kruis is er geen opstanding. Daarom is stervenskunst mogelijk, maar mag het niet zo groots worden als hier gebeurt. Door deze zogenaamde nuchtere

omgang met de dood krijgt die een veel te grote en vooral onrealistische plaats. Ik wil niet wennen aan de taal van dit boek, die de dood bijna tot bondgenoot maakt. Niet uit angst voor de dood, maar omdat God deze overwonnen heeft. Het verzet tegen doodsangst en het ontkleden van de dood als taboe zonder een overwinning daarop, is de euthanasiecultuur bij uitstek. Het is namelijk een illusie dat lijden uit te bannen is, zoals ook Keizer zal beamen. Zo’n zogenaamde goedoodcultuur is geen werkelijke bijdrage aan de beleving van het leven, omdat die een verdere standaardisatie van de dood inhoudt die lijden taboeïseert. Hoewel Keizer dat verband niet benoemt, getuigt zijn omgang met lijden in dit boek van een welkome onzekerheid en openheid. Blijkbaar blijft er een ongemak, juist rondom de dood. Ook zijn kritiek op diagnostiek is relevant en met het oog op bezuinigingen en hervormingen van de gezondheidszorg een aanzet tot bezinning. Voor artsen, patiënten, politici én pastores is dit boek dus een wake-upcall.



*Ramona Maramis*

## *Op de huid*

Het is een wanhoopsdaad  
de beslissing om over te stappen naar een ander formaat arm of ooglid.

Het is een wanhoopsdaad  
de beslissing om een ledemaat te vervormen, op te schroeven naar iets  
2.0-achtigs.

Vroeger waren correctiestiften daar om lelijke passages uit essays te  
verwijderen.  
Tegenwoordig heet dat deftig een chirurgische ingreep.

Het is onderwerp van discussie, evenals de kerncompetenties die u wel  
of niet heeft.

Wat u heeft is uw huid en uw haar. En verstand. Het klopt, en niet per se  
in die volgorde.

Houd moed, houd moed.

Ramona Maramis (Haarlem, 1968) is cdv-huisdichter en schrijft voor elk cdv-nummer een gedicht naar aanleiding van het thema. Zij debuteerde in 2001 met *Duckstad aan de Amstel* bij uitgeverij Vassallucci. Haar gedichten verschenen in onder meer de bloemlezing *10 jaar Winternachten* en *Den Haag. De stad in gedichten*. Ze is commissielid van de cda-gemeenteraadsfractie in Delft.



## \* BEZINNING

---

door *Lútsen Kooistra*

---

De auteur is hoofdredacteur van het *Friesch Dagblad* en lid van de redactie van *Christen Democratische Verkenningen*.

Een van de meest bediscussieerde teksten van Aristoteles handelt over de ziel: *De Anima* 3.5. Wat is er in de ziel van de mens te zien? Die ziel heeft meerdere componenten. Er is het deel dat kenmerkend is voor een plant, een deel dat een dier tot dier maakt, én er is de ‘denkziel’, die mensen kenmerkt. In die denkziel schuilen de problemen.

Het begint al met de betekenis van het begrip *nous* dat Aristoteles hanteert. Dat is een ingewikkeld begrip. Betekent het (hier) intellect? Of God? De tekst suggereert dat er twee intellecten zijn. Na Aristoteles krijgen die twee een ‘naam’: het actieve intellect en het passieve intellect. De eerste is dan goddelijk, de tweede niet-goddelijk, sterfelijk. En wat betekent dat voor de mededeling van Aristoteles dat die ‘eerste’ *nous* de tweede tot denken wekt, precies in? Sommigen vinden deze interpretatie wat al te theologisch en menen dat Aristoteles hier niet zo’n scherp onderscheid maakt tussen menselijk en goddelijk.

Er is nog een tekst die voor discussie zorgt: *De generatione animalium*. Daarin wordt gezegd dat het kenmerkende van de mens tijdens het wordingsproces (als foetus) ‘van buiten komt’. Wat is dat ‘van buiten’? Ook het goddelijke?

De discussie lijkt inhoudelijk achterhaald: volgens breindenkers á la Swaab bestaat de ziel immers niet – ze is een slechts een soort voortbrengsel van elektrochemische processen. En we zijn aan het goddelijke voorbij sinds de mens zichzelf autonoom noemt.

De theologische interpretatie van de teksten van Aristoteles volgend, lijkt het begrip autonomiedenken een tegenspraak in zichzelf. Het goddelijke, ‘van buitenaf’, is wezenlijk voor de mens. En die is dus niet autonoom.

Zo biedt de bezinning op Aristoteles een interessante confrontatie over de vraag: wat is de mens?

*Christen Democratische Verkenningen*

---

*Zomer 2014*

*Allemaal even decentraal graag!*

Boom Tijdschriften



# *Inhoud*

7 Ter introductie

---

## ACTUALITEIT

---

10 DWARS: TON ROMBOUTS EN MARCEL WINTELS  
Het CDA heeft de weg omhoog weer gevonden

14 STEFAN GEHROLD & OLAF WIENTZEK  
Het CDA mag de lotsverbondenheid met Europa niet opgeven

18 WINAND QUAEDVLIEG  
Welk nieuw hoofdstuk Europese geschiedenis wil het CDA mee gaan schrijven?

22 DIRK GOTINK & HANS JANSSENS  
De diploma-unie

26 BINNENHOF BUITENOM: JAN DIRK SNEL  
Ferm vanuit het Europees belang

## *Allemaal even decentraal graag!*

---

30 PETER CUYVERS, ALBERT JAN KRUITER & MAARTEN NEUTEBOOM  
Subsidiariteit *revisited*: decentralisatie in christendemocratisch perspectief

---

## VAN VERZORGINGSSTAAT NAAR PARTICIPATIESAMENLEVING

---

42 MARTIJN VAN DER STEEN  
De geboorte van de moderne verzorgingsstaat en de herontdekking van oude vormen

52 INTERMEZZO: CLÉMENCE ROSS-VAN DORP ‘Wmo in CDA nooit goed begrepen’

---

54	JAN DIRK SNEL	Samenwerken in zorg – een kleine geschiedenis
63	LEONARD GELUK	Leren we van ‘in het verleden behaalde resultaten...’?
.....		
PARADOXEN EN KNELPUNTEN ROND DECENTRALISATIE		
.....		
70	PIETER JAN DIJKMAN & MAARTEN NEUTEBOOM	<i>In gesprek met Piet Hein Donner</i> ‘Je kunt niet blazen en het meel in de mond houden’
79	RIK PEETERS	De poortwachterstaat als hoeder van de participatiesamenleving
87	MICHIEL HERWEIJER	Decentralisatie en de zorg voor fijschaligheid
94	INTERMEZZO: JAN DE VRIES	‘Het grote gevaar is het wensdenken’
96	GEERTEN BOOGAARD & JOB COHEN	Wie kust de politiek wakker? Over de organisatie van lokale democratie in het sociale domein
104	HESTER VAN DE BOVENKAMP & HANS VOLLAARD	De informele vertegenwoordiging van cliënten en patiënten in het sociale domein
113	KEES JAN DE VET & LINDA HAZENKAMP	Lokale beleidsperspectieven voor een succesvolle participatiesamenleving
121	FRANS VOSMAN	Zorg vanuit zorgen gedacht: de veranderende ethiek in een gedecentraliseerde zorg
.....		
DECENTRALISATIE IN CHRISTENDEMOCRATISCH PERSPECTIEF		
.....		
130	PETER CUYVERS	Vertrouw uw burgers
137	RIEN FRAANJE	De decentralisaties en de gemeenteraad: van geprofileerde naar dienstbare politiek

- 
- 145 GERBER VAN NIJENDAAL  
Het belang van een groter eigen belastinggebied voor de gemeente
- 154 INTERMEZZO: MICHEL VAN DER VLIES 'Begin de decentralisatieoperatie bij het gezin'
- 156 MARTINE OLDHOFF & PETRUSCHKA SCHAAFSMA  
Samenredzaam op eigen kracht?
- 164 GERRIT DE JONG  
Decentralisatie en de acceptatie van verschil
- .....
- 168 BART JAN SPRUYT De actualiteit van *Alexander Frederik de Savornin Lohman*
- .....
- BOEKEN
- .....
- 178 HANS JANSSENS  
Bespreking van Benjamin Barber  
*Als burgemeesters zouden regeren. Haperende staten, opkomende steden*
- 182 LIESBETH SPIES  
Bespreking van Nico de Boer & Jos van der Lans  
*DEcentraal. De stad als sociaal laboratorium*
- 186 ERIC JANSE DE JONGE  
Bespreking van Michael Ignatieff  
*Vuur en as. Succes en falen in de politiek*
- .....
- BEZINNING
- .....
- 191 RAMONA MARAMIS • *Het gaat om het bouwpakket*
- 192 PETRA VAN DER BURG



## Ter introductie

WAT DE GEKOZEN BURGEMEESTER EN HET REFERENDUM VOOR D66 waren, was de ‘verantwoordelijke samenleving’ voor het CDA: een kroonjuweel.

Begin jaren tachtig droeg de jonge welzijnsminister Elco Brinkman met overtuiging het idee van de zorgzame samenleving uit. ‘In CDA-kring is het goed gebruik om de verantwoordelijkheden te spreiden; in onze buurt, in ons gezin, maar ook op school, in het bedrijf. De verantwoordelijkheden moeten we niet alleen leggen in handen van dat grote, verre Den Haag. We moeten terug naar een situatie waarin iedereen een zekere eigen verantwoordelijkheid draagt en ook een verantwoordelijkheid voor de naaste’, zo sprak Brinkman in een televisie-interview begin 1984.

Het was een zuivere echo van het christelijk-sociale denken uit de negentiende eeuw. De antirevolutionaire voorman Abraham Kuiper had een broertje dood aan ‘het systeem van centralisatie’. Het centralisme deed de vrijheid en het initiatief van de burger teniet; ‘Een burger is heer van het land’, schreef hij, maar zodra zijn stembiljet in de sleuf van de stembus glijdt, is hij ‘heer-af’ en is zijn gekozene ‘meester van zijn lot’ geworden. Kuiper werd dan ook niet moe het belang van ‘het systeem van decentralisatie’ en meer ‘autonomie van gewest en gemeente’ te benadrukken.

De kroonjuwelen van D66 liggen inmiddels te verstoffen; slechts incidenteel doet de partij een poging ze op te poetsen. Met het kroonjuweel van het CDA is het omgekeerde gebeurd: nagenoeg alle partijen hebben het omhelsd. Er is in een paar jaar tijd een geheel nieuw beleidsdiscours ontstaan met termen als ‘burgerkracht’ en ‘de burger centraal’. Hoor PvdA-staatssecretaris Van Rijn over ‘de zorgzame samenleving’ praten en je denkt: Martin van Rijn is Elco Brinkman geworden.

\* \* \*

Deze bundel van *Christen Democratische Verkenningen*, met als titel *Allemaal even decentraal graag!* is een poging om de huidige, ingrijpende decentralisatieoperatie vanuit christendemocratisch perspectief opnieuw





te doordenken. Gemeenten worden in 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen, en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Dat is een prijzenswaardige ontwikkeling. Tegelijkertijd bestaat het gevaar dat de decentralisatie te zeer vanuit centralistisch oogpunt wordt gezien en dat de decentralisatie zelfs gepaard gaat met nieuwe vormen van ongewenste en opgelegde schaalvergroting. *Allemaal even decentraal graag!* Op die manier krijgen burgers precies niet de vrijheid, verantwoordelijkheid en creativiteit die hun toekomt. Hoe kan de overheid werkelijk een katalysator voor ‘burgerkracht’ zijn, in plaats van een hindermacht te vormen? Dat is de hoofdvraag voor dit nummer.

In het eerste deel wordt de omslag ‘van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving’ in perspectief geplaatst. Martijn van der Steen laat zien dat de publieke waarde een principiële gelijkwaardigheid van overheid, markt en samenleving vereist. Jan Dirk Snel plaatst de decentralisaties in historisch perspectief. Leonard Geluk trekt lessen uit de invoering van de Wet maatschappelijke ordening in 2007.

Het tweede deel gaat over ‘paradoxen en knelpunten rond decentralisatie’. Piet Hein Donner wijst op de noodzaak van een andere politiek. Als de rijksoverheid zaken overdraagt, kan ze niet meer eisend optreden. Het zal soms fout gaan, maar weersta de verleiding om terug te grijpen op centrale regelgeving, zo luidt de boodschap van de vicepresident van de Raad van State. Michiel Herweijer stelt dat gemeenten zich moeten richten op een ‘fijnschalige organisatie’ van de zorg waarin de mens centraal staat. Geerten Boogaard en Job Cohen benadrukken de belangrijke rol die is weggelegd voor gemeenteraden. En Frans Vosman laat zien hoe de zorgethiek op een nieuwe leest wordt geschoeid. Hij is er niet gerust op. Nederland mist nog het politieke vocabulaire om uit te drukken wat lokaal burgerschap en ‘zorgen voor’ is.

\* \* \*

De decentralisaties bieden een kans voor een daadwerkelijke christendemocratische invulling van subsidiariteit. Daarover gaat het in het derde deel van deze CDV, ‘Decentralisatie in christendemocratisch perspectief’.

Nog te vaak, ook in CDA-kring, wordt subsidiariteit opgevat als een geformaliseerd en gejuridificeerd ordeningsbeginsel: we leggen de verantwoordelijkheden op het bestuurlijke niveau waar ze horen. Oorspronkelijk, zoals paus Pius XI het in 1931 in zijn encycliciek *Quadragesimo Anno* bedoelde, ging het bij subsidiariteit echter om de volgende eenvoudige vraag: hoe houden burgers grip op hun eigen situatie? Dat is een wezenlijk andere invalshoek. Subsidiariteit is in die vroegste betekenis uitdrukking van menselijke waardigheid: er zijn in mensen mogelijkheden en talenten verborgen die zij nog niet hebben laten zien, maar die zij moeten kunnen ontwikkelen.

Het zou een valkuil zijn om als oppositiepartij te blijven hameren op het belang van verzekerde rechten en aanspraken. Die benadering miskent

ten diepste de vitaliteit en coöperatie die reeds in de samenleving aanwezig is. Veel relevanter is het om alle beleidsmaatregelen te toetsen aan de ‘subsidiare’ vraag: krijgen burgers nu *echt* meer zeggenschap? Heeft de overheid nu echt de macht en middelen uit handen gegeven om plannen te realiseren en duidelijk te maken dat het ‘subsidiar’ denkt? Krijgen bewoners echt de kans om zelf voorstellen te doen? Want dat is het probleem natuurlijk: het kabinet van vvd en PvdA heeft mooie woorden over ‘burgerkracht’, maar intussen is het de overheid die de burger in zijn kracht moet zetten. De burger wordt gereduceerd tot een beleidsinstrument, een redmiddel om bezuinigingen op te vangen.

Peter Cuyvers stelt in dit cdv-nummer terecht dat overheden pas verantwoordelijkheid van iemand mogen vragen als ze die verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk geven. Dat betekent dat politiek niet als een kwestie van programma’s en plannetjes van politici moet worden opgevat, maar als interactie – ontmoeting, luisteren, onderling vertrouwen – die menselijk samenleven mogelijk maakt. Rien Fraanje pleit in dit verband voor ‘dienstbare politiek’: politiek die niet bezig is met de eigen zichtbaarheid en daadkracht, maar zichzelf letterlijk in dienst stelt van burgers. Gerrit de Jong wijst op de noodzaak om verschillen tussen gemeenten te accepteren.

Samenleven wordt niet gepland of afgedwongen; samenleven komt tot stand, en het goede samenleven is al aanwezig. Al die cda-wethouders die de komende jaren het gezicht van de decentralisaties zullen zijn, beseffen dat maar al te goed. cda-wethouder Michiel van der Vlies van Hendrik-Ido-Ambacht laat zien op welke manier hij de decentralisatieoperatie door-denkt: vanuit het gezin, de meest basale oefenplaats voor het goed samenleven. Dat soort inspirerende voorbeelden geeft hoop.

Pieter Jan Dijkman, hoofdredacteur van *Christen Democratische Verkenningen*

## *Het CDA heeft de weg omhoog weer gevonden [I]*

### Ja, maar de weg is nog lang

door *Ton Rombouts*

De auteur is burgemeester van Den Bosch en was voorzitter van de commissie die de verkiezingsnederlaag van het CDA op 12 september 2012 evalueerde.

Het CDA heeft te maken met een structurele neergang. In 1980 had het CDA nog 49 zetels, dat zijn er sinds 2012 nog 13. Het feit dat we bij de gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement omgerekend uitkwamen op zo'n 21 zetels is bemoedigend te noemen, maar dat is eigenlijk al een te positieve term: de verkiezingen stoppen een neergaande trend, maar ook niet meer dan dat. Het CDA wil geen kleine beginselpartij zijn, maar een brede volkspartij. Dat lukt alleen als de partij een verhaal heeft dat een brede groep mensen, ook niet-christenen, aanspreekt. Zo ver zijn we nog niet.

\* \* \*

In het rapport *Om eenheid en inhoud. Evaluatie Tweede Kamerverkiezingen 2012* hebben we het verlies in 2012 verklaard uit drie O's: onenigheid, onbekendheid en onduidelijkheid. De onenigheid is gelukkig voorbij.

Tussen gekozen politici en in het dagelijks bestuur is de rust weergekeerd. Het is nu zaak om bij de komende herverkiezing van de partijvoorzitter en de programmatische keuzes nieuwe onenigheid te voorkomen. Want iedereen weet dat de kiezer bij intern gedoe afhaakt; niemand wil op een verdeeld huis stemmen.

De onbekendheid betrof vooral het feit dat de zittende CDA-ministers van destijds geen prominente rol meer speelden in de campagne en dat onze lijsttrekker moest opboksen tegen politici die al geruime tijd op het Binnenhof en op televisie de hoofdrol opeisten. Fractievoorzitter Buma is nu duidelijk zichtbaarder, al genieten politici als Pechtold en Roemer altijd nog meer bekendheid. We hebben dan wel een enthousiaste en hardwerkende Tweede Kamerfractie, maar die is – enkele uitzonderingen daargelaten – nog niet heel nadrukkelijk aanwezig op het grote toneel van de nationale politiek. Dat zou nog wel kunnen verbeteren.

Het grootste probleem is nog altijd de onduidelijkheid. Buma heeft met zijn zogenoemde 'zeven principes' een serieuze poging gedaan om een inhoudelijk programma neer te zetten. Die principes waren welgekozen en sommige zelfs verrassend goed. Het

vervangen van het woord ‘gezin’ door ‘familie’ is een vondst. Daarmee vermijdt de partij een te enge opvatting van gezin; alleenstaanden, samenwonenden en homopartners mogen niet worden uitgesloten. Tegelijkertijd is de partij, onder leiding van de partijvoorzitter, bezig met meta- en visiegroepen rond bepaalde thema’s. Dat is belangrijk voor het langetermijnverhaal van de partij. Maar het is wel zaak om de eerder genoemde zeven principes van de fractievoorzitter en de uitkomsten van deze meta- en visiegroepen niet met elkaar te laten conflicteren.

De kunst is om thema-eigenaar te worden van vier of vijf thema’s, die langdurig mee kunnen en die belangrijk zijn voor burgers.

.....  
*De kunst is eigenaar te worden  
 van vier of vijf thema’s*  
 .....

Het CDA had voor de verkiezingen in 2012 drie onderwerpen gekozen waarmee het zich wilde profileren: gezin, samenleving en werk. Deze items sloten echter niet aan bij wat de kiezers belangrijk vonden. Uit onderzoek bleek dat zij zich zorgen maken om hun werk en huis en dat ze vooral een stabiele economie en goede, betaalbare zorg willen. Dan wordt het al snel moeilijk om het CDA-verhaal relevant te laten zijn. Toch is het belangrijk om een verhaal te vertellen dat verder reikt dan de financiële zorgen over de economische crisis. In de gemeenteraadsverkiezingen is eenzijdig de nadruk gelegd op lastenverlichting. We mogen echter het christendemocratische gedachtegoed over noties als internationale en nationale solidariteit, gerechtigheid, rentmeesterschap niet

verloochenen. Een mens leeft niet bij brood alleen. Het gaat ook om de vraag hoe we met elkaar omgaan, hoe we voor elkaar zorgen. Daarin onderscheidt het CDA zich van andere partijen. De VVD kijkt alleen naar internationale solidariteit als we er economisch beter van kunnen worden. Wij zijn de partij van de barmhartigheid, die de zeven werken van barmhartigheid in de praktijk brengt en aan mensen voorhoudt. De hongerigen voeden, de naakten kleden, de vreemdelingen herbergen – op alle ‘barmhartigheidsdossiers’ doen we wel mee, maar we lopen niet voorop. Wij moeten vooraan staan bij het kinderpardon, bij de Zonnebloem, bij de voedselbank. Daarnaast is het de kunst om het verhaal over de relevantie van het CDA in een *elevator pitch* te vertellen. Het verhaal waarmee je kiezers wilt trekken kan echt geen halfuur meer duren. Je komt een kiezer in de lift tegen, en je krijgt een halve minuut: ‘Als u op het CDA stemt, kunt u ervan uitgaan dat wij ons inzetten voor uw huis, uw baan en uw pensioen, maar u mag van ons ook meer verwachten, want wij zijn niet de partij van de overheid of van het eigen ik: wij zijn de partij van de samenleving, waar mensen met en voor elkaar verantwoordelijkheid nemen.’

\* \* \*

Zijn we er al weer? Nee, dat gaat niet in veertig dagen. Het moet ook geen veertig jaar durende reis worden, op weg naar het beloofde land. Maar de weg van het CDA heeft toch wel iets van die reis door de woestijn: het zal minstens veertig maanden duren voordat de partij zich weer herpakt heeft. Dat is logisch. Ook banken, woningcorporaties, ziekenhuizen en hogescholen hebben al gauw jaren nodig om verloren vertrouwen terug te winnen.

## *Het CDA heeft de weg omhoog weer gevonden [2]*

# Nee, het herkenbare verhaal ontbreekt nog

door *Marcel Wintels*

De auteur is bestuurder en toezichthouder bij verschillende maatschappelijke organisaties.

Het gaat goed met het CDA, horen we met regelmaat vanuit de partij. Ik wil de feestvreugde liever niet bederven, maar laat de feiten spreken.

Bij de gemeenteraadsverkiezingen haalde het CDA dit jaar evenveel stemmen als vier jaar eerder (2010). Toen als heel slecht beoordeeld, nu verwelkomd als prachtig resultaat. In de grote steden telt het CDA nauwelijks meer mee. D66 heeft de steden 'veroverd'. Het CDA is sterk in het achterland, maar de verstedelijking zal verder toenemen. Dus?

De uitslag van de Europese verkiezingen werd enthousiast ontvangen met een verlies van ruim twintig procent van de kiezers. Door een lijstverbinding werd het aantal zetels nog wel net behouden, en dat voor een partij die tot de dragers van Europa behoort. Wat zegt dat?

Het ledenaantal daalde de afgelopen drie jaren van 61.000 naar nu zo'n 56.000. Weinig bemoedigend.

Waarop kan die 'weg omhoog' dan wel gebaseerd worden? Het CDA 'peilt' al enige tijd rond de 20 zetels. Fors meer dan de 13 zetels die het CDA als alltime low haalde bij de laat-

ste Tweede Kamerverkiezingen. Ongeveer het niveau van 2010. Ik roep in herinnering dat het CDA toen in zak en as zat. Gezakt van 41 naar 21 zetels. Het rapport-Frissen (*Verder na de klap*, kennen we het nog?) beschreef onomwonden hoe slecht het CDA functioneerde. De partij was verwaarloosd op inhoud en profiel en had een partijcultuur en organisatie die vervreemde. De kiezer had zich afgekeerd.

'De weg omhoog is gevonden' klinkt me nog te mooi. Er worden zeker stappen gezet. Sybrand Buma en Ruth Peetoom hebben knap de rust weten te brengen waarop het herstel nu verder plaats moet vinden. Die aanpak verdient veel waardering. Maar ik mis nog een helder inhoudelijk christendemocratisch 'verhaal', een consequente 'boodschap' die herkenbaar is in het politiek handelen van alledag. Daar wordt door fractie en bestuur hard en goed aan gewerkt. Vele commissies en (meta- en visie)groepen denken mee. De 'zeven principes' van de fractie zouden daarbij de inhoudelijke leidraad worden. Maar die zijn nog onvoldoende uitgewerkt. De samenwerking schreeuwt ondertussen om andere verhoudingen tussen overheid, politiek, instituties en burgers. Ligt daar niet de kans?

\* \* \*

De verzorgingsstaat heeft maatschappelijk initiatief en 'eigenaarschap' van burgers ver-

drongen. Overheidsbemoeyenis, paternalisme, de zogenoemde professionalisering – ze leiden allemaal tot schaalvergroting, anonimiteit en vervreemding binnen en van instituties. Ze creëren calculerende burgers, consumenten. Bij elk maatschappelijk vraagstuk en bij elke onzekerheid of onvrede wordt om ‘overheidsop treden’ gevraagd. Bij overheid, politiek en ook bij het CDA bestaat de ontembare drang om te veel voor de burgers te willen regelen. Het komt voort uit de wens om alle mogelijke risico’s uit te sluiten, een hang naar zogenoemde ‘professionaliteit’, ‘controle en toezicht’, ‘beheersing’, bureaucratie, technocratie en afstandelijkheid met een overmaat aan regelzucht, met loze beloftes aan burgers dat de politiek zorgt dat ‘het goed komt’. Soms lijkt het op cliëntelisme: de behoeftige burger vraagt en de politiek draait. Maar een samenleving waarin (te) veel burgers hun gevoel van individuele verantwoordelijkheid kwijtraken, is een samenleving die aan vitaliteit inboet. Die uiteindelijk vastloopt.

Staat het CDA niet bij uitstek voor die verantwoordde samenleving, big society, menselijke maat en particulier initiatief? Te vaak staat het dagelijks politieke doen en laten daarmee nog in schril contrast. Politici, ook van ons eigen CDA, gaan mee in de roep van de burger, de tucht van de media, incidentenpolitiek en mischien wel het allerergste: de illusie van risico-uitsluiting, waardoor sectoren als onderwijs en zorg een verstikkende lawine aan regels over zich heen gestort krijgen, die leerkrachten en zorgverleners soms tot wanhoop drijven.

Voor de menselijke maat en particuliere maatschappelijke initiatieven, waar risico’s en verschillen bij horen, zal weer ruimte moeten komen. Het droombeeld dat decennialang is opgeroepen, namelijk dat de overheid de vele problemen van de mensen oplost, moeten we

achter ons laten. Het CDA, toch de Partij van de Samenleving, van sámen-leven, staat voor een samenleving en politiek waarin de overheid stappen terug doet. De vitaliteit van een samenleving zit juist bij mensen; daar moet meer ruimte voor zijn. Overheid, politiek en politieke partijen bieden lang niet altijd de oplossing, maar zijn nogal eens een wispelturige sta-in-de-weg. CDA-politiek moet herkenbaar zijn omdat die aansluit bij de kracht van

.....  
*CDA-politiek moet herkenbaar  
 zijn omdat die over mensen  
 gaat, en niet over instituties,  
 macht, beheersinstrumenten  
 en schaalvergroting*  
 .....

mensen, in plaats van zo gericht te zijn op instituties, centralisatie, macht, beheersinstrumenten en schaalvergroting.

\* \* \*

De samenleving ‘terug’ naar de burgers, burgers ook mogen aanspreken op de eigen rol en verantwoordelijkheid – zeker ook naar elkaar –, en nabijheid en betrokkenheid stimuleren: zou dat niet het herkenbare CDA-geluid kunnen en moeten zijn, toe te passen naar alle beleidsterreinen? Het paradigma van ‘oude’ politieke scheidslijnen, links of rechts, conservatief of liberaal, socialisme of kapitalisme, past niet goed meer bij een fundamentele revitalisering van de verhouding tussen burger, overheid, politiek en markt. Het vraagstuk van actieve burgerparticipatie en betrokkenheid gaat over de oude ideologische grenzen heen, maar is wel hét CDA-verhaal. Laten we daar consequent en goed inhoud aan geven. Met een goed herkenbaar christendemocratisch geluid krijgen we de weg omhoog écht te pakken.

# Het CDA mag de lotsverbondenheid met Europa niet opgeven

door *Stefan Gehrold & Olaf Wientzek*

Gehrold en Wientzek zijn directeur respectievelijk wetenschappelijk stafmedewerker van het Europees kantoor van de Konrad Adenauer Stiftung, de christendemocratische denktank in Duitsland.

*Het CDA laveert met zijn houding ten opzichte van de EU en het Europese integratieproject tussen twee uitersten: een pro-Europese grondhouding en een zeer defensieve benadering. Het CDA mag trots zijn op zijn geschiedenis, zijn waardenfundament en zijn karakter als bestuurderspartij. Dat levert een geweldig partijprofiel op. Maar dat brengt ook de verplichting met zich mee om een leidende rol te spelen in het Europese integratieproject. De partij mag haar Europese en internationale oriëntatie niet opgeven.*

De Europese christendemocraten zijn de vaders en moeders van het Europese integratieproces en hebben de geschiedenis van de EU in de afgelopen zestig jaar op doorslaggevende wijze mede bepaald.

De laatste tijd zijn de EU en het Europese integratieproject aan veel kritiek onderhevig: die kritiek is in eerste instantie gericht op de

EU als instelling, maar ook op het managen van de eurocrisis. Deze kritiek is aan de Europese christendemocratische volkspartijen niet voorbijgegaan. Zo wordt er in verschillende Europese christendemocratische partijen intensief gediscussieerd over de toekomstige politieke houding ten opzichte van Europa, niet in de laatste plaats als gevolg van het succes van de eurosceptische partijen in het afgelopen decennium. Sommige stemmen binnen de christendemocratie verlangen een meer terughoudende opstelling ten opzichte van het Europese integratieproject. In elk geval sinds het negatieve resultaat van het referendum in 2005 over de Europese grondwet lijken deze kwesties ook de Nederlandse christendemocraten bezig te houden. Bij de Europese verkiezingen in 2009 werd dat wel duidelijk: het CDA hanteerde in deze verkiezingsstrijd lange tijd een 'eurorealistische' koers en legde daarbij onder meer de nadruk op een verlaging van de Nederlandse nettobijdrage – een zeer defensieve benadering. Sinds die tijd lijkt het CDA nog steeds te laveren tussen zijn pro-Europese basishouding aan de ene kant en de hang naar toenemende kritiek op de Europese Unie in bepaalde lagen van de bevolking aan de andere kant. Ook na de interne partijvernieuwing, die ongeveer drie jaar geleden door de CDA-top is ingezet, lijkt de koers van het CDA zich tussen deze twee polen te bewegen.

\* \* \*

In het beginselprogramma *Kiezen en verbind-*

den. *Politieke visie vanuit het radicale midden* van het Strategisch Beraad 2012 kiest de partij zonder voorbehoud een pro-Europese koers. Het Europa Manifest *Bouwen aan een Europa waar elk mens telt*, dat in juni 2013 is gepresenteerd, ademt dezelfde sfeer uit – hoewel de partij hierin geen eenduidige keuze maakt voor een politieke unie.

In de regelmatig terugkerende discussies over het overhevelen van bevoegdheden van Europa terug naar nationaal niveau en de roep om een definitieve Kompetenzkatalog, bevoegdhedencatalogus, is echter een ander, eurosceptischer geluid te horen. De kritische toon klinkt ook door in de aangenomen voorstellen voor wijzigingen in het Europa-programma van het CDA. Zo worden nieuwe EU-uitbreidingen in de komende wetgevingsperiode (2014-2019) categorisch van de hand gewezen, ongeacht of de kandidaat-lidstaten aan de vereiste criteria voldoen. Ook wordt de totstandbrenging van een federaal Europa expliciet afgewezen en streeft de partij niet langer naar invoering van het initiatiefrecht voor het Europees Parlement. Die laatste drie besluiten zijn een duidelijke uiting van een defensieve houding ten opzichte van het Europese integratieproces. Tijdens de Europese verkiezingen zelf sprak het CDA zich echter weer eenduidiger uit voor een positieve agenda voor Europa.

De houding van het CDA in de afgelopen jaren ten opzichte van Europa vormt zeker geen volledige breuk met de eigen pro-Europese traditie. Net als vroeger neemt de partij verantwoordelijkheid voor én in Europa. De discussies en de deels ambivalente houding in de afgelopen jaren wijzen tegelijkertijd echter op gevoelens van onbehagen en twijfel over het eigen politieke Europa-erfgoed.

\* \* \*

Een actief, positief en visionair Europees beleid is diep in het DNA en in het waardenfundament van de Nederlandse christendemocraten verankerd. Ook zij die een kritischere houding tegenover Europa bepleiten en de rol en bevoegdheden van de EU sterk willen inperken, beroepen zich op de grondbeginselen van het CDA en in het bijzonder op het subsidiariteitsbeginsel. Dat beginsel zou nog steeds een van de fundamentele uitgangspunten van het Europees beleid van het CDA moeten zijn. Anders dan wellicht op basis van het actuele debat vermoed zou kunnen worden, is het subsidiariteitsbeginsel geen eenrichtingsverkeer. Het houdt bijvoorbeeld niet alleen in dat bevoegdheden aan kleinere eenheden overgedragen moeten worden wanneer zij deze effectiever kunnen uitvoeren, maar ook dat een hoger politiek niveau taken moet overnemen wanneer de kleinere eenheden daardoor overbelast worden. In de huidige politieke praktijk zijn er talrijke voorbeelden waaruit blijkt dat juist de overbelasting van de nationale overheden en niet een te sterke bemoeienis op Europees niveau als de oorzaak van crises en politiek falen moet worden aangemerkt. De crisis is veroorzaakt door tekortschietende controles op de nationale begrotingen en het ontbreken van coördinatie van het economisch beleid en bindende sanctiemechanismen op Europees niveau. Het nationale toezicht op de banken was ontoereikend om de gevolgen van transnationale bancaire activiteiten in te perken.

Door de crisis in Oekraïne wordt eveneens duidelijk dat er bij veel kwesties juist meer en niet minder Europa nodig is, bijvoorbeeld wat het buitenlands en energiebeleid betreft. Juist uit de economische crisis en het Oekraïneconflict blijkt ontegenzeggelijk dat de wens van een definitieve bevoegdhedencatalogus voor de



Europese Unie kortzichtig is. Hierdoor zouden namelijk ook de reactiemogelijkheden van Nederland en de Europese staatsgemeenschap bij toekomstige crises aanzienlijk beperkt kunnen worden. In het verslag *Mapping the Cost of Non-Europe*, dat in opdracht van het Europees Parlement is opgesteld, wordt de meerwaarde van 'meer Europa' op talrijke andere gebieden nader uitgewerkt, niet alleen qua interne markt en digitale ontwikkelingen, maar ook wat het juridisch en binnenlands beleid betreft.<sup>1</sup>

Het subsidiariteitsbeginsel gaat uit van een pragmatische opstelling die niet verenigbaar is met een 'stopstreep' voor de Europese integratie. Ongetwijfeld is er kritiek mogelijk op de overreguleringen op afzonderlijke wetten. Door echter in het publieke debat de nadruk te leggen op afzonderlijke (mislukte) wetsvoorstellen, wordt eraan voorbijgegaan dat het in wezen veeleer over de zin of onzin van die afzonderlijke voorstellen gaat dan over de principiële verdeling van bevoegdheden op nationaal en Europees niveau. Edmund Stoiber, christendemocraat, gedurende lange tijd minister-president van Beieren en sinds 2007 onbezoldigd voorzitter van een EU-werkgroep voor vermindering van de bureaucratie, is inmiddels tot een fervent voorstander van Europa uitgegroeid. Ondanks alle kritiek op de bureaucratische uitwassen in Brussel is hij tijdens zijn werkzaamheden tot de conclusie gekomen dat de meeste bureaucratische obstakels niet in Brussel ontstaan, maar het gevolg zijn van een gebrekkige omzetting door de lidstaten.

## *Een bestuurderspartij moet populistische leuzen vermijden*

\* \* \*

Een tweede essentieel kenmerk van het CDA, zijn imago als bestuurderspartij en brede volkspartij, duidt eveneens op een positieve en constructieve houding.

Een bestuurderspartij schrikt niet terug voor het nemen van verantwoordelijkheid om oplossingen aan te dragen op gebieden waar andere partijen slechts voor loze stemmingmakerij zorgen. Een pro-Europese houding

betekent overigens niet dat een volkspartij voortdurend het ideaal van een Europese bondsstaat als een soort monstrans zou moeten rondragen. Maar een partij die verantwoordelijkheid wil dragen, moet populistische en ongefundeerde leuzen vermijden en moet de aandacht zowel tijdens de verkiezingsstrijd als in

de politieke arena richten op constructieve doelen. De kiezers verwachten van een volkspartij meer dan alleen maar een behoudende discussie over Europa.

In de ogen van de kiezers zijn christendemocratische partijen nauw met het Europese integratieproject verbonden. Zij vinden het geen probleem als volkspartijen in hun programma een bepaalde speelruimte hanteren. Zij vinden het echter wel ontoelaatbaar wanneer er aan het programmatische fundament van de partij wordt gemorreld. Dat de kiezers uiteindelijk geen defensief Europees beleid van de christendemocratische volkspartijen accepteren, blijkt uit het teleurstellende resultaat van de CSU bij de Europese verkiezingen. Een uitzondering vormde CSU-kandidaat Manfred Weber, de nieuwe fractievoorzitter

van de EVP: hij boekte een buitengewoon goed resultaat dankzij zijn duidelijk pro-Europese campagne. Ook de geschiedenis van het CDA kent een voorbeeld van een offensieve opstelling die, zelfs in een moeilijke politieke omgeving, toch voordelen opleverde. De strategie van de prominente Europakandidaat Camiel Eurlings in 2004 om niets mooier voor te stellen dan het is, maar om wel op offensieve wijze de pro-Europese basishouding van zijn partij uit te dragen, heeft toen uiteindelijk voor het CDA haar vruchten afgeworpen. Christendemocratische partijen moeten hun devies dat zij ook een 'Europapartij' zijn, offensief en zelfbewust uitdragen. Het feit dat D66 en niet het CDA door veel kiezers als de 'eerste' Europapartij wordt beschouwd, zou in dat verband tot nadenken moeten stemmen.

\* \* \*

Het CDA beschikt over voldoende expertise om een Europese politiek tot stand te brengen, in het economisch, financieel en landbouwbeleid, maar ook op milieu- en energiegebied. Een positieve en constructieve houding moet de partij echter niet uitsluitend tegenover de EU-instellingen laten zien, maar ook – zoals tot nu toe het geval is geweest – binnen de Europese Volkspartij. Zo was het CDA onder meer bij het uitwerken van het basisprogramma van de EVP, dat in 1992 in Athene werd goedgekeurd, absoluut een belangrijke drijvende kracht. De uitbreiding van de Europese Volkspartij, ook met niet uitgesproken christendemocratische partijen sinds de jaren negentig van de vorige eeuw, heeft bij veel vertegenwoordigers van de Nederlandse christendemocraten tot irritaties geleid. Niettemin heeft het CDA nog steeds veel gemeen met de andere EVP-partijen, zoals de overtuiging van het nut van een duurzaam en solide economisch en financieel beleid en

het belang dat gehecht wordt aan het trans-Atlantische partnerschap.

Het CDA en andere christendemocratische partijen moeten ervoor waken binnen de Europese Volkspartij een interne emigratie in gang te zetten en het verschil met andere EVP-partijen te benadrukken. In plaats daarvan zou het CDA als zuurdesem in de Europese Volkspartij moeten fungeren en de EVP in die zin verder moeten profileren. De invloed van het CDA reikt namelijk van oudsher veel verder dan de 5 van in totaal 221 EVP-zetels zouden doen vermoeden. Tegen die achtergrond mag het CDA zijn zeer internationaal gerichte open blikveld en zijn bereidheid om te leren en de dialoog aan te gaan met andere christendemocratische partijen binnen de EVP niet opgeven. Andere christendemocratische partijen in de Benelux kunnen op dit vlak zonder meer nog iets van het CDA opsteken.

Zijn geschiedenis, zijn waardenfundament en zijn karakter als pragmatische volkspartij leveren een geweldig partijprofiel op waar het CDA met recht trots op kan zijn. Zij brengen tegelijkertijd echter ook de verplichting met zich mee om een leidende rol te spelen in het Europese integratieproject.

Konrad Adenauer bracht eens treffend onder woorden hoe nauw het Europese integratieproject en de christendemocratie met elkaar verbonden zijn: 'Wer Europa verneint, gibt die christlich-humanistische Lebensform Westeuropas preis' (Wie Europa afwijst, geeft ook de christelijk-humanistische levenswijze van West-Europa prijs). In die uitspraak schuilt een nobele en belangrijke opdracht voor het CDA.

#### *Noten*

- 1 European Parliamentary Research Service, *Mapping the Cost of Non-Europe, 2014-19*. Brussel: Europees Parlement, 2014.

# Welk nieuw hoofdstuk Europese geschiedenis wil het cda mee gaan schrijven?

door *Winand Quaedvlieg*

De auteur is secretaris Internationaal Economisch Beleid bij vno-ncw en voorzitter van de cda-Europawerkgroep. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel

*De Europese verkiezingen leverden Nederland en het cda een mooi resultaat op: een anti-Europese golf bleef in ons land uit, en het cda levert de meeste Nederlandse Europarlementariërs. De Europacampagne van de partij was nadrukkelijk defensief. Het leitmotiv was: Europa terug in zijn hok. Moet dat nu ook, met het goede verkiezingsresultaat op zak, de lijn zijn voor het toekomstige Europabeleid?*

De jongste cda-Europacampagne had een aantal kenmerken.<sup>1</sup> Het grote belang van Europa werd conform het verkiezingsprogramma steeds benadrukt, al had er wat meer uitleg of warmte bij gekund, en werd vooral het economische en Nederlandse belang belicht. Er werd uitgebreid en niet zonder emotie ingegaan op tekortkomingen van Europa, en op vermeende onlustgevoelens onder burgers; dit leidde tot sweeping statements als: Turkije niet bij de eu, geen uitbreiding van de Unie

de komende vijf jaar, Roemenen hebben niets met ons gemeen. Verder werden ferme beleidsaccenten gelegd: invoering van kopgroepen die op het Europese peloton vooruit moeten lopen, strikte bevoegdheidsafbakening in een Kompetenzkatalog, beperking van het vrij verkeer van personen. Er werd voortdurend geaccentueerd dat de burger geen vertrouwen meer heeft in de eu. Tot slot ontbrak een visie voor hoe de eu de toekomstige uitdagingen tegemoet moet treden.

Daarmee was de toon wezenlijk anders dan bijvoorbeeld het Europabeleid van de Duitse CDU.<sup>2</sup> Die schuwt de kritiek op Europa zeker niet, maar kiest wel steeds een constructieve toon, en schetst een horizon. De cda-campagne was eerder defensief – kort gezegd: Europa terug in het hok. Met het verkiezingsresultaat op zak moet het cda nu echter gaan bouwen aan het draagvlak dat de eu nodig heeft om te kunnen realiseren wat we van haar verwachten. Het moet ‘bouwen aan een Europa waar elk mens telt’.<sup>3</sup> Het cda-verhaal van nu ontbeert nog een langetermijnvisie, en de wereld staat niet stil.

\* \* \*

Internationale ontwikkelingen werken steeds sterker door op nationaal niveau. De grote uitdagingen van vandaag (economische crisis; klimaatverandering; schaarste van energie, water, voedsel en grondstoffen; onveiligheid en cybercrime; pandemieën) zijn internationaal. En internationale gremia (oeso, eu) bepalen dan ook steeds meer de kaders voor het

Nederlandse beleid, vaak ruim voordat het nationale politieke debat plaatsvindt.

Dat internationale veld wordt niet alleen steeds invloedrijker, maar ook steeds instabiel. Oekraïne is pas het eerste voorbeeld van een crisis zoals die mogelijk is in een multipolaire wereld waarin macht gespreid is en de vs als ordehandhaver terugtreedt. In het Midden-Oosten, Noord-Afrika en Oost-Azië doen zich zorgwekkende ontwikkelingen voor.

Tegelijkertijd was de EU tijdens de crisis zeer succesvol. Dankzij de ijzeren politieke wil van bondskanselier Merkel en moeizame maar uiteindelijk geslaagde samenwerking bleef de Unie overeind. De effecten van dat beleid hebben veel burgers echter nog niet bereikt. En in veel landen leggen nationale politici het eigen falen graag op het bord van de EU.

Terwijl dus de noodzaak van Europees gecoördineerd optreden steeds groter wordt, en de EU aantoonbaar resultaat levert, wil de burger die realiteit niet zien. Hij danst naar de fluit van de rattenvanger van Hamelen. De Europese verkiezingsuitslagen (Front National in Frankrijk, UKIP in het Verenigd Koninkrijk, Gouden Dageraad in Griekenland) laten dat zien. Maar als politici de burger bevestigen in zijn struisvogelhouding, zal diezelfde burger daarvoor uiteindelijk een hoge prijs betalen als gevolg van verkeerd beleid.

Er zijn gelukkig ook tekenen van kentering. De eurocrisis, de ontwikkelingen van de afgelopen vijf jaar en de kandidatuur van Juncker voor het Commissievoorzitterschap, maakten Europa tot een binnenlands politiek debat.<sup>4</sup> Mensen beginnen zich te realiseren dat Europa echt telt.

Hoe kan het CDA nu uittekenen welk nieuw hoofdstuk EU-geschiedenis het wil schrijven, samen met de CDU en andere EVP-partijen,

met betrokken leden in het eigen Europanetwerk en de gereactiveerde provinciale Europawerkgroepen? Daar is een aantal bouwstenen voor nodig.

\* \* \*

De geopolitiek dwingt de EU als één blok in de wereld te staan. De Oekraïne-crisis heeft dat ruw getoond. Die boodschap dringt maar traag door. Eenheid, solidariteit en helder beleid zijn nodig. Helderheid over het buitenlands beleid, dat gezamenlijk moet zijn; over defensie, die meer integratie vraagt; en over uitbreiding, waar geen twijfel mag worden gezaaid over de perspectieven van de kandidaat-landen, zeker op de Balkan. Twijfel nu betekent problemen later.

De reeds genoemde grote internationale uitdagingen vergen een gezamenlijke Europese aanpak. Hoogste prioriteit daarbij heeft de invoering van een gemeenschappelijk energiebeleid.

Economische concurrentiekracht vergt economische beleidscoördinatie, dappere hervormingen en het afsluiten van nieuwe handelsakkoorden. Om als één blok in de wereld te staan moet de EU onvermoeibaar werken aan haar concurrentiepositie en innovatievermogen. Samenwerken in Europa betekent weliswaar compromissen, maar een markt van 500 miljoen mensen betekent heel veel invloed in de wereld. Hier past ook een opmerking over de Kompetenzcatalog, de wens tot strikte inperking van de EU-bevoegdheden: daarmee had de eurocrisis niet kunnen worden opgelost; en de langdurige verbeterde kabinetsinspanning om beleidsterreinen te vinden die van Brussel terug moesten naar Nederland leverde vooral ondergeschikte punten op.

De christendemocratie moet met het concept van de socialemarkteconomie de sociale di-

mentie van Europa nieuwe inhoud geven. De oprichters van de EU gingen uit van economische groei en sociaal beleid als communiserende vaten. De laatste twee decennia verwaterde die link. Ook in onverwachte hoeken is op dit moment veel aandacht voor de ongewenste economische effecten van toenemende ongelijkheid in de samenleving en de noodzaak van inclusieve groei.<sup>5</sup>

Solidariteit vraagt om een ander discours dan nu. In een hechte Unie moet solidariteit structureel zijn, niet à la carte; zij moet een anker van zekerheid bieden. Met kopgroepen zonder een Europese grootmacht als Polen en zonder strategie om de achterblijvers weer bij te halen valt de EU uit elkaar. Beperking van het vrij verkeer van Bulgaren en Roemenen past daar ook niet bij. Die miskent dat de oorzaak van de geconstateerde problemen vooral ligt bij onze nationale controles; het vrij verkeer is onlosmakelijk verbonden met de interne markt en is de tegenprestatie voor de massale toegang van onze exporten en investeringen tot de Centraal-Europese markten; naast chauffeurs en schilders gaat het ook om hooggekwalificeerde krachten waaraan hightechbedrijven schreeuwende behoefte hebben. Solidariteit vergt een inspanning van de ontvanger, maar ook erkenning van de enorme inspanningen geleverd door Centraal-Europese landen en Griekenland om aansluiting bij de EU te krijgen en te behouden, en van de voordelen voor de EU dat zij het blok kwamen versterken. Het beeld dat het nijvere noorden moet betalen voor het zorgeloze zuiden is te simpel.<sup>6</sup>

De bestaande democratische instrumenten van Europa moeten optimaal worden gebruikt. Het debat over het vermeende democratisch tekort in Europa doet soms wonderlijk aan. Het Verdrag van Lissabon is wellicht

het meest democratisch tot stand gekomen internationale verdrag ooit, zeker als men het jarenlange proces in de aanloop naar het eerdere Grondwettelijk Verdrag daarbij meerekent. De EU biedt twee volwaardige instrumenten van representatieve democratie: de nationale parlementen die de Raad controleren, en het Europees Parlement. Bij de gewone wetgevende procedure zijn de Raad en het EP gelijkwaardige beslissers; uiteindelijk bepaalt in de EU dus steeds de burger wat er gebeurt. De Commissie is niet democratisch opgezet, maar zij is ook geen wetgever maar een sturende, uitvoerende macht. Er is in Nederland een neiging om het EP niet als een 'echt' parlement te zien, onder meer omdat er geen Europese 'demos' zou zijn. Dat is in strijd met de juridische en feitelijke realiteit<sup>7</sup> – het EP heeft grote bevoegdheden en behandelt wetgeving en verdragen zeer inhoudelijk – en zet burgers op het verkeerde been. Wel moet de betrokkenheid van nationale parlementen bij Europa versterkt worden.

Het CDA moet werken aan een beter doorklinken van de visie van het Nederlandse middenveld op het Europese niveau, en op versterking van de invloed van het Europese middenveld in Brussel. Als burgers het gevoel hebben dat hun stem niet alleen via de politiek, maar ook via hun belangenorganisaties in Brussel gehoord wordt, zal het draagvlak voor de EU toenemen. In Nederland zetten Rutte I en II de zeis in het maatschappelijk middenveld (cultuur, ontwikkelingssamenwerking, publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie), een van de pijlers van het CDA-denken. Op Europees niveau speelt de civil society echter een grote rol. Veel maatschappelijke groepen zijn Europees georganiseerd en de Commissie betreft hen steeds intensiever bij de beleidsvoorbereiding.

Europa is een van de lagen van onze identiteit: Europeanen zijn verbonden door een eindeloze variatie aan gemeenschappelijke ervaringen op velerlei gebied: geschiedenis, cultuur, religie, enzovoort.<sup>8</sup> De EU en de lidstaten moeten een gezamenlijke inspanning leveren om die gedeelde ervaringen zichtbaar te maken. Een mooi voorbeeld was minister Timmermans die in het tv-programma *De Wereld Draait Door* hartstochtelijk vertelde over de rijke cultuur die Europa maakte tot wat het nu is.<sup>9</sup> Wat Europeanen gemeenschappelijk hebben is soms gemakkelijker zichtbaar van verre – vanuit China, Afrika, Rusland of de VS – dan in Europa zelf. De gemeenschappelijke identiteit en gemeenschappelijke waarden zijn uiteindelijk het cement van de Europese integratie. Met cijfers en rationaliteit alleen, of met zielloos pragmatisme, red je het niet.

En dan tot slot: we moeten blijven vertellen waar het in Europa om gaat, overtuiging uitdragen. Europa is ingewikkeld en past niet in een slogan. Te veel meegaan in de zorgen van de burger kan ook een selffulfilling prophecy worden. We moeten angst vervangen door hoop.

\* \* \*

Voor de uitdagingen en de transformaties die zich aandienen kunnen we niet zonder Europa. Waar meer gas nodig is, moet niet op de rem getrapt worden: de nabije toekomst vraagt moedige stappen, de wereld wacht niet. Daarom zijn draagvlak voor Europa en leiderschap nodig. Het CDA zal voor de mensen een brug moeten slaan naar de realiteit en de toekomst. Het CDA is decennialang een *thought*

*leader* in het Nederlandse Europabeleid en in Europa geweest. De kersverse Italiaanse premier Renzi stelt dat de nieuwe voorzitter van de Europese Commissie ‘van Europa moet houden met de blik van een innovator’.<sup>10</sup> Dat moet en kan ook de koers van het CDA zijn.

#### Noten

- 1 Bronnen: het CDA-verkiezingsprogramma *Naar een slagvaardig Europa*; het interview met Sybrand Buma bij de NOS op 11 mei 2014; het essay van Sybrand Buma, Esther de Lange en Ben Knappen, ‘Voor een slagvaardige Europese toekomst’; en het debat tussen Sybrand Buma en Alexander Pechtold in *Nieuwsuur* op 19 mei 2014.
- 2 Vgl. CDU, ‘*Gemeinsam erfolgreich in Europa*.’ *Europapolitischer Beschluss des 26. Parteitags der CDU Deutschlands*. Berlijn: CDU, 2014.
- 3 EVP-Fractie CDA, *Bouwen aan een Europa waar elk mens telt*. CDA Europa Manifest. Den Haag: EVP-Fractie CDA, 2013.
- 4 Zie bijvoorbeeld de kop op de voorpagina van *NRC* van 27 mei 2014: ‘Machtsstrijd in Brussel’.
- 5 Vgl. ‘Inequality, economists and growth’, in: Shell, *New Lens Scenarios*. Den Haag: Shell, 2013, p. 33; OECD, *All on board. Making inclusive growth happen*. Parijs: OECD, 2014.
- 6 Vgl. Caroline de Gruyter, ‘Foute boel’ (interview met Philippe Legrain), *NRC*, 28 mei 2014.
- 7 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Nederland en het Europees Parlement. Investeren in nieuwe verhoudingen* (AIV-advies S1). Den Haag: AIV, 2012.
- 8 Vgl. Pieter Steinz, *Made in Europe. De kunst die ons continent bindt*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam, 2014.
- 9 *De Wereld Draait Door*, VARA, 21 mei 2014 (op nos.nl: ‘Monty Python helpt Timmermans Europa te promoten’); zie ook het initiatief van Commissievoorzitter Barroso ‘New Narrative for Europe’.
- 10 ‘Matteo Renzi: “Changer l’Europe pour la sauver”’, *Le Monde*, 2 juni 2014.

## De diploma-unie

door *Dirk Gotink & Hans Janssens*

Gotink was kandidaat voor het Europees Parlement 2014 namens het CDA. Janssens was CDA-campagneleider voor de Europese verkiezingen 2014.

*De uitslag van de Europese verkiezingen laat een kloof zien tussen hoger en lager opgeleiden. Dat dwingt de bestuurlijke elite van Europa om de eigen vanzelfsprekende standpunten kritisch tegen het licht te houden. Als brede volkspartij moet het CDA de zorgen van alle burgers werkelijk serieus nemen en benoemen.*

Bij de winst van de UKIP in Groot-Brittannië en het Front National in Frankrijk stak de uitslag van de Europese verkiezingen van 22 maart in Nederland gunstig af. Het CDA behield de vijf zetels, D66 won de meeste stemmen en de Europese opmars van Geert Wilders is uitgebleven. Tot zover lijkt er niets aan de hand, maar de relatieve rust is schijn. Een nadere analyse van de uitslag leert dat zich rond het thema Europa een verontrustende scheidslijn aftekent tussen hoger en lager opgeleiden in de samenleving. In die fragmentatie mag het CDA als brede volkspartij niet berusten. Wij zijn er niet voor een doelgroep of een onderwerp, het CDA wil politiek bedrijven die de samenleving bij elkaar

houdt in plaats van verdeelt. Juist daarom koos het CDA deze campagne voor een nieuw fundamenteel debat over Europa.

Verschillen in betrokkenheid tussen hoog- en laagopgeleiden zijn geen nieuw thema in het politieke debat. In hun boek *Diplomademocratie* stellen Mark Bovens en Anchrit Wille dat hoger opgeleiden veel vaker participeren in het democratisch proces. Ze gaan vaker stemmen, zijn vaker lid van een politieke partij en weten beter de weg om onderwerpen op de politieke agenda te plaatsen.<sup>1</sup> In breder verband vertoont deze scheidslijn overeenkomsten met de actuele discussies rond economische ongelijkheid en de groeiende kloof tussen arm en rijk.<sup>2</sup>

Voor de Europese verkiezingen voorspelde onderzoeksbureau Ipsos al dat de stembusstrijd in het teken zou staan van een confrontatie tussen de belangen van hoger en lager opgeleiden.<sup>3</sup> Hoger opgeleiden zijn de winnaars in een grenzeloze wereldeconomie. Zij hebben meer vertrouwen in en zijn optimistischer over de invloed van de Europese Unie. Lager opgeleiden zijn de verliezers. Zij zijn significant onzekerder en merken direct de gevolgen van de concurrentie met goedkopere arbeidskrachten uit lagelonenlanden als Roemenië en Bulgarije. Volgens Ipsos is deze tegenstelling de dominante scheidslijn in het Europese debat.

Het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het Sociaal en Cultureel Planbureau liet eerder dit jaar zien dat zich in heel Europa een patroon aftekent dat hoger opgeleiden positiever staan ten opzichte van de Europese samenwerking. Opvallend is wel



dat het verschil tussen beide groepen nergens zo groot is als in Nederland. Bovendien functioneert Nederland in de totale ranking als scharnierpunt tussen de landen die overwegend positief danwel negatief staan ten opzichte van de Europese integratie. Volgens het SCP neigen lager opgeleiden in Nederland meer naar het standpunt dat de eenwording al te ver is gegaan, en de hoger opgeleiden meer naar het standpunt dat de eenwording door moet gaan.<sup>4</sup>

Die fragmentatie is versterkt door de gevolgen van de banken- en de eurocrisis, die sinds 2008 heel Europa in een recessie stortten. De economie viel stil, de werkloosheid liep op en de sociale onrust nam toe. In het perspectief van de gewone kiezer werden miljarden uitgetrokken om te voorkomen dat banken omvielen en zuidelijke lidstaten bankroet gingen, terwijl 'Brussel' vervolgens wel eiste dat de lidstaten fors bezuinigden om de eigen overheidsfinanciën weer op orde te brengen.

\* \* \*

Ook in de Europese campagne was de tegenstelling duidelijk zichtbaar. Partijen als D66 en GroenLinks presenteerden zich als vertegenwoordigers van de zorgeloze, kosmopolitische hoger opgeleiden met een offensieve agenda van innovatie, kennis en duurzaamheid. Wellicht geschrokken van het eigen programma, vormde alleen de stelling van D66-leider Pechtold dat Europa als antwoord op de eurosceptis 'een stap opzij' moest doen, een klein wolkje aan de stralend blauwe hemel. Daartegenover stonden partijen als de PVV, de SP en CU/SGP met een onomwonden eurokritisch geluid, waarbij een vertrek uit de EU en de ontmanteling van de euro als reële scenario's aan de kiezer werden voorgehouden.

Het CDA koos bewust voor de traditionele middenpositie, waarbij zowel het belang van de Europese samenwerking werd benadrukt, als ook de zorgen van burgers over Europa en de crisis werden benoemd. Herstel van vertrouwen in de Europese samenwerking was daarbij de hoofdboodschap. Lijsttrekker Esther de Lange liet geen misverstand bestaan over de Europese oriëntatie van het CDA: 'Ik wil niet behoren tot de generatie politici die voor onze kinderen het licht uitdoet in Europa.' Op terreinen als de economie, voedsel, veiligheid en energie pleitte het CDA juist voor een versterking van de Europese samenwerking. Op andere terreinen zal Brussel moeten laten zien dat het ook bereid is om bevoegdheden tegen het licht te houden als de Europese aanpak leidt tot ongewenste effecten. Deze voorstellen werden uitgewerkt in het Europa-essay 'Voor een slagvaardige Europese toekomst'.<sup>5</sup>

De uitslag van de Europese verkiezingen was in meerdere opzichten verrassend. De verwachte tweestrijd tussen PVV en D66 bleef uit en het CDA behield, mede dankzij een lijstverbinding, vijf zetels in het Europees Parlement. Het verlies van de PvdA bleef beperkt, zoals ook de verwachte monsterzege van de PVV. Achter die cijfers schuilt echter de geschetste kloof tussen hoger en lager opgeleiden. Meer dan de helft van de lager opgeleiden die bij de Kamerverkiezingen in 2012 nog had gestemd, bleef dit keer thuis. Voor de PVV- en SP-stemmers uit 2012 lag dit percentage nog hoger, namelijk op respectievelijk 65% en 60%. Daartegenover stemde van de D66- en GL-kiezers uit 2012 slechts 32% en 38% dit keer niet.<sup>6</sup>

Uit het eigen CDA-evaluatieonderzoek naar de uitslag blijkt dat de stemkeuze voor hoger opgeleiden vooral is ingegeven door de kansen



die Europa biedt,<sup>7</sup> terwijl de lager opgeleiden overwegend kiezen voor defensief geformuleerde stemmotivaties.<sup>8</sup> Bij de analyse van de niet-stemmers geven de laagopgeleiden massaal aan geen vertrouwen in Europa te hebben.<sup>9</sup> Lager opgeleiden voelen zich niet langer beschermd in en door Europa. Uit dezelfde analyse blijkt dat alleen CDA, CU/SGP en SP in gelijke mate stemmen hebben vergaard onder alle opleidingsniveaus. VVD, PvdA, D66 en GL hebben een significante oververtegenwoordiging onder hoogopgeleiden. Alleen de PVV heeft een significante oververtegenwoordiging onder de laagopgeleiden, wat een verklaring biedt voor het feit dat het aantal PVV-zetels achterbleef bij de verwachtingen.

\* \* \*

Deze analyse vraagt om een serieuze reflectie. Het CDA kan als brede volkspartij geen vrede hebben met een dergelijke tweedeling in de samenleving op een belangrijk onderwerp als Europa. De Belgische schrijver David Van Reybrouck schreef al voor de verkiezingen in een vlammend essay dat Europa 'haar lageropgeleiden heeft uitgesloten': 'We zijn een Europa met twee snelheden aan het creëren. Een Europa van IT'ers met hun witte laptops en een Europa van de nachtelijke schoonmaakploegen die onder de hydraulische bureaustoelen van die IT'ers komen vegen.' Hij verwijt Europa 'hardhorigheid': 'het praat luid, maar het luistert slecht.' Als antwoord wil hij dan ook geen nieuw verhaal dat van bovenaf wordt opgelegd: 'Het is geen kwestie van "beter communiceren" "naar de mensen toe", het is geen kwestie van "de zaken beter uitleggen".' Het

is misschien ook 'een kwestie van beter luisteren, van mensen aan het woord laten, van ongenoegen werkelijk serieus te nemen'.<sup>10</sup>

Die oproep geldt ook de christendemocratie. We moeten onder ogen zien dat de banken en de eurocrisis in de geschiedenis van Europa voor veel burgers een cesuur vormen, in betekenis vergelijkbaar met de val van de Muur of de Duitse eenwording. In negatieve

zin heeft het Europese eenwordingsideaal zijn onschuld verloren. De crises maakten manifest dat de gevolgen van Europese integratie ook pijnlijk kunnen zijn en dat onze welvaart niet vanzelfsprekend is. De monetaire afspraken waren imperfect en het handelen van landen als Griekenland en Cyprus in de aanloop naar de crisis

onverantwoord en verwijtbaar. Dat stelt discussies over de Europese solidariteit, wederkerigheid en de ambitie voor verdere integratie in een wezenlijk ander daglicht.

Maar ook in positieve zin moet de symbolische betekenis van het feit dat Europa erin is geslaagd het samenwerkingsmodel in deze bijzondere omstandigheden overeind te houden en te versterken, niet worden onderschat. Als het Europa lukt om het draagvlak te herstellen, kan de gezamenlijke beproeving van de voorbije jaren ook louterend en bindend werken naar de toekomst.

Om die lessen te kunnen trekken is een nieuw fundamenteel debat over de reikwijdte en doelstelling van het Europese project nodig, in Nederland en in Europa. Na het Nederlandse en Franse 'nee' tegen de Europese grondwet in 2005 is te snel gekozen voor de

## *Lager opgeleiden voelen zich niet beschermd door Europa*

modus 'business as usual', ook door onze vertegenwoordigers. Die fout kan Europa zich niet nogmaals permitteren.

De uitslag van de verkiezingen dwingt bovenal de bestuurlijke elite van Europa (veelal vertegenwoordigers van de vredes- en welvaartsgeneraties) om de eigen vanzelfsprekende standpunten over Europa kritisch tegen het licht te houden. De stille consensus van toen is niet meer. Om de kloof te dichten, moet het CDA als brede volkspartij voorbijgaan aan de gemakzuchtige pro- en anti-Europese retoriek die de tegenstelling in de samenleving in stand houdt. Juist om de Europese Unie en de euro te beschermen en te verbeteren voor volgende generaties dient het debat over de EU te veranderen. Dat was de inzet van het CDA in de campagne voor de Europese verkiezingen.

Dat besef klinkt door in de woorden van Herman Van Rompuy bij de aanvaarding van de Karelsprijs op 29 mei 2014 in Aken: 'Het is van groot belang dat de Europese Unie niet alleen bedrijven voordelen biedt, maar ook werknemers; niet alleen de "mobielen", maar ook mensen die "blijven"; dat de Unie niet alleen goed is voor mensen met een diploma en talenkennis, maar voor alle burgers. Europa moet mensen niet alleen zien als consumenten die van goedkope producten houden, maar ook als werknemers die in anderen concurrenten kunnen zien voor hun baan.'<sup>11</sup>

In die bewoordingen kan Europa het vertrouwen onder alle burgers herwinnen en zich opmaken voor de uitdagingen van de toekomst.

#### Noten

1 Mark Bovens en Anchrit Wille, *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en*

*democratie*. Amsterdam: Bert Bakker, 2011.

- 2 Zie de discussie over het boek *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle* van de Franse econoom Thomas Piketty en de recente WRR-verkenning *Hoe ongelijk is Nederland?* Deze thematiek is voor het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA aanleiding voor een onderzoek naar 'Nieuwe scheidslijnen, burgerschap en onderwijs', zoals dat is aangekondigd in het *Jaarplan 2014*.
- 3 Ipsos, 'EP2014: hoger vs. lager opgeleid'. Zie [www.ipsos-nederland.nl/content.asp?targetid=1301](http://www.ipsos-nederland.nl/content.asp?targetid=1301).
- 4 SCP, *Burgerperspectieven 2014*|1, p. 25.
- 5 Esther de Lange, Sybrand Buma en Ben Knapen, 'Voor een slagvaardige Europese toekomst'. Zie [www.cda.nl/actueel/toon/europa-essay-voor-een-slagvaardige-europese-toekomst/](http://www.cda.nl/actueel/toon/europa-essay-voor-een-slagvaardige-europese-toekomst/).
- 6 Ipsos, 'EP2014: PVV'ers thuisgebleven'. Zie [www.ipsos-nederland.nl/content.asp?targetid=1304](http://www.ipsos-nederland.nl/content.asp?targetid=1304).
- 7 Bij de hoogopgeleiden (wo/hbo) koos 29% voor 'deze partij begrijpt dat we als klein land juist nu sterke partners nodig hebben om op het wereldtoneel een rol van betekenis te spelen' en 27% koos voor 'de partij is voor meer Europese samenwerking'.
- 8 Onder de laagopgeleiden (lbo/basisonderwijs of geen opleiding) koos 27% voor 'de partij is voor minder Europese samenwerking' en 20% voor 'voor onze veiligheid in Nederland'.
- 9 24% van de laagopgeleide niet-stemmers motiveert de keuze met 'ik heb geen vertrouwen in de euro', 23% met 'ik heb geen vertrouwen in de Europese Unie', en 21% met 'ik stem nooit bij de Europese verkiezingen'. Onder hoogopgeleiden is de belangrijkste motivatie 'ik was niet in de gelegenheid (bijv. ziekte of verblijf in buitenland)', gevolgd door 'ik had geen tijd'.
- 10 David Van Reybrouck, 'Europa heeft haar lageropgeleiden uitgesloten', *de Correspondent*, mei 2014. Zie [decorrespondent.nl/780/europa-heeft-haar-lageropgeleiden-uitgesloten/77966460-de2bd68b](http://decorrespondent.nl/780/europa-heeft-haar-lageropgeleiden-uitgesloten/77966460-de2bd68b).
- 11 European Council, 'Speech by President Herman Van Rompuy upon receiving the International Charlemagne Prize, Aachen 29 May 2014', p. 2 (vertaling auteurs). Zie [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/142974.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/142974.pdf).

## Ferm vanuit het Europees belang

door *Jan Dirk Snel*

De auteur is historicus. In deze rubriek belicht hij de actualiteit vanuit parlementair-historisch perspectief.

Het Europees Parlement is een klassieke volksvertegenwoordiging met aanzienlijke bevoegdheden. Samen met de Raad beslist het over wetgeving en begroting. Daarnaast oefent het politieke controle uit en voert het adviserende taken uit. Met uiteraard vele slagen om de arm kan men het Europees Parlement vergelijken met het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden, dat de bevolking vertegenwoordigt, terwijl ministers in de Raad net als leden van de Senaat primair afzonderlijke staten representeren. Sommigen klagen dat Europarlementariërs per land, dus niet via Europese lijsten, worden gekozen, maar ook de leden van het Amerikaanse Huis worden per staat gekozen. (In landen met een districtenstelsel zijn kiezers trouwens niet gewend nationaal dezelfde lijsten voor zich te krijgen.)

Bij de strijd om het voorzitterschap van de Europese Commissie zou men enigszins aan de Nederlandse parlementaire strijd uit 1866-1868 kunnen denken, die de vertrouwensregel opleverde. Hoewel de Grondwet toch duidelijk zei (tot 1983 overigens) dat de koning ministers 'naar welgevallen' benoemt en ontslaat, gaf de Tweede Kamer ondubbelzinnig te verstaan dat ze alleen bewindslieden accepteerde die haar vertrouwen genoten. Uiteraard behield de koning(in) nog lang

invloed en nog het kabinet-Schermerhorn (1945-1946) heette 'koninklijk'. De vertrouwensregel is niet alleen een kwestie van gewoonterecht, maar ook van macht en bevoegdheden: het desnoods wegstemmen van alle wetsvoorstellen en de begroting van een ongewenste minister.

Zo verloopt nu de strijd om het voorzitterschap van de Europese Commissie. Het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt helder dat de Europese Raad een kandidaat voordraagt en dat het Europees Parlement die kiest, maar als het Parlement alleen een kandidaat naar eigen smaak verdraagt, geeft de machtsbalans de doorslag. De Tweede Kamer heeft zich van een volksvertegenwoordiging bij de (koninklijke) macht ontwikkeld tot de grondslag van de macht, en wellicht gaat het Europees Parlement ook die weg.

\* \* \*

In Nederland roept dat tegenwoordig de vraag op wat 'ons' aandeel daarbij is. Wat stellen 26 zetels voor op een totaal van 751? Het is overigens nuttig te bedenken dat 20 van de 28 landen minder zetels hebben. Vanuit nationaal oogpunt heeft niemand veel macht in de EU. Zelfs Duitsland bezit niet meer dan 96 zetels. De vraag is echter nog maar of het wel raadzaam is het Europees Parlement zo nationaal te bezien. Vruchtbaarder is het terug te gaan naar het allereerste begin van de Europese samenwerking. In de Raadgevende Vergadering van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (1952) nam Nederland slechts 10 van de 78 zetels in. Toch was het enthousiasme voor het Europese project

destijds groot, zo laat Robin de Bruin in *Elastisch Europa. De integratie van Europa en de Nederlandse politiek, 1947-1968* overtuigend zien.

Veel hing daarbij af van de positie die men innam. De kabinetten-Drees (en de ambtenaren) waren, anders dan soms wordt gesteld, absoluut niet eurosceptisch, maar ze moesten wel het nationale belang behartigen: begrotingen dienden bewaakt te worden en Europese samenwerking diende vooral concrete economische integratie te betekenen. Kamerleden die een Europees dubbelmandaat innamen, konden zich echter wel aan weidse vergezichten overgeven.

Het Europa van de Zes was overwegend katholiek en het verbaast dan ook niet dat de KVP van harte achter vergaande Europese integratie stond. Het aanvankelijk nationale perspectief op Europa verschoof binnen een paar jaar naar een internationalere zienswijze. Europa was bij uitstek het terrein waarop sociale gerechtigheid, onder leiding van het subsidiariteitsbeginsel, verwezenlijkt kon worden, waarbij men destijds in enigszins corporatistische termen dacht. Terwijl men Europa enerzijds als een verlengstuk van de rooms-rode samenwerking zag, legde men er tegelijk graag de nadruk op dat het alleen al door de omvang een welkom tegenwicht tegen gevreesd socialistisch dirigisme bood. Marga Klompé, een van de leidende figuren, die zelfs van Carl Romme een Europees idealist wist te maken, betoogde dat Europa de plicht had eeuwenoude geestelijke waarden voor het welzijn van de hele wereld beschikbaar te maken.

Voor de protestantse CHU en ARP lag Europese coöperatie op het eerste gezicht iets minder voor de hand. Maar net als anderen

zagen de protestanten de noodzaak vrede te bevorderen én welvaart te vergroten, twee doeleinden die gemeenlijk als twee zijden van dezelfde medaille werden gezien. ‘Onze stem zal niet luid klinken’, beaamde Cees Hazenbosch (ARP), ‘maar daarmee is niet gezegd, dat onze stem zwak moet zijn.’ Ook hij zag een eigen weg: ‘Voor een antirevolutionair is economische integratie principieel iets anders dan het voeren van een liberale handelspolitiek.’ Evenals Klompé meende hij dat alleen een supranationale benadering ‘voldoende waarborgen voor de voortgang en de duurzaamheid van de integratie’ bood. De nationale soevereiniteit kon daarbij ‘niet geheel ongerept’ blijven.

\* \* \*

Men zal het weten: mede door de samenwerking in Europees verband groeiden ARP, CHU en KVP ook in Nederland naar elkaar toe. In de jaren vijftig legden parlementariërs alle nadruk op de verwezenlijking van de eigen politieke idealen in Europees verband. Ze vertegenwoordigden Straatsburg meer in Nederland dan omgekeerd. Daarin ligt ook de les voor nu. Zoals leden van de Staten-Generaal ‘het gehele Nederlandse volk’ vertegenwoordigen, representeren Europarlementariërs alle ‘burgers van Unie’.

Terwijl bewindslieden in de Raad van ministers en de Europese Raad opkomen voor de nationale belangen én consensus moeten bereiken – daar is de EU goed in – dienen Europarlementariërs vanuit hun eigen verantwoordelijkheid vooral politieke, niet-nationale, verschillen te benadrukken en zo een aansprekende visie op geheel Europa te bieden. Alleen door ferm vanuit het Europees belang te denken en nationale enghartigheden te negeren, kunnen ze burgers werkelijk overtuigen én vertegenwoordigen.

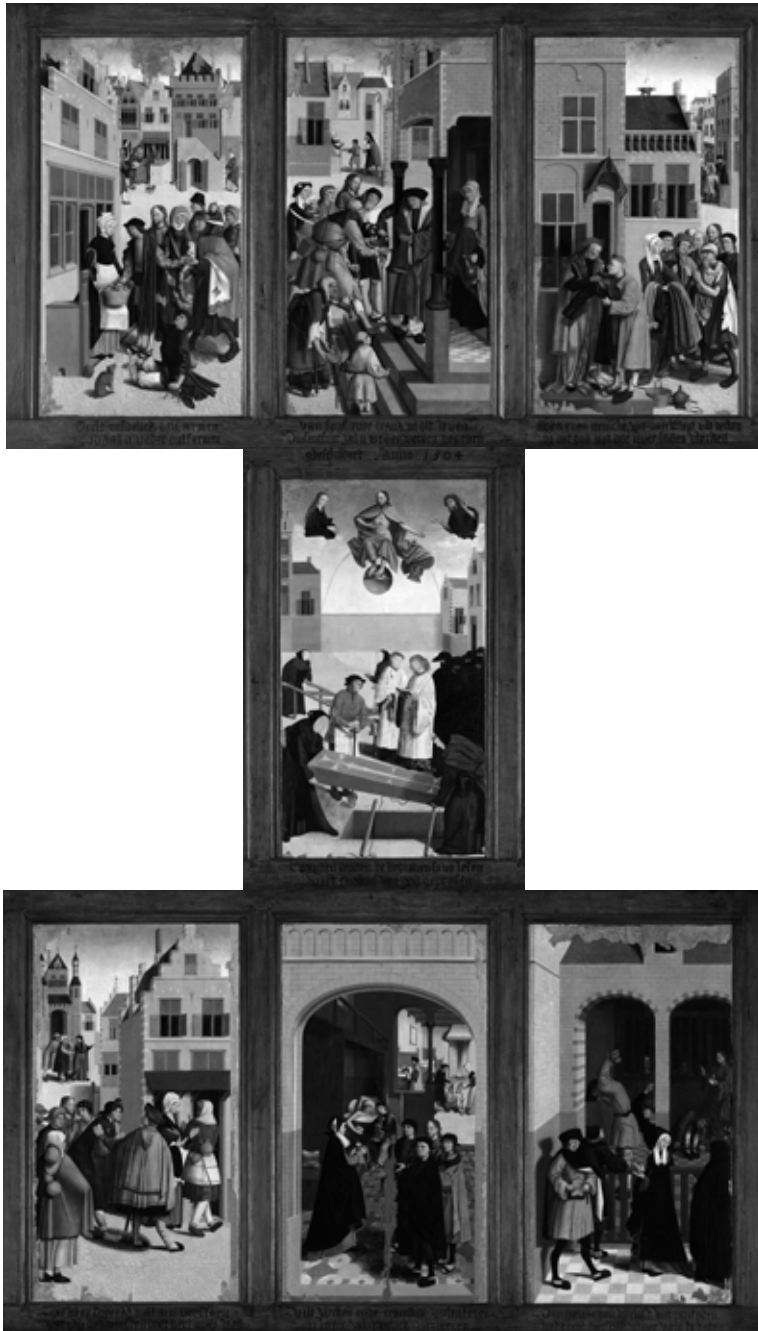


Foto: Rijksmuseum Amsterdam

De zeven werken van barmhartigheid, geschilderd door de onbekende Meester van Alkmaar in 1504. Dit beeldverhaal laat zien hoe een christen hulpbehoevende mensen diende te helpen: hongerigen spijzen, dorstigen laven, naakten kleden, doden begraven, vreemdelingen herbergen, zieken verzorgen en gevangenen bezoeken. In bijna elk tafereel staat Christus tussen de toeschouwers.



*Allemaal even  
decentraal graag!*

# Subsidiariteit revisited: decentralisatie in christendemocratisch perspectief

*De algehele omarming van de participatiesamenleving lijkt op een Paulusbekering van zo ongeveer alle politieke partijen tot de beginselen van de christendemocratie. Maar is het ook een waar geloof? In hoeverre gaat het hier om een instrumentele benadering voortkomend uit de noodzaak de rijksbegroting op orde te krijgen? The proof of the pudding is in the eating: men kan geen twee heren dienen. Wie de komende decentralisaties in hun consequenties doordenkt, moet de conclusie trekken dat voor het slagen ervan een principiële aanvaarding van het primaat van de samenleving noodzakelijk is. Want wie niet werkelijk overtuigd is van dat primaat, zal straks bij het rijzen van nieuwe vragen teruggrijpen op oude antwoorden.*

---

door *Peter Cuyvers, Albert Jan Kruiter & Maarten Neuteboom*

---

Cuyvers is directeur van C6 Consultancy. Kruiter is medeoprichter van het Instituut voor Publieke Waarden (IPW). Neuteboom is stafmedewerker van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en redactielid van CDV.

AAN DE VOORAVOND VAN DE MODERNITEIT zag rond het jaar 1557 Johannes Althusius het levenslicht. De jonge Johannes zou in een calvinistisch klimaat uitgroeien tot een politiek denker van formaat. Althusius wordt beschouwd als één van de aartsvaders van het federalisme. Zo groot als zijn invloed is geweest, zo gering is echter zijn bekendheid vandaag. Toch zou

het onverstandig zijn om Althusius in de nevelen van de geschiedenis te laten opgaan. In zijn belangrijkste boek, *Politica methodice digesta* ('De politiek methodisch ontleed'), ontvouwt hij een visie op de verhouding tussen staat en samenleving die – tegen de achtergrond van de decentralisaties en de zogenoemde participatiesamenleving – verrassend weinig aan actualiteit heeft ingeboet.<sup>1</sup> Het mag dan ook geen verbazing wekken dat deze Althusius christendemocratische voormannen – al was bijvoorbeeld Kuypers niet in alle opzichten van hem geporteerd – heeft weten te inspireren.<sup>2</sup>

In de Groenlezing *De eeuw van de burger* staat Govert Buijs eveneens stil bij het belang van Althusius.<sup>3</sup> Hij wijst erop dat Althusius in zekere zin aansluiting zoekt bij onze 'alledaagse ervaring', namelijk dat wij mensen van elkaar afhankelijk zijn en als zodanig worden aangezet tot samenwerking. Natuurlijke gemeenschappen en organisch gegroeide verbanden vormen in de *Politica* dan ook het uitgangspunt. Die nuchtere constatering is een verademing tegenover de abstracte theorieën die in de vroegmoderne tijd opgeld doen, zoals het idee dat iedere politieke ordening begint bij het zelfzuchtige individu. Over de ideale samenleving van Althusius hangt dan ook niet de schaduw van een immer dreigende Leviathan.<sup>4</sup> Zijn samenlevingsideaal bestaat bij de gratie van het wenkend perspectief van de *ars consociandi* (de kunst van het samenleven). Uit die haast poëtische benadering spreekt een werkelijkheidszin die met achting voor onze sociale natuur en zonder zelfoverschatting het wezen van de vrijheid op het spoor wil komen.

Natuurlijk is de samenleving van de eenentwintigste eeuw een andere dan die van de zeventiende eeuw. Het ontluikende verlichtingsdiscours waartegen Althusius zich keerde, is sinds de Franse Revolutie in veel opzichten bepalender gebleken dan het zijne. Maar ook de alledaagse ervaring bleef: de burgerlijke cultuur in Europa, de civil society, stempelde tot na de Tweede Wereldoorlog het Europese continent. Dat laat onverlet dat de overheid een vrijwel onstuitbare groei op alle terreinen van het maatschappelijk leven doormaakte. Wel werden de trekken van het hobbesiaanse overheidsgelaat in de loop van de geschiedenis verzacht door de milde dwingelandij die Tocqueville al voorspelde: een overheid die als een betuttelende herder van wieg tot graf voor haar burgers zorgt.<sup>5</sup> Die ontwikkeling is overigens ook het gevolg van burgers die, mede door de markt tot klant verworden, daarom vroegen. Tocqueville liet al zien dat overheden niet autonoom groeiden, maar dat er een noodlottige omhelzing bestond tussen de individualiserende samenleving en de centraliserende en bureaucratiserende overheid. Waar burgers zich steeds meer bekommerden om hun private sores, ontfermde de staat zich over het publieke domein. En hoe meer Vadertje Staat de publieke grond be-



mestte, hoe meer burgers hun eigen achtertuin tot het enige werkgebied verklaarden.

De rest van het verhaal is bekend: de verzorgingsstaat verzwolg het maatschappelijk middenveld, gaf delen daarvan vervolgens prijs aan de markt, en bleef zelf achter met burgers die vooral rechten hebben en weinig hart voor de publieke zaak tonen. Toch is er altijd een tegenstroom geweest die zich is blijven keren tegen de dichotomie van staat en individu, die in veel moderne (staats)filosofie besloten ligt en zich in onze tijd meer en meer heeft verwerkelijkt. Zo heeft ook het CDA vanaf de oprichting – in het voetspoor van zijn voorlopers – gepleit voor meer aandacht voor de samenleving als zelfstandige entiteit. In de politieke filosofie van de christendemocratie leeft immers de diep gevoelde overtuiging dat de mens een wezen is dat binnen zijn verbanden wordt geroepen tot het dragen van verantwoordelijkheid. Het is precies op dat punt dat lezing van Althusius veelal een feest der herkenning is. Christendemocraten hebben in lijn met dat denken altijd gewezen op het primaat van de samenleving enerzijds en een eigen, maar beperkte taakopvatting van de overheid anderzijds. Daarmee is niet gezegd dat zij dat exclusief hebben gedaan; ook in andere stromingen vindt men sporen van deze politieke filosofie die kan dienen om de omslag naar de participatiesamenleving te rechtvaardigen. De vraag is dan hoe de overheid een katalysator kan worden voor ‘burgerkracht’, in plaats van een hindermacht te zijn. Ofwel, hoe kan de politiek vanuit de samenleving denken?

#### WAAROM IS HERORDENING EEN GOED IDEE? EEN CHRISTENDEMOCRATISCH PERSPECTIEF

Inmiddels is de verzorgingsstaat – waaraan christendemocraten overigens niet zelden met opgewekt gemoed aan hebben meegebouwd – topzwaar geworden en dreigt de overheid onder haar eigen gewicht te bezwijken. De verzorgingsstaat blijkt op langere termijn financieel en economisch onhoudbaar. In tijden van grote groei – zoals na de Tweede Wereldoorlog lange tijd het geval was – vormde de betaalbaarheid van sociale voorzieningen geen onoverkomelijke problemen. Nu laat zich gevoelen dat aan de sociale rechtsstaat een ander prijskaartje blijkt te hangen dan aan het waarborgen van klassieke grondrechten. De financieel-economische crisis van de afgelopen jaren heeft de onhoudbaarheid van de verzorgingsstaat in zijn huidige vorm hooguit sneller en pijnlijker blootgelegd.

Onhoudbaarheid maakt de perspectiefwisseling waarin de kracht van de samenleving wordt herontdekt begrijpelijk, maar zegt nog weinig over de vraag of het primaat van de samenleving ook principieel wordt aanvaard.

Sterker nog: het gevaar is niet denkbeeldig dat de keuze voor decentralisatie en participatie vooral een instrumentele benadering is die voortkomt uit de noodzaak de rijksbegroting op orde te krijgen. Een tweede argument voor de herordening van verantwoordelijkheden lijkt evenzeer uit nood geboren: in een minder hiërarchische samenleving kan de overheid nu eenmaal veel moeilijker centraal sturen. *Liquid modernity* scheidt een samenleving die veel vloeibaarder is dan een halve eeuw geleden.<sup>6</sup> De keuze van de rijksoverheid om in die situatie taken en bevoegdheden over te dragen aan decentrale overheden is weliswaar verstandig, maar als dat overdragen geen loslaten betekent, leidt het louter tot een directieve vorm van decentraliseren waarbij de rijksoverheid de gemeenten tot een uitvoeringsloket degradeert.

Toenemend handelingsonvermogen van de rijksoverheid<sup>7</sup> en het moreel falen van marktspelers – van banken tot maatschappelijke organisaties als woningbouwcorporaties – kunnen verklaren dat de samenleving gezien wordt als de panacee voor onze problemen. Socialisten en liberalen zijn kennelijk *mocked by reality*, maar dat maakt hen nog geen overtuigde aanhangers van de beginselen van de christendemocratie. Na jaren van

*Socialisten en liberalen zijn mocked by reality, maar dat maakt hen nog geen overtuigde aanhangers van christendemocratische beginselen*

wantrouwen heeft de huidige hausse van liefdesverklaringen aan burger en samenleving op z'n minst iets onwerkelijks. Bujs drijft er in zijn eerder gememoreerde Groenlezing dan ook een beetje de spot mee: 'De burger wordt plots als redder op het schild geheven. Hij moet de verzorgingsstaat redden. Hij moet de

verloederende buurt redden. Hij moet oma redden – en opa ook. Hij moet het plantsoentje redden. En kijk hem eens genieten! Wat zijn wij als Haagse beleidsmakers toch lieve mensen. Wij komen de burger bevrijden van de knechtende verzorgingsstaat.' Terwijl de Nederlander internationaal vergeleken de vrijwilliger bij uitstek is, vallen politici in Den Haag plots van hun stoel nu zij 'een beweging van onderop' waarnemen (moeilijk vast te stellen blijft intussen of het hier een bestaand beeld, een ideaalbeeld of iets daartussenin betreft). En waar mantelzorgers kampen met overbelasting stellen beleidsmakers vast dat burgers meer verantwoordelijkheid voor hun eigen leefomgeving moeten nemen. Evelien Tonkens en Mandy de Wilde spreken van een opmerkelijke ontwikkeling in de veelbesproken kloof tussen burgers en bestuur: verlatenheid lijkt omgeslagen in genegeheid. Maar zij laten ook zien dat de op zich welwillende overheid er maar al te vaak in slaagt om welwillende burgers te ontmoedigen.<sup>8</sup>

Dat laatste zal er niet beter worden zolang – paradoxaal genoeg – het

huidige decentralisatieproject door een Haagse bril wordt bekeken. Natuurlijk, men kan met recht betogen dat waar D66 zijn kroonjuwelen aan de wilgen heeft gehangen het gedachtegoed van het CDA in zo'n beetje alle hoeken van ons polderlandschap wordt omarmd. Maar wie scherper kijkt, moet tegelijkertijd vaststellen dat waardevolle begrippen als decentralisatie, participatiesamenleving en burgerkracht worden besmeurd met Haags beleidsjargon en vooral in het teken van harde bezuinigingen staan. Maar zulke ideeën laten zich niet zo eenvoudig omkatten. *The proof of the pudding is in the eating*. Zowel op het niveau van de politiek-filosofische verantwoording als op de doordenking van de consequenties van de participatiesamenleving schiet het kabinet-Rutte II tekort.

Voor christendemocraten vloeit de huidige herordening tussen overheid, markt en samenleving niet voort uit instrumentele overwegingen (al gebiedt de eerlijkheid te zeggen dat ook voor CDA-politici de praktijk weleens weerbarstiger is dan de theorie).<sup>9</sup> In de christendemocratie is het primaat van de samenleving een principiële keuze en geen pragmatische. Het mensbeeld en de samenlevingsvisie die in het begin van deze bijdrage aan de hand van Althusius aan de orde is gesteld, hebben ertoe geleid dat het van den beginne af aan als problematisch werd gezien dat de overheid steeds meer maatschappelijk initiatief heeft verdrongen, burgerschap heeft uitgehold en zo de publieke zaak heeft geannexeerd. Geredeneerd vanuit de politieke filosofie van de christendemocratie ligt in de verzorgingsstaat een logica besloten die wel moest verzanden in onwerkbare bureaucratie, verstikkende regeldrift en willekeurige eenvormigheid.<sup>10</sup>

In dat licht bezien is decentralisatie vooral een bestuurlijk surrogaat voor een doorleefd begrip als subsidiariteit. In de sociale leer van de katholieke kerk, waaruit het begrip afkomstig is, hangt dit sterk samen met solidariteit als de ethische band die mensen verenigt.<sup>11</sup> Vanuit de natuurlijke gemeenschappen vormen zich in lijn met de menselijke behoeften op een organische manier verschillende en grotere verbanden. Zo begrepen leidt subsidiariteit tot een dubbele beweging: enerzijds leert het begrip ruimte te laten aan kleinere verbanden, maar anderzijds betekent het ook dat de staat een eigen rol heeft te spelen in het geheel van de samenleving. Zowel de twintigste-eeuwse verzorgingsstaat als de negentiende-eeuwse nachtwakerstaat is dan niet alleen een historische aberratie, maar ook vanuit politiek-filosofisch oogpunt bedenkelijk.<sup>12</sup>

Waar liberalen weinig lijken te vertrouwen op het vermogen van de burger om het zonder overheid te kunnen (en regels voorstellen om te voorkomen dat het vrije individu zich afsluit van het publieke domein), proberen sociaaldemocraten gemeenten vooral te sturen op een minimale vorm van afgedwongen solidariteit. Daarmee lijken de decentralisaties

nu al een kind van gescheiden ouders te zijn. Liberaal en sociaaldemocraten hebben gemeen dat ze enerzijds staat en anderzijds burger centraal stellen. Dat de civil society daartussen een rol kan spelen, zeker op lokaal niveau, is een gedachte die herwaardering verdient. Belangrijker wellicht is dat in de decentralisaties ook een opleving van de democratie kan schuilen. Kleinschaligheid kan leiden tot betrokkenheid, en dat leidt weer tot participatie. Participatie voert vervolgens tot het besef dat niet alleen het directe eigenbelang geldt in het publieke domein, maar dat een ‘welbegrepen eigenbelang’ noodzakelijk is voor een duurzame en gezamenlijke oplossing van publieke problemen. Tocqueville definieerde dat als de kern van de democratische samenleving: het opofferen van kortetermijn-eigenbelang voor een gezamenlijk belang. Zo ontstaat een democratische ervaring tussen burgers door het gezamenlijk oplossen van problemen. Die mogelijkheid van de democratische ervaring is door de verzorgingsstaat onmogelijk gemaakt en kan nu worden teruggebracht. De kracht van de decentralisaties schuilt dus niet zozeer in bezuinigingen of in het redden van de verzorgingsstaat, maar in het verduurzamen van de democratie. Juist in de alledaagse ervaring, dicht bij huis, ontstaat de democratische ervaring. Immers, daar ontstaan gezamenlijke problemen voor mensen. Daar hebben zij zorg nodig, onderwijs, een buurthuis, een buurtsuper en gezelligheid. En daar kunnen burgers hun gezamenlijke problemen oplossen, zodat weer recht wordt gedaan aan subsidiariteit.

#### PARTICIPEREN EN DECENTRALISEREN: HET IS NIET ALLES GOUD WAT ER BLINKT

Wat zijn de implicaties van participeren en decentraliseren? Beide worden alom met de mond beleden, maar hoe werkt dat in de praktijk uit? Zijn de consequenties van het ingezette beleid voldoende doordacht en is Den Haag bereid die te aanvaarden? Inmiddels is het overbekend: per 2015 worden grote delen uit de AWBZ overgeheveld naar de Wmo, wordt de uitvoering van de Participatiewet (één regeling die de wvb, Wajong en wsw vervangt) een gemeentelijke verantwoordelijkheid, en wordt de gemeente verantwoordelijk voor de jeugdzorg (provinciale jeugdzorg, de jeugdbescherming en -reclassering, de jeugd-ggz en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugd). Deze beweging is niet nieuw – denk aan bijvoorbeeld de decentralisatie van de Wmo die werd ingevoerd door het kabinet-Balkenende II – maar de omvang van de huidige zogenoemde ‘drie decentralisaties’ is ongekend groot.<sup>13</sup> Zij vormt vanwege de combinatie van nieuwe taken en forse bezuinigingen een grote uitdaging voor gemeenten, die meer moeten gaan doen met minder geld en dus de veerkracht van mensen dienen aan te boren. Gemeenten worden verondersteld

hun ingezetenen “beter te kennen”, kleinschaliger te zijn, en geacht mensen dankzij maatwerk beter tot participatie te kunnen bewegen.

Ondanks dat de huidige herordening historisch en ideologisch verantwoord is, vormt zij noch de panacee voor al onze problemen noch de toegang tot het beloofde land. Er ontstaan kortom tal van nieuwe spanningsvelden, waarvan we er een aantal hier benoemen. Allereerst is dat de neiging om decentralisatie toch vooral centralistisch te benaderen. In de praktijk blijkt het vaak moeilijk voor landelijke politici om te accepteren dat aan eenmaal losgelaten beleid geen eisen meer kunnen worden gesteld. Centralisatie dreigt echter paradoxaal genoeg ook van onderop, omdat gemeenten zich door de decentralisatie min of meer gedwongen kunnen voelen om over te gaan tot gemeentelijke herindeling. Het regeerakkoord erkent dat ook, en hoewel minister Plasterk dat in antwoord op Kamervragen heeft tegengesproken, lijkt het kabinet-Rutte II ook in te willen zetten op die schaalvergroting: ‘Een grote decentralisatie van taken en bevoegdheden vergt medeoverheden die op een passende schaal zijn georganiseerd. Voor de lange termijn hebben wij het perspectief van vijf landsdelen met een gesloten huishouding en gemeenten van tenminste honderdduizend inwoners voor ogen.’<sup>14</sup> De vormgeving van de decentralisaties en de bijbehorende financieringsarrangementen zijn blijkens datzelfde regeerakkoord dan ook gericht op de zogenoemde 100.000+-gemeenten. De soep lijkt voorlopig nog niet zo heet te worden gegeten. Gemeentebesturen lijken in deze tijd van bestuurlijke onderzekerheid vooralsnog de kat uit de boom te kijken,<sup>15</sup> maar op lange termijn zou opschaling weleens onvermijdelijk kunnen blijken.

Een tweede gevaar is de regelreflex, ofwel de neiging om onvolkomenheden, incidenten of verschillen in beleid met extra wetgeving te repareren of met uitdijend toezicht tegen te gaan. Elders in dit nummer wordt gewezen op het voorbeeld van de jeugdzorg. Een incident, zoals met ‘Maasmeisje’ Gécissica Gomes, vormt niet zelden aanleiding tot een overvloed aan nieuwe regels. Vreemd genoeg overigens een reactie die door professionals ook wordt gevraagd. Kennelijk is de hang naar duidelijkheid ook onder hen nogal eens groter dan de wens om een met de eigen beroepseer strokende eigen beoordelingsruimte te hebben. Behalve de regelreflex lijkt er ook sprake van een bijna geïnstitutionaliseerd wantrouwen. Het rijk predikt ruimte voor gemeenten en burgers, maar tuigt intussen monitors, controle-instrumenten en formats op om er ook zeker van te zijn dat de gemeenten en burgers straks gaan handelen zoals de rijksoverheid dat graag ziet. Wie scherp kijkt, ziet achter de decentraliserende verzorgingsstaat de contouren van een centraliserende controlestaat opdoemen.

Wie een coherent en verinnerlijkt idee van de participatiesamenleving

ontbeert, loopt ten derde het risico van een gebrek aan samenhangend of integraal beleid. Het huidige kabinet grossiert in tegenstrijdigheden. Mensen moeten meer verantwoordelijkheid nemen voor hun leefomgeving, maar als ouderen gaan samenwonen om elkaar tot een hand en een voet te

*Wie scherp kijkt, ziet achter de decentraliserende verzorgingsstaat de contouren van een centraliserende controlestaat opdoemen*

zijn, wordt hun AOW gekort (mede dankzij het CDA onlangs teruggedraaid – beter ten halve gekeerd dan ten hele gedraaid). En wat te denken van het beperken van de giftenaf trek, een arbeidsmarktbeleid dat zo is gericht op meer werken dat zorgtaken in het gedrang komen, het bezuinigen op de dagopvang, en het

afschaffen van de maatschappelijke stage? Een deel van dit soort contra-productieve maatregelen hangt onmiskenbaar samen met de onbedwingbare neiging om de samenleving atomistisch op te delen in individuen en te weinig te zien als een geheel van gemeenschappen.

De angst voor verschil vormt een vierde belemmering. Zowel de rijksoverheid als de decentrale overheden zullen zich hiertegen moeten wapenen. Vanuit het rijk is er een reëel risico dat wanneer bepaalde verschillen als strijdig worden ervaren met een bepaald politiek idee van gelijkheid, landelijke politici zullen pogen de uitvoering van sociaal beleid opnieuw te uniformeren. Maar ook gemeenten kunnen vallen voor de verleiding om voortdurend met een schuin oog naar anderen te kijken om toch vooral qua voorzieningenniveau niet uit de pas te lopen. Het zal voor veel wethouders en gemeenteraden veel veiliger zijn om bovenlokaal zo veel mogelijk gelijk te schakelen dan om lokaal het verschil te maken. Veel gemeenten zullen daardoor in situaties terechtkomen die hun draagkracht te boven gaan, omdat zij simpelweg niet durven om hun beleidsruimte in te vullen en zelf de daarbij passende financiële afwegingen te maken. Kortom, de lokale politiek staat hier voor de uitdaging om zelf – in samenspraak met de bevolking – te bepalen hoe het sociaal beleid in *hun* dorp of stad eruit komt te zien.

Het wordt vaak vastgesteld: voor het eerst krijgt één partij, de gemeente, zeggenschap over praktisch het hele sociale domein. Dat maakt het leggen van allerhande dwarsverbanden tussen verschillen vormen van sociaal beleid mogelijk. Maar uitgerekend die mogelijkheid stelt gemeenten voor een vijfde probleem. In zijn *Jaarverslag 2013* constateert de Raad van State dat ‘decentralisatie tot gevolg [heeft] dat de overheid binnenslands de burger steeds dichterbij de huid komt te zitten’.<sup>16</sup> Het nieuwe taalgebruik in beleidsland getuigt mee: veelgebruikte uitdrukkingen als ‘achter de voordeur kijken’ en ‘keukentafelgesprekken’ laten zien hoe diep de overheid

straks binnendringt in het privéleven van burgers. De keerzijde van de participatiesamenleving is de opkomst van een ‘poortwachterstaat’<sup>17</sup> die onder strikte voorwaarden de toegang tot sociale voorzieningen bewaakt en voortdurend in kaart brengt welke tegenprestatie of ‘eigen kracht’ de betrokken burger zelf kan leveren. Hoe meer gemeenten een hoog voorzieningenniveau willen handhaven, hoe meer de privacy van burgers onder druk zal komen te staan.

#### VOORWAARDEN VOOR EEN GESLAAGDE TERUGKEER VAN SUBSIDIARITEIT

Hoewel de plotselinge brede politieke omarming van de participatiesamenleving en het geloof in burgers wat gedwongen aandoet, is daarmee zeker niet gezegd dat vertrouwen in de samenleving naïef zou zijn. Integendeel. De overheid is eerder laat met deze ontdekking en moet ook niet denken dat zij de *conditio sine qua non* is voor actief participerende burgers. Over het precieze verband tussen een sterke overheid en een krachtige samenleving is onder wetenschappers veel discussie.<sup>18</sup> Waar het hier om gaat is dat erkend wordt dat er een samenspel is tussen overheid, markt en samenleving, dat uiteraard naar tijd en plaats verschilt, maar waarin niet één van deze grootheden allesbepalend is.<sup>19</sup> Verschillende auteurs wijzen er in deze bundel op dat zich een nieuwe verhouding aan het uitkristalliseren is, waarbij het vooral een beweging van onderop – vanuit de samenleving zelf – betreft. Het is aan de overheid om daarbij aansluiting te zoeken; de samenleving hoeft niet aan te sluiten bij de overheid.

Voor een geslaagde herordening tussen staat en samenleving moet echter wel aan een aantal vereisten worden voldaan. Allereerst is er noodzaak om de decentralisatie in haar consequenties te doordenken en te aanvaarden. Daartoe is het nodig samenhangend beleid te ontwikkelen dat de participatiesamenleving niet frustrleert, maar faciliteert. Ongetwijfeld zullen er problemen ontstaan, maar in plaats van die te beantwoorden met statische verzorgingsstaatsretoriek moet de overheid leren anticiperen op onverwachte effecten en de dynamiek van participatie en decentralisatie omarmen.

Ten tweede is het zaak dat gemeenten de juiste bevoegdheden krijgen, de benodigde expertise in huis halen en flexibel leren inspelen op incidenten.<sup>20</sup> Die flexibiliteit geldt zowel het rijk als de decentrale overheden: er moeten mogelijkheden blijven voor incidentele hulp (dat voorkomt nieuwe structurele subsidies) aan bijvoorbeeld zwakkeren die tussen de wal en het schip dreigen te vallen. De rijksoverheid dient gemeenten verder daadwerkelijk de ruimte te geven en te laten. Het zou goed zijn als die ruimte niet alleen beleidsmatig is, maar ook financieel. Het vergroten van het eigen belastinggebied van gemeenten – zonder de totale belastingdruk

te verhogen – lijkt daartoe een aangewezen route.<sup>21</sup> Zo wordt bovendien een mogelijke route tot sluipende recentralisatie in de vorm van budgettering tegengegaan.

Hiermee kan ten derde de gemeentepolitiek worden versterkt, omdat er meer vrijheid voor gemeenten ontstaat om zelf beleidskeuzen te maken waarop zij kunnen worden afgerekend.<sup>22</sup> De gemeente hoeft zich daarbij niet te beperken tot de vertegenwoordigende politiek, maar kan ook op zoek gaan naar nieuwe vormen van informele vertegenwoordiging van patiënten, cliënten en zorgverleners in het sociale domein.<sup>23</sup> Dit soort mogelijkheden laat zich goed verenigen met het idee dat decentralisatie en participatie de democratische ervaring van burgers kan opwekken, zodat burgerschap opnieuw inhoud krijgt en mensen worden gevormd door het bijdragen aan de publieke zaak.

Een aantal gevolgen van decentralisatie vraagt ten vierde bijzondere aandacht. Een voor de hand liggende negatieve consequentie is schaalvergroting. In plaats daarvan kunnen gemeenten beter inzetten op fijnchaligheid, omdat anders van de menselijke maat weinig terecht zal komen.<sup>24</sup> Een positief gevolg dat echter door velen zal worden misverstaan is dat uitgerekend maatwerk verschil met zich zal meebrengen. Anders gezegd: decentralisatie kan een einde maken aan de willekeur van gelijkheid. Maar dan zal men het in Nederland wel moeten leren accepteren dat het heel wel mogelijk is dat men afhankelijk van zijn woonplaats bepaalde voorzieningen wel of niet krijgt. De toekomst zal uitwijzen in hoeverre we verschil zullen accepteren.<sup>25</sup>

Tot slot is vooral ook de burger aan zet. Dat betekent ook hier dat bestuurders, volksvertegenwoordigers en beleidsmakers moeten durven loslaten en de samenleving niet moeten beschouwen als een verlengstuk voor de uitvoering van hun beleidsplannen. In plaats van steeds verder ‘achter de voordeur’ en ‘aan de keukentafel’ te willen komen, kan de overheid beter leren vertrouwen op haar burgers – en dan nu eens echt.<sup>26</sup>

#### Noten

- 1 Zie voor een goede uitgave van dit werk: Johannes Althusius, *Politica* (edited and translated, with an introduction by Frederick S. Carney). Indianapolis: Liberty Fund, 1995.
- 2 Zie over Althusius en de christendemocratie: H.E.S. Woldring, *Politieke filosofie van de christen-democratie*. Budel: Uitgeverij Damon, pp. 72-77, 115-116. Kuypers vond onder meer dat Althusius ‘het religieuze steeds als van onderge-

schikte orde in zijn stelsel behandelde’ en relativerde sterk zijn belang voor de ontwikkeling van het calvinisme. Zie hiervoor: A. Kuypers, *Antirevolutionaire staatkunde. Eerste deel: de beginselen*. Kampen: J.H. Kok, 1916, pp. 653-654.

- 3 Govert Buijs, *De eeuw van de burger* (Groenlezing 2014). Amersfoort: ChristenUnie, 2014.
- 4 De Leviathan is de naam van een monsterachtig dier uit Job 40 en 41 dat de Britse filosoof Thomas Hobbes aanwendde als metafoor voor zijn idee



- van de staat. Zie: Thomas Hobbes, *Leviathan*. Amsterdam: Boom, 2012.
- 5 Zie: Alexis de Tocqueville, *Over de democratie in Amerika*. Rotterdam: Lemniscaat, 2011. Een hedendaagse analyse van mild despotisme is te vinden in: Albert Jan Kruijer, *Mild despotisme. Democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*. Amsterdam: Van Genneep, 2010.
  - 6 Zygmunt Bauman, *Liquid modernity*. Oxford: Polity Press, 2000.
  - 7 Zie: Raad van State, *Jaarverslag 2013*. Den Haag: RvS, 2013, pp. 11-23.
  - 8 Evelien Tonkens en Mandy de Wilde, *Als meedoen pijn doet. Affectief burgerschap in de wijk*. Amsterdam: Van Genneep, 2013.
  - 9 Zie voor een interessante worsteling in de praktijk het intermezzo met Clémence Ross-van Dorp in deze CDV-bundel.
  - 10 Zie ook: Sybrand Buma, 'De samenleving, niet de overheid', in: Pieter Jan Dijkman, Raymond Gradus en Jan Schinkelshoek, *CDA ontleed. Over de C, D en A*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2014, pp. 137-146.
  - 11 Ab Klink, *Publieke gerechtigheid. Een christen-democratische visie op de overheid in de samenleving*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum, 1990, pp. 90-92.
  - 12 Zie ook de bijdragen van Jan Dirk Snel en Martijn van der Steen in deze CDV-bundel.
  - 13 Ondanks het verschil qua omvang vallen er natuurlijk wel belangrijke lessen te trekken uit de Wmo. Zie hiervoor de bijdrage van Leonard Geluk in deze CDV-bundel.
  - 14 vvd en PvdA, *Bruggen slaan. Regeerakkoord vvd-PvdA*. Den Haag: vvd/PvdA, 2012, p. 41. De ontkenning van Plasterk is te vinden in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Aanbiedingsbrief antwoorden op Kamervragen brief decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd*, 11 april 2013.
  - 15 Zie ook de bijdrage van Michiel Herweijer in deze CDV-bundel.
  - 16 RvS 2013, p. 18.
  - 17 Zie ook de bijdrage van Rik Peeters in deze CDV-bundel.
  - 18 Zie onder meer Robert Putnam, *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.
  - 19 Zie ook de bijdrage van Martijn van der Steen in deze CDV-bundel.
  - 20 Zie ook het interview met Piet Hein Donner in deze CDV-bundel.
  - 21 Zie ook de bijdrage van Gerber van Nijendaal in deze CDV-bundel.
  - 22 Zie ook de bijdrage van Geerten Boogaard en Job Cohen en die van Rien Fraanje in deze CDV-bundel.
  - 23 Zie ook de bijdrage van Hester van de Bovenkamp en Hans Vollaard in deze CDV-bundel.
  - 24 Zie ook de bijdrage van Michiel Herweijer in deze CDV-bundel.
  - 25 Zie ook de bijdrage van Gerrit de Jong in deze CDV-bundel. Vgl. Theo Bovens, Paul van Geest en Jan Prij (red.), *Amsterdam is Ameland niet* (CDV Lente 2010). Amsterdam: Uitgeverij Boom, 2010.
  - 26 Zie ook de bijdrage van Peter Cuyvers in deze CDV-bundel.



*Van verzorgingsstaat  
naar participatie-  
samenleving*

# De geboorte van de moderne verzorgingsstaat en de herontdekking van oude vormen

*De inzet van de overheid op burgerparticipatie en de beweging van onderop leidt tot de vermaatschappelijking van publieke waarde. De overheid verlaat haar centrale positie in het publieke domein of deelt die met anderen. Zo wordt publieke waarde steeds meer een interactie tussen een veelheid aan partijen in markt of gemeenschap. Hoewel die ontwikkeling misschien nieuw voelt, gaat het om een herontdekking van wat ooit heel gewoon was. De bijna automatische veronderstelling dat taken van de overheid zijn en dat van daaruit moet worden gezien wat mogelijk in aanmerking komt voor beheer elders, is een historische onjuistheid.*

---

door *Martijn van der Steen*

---

De auteur is codecaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in Den Haag.

VOLGENS DE VERENIGDE NATIES was 2012 ‘het jaar van de coöperatie’. De coöperatieve vorm wordt op allerlei plaatsen geïntroduceerd als nieuwe organisatorische oplossing voor collectieve problemen.<sup>1</sup> Energiecoöperaties, inkoopcoöperaties en andere coöperatieve vormen zien we in alle domeinen van het publieke terug. Ze staan symbool voor de mogelijkheid van individuen om collectief voordelen te genereren en daarmee de markt of de overheid te slim af te zijn. Des te verwarrender is het dat de organisaties die we corporatie noemen juist in deze periode onderwerp van parlemen-

tair onderzoek zijn. Zo zijn de woningcorporaties in naam coöperatief, maar worden ze inmiddels bij uitstek gezien als voorbeeld van mislukte ‘vermarkting’. Woningcorporaties werden van volkshuisvester vastgoedbedrijven en verloren hun coöperatieve wortels. Bij energiebedrijven ging het weer anders. Dat waren ooit private bedrijven, werden toen publieke nutsvoorzieningen, werden vervolgens een taak van de markt, en nu zien we weer de opkomst van coöperatieve vormen in energiecoöperaties.

#### DE PENDULE VAN PUBLIEKE WAARDE

De geschiedenis laat allerlei beweging zien in de manier waarop publieke taken en collectieve goederen worden voorzien. Verzekering voor arbeidsongeschiktheid was lange tijd een activiteit van de markt, met een af te sluiten polis bij een verzekeraar, en van de gemeenschap. Mensen die zorgden voor elkaar, door in de familie bezit op te bouwen, door samen in spaarfondsen van ‘onderling hulpbetoon’ te storten, of via maatschappelijke charitas die voor fysieke of geldelijke ondersteuning zorgden. Of bewogen ondernemers zorgden voor kleine banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Aan het begin van de twintigste eeuw kwamen daar met onder meer de Ongevallenwet en de Invaliditeitswet collectieve regelingen naast, maar de basis bleef zorg door de gemeenschap. Wie arbeidsgehandicapt was en niet kon werken werd vanuit zijn eigen kring geholpen, met een beperkte toelage van de overheid. KVP-minister Veldkamp collectiviseerde en vernieuwde die regeling in de jaren zestig tot een volksverzekering, als onderdeel van de toen in korte tijd snel uit de grond gestampte verzorgingsstaat. Sociale zekerheid werd een overheidstaak bij uitstek. Zo bleef het lange tijd, met allerlei worstelingen rondom de omvang en invulling van de WAO om de regeling te beheersen. Tegenwoordig zien we echter hoe een steeds groter wordende groep zzp’ers moeite heeft om zich te verzekeren. Ze maken geen deel uit van de collectieve regeling, kunnen het private aanbod amper betalen, en kiezen nu voor coöperatieve vormen, zoals het Broodfonds. Zo verzekeren ze zichzelf en elkaar, in klein verband, tegen inkomensverlies in geval van ziekte of uitval. En tegelijkertijd denkt de overheid na over mogelijkheden om nieuwe collectieve arrangementen te ontwikkelen voor de verzekering van zzp’ers. Het toont de grote beweeglijkheid van de manier waarop eenzelfde voorziening invulling krijgt door de tijd én laat zien dat die beweging weliswaar politieke keuzes omvat, maar in belangrijke mate wordt gedreven door maatschappelijke ontwikkelingen.

Historisch interessant is ook hoe vermogensfondsen tegenwoordig vaak worden genoemd als ‘interessante partners’ voor de overheid in de participatiesamenleving. Ze kunnen bijvoorbeeld opkomende vormen van

burgerinitiatief ondersteunen. De beeldvorming is dat zich een nieuwe partij aandient, als ‘mooie aanvulling op de verzorgingsstaat’. Begrijpelijk, maar in de chronologie ingewikkeld als we de herkomst van de fondsen bezien. De Fundatie van Renswoude werd in 1754 opgericht en zorgt voor studiebeurzen; de Stichting Boschuyzen bestaat 450 jaar en zorgt voor maatschappelijke ondersteuning van jongeren en kinderen; ooit via het Haagse Burgerweeshuis, tegenwoordig via de financiering van talrijke projecten. En zo zijn er vele; vaak eeuwen ouder dan de staat waarop ze nu zogenaamd een nieuwe aanvulling vormen. Om over de kerkelijke charitas maar te zwijgen. De instituties die nu als hulpconstructies bij de zorg door de staat worden herontdekt waren ooit – ver vóór de uitbouw van de verzorgingsstaat – dominante partijen in de totstandbrenging van zorg en ondersteuning. In die zin ontwikkelen we geen nieuwe gedachten, maar herontdekken we eerder

de vroegere vormen van solidariteit en zorg voor elkaar.

*We ontwikkelen geen nieuwe gedachten, maar herontdekken eerder de vroegere vormen van solidariteit en zorg voor elkaar*

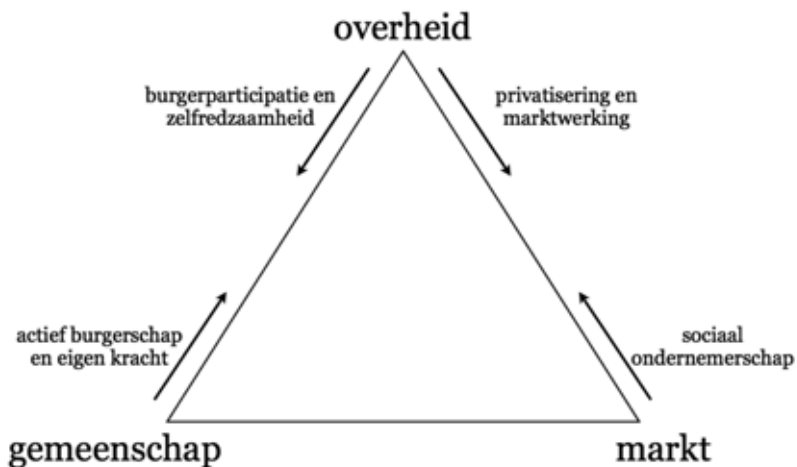
Kortom, de rol van de overheid in taken en verantwoordelijkheid klinkt en voelt vaak heel vanzelfsprekend: het *is* een overheidstaak, met eventueel een aanvullende rol voor anderen. Met vaak de ondertoon

erbij alsof het altijd zo geweest is, maar dat is beslist niet het geval. We herkennen in de confrontatie met het buitenland al wel dat taken elders anders georganiseerd zijn, maar vatten dat eerder op als een grilligheid van daar dan als signaal aan ons. Dat het in andere landen anders gaat – ‘Amerikaanse toestanden’ – herkennen we, maar dat het hier tot vrij recent anders was is minder bekend. De inrichting van het publieke domein en de manier waarop taken zijn geordend zijn altijd onderwerp geweest van debat en van politieke discussie. In Nederland valt die in een bepaalde periode, in een bepaald domein, op een bepaalde manier uit; niet omdat het nu eenmaal zo is of per definitie zo hoort, maar als uitkomst van een politiek proces. Het had anders gekund en, zo zien we tegenwoordig, het gaat ook heel vaak anders. Publieke taken bewegen zich als een pendule langs overheid, markt en gemeenschap. Deze bijdrage beoogt die beweging in perspectief te plaatsen.

#### PUBLIEKE WAARDE: OVERHEID, MARKT EN GEMEENSCHAP

De geschiedenis laat zien dat de invulling van publieke waarde verschilt. Die verschillen zijn te analyseren met de in figuur 1 beschreven driehoek. We beschouwen publieke waarde daarbij bewust in een brede betekenis. Het gaat om alle zogenoemde *common goods*; goederen, diensten of voor-

zieningen waar individuen profijt van hebben, maar die zij niet zelf in beheer hebben en niet alleen of zonder consequenties voor anderen kunnen produceren. Bijvoorbeeld de kwaliteit van de publieke ruimte, verzorging, of het lenen van een boek in een bibliotheek. Steeds gaat het om voorzieningen die een publiek nut hebben dat de individuele ontvanger ervan overstijgt. Die publieke waarde kan vervolgens tot stand worden gebracht via drie verschillende ‘productiemodellen’, meestal benoemd als de drieslag *markt*, *overheid* en *gemeenschap*. Productie door de overheid gaat door directe overheidsvoorzieningen, of via verplichte collectieve verzekeringen; soms via de rijksoverheid, soms ook via andere bestuurslagen. Via democratische besluitvorming vindt prioritering, allocatie en verantwoording plaats. Het productiemodel van de markt werkt via het bedrijfsleven en ondernemerschap. Bedrijven bieden goederen of diensten aan die een publieke waarde vertegenwoordigen, maar met een onderliggend verdienmodel voor de ondernemer. Denk aan een privékliniek voor zorg, een private verzekeringsmaatschappij, een door een onderneming beheerde brug, of een door een bedrijf gerund ‘openbaar’ zwembad. Het model van publieke waarde door de gemeenschap legt het accent niet bij bedrijfsleven of de overheid, maar bij mensen zelf. Ze zorgen voor elkaar, niet als ondernemer of ambtsdrager, maar ‘als zichzelf’. Vrijwilligers in de buurt, zorg voor naaste familieleden, verenigingswerk of een maatschappelijke organisatie. Het kan daarbij gaan om heel kleinschalige en incidentele activiteit, maar ook om geïnstitutionaliseerde activiteiten, vanuit volwaardig ingerichte organisaties. Figuur 1 laat de verschillende vormen zien.



*Figuur 1. Productiemodellen voor publieke waarde.*

Elk tijdvak en taakgebied kent zijn eigen bewegingen in de manier waarop publieke waarde wordt geproduceerd. Alle vormen zijn in alle periodes aanwezig, maar de nadruk op één van de hoeken verschilt sterk met de tijd. De verschillende taakgebieden van wat we nu het collectieve arrangement van de verzorgingsstaat zijn gaan noemen (volkshuisvesting, zorg, welzijn, sociale zekerheid en inkomensvoorziening, arbeidsmarkt, onderwijs) hebben in de geschiedenis op allerlei manieren invulling gekregen. Daarbij geldt vanuit het tijdsperspectief van de *longue durée* dat het primaat van de overheid in verzorgingstaken een trendbreuk is.<sup>2</sup> De taken werden altijd grotendeels verzorgd door maatschappelijke zelforganisatie en/of private voorziening. Tot diep in de twintigste eeuw werden zaken als armoedebeleid, zorg en sociale verzekering door de markt en door de gemeenschap opgepakt; particulier initiatief, de diaconie of private verzekeringsmaatschappijen zorgden voor publieke waarde die we nu ‘vanzelfsprekend’ bij de overheid plaatsen.

Interessant is ook, met het oog op de decentralisaties, dat veel van de overheidsarrangementen die er waren werden vormgegeven door de lokale overheid. In die zin was de *verzorgingsstad*, zoals nu door onder anderen Kim Putters als toekomstbeeld beschreven,<sup>3</sup> voor de periode van grote collectivisering al een feit – net als een aantal van de typische problemen die erbij horen. Zo was de uitkering voor armen en werklozen lange tijd een lokale kwestie, die werd ingevuld door de lokale overheid en de lokale armenkassen van kerkelijk of particulier initiatief.<sup>4</sup> Die regelingen konden sterk verschillen per gemeente, en dat zorgde in periodes van werkloosheid voor allerlei verhuisbewegingen. Dat zette overigens de lokale arrangementen onder druk, want in tijden van grote werkloosheid schoten de middelen tekort. Wat in die periode overigens heel normaal was, was dat individuen hun recht moesten sparen of verdienen. Ze spaarden stempels in jaren van activiteit, die recht gaven op een uitkering bij werkloosheid. Wie geen stempels had, kreeg geen of een lagere uitkering. Zo waren er allerlei beschermingsconstructies van de uitkeringen

tegen snelle instroom en mobiliteit. Vormen die we nu ook noemen als mogelijke innovaties in het stelsel, maar die feitelijk herontdekkingen zijn van wat ooit gewoon was.

In de jaren zestig werd de voorziening van publieke waarde in snel tempo gecollectiviseerd. De productie van publieke waarde

*Nederland heeft een van de omvangrijkste verzorgingsstaten van de wereld, maar was in de opbouw ervan zeker geen voorloper*

verplaatste zich van de basis van de driehoek naar de top. In tegenstelling tot wat vaak wordt aangenomen, was Nederland daarmee laat. Nederland heeft een van de omvangrijkste verzorgingsstaten van de wereld, maar

was in de opbouw ervan zeker geen voorloper. Waar veel andere Europese landen na de Tweede Wereldoorlog in lijn met de rapporten van de invloedrijke commissie-Beveridge in hoog tempo verzorgingsarrangementen bouwden, deed Nederland dat amper. Volgens Beveridge was de vooroorlogse maatschappelijke inrichting improductief, door de slechte sociale omstandigheden van grote delen van de arbeidspopulatie, de grote sociale verschillen en de zeer beperkte mogelijkheid tot sociale mobiliteit. In navolging van Beveridge en het Verenigd Koninkrijk werd in veel Europese landen de verzorgingsstaat opgebouwd. In Nederland gebeurde dat in eerste instantie maar mondjesmaat. Halverwege de jaren vijftig was er al wel de Algemene Ouderdomswet (AOW), maar het werkelijke vervolg duurde toch tot in de jaren zestig. De Werkloosheidswet (ww), de Algemene Bijstandswet (ABW) en uiteindelijk de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) vormden een netwerk van sociale zekerheid, geflankeerd door het in hoog tempo collectiviseren van taken als zorg en onderwijs, en met 'beleid' op allerlei terreinen. De overheid werd een actieve speler in de maatschappelijke ordening, ten koste van de voorzieningen en arrangementen onder in de driehoek.

De verzorgingsstaat verplaatste niet alleen de taken *van* privaat en particulier *naar* de overheid, maar verbreedde de opvatting van de publieke taak ook; niet alleen verzekeren, maar – in de woorden van de WRR<sup>5</sup> – ook verheffen, verzorgen en verbinden. Waar sociale risico's eerst in het gezin, de naaste omgeving, of lokale voorzieningen werden opgevangen, werd die taak nu nadrukkelijk door de overheid overgenomen. Waarbij in het geval van bijvoorbeeld de Algemene Bijstandswet (ABW) één van de bedoelingen van indiener minister Marga Klompé ook was om bijstandsgerechtigden de mogelijkheid te geven om te ontsnappen aan de zorg van familie en de naaste omgeving.<sup>6</sup> De ABW was een inkomensvoorziening, maar met emanciperende bedoelingen. Een belangrijk effect was dat vrouwen zich konden ontworstelen aan gewelddadige huwelijken of verstikkende familieverbanden, omdat ze nu recht hadden op een *eigen* inkomen. 'Bijstandsmoeder' is in onze tijd bijna een signaalwoord voor potentiële problematiek, maar ooit was het een term die ook stond voor iets anders: het vermogen van vrouwen om zich dankzij de ABW aan de beknellende sociale kring te ontworstelen. De bijstand bood een ontsnappingsmogelijkheid; tegenwoordig vinden we juist dat die sociale kringen en verbanden van naasten weer 'geactiveerd' moeten worden, wat weer kan botsen met emancipatoire doelen.

Zo verplaatste publieke waarde zich in amper twee decennia van het onderste deel van de driehoek naar de top; van de markt en de gemeenschap, naar de overheid. Pas in de jaren tachtig en negentig kwam de beweging in de andere richting tot stand. In eerste instantie vooral in de richting van de



*markt*, via de grote operaties van marktwerking, liberalisering en privatisering. In deze operaties werd de productie van waarde van de overheid naar de markt ‘overgebracht’. Deels op het terrein van de nutsvoorzieningen en staatsbedrijven, die geprivatiseerd werden. Vaak op onvolledige markten, die door overheidsinterventie ‘gemaakt’ moesten worden. Zo veranderde de rol van de overheid van die van het leveren van de publieke waarde, naar die van het meesterschap van de markt waarin die waarde door private partijen werd verzorgd. Het marktmodel heeft zich niet beperkt tot nutsbedrijven (energie, water, afval), maar strekte zich ook uit tot arbeidsintegratie en volkshuisvesting. Zo was de beweging op de driehoek lange tijd die van de top naar de rechterbasis, van de overheid naar de markt. Inherent aan die beweging is dat de overheid stuurt: de taken worden afgebakend, in pakketten of kavels geordend en ‘naar de markt gebracht’.

#### KANTELING: HET APPEL OP EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID

Tegenwoordig zien we op allerlei terreinen dat de overheid probeert om te sturen op *eigen kracht* en taken over te dragen op burgers en maatschappelijke verbanden. Het model is daarbij hetzelfde. Er worden taakvelden afgebakend waarvoor de uitvoering door de overheid wordt afgebouwd (‘geëxtensieerd’) en burgers worden opgeroepen zelf ‘verantwoordelijkheid te nemen’. Dat laatste is de noviteit in deze ontwikkeling. Al langere tijd worden overheidsregelingen beperkt – de overheidsvoorziening wordt kleiner gemaakt – maar dat gebeurde zonder expliciete ambities richting markt of gemeenschap. Uitkeringen werden lager en de duur ervan korter, maar dat ging niet gepaard met een oproep aan de markt, de gemeenschap of het individu om actiever te worden. Dat laatste is een belangrijke omslag in het discours over sociaal beleid, zoals bijvoorbeeld de RMO laat zien.<sup>7</sup> Lange tijd ging de discussie over de sociale zekerheid en de verzorgingsstaat alleen over het statelijke deel ervan; groter of kleiner, korter of langer, universeel of selectief? Belangrijke discussies, maar gevoerd vanuit de top van de driehoek en alleen gericht op het collectieve arrangement.

Het kabinet-Balkenende 1 zorgde wat dat betreft voor een begin van een omslag: het werd indertijd schamperend ontvangen, maar het appel op fatsoen en eigen verantwoordelijkheid kan gemarkeerd worden als een begin van een kanteling in het gesprek over de voorziening van publieke waarde. Taken worden vanaf dat moment niet alleen in het collectieve deel *afgebouwd*, maar worden ook expliciet *overgebracht* naar het domein van de gemeenschap. De overheid zoekt de laatste jaren expliciet naar manieren om de productie van publieke waarde te verplaatsen naar de gemeenschap, naar het individu zelf, naar zijn omliggende netwerk, of maatschap-

pelijke organisaties. Burgerparticipatie, eigen kracht en zelfredzaamheid gaan vanuit het perspectief van de overheid om het overdragen van overheidstaken aan de gemeenschap, in georganiseerde verbanden of aan individuele burgers. Het is in dat model de bedoeling dat zij zelf gaan doen wat voorheen de overheid voor hen deed. De overheid bakent een pakket taken af en laat dat als het ware zakken in de driehoek, naar het domein van de gemeenschap. Daar passen woorden bij als ‘activering’ en ‘verantwoordelijkheid nemen’, die vanuit de huidige situatie misschien kloppen, maar historisch gezien toch wat paradoxaal en zelfs wat aanmatigend klinken. Het beeld van de overheid die anderen uit de luie stoel trekt, komt niet overeen met de decennialange pogingen van de overheid om publieke waarde zo veel mogelijk weg te halen bij alle mogelijke anderen. Iets wat overigens slecht is gelukt; kijk bijvoorbeeld naar de zeer hoge dichtheid van maatschappelijke verbanden, de talrijke verenigingen, semipublieke (en dus ook semimaatschappelijke) organisaties en de recordaantallen vrijwilligers in Nederland. De Nederlandse verzorgingsstaat was en is in internationaal perspectief zeer groot, breed en diep ontwikkeld, maar heeft altijd geopereerd te midden van dikke en krachtige maatschappelijke verbanden. In dat opzicht is de positie van de staat in Nederland altijd betrekkelijk en moet deze worden gezien in verhouding tot de maatschappelijke dynamiek en organisatiegraad die daartegenover staat.

BESLUIT: PRINCIPIËLE GELIJKWAARDIGHEID TUSSEN OVERHEID, MARKT EN GEMEENSCHAP

Maatschappelijke dynamiek zorgt ook in onze tijd mogelijk weer voor een wending in hoe publieke waarde vorm krijgt. Waar de beweging van bovenaf in politiek debat en in de media misschien de aandacht krijgt (‘de participatiesamenleving’), gebeuren er in de praktijk heel andere en betekenisvollere dingen. Daar ontstaan allerlei initiatieven bottom-up, zelf geïnitieerd, zonder omkijken naar de kavels, taakgebieden en ‘kansen’ die de overheid definieert en afbakent.<sup>8</sup> Die initiatieven ontstaan niet omdat de overheid vanuit het beleidsconstruct van de participatiesamenleving taken overdraagt, maar omdat mensen dat *zelf* willen en *zelf* doen. Ze nemen uit eigen beweging en met eigen motieven verantwoordelijkheid voor de buitenruimte of voor de speelvoorzieningen op hun plein. Ze zorgen voor bejaarde ouderen of zieke familieleden, omdat ze dat willen en belangrijk vinden. Sociaal ondernemers ontwikkelen nieuwe zorgconcepten, die marktwaarde en sociale waarde combineren. Niet omdat het moet, maar omdat het kan. Ze zijn actief in het publieke domein, flankeren of beconcurreren daarmee de overheid, maar niet als onderdeel van een beleidspro-

gramma. Actief burgerschap en sociaal ondernemerschap zijn wezenlijk andere bewegingen dan het overheidsberoep op eigen kracht en zelfredzaamheid. Ze vormen een onderstroom die misschien wel sterker is dan de vaak tijdelijke beleidslijn vanuit de overheid en de politiek.

De inzet van de overheid op burgerparticipatie en de beweging van onderop tellen samen op tot wat we de *vermaatschappelijking van publieke waarde*<sup>9</sup> kunnen noemen: de productie van publieke waarde komt steeds meer in het onderste deel van de driehoek te liggen, waarbij de overheid de centrale positie in het publieke domein verlaat of deelt met anderen. Zo wordt publieke waarde steeds meer een interactie tussen een veelheid aan partijen – markt of gemeenschap; individuele burgers en grote bedrijven – die eveneens actief zijn. Deze beschouwing laat zien dat hoewel die ontwikkeling misschien nieuw voelt, het gaat om een herontdekking van wat ooit heel gewoon was. Het is nieuw in die zin dat het gaat om majeure verandering die de meeste mensen die nu rond publieke waarde actief zijn het nooit zelf zo hebben meegemaakt. Maar de bijna automatische veronderstelling dat taken *van de overheid zijn* en dat van daaruit moet worden bezien wat mogelijk in aanmerking komt voor beheer elders, door anderen, is een historische onjuistheid. De dominantie van de overheid in het publieke domein is een tijdelijke afwijking van de historische langere lijn. Daarmee is deze niet goed of slecht, en het is ook niet gezegd dat de afbouw van

*De dominantie van de overheid in het publieke domein is een tijdelijke afwijking van de historische langere lijn*

de overheidsrol nu ons terugvoert naar de tijd van voor de tweede helft van de twintigste eeuw. Het primaat van één van de drie hoeken is onderwerp van politieke keuze en ook van politieke ideologie. Vanuit de christendemocratie geldt de keuze

voor subsidiariteit als beginsel. Vertaald naar de driehoek ligt de voorkeur dan onder in de driehoek, in de hoek van publieke waarde door de gemeenschap. Tegelijkertijd zal het in onze tijd altijd gaan om mengvormen en om arrangementen waarin vanuit de drie hoekpunten gewerkt wordt aan de realisatie van publieke waarde. Dat kan niet goed zonder ankerpunt in één van de drie hoeken, maar ook niet zonder het vermogen om van daaruit te combineren met wat in de andere hoeken gebeurt.

Het historisch perspectief laat zien dat publieke waarde *fundamenteel* in de driehoek van overheid, markt en gemeenschap moet worden gezien, waarbij elk van de drie in principe gelijkwaardig is. Publieke waarde is niet ‘van’ één van de hoeken, maar beweegt zich tussen de hoeken en krijgt in mengvormen daarvan vorm. De nadruk op één van die hoeken is een element van couleur locale en van tijdgeest in een bepaalde periode, waarbij

politieke keuze in één van de richtingen neigt. Die voorkeur raakt weliswaar gestold in instituties en gevestigde beelden, maar is daarmee geen onveranderlijk gegeven. Zo bezien is het niet vreemd dat een nieuwe tijd om andere vormen voor publieke waarde vraagt. Integendeel, vitaliteit en beweeglijkheid lijken eerder signalen van gezonde maatschappelijke verhoudingen. Het zou passen om die principiële gelijkwaardigheid tussen overheid, markt en gemeenschap in het debat over publieke waarde terug te brengen. Het realiseren en borgen van publieke waarde is niet het kiezen voor één van de drie hoeken, maar het vermogen om die drie adequaat te combineren.

#### Noten

- 1 Noreena Hertz, 'The New Co-op Capitalism. The first full crisis of globalization means the start of a kinder, more selfless economic system', *The Daily Beast*, 23 februari 2009; Yochai Benkler. *The Penguin and the Leviathan: How Cooperation Triumphs over Self-Interest*. New York: Crown Business, 2012; Erik Brouwer, Dorine Helmer en Gonda Lamberink, 'Coöperatie beter crisisbestendig dan gewone onderneming', [www.mejudice.nl](http://www.mejudice.nl), 16 maart 2012.
- 2 Abram de Swaan, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd* (zesde druk). Amsterdam: Bert Bakker, 2004.
- 3 Kim Putters, *De verzorgingsstad. Tussen verzorgingsstaat en participatiesamenleving*. 15<sup>e</sup> Wibautlezing, uitgesproken op 23 november 2013, te raadplegen op [http://degemeente.nl/sites/degemeente.nl/files/files/wibautl2013\\_def\\_web.pdf](http://degemeente.nl/sites/degemeente.nl/files/files/wibautl2013_def_web.pdf). Zie ook: Kim Putters, *Rijk geschaakend. Op weg naar de participatiesamenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2014.
- 4 Loes van der Valk, *Van pauperzorg tot bestaanszekerheid. Een onderzoek naar de ontwikkeling van de armenzorg in Nederland tegen de achtergrond van de overgang naar de Algemene Bijstandswet, 1912-1965*. Amsterdam: ISSG, 1986.
- 5 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.
- 6 Ineke Jungschleger en Claar Bierlaagh, *Marga Klompé. Een gedreven politica haar tijd vooruit*. Utrecht: Veen, 1990.
- 7 Martijn van der Steen, Rik Peeters en Mark Pen, *De weg omhoog. Een analyse van het vertoog over sociale mobiliteit in regeringsbeleid*. Den Haag: RMO, 2010.
- 8 Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Rob, 2012; zie ook: Martijn van der Steen, Mark van Twist en Philip Marcel Karré, 'When citizens take matters into their own hands. How privately managed communities challenge government', *Public Integrity* 13 (2011), nr. 4, pp. 319-332.
- 9 Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat en Tobias Kwakkelstein, *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB, 2013.

*Clémence Ross-van Dorp*

## ‘Wmo in cDA nooit goed begrepen’

‘Decentralisatie is geen doel op zich. Het moet logisch passen bij het subsidiariteitsbeginsel. De Wmo is in 2006 vormgegeven vanuit de principiële vraag van subsidiariteit, namelijk: op welke niveaus horen vormgeving en de uitvoering van het welzijnsbeleid te liggen?’

‘Ik heb gezegd: er moet een welzijnswet nieuwe stijl komen die aansluit bij de vermogens en wensen van burgers, uitgevoerd door de democratische laag die het dichtst bij de burgers staat. De taak van de landelijke overheid daarbij was om kaderstellende wetgeving te maken waarbinnen gemeenten vervolgens zelf voldoende beleidsmatige en financiële ruimte kregen om het een en ander op eigen wijze te realiseren. *Dat* het gebeurt moest wel goed omschreven zijn, *hoe* het gebeurt daarentegen niet.’

‘Voor mij persoonlijk was dat loslaten als rijksoverheid van die sturende bevoegdheid, op het “hoe”, geen enkel probleem. Het lastige was dat er weinig begrip bestond voor het uit het AWBZ-verzekeringspakket halen van bepaalde welzijnszaken die daar eigenlijk niet thuishoorden, maar waaraan langzamerhand iedereen gewend was geraakt. Vooral de verzekeraars hebben er groot financieel belang bij om van alles en nog wat in dat verzekerd pakket onder te brengen, met als gevolg uit de hand lopende premielasten en onnodige afhankelijkheid van de overheid.’

\* \* \*

‘Het denken vanuit de centralistisch sturende verzorgingsstaat was toen nog diep ingesleten bij alle politieke partijen. Ze zaten nog



CLÉMENCE ROSS-VAN DORP (1957)

Oud-staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en oud-cDA-Tweede Kamerlid. Als staatssecretaris in het kabinet-Balkenende II was ze verantwoordelijk voor de totstandkoming en invoering van de Wet maatschappelijke ordening (Wmo).

op het oude spoor van verzekerde rechten en het garanderen van voorzieningen via de rijksoverheid. Dat de overheid de burgers in eerste instantie zou moeten steunen om zelf naar hun mogelijkheden verantwoordelijkheden te dragen, en dat dit weleens het best via de gemeente zou kunnen, was bepaald nog niet vanzelfsprekend.’

‘De vvd toonde het meest van alle partijen geen vertrouwen in de lokale democratie te

hebben. Haar houding was: gemeenten zijn niet in staat voor het welzijn van hun mensen te zorgen. Zij heeft tijdens de wetsbehandeling succesvol gekoerst op de invoering van het compensatiebeginsel. Door dit artikel in de wet vindt er in feite een van bovenaf opgelegde standaardisering plaats. Het was een noodzakelijk compromis, dat de essentie van de wet ontkrachtte. De Wmo is niet mislukt als er verschillen tussen gemeenten ontstaan, maar als die verschillen ontbreken.’

‘Ook bij het CDA was er huiver. Daarachter zat het electorale motief: mensen vinden het niet leuk om verzekerde rechten te verliezen, dus dat gaat ons stemmen kosten. Voor de meer principiële afwegingen was politiek gezien veel minder oog. Sterker: de partij heeft op geen enkele manier gezien dat de Wmo een fundamentele en interessante christendemocratische wet was die recht trok wat scheefgegroeid was, terwijl mijn ambtenaren op het ministerie dat wel als zodanig herkennen en mij daarop aanspraken. Het heeft mij verbaasd dat in eigen kring, bij CDA’ers op landelijk niveau – Tweede Kamerleden en bestuur –, die herkenning en erkenning er niet was. Die heb ik wel gehad vanuit de ChristenUnie en de SGP, partijen die klaarblijkelijk dicht bij de basis van ons eigen denken stonden. Gelukkig was er van lokale CDA’ers wel degelijk steun.’

\* \* \*

‘Er is zeker kritiek mogelijk op de vormgeving van de huidige Wmo. Zo is de overdracht van bevoegdheden naar de gemeente niet vormgegeven zoals ik dat toen had bedacht, compleet met de bijbehorende financiële randvoorwaarden. Een wet als bezuinigingsmaatregel invoeren en deze tegelijkertijd verkopen als iets goeds voor de mensen; dat is ongeloofwaardig, daar prikt iedereen door-

heen. En er is nog steeds te vaak sprake van een te groot belang van verzekeraars en grote zorgaanbieders, met voor de burger alleen een traditionele vertegenwoordiging in een inspraakorgaan. Maar dat is allemaal oude stijl. Je zou veel meer gebruik kunnen maken van de kracht van sociale media, van allerlei nieuwe interactieve manieren waarbij je burgers betreft bij de vormgeving van beleid.’

‘Toch zou een meer positief-constructieve houding van het CDA tegenover de Wmo op zijn plaats zijn. Maak als CDA’er, en als mogelijke beleidsverantwoordelijke uitvoerder op gemeentelijk niveau, gebruik van die wet, gebruik en toets de uitvoering aan haar oorspronkelijke christendemocratische bedoelingen: het fundamenteel kantelen van centraal overheidsbeleid richting participatie en het dragen van verantwoordelijkheid door burgers. Lukt het om de burger centraal te stellen en serieus te nemen? Zo ja, dan verdient de missie volop steun. Zo nee, dan is ze mislukt.’

‘Over de fundamentele omslagen die in de Wmo besloten liggen, wordt niet meer goed nagedacht. De bestuurlijke vernieuwing waarbij de burger werkelijk centraal komt te staan, en niet slechts als verlengstuk van voorgekookte overheidsvoornemens, is door bezuinigingen en electorale overwegingen helaas gestagneerd. Dat zou kansen moeten bieden voor een pleidooi voor een christendemocratische invulling van de wet. Het is jammer dat we dat verhaal niet horen vanuit het CDA. Wellicht wreekt zich hier het feit dat de partij de Wmo nooit heeft gezien als een christendemocratische wet en vol overtuiging voor haar principes is gaan staan. Wat de uitvoering van de Wmo nu voor het CDA in positieve zin zou kunnen betekenen, komt daardoor niet goed uit de verf.’

## Samenwerken in zorg – een kleine geschiedenis

*Sinds ruim twee eeuwen is Nederland een gecentraliseerde eenheidsstaat en daaraan zal ook met de drie grote decentralisaties geen eind komen. Voor die tijd echter waren het de stadsbesturen, dorpsbesturen en ambachtsheren die allerlei regelingen op het gebied van zorg en welzijn troffen. Er bestond een lappendeken aan zorginitiatieven, waar vele, met name welgestelde, burgers, betrokken bij de stad, bij de kerk of via eigen stichtingen hun medewerking aan verleenden, maar waarbij de stedelijke overheid voor de goede orde helder probeerde te regelen welke instantie voor wie verantwoordelijk was.*

---

door *Jan Dirk Snel*

---

De auteur is historicus.

IN 1504 SCHILDERDE EEN ONBEKENDE KUNSTENAAR – die uit verlegenheid, maar passend, de Meester van Alkmaar wordt genoemd – een prachtig, kleurrijk zevenluik van bijna vijf meter breed, dat tegenwoordig fraai tentoongesteld wordt op de onderste verdieping in het Rijksmuseum (zie de afbeelding op pagina 28). Eeuwenlang, in elk geval vanaf 1582 tot aan het begin van de twintigste eeuw, hing het in de Grote Sint Laurenskerk te Alkmaar, maar het werd waarschijnlijk vervaardigd voor het plaatselijke Heilige Geestgasthuis, een zorginstelling die op dat moment al ruim een eeuw, sinds ongeveer 1385, bestond.<sup>1</sup>

### BARMHARTIGHEID

De polyptiek beeldt de zeven werken van barmhartigheid uit in het decor van een Hollandse stad van die tijd. We zien links allereerst een echtpaar

dat de hongerigen spijst, en vervolgens op de volgende panelen hoe twee andere welgestelde echtelieden dorstigen laven en hoe een derde stel haveloze stakkers van kleren voorziet. Op de drie schilderijen rechts zien we hoe mensen vreemdelingen, pelgrims, van onderdak voorzien, hoe anderen zieken in een gasthuis bijstaan, en hoe nog weer anderen gevangenen opzoeken in een kerker, waar er een gezeseld wordt en een ander met handen en voeten vastgeklemd zit. (Ze ‘verlossen’, zoals de traditionele verwoording wil, zou de maatschappelijke verhoudingen waarschijnlijk iets al te zeer aangetast hebben.)

Op zes afbeeldingen is wat onopvallend achteraf steeds dezelfde gestalte aanwezig. ‘Hij heeft de lichtgekrulde vaalrode haren in het midden gescheiden, en u ziet een stukje van de verschoten paarse lijfrok, van de rok zonder naad, het kleed dat Hij in die tijd altijd droeg, in alle passie- en mysteriespelen’, zo omschreef Frits van der Meer Christus.<sup>2</sup> Aldus beeldde de meesterschilder de woorden uit Mattëus 25 waarin de zes werken beschreven worden, uit: ‘Voorwaar, Ik zeg u: voor zover u dit voor een van deze geringste broeders van Mij gedaan hebt, hebt u dat voor Mij gedaan.’ Op het middelste paneel is Christus nog een keer afgebeeld, hoog op de wolken komende ten oordeel. Daaronder zien we hoe een dode begraven wordt, het zevende werk, dat in de middeleeuwen aan het Bijbelse rijtje werd toegevoegd.

Toen Willem Aantjes in 1975 op het eerste CDA-congres zijn befaamde rede over christelijke politiek hield – ‘Geen plaats voor christelijke politiek? De wereld hunkert naar christelijke politiek!’ – verwees hij naar het Bijbelse zestal barmhartige werken.<sup>3</sup> Met al deze zaken houdt de politiek zich tegenwoordig, nationaal en mondiaal, op de een of andere wijze, meer direct of indirect bezig. Maar hoe zat dat in vroeger dagen?

#### SCHAALVERGROTING

Misschien is het goed eerst een mogelijk misverstand weg te nemen. Vaak wordt er gezegd dat het zogenoemde Kinderwetje van Van Houten uit 1874 (dat een plaats kreeg in de Canon van Nederland<sup>4</sup>), een initiatiefvoorstel van het liberale Kamerlid van Samuel van Houten dat arbeid door kinderen tot 12 jaar in werkplaatsen en fabrieken verbood – voor huiselijke en persoonlijke diensten en voor veldarbeid gold het niet –, de ‘eerste sociale wet’ of het ‘eerste wapenfeit in de geschiedenis van de sociale wetgeving van Nederland’ was.<sup>5</sup> Dat is juist als men onder sociale wetgeving alleen ingrijpen door de nationale overheid in arbeidsverhoudingen verstaat, maar niet als men onder dit begrip wijder ook de zorg voor alle mogelijke sociale aspecten van het bestaan vat. Zo bestond er bijvoorbeeld al sinds 1854 een grondwettelijk vereiste Armenwet.



Als we naar de geschiedenis van allerlei vormen van menselijke zorg kijken en daarbij de vraag aan de orde stellen wat de overheid deed of regelde, en wat mensen al samenwerkende zelf tot stand brachten, doen we er bovendien goed aan de schaalvergroting in het oog te houden die met de Bataafse Revolutie van 1795 en vooral door middel van de (na een staatsgreep ingevoerde) eerste grondwet, de *Staatsregeling voor het Bataafsche Volk* uit 1798,<sup>6</sup> tot stand kwam en die in omringende staten als Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Pruisen onder monarchaal en soms absolutistisch bewind al eerder op gang gekomen was. Sinds ruim twee eeuwen is Nederland een gecentraliseerde eenheidsstaat en daaraan zal ook met de drie grote decentralisaties geen eind komen.

Daarvoor echter, ten tijde van de Republiek en onder de hertogelijke, grafelijke en heerlijke machtsuitoefening daarvoor, bestond er eeuwenlang een corporatistisch systeem van ‘republikeinse veelvoud’, zoals Maarten Prak het in zijn studie over de maatschappelijke omwenteling, of beter de afbraak van het oude systeem, aan de hand van de ontwikkelingen in Den Bosch benoemde.<sup>7</sup> De eenheid waarbinnen mensen vanouds leefden, was de stad of het dorp. Het waren de stadsbesturen, dorpsbesturen en ambachtsheren die allerlei regelingen troffen, ook op sociaal gebied.

#### STEDELIJKE REGIE

Als we nog een keer naar het Alkmaarse zevenluik kijken, zien we daarop diverse actoren goede werken verrichten. Allereerst zien we dat persoonlijke, welvarende huishoudens zich om de armen en behoeftigen bekommeren en hen van voedsel en kleding voorzien. De mensen die armlastige pelgrims onderdak aanbieden, zullen misschien burgers geweest zijn – al boden herbergiers uiteraard gewoon onderdak tegen betaling –, maar het kan ook om stedelijke gasthuizen als het genoemde Heilige Geestgasthuis gegaan zijn. Ook de zieken vertoeven in een dergelijke instelling. Bij het

begraven van de doden tenslotte is de kerk in de persoon van een priester en mogelijk andere geestelijken betrokken, terwijl ook leden van een broederschap of gilde, verbonden aan een vast altaar, aan de uitvaart deelgenomen zullen hebben.

Kortom, particulieren, de overheid, de kerk, maatschappelijke

*Particulieren, de overheid, de kerk, maatschappelijke instellingen en fondsen, ze speelden allemaal hun rol bij het betrachten van barmhartigheid*

instellingen en fondsen, ze speelden allemaal hun rol bij het betrachten van barmhartigheid. Terwijl in de middeleeuwen de zorg voor de armen nog

vooral bij de kerkelijke parochie lag, trokken in de zestiende eeuw in heel West-Europa stadsbesturen ‘de verantwoordelijkheid voor de armenzorg naar zich toe’, betoogt Joke Spaans in haar studie over de armenzorg in een zestal Friese steden. ‘Stedelijke overheden waren verantwoordelijk voor het welvaren van hun stad. Zij zagen toe op alles wat dat welvaren kon dienen.’<sup>8</sup> De typisch negentiende-eeuwse vraag waar de overheid zich wel of niet mee zou mogen bemoeien, naar de grenzen van het overheidsgezag, leefde in vroeger eeuwen bepaald niet. Stedelijke besturen, uiteraard beperkt in middelen, deden wat hun hand vond om te doen. In die zin doet de moderne staat, zij het op grotere schaal en met meer mogelijkheden en een aanzienlijk groter apparaat tot zijn beschikking, niet iets principieel nieuws.

In de loop van de zestiende eeuw begonnen stadsbesturen taferelen als die op de eerste drie panelen van het zevenluik steeds ongewenster te vinden, zo beschrijft Joke Spaans. Ze wilden niet langer dat armen langs de huizen bedelden. De gewestelijke overheid hielp daarbij door plakkatens tegen landloperij uit te vaardigen, een brede internationale ontwikkeling overigens. Zorg was primair voor de eigen bevolking of voor vreemdelingen die zich al nuttig hadden gemaakt. Nauwkeurig werd op gewestelijk niveau geregeld wie waar wel of niet welkom was. De bevolking daarentegen hield vaak wel vast aan oude persoonlijke uitingen van liefdadigheid. Het lukte de overheid dan ook niet alle vormen van dergelijke persoonlijk verleende *charitas* uit te bannen.<sup>9</sup>

#### STADSARMVOOGDIJEN, DIACONIEËN, PARTICULIERE STICHTINGEN

De stedelijke overheden trokken de regie over de armenzorg sterker naar zich toe en voegden allerlei fondsen samen. Zo konden ze beter toezicht houden op de toewijzing van middelen. De ontwikkeling zette al in voor de reformatie, maar daarna konden kloosterbezittingen en andere geseculariseerde goederen toegevoegd worden aan de stedelijke armvoogdijen. Naast de armvoogdijen – die vooral de huiszittende armen, de grote meerderheid, voorthielpen –, waren er ook burgerlijke instellingen als weeshuizen, gasthuizen en proveniershuizen, die gemeenlijk slechts toegankelijk waren voor wie over burgerrechten beschikte of zich ingekocht had; niet voor de hele bevolking dus. Maar een enkele keer slaagde een stadsbestuur erin een dergelijke instelling voor de bredere bevolking op te zetten.

Daarnaast waren er ook de kerkelijke diaconieën, die althans in Friesland met verloop van tijd, met name de achttiende eeuw, in belang toenamen. De gereformeerde religie was uiteraard de officiële, ‘heersende’, maar de diaconieën van minderheidsgroepen als doopsgezinden en katholieken kregen een steeds belangrijker rol. De kerkelijke bijstand was

uiteraard alleen bestemd voor de eigen lidmaten, zoals dat ook gold voor kerkelijke weeshuizen en oudemannen- en -vrouwenhuizen, waarvan het indrukwekkende gebouw van de huidige Hermitage aan de Amstel in Amsterdam een bekend, tot voor kort nog functionerend voorbeeld was.<sup>10</sup> En 'hoe beter voorzien de diaconie, hoe exclusiever het kerkgenootschap'.<sup>11</sup> De diaconie moest daarbij overal geïntegreerd worden in het stedelijke stelsel van sociale zorg, zoals bijvoorbeeld in Delft in 1625 expliciet in een akkoord tussen kerkenraad en magistraat gebeurde.<sup>12</sup>

Daarnaast waren er dan nog allerlei particuliere initiatieven, zoals het op grond van nalatenschappen stichten van hoffjes, nu vaak nog goed zichtbaar in het stadsbeeld en daarom soms wat overschat. Kortom, er bestond een hele lappendeken aan zorginitiatieven, waar vele, met name welgestelde, burgers, betrokken bij de stad, bij de kerk of via eigen stichtingen hun medewerking aan verleenden, maar waarbij de stedelijke overheid voor de goede orde helder probeerde te regelen welke instantie voor wie verantwoordelijk was. Het geld was niet alleen afkomstig uit fondsen, er werden ook aanvullende huis-aan-huiscollectes gehouden voor zowel de stedelijke als de kerkelijke armenzorg.

#### KNECHTSBOSSEN

Armen probeerden vaak aan de liefdadigheid te ontkomen, zo hebben Hilde van Wijngaarden en Ingrid van der Vlis voor Zwolle en Delft laten zien. Leden van gezinnen hielpen elkaar, maar verrassender is nog de bevinding dat sociale netwerken dikwijls belangrijker waren dan verwantschappen.<sup>13</sup> De meeste armen streefden er bovendien naar het beroep op de bedeling weer zo spoedig mogelijk te kunnen beëindigen.<sup>14</sup> En bijna alle mensen probeerden uit alle macht aan de altijd op de loer liggende armoede te ontkomen.

Zo speelden de ambachtsgilden in de steden een belangrijke rol. Ze kenden gildenbossen, bestemd voor de meesters, en knechtsbossen, die belangrijker waren en veel meer ambachtlieden hielpen. (Een bos is letterlijk een bus, een kas of een fonds, een vorm van onderlinge bijstand dus.) Soms bestonden er ook nog specifieke fondsen voor beroepsgenoten als er in een stad voor een bepaald beroep geen gilde bestond. Aan de bossen droeg ieder lid evenveel bij; leeftijd, inkomen, het aantal jaren dat men al lid was, of het risico maakten niets uit. De bossen boden de leden een eervolle begrafenis en geldelijke ondersteuning bij ziekte. Behoeftigheid was daarbij vaak wel een criterium. Men had dus niet automatisch recht op een uitkering, maar kreeg die alleen als men die ook echt nodig had. Zo kon men het systeem financieel overeind houden.

Gilde- en knechtsbossen werkten zo goed omdat er gildedwang bestond

en deelname aan de bossen daarbij hoorde. In sommige steden was zo'n 25 tot 40 procent van de werkende mannen aldus verzekerd. Het ging hier dus om onderlinge bijstand, maar opnieuw onder regie van de overheid, die lidmaatschap verplicht stelde. Toen in 1798 de gildedwang werd opgeheven, ging het met de bossen dan ook een stuk minder. In 1820 regelde een wet hun liquidatie. Ze werden opgevolgd door algemene onderlinge verzekeringen, die al in de achttiende eeuw waren opgekomen.<sup>15</sup>

#### DE NACHTWAKERSTAAT EEN ABERRATIE

De afbraak van oude corporatieve structuren door patriotse en vervolgens liberale bestuurders, kwam niet alleen voort uit een utopische vrijheidsgedachte, waarbij men, net zoals dat na de val van de Muur gebeurde, geloofde dat als men alle regels nu maar afschafte en de zaken de vrije loop liet, alles wel goed zou komen. Het had ook te maken met de grote veelvormigheid van de oude corporatieve samenleving. Alle regelingen vulden elkaar aan, maar ze waren ook ongelijk. Er was een onderscheid tussen burgers en inwoners, tussen inwoners en vreemdelingen, tussen wie onder de stad en onder de kerk viel, tussen de verschillende gemeenschappen. Ook het streven naar gelijkheid en eenheid droeg bij aan de afbraak. Maar de wederopbouw ging wat moeizamer.

De negentiende-eeuwse nachtwakerstaat lijkt historisch gezien een aberratie, een afwijking van een eeuwenoude bestuurlijke praktijk en ze zou het dan ook niet lang uithouden. Het was inderdaad merkwaardig hoe

*De negentiende-eeuwse nachtwakerstaat lijkt historisch gezien een aberratie, een afwijking van een eeuwenoude bestuurlijke praktijk*

de staat na de schaalvergroting en de vestiging van de eenheidsstaat doctrinair van traditionele overheidstaken – voorheen ook door gewestelijke soevereinen uitgevoerd – afzag, maar in hoge mate gaat het misschien ook om beeldvorming en uitgedragen ideologie. Op lokaal niveau bleven allerlei vormen van

zorg en samenwerking uiteraard wel bestaan. Nog steeds waren er weeshuizen, oudemannen- en -vrouwenhuizen, onderlinge verzekeringen en veel andere stedelijke instellingen.

#### ARMENWET EN BIJSTANDSWET

Het accent verschoof wel, naar de kerken met name. Vandaar dat de verlichte staat zo'n groot belang aan kerkelijkheid toekende en dat er naast

lidmaten nu ook doop- en geboorteleden onderscheiden werden. De kerkelijkheid van de afgelopen twee eeuwen, aanmerkelijk groter dan ten tijde van de Republiek, heeft een politieke oorzaak: de kerk was een belangrijke instelling van maatschappelijke zorg geworden. De Armenwet van 1854, door minister G.C.J. van Reenen (Binnenlandse Zaken) tot stand gebracht, bepaalde dat ondersteuning der armen primair ‘aan de kerkelijke en bijzondere instellingen van liefdadigheid’ werd overgelaten. ‘Geen burgerlijk bestuur mag onderstand verlenen aan armen dan na zich voor zoover mogelijk, te hebben verzekerd, dat zij dien niet van kerkelijke of bijzondere instellingen van weldadigheid kunnen erlangen, en dan slechts bij volstrekte onvermijdelijkheid.’<sup>16</sup>

Deze wet werd in 1912 door minister Theo Heemskerk (Binnenlandse Zaken) weliswaar gemoderniseerd, maar de principes ervan bleven geldig tot de katholieke ministers Marga Klompé (Maatschappelijk Werk) en Gerard Veldkamp (Sociale Zaken) de Algemene Bijstandswet tot stand brachten, die in 1965 in werking trad. Daarbij stelden ze dat het ‘verlenen van bijstand een overheidstaak is’ en dat de overheid een ‘bijstandsplicht’ heeft.<sup>17</sup> In de praktijk was de bijdrage van de kerken, ook door het verschijnen van vele andere regelingen, sinds het begin van de eeuw al veel kleiner geworden. In zijn Bart Tromp-lezing merkte Jan Bank enkele jaren geleden op dat deze ‘secularisatie van de armenzorg – gepropageerd en gewild door confessionele partijen’ indirect de ‘confessionele invloed op de sociale zorg ingeperkt’ heeft en zo bijgedragen heeft aan een algemene secularisatie.<sup>18</sup>

#### DE OUDE LIJN

Maar verder kan men toch eerder zeggen dat door de sterke invloed van confessionele politieke partijen op de vormgeving van het socialezekerheidsstelsel in de twintigste eeuw in feite de lijn van de oude stedelijke politiek weer opgenomen werd, nu echter op landelijk niveau. Dat hield in dat de overheid wel de regie voerde en, net als ooit bij de gilden het geval was, verplichtingen oplegde, maar tevens bij de uitvoering vaak zo veel mogelijk overliet aan maatschappelijke actoren, organisaties van werkgevers en werknemers en andere instanties. Minder dan in veel andere moderne landen nam de staat in Nederland alles zelf in handen.

De maatschappijwetenschapper Marcel Hoogenboom heeft daarbij geopperd dat er meer dan alleen een confessionele visie op soevereiniteit in eigen kring en subsidiariteit speelde, namelijk ook een strijd van de oude standenmaatschappij tegen een nieuwere ordening. Toen de katholieke partij na de invoering van het algemeen kiesrecht in 1918/22 aan kracht won, verschoof de balans naar een iets grotere rol voor de overheid. De

scheidslijn lag soms vooral tussen gevestigde protestanten (liberaal, antirevolutionair of christelijk-historisch) enerzijds en zich emanciperende katholieken en sociaaldemocraten anderzijds.<sup>19</sup>

Het gaat daarbij om accenten. De moderne verzorgingsstaat voert veel meer taken uit dan stedelijke overheden vroeger konden, maar dat komt vooral door de welvaart, die vanaf de industriële revolutie mogelijk werd en na de Tweede Wereldoorlog tot een nieuwe, voordien ongekende omvang leidde. Maar de fundamentele uitgangspunten van de hedendaagse staat, die zouden stadsbestuurders uit de zestiende eeuw zo begrepen hebben. Ook bij de drie decentralisaties blijft de nationale overheid de middelen verschaffen en de eisen stellen, zoals in vroeger eeuwen de landvoogden in Brussel en daarna de gewestelijke Staten de onderlinge afstemming verzorgden.

Dat de zeven afbeeldingen op de polyptiek van de Meester van Alkmaar ons nog steeds, of misschien eerder weer, zo vertrouwd voorkomen en dat we ze niet meer primair in de derde wereld situeren, zoals tijdens Aantjes' rede in 1975 misschien nog het geval was, maar als beelden uit onze straten herkennen, met bedelaars, met voedselbanken, met vluchtelingen die wanhopig naar onderdak zoeken, dat zouden die zestiende-eeuwse magistraten dan waarschijnlijk weer niet begrepen hebben. Hun program van goed afgestemde zorg blijft actueel, wellicht ook in een tijd waarin door de decentralisaties de kans op verschillen toeneemt. Zal een natie, die één grote communicatiegemeenschap vormt, het ontstaan van lokale verschillen accepteren? De zestiende-eeuwse magistraten en de achttiende-eeuwse patriotten, die ieder op hun manier naar grotere uniformering streefden, zouden waarschijnlijk enigszins bezorgd toegekeken hebben.<sup>20</sup>

*Noten*

- 1 Gijs van der Ham, *De geschiedenis van Nederland in 100 voorwerpen*. Amsterdam: De Bezige Bij/Rijksmuseum, 2013, pp. 43-47.
- 2 F. van der Meer, *Uit het Oude Europa. Twintig herinneringen*. Amsterdam/Brussel: Elsevier, 1957, p. 161.
- 3 W. Aantjes, 'CDA tussen wenselijkheid en werkelijkheid', in: C. Bremmer en M.N.G. Kool (red.), *Van Woudschoten tot Hoogeveen. Documentatie over de grondslagdiscussie in het CDA*. 's-Gravenhage: Stichting Kader- en Vormingswerk ARP, 1976, pp. 42-50.
- 4 *Entoen.nu. De Canon van Nederland*. Rapport van de Commissie Ontwikkeling Nederlandse Canon. Deel B. Den Haag: Ministerie van ocw, 2006, pp. 72-73.
- 5 Willemien Schenkeveld, *Het Kinderwettje van Van Houten. Sociale wetgeving in de negentiende eeuw*. Hilversum: Verloren, 2003, pp. 78 en 79.
- 6 Joost Rosendaal (red.), *Staatsregeling voor het Bataafsche Volk 1798*. Nijmegen: Vantilt, 2005.
- 7 Maarten Prak, *Republikeinse veelheid, democratisch enkelvoud. Sociale verandering in het Revolutietijdvak, 's-Hertogenbosch 1770-1820*. Nijmegen: SUN, 1999.
- 8 Joke Spaans, *Armenzorg in Friesland 1500-1800. Publieke zorg en particuliere liefdadigheid in zes Friese steden: Leeuwarden, Bolsward, Franeker, Sneek, Dokkum en Harlingen*. Hilversum: Verloren, 1997, p. 15. Overigens betoogt Anita Boele in haar recente werk *Leden van één lichaam. Denkbeelden over armen, armenzorg en liefdadigheid in de Noorde-*

- lijke Nederlanden 1300-1650* (Hilversum: Verloren, 2013) dat veel uit de zestiende eeuw bekende ontwikkelingen in feite al eerder, tijdens de late middeleeuwen, waren ingezet.
- 9 Spaans 1997, pp. 367-390.
  - 10 Tineke van den Klinkenberg en Hetti Willemse, *Cordaan Rond. Sinds 1683 zorggeschiedenis schrijven*. Amsterdam: Cordaan, 2013.
  - 11 Spaans 1997, p. 374.
  - 12 Paul Abels, *Nieuw en ongezien. Kerk en samenleving in de classis Delft en Delfland 1572-1621. 2. De nieuwe samenleving*. Delft: Eburon, 1994, p. 247.
  - 13 Hilde van Wijngaarden, *Zorg voor de kost. Armenzorg, arbeid en onderlinge hulp in Zwolle, 1650-1700*. Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker, 2000, p. 259.
  - 14 Ingrid van der Vlis, *Leven in armoede. Delftse bedeeden in de zeventiende eeuw*. Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker, 2001, p. 356.
  - 15 Sandra Bos, 'Uyt liefde tot malcander.'
  - 16 *Onderlinge hulpverlening binnen de Noord-Nederlandse gilden in internationaal perspectief (1570-1820)*. Amsterdam: Stichting beheer IISG, 1998, pp. 327-348.
  - 17 Mirjam Hertogh, 'Geene wet, maar de Heer!' *De confessionele ordening van het Nederlandse socialezekerheidsstelsel (1870-1975)*. Tilburg: Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid, 1998, pp. 5-8.
  - 18 Hertogh 1998, pp. 338-343.
  - 19 Jan Bank, 'Secularisatie. Een winst- en verliesrekening.' Vierde Bart Tromp-lezing. Amsterdam, 4 november 1911. Zie [http://www.barttrompstichting.nl/publicaties/publicaties\\_item/t/secularisatie\\_een\\_winst\\_en\\_verliesrekening\\_bart\\_tromplezing\\_van\\_jan\\_bank](http://www.barttrompstichting.nl/publicaties/publicaties_item/t/secularisatie_een_winst_en_verliesrekening_bart_tromplezing_van_jan_bank)
  - 20 Marcel Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland*. Amsterdam: Boom, 2004, pp. 263-279.
  - 20 Voor hun commentaar dank ik Paul Abels, Robin de Bruin en Rob Hartmans. *Noten*

## Leren we van ‘in het verleden behaalde resultaten...’?

*Decentraliseren is allesbehalve nieuw. Het loont de moeite om aan de vooravond van de grootste decentralisatieoperatie ooit terug te blikken op onze ervaringen met eerdere decentralisaties. Welke lessen kunnen worden getrokken uit de decentralisatie rond de Wmo? Werkt bijvoorbeeld de preventieve aanpak van wijkteams bij het drukken van zorgkosten? Wat zijn de resultaten van de veelbelovende ‘integrale aanpak’? En is de informatiepositie van gemeenten wel voldoende? Voor een geprononceerd christendemocratisch beleid op lokaal niveau zal kortom eerst lering moeten worden getrokken uit het verleden.*

---

door *Leonard Geluk*

---

De auteur is voorzitter van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd.

MET INGANG VAN VOLGENDE JAAR krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid voor een enorme uitbreiding van taken in het sociale domein: jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en participatie op de arbeidsmarkt worden nieuwe taken van gemeenten. Nieuwe colleges van burgemeester en wethouders staan de komende maanden aan het roer om hun gemeenten veilig die nieuwe haven binnen te loodsen. De gemeenteraden moeten zich opmaken voor een forse uitbreiding van hun kaderstellende en controlerende taken. Gemeenten gaan integraal hun burgers ondersteunen om in de eerste plaats op eigen kracht te participeren in de lokale samenleving, en dat alles voor veel minder geld! Het is kortom een decentralisatieoperatie van ongekende omvang in bestuurlijk Nederland.

Alleen de decentralisatie Jeugd kent een onafhankelijke Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ), die in opdracht van rijk, provincies



en gemeenten de voortgang van het decentralisatieproces monitort en haar opdrachtgevers adviseert over het beperken van risico's. De toetssteen voor de rsj is zeker zo belangrijk: het belang van het kind. Bij de uitoefening van deze taak kijkt de rsj altijd naar de borging van de belangen van kinderen en hun gezin. Vanuit de blik van deze rsj wil ik in deze bijdrage verkennen welke lessen uit het verleden relevant zijn voor de komende decentralisaties. Ik zal ze echter – vanuit mijn rol als voorzitter van de rsj – vooral relateren aan de decentralisatie Jeugd. Dat doe ik aan de hand van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), omdat de decentralisatie van de maatschappelijke ondersteuning recent is, de Wmo dezelfde aanspraken voor de burger kent als de Jeugdwet, de beleidsvelden veelal met elkaar verbonden zijn (zeker in het licht van de gewenste integrale aanpak van gemeenten), en de werking van de Wmo zojuist voor een tweede keer is geëvalueerd.

Ik heb hiervoor dankbaar gebruik kunnen maken van de recente, tweede evaluatie door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) van de werking van de Wmo (als wettelijk 'vehikel' van de decentralisatie op het gebied van maatschappelijke ondersteuning) in de periode 2010-2012.<sup>1</sup> Het gaat te ver om deze (en de eerste) evaluatie in volle omvang te bespreken. Ik beperk mij daarom tot een selectie van bevindingen en conclusies die direct relevant zijn voor de decentralisatie Jeugd. In zijn voorwoord bij de tweede evaluatie van de Wmo stelt Kim Putters: 'We hopen ook bij te dragen aan de onderbouwing van het beleid en de toetsing van de aannames onder komende decentralisaties.'<sup>2</sup> Zonder de pretentie te hebben dat zo doorwrocht als het SCP te doen, pak ik die handschoen voor de decentralisatie Jeugd op.

#### LEENTJEBUUR BIJ DE WMO

Met de invoering van de Wmo op 1 januari 2007 kregen gemeenten de verantwoordelijkheid voor nieuwe taken op het gebied van welzijn en huishoudelijke hulp voor mensen met fysieke, psychische, verstandelijke of psychosociale beperkingen of problemen. Gemeenten hebben tot taak om beleid te maken op een aantal in de Wmo benoemde terreinen, hiervoor beleidsplannen te schrijven, individuele voorzieningen te verstrekken op grond van een verordening en hun burgers met beperkingen 'te compenseren', zodat ze actief in de samenleving kunnen participeren. Daarvoor ontvangen gemeenten niet-geoormerkt geld uit het Gemeentefonds. Het is duidelijk dat met de Jeugdwet nadrukkelijk 'leentjebuur is gespeeld' met de Wmo: het wettelijke en financiële kader is hetzelfde (met uitzondering van de justitiële kindbescherming).

## LESSEN VOOR DE DECENTRALISATIE JEUGD

In de lessen uit de Wmo voor de decentralisatie Jeugd kijk ik zowel naar aspecten in de voorbereiding op de decentralisatie Jeugd als naar de 'voorspelende waarde' van de lessen uit de Wmo voor gemeenten, wanneer die op 1 januari voor de organisatie van de jeugdhulp verantwoordelijk worden.

*Inverdieneffecten door meer preventie onzeker*

Met de decentralisatie op grond van de Wmo heeft het rijk geen budgetkorting toegepast. Dat lijkt in het licht van de evaluaties van de Wmo terecht. De veronderstelde 'inverdieneffecten' (minder voorzieningen door beter preventief te werken) blijken namelijk niet op te treden – en dit terwijl zowel bij de decentralisatie op grond van de Wmo als bij de decentralisatie Jeugd de aanname is dat gemeenten door te investeren in preventie (het 'voorveld') in de 'sociale' of 'wijkteams' de zorgkosten kunnen drukken, voor de decentralisatie Jeugd zelfs zó dat een budgetkorting van in totaal vijftien procent na drie jaren door gemeenten kan worden opgevangen.

De Wmo-ervaring leert voorts dat de uitvoering van de preventieve aanpak door wijkteams voor de Wmo-prestatievelden achterblijft bij het voorgenoemen gemeentelijke beleid. In haar derde rapportage heeft de rsj uitvoerig de wijkteams in het kader van de decentralisatie onder de loep genomen. De conclusie was dat deze wijkteams in de meeste gemeenten vooral 'op papier' bestaan, maar wel met hoge ambities. Met de Wmo-ervaring in de hand past het dus om veel voorzichtiger te zijn met de verwachtingen van wijkteams om niet alleen maatschappelijk effect te sorteren, maar ook de kosten van de jeugdhulp te kunnen verminderen.

Deze conclusie lijkt ook ondersteund te worden door de bevinding uit de tweede evaluatie van de Wmo dat ambtenaren in meerderheid aangeven dat het beschikbare Wmo-budget te klein is. Gemeenten mogen er niet zomaar op vertrouwen dat zij de korting van in totaal vijftien procent op het gebied van jeugdhulp in de komende drie jaren kunnen compenseren door te investeren in preventief beleid. Het gevolg is dat ze een verhoogd financieel risico met betrekking tot de jeugdhulp zullen lopen.

*Integrale aanpak en innovatie zorgen niet voor afname individuele voorzieningen en lagere kosten*

De evaluaties van de Wmo tonen dat het – in navolging van het rijk – ook voor gemeenten moeilijk is om echt handen en voeten te geven aan integraal beleid en integrale ondersteuning van burgers om de doelstelling te behalen dat zij minder individuele voorzieningen hoeven te bieden en daarmee geld kunnen besparen. Dit is ook een pijler onder de decentra-

lisatie Jeugd. De les die uit de Wmo-ervaring te leren valt, is dat een integrale manier van werken én innovatie pas op veel langere termijn zowel maatschappelijk effect krijgen als zorgen voor een afname van kosten.<sup>3</sup> De constatering van het scP in de tweede evaluatie Wmo dat ook de mate van ‘gekanteld’ werken hierbij niets uitmaakt, onderstreept dat de verwachtingen (ook voor de decentralisatie Jeugd) getemperd moeten worden. Dat geldt ook voor de wens van gemeenten dat aanbieders innovatie tonen. Hoe begrijpelijk en wenselijk ook, de les uit de Wmo luidt dat gemeenten hier effectief op zullen moeten sturen: in het kader van de Wmo bieden slechts een à twee op de tien aanbieders echt ‘vernieuwende arrangementen’ aan.

*‘Eigen kracht’ en de inzet van de sociale omgeving leiden niet tot afname van individuele voorzieningen*

Een andere pijler van de decentralisatie Jeugd is het gebruik van de ‘eigen kracht’ van het gezin en zijn sociale omgeving. Dat is voor de Wmo niet anders. De tweede evaluatie van de Wmo laat echter zien dat de inzet uit de eigen omgeving voor mensen met een behoefte aan ondersteuning weliswaar is toegenomen, maar dat dit niet leidt tot een significante afname van individuele voorzieningen. Het scP noemt als risico voor de komende decentralisaties dat niet vaststaat of gemeenten mogen rekenen op meer of minder ‘eigen kracht’ en inzet van de sociale omgeving voor de ondersteuning van hun burgers.

*Gemeenten hebben onvoldoende zicht op aantallen en zorgbehoefte*

Uit de tweede evaluatie van de Wmo blijkt dat gemeenten moeite hebben om zicht te krijgen op de aantallen zorgvragers en hun behoefte aan ondersteuning. Dat zicht is nodig om te weten of beleid effectief is en waar een gemeente eventueel moet ‘bijsturen’. Ook in de voorbereiding op de decentralisatie Jeugd is voldoende zicht op aantallen en zorgbehoefte een steeds terugkerend punt, waarvoor de TSJ vanaf haar eerste rapportage aandacht heeft gevraagd. Wat de oorzaken ook zijn, ik constateer dat een goede informatiepositie voor gemeenten moeilijk is te bereiken. Daardoor is het voor gemeenten niet alleen moeilijk om beleid te maken, maar kunnen ze ook moeilijk vaststellen hoe effectief hun Wmo-beleid is. Het is ook vanuit die wetenschap dat de TSJ in haar vierde rapportage aandacht vraagt voor een meerjarige, strategische aanpak van gemeenten om de informatievoorziening te verbeteren en om zo meer inzicht te krijgen in beleidsinformatie en verantwoordingsinformatie. Deze aanbeveling geldt daarmee niet alleen voor het beleidsterrein Jeugd, maar ook voor de beleidsterreinen van de Wmo.

*Het rijk moet duidelijk maken wat het met decentralisatie wil bereiken*

Een punt waar de TSJ voortdurend aandacht voor vraagt, is het verduidelijken van wat men maatschappelijk wil bereiken met de decentralisatie (wat

moet er beter?). De tweede evaluatie van de Wmo toont dat het rijk en de vng die vraag voor de Wmo pas drie jaren na de inwerkingtreding daarvan hebben beantwoord, namelijk met het traject 'Welzijn Nieuwe Stijl' en het project 'De Kanteling'. Deze focus op het operationaliseren van de inhoudelijke beleidsdoelstellingen heeft een beslissende duw gegeven om te komen tot wat wij hier korthedshalve aanduiden als de 'keukentafelgesprekken'. De les die wij hieruit trekken is dat rijk en vng voor de 'transformatie' Jeugd niet zo lang moeten wachten met duidelijkheid verschaffen. Zolang die er niet is, zo leert de evaluatie van de Wmo, wordt bijvoorbeeld het verantwoordingsproces in gemeenten bemoeilijkt doordat beleidsdoelen niet concreet en meetbaar worden geformuleerd.

#### *Andere manier van werken*

Het grote voordeel voor de uitvoering door gemeenten van de nieuwe taken op het gebied van Jeugd, lijkt te zijn dat zij met de Wmo al op de nieuwe, gewenste manier werken. In het kader van de Wmo wordt hiervoor de term 'gekanteld' gebruikt, en deze wordt meestal verbonden met het begrip 'keukentafelgesprek'. In de Jeugdwet komt deze manier van werken terug in het adagium 'één kind, één gezin, één plan'. De veronderstelling is dat gemeenten moeiteloos vanuit hun gekantelde wijze van werken op grond van de Wmo de nieuwe taken op het gebied van jeugdhulp kunnen uitvoeren. Hoewel de evaluaties van de Wmo bevestigen dat het de goede kant opgaat met 'De Kanteling', constateert het scp eerst op basis van de zelfrapportage van gemeenten over het jaar 2010 dat gemeenten in drie groepen verdeeld kunnen worden: gemeenten met een relatief ongekanteld toeleidingstraject (een kwart), gemeenten met een deels gekanteld traject (de helft), en gemeenten met een relatief gekanteld traject (een kwart). Twee jaar later werkten ruim vier van de tien gemeenten deels gekanteld en nog eens vier van de tien relatief gekanteld. De toeleiding was in zestien procent van de gemeenten nog relatief ongekanteld. Ook hier concluderen we dat de verwachtingen voor de decentralisatie Jeugd getemperd moeten worden.

#### REFLECTIE: WENSELIJKHEID VAN DECENTRALISATIES VANUIT CDA-PERSPECTIEF

Het CDA is voorstander en voor een aantal keuzes met betrekking tot de decentralisaties van zorgtaken zelfs 'geestelijk vader' van de decentralisatiebeweging in de wereld van zorg, welzijn en participatie. Het belang van uitgaan van eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van mensen, het onderbrengen van taken bij de bestuurslaag die dicht bij mensen staat op grond van het beginsel van subsidiariteit, het belang van een integrale aanpak waarbij het gezin en niet de beleidskoker centraal staat, en het

belang van revitalisatie van het maatschappelijk middenveld zouden kenmerkend moeten zijn voor de invulling van de decentralisaties. Laat het bij de decentralisaties vooral om mensen gaan. Dit gaat niet vanzelf, maar vergt een scherpe focus van colleges van burgemeester en wethouders en van raadsfracties. Hier ligt ruimte voor een geprononceerd christendemocratisch beleid op lokaal niveau. De lessen uit het verleden moeten dan wel geleerd worden: een 'gekantelde', meer geïntegreerde aanpak vanuit de eigen kracht van gezinnen met een geprononceerde verantwoordelijkheid van zorginstellingen die zich als maatschappelijke organisatie opstellen vergt wel een krachtige sturing door de gemeente. Het gaat niet vanzelf, zo blijkt uit de evaluatie van de Wmo.

Moet de conclusie op grond van het voorgaande nu luiden dat de doelstellingen van de decentralisatie Jeugd niet gehaald zullen worden? Gelukkig niet. De evaluatie van de Wmo toont aan dat het lukt om die doelstellingen te halen, dat burgers tevreden zijn en dat de kosten lager kunnen worden.

Om dit bij de decentralisatie Jeugd te bereiken is het echter nodig dat gemeenten focussen op 'transformatie' van de jeugdhulp, en niet kiezen voor het klakkeloos continueren van het bestaande. Transformatie is nodig ter bevordering van preventie, maar zeker ook voor het bieden van goede zorg aan de kwetsbaarste gezinnen, die nu te maken hebben met allerlei verschillende hulpverleners. De TSJ voert een warm pleidooi om te erkennen dat het behalen van de doelstellingen meer tijd vraagt. Gemeenten en de sector moeten daarbij bovendien de komende jaren ondersteund worden. De TSJ houdt dit pleidooi op grond van de ervaringen met de Wmo. De Wmo leert ons ook dat een preventieve aanpak door wijkteams gemeenten niet zal helpen om een reductie van vijftien procent in het budget te realiseren: ze moeten dus snel investeren in 'opdrachtgeverschap' om samen met de sector in een realistisch tempo hun bezuinigingen te realiseren. Voor de inrichting van de wijkteams moeten gemeenten leren van de Wmo en de Centra voor Jeugd en Gezin: waarom hebben die niet de gewenste resultaten opgeleverd? Het mag niet verbazen dat dit pleidooi en verschillende standpunten uit deze bijdrage ook terugkomen in de rapportages van de TSJ met het oog op de decentralisatie Jeugd. De lessen van de Wmo zijn voor de TSJ ook een belangrijke maatstaf om de transformatie te adresseren in de tijd die de TSJ nog rest.

#### Noten

- 1 Sociaal en Cultureel Planbureau, *De Wmo in beweging. Evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning, 2010-2012. Tweede evaluatie*. Den Haag: SCP, 2013.
- 2 SCP 2013, p. 12.

- 3 Zie ook het rapport van LPBL: Veroni Larsen, Merel Lubbe en Lauri de Boer, *Meta analyse MKBA's sociale (wijk) teams. Integrale aanpakken vergeleken in termen van kosten en baten*. Amsterdam: LPBL, 2014. De conclusie uit dit onderzoek ondersteunt de eerder aangehaalde conclusie van het SCP.



*Paradoxen en knelpun-  
ten rond decentralisatie*

# ‘Je kunt niet blazen en het meel in de mond houden’

## *In gesprek met Piet Hein Donner*

---

door *Pieter Jan Dijkman & Maarten Neuteboom*

---

Dijkman en Neuteboom zijn respectievelijk hoofdredacteur en redacteur van *Christen Democratische Verkenningen*.

*De omvangrijke decentralisatieoperatie vraagt om een andere politiek, zegt de vicepresident van de Raad van State, Piet Hein Donner. Het zal op een aantal terreinen fout gaan, waarschuwt hij, maar leer daar goed mee om te gaan en weersta de verleiding om snel te concluderen dat het allemaal niet deugt of om terug te grijpen op centrale regelgeving. ‘Wie zaken overdraagt, kan niet meer eisend optreden als overheid. Je kunt niet blazen en het meel in de mond houden.’*

De decentralisaties in het sociale domein staan niet op zichzelf, maar passen in een bredere ontwikkeling waarin de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving sterk verandert. De vraag is of er voldoende oog is voor de ingrijpende gevolgen die de decentralisatieoperatie met zich zal meebrengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State, het hoogste adviesorgaan van het kabinet, heeft al vele rapporten en adviezen naar aanleiding van de decentralisatie uitgebracht. Maar de raad oordeelt niet, benadrukt de vicepresident, Piet Hein Don-

ner (1948). De Raad van State analyseert. Of, zoals hij het zelf zegt: de raad ‘constateert’, geeft aan wat mogelijke consequenties zijn van bepaalde beleidskeuzes.

*Sinds de jaren tachtig lijkt het uitgangspunt in bestuurlijk Nederland te zijn: ‘Decentraal wat kan, centraal wat moet.’ Nu heeft de Raad van State al meermalen geconstateerd dat het schort aan een consequente naleving hiervan. Hoe laat zich dat in algemene zin verklaren?*

‘Het adagium “Decentraal wat kan, centraal

wat moet” is natuurlijk primair een politiek uitgangspunt en biedt geen objectieve meetlat om te bepalen op welk niveau iets moet worden geregeld. Uiteindelijk veronderstelt ieder antwoord al een voorkeuze met betrekking tot vragen als: moet iets in het hele land uniform geregeld zijn? Of kunnen we van een bepaalde voorziening accepteren dat die van gemeente tot gemeente verschilt? Maar op het moment dat over een bepaald onderwerp politiek wordt geconcludeerd dat iedere burger een gelijke aanspraak moet hebben, is daarmee eigenlijk ook al bijna gezegd dat “decentraal” erg moeilijk gaat, dus dat je primair zult kiezen voor centrale uitvoering door centrale bestuursorganen.’

‘In dit verband heeft de Raad van State er vaak op gewezen dat bepaalde onderwerpen goed op gemeentelijk niveau geregeld kunnen worden. Als die keuze eenmaal is gemaakt, is het de taak van de Raad van State om te kijken of de overheid dat ook consequent uitvoert. Als wordt gekozen om bepaald beleid te decentraliseren, kunnen er op allerlei aspecten van dat beleid geen eisen meer worden gesteld. Zo kan het rijk niet enerzijds decentraliseren en anderzijds wel de samenwerking tussen gemeenten uitvoerig regelen en afdwingen.’

*Constateert de Raad van State dan dat het rijk weliswaar kiest voor decentrale uitvoering, maar lijkt vast te houden aan een centrale aansturing?*

‘Inderdaad. Toch zal dat niet mogelijk zijn. Onderdeel van de huidige decentralisatieoperatie is namelijk ook een drastische beperking van de beschikbare middelen. Dan kan het rijk niet zeggen: “Wij regelen nog wel voor u wat de output moet zijn, maar decentraliseren de input. U krijgt daarbij bo-



vendien aanzienlijk minder middelen, waarmee u die output bijna niet kunt halen. Maar dat laatste is verder uw probleem.” Als er nu gekozen wordt voor decentralisatie, zal men de consequenties ook moeten aanvaarden.

‘Een van die consequenties zal zijn dat er verschillen zullen ontstaan tussen gemeenten. De ene gemeente besluit bijvoorbeeld om bepaalde voorzieningen wel aan te bieden, zoals een rollator, terwijl andere gemeenten zullen besluiten om dat helemaal niet te doen en weer andere gemeenten dat alleen zullen doen voor hen die dat niet kunnen betalen. Met dit systeem zullen we dus ook op gemeentelijk niveau te maken krijgen met een inkomensbeleid, terwijl tot voor kort het uitgangspunt van het rijk was om dat centraal te organiseren.’

‘De decentralisatie houdt in dat op lande-



lijk niveau niet meer kan worden gegarandeerd dat iedereen een rollator krijgt, want dat worden beslissingen van de lokale overheid. Politiek is die uitwerking heel moeilijk te verdedigen. Hoe graag men misschien ook anders zou willen, we worden deels tot deze institutionele keuzes gedwongen nu de benodigde middelen niet meer voorhanden zijn. De wetgever zal duidelijk moeten maken dat voorzieningen minder zullen worden. Maar dat zal niet primair het gevolg zijn van de decentralisatie, maar eenvoudigweg van het feit dat we het niet meer allemaal kunnen betalen.’

‘De implicatie van de fundamentele verandering die plaatsvindt, namelijk dat bijvoorbeeld ouderenzorg niet meer een kwestie van aanspraak is, maar een kwestie van voorziening, zal in het dagelijks leven van veel mensen verschil gaan uitmaken. Een gemeente beslist straks aan de hand van de beschikbare middelen. Zij bekijkt hoe die het best kunnen worden ingezet ten behoeve van de mensen die dat in die gemeente nodig hebben. Dat is een heel andere vraag dan iedereen het recht geven op een rollator of een scootmobiel, zolang hij maar aan bepaalde criteria voldoet. Ik constateer dat die boodschap nog te weinig door de nationale politiek wordt overgebracht.’

*Nederland is een land waar ‘gelijke monniken, gelijke kappen’ in de cultuur zit ingebakken. Misschien bemoeilijkt die hang naar gelijkheid het ook wel om het verschil dat na 2015 in gemeenten zal ontstaan te accepteren. Sommigen stellen zelfs dat de decentralisatie de rechtsgelijkheid in Nederland onder druk zet. Hoe ziet u dat?’*

‘Rechtsgelijkheid definiëren wij in een formele zin. De decentralisatie tast dat niet

aan, omdat de wetgever beslist dat het recht van burgers in bepaalde opzichten verder afhankelijk is van wat de gemeente besluit. Omdat het nu eenmaal een constitutioneel gegeven is dat gemeenten verschillend kunnen besluiten, is er in die zin geen sprake van rechtsongelijkheid.’

‘Iets anders is natuurlijk de politieke notie van rechten, gelijkheid en van waar burgers aanspraak op zouden moeten hebben. Deze notie kan natuurlijk wel degelijk onder druk komen te staan, omdat het beeld kan bestaan dat iemand die in Den Haag woonachtig is, precies dezelfde aanspraken zou moeten kunnen laten gelden in Oost-Groningen en vice versa. Kortom, het rechtsgevoel, dat lang is gevoed door een gevoel

*Het rechtsgevoel, dat lang is gevoed door een gevoel van uniformiteit, kan onder druk komen te staan*

van uniformiteit, kan onder druk komen te staan. Natuurlijk kan dat deze decentralisatieoperatie sterk onder druk zetten, maar we moeten ook constateren dat de afgelopen jaren het gevoelen juist is gegroeid dat we niet overal in het land precies hetzelfde moeten doen. Vergelijk het met de weerstand tegen regels die vanuit Europa komen: wat goed is voor het ene land, hoeft dat toch niet per definitie voor een ander land te zijn. Deze verschillende gevoelens zullen opnieuw gekanaliseerd moeten worden.’

‘We raken dan ook aan een andere notie, namelijk het gevoel van nationale saamhorigheid. De uniformiteit die we tot dusver hadden, verhulde dat er een overdracht

bestond van middelen van dat deel van Nederland waar het geld werd verdiend naar een deel van het land waar het niet werd verdiend. Die verschillen in capaciteit en draagvermogen worden sterker aangezet met de decentralisatie. Er zullen straks regio's zijn die bijvoorbeeld veel werkloosheid en ouderen hebben, maar tegelijkertijd het economisch draagvlak ontberen om daarin te voorzien. De geldstromen die nu niet zichtbaar zijn door het algemene karakter van onder meer de AWBZ, participatiegelden en de arbeidsinzet worden dan plotseling zichtbaar. Dit zal allerlei neveneffecten sorteren, bijvoorbeeld voor krimpregio's. België is – hoewel daar natuurlijk ook nog de taalgrens een rol speelt – een goed voorbeeld van hoe dit soort verschillen economisch kunnen doorwerken.'

'Alle voorzieningen waarover het nu gaat zijn na de Tweede Wereldoorlog ontstaan vanuit het streven om de nationale solidariteit te versterken. Nu kan het natuurlijk heel wel zijn dat onze beleving op dat terrein vandaag de dag is veranderd, omdat de mogelijkheden niet meer hetzelfde zijn en we individueler zijn gaan denken. Tegelijkertijd zal wel moeten worden onderkend dat die saamhorigheid dan op een andere wijze moet worden gevoed. Als we dat namelijk niet doen, ontstaat het risico dat straks wel alles is gedecentraliseerd, maar dat het een middelpuntvliedend systeem is geworden.'

*De Raad van State schrijft in het recente jaarverslag dat de rol van de overheid sterk zal veranderen, waarbij u het zelfs heeft over een 'toenemend onvermogen' als het gaat om het handelingsvermogen van de overheid. Welk advies heeft u voor*

*overheden in deze tijd van decentralisatie en burgerparticipatie?*

'De grote decentralisatieparadox is dat men zich ter wille van één systeem steeds moet realiseren dat middelpuntvliedende krachten gecompenseerd moeten worden met middelpuntzoekende krachten. Wie taken decentraliseert zal extra aandacht moeten besteden aan de volgende vraag: "Waar in hebben de decentrale eenheden belang om het centrum en elkaar te zoeken?" Want als dat belang er niet meer is, gaat men door de verschillen uit elkaar vliegen.'

'Het beeld van toenemend onvermogen is de vrucht van het gegeven dat we ons, juist ook door de decentralisatie, verder verwijderen van het beeld waar het publiekrecht tot dusver op berustte, namelijk van één beslisser. In wezen was het een monarchaal systeem (niet in de zin van koninklijk, maar in de zin van één persoon die bestuurt) dat verantwoordelijk is, beslist, gecontroleerd en aangesproken wordt. Al naargelang zich een meer polyarchisch systeem ontvouwt, zullen beslissingen meer in onderhandeling worden genomen en worden toezicht en controle steeds moeilijker. Dat is het beeld van het onvermogen, maar tegelijkertijd neemt het vermogen van ieder afzonderlijk toe. Zo kunnen we misschien nog wel beter stabiliteit creëren en zekerheden bieden, maar niet meer zo gedetailleerd als in het oude systeem.'

*Van welke factoren is het welslagen van decentralisatieoperaties dan precies afhankelijk?*

'In de eerste plaats zijn decentralisatieoperaties afhankelijk van de juiste bevoegdhe-

den, de juiste ruimte en de juiste middelen op decentraal niveau. Dit staat overigens nog los van de vraag of dat het gemeentelijk niveau is of dat gemeenten dat realiseren door samenwerking. Op de achtergrond speelt namelijk ook nog de vraag of gemeenten klein of groot moeten zijn. Die vraag hoeft niet per definitie te worden opgelost, maar het gaat hier natuurlijk over voorzieningen op onder meer het terrein van de jeugdhulp en de ouderenzorg, die, willen we geen enorme versnippering in de hand werken, voor een belangrijk deel de schaal van één gemeente overstijgen.’

‘Het tweede element is de inhoudelijke en juridische kwaliteit die op het decentrale niveau beschikbaar is. Natuurlijk heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wel modelverordeningen, maar die zijn veel moeilijker over te nemen, omdat elke gemeente haar politieke vraagstukken potentieel op een andere wijze oplost. Elke gemeente heeft dus primair de taak om zelf te voorkomen dat straks permanent wordt aangelopen tegen kwalitatief slechte dienstverlening. Let wel, dat is straks een verantwoordelijkheid van de decentrale overheid. Als men in een gemeente een bepaald kwaliteitsniveau aanvaardbaar vindt, kan niet op landelijk niveau worden geëist dat er een andere kwaliteit moet worden gewaarborgd. Wanneer dat wel gebeurt, zullen de gemeenten immers direct vragen of de centrale overheid daar dan wel de middelen die nodig zijn om die kwaliteit te verzekeren, bij wil leveren.’

‘Een derde aspect is in hoge mate de flexibiliteit waarmee de decentrale overheid de incidenten die zich voor zullen doen, weet op te lossen. Uiteindelijk hangt het welslagen van de decentralisatieoperatie niet af van het scheppen van de juiste voorwaarden

aan het begin, maar vooral van de vraag in hoeverre gemeenten kunnen omgaan met de onvermijdelijke stroom van problemen, missers en incidenten die men zal tegenkomen. Dat nu vraagt om bestuurlijke wijsheid van lokale politici, want de vigerende reactie op incidenten – namelijk nieuwe wet- en regelgeving – kan straks niet meer.’

‘Met dit alles is niet gezegd dat de Raad van State constateert dat de decentralisatie niet moet plaatsvinden. In de situatie waarin Nederland verkeert, is de decentralisatieoperatie waarschijnlijk de oplossing om de verandering te realiseren van uniforme aanspraken in het hele land naar voorzieningen die zijn toegesneden op de problematiek en behoeften in kleinere gemeenschappen. Het zal moeilijk zijn om de oplossing, namelijk meer lokaal voorzien in een integrale aanpak van problemen, gaandeweg te leren. Centraal zal dat in ieder geval niet lukken, want dan moet alles in kokers worden verdeeld alvorens problemen worden aangepakt. Het decentralisatietraject kan kortom een groot voordeel zijn, maar we moeten het wel de tijd geven om het dat te laten worden. En we moeten de mogelijkheden ervoor scheppen.’

*Niet zelden wordt in Den Haag beleid ontwikkeld dat de met de decentralisatie samenhangende participatiesamenleving eerder frustreert dan faciliteert. Is een van de huidige problemen rondom de decentralisatie niet juist dat het ontbreekt aan voldoende toerusting vanuit de overheid?*

‘In zekere zin is de decentralisatie dezelfde stap als waar de overheid van burgers vraagt om weer zelf bepaalde zaken te organiseren. Op gemeentelijk niveau zal eenzelfde vorm van loslaten moeten plaatsvinden. Dat is

geen zaak van een stelling "Dit doen wij wel en dat doen we niet", want op een heel aantal terreinen staan we nog maar aan het begin van de oplossing van vraagstukken die zich zullen voordoen.'

'Opmerkelijk is dan bijvoorbeeld een recent wetsvoorstel waarover wij hebben geadviseerd. Dat voorstel had betrekking op het korten van de AOW en de bijstand wanneer een alleenstaande oudere bij zijn of haar kind intrekt. Dat ging helemaal uit van de individuele behoefte, en het voordeel voor mensen die samenwonen, wilde de rijksoverheid afromen. De raad heeft de vraag gesteld of het een logische ontwikkeling is dat als het rijk verwacht dat burgers meer verantwoordelijkheid voor elkaar nemen, er langs een andere weg in feite voor gekozen wordt om het elkaar helpen en assisteren bij het huishouden te beboeten. We zouden het misschien wel eerder moeten omkeren: juist het samen in één huishouden wonen zou tegen de achtergrond van de huidige beleidsdoelen moeten worden bevorderd.'

'We staan nog maar aan het begin van het nadenken over de structuren die mensen nodig hebben om weer zelf verantwoordelijkheid te nemen. In bijvoorbeeld Engeland bestaat de *trust* als rechtsvorm. Die maakt het mogelijk dat burgers in een wijk of stad weer verantwoordelijk worden voor zoiets als de bibliotheek. Via de *trust* nemen ze dan personeel in dienst. In Nederland moet men daarentegen al snel een stichting oprichten, met alle eisen van dien. Dan rijzen al snel vragen als: Is iemand nu in dienst? Hoe zit het met sociale lasten? Wat te doen met de eventuele uitkeringen van een echte vrijwilliger? We moeten dus onderkennen dat de veranderingen die nu in gang gezet worden nog een hele tijd im-

plicaties zullen hebben op een groot aantal aanverwante terreinen.'

*De decentralisatie maakt van de gemeente in feite de eerste overheid. In hoeverre is de lokale democratie hierop berekend? Hoe kan de gemeentelijke politiek handen en voeten geven aan de grotere taak die zij krijgt?*

'De kracht van democratie is dat die zich aanpast aan wat er nodig is. Natuurlijk zullen er zaken misgaan en heeft de decentralisatie gevolgen voor de lokale democratie. Bijvoorbeeld vanwege de grote noodzaak om lokaal te gaan samenwerken met andere gemeenten of om op te gaan in grotere bestuursseenheden, waarin vervolgens de betrokkenheid van burgers weer het probleem wordt. In Nederland hebben we op die afruil nog steeds geen goed antwoord gevonden, hoewel het is geprobeerd met wijkraden en deelgemeenten. In andere landen, zoals in de Verenigde Staten, is men beter in het grootschalig organiseren van kleinschaligheid. Het is de kunst om kleinschalige betrokkenheid te hebben bij voorzieningen die nodig zijn, maar die vervolgens grootschalig te ondersteunen, zodat ze ook kunnen functioneren. Als alleen de kleine schaal wordt benadrukt, zal blijken dat het draagvermogen van elke schaal heel verschillend is. Er zijn dus mechanismen nodig die ervoor zorgen dat elke kleine schaal belang heeft bij de samenhang tussen de verschillende organisaties. Die mechanismen bestaan vaak uit financiële tegenstromen. Een van die tegenstromen zou kunnen zijn dat de rijksoverheid zich bereid toont de lokale bestuurders te ondersteunen in hun functie en toegelaten verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld

door bij echte problemen incidenteel extra capaciteit mogelijk te maken. Dat moet uiteraard niet meteen in taken met bijgevoegde regelingen worden georganiseerd, want dan zal de rijksoverheid ook weer eisen en voorwaarden stellen en voor we het weten is het een rechtsprobleem geworden. We zullen dit soort nieuwe wegen moeten vinden.’

‘Het rijk moet zich enerzijds beraden over hoe decentrale overheden kunnen worden ondersteund zonder dat dat in regels en bevoegdheden vertaald wordt. Hoe kun je ervoor zorgen dat niet elke gemeente het wiel opnieuw hoeft uit te vinden, terwijl tegelijkertijd wordt voorkomen dat de rijksoverheid zegt: ‘Zoals wij het voor u uitgedacht hebben, moet u het doen, en als u dat niet doet, komen wij met een regeling om u ertoe te dwingen’? Anderzijds moeten lokale bestuurders niet het gevoel hebben dat zij problemen kunnen laten ontstaan en alleen maar aan de bel hoeven te trekken in Den Haag om er weer uit te worden gehaald. Dat schept geen verantwoordelijkheid. Het gaat dus om ondersteuning bij het nemen van de eigen verantwoordelijkheid, maar de rijksoverheid moet wel dit overeind houden: “Het is *uw* verantwoordelijkheid en niet meer *mijn* verantwoordelijkheid.”’

*In hoeverre voorziet u conflicten tussen de centrale overheid enerzijds en de decentrale overheden anderzijds? En wat is de aangewezen weg om daarmee om te gaan?*

‘In de eerste periode van de decentralisatieoperatie is een aanzienlijke toename van het aantal rechtsgeschillen waarschijnlijk. Allereerst komen we vanuit een situatie waar gelijkheid de norm was. Voor juristen is het gemakkelijker om te denken in gelijkheid

dan in verscheidenheid, dus daarover zullen om te beginnen veel geschillen ontstaan, zoals: waarom heb ik geen recht op een rolator? En, waarom heeft men in Amsterdam wel recht op iets en in Den Haag niet? Maar de jurisprudentie zoals we die tot nu toe hebben, verliest strikt genomen haar waarde, omdat die betrekking had op uniforme aanspraken die voor het hele land geldig waren. De vervanging van aanspraken voor voorzieningen zal een heel aantal rechtsvragen opleveren.’

‘Vervolgens zullen geschillen ontstaan tussen rijk en gemeente over wat er centraal moet worden vergoed en wie welke bevoegdheid heeft. De vraag is of het de geëigende weg is om dit soort conflicten bij de rechter neer te leggen. Er is een groeiend gevoel dat overheden elkaar niet voor de rechter moeten ontmoeten. Vroeger hadden we het instrument van geschillen van bestuur, waarbij de beslissing niet een rechterlijke beslissing was, maar die van een hoger bestuur, dat in de plaats trad van het lagere bestuur. De rijksoverheid zou kunnen kijken of die vorm van geschillenbe-

*De rijksoverheid zou kunnen kijken of het instrument van geschillen van bestuur niet toe is aan modernisering*

slechting niet toe is aan modernisering en kan worden toegepast op conflicten die ontstaan tussen zowel gemeente en rijk als tussen gemeenten onderling. Dit is een moderne manier om geschillen tussen bestuursinstanties op te lossen, die ook veel sneller is dan een normale rechtsgang en waar het eindresultaat niet is dat de bestuurlijke instantie een nieuw

besluit moet nemen. Zodra de rechtsbescherming van een persoon in het geding is, prevaleren de regels van individuele rechtsbescherming. Maar wanneer het gaat om een conflict tussen besturen, gaat het om een ander type conflict, dat bovendien van een andere orde is dan bij de traditionele vragen over rechtsgelijkheid en rechtsongelijkheid.'

*Onder andere de Raad voor de financiële verhoudingen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten pleiten voor meer financiële armslag voor gemeenten. Is dat een logische stap voor gemeenten, bijvoorbeeld een groter eigen belastinggebied?*

'De decentralisatie legt grotere risico's bij gemeenten neer wat betreft de verschillen tussen aanspraken en middelen. Uit onderzoek waarin het draagvermogen van de gemeente wordt afgezet tegen de behoeften die er zijn in de gemeente, blijkt dat problemen zich vaak concentreren in gemeenten met minder draagvermogen. Een sprekend voorbeeld is de gemeente Den Haag, waar het draagvermogen veelal is geëmigreerd naar Wassenaar en Voorburg, terwijl Den Haag de problematiek van de grote stad heeft. In zo'n geval helpt het niet echt om het belastinggebied van de gemeente te vergroten; degenen die belast worden, zullen geneigd zijn buiten de gemeente te wonen, terwijl de mensen die de aanspraak maken geneigd zijn naar de gemeente te verhuizen. Het is een logische gedachte, maar het zal de behoefte aan grotere gemeenten waarschijnlijk stimuleren, en evenzo het verzet daartegen.'

*De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling heeft ervoor gewaarschuwd dat*

*de decentralisatie en de uitgangspunten van de participatiesamenleving kunnen leiden tot een vervaging van de grens tussen het publieke en het private domein. Zo kan de wens om maatwerk te leveren burgers te veel op de huid gaan zitten en lijken aan de zelforganisatie van burgers steeds vaker publiekrechtelijke eisen te worden gesteld.*

'De vervaging van de grens tussen het publieke en private domein is een mogelijke consequentie. Tegelijkertijd is dat domeinverschil om tal van redenen minder scherp dan in het verleden. Inderdaad leidt het concept van dienstverlening op maat ertoe dat de overheid dichter op de huid van burgers komt te zitten. Bijvoorbeeld door vragen als: "Heeft u geen familie die de mantelzorg kan verzorgen voordat u een beroep doet op de maatschappelijke ondersteuning?"'

*Is het geen onverkwikkelijke gedachte dat zulke familiale afwegingen straks deels moeten worden gemaakt tegen de achtergrond van publieke voorzieningen en wellicht ook verantwoord moeten kunnen worden naar een overheidsinstantie?*

'Dat is precies de reden waarom die voorzieningen vroeger vaak privaatrechtelijk waren georganiseerd, bijvoorbeeld via de kerk of private welzijnsorganisaties. Uiteindelijk is onze hele sociale zekerheid voortgekomen uit privaatrechtelijke rechtsvormen die geleidelijk het publiekrecht ingezogen zijn. Dat onderstreept ook weer dat het onderscheid publiek-privaat een onderscheid is dat we *gemaakt* hebben; het is geen natuurlijk onderscheid.'

*Op het moment dat mensen privaatrechtelijk dingen gaan organiseren, wil de politiek daaraan nogal eens allerlei eisen stellen. Maar als mensen dat privaatrechtelijk willen doen, moeten ze daaraan toch ook hun eigen invulling kunnen geven?*

‘Zodra gemeenten dat zouden doen, doen ze precies hetzelfde als het rijk dat decentraliseert, maar daaraan wel allerlei voorwaarden koppelt. Je kunt niet blazen en het meel in de mond houden. Wie zaken overdraagt, kan niet meer eisend optreden als overheid, behoudens kwesties als veiligheid en dat soort zaken. Inderdaad zal er misschien een aantal mensen voor verantwoordelijkheid van de publieke sector zijn of tussen de wal en het schip vallen, maar dat los je niet op door een kerkelijk verband of een verenigingsverband voor te schrijven om zulke personen op te nemen.’

*De Raad van State heeft er verschillende keren op gewezen dat de wetgever wel acht moet slaan op het gegeven dat de decentralisatie tijd kost. Vindt de Raad van State dat er onvoldoende tijd wordt genomen voor de invoering van de decentralisatie?*

‘Strikt genomen constateert de Raad: deze decentralisatie kan onmogelijk in één klap. Maar ik ben mij er evenzeer van bewust dat we voor onze overheidsfinanciën afhankelijk zijn van een bepaald tempo waarin dit moet gebeuren. Het gaat erom erop te wijzen dat we ons bewust moeten zijn van al de vooronderstellingen waarop deze decentralisatie berust, bijvoorbeeld op het wervingsvermogen van lokale overheden en op de (juridische) deskundigheid die nodig is. Impliciet zit daar ook een waarschuwing in: let wel, het zal op een aantal terreinen fout gaan, ook na de operatie, maar leer daar goed mee om te gaan en weersta de verleiding om snel te concluderen dat het allemaal niet deugt of om terug te grijpen op centrale regelgeving. In die zin vergt de decentralisatie ook een andere politiek. De hele operatie vergt tijd, maar dat betekent niet per definitie dat daarmee het moment van invoering steeds naar achteren moet worden verschoven. Bestuurders en politici moeten accepteren dat er ook na de overgang nog veel gedaan zal moeten worden en dat het rijk niet tegen de decentrale overheden kan zeggen: “Het is verder jullie zaak, wij zijn ervanaf.”’

# De poortwachterstaat als hoeder van de participatiesamenleving

*De participatiesamenleving gaat gepaard met de opkomst van een ‘poortwachterstaat’, die de toegang tot de verzorgingsstaat bewaakt en tegenover sociale rechten verplichtende tegenprestaties zet. Het is onvermijdelijk dat deze poortwachterstaat diep in het privéleven van burgers binnendringt. Achter de voordeur en aan de keukentafel wordt besloten over de toegang tot veel publieke voorzieningen. Het persoonlijke is politiek geworden. Eigen verantwoordelijkheid betekent niet dat je met rust wordt gelaten; het is een beleidsstrategie. De mogelijkheden voor burgers om de overheid op afstand te houden slinken zienderogen met de huidige transformaties in het sociale domein.*

---

door Rik Peeters

---

De auteur is onderzoeker en docent aan de Universiteit van Tilburg en adviseur bij de Kafkabrigade.

HET BEGRIP ‘PARTICIPATIESAMENLEVING’ lijkt een modewoord, een politieke vondst om de decentralisaties in het sociale domein te rechtvaardigen. Dat moge zo zijn, maar met een dergelijke interpretatie doen we het begrip ook tekort. Er verandert namelijk wel degelijk iets fundamenteels. Niet alleen in de organisatie van de verzorgingsstaat – van landelijk naar lokaal – maar vooral ook in de principes van de verzorgingsstaat. Het klassieke beeld van de verzorgingsstaat volstaat niet meer. De huidige verzorgingsstaat biedt niet alleen zorg en zekerheid voor burgers die getroffen worden door ziekte, achterstanden of werkloosheid, maar vraagt er ook een



actieve inspanning van burgers voor terug. Participatie als tegenprestatie.

Voor deze verandering kunnen allerlei goede redenen worden aangehaald. De verzorgingsstaat moet immers geen afhankelijkheid uitlokken, maar burgers in staat stellen om volledig te participeren in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Ook moet overconsumptie van collectieve voorzieningen worden tegengegaan om de verzorgingsstaat financieel houdbaar te maken (en te houden). Maar de gevraagde ‘tegenprestatie’ van burgers komt vaak niet vanzelf tot stand. Door middel van wettelijke verplichtingen en persoonsgerichte benaderingen op de publieke werkvloer worden mechanismen geïntroduceerd om tegenover sociale rechten ook plichten te zetten – een sollicitatieplicht in ruil voor een uitkering, een vergroting van zelfredzaamheid in ruil voor bijstand, een meer verantwoorde opvoeding in ruil voor ouderschapsondersteuning.

Kortom: meer beleid, meer interventies en dus ook meer controle op na-

leving van de tegenprestaties door burgers. Hoe scoren zorgmijders op de zelfredzaamheidsmatrix? Hoe staat het met de taalvaardigheid van nieuwe Nederlanders? Hoe organiseren Wmo-aanvragers hun mantelzorg? En hoe braaf volgen jonge ouders de instructies van het Centrum voor Jeugd en Gezin? De

*Het beroep op de participatiesamenleving gaat samen met een expansie van overheidsinterventies achter de voordeur en aan de keukentafel*

voorwaarden stellende overheid corrigeert een weeffout in de klassieke verzorgingsstaat, maar de prijs is een expansie van overheidsinterventies achter de voordeur en aan de keukentafel.

#### PARTICIPATIE ALS BELEIDSDOEL

In de wetenschappelijke literatuur over de verzorgingsstaat wordt steeds vaker gesproken over een ‘social investment state’.<sup>1</sup> Deze onderscheidt zich van de klassieke verzorgingsstaat in die zin dat niet ‘bescherming’ maar ‘participatie’ de voornaamste doelstelling is. De klassieke verzorgingsstaat bood compensatie voor het noodlot – voor de ziekte, armoede of sociale achterstanden die burgers zelf niet konden dragen. Door middel van sociale rechten kon elke burger aanspraak maken op gelijke bescherming en gelijke toegang tot voorzieningen, variërend van zorg en woning tot onderwijs en sociale zekerheid.<sup>2</sup> Daarmee werd het leven een stuk minder kwetsbaar voor het noodlot.<sup>3</sup>

In het verzorgingsstatelijke paradigma is de burger een slachtoffer van externaliteiten waarover hij zelf geen controle kan uitoefenen. Dit para-

digma bleek na verloop van tijd steeds minder in staat om sociale vooruitgang te realiseren. Een eerste reden is dat overconsumptie van publieke voorzieningen permanent op de loer ligt. Dat is deels terug te voeren op de vergrijzing, maar ook op de ‘indirecte solidariteit’ die kenmerkend is voor de verzorgingsstaat: ‘solidariteit’ bestaat niet zozeer uit een gevoel van lotsverbondenheid of welbegrepen eigenbelang, maar is verworden tot een abstracte financiële constructie tussen staat en burger.<sup>4</sup> Daarbinnen zijn burgers individuele rechthebbenden of consumenten van de verzorgingsstaat geworden, die waar voor hun (belasting)geld willen.

Een tweede reden dat de verzorgingsstaat steeds minder voldoet is gelegen in de assumptie dat burgers als slachtoffer van externaliteiten worden gezien. Slachtoffers moeten beschermd worden. Deze veronderstelling ontkent echter dat burgers tegenwoordig vaak ook een zekere invloed hebben op de vraag of ze slachtoffer van armoede, achterstanden of ziekte worden. De verzorgingsstaat was vooral een passieve uitkeringsmachine: hij bood burgers bescherming, maar zette niet aan tot zelfredzaamheid of het nemen van eigen verantwoordelijkheid.<sup>5</sup> Tegenwoordig gaat het echter steeds minder om de vraag of burgers wel voldoende sociale rechten hebben, en steeds vaker om de vraag hoe burgers eigenlijk van die rechten gebruikmaken. Niet het uitbreiden van sociale zekerheid, maar het bevorderen van participatie en zelfredzaamheid. Niet het uitbreiden van gezondheidszorg, maar het bevorderen van een gezonde leefstijl. Niet het uitbreiden van onderwijsrechten, maar het bevorderen van een vlot studietempo en een goede studiekeuze.

In het licht van deze kritieken op de verzorgingsstaat – die de financiële houdbaarheid en solidariteit van het stelsel van collectieve voorzieningen raken – zijn grofweg twee reacties mogelijk. Een eerste mogelijkheid is het terugschroeven van de verzorgingsstaat. Overconsumptie en gebrek aan eigen (financiële) verantwoordelijkheid worden bestreden door een terug-

*Participatie in de samenleving en op de arbeidsmarkt is een beleidsdoel, geen spontane resultante van een terugtrekkende overheid*

trekkende overheid en een verschrapping van voorzieningen. Dit zien we bijvoorbeeld terug in herzieningen rondom de AWBZ, in de introductie van het eigen risico in de zorg, in het afbouwen van subsidies in het welzijnsdomein, en in bewegingen die burgers zelf verantwoordelijk willen maken voor het organiseren van

voorzieningen rondom zorg en zekerheid.

Een tweede mogelijkheid is om de klassieke voorzieningen in stand te houden en daarnaast voorwaarden te stellen aan de toegang ertoe. In weer-

wil van veel politieke retoriek prevaleert vooral deze laatste beleidsreactie. Het beroep op de participatiesamenleving gaat niet zozeer samen met een radicaal terugtreden van de overheid, maar juist met inspanningen die de overheid zich getroost om burgers zelfredzaam te maken. Veel beleid is erop gericht te voorkomen dat burgers überhaupt aanspraken op collectieve voorzieningen maken, of moet bevorderen dat burgers zo snel mogelijk weer op eigen benen staan. Participatie in de samenleving en op de arbeidsmarkt is een beleidsdoel, geen spontane resultante van een terugtrekkende overheid.

#### ACHTER DE VOORDEUR EN AAN DE KEUKENTAFEL

Ter verwezenlijking van participatie wordt een sterk beroep gedaan op preventief beleid. Op allerlei terreinen zien we dat de overheid wil voorkomen dat burgers aanspraak op collectieve voorzieningen hoeven te maken.<sup>6</sup> Een gezonde leefstijl voorkomt zorgkosten en arbeidsverzuim. Een goede opleiding voorkomt werkloosheid. Een sociaal netwerk voorkomt vereenzaming. Niet in alle gevallen zal dit echter volstaan. Er blijven burgers die ondanks generieke preventieve inspanningen toch een aanspraak doen op collectieve voorzieningen. Voor hen geldt dat deze aanspraak altijd gepaard gaat met maatregelen om hen participatie en zelfredzaamheid te ‘ontlokken’. Sociale rechten blijven, maar ze zijn niet langer vrijblijvend. Ze gaan gepaard met gedragsvoorwaarden om burgers zo snel mogelijk weer op eigen benen te laten staan.

Een mechanisme waarvan de overheid daarbij veelvuldig gebruikmaakt, is reciprociteit: voor wat, hoort wat.<sup>7</sup> Tegenover een sociaal recht of een collectieve voorziening wordt een verplichting of tegenprestatie geplaatst. Wie een studiebeurs ontvangt, moet ook studieprestaties leveren. Wie een uitkering ontvangt, heeft ook een sollicitatieplicht. Wie opvoedingsondersteuning krijgt, moet gedragsverbetering laten zien. Wie verslaafdenzorg ontvangt, moet afkicken. Wie een socialehuurwoning krijgt toegewezen, moet zich aan de huisregels houden. En wie nieuwe Nederlander wordt, moet onze taal leren.

Het ‘ontlokken’ van participatie en zelfredzaamheid kent een geheel eigen interventierepertoire. De taal en metaforen die beleidsambtenaren en publieke professionals hanteren zeggen veel over de aard van dat repertoire. In het beleidsjargon zijn ‘interventies achter de voordeur’ en ‘gesprekken aan de keukentafel’ twee veelgebruikte uitdrukkingen. De eerste uitdrukking kennen we vooral uit de benadering van probleemgezinnen, risicojongeren en zorgwekkende zorgmijders (burgers die niet om hulp vragen, maar deze volgens de overheid wel nodig hebben). Hier gaan

veiligheidsbeleid en welzijnsbeleid naadloos in elkaar over. Achter de voordeur ligt de bron van gedragsproblemen en daar moeten deze burgers dan ook bereikt worden, bijvoorbeeld via gezinsondersteuning, ‘outreaching’ maatschappelijk werk of jeugdzorg.

De tweede uitdrukking – ‘aan de keukentafel’ – wordt gebezigd in het welzijnsbeleid, met name als het gaat om aanvragen van burgers in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Ook hier is het de ambitie om zo dicht mogelijk bij de thuissituatie van burgers te komen. In het kader van ‘maatwerk’ kunnen gemeenten letterlijk bij burgers thuis komen om te zien wat zij nodig hebben en wat zij zelf kunnen regelen. Daar wordt besloten aan welke gedragsvoorwaarden een probleemgezin moet voldoen om gezinsondersteuning te blijven krijgen. En daar wordt bepaald welke huisregels gelden voor mensen die aanspraak op een sociale huurwoning maken. Ook mogen gemeenten na 2015 ongevraagd achter de voordeur controleren of zorg goed geleverd wordt en of er geen fraude gepleegd wordt (onder meer door het zogenoemde ‘tandenborstels tellen’).

Alleen al in dergelijk taalgebruik komt tot uitdrukking dat de huidige verzorgingsstaat meer is dan de verwezenlijking van sociale rechten. Die rechten zijn er en blijven voor een groot deel ook intact. Maar door vroegtijdige gedragsinterventies achter de voordeur en door maatwerk aan de keukentafel wordt het repertoire van de verzorgingsstaat aangevuld om participatie van burgers te bevorderen. Risicoburgers worden preventief benaderd om hen op het rechte pad te houden of hun zelfredzaamheid te versterken. En zorgbehoevendenden worden benaderd met het doel hen zo snel mogelijk weer te laten participeren in de samenleving en op de arbeidsmarkt.

Vrijblijvend zijn dergelijke interventies niet. Er kunnen consequenties kleven aan het niet nakomen van door de overheid gestelde voorwaarden. Wie een aanspraak op sociale rechten maakt zal ook zelf een inspanning moeten leveren. Wie deze inspanningen niet kan of wil leveren kan zorg geweigerd worden, kan gekort worden op zijn uitkering, kan uit zijn sociale huurwoning worden gezet of kan uit het ouderlijk gezag worden ontheven. Ook kunnen gemeenten aanspraken op de Wmo weigeren als ze van mening zijn dat echtgenoten, ouders, inwonende kinderen of andere huisgenoten best een handje kunnen helpen. Wie bij de gemeente aanklopt voor bijvoorbeeld ouderenvervoer moet eerst aantonen dat hij dit niet zelf kan organiseren.

#### DE POORTWACHTER VAN DE VERZORGINGSSTAAT

De transformaties in de verzorgingsstaat – onder meer in de gedaante van de decentralisaties in het sociale domein – zijn ingegeven door de ge-

dachte dat sociale vooruitgang niet langer een kwestie is van het creëren van gelijke kansen en rechten, maar van de manier waarop burgers van die kansen en rechten gebruikmaken. De verzorgingsstaat moet geen passiviteit uitlokken en moet burgers niet langer als louter slachtoffer van ziekte, armoede of achterstanden zien. Burgers hebben ook invloed op de mate waarin ze aanspraak op collectieve voorzieningen maken.

We beleven dan ook geen terugkeer naar een soort nachtwakerstaat, waarin elke burger zelf geacht werd zijn lot te dragen.<sup>8</sup> In plaats daarvan gaat het eerder om de opkomst van een ‘poortwachterstaat’, die de toegang tot de poorten van de verzorgingsstaat bewaakt en tegenover sociale rechten verplichtende tegenprestaties zet.<sup>9</sup>

Deze poortwachterstaat is de noodzakelijke hoeder van de participatiesamenleving. Vanuit het participatieperspectief heeft de klassieke verzorgingsstaat te veel perverse effecten om ongemoeid te laten: hij beschermt, maar is ook een passieve uitkeringsmachine. De klassieke verzorgingsstaat biedt weliswaar sociale rechtvaardigheid, maar doet geen beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers om aanspraken op collectieve voorzieningen te voorkomen of tot een minimum te beperken. Ook de maatschappelijke context doet weinig om toegang tot de verzorgingsstaat te beperken – de overheid heeft immers vrijwel het monopolie over het organiseren en financieren van voorzieningen voor zorg, onderwijs en welzijn. Wie niet bereid is de verzorgingsstaat grotendeels op te geven, lijkt zijn perverse effecten dus enkel te kunnen mitigeren door het eisen van tegenprestaties.

In normatieve zin is er dus veel te zeggen voor een ‘poortwachterstaat’ als correctie op een weffout in de klassieke verzorgingsstaat. Tegelijkertijd zijn er ook enkele punten van zorg. Ten eerste is het onvermijdelijk dat de poortwachterstaat zeer diep in het privéleven van burgers binnendringt. Achter de voordeur en aan de keukentafel wordt besloten over de toegang tot veel publieke voorzieningen. Het persoonlijke is politiek

geworden. Eigen verantwoordelijkheid betekent niet dat je met rust wordt gelaten; het is een beleidsstrategie. De mogelijkheden voor burgers om de overheid op afstand te houden slinken zienderogen met de huidige transformaties in het sociale domein.

*De grens tussen ‘maatwerk’  
en ‘willekeur’ door publieke  
professionals in het  
welzijnsdomein is dun*

Ten tweede schuilt er een risico in de mantra van maatwerk, dat wordt gezien als belangrijk voordeel van een decentrale uitvoering van sociale wetgeving. In plaats van generieke voorzieningen wordt nu per geval be-

keken of en zo ja welke steun passend is. Dat lijkt redelijk, maar de grens tussen ‘maatwerk’ en ‘willekeur’ door publieke professionals in het welzijnsdomein is dun. Hoe bepaal je of het daadwerkelijk onwil en niet onvermogen is waardoor burgers niet aan hun tegenprestatie voldoen? Anders verwoord: de rechtsstatelijke eis om gelijke gevallen gelijk te behandelen is moeilijk te controleren als een inschatting van het gedrag van burgers moet worden gemaakt. Bovendien vereist maatwerk een diepgaand inzicht in iemands persoonlijke levenssituatie. De klassieke verzorgingsstaat bood universele sociale rechten zonder aanzien des persoons; de poortwachterstaat handelt juist in het volle aanzien des persoons.

En ten derde loopt de poortwachterstaat het risico juist die mensen uit te sluiten die zorg en steun het hardst nodig hebben. De verzorgingsstaat werd gekenmerkt door solidariteit van de belastingbetaler met de ongelukkige die door ziekte of armoede werd getroffen. In het zelfredzaamheidsparadigma is de burger die aanspraak wil maken op collectieve voorzieningen geen slachtoffer meer: hij dient zich juist solidair te gedragen met de belastingbetaler door geen onnodige kosten te maken.<sup>10</sup> De mantra van de zelfredzaamheid doet in veel gevallen een terecht beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers, maar vormt ook een uitsluitingsmechanisme: wat gebeurt er met de burgers die niet aan de tegenprestaties kunnen voldoen? De rechtvaardigheid van de poortwachterstaat is gelegen in de kunst om de eigen verantwoordelijkheid van burgers aan te spreken zonder hulpbehoevenden hun sociale rechten te ontzeggen.

#### Noten

1 Zie onder meer: A. Giddens, *The Third Way. The renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998; N. Gilbert, *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2004; R. Lister, ‘The Third Way’s social investment state’, in: J. Lewis en R. Surrender (red.), *Welfare state change. Towards a Third Way?* Oxford: Oxford University Press, 2004; P. Taylor-Gooby, ‘The New Welfare State Settlement in Europe’, *European Societies* 10 (2008), nr. 1, pp. 3-24; J. Hudson en S. Kühner, ‘Towards Productive Welfare? A Comparative Analysis of 23 OECD Countries’, *Journal of European Social Policy* 19 (2009), nr. 1, pp. 34-46; N. Morel, B. Palier en J. Palme (red.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies*

*and Challenges*. Bristol: The Policy Press, 2012; en O. Pintelon, B. Cantillon, K. van den Bosch en C.T. Whelan, ‘The social stratification of social risks: The relevance of class for social investment strategies’, *Journal of European Social Policy* 23 (2013), nr. 1, pp. 52-67.

2 B. Cantillon en W. van Lancker, ‘Solidarity and Reciprocity in the Social Investment State. What Can be Learned from the Case of Flemish School Allowances and Truancy?’, *Journal of Social Policy* 41 (2012), nr. 4, p. 658. Cf.: T.H. Marshall, *Citizenship and social class, and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950; R. Titmuss, *Commitment to Welfare*. Londen: George Allan & Unwin, 1968; en R.H. Cox, ‘The consequences of welfare reform. How conceptions of social rights are changing’, *Journal of Social Policy* 27 (1998), nr. 1, pp. 1-16.

- 
- 3 C.S. Maier (red.), *Changing Boundaries of the Political. Essays on the evolving balance between the state and society, public and private in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, p. 14.
- 4 A.J. Kruiter, *Mild despotisme. Democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*. Amsterdam: Van Genneep, 2010.
- 5 Zie: G. Esping-Andersen (red.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Londen: Sage, 1996; en K. van Kersbergen en A. Hemerijck, 'Two Decades of Change in Europe. The Emergence of the Social Investment State', *Journal of Social Policy* 41 (2012), nr. 3, p. 475-492.
- 6 Cantillon & Van Lancker 2012, p. 660; en R. Peeters, *The Preventive Gaze. How Prevention Transforms Our Understanding of the State*. Den Haag: Eleven International Publishing, 2013.
- 7 Cantillon & Van Lancker 2012, pp. 657-675; Pintelon e.a. 2013, p. 53.
- 8 F. Ewald, 'The Return of Descartes's Malicious Demon. An Outline of a Philosophy of Precaution', in: T. Baker en J. Simon (red.) (2002), *Embracing Risk. The Changing Culture of Insurance and Responsibility*. Chicago: University of Chicago Press, p. 274.
- 9 R. Peeters en A.J. Kruiter, 'The Survival of the Fitting. Welfare State Reform and the Rise of the Gatekeeper State', paper gepresenteerd op de EGPA-conferentie, 11-13 september 2013 in Edinburgh.
- 10 R. Peeters, 'Responsibilisation on Government's Terms. New Welfare and the Governance of Responsibility and Solidarity', *Social Policy and Society* 12 (2013), nr. 4, pp. 583-595.

# Decentralisatie en de zorg voor fijnschaligheid

*Het regeerakkoord stelt dat de verhoogde verantwoordelijkheid voor de dienstverlening in het sociale domein leidt tot druk op gemeenten om over te gaan tot herindeling en opschaling. Niets lijkt echter minder waar. In tijden van bestuurlijke onzekerheid kijken gemeentebesturen de kat uit de boom en zijn zij minder geneigd te investeren in onomkeerbare bestuurlijke verandering. En dat is maar goed ook, want zo gaat er geen kostbare tijd en energie verloren aan moeizame en langdurige gemeentelijke herindelingen en zwaar opgetuigde samenwerkingsverbanden. Gemeenten moeten zich juist richten op een fijnschalige organisatie van de zorg waarin de mens centraal staat.*

---

door *Michiel Herweijer*

---

De auteur is hoogleraar bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

HET IS NIEMAND ONTGAAN. In 2015 krijgen iets minder dan vierhonderd gemeentebesturen meer verantwoordelijkheid. In de aanloop naar deze taakuitbreiding ontwikkelen gemeentebestuurders een nieuw vocabulaire. Veel bestuurders spreken thans over keukentafelgesprekken, maatwerk, ontschotten, het leggen van verbinding, participatiesamenleving, burgerkracht en één coach per zorgvragend probleemgezin. De lobbyorganisatie van gemeentebestuurders, de vng, maakt overuren met het organiseren van congressen over loslaten, omgaan met verandering en het weer leren accepteren van het noodlot. Bij zo veel betogen over kansen en uitdagingen ontstaat bij nieuwgekozen raadsleden al snel het beeld dat gemeentebestuurders de risico's goed in het vizier hebben; dat de taakuitbreiding helemaal onder controle is; en dat burgers met een zorgvraag (of



ze nu jong of oud zijn) niets van de decentralisatie in het sociale domein gaan merken.

#### POSITIEF GESTEMDE RETORIEK, MINDER POSITIEVE VOORTEKENEN

Ondanks de voorgaande positief getoonzette beleidstaal melden onder-tussen zorgaanbieders in de jeugdzorg, ouderenzorg en langdurige zorg dat zij een deel van hun medewerkers hebben moeten ontslaan. De zorgaanbieders stellen dat zij nog geen contracten met opdrachtgevende gemeenten hebben kunnen sluiten. Bij de vijftien bureaus voor provinciale jeugdzorg wordt inmiddels met de vakbonden gesproken over een ontslagregeling voor de ambtenaren die nu nog de indicatiestelling jeugdzorg verzorgen. Al geruime tijd nemen bedrijven in de sociale werkvoorziening geen nieuwe werknemers meer aan. Zulke berichten roepen bij sommige raadsleden toch weer vragen op.

Voor de vng is in Den Haag de coördinerend minister vzk het eerste aanspreekpunt om dergelijke zorgen over de invoering te delen. Inderdaad inventariseert Ronald Plasterk onvermoeibaar congruente samenwerkingsverbanden, robuuste regiogemeenten, een andere verdeling van het Gemeentefonds, positieve prikkels voor gemeentefusie en vernieuwde regels voor samenwerking van gemeenten. Maar ondertussen beslissen de drie vakstaatssecretarissen – Jetta Klijnsma, Martin van Rijn en Fred Teeven – over de inhoud van de wet: dus over de aanspraken die burgers vanaf 2015 op door de gemeente bekostigde diensten zullen maken. Ook beslissen deze vakdepartementen samen met de minister van Financiën over de omvang en de condities van de drie decentralisatieuitkeringen (dus over het krediet dat voor de uitvoering van de sociale taken op de gemeentelijke programmabegroting voor 2015 zal staan). De Haagse voorbereiding van de drie decentralisaties is niet optimaal. De coördinerende bewindspersoon van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-

*Vanwege de krappe budgetten, de toets op burgerkracht en eigen financiële middelen zullen diverse gemeenten zorgvragende burgers moeten teleurstellen*

relaties heeft weinig te zeggen over de gedetailleerde medebewindswetgeving en de beperkte omvang van de drie decentralisatie-uitkeringen. Dat is immers het domein van de drie zojuist genoemde staatssecretarissen. Tegelijkertijd is de *groepsdruk* in het kabinet-Rutte II om nu door te pakken groter dan ooit tevoren. De

veilige haven van de gelokaliseerde verzorgingsstaat is immers in zicht.

Een gevolg van de krappe budgetten, de toets op eigen burgerkracht en financiële middelen zal zijn dat diverse gemeenten de komende vier jaar

zorgvragende burgers moeten teleurstellen. De in het verleden, onder een verzekeringsstelsel gegroeide verwachtingen die burgers over hun aanspraak op zorg door de overheid hebben, kunnen zeker niet volledig worden gehonoreerd in het toekomstige voorzieningenstelsel. Dat burgers straks in hun eertijds gerechtvaardigde verwachtingen worden teleurgesteld, heeft verschillende oorzaken. Enerzijds spelen er organisatorische kwesties: het gemeentelijk apparaat is er nog niet klaar voor; het deskundige personeel dat de indicatiestelling moet doen, is nog niet aangesteld; de software haperst; en de overdracht van dossiers van het uwv naar de sociale dienst is nog niet helemaal rond. Anderzijds spelen er ook budgettaire kwesties: er zijn tekortgemeenten; het overschot op de langdurige zorg kan niet zomaar worden overgeboekt naar het tekort op de Wajong; de decentralisatiekorting wordt aldus toch pijnlijk voelbaar; en de gemeente heeft, anders dan de provincies, om diverse redenen geen financiële reserve om bij te passen. Ten slotte zijn er ook juridische kwesties: de hoogdrukwetgeving vertoont nog diverse manco's; de jurisprudentie met betrekking tot de zelfredzaamheids-toetsing in het voorzieningenstelsel zal zich nog moeten uitkristalliseren; de overgang van rechten van inwoners naar zorgplichten voor gemeenten levert allerlei complicaties op; en bepaalde categorieën zorgvragers, bijvoorbeeld personen zonder vaste woon- of verblijfplaats en de sans-papiers, zijn nog door de wetgever over het hoofd gezien.

#### SCHAALVERGROTING OF SCHAALVERFIJNING?

In het regeerakkoord *Bruggen slaan* (2012) en in diverse brieven van minister Plasterk aan de Kamer wordt gesteld dat de verhoogde verantwoordelijkheid voor de dienstverlening in het sociale domein leidt tot druk op gemeenten om over te gaan tot herindeling en opschaling. Uit recent onderzoek van de bestuurskundigen Juriaan van Kan en George Postma blijkt echter dat gemeentebesturen eind 2013 juist minder bezig zijn met herindeling dan zij eind 2012 waren.<sup>1</sup> Wel zijn gemeenten eind 2013 meer bezig met lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking (zoals: kennis delen, samen inkopen, en over en weer medewerkers detacheren) dan eind 2012. In tijden van bestuurlijke onzekerheid kijken gemeentebesturen blijkbaar de kat uit de boom en zijn zij minder geneigd te investeren in onomkeerbare bestuurlijke verandering, zoals gemeentelijke herindeling. Om die reden zoek ik in deze paragraaf naar een verklaring waarom juist bij zorgtaken schaalvergroting (en dus ook herindeling) minder voor de hand ligt. Ik heb daarvoor drie argumenten kunnen vinden.

In de eerste plaats is er bij het verlenen van thuiszorg, jeugdzorg of begeleiding bij re-integratie vrijwel altijd sprake van een *driehoeksrelatie*. De

zorgvrager (individuele burger) meldt zich aan, dan wel wordt aangemeld, bij de publieke instantie die bevoegd is de indicatie te stellen en de dienstverlening te bekostigen. Daarna neemt het indicatieorgaan een beslissing die ook inhoudt dat de verleende zorg wordt bekostigd. Vervolgens gaat de zorgverlener samen met de zorgvrager aan de slag.<sup>2</sup> Bij kortdurende zorg is er een variant mogelijk waarbij pas achteraf wordt bepaald of de verleende zorg (door de verzekeraar) kan worden vergoed. In vrijwel alle gevallen verlenen particuliere instellingen de zorg op het sociale domein. Thuiszorg, dagbesteding, toeleiding naar arbeid en hulp bij re-integratie worden aangeboden door professionele instellingen, die door de gemeenten moeten worden ingehuurd.

Het is in deze driehoeksverhouding de taak van de gemeentelijke overheid om de zorgvraag in te schatten, de zorgaanbieders in te huren en de bekostigde activiteiten van de particuliere zorgaanbieders te bewaken. Veel gemeentebesturen streven er tegenwoordig naar – vaak op aandringen van de gemeenteraad – om de zorgpakketten Wmo uit te besteden aan kleine, lokale aanbieders (zoals Buurtzorg). Niet alleen omdat deze kleinschalige zorgaanbieders veel goedkoper zijn, maar ook omdat deze kleinere organisaties beter verankerd zijn in de lokale gemeenschap. De grote zorgaanbieders zijn tegenwoordig wat uit de gratie: de beloning van de topbestuurders is naar het oordeel van de raadsleden soms over de top en de vele managementlagen en administratieve ondersteuning gaan ten koste van het deel van het budget dat kan worden besteed aan directe zorg.

Een tweede reden waarom gemeenten graag greep houden op de zorgverlening door particuliere zorginstellingen is dat ze snel willen kunnen reageren wanneer zich klachten voordoen.<sup>3</sup> Hoe korter de lijnen, hoe sneller kan worden geïnformeerd wanneer zich een knelpunt voordoet. Over het verlenen van jeugdzorg worden nu eenmaal veel klachten geuit. Soms zoeken de appellanten ook contact met de media. Is het niet de zorgontvangende jongere die gegriefd is door de dwangopname, dan zijn het wel de (pleeg)ouders die zich verzetten tegen de uithuisplaatsing. Het is op grond van titel 9.1 Awb gebruikelijk dat een eventuele klacht in eerste aanleg wordt afgehandeld door de zorginstelling zelf. In de tweede lijn moet echter wel geregeld worden getoetst of de primaire klachten op een ordentelijke manier worden afgehandeld. Wordt er door de zorginstelling wel wat van deze klachten geleerd? Wordt de klachten top drie voortvarend aangepakt? Bij het verlenen van zorg is het naar het oordeel van voormalig Ombudsman Alex Brenninkmeijer van groot belang dat de vertrouwensrelatie tussen zorgontvanger en zorgverlener spoedig wordt hersteld. Na de decentralisatie van de sociale taken willen raadsleden en wethouders graag weten of hun inwoners wel tevreden zijn over de zorg die zij van de parti-

culiere instellingen ontvangen. Raadsleden stellen geregeld vragen over de tevredenheid van bijstandsontvangers over de begeleiding door re-integratiebedrijven en over de tevredenheid van Wmo-gerechtigden over de kwaliteit van de thuiszorg.<sup>4</sup> Het belang van klanttevredenheidsonderzoek is groot, zo blijkt uit enkele recente bevindingen van beleidsonderzoeker Ankie Lempens van I&O Research.<sup>5</sup> Lempens neemt waar dat:

- 46% van de Wmo-gerechtigden lang heeft gewacht voordat zij een hulpaanvraag indienden;
- 20% niet weet wat de mogelijkheden van de eigen gemeente precies zijn;
- hoewel er onder burgers grote bereidheid is om mantelzorg te bieden, daarop meestal geen beroep wordt gedaan.

Daarnaast citeert Lempens een aantal burgers, waaruit eveneens blijkt hoe belangrijk het is om onderzoek te doen naar de beleving van Wmo-gerechtigden:

- ‘Ik begon twee jaar geleden met zes uur hulp. Nu heb ik nog maar drie uur, terwijl ik veel minder aankan dan toen.’
- ‘Ik ben ontevreden over de nieuwe regeling, waardoor onze vaste hulp weg moest.’
- ‘Ik maak mij zorgen over de toekomst: straks kan ik de eigen bijdrage niet meer betalen.’

De derde reden dat gemeentebestuurders hechten aan *fijnchaligheid* is dat zij goed beseffen dat deze decentralisatie wel degelijk vergezeld gaat met een forse bezuiniging. Uit onderzoek van de Engelse rekenkamer komt naar voren dat bij een decentralisatie van taken naar gemeenten er over het algemeen geen doelmatigheidswinst optreedt. Met andere woorden, een budgetkorting van tien procent betekent ook dat de dienstverlening aan de burgers met tien procent omlaag gaat. Natuurlijk kunnen sommige zaken efficiënter en goedkoper worden georganiseerd (bijvoorbeeld door de spraakmakende keukentafelgesprekken), maar tegelijkertijd lopen er evenveel zaken mis, vooral als de lagere overheden deze taak voor het eerst aanpakken. Er blijken in dit ondermaanse dus geen kabouterijtjes of onzichtbare handen te zijn die leiden tot een wonderbaarlijke groei van de aangeboden zorg.<sup>6</sup> ‘Meer met minder’ klinkt mooi, maar niet als je eindverantwoordelijk bent voor de operationele uitvoering, noch als je als betrokken wethouder of professional de (terecht) klagende zorgvragers te woord moet staan.

In de praktijk zijn het vaak de scholen, de bureaus en de familie (al dan niet in de rol van mantelzorger) die worden aangesproken om in het ontstane zorggat te springen. Waar de gaten in de geboden zorg niet worden gedicht, neemt vaak de kwaliteit van leven af. Veel raadsleden en gemeentebestuurders willen deze verantwoordelijkheid niet weg organiseren in

een ingewikkeld netwerk met *vele, onpersoonlijke handen*. Er zijn raadsleden die bestuurders en professionals de komende jaren juist willen aanspreken op de kwaliteit van de geleverde zorg.

Kortom, bij een fijschalige organisatie van de zorg houden gemeentebesturen de lijnen kort, worden klachten serieus genomen en zorgvuldig

behandeld, en wordt niet ten onrechte de verwachting gewekt dat als er wordt bezuinigd op de geboden zorg, dat dan de dienstverlening beter wordt. Bovendien richt een fijschalige organisatie van de zorg zich op de directe zorgvraag van ouderen en jongeren en wordt

*Een fijschalige organisatie van de zorg verspilt geen kostbare tijd en energie aan moeizame en langdurige gemeentefusies*

er geen kostbare tijd en energie verloren aan moeizame en langdurige gemeentefusies en zwaar opgetuigde samenwerkingsverbanden. De mens staat immers centraal en niet het belang van de bestuurlijke organisatie.

#### ZORG VOOR FIJNSCHALIGHEID

De komende jaren zal op het sociale domein veel reparatiewetgeving noodzakelijk zijn. Bij deze reparatie is het van belang goed te weten wat er in de uitvoering speelt. Feitenkennis is beter dan ideologische overtuigingen. Dit betekent dat de controlerende raadsleden er goed aan doen de jaarlijkse overzichten met meldingen, klachten en bezwaarschriften te volgen. Misschien is het verstandig om met een zekere regelmaat onderzoek naar de klanttevredenheid uit te laten voeren. Zo kunnen zij een vinger aan de pols houden. Krijgen de inwoners van mijn gemeente wel de zorg waarop zij rechtens aanspraak kunnen maken? Worden de zorgvragers wel goed bejegend en tijdig geïnformeerd? Van belang is dat de drempels laag zijn en dat burgers die van het kastje naar de muur worden gestuurd inderdaad bij de gemeente een luisterend oor vinden. Aldus kan een proces op gang worden gebracht waarbij stapje voor stapje op basis van kennis van de feiten wordt gerepareerd wat er de afgelopen jaren op grond van financiële en ideologische redenen is verbroken. We mogen er zo van uitgaan dat de inwoners van de gemeenten samen met de raadsleden, de professionals van de scholen, de thuiszorg en de jeugdzorg erin zullen slagen om praktisch werkzame vormen van zorg te ontwikkelen. De gemeente heeft misschien niet zo veel geld meer, maar kan natuurlijk wel creatieve initiatieven van onderop ondersteunen.

Bij de invoering van de wwb in 2003 bleek dat gemeentelijke sociale werkplaatsen uitstekende aanbieders konden worden van publieke re-

integratieactiviteiten.<sup>7</sup> Op deze manier kon de ene gemeentelijke taak (re-integratie wvb) de andere gemeentelijke taak (opdrachten voor de wsw) ondersteunen. Ook in de komende raadsperiode zijn er allerlei mogelijkheden om op het sociale domein innovaties door te voeren. We kunnen daarbij denken aan een herwaardering van het door de inwoners van de gemeenten hoog gewaardeerde groenonderhoud (waar veel werk is blijven liggen), maar ook aan een herwaardering van de sociale taken die in het verleden werden vervuld door wijk- en dorpsraden en het voormalige maatschappelijk werk. Wat is er tegen de herinvoering van de onderhoudstaken die vroeger door de Melketiers werden uitgevoerd in scholen, sportcomplexen, buurthuizen en musea? Het vlak van veiligheid, controle op fout parkeren en onderhoud van de openbare ruimte ('opzomeren') bieden talrijke gelegenheden. Kortom, ook hier liggen talloze mogelijkheden om fijnchalig aan de slag te gaan.

*Noten*

---

- 1 Juriaan van Kan en George Postma, *Trendrapport intergemeentelijke samenwerking op bedrijfsvoering*. Amersfoort: Lysias Consulting Group, 2014.
- 2 Karin Faber, *Re-integratie volgens plan*. Deventer: Kluwer, 2009.
- 3 Jaclijn Matijssen en Sosha van Rijnberk, *Analysis and Advice on Municipalities Contact Procedure in Youth Care*. Presentatie Radboud Universiteit Nijmegen, Honours Academy Project, 2 juni 2014.
- 4 Rekenkamercommissie Zwijndrecht, *Wmo lessen in versobering*. Zwijndrecht: Gemeente Zwijndrecht, 2013.
- 5 Ankie Lempens (I&O Research), *Kwaliteit en effectiviteit van zorg en ondersteuning in beeld*. Presentatie Inspiratiemiddag Kring Noord en Kring Oost, Kampen, 8 november 2013.
- 6 National Audit Office, *Financial sustainability of local authorities*. Londen: NAO, Department for Communities and Local Government, 2013.
- 7 Alex Corrà, *Contracting for public values. Investigating the contracting out of employment reintegration services, in the Netherlands* (proefschrift Rijksuniversiteit Groningen). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, 2014.

*Jan de Vries*

## ‘Het grote gevaar is het wensdenken’

‘Laat er geen misverstand over bestaan: ik sta achter de keuze om te decentraliseren. Alleen is de tijdspanne waarin alles gerealiseerd moet worden enorm kort. Als gevolg daarvan worden gemeenten geconfronteerd met een onmogelijke opdracht. Ze moeten in heel korte tijd, namelijk een halfjaar, waarin nog heel veel dingen onduidelijk zijn, zich beleidsmatig voorbereiden en hun organisatie daarop inrichten. Je ziet ook dat veel gemeenten worstelen met de budgettaire ruimte. Er is kortom nog veel onduidelijkheid en onzekerheid.’

\* \* \*

‘De veranderingen treffen kwetsbare burgers die vaak nog niet kunnen overzien wat de gevolgen voor henzelf zullen zijn. Bij MEE ondersteunen we mensen met een beperking. Zij krijgen waarschijnlijk op alle onderdelen van hun leven te maken met veranderingen. Afhankelijk van hun leeftijd vallen ze onder het jeugdstelsel, ze krijgen te maken met de Wmo of de nieuwe Wet langdurige zorg (Wlz) – of soms allebei – en ze worden geconfronteerd met de nieuwe Participatiewet. Ze kunnen niet goed beoordelen wat die veranderingen precies gaan betekenen.’

‘Dat levert veel onrust en vragen op. Ze hebben vragen als de volgende: Waar val ik straks onder, onder de Wmo of de Wlz? Waar ligt de verantwoordelijkheid, bij het zorgkantoor of bij de gemeente?’

‘Veel van onze cliënten wonen thuis, waar ze zorg, ondersteuning en begeleiding krijgen. Overdag werken ze in de sociale werk-



JAN DE VRIES (1965)

Directeur van MEE Nederland en voormalig CDA-Tweede Kamerlid.

voorziening of gaan ze naar de dagbesteding. Vaak doen meerdere gezinsleden een beroep op zorg of ondersteuning. Dat wordt voor hen, ondanks alle goede intenties, heel spannend.’

‘Het grote gevaar is dat het wensdenken gaat overheersen. De beweging naar maatwerk, zorg en ondersteuning dichterbij burgers organiseren is goed. Het is goed om een appel te doen op zelfredzaamheid en verantwoordelijkheid voor elkaar. Maar dat is niet bij iedereen gemakkelijk te realiseren.’

‘Het duurt meerdere jaren om deze cul-

tuuromslag te realiseren. Mensen willen namelijk liever helemaal niet afhankelijk zijn. Als je meer zelfredzaamheid wilt bevorderen, moet je dat ook ondersteunen. Het versterken van de eigen kracht en het organiseren van netwerken om mensen heen met vrijwilligers en mantelzorgers gaat niet vanzelf.'

'Gemeenten zijn nog niet allemaal zover dat ze daarin investeren. Om een voorbeeld te noemen. Gemeenten kiezen nu vaak voor het opzetten van sociale wijkteams. Ze kiezen veelal voor een eenduidig model dat ze van elkaar kopiëren. Deze wijkteams worden gezien als dé oplossing. De vraag is echter of je daarmee alle maatschappelijke vraagstukken en doelgroepen bereikt en kunt ondersteunen. Het idee achter de decentralisaties was juist meer diversiteit en maatwerk, maar door de tijdsdruk zie je in de inrichting en vormgeving heel veel uniformiteit. Gemeenten kiezen voor risicobeheersing. De financiële agenda is daarin helaas dominant. Ik hoop dat 2015 een overgangsjaar wordt en dat er op de lange termijn meer ruimte komt voor diversiteit en maatwerk.'

\* \* \*

'De decentralisaties zijn ook een kans. Ze bieden kansen voor bijvoorbeeld mensen die nu nog in de sociale werkvoorziening zitten om te gaan werken bij reguliere bedrijven en instellingen. We zien toenemende bereidwilligheid bij hen om zich maatschappelijk verantwoord op te stellen. Daar ligt wel een zorgpunt. Instrumenten om passend werk te kunnen vinden en te behouden zijn niet gegarandeerd in de Participatiewet. Dat levert ook hier vragen op. Want, wat betekent het voor een bedrijf? Wat voor ondersteuning hebben mensen met een beperking nodig? En, wat betekent het voor de andere werknemers? Hierin werken

we als MEE samen met het UWV en gemeenten. Het UWV beoordeelt de arbeidsmogelijkheden en adviseert over de noodzakelijke aanpassingen op de werkplek, en wij trainen collega's in het omgaan met beperkingen en ondersteunen op de bijkomende aspecten, die ook de thuissituatie raken.'

'Wat we zien, en waar we bij kunnen ondersteunen, is dat de kans op succesvol participeren toeneemt als de thuissituatie op orde is. Dus als mensen een gestructureerd leven hebben zonder schulden, in een goede woonsituatie en met een gezonde leefstijl.'

'Er zal een groep tussen wal en schip vallen, mensen die bijvoorbeeld zelf de weg niet weten te vinden richting de verschillende instanties of die onbedoeld slachtoffer worden van de systeemwijzigingen. Daarom is het goed dat ook mensen die niet direct zelf zorg ontvangen op de hoogte zijn van de mogelijkheden van onafhankelijke cliëntondersteuning, zoals MEE die biedt. Buren, vrijwilligers, mantelzorgers, ambtenaren en professionals kunnen wanneer zij zich zorgen maken over de continuïteit van zorg en ondersteuning, daarnaar verwijzen.'

\* \* \*

'Gemeenten zijn nu heel erg bezig met de technische inrichting en organisatie van hun nieuwe verantwoordelijkheid. Het is vooral belangrijk dat gemeenten openstaan voor signalen, bijvoorbeeld vanuit cliëntenorganisaties, en dat ze zich afvragen of er geen mensen tussen wal en schip vallen. Als dat wel gebeurt, moeten gemeenten bereid zijn om meteen maatwerk te leveren en hun beleid bij te stellen of de organisatie aan te passen. Alleen dan kun je op deze korte termijn deze decentralisaties verantwoord organiseren.'



# Wie kust de politiek wakker?

## Over de organisatie van lokale democratie in het sociale domein

*Decentralisatieoperaties dienen de staatsrechtelijke idealen van democratie en machtsspreiding. De democratie profiteert immers van kleinschaligheid. Bij de decentralisaties is dan ook een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenteraden. Maar juist de raden vertoonden in het verleden niet veel animo om bij decentralisaties een eigen politieke rol op te eisen, de dominantie van het college te breken of actief gebruik te maken van de beleidsruimte om lokaal verschil te maken. De raden moeten echter niet bang zijn; niet voor verschillen, niet voor het eigen college, niet voor Den Haag, niet voor de rechter, en vooral niet voor de eigen burgers.*

---

door *Geerten Boogaard & Job Cohen*

---

Boogaard is universitair docent staats- en bestuursrecht aan de rechtenfaculteit van de Universiteit Leiden. Cohen is hoogleraar Lagere Overheden aan de Universiteit Leiden (Thorbecke-leerstoel).

MET DE DRIE GROTE DECENTRALISATIES IN HET SOCIALE DOMEIN, waar- schuwde minister Plasterk tijdens het vng Jaarcongres 2013, ‘wordt de gemeenteraad het eerste aanspreekpunt voor een ontevreden burger’. Er zou immers nogal wat politieke verantwoordelijkheid bij gemeenten worden gelegd. De minister verwachtte (of: hoopte?) dat politieke partijen al meteen bij de raadsverkiezingen inhoud aan die verantwoordelijkheid zouden geven. In lokale verkiezingsprogramma’s moet het verschil worden gemaakt, ‘zodat de kiezer ook iets te kiezen heeft’. Dan kunnen burgers bij verkiezingen het roer omgooien, aldus Plasterk, die daarna

verlekkerd verder sprak over het toegenomen soortelijk gewicht van de lokale democratie.

Plasterks oproep om de kiezer al in maart 2014 iets te kiezen te geven in het sociale domein, heeft niet veel gehoor gekregen. Er woedde geen ideologische stembusstrijd over sociale werkplaatsen, ontspoorde lokale jongeren of vereenzaamde plaatselijke bejaarden. ‘Zorg issue voor kiezer, niet voor lokale partijen’, concludeerde *Binnenlands Bestuur* op basis van kiezersonderzoek en bestudering van lokale verkiezingsprogramma’s.<sup>1</sup> Geheel onbegrijpelijk is de politieke stilte niet. Campagneteams zoeken nu eenmaal niet snel uit zichzelf het vizier van de ontevreden burger op. En voor partijen die zich juist de woordvoerder van de ontevreden burger wilden maken, was er weinig concreets om zich tegen af te zetten. Er moest immers nog veel ingevuld worden.

Wel is duidelijk dat met de decentralisaties niet alleen fijne efficiencyvoordelen worden nagestreefd. Ze dienen ook een klassiek staatsrechtelijk

*Decentralisaties dienen ook een klassiek staatsrechtelijk ideaal: betere organisatie van de democratie*

ideaal: betere organisatie van de democratie. In dit artikel willen we het verband tussen decentralisatie en democratie nader bezien. Dat doen we in drie stappen. Allereerst schetsen we het algemene kader van de democratie in de institutionele structuur van de gedecentraliseerde

eenheidsstaat. Daarna verzamelen we informatie over de politieke rol van de gemeenteraad bij de decentralisaties in de Wet werk en bijstand (wwb, ingevoerd in 2004) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo, ingevoerd in 2007). Van daaruit trekken wij de lijntjes door naar kansen voor de lokale democratie bij de huidige decentralisatieoperaties.

#### DECENTRALISATIE, DEMOCRATIE EN DUALISERING

Concrete decentralisaties worden doorgaans ingegeven door een aantal motieven. Meestal springen de bestuurlijke voordelen in het oog. Gemeenten leveren lokaal en individueel maatwerk, bundeling van taken in gemeentelijke handen voorkomt verkokering, gemeenten kunnen sneller reageren op gewijzigde omstandigheden en, last but not least, decentraal kan het allemaal goedkoper. Zoiets valt bij de vng uiteraard in goede aarde. Achtereenvolgens concludeerden de commissie-Bovens en de commissie-Van Aartsen dat de overheid ‘gekanteld’ moest worden en dat de gemeenten alle ruimte moesten krijgen om als ‘eerste overheid’ het lokale maatwerk te leveren.<sup>2</sup>

Maar decentralisatie is ook een staatsrechtelijk ideaal. Daarvan zijn veel sporen te vinden. Artikel 117 Gemeentewet schrijft in het algemeen de bevordering van decentralisatie voor, en de Raad van State wil de bewijslast voor *centralisatie* bij de rijksoverheid leggen. ‘Decentraal wat kan, centraal wat moet’ vindt de Raad een goed basisprincipe voor de interbestuurlijke verhoudingen.<sup>3</sup> De staatsrechtelijke wenselijkheid van decentralisatie hangt nauw samen met de democratische rechtsstaat. In de eerste plaats zijn decentralisaties een vorm van *verticale* machtsverdeling, net zoals de trias politica de macht *horizontaal* spreidt. Voor allebei de vormen van spreiding geldt: waar de macht verstandig is, vaart de rechtsstaat wel. In de tweede plaats wordt decentralisatie staatsrechtelijk gedreven door de oude gedachte dat democratie profiteert van kleinschaligheid. Voor aanhangers van directe democratie is dat vanzelfsprekend. Zij zouden het liefst alles met z’n allen op het dorpsplein besluiten, dus alles wat in die richting gaat kan op hun warme instemming rekenen. Toch hoeft je geen voorstander van referenda te zijn om de democratische waarde van kleinschaligheid te onderstrepen. De menselijke maat, schrijft Kortmann, verlangt dat niet alles via techniek en op afstand geschiedt. De mens, de burger, heeft behoefte aan de reële aanwezigheid van zijn bestuurders. ‘Hij moet hen kunnen toejuichen, aanraken en uitschelden.’ Voor Kortmann is het decentralisatierecht op aarde om juist dit soort bestuurlijke nabijheid te organiseren.<sup>4</sup>

Binnen de gemeentelijke organisatie is in beginsel de gemeenteraad de primaire politieke arena. De Grondwet stelt dat orgaan aan ‘het hoofd van de gemeente’ en kent de ingezetenen voor dat orgaan een rechtstreeks kiesrecht toe. Het college van burgemeester en wethouders had van oudsher een van de gemeenteraad afgeleide rol. Het college verhiel zich tot de raad als een dagelijks bestuur tot een algemeen bestuur. Het college ontwikkelde zich de laatste vijftig jaar echter de facto tot het belangrijkste orgaan van de gemeente. Daarvoor is een aantal ontwikkelingen verantwoordelijk. Het bestuursapparaat professionaliseerde omdat er in de uitdijende verzorgingsstaat steeds meer viel te besturen. Tegelijkertijd begon de politiek aan lokale (ideologische) coalitievorming te doen, waarbij er bestuurd werd op basis van vooraf vastgelegde collegeprogramma’s.<sup>5</sup> Zo werd het gemeentebestuur weliswaar ‘politieker’, maar het gewicht verschoof steeds meer naar de collegetafel. Om de gemeenteraad te redden uit de bestuurlijke omhelzing van het college, dualiseerde de wetgever in 2002 het gemeentebestuur. Het college werd erkend als de lokale uitvoerende macht, terwijl de gemeenteraad drie functies behield: de bevolking vertegenwoordigen, de algemene kaders stellen, en het bestuur controleren. Het instrumentarium van de raad werd zo goed mogelijk toegesneden op het uitoefenen van die functies. In ieder geval, zo was de gedachte, zou de

lokale democratie een impuls krijgen door een raad die meer tegenover het college werd geplaatst.

Het revitaliseren van de lokale politiek in de gemeenteraad is natuurlijk geen eenvoudige zaak. Bij de laatste *Staat van het Dualisme* gold het nog altijd als een ‘hardnekkige kwestie’ dat de machtsbalans doorslaat naar het college. ‘Bestuurders zijn er lang niet altijd op gericht om de raad actief in de positie te brengen om het politieke primaat feitelijk te kunnen uitoefenen’, aldus het rapport.<sup>6</sup> Om de macht van het college verder te breken, experimenteerde de gemeenteraad van Leiden in 2010-2014 met een bestuursakkoord waarin was afgesproken dat het college voortaan de politieke tegenstellingen in de vorm van scenario’s aan de gemeenteraad diende voor te leggen, in plaats van de raad te confronteren met een reeds tussen de coalitiepartijen en binnen het college uitonderhandeld compromis. Uit de evaluatie van het Leidse bestuursakkoord bleek dat deze afspraak ongeveer voor de helft was nageleefd. Die helft leverde alvast een door de raadsleden zeer gewaardeerde ruimte op om aan inhoudelijke raadspolitiek te doen.

#### DE ROL VAN DE RAAD BIJ EERDERE DECENTRALISATIES

Bij het decentraliseren van specifieke overheidstaken op staatsrechtelijke gronden zijn de ogen dus vooral gericht op de gemeenteraad: dat is het orgaan dat zijn samenstelling rechtstreeks ontleent aan de verkiezingen en dat is toegerust om de richting van de gemeentepolitiek te bepalen. Daar zal de lokale politiek uiteindelijk tot leven moeten komen. Maar juist de raden vertoonden in het verleden niet veel animo om bij decentralisaties een eigen politieke rol op te eisen, de dominantie van het college te breken

*Juist de gemeenteraden vertoonden in het verleden niet veel animo om bij decentralisaties een eigen politieke rol op te eisen*

of actief gebruik te maken van de beleidsruimte om lokaal verschil te maken. Veel differentiatie tekende zich althans tussen 1993 en 2003 niet af, concludeerden Boogers en collega’s in 2008. Als een van de oorzaken wezen ze op de politiek-bestuurlijke inbedding. ‘De overge-

dragen taak wordt als een uitvoeringskwestie beschouwd. Lokale politici lijken lastige politieke discussies te vermijden door het te doen voorkomen alsof ze landelijk beleid uitvoeren.’<sup>7</sup> Dit algemene beeld kan met de gedetailleerdere evaluaties van de wvb en de Wmo nader worden ingevuld.

Bij de wvb bleken gemeenteraden zich, zeker in de eerste vier jaar, niet of nauwelijks met beleidsvorming te hebben beziggehouden. De bevoegd-

heden waren wel gedecentraliseerd, maar via de financiering was er een web van gouden koorden gespannen waarmee de nationale overheid nog een stevige vinger in de lokale pap had weten te houden. Bovendien is de wetgever weer in toenemende mate overgegaan op het centraal dichtregelen van de opsporing van fraude en het sanctioneren daarvan. Maar het zou onjuist zijn om alleen naar de centrale overheid te kijken. Ook de gemeenteraden zelf bleken niet op zoek naar verschil, maar vertoonden juist een neiging tot onderlinge afstemming. Doorgaans werd de modelverordening van de vng overgenomen en zonder veel discussie vastgesteld. En bij het ontwikkelen van allerhande instrumenten voor re-integratie oriënteerden gemeenten zich via benchmarks eerder op de grootste gemene deler dan op de plaatselijke karakteristieken. ‘Van de democratische checks and balances’ kwam weinig terecht, luidde de algemene conclusie.<sup>8</sup> De wwb was, zeker in het begin, meer naar managers gedecentraliseerd dan naar lokale politici.

Met de Wmo is het iets beter gesteld, hoewel het wettelijk voorgeschreven beleidsplan nu ook weer niet meteen overal het brandpunt van stevige politieke discussie is geworden.<sup>9</sup> Toch zijn er tekenen dat er in de uitvoering van de Wmo verschil is ontstaan. Het Twentse *noaberschap*, waarbij aansluiting gezocht werd bij lokale tradities, is daarvan misschien wel het meest aansprekende voorbeeld. Als een van de oorzaken van de differentiatie in de Wmo geldt de vaagheid van de in die wet gebruikte termen. Niet alleen stimuleren vage begrippen als vanzelf lokale differentiatie, maar het is ook veel moeilijker voor de landelijke overheid om via verantwoording over de financiering achteraf nog veel te kunnen bijsturen. De centraliserende druk komt bij de Wmo eerder van de derde (nationale) staatsmacht: de rechter. De Centrale Raad van Beroep, de hoogste relevante rechter op dit gebied, heeft zich bij de toetsing aan de compensatieplicht uit artikel 4 Wmo niet beperkt tot de marginale toets of het gemeentebestuur, met inachtneming van zijn eigen beleidsregels, in het individuele geval in redelijkheid tot toekenning of afwijzing van de Wmo-voorziening heeft kunnen komen. In plaats daarvan toetst de rechter voluit of de gemeente, alle individuele kenmerken van de aanvrager in aanmerking nemend, heeft voorzien in compensatie van de beperking.<sup>10</sup> Dit komt erop neer dat de bestuursrechter zich niet beperkt tot een toets of de gemeente binnen de grenzen van het redelijke is gebleven, maar volledig nagaat of hij de beslissing van de gemeente zelf ook zo zou hebben genomen. De centraliserende tendens is het gevaar dat individuele uitspraken van de rechter worden opgevat als de nieuwe landelijke richtlijn, waardoor het moeilijk wordt telkens de lokale omstandigheden van ieder individueel geval te blijven wegen.<sup>11</sup> Op deze manier slibt niet alleen de mogelijkheid voor het college

om individueel maatwerk te leveren dicht, maar wordt ook de ruimte voor de raad om aan lokale politiek te doen beperkt.

Bij de Wmo had de wetgever voorzien in een democratisch zijwieltje door de expliciete verplichting om inspraak van belangengroepen te organiseren. Dat gaat zelfs zo ver dat een college verplicht is om zich bij de beleidsvoorbereiding te vergewissen van de 'belangen en behoeften' van 'ingezetenen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken' (artikel 11 lid 4 Wmo). De achtergrond van een dergelijke verplichting is te vinden in het algemene beleidskader voor decentralisaties. Soms, zo staat daar te lezen, bestaat het risico dat kwetsbare en zwak georganiseerde belangen lokaal juist minder uit de verf komen dan landelijk. Daarbij wordt de Wmo als voorbeeld genoemd, waarna geruststellend wordt gewezen op de daarin opgenomen verplichting om de verdrukte belangen actief bij de politieke afweging te betrekken.<sup>12</sup> Een Wmo-raad, waar praktisch alle gemeenten voor gekozen hebben, zal doorgaans ook een horzel voor de gemeenteraad zijn. Voor de lokale politiek is dat alleen maar goed nieuws.

#### POLITIEKE KANSEN

Bij de decentralisaties in het sociale domein die nu op de rol staan, zijn relatief grote verdelingsvraagstukken aan de orde. Er valt, met andere woorden, ook echt aan politiek te doen. Maar die lijkt vooralsnog niet echt wakker gekust. Vorig jaar onderzochten zeven lokale rekenkamers hoe ver hun gemeenten waren gevorderd met de voorbereidingen van de implementatie van de opgaven. In praktisch alle zeven gemeenten bleken de raderen al wel te draaien, maar van de zeven gemeenten hadden er in juni 2013 slechts twee een beetje met scenario's gewerkt waar de raad uit had kunnen kiezen.<sup>13</sup> Dat voorspelt niet veel goeds over de mate waarin de decentralisaties ook politiek een rol gaan spelen. De gemeenteraadsverkiezingen van dit jaar brachten, zoals gezegd, nog geen verandering. Toch hoeft het scenario waarin het meer een zaak van managers, benchmarks en hamerstukken zal zijn, zich niet te herhalen. Er liggen namelijk ook nu weer veel kansen om de staatsrechtelijke idealen achter decentralisatie te realiseren. Daarvoor is nodig dat Den Haag de gemeenten daadwerkelijk ruimte laat, en niet alleen in naam decentraliseert. Maar er is ook behoefte aan gemeenteraden die niet bang zijn. Uit de zojuist beschreven theorie en praktijk valt op te maken waar de raden in het bijzonder niet schichtig voor zouden moeten zijn.

Niet schichtig, allereerst, om inhoudelijke verschillen te durven maken met de burens. Er bestaat een reflex om via benchmarking en best practices toch vooral in de nationaal gemiddelde pas te blijven lopen. Die

reflex past heel goed bij de opvatting dat het niet om lokale politiek maar om uitvoering van nationaal beleid gaat, maar decentralisatie wordt zo genoemd om aan te geven dat er daadwerkelijk verschillen mogen worden gemaakt.

*Decentralisatie wordt zo genoemd om aan te geven dat er daadwerkelijk verschillen mogen worden gemaakt*

Politieke fracties in gemeenteraden zouden daar gebruik van moeten durven maken. Dat kan overigens ook, als er voorschijns wordt gekozen om zaken bovenlokaal aan te pakken. Interessant, in dit verband, is de praktijk van de Drechtsteden waarbij raads-

leden uit verschillende gemeenten naar politieke kleur samenwerken.

Gemeenteraden moeten niet alleen een eigen koers durven varen ten opzichte van de buurgemeenten; ze moeten ook niet bang zijn voor hun eigen colleges. De eenvoudigste manier om een zelfstandige politieke rol ten opzichte van het college te behouden, is de verplichting om met gelijkwaardige scenario's te werken. Dat breekt twee van de effectiefste machtsmiddelen van het college: het initiatief en het politiek voldongen feit. Raadsleden die in een laat stadium nog maar moeten zien te sleutelen aan een doorgerekend voorstel, staan aanmerkelijk zwakker dan collega's die kunnen kiezen uit alternatieven.

Naast een eigenstandige koers ten opzichte van buurgemeenten en college, zouden gemeenteraden zich ook onafhankelijk moeten durven opstellen ten opzichte van Den Haag. Decentralisaties zijn ook bedoeld als de organisatie van tegenmacht, en dus mogen gemeenten (alleen of samen) een vuist maken tegen gebrek aan geld, belastinggrondslag of beleidsruimte. De spanningen rondom de sociale werkplaatsen in het bestuursakkoord waren hiervan een hoopvol teken, ook als er daarbij over en weer stevige bewoordingen werden gebruikt. Zo klinkt verticale machtsscheiding in de praktijk. Op een vergelijkbare manier moet de lokale politiek zich ook niet te snel laten inkapselen door rechterlijke uitspraken in individuele gevallen. Een rechterlijke uitspraak is inderdaad bindend in zijn dictum, maar dat betekent niet dat ze hoeven te worden gelezen als de laatste landelijke beleidsrichtlijn over de omvang van de aanspraken. Gun de rechter zijn gelijk in het voorliggende geval, maar geef niet onmiddellijk het eigen beleid op als daar (nog steeds) goede redenen voor zijn. Een gezonde rechtsstaat schuwt weerwerk tussen de verschillende staatsmachten niet, en dat geldt ook voor de confrontatie tussen een gemeenteraad en de Centrale Raad.

De vijfde kans, ten slotte, is een kwestie van niet bang zijn voor de eigen burgers. Die zullen ontevreden zijn, zoals Plasterk voorspelde. In een goed functionerende decentrale eenheidsstaat zal de lokale politiek zich deels

de woordvoerder van die ontevreden burger maken richting Den Haag. Voor een ander deel zullen lokale politici de ontevreden burger ook zelf te woord moeten staan. Je kunt wachten tot die de lokale politiek komt wakker schudden, maar je kunt ook zoeken naar manieren om burgerparticipatie vooraf te benutten. Raden hoeven niet te wachten tot de door de Plasterk voorspelde ontevreden burger aanklopt.

#### BESLUIT

Decentralisaties, ook de aanstaande in het sociale domein, zijn niet alleen handig en goedkoop. Ze dienen ook de staatsrechtelijke idealen democratie en machtsspreiding. Gemeenteraden maken die potentie echter lang niet altijd waar. Uit de evaluaties van de wvb en de Wmo komt niet per se een rooskleurig beeld tevoorschijn wat betreft de mate waarin in gemeenten lokale politiek is bedreven. Zeker in de eerste vier jaar gold de wvb als een wet van managers en niet als een instrument voor gemeenteraadsleden om lokaal verschil te maken. Uit het inventariseren van de oorzaken daarvoor komen vijf aanbevelingen voor gemeenteraden. Dat is vijf keer een kwestie van niet bang zijn: niet voor verschillen, niet voor het eigen college, niet voor Den Haag, niet voor de rechter, en vooral niet voor de eigen burgers.

#### Noten

- 1 *Binnenlands Bestuur*, 21 februari 2014.
- 2 Commissie Toekomst Lokaal bestuur (commissie-Bovens), *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015*. Den Haag: vng, 2006; en Commissie Gemeentewet en Grondwet (commissie-Van Aartsen), *De eerste overheid*. Den Haag: vng, 2007.
- 3 Aanbeveling 5 uit: Raad van State, *Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen in Nederland*, juli 2009.
- 4 C.A.J.M. Kortmann, 'Autonomie. Droom en werkelijkheid', *Gemeentestem* 157 (2007), nr. 7270, pp. 153-155.
- 5 S.A.J. Munneke, 'De staatsrechtelijke rol van de gemeenteraad bij decentralisaties', in: H. Bosselaar en G. Vonk (red.), *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat*. Den Haag: Boom Lemma, 2013, p. 75-87, p. 77.
- 6 B&A Consulting, *Staat van het Dualisme. Eindrapport*. Den Haag: B&A Consulting, 2008, p. 84.
- 7 Boogers e.a., *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*.
- 8 J. van den Berg, J.H. Bosselaar en J. van der Veer, 'Decentraliseren zonder recentralisatiereflex', *RegelMaat* 28 (2013), nr. 5, pp. 298-311, p. 29.
- 9 Sociaal Cultureel Planbureau, *Op weg met de wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning, 2007-2009*. Den Haag: scp, 2010.
- 10 M.F. Vermaat, H.F. van Rooij en C.W.C.A. Bruggeman, 'Compensatie in de Wmo. De rechter als plaatsvervangend bestuurder?', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* (2010), nr. 6, pp. 444-451.
- 11 G. Vonk, 'Lokale verzorgingsstaat. Nieuwe uitdagingen voor de sociale rechtsstaat', *NJB* (2012), nr. 2172, p. 2691.
- 12 Afwegingskader decentralisatie, *Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII*, nr. 100, punt 3.
- 13 Stan van de Laar, Willemijn Smit en Karin Lagendijk, *Decentralisaties sociaal domein. Overzichtsrapportage 'vergelijk en leer' onderzoek in 7 gemeenten*. Culmborg: SeinstravandeLaar, 2013.



## De informele vertegenwoordiging van cliënten en patiënten in het sociale domein

*In de lokale politiek blijft politieke participatie veelal beperkt tot hoger opgeleide, blanke en oudere mannen. Dat kan juist bij de decentralisaties in het sociale domein een probleem zijn, omdat de problematiek van die burgers anders is dan die van kwetsbare groepen die een beroep moeten doen op gemeenten voor arbeidsparticipatie, begeleiding en (jeugd) zorg. Naast formele vertegenwoordiging via gemeenteraden, Wmo-adviesraden en cliëntenraden zouden informele, zelfbenoemde vertegenwoordigers als huisartsen, kerken en patiëntenorganisaties de stem van cliënten en patiënten als nog goed kunnen laten horen.*

---

door *Hester van de Bovenkamp & Hans Vollaard*

---

Van de Bovenkamp is universitair docent aan het Instituut Beleid & Management Gezondheidszorg van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Vollaard is universitair docent aan het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.

‘EEN MAJEURE EN HISTORISCHE OPERATIE’, noemt minister van Binnenlandse Zaken Ronald Plasterk de lopende decentralisaties van jeugdzorg, arbeidsparticipatie en maatschappelijke ondersteuning naar de gemeentes.<sup>1</sup> De decentralisaties zijn allereerst bedoeld om zo efficiënt mogelijk maatwerk aan cliënten en patiënten te leveren in het sociale domein.<sup>2</sup> Daarnaast beoogt de regering er de democratische betrokkenheid van burgers mee te vergroten.<sup>3</sup> Hoewel het lokale niveau op het eerste gezicht het geschiktst lijkt voor beleidsparticipatie en het opzetten van burgerinitiatieven, laten eerder genomen initiatieven met lokale burgerparticipatie zien dat deze

vaak beperkt blijven tot een selectief gezelschap.<sup>4</sup> Het SCP concludeerde onlangs nog dat '(v)oor maar een heel klein deel van de bevolking blijkt te gelden dat zij de "participatieladder" tot bovenaan willen beklimmen of feitelijk beklimmen'.<sup>5</sup> Kortom, de activering van burgerschap blijft beperkt. Daardoor kunnen vragen en behoeften van niet-actieve burgers minder in beeld komen. Juist met de huidige decentralisaties is dat een probleem, omdat die bij uitstek betrekking hebben op groepen die zich over het algemeen weinig laten horen. En die willen op het vlak van (jeugd)zorg, arbeidsparticipatie en begeleiding nogal eens andere problemen hebben dan hoger opgeleide, blanke mannen. Daarmee kunnen de decentralisaties op gespannen voet staan met het democratische ideaal van gelijkheid.<sup>6</sup>

In dit artikel betogen wij echter dat het feit dat er ongelijkheid bestaat tussen groepen die wel en niet participeren, niet per definitie problematisch hoeft te zijn. Indien de belangen van niet-participerende burgers worden vertegenwoordigd door anderen, klinkt via de weg van vertegenwoordiging hun stem toch door. Juist door de problemen die zich bij directe participatie voordoen, is het noodzakelijk om te investeren in een goede vertegenwoordigingsstructuur om de democratische kwaliteit van decentralisaties te borgen. Daarbij zijn niet alleen formele vertegenwoordigers zoals gemeenteraadsliden van belang, maar kunnen juist informele zelfbenoemde vertegenwoordigers, zoals zorgprofessionals, patiëntenorganisaties en kerken, een cruciale rol vervullen.

#### VERTEGENWOORDIGENDE CLAIMS: GEKOZEN ÉN NIET GEKOZEN

##### VERTEGENWOORDIGING

Participatie van burgers bij het vormgeven van beleid staat al jaren op de agenda van beleidsmakers in binnen- en buitenland. Deels geïnspireerd door theorieën over participatieve en deliberatieve democratie hebben burgers allerlei mogelijkheden gekregen om hun stem te laten horen in het publieke debat. Onderzoek naar dit soort vormen van directe participatie laat echter zien dat het aantal burgers dat warmloopt voor en gebruikmaakt van deze mogelijkheden beperkt is.<sup>7</sup> De groep die participeert, bestaat veelal uit de hoogopgeleide, oudere en blanke midden- en bovenklasse die ook op andere plekken al gebruikmaakt van zijn democratische inspraakrecht.<sup>8</sup> Hierdoor blijft de activering van burgers niet alleen beperkt in omvang, maar bestaat ook het gevaar dat vragen en behoeften van niet-actieve burgers minder in beeld komen. Dit ongelijkheidseffect kan nog worden versterkt doordat de actieve burgers een gewilliger oor bij de overheid en andere instellingen vinden als daar mensen van gelijke achtergrond werken. Met termen als diplomademocratie, participatie-elite en

diplomabureaucratie is voor deze ongelijkheid in de afgelopen jaren meer aandacht gekomen.<sup>9</sup> Deze situatie vormt aanleiding voor een pleidooi voor meer aandacht voor vertegenwoordiging als manier om de democratische kwaliteit van besluitvorming te borgen en om vertegenwoordiging als intrinsiek onderdeel van het democratisch bestel te zien.<sup>10</sup>

De wetenschappelijke literatuur over democratische vertegenwoordiging legt sterk de nadruk op via verkiezingen gekozen volksvertegenwoordiging.<sup>11</sup> Dat is jammer, aangezien op deze manier verschillende groepen of individuen die ook gezien kunnen worden als vertegenwoordigers van (groepen) burgers buiten beeld blijven. Het is daarom van belang om het perspectief op vertegenwoordiging te verbreden. Door vertegenwoordiging vanuit de invalshoek van de vertegenwoordigende claim (*representative claim*) te benaderen, kan er invulling worden gegeven aan deze verbreding, aangezien op deze manier een veelheid van mogelijke vertegenwoordigingsrelaties in beeld komt.<sup>12</sup> Er bestaan vele actoren, zowel individuen als groepen, die meer of minder expliciet *claimen* bepaalde groepen burgers te vertegenwoordigen. De basis van deze vertegenwoordigende claims kan verschillen. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt in:<sup>13</sup>

- a. de positie van de maker van de claim (bijvoorbeeld gekozen via verkiezingen);
- b. kernaspecten van identiteit (denk aan kerken die vertegenwoordigingsclaims maken op basis van het geloof);
- c. specialistische kennis of expertise (bijvoorbeeld artsen die claimen patiënten te vertegenwoordigen op basis van hun professionele expertise);
- d. nieuwe belangen of stemmen die niet gehoord worden (variërend van Bono die claimt voor de derde wereld te spreken gebaseerd op gemeenschappelijke menselijke waarden, tot ervaringsdeskundigen die een beroep doen op gedeelde belevingen).

Een raadslid kan zo een claim maken op grond van het feit dat hij of zij verkozen is, maar ook op andere gronden, zoals expertise of identiteit. Een informele, zelfbenoemde vertegenwoordiger kan bijvoorbeeld een claim maken op grond van expertise, maar ook op grond van het feit dat hij of zij juist geen deel uitmaakt van de formele politieke structuren. In het daaropvolgende debat moet vervolgens blijken welke claim als overtuigend wordt ervaren. Naast het feit dat het begrip vertegenwoordigende claim een variëteit aan vertegenwoordigingskanalen blootlegt, is het voordeel van het concept ook dat het de mogelijkheid biedt om de acceptatie van verschillende claims in hun onderlinge verhouding te analyseren. Een beroep op de ‘hardwerkende burger’ is zo niet automatisch acceptabel

puur en alleen vanwege het feit dat een verkozen gemeenteraadslid dat in een raadsvergadering doet. Deze claim dient ook nog geaccepteerd te worden door het toehorende publiek. Op deze manier zijn vertegenwoordigingsrelaties niet slechts beperkt tot

*Een beroep op de ‘hardwerkende burger’ is niet automatisch acceptabel omdat een verkozen gemeenteraadslid dat in een raadsvergadering doet*

formele structuren, maar betreffen die alle claims in de publieke sfeer, waarbij per onderwerp de ‘claimers’ en de basis voor acceptatie van claims kunnen verschillen. En juist waar bij formele en georganiseerde vertegenwoordiging door bijvoorbeeld gemeenteraden het kan

gebeuren dat gemarginaliseerde en buitengesloten belangen en groepen niet worden vertegenwoordigd, kunnen niet gekozen informele vertegenwoordigers dat wél doen. Dat gegeven kan dus zeker van belang zijn in het sociale domein.

VERTEGENWOORDIGING BIJ DE DECENTRALISATIES IN HET  
SOCIALE DOMEIN: HET BELANG VAN INFORMELE ZELFBENOEMDE  
VERTEGENWOORDIGING

Als we kijken naar vertegenwoordiging bij de decentralisaties in het sociale domein, valt op dat via de lens van de vertegenwoordigende claim een breed palet aan mogelijke vertegenwoordigers in beeld komt.

*Formeel gekozen vertegenwoordiging*

Ten eerste zijn dit de formeel gekozen vertegenwoordigers. In deze categorie worden vertegenwoordigingsclaims gemaakt door gemeenteraadsliden, raadsfracties, en gemeenteraden. Dit vertegenwoordigingskanaal kent echter zo zijn problemen. Allereerst loopt de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen sinds de afschaffing van de opkomstplicht in 1970 terug. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 bedraagt de landelijke gemiddelde opkomst 53,8%. En juist lager opgeleiden maken bij gemeenteraadsverkiezingen minder gebruik van hun stemrecht dan hoger opgeleiden.<sup>14</sup> Gemeenteraden blijken bovendien geen representatieve afspiegeling te vormen van de gemiddelde burger. De raden bestaan in grote mate uit mannelijke, hoger opgeleide en blanke raadsleden.<sup>15</sup> Verder vinden meer en meer mensen dat gemeenteraadsliden ‘zich niet zoveel om de mening van mensen zoals ik’ bekommeren. In 2006 was dit percentage al gestegen tot 63%.<sup>16</sup> Gemeenteraden hebben wel de nodige instrumenten om corrigerend te kunnen optreden wanneer voorkeuren, vragen en be-

hoeften niet afdoende doorklinken, zoals het herzien van beleidskaders en het opleggen van sancties aan de uitvoerende macht. Gemeenteraden worden weliswaar betrokken, maar weinig deskundig geacht op het vlak van de Wmo.<sup>17</sup> Mede door een gebrek aan informatie zouden veel gemeenteraden nog weinig betrokken zijn bij het opstellen van lokaal beleid ten aanzien van hun nieuwe taken.<sup>18</sup> Dat zal met de wisseling van veel raadsleden met de verkiezingen van maart 2014 er niet beter op zijn geworden. Bij de komende decentralisaties bestaat er bovendien de nodige kritiek op de gebrekkige betrokkenheid van gemeenteraden bij de (vorming van) boven-gemeentelijke regelingen waarin participatie, jeugdzorg en extramurale begeleiding worden ondergebracht.<sup>19</sup>

#### *Formele niet gekozen vertegenwoordiging*

Ten tweede zijn er actoren die claimen burgers te vertegenwoordigen waarbij de relatie, ondanks dat ze niet gekozen zijn, gezien kan worden als formele vertegenwoordigingsrelatie. In dit geval berust deze relatie niet op verkiezingen, maar op wetgeving. Wmo-adviesraden zijn hier een belangrijk voorbeeld van. Ook hier is het echter de vraag in hoeverre zij erin slagen het geluid te laten horen van kwetsbare burgers die de consequenties van de decentralisaties zullen ondervinden. Gemeentebesturen betrekken Wmo-raden vaak (te) laat bij beleidsvorming, wat hun invloedsmogelijkheden verkleint.<sup>20</sup> De samenstelling en de manier van werken van de Wmo-adviesraden variëren sterk.<sup>21</sup> Wmo-raden hebben vaak vertegenwoordigers van ouderen en mensen met een lichamelijke beperking in hun midden (belangrijke doelgroepen van het huidige beleid tot maatschappelijke ondersteuning), maar dak- en thuislozen, mensen met een verstandelijke handicap, jeugdigen, mensen met chronische psychische problematiek, slachtoffers van huiselijk geweld en mensen van diverse culturele achtergrond zijn er minder tot niet present.<sup>22</sup> Vooral ongeorganiseerde burgers blijken niet makkelijk te betrekken via adviesraden. Bovendien hebben de Wmo-adviesraden te kampen met hun relatieve onbekendheid onder het grote publiek.<sup>23</sup> Daarnaast kunnen niet alle leden van Wmo-adviesraden ervaringsdeskundigheid met ‘beleidsvaardigheid’ combineren. In toenemende mate blijken raden uit leden te bestaan die op persoonlijke titel zitting hebben en de capaciteiten hebben om doelgroepoverstijgend en beleidsmatig mee te denken.<sup>24</sup> Dit zijn vaak de mensen zonder specifieke ervaringsdeskundigheid en dat gemis wordt gevoeld.

#### *Informele zelfbenoemde vertegenwoordiging*

Een derde categorie vertegenwoordigingsclaims die we identificeren zijn claims gemaakt door informele zelfbenoemde vertegenwoordigers. In

deze categorie valt te denken aan zorgverleners als huisartsen en inloophuizen, conciërges van woningbouwcorporaties, patiënten- en cliëntenorganisaties, verzekeraars, kerken, wetenschappers, media en burgerinitiatieven. Zij maken uiteenlopende vertegenwoordigingsclaims die bijvoorbeeld gebaseerd zijn op gemeenschappelijke ervaringen (patiëntenorganisaties, lokale burgerinitiatieven), professionele kennis (zorgverleners) of overstijgende waarden of principes (kerken). Juist deze groepen bevinden zich, mede door hun contacten met kwetsbare groepen burgers, in een goede positie om het geluid van deze groepen te vertegenwoordigen in discussies over de decentralisaties. Er zijn ook verschillende voorbeelden te vinden waar ze dat hebben gedaan. We lichten hier kort twee van deze voorbeelden toe, te weten zorgprofessionals en kerken.

*Zorgprofessionals* hebben zich, zowel in organisatorisch verband als op persoonlijke titel, in het landelijke debat over de decentralisatie meerdere keren opgeworpen als vertegenwoordigers. Artsenorganisaties als de landelijke artsenfederatie Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) en het Nederlands Huisartsen Genootschap (NHG) hebben hun zorgen geuit richting het ministerie, het parlement en in het publieke debat, over met name de decentralisatie in de jeugdzorg.<sup>25</sup> De KNMG claimt daarbij uitdrukkelijk burgers te vertegenwoordigen door aandacht te vragen voor het gevaar dat de jeugdzorg minder toegankelijk zou worden en dat er rechtsongelijkheid ‘voor deze erg kwetsbare en afhankelijke groep in onze samenleving’ zou kunnen ontstaan.<sup>26</sup> Zorgprofessionals komen in hun praktijk natuurlijk ook alle soorten patiënten tegen. Naast initiatieven in georganiseerd verband bemoeien zorgprofessionals zich ook op individuele titel met het decentralisatiedebat. Zo roerden zorgprofessionals zich in de media en startten enkele psychiaters een petitie tegen de transitie in de jeugdzorg, waarbij ze zich als vertegenwoordigers van kinderen opstelden. De oproep ‘Wij hebben uw hulp nodig om goede zorg voor kinderen veilig te stellen’ vond gehoor bij een brede achterban, waaronder ouders, psychologen, raden van bestuur van ggz-instellingen, en leerkrachten (zie [Petitiejeugdggz.nl](http://Petitiejeugdggz.nl)).<sup>27</sup>

*Kerken* kunnen ook een vertegenwoordigende rol op zich nemen. Kerken verstrekken met name maatschappelijke ondersteuning in eigen kring en daarbuiten. Daarnaast heeft de introductie van de Wet maatschappelijke ondersteuning kerken uitgedaagd tot een nadere reflectie op hun maatschappelijke rol. Daarbij zien de twee grootste kerkgenootschappen, de Protestantse Kerk Nederland en de Rooms-Katholieke Kerk Nederland, voor zichzelf een rol om nood te signaleren en belangen te behartigen, zowel op lokaal als op nationaal niveau.<sup>28</sup> Dat gaat van het informeren van raadsleden en een juridisch steunpunt voor dak- en thuislozen tot het aan-

klagen van de Nederlandse staat over de behandeling van mensen zonder verblijfsrecht. De rol die kerken spelen bij de Wmo is (nog) bescheiden en verschilt bovendien per gemeente sterk.<sup>29</sup> Het blijkt voor kerken moeilijk

*Het blijkt voor kerken moeilijk om een invloedrijke rol te spelen, onder andere omdat er onder ambtenaren weinig kennis over kerken bestaat*

om een invloedrijke rol te spelen, onder andere omdat er onder ambtenaren weinig kennis over kerken bestaat, iets wat de mogelijkheden om gehoord te worden beperkt. Bovendien hebben kerken niet altijd de benodigde kennis over beleidstaal en beleidsdenken. Het belang van een actieve rol wordt

door gemeenten en kerken zelf wel bepleit vanuit het idee dat kerken een goed beeld hebben van vragen die er leven bij diverse kwetsbare groepen. Kerken of kerkelijke organisaties maken immers alle soorten cliënten en patiënten mee.

#### CONCLUSIE

De decentralisaties in het sociale domein kunnen inderdaad gezien worden als een majeure operatie. De borging van de democratische kwaliteit van deze decentralisaties is daarbij van groot belang, met name omdat de consequenties ervan worden gevoeld door kwetsbare groepen burgers die vanouds niet gebruikmaken van de directe participatiemogelijkheden die zijn ontworpen. Directe vormen van participatie worden met name gebruikt door hoogopgeleide, oudere, blanke mannen. Via de weg van vertegenwoordiging kan een oplossing worden gevonden voor deze ongelijkheid. Vertegenwoordiging via formele kanalen speelt daarbij een rol maar lijkt, met name in het decentralisatiedebat, geen afdoende oplossing te kunnen bieden voor dit gevaar van ongelijkheid. In dit artikel houden wij daarom een pleidooi om de kijk op vertegenwoordiging te verbreden via het begrip van de vertegenwoordigende claim. Op deze manier komen ook informele zelfbenoemde vertegenwoordigers, zoals zorgprofessionals, patiëntenorganisaties, kerken, verzekeraars en de media, in beeld die kwetsbare groepen burgers zouden kunnen vertegenwoordigen. Het belang van deze niet gekozen vertegenwoordiging wordt in toenemende mate benadrukt in de theoretische literatuur over vertegenwoordiging en kan een mogelijkheid bieden om ongelijkheid tegen te gaan.<sup>30</sup> Op het eerste gezicht zouden informele zelfbenoemde vertegenwoordigers een belangrijke rol kunnen spelen in de borging van de democratische kwaliteit van de decentralisaties. Onderzoek is nu echter nodig naar deze informele

vertegenwoordigingsclaims en naar de manier waarop die zich verhouden tot andere formele vertegenwoordigingskanalen.

Noten

- 1 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (14 november 2013), *Reactie motie Vliegenthart* (brief aan de Staten-Generaal; briefno. 2013-0000706605).
- 2 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (16 augustus 2013), *Concept-Memorie van Toelichting Wet maatschappelijke ondersteuning 2015*.
- 3 vvd en PvdA, *Bruggen slaan. Regeerakkoord vvd-PvdA*. Den Haag: vvd/PvdA, 2012.
- 4 N. de Boer en J. van der Lans, *Burgerkracht. De toekomst van sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2011.
- 5 De Boer & Van der Lans 2011, p. 272.
- 6 D. Held, *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press, 2006.
- 7 J.R. Hibbing en E. Theiss-Morse, *Stealth democracy. Americans' beliefs about how government should work*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002; K. Dowding en P. John, 'The value of choice in public policy', *Public Administration* 87 (2009), nr. 2, pp. 219-233; A. Michels, 'De democratische waarde van burgerparticipatie. Interactief bestuur en deliberatieve fora', *Bestuurskunde* (2011), nr. 2, pp. 75-84; en G. Oenen, *Nu even niet! Over de interpassieve samenleving*. Amsterdam: Van Genneep, 2011.
- 8 V. Veldheer, J.J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman, *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en cultureel rapport 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2012.
- 9 M. Bovens en A. Wille, *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker, 2011.
- 10 D. Plotke, 'Representation is democracy', *Constellations* 4 (1997), nr. 1, pp. 19-34; en N. Urbinati, *Representative democracy. Principles and genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.
- 11 Zie bijvoorbeeld: B. Manin, *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- 12 M. Saward, 'Democracy and citizenship. Expanding domains', in: J.S. Dryzek, B. Honig en A. Phillips (red.), *The Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 400-421; M. Saward, 'Authorization and authenticity. Representation and the unselected', *The Journal of Political Philosophy* 17 (2009), nr. 1, pp. 1-22; M. Saward, *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- 13 Gebaseerd op Saward 2009 en 2010.
- 14 Bovens & Wille 2011. Zie ook: TNS-NIPO (2014), 'Gemeenteraadsverkiezingen gaan eindelijk écht lokaal'. Zie [www.tns-nipo.com/nieuws/nieuwsberichten/gemeenteraadsverkiezingen-gaan-eindelijk-echt-lokaal/](http://www.tns-nipo.com/nieuws/nieuwsberichten/gemeenteraadsverkiezingen-gaan-eindelijk-echt-lokaal/) (geraadpleegd op 21 februari 2014).
- 15 Zie onder meer: H. van der Kaap, *Politieke representatie en lokale democratie* (dissertatie Universiteit Twente). Enschede: Universiteit Twente, 2006.
- 16 SGB0, *Gemeenteraadsverkiezingen in zicht, 1982-2006. Trends in opkomst, interesse en vertrouwen*. Den Haag: SGB0, 2006.
- 17 M. de Klerk, R. Gilsing en J. Timmermans (red.), *Op weg met de Wmo*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2010.
- 18 Rekenkamer (commissie)s B4-gemeenten (2013), *Klaar voor de start? Onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden rond de transitie jeugdzorg in B4-gemeenten*.
- 19 J. Loots en P.-H. Peeters, *De gemeenteraad heeft geen toekomst*. Eindhoven: Pepijn, 2013; J. van den Berg, 'De spagaat van de gedecentraliseerde eenheidsstaat', *Beleid & Maatschappij* 40 (2013), nr. 2, pp. 205-220; en Raad voor het Openbaar Bestuur (23 april 2013), *Reactie op Decentralisatiebrief dhr. Plasterk*.
- 20 L. Penning, *Invalued van Wmo-raden. Machtsfactor of excuusorgaan?* Utrecht: Movisie, 2009.
- 21 S.M. van Klaveren en E.P. Poortvliet,



- Wmo-raden aan het werk. Onderzoek naar de effectiviteit en representativiteit van wmo-raden.* Zoetermeer: Research voor Beleid, 2011.
- 22 De Klerk e.a. 2010.
- 23 R. Cromwijk, A. Lucassen, A. Winse-  
mius, M. Alblas en K. Sok, *Wmo-raden  
in beeld. Over de invloed van Wmo-raden.*  
Utrecht: Movisie, 2010.
- 24 R. van Munster, K. Sok, M. Verschelling  
en A. Lucassen, *Clïëntenparticipatie in  
de voorbereiding van de AWBZ-transitie.*  
Utrecht: Movisie, 2012.
- 25 KNMG (20 januari 2014), *Reactie KNMG  
Jeugdwet* (brief aan de Eerste Kamer);  
KNMG (4 februari 2014), *Reactie KNMG  
op nadere Memorie van Antwoord inzake  
jeugdwet; KNMG, Versterking medische  
zorg aan jeugdigen. KNMG-visie.* Utrecht:  
KNMG, 2013; NHG/LHV (10 september  
2013), *Inbreng LHV en NHG voor verslag  
Jeugdwet* (brief aan de Tweede Kamer;  
Kamerstuknummer 33684).
- 26 KNMG, 20 januari 2014, p. 2.
- 27 Petitiëjeugdggz (2014), 'Zorg over de  
jeugd-ggz'. Zie [www.petitiejeugdggz.nl/media](http://www.petitiejeugdggz.nl/media) (geraadpleegd op 22 mei  
2014).
- 28 Rooms-Katholieke Kerk, *Diaconie en  
WMO. Over de rol van de parochie, Paro-  
chiële Caritas Instelling (PCI) of diaco-  
nale werkgroep bij de Wet Maatschap-  
pelijke Ondersteuning (WMO).* Utrecht:  
RKK, 2007; Protestantse Kerk Nederland  
(4 oktober 2012), 'Kerken en Wmo'. Zie  
[www.pkn.nl/actueel/Nieuws/nieuws-  
overzicht/Paginas/Kerken-en-Wmo.](http://www.pkn.nl/actueel/Nieuws/nieuws-<br/>overzicht/Paginas/Kerken-en-Wmo.aspx)  
aspx (geraadpleegd op 22 mei 2014).
- 29 H. Noordegraaf, *Kerk en Wmo. De eerste  
vijfjaren (2007-2011). Een onderzoek naar  
(kritische) participatie van kerken in de  
Wmo.* Groningen: Stichting Rotterdam,  
2012.
- 30 N. Urbinati en M.E. Warren, 'The con-  
cept of representation in contemporary  
democratic theory', *Annual Review of  
Political Science* 11 (2008), pp. 387-412;  
Saward 2010.

# Lokale beleidsperspectieven voor een succesvolle participatiesamenleving

*Het ideaal van de participatiesamenleving wordt met de decentralisaties dichterbij gebracht. De grotere rol voor de lokale overheid vormt daarin een van de sleutels. Gemeenten hebben bij de uitvoering van de Wmo al laten zien dat zij dichterbij burgers staan en uitstekend maatwerk kunnen leveren. Ook het succes van de komende decentralisatie zal vooral afhangen van de vraag of gemeenten ervoor kunnen zorgen dat burgers met een ondersteuningsbehoefte adequaat worden geholpen. Dit vraagt om de inzet van de juiste beleidsinstrumenten en een goede samenwerking met zorgaanbieders, verzekeraars en maatschappelijke organisaties.*

---

door *Kees Jan de Vet & Linda Hazenkamp*

---

De Vet is lid van de directieraad van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Hazenkamp is senior adviseur Wmo bij de VNG.

DE DATUM VAN 1 JANUARI 2015 heeft in overheidsland een bijna mythische betekenis. De invoeringsdatum van de nieuwe taken voor gemeenten op de terreinen van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en de aansluiting op de arbeidsmarkt beheerst de politiek. ‘Halen we 2015?’, zo luidt de prangende vraag. De taakoverdracht van het rijk (en van de provincies in het geval van de jeugdzorg) naar de gemeenten wordt dan vooral beschouwd als een operatie van de ene naar de andere overheid en daarmee als een stelselwijziging, die op grond van uiteenlopende politieke overwegingen begin volgend jaar moet ingaan. Maar voor het waarom van deze hele operatie moet verder worden gekeken.

## VAN TRANSITIE NAAR TRANSFORMATIE

Veel fundamenteler, los van wetgeving en financiële kaders, zijn de beweging en de ambitie waar het om begonnen is: de ordenende overheid met haar verzorgende kaders maakt plaats voor een hoogontwikkelde participatiesamenleving waar mensen eerst zelf verantwoordelijkheid willen nemen voor elkaar, terwijl de lokale overheid ondersteuning biedt aan alleen die burgers die de benodigde ondersteuning niet zelf blijken te kunnen regelen en betalen. Het CDA heeft met zijn visie op de ‘verantwoordelijke samenleving’ deze beweging sinds de jaren negentig geïnitieerd en ondersteund. De Wmo, in 2007 door staatssecretaris Ross-van Dorp (CDA) ingevoerd, staat model voor die veranderende samenleving. Het CDA was altijd groot voorstander van de Wmo, want, zo schrijft de partij op haar eigen website, ‘iedereen moet zo veel mogelijk kunnen deelnemen aan de samenleving’.

In de afgelopen jaren hebben de gemeenten bewezen de taken van de Wmo op een verantwoorde manier te kunnen uitvoeren. Cliënten waar- deren de ondersteuning vanuit de Wmo met gemiddeld een 8. Inmiddels

*In de afgelopen jaren hebben de gemeenten bewezen de taken van de Wmo op een verantwoorde manier te kunnen uitvoeren*

heeft de Wmo in het parlement steeds breder draagvlak gekregen. Bij de start van de Wmo was het al de bedoeling dat op termijn meer taken vanuit de AWBZ naar de Wmo zouden gaan. Het wetsvoorstel van het huidige kabinet om de begeleiding te decentraliseren naar de

gemeenten bouwt voort op een vergelijkbaar wetsvoorstel van het vorige kabinet, waarvan ook het CDA deel uitmaakte. Het CDA heeft de Wmo 2015 echter niet gesteund en gepleit voor uitstel, omdat het vindt dat gemeenten te weinig tijd hebben voor een zorgvuldige invoering. Het is waar dat de tijd voor gemeenten kort is, maar gemeenten weten sinds 2011 van de decentralisaties en bereiden zich al langer voor. De Wmo 2015 bevat onzes inziens voldoende waarborgen voor huidige cliënten om een verantwoorde overgang mogelijk te maken.

Deze bijdrage gaat in op de vraag of de decentralisaties, en in het bijzonder de Wmo 2015, het ideaal van een participatiesamenleving dichterbij brengen. Het gaat dan niet slechts om het realiseren van een transitie (de overdracht van verantwoordelijkheden van de ene bestuurslaag naar de andere), maar ook om een transformatie, dat wil zeggen: een werkelijke vernieuwing van het ondersteuningsaanbod voor mensen met een beperking.

Vorig jaar verscheen vanuit de Denktank van de VNG het Jaarbericht *Van eerste overheid naar eerst de burger*.<sup>1</sup> Deze analyse laat zien dat de manier

waarop wij onze samenleving hebben georganiseerd, aan grote veranderingen onderhevig is. We zien steeds meer nieuwe initiatieven en samenwerkingsverbanden; de publieke taak is steeds meer een publieke zaak van inwoners, ondernemers, (nieuwe) zorginstellingen en zelf veranderende woningbouwcorporaties. Nieuwe lokale initiatieven variëren van de buurtmarktplaats BUUV in Haarlem, waar bewoners hulp vragen en aanbieden voor klusjes die je als burens voor elkaar kunt doen, tot zorgcoöperaties die in dunbevolkte plattelandsgemeenten het schaarse aanbod aan zorg voor eenieder die dat nodig heeft toegankelijk maken. Zulke initiatieven zijn betekenisvol, omdat ze laten zien dat burgers in staat zijn zelf de regie over de voor hen noodzakelijke zorg en ondersteuning te nemen. Daarnaast ervaren mensen die niet alleen hulp ontvangen, maar ook in staat worden gesteld die te geven, meer betekenis in hun leven.

#### ROL VAN DE GEMEENTE STRAKS: SOCIALE WIJKTEAMS ALS TOEGANGSPOORT

Gemeenten zijn momenteel bezig de taken uit de AWBZ op een andere en betere manier uit te voeren onder de Wmo 2015. De AWBZ loopt tegen haar eigen grenzen aan: zij levert te weinig maatwerk, biedt burgers te weinig eigen regie en is financieel onhoudbaar. Als de Wmo 2015 wil bijdragen aan de doelstelling van de participatiesamenleving, moeten gemeenten ervoor zorgen dat burgers met een ondersteuningsbehoefte adequaat worden geholpen.

In de eerste plaats zullen gemeenten goed na moeten denken over hoe zij de toegang tot de ondersteuning voor hun inwoners willen regelen. Veel gemeenten zijn bezig met het (door)ontwikkelen van het concept van de sociale wijkteams. Laagdrempelige multidisciplinaire teams, afkomstig uit verschillende organisaties, die de ondersteuningsvraag van de inwoner in kaart kunnen brengen en verduidelijken, en kortstondige ondersteuning kunnen leveren. Bij complexe ondersteuningsvragen kunnen deze teams terugvallen op gespecialiseerde deskundigheid. In de backoffice van een sociaal wijkteam functioneren instellingen die gespecialiseerde en/of langdurige ondersteuning kunnen bieden. Op dit moment zijn gemeenten en verzekeraars druk bezig onderling afspraken te maken over de inzet van de wijkverpleegkundige, gefinancierd vanuit de Zvw, in het sociale wijkteam. Zij gaat de schakel vormen tussen het sociale wijkteam en de eerste lijnsgezondheidszorg in de wijk.

#### INVESTEREN IN PROFESSIONALITEIT

In de tweede plaats moeten gemeenten investeren in de professionaliteit van gemeentelijke consulenten die met de inwoners over hun ondersteu-

ningsvraag in gesprek gaan. Deze consultants moeten in staat zijn de ‘vraag achter de vraag’ te achterhalen, de inwoner aan te spreken op zijn eigen mogelijkheden en die van zijn netwerk, maatwerk te bieden, en te bewaken dat de burger de eigen regie over de ondersteuning zo veel mogelijk behoudt of weer krijgt. Met name het aanspreken van burgers op hun eigen verantwoordelijkheid bij het organiseren van de ondersteuning is niet vanzelfsprekend en in onze individualistische maatschappij niet onomstreden. Er is een cultuuromslag nodig in de hele samenleving; bij burgers, beleidsmakers, politici en hulpverleners.

Mensen die hulp nodig hebben vinden het niet gemakkelijk om naasten daarom te vragen. Evenmin is het gebruikelijk om in onze samenleving spontaan hulp aan te bieden. De Wmo 2015 dwingt ons hierin nieuwe wegen te zoeken, omdat daarin het recht om gecompenseerd te worden voor een beperking wordt vervangen door het recht op een zorgvuldige (toegangs)procedure en een goed gesprek. Het automatisme uit de AWBZ waar een burger bij een bepaalde beperking recht heeft op een aantal uren professionele ondersteuning, zal in de Wmo niet worden overgenomen. Van Zanten, de vorige staatssecretaris van vws, zei het al: ‘One size fits nobody.’ ‘Maatwerk’ is daarom straks meer dan ooit het adagium.

#### SAMENWERKING GEMEENTEN EN ZORGVERZEKERAARS EEN VOORWAARDE VOOR HET SLAGEN VAN DE STELSELHERZIENING

In de derde plaats zullen gemeenten zich maximaal moeten inspannen om de samenwerking met zorgverzekeraars en het Centrum indicatiestelling zorg (het CIZ indiceert of toetst de aanspraak op AWBZ-zorg) tot stand te brengen. Het rijk is er niet in geslaagd om te komen tot een werkelijk eenduidige afbakening tussen de zorgstelsels (Wmo 2015, Zvw en Wlz, de Wet langdurige zorg, die eveneens per 1 januari 2015 ingaat). Wellicht is dat ook

*Voor veel burgers met een complexere zorgvraag is straks niet onmiddellijk duidelijk bij wie ze terecht kunnen voor hun ondersteuning*

niet mogelijk, want er zijn afbakeningsvraagstukken te over: zo wordt persoonlijke verzorging betaald vanuit de Zvw, maar ondersteuning bij persoonlijke verzorging vanuit de Wmo. Er zijn criteria voor toegang tot de Wlz, maar deze bieden ruimte voor interpretatie. De Wlz is bedoeld

voor mensen die niet langer thuis kunnen wonen en aangewezen zijn op intramurale zorg, maar met een pgb of volledig pakket ‘thuis’ uit de Wlz kunnen mensen toch thuis blijven wonen. Mensen die aangewezen zijn op

beschermd wonen kunnen in elk van de drie de stelsels terecht komen.

Voor veel burgers met een complexere zorgvraag is straks niet onmiddellijk duidelijk bij wie ze terecht kunnen voor hun ondersteuning. Om te voorkomen dat zij van het kastje naar de muur worden gestuurd, is overleg tussen ciz, verzekeraars en gemeente nodig. Er moeten afspraken gemaakt worden op geaggregeerd niveau (hoe organiseren we ketens van ondersteuning en zorg?) en op casusniveau (wat doen we in dit individuele geval?). Gemeenten willen wel, maar zijn afhankelijk van de medewerking van zorgverzekeraars.

Verzekeraars zijn commerciële bedrijven die zich niet laten aansturen door de overheid. Hun werkterrein beperkt zich niet tot gemeenten, want hun verzekerden komen uit het hele land.

Zij hanteren voorts niet het eigenkrachtprincipe, maar voeren verzekerde rechten uit. Het opbouwen van die samenwerking zal al met al een aantal jaren in beslag nemen. Kennis van elkaars werkwijze en vertrouwen moeten langzaam groeien. Gemeenten en verzekeraars zullen daarin veel menskracht moeten investeren. Die samenwerking tussen partijen is een cruciale factor voor het welslagen van de nieuwe taken op lokaal niveau.

#### VAN INDIVIDUEEL NAAR ALGEMEEN EN COLLECTIEF

Er is nog een vierde punt van aandacht. Gemeenten zullen moeten investeren in hun algemene voorzieningen, zodat deze beter toegankelijk worden voor burgers met een beperking. Nu Nederland van plan is op korte termijn het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap te ratificeren, komt er ook een opdracht op de gemeenten af. In de AwbZ is de zorg voor burgers met een beperking vaak buiten de 'gewone' maatschappij geregeld. Burgers met dezelfde beperking worden bij elkaar gezet. In een meer inclusieve samenleving komen burgers met en zonder beperking elkaar tegen, helpen elkaar en leren van elkaar.

Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren moeten bezuinigen op hun algemene voorzieningen, zoals jongerenwerk, wijkwelzijnswerk en ondersteuning van vrijwilligers. Het verdient onzes inziens aanbeveling om een percentage van de macrobudgetten Jeugdwet en Wmo te gebruiken om de algemene voorzieningen een impuls te geven. Juist deze voorzieningen sluiten in hun manier van werken (laagdremkelig, aandacht voor het collectief, de buurt, de sociale omgeving, inzet van vrijwilligers) aan bij het gedachtegoed van de Wmo 2015. Goede algemene voorzieningen kunnen de druk op kostbare tweedelijnsvoorzieningen verminderen. Ook dat is bij uitstek lokaal goed op te pakken.

GEMEENTELIJK BELEIDSINSTRUMENTARIUM VANUIT  
CHRISTENDEMOCRATISCH PERSPECTIEF: GEMEENTE ALS PARTNER IN DE  
NETWERKSAMENLEVING

De met bezuinigingen gepaard gaande decentralisaties vragen van gemeenten een andere manier van werken. Niet langer is de gemeente de voornaamste initiator van lokaal beleid en de probleemeigenaar van lokale maatschappelijke vraagstukken. De gemeente moet zich verder ontwikkelen tot partner in de netwerksamenleving. Dit vraagt om een groot verbindend vermogen van de gemeenten, waardoor inwoners en organisaties zich uitgenodigd voelen en partners worden bij de aanpak van maatschappelijke problemen. Zoals hiervoor opgemerkt, zijn er in de samenleving steeds meer initiatieven die bijdragen aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Waar de gemeente zich (noodgedwongen) terugtrekt, nemen burgers het beheer van speeltuinen, wijkbibliotheken en zwembaden over. Door het hele land kunnen eenzame mensen in gezelschap een goede warme maaltijd krijgen in de Resto's VanHarte. Jongeren van een mbo-opleiding runnen de winkel in een verzorgingstehuis.

Het aantal partijen waarmee de gemeente samenwerkt, zal zich blijven uitbreiden. Cruciaal wordt, zoals gezegd, de samenwerking met zorgverzekeraars, aanbieders en het CIZ. Maar de gemeente zal ook moeten investeren in de samenwerking met patiënten- en cliëntenorganisaties en met de nieuwe doelgroepen zelf.

Tijdens de behandeling van de Wmo in de Tweede Kamer is een amendement aangenomen dat burgers een zogenoemd 'right to challenge' geeft. Bewoners krijgen het recht om de gemeente uit te dagen als ze denken dat ze de ondersteuning in hun buurt beter kunnen verlenen dan de gemeente. Gemeenten zullen in hun beoordeling ook de sociale meerwaarde van bewonersinitiatieven moeten meenemen. Zulke burgerinitiatieven op het gebied van welzijn en zorg sluiten goed aan op de belangrijke christendemocratische notie van de verantwoordelijke samenleving.

GEMEENTELIJK OPDRACHTGEVERSCHAAP EN GEMEENTELIJK PGB-BELEID

Er gaat veel geld naar het sociaal deelfonds, alleen voor de Wmo al zo'n 3,4 miljard. Met dat geld valt er veel te sturen. De Wmo 2015 laat gemeenten vrij in hoe ze de inkoop van de ondersteuning willen organiseren. Gemeenten kunnen op veel verschillende manieren opdrachten wegzetten: via subsidie, openbare aanbesteding, onderhandse aanbesteding. Het is niet aan te geven welke manier de beste is; waarschijnlijk een mix van instrumenten. Voor algemene vormen van ondersteuning is er meer concurrentie, en

dan ligt aanbesteding voor de hand. Op die manier ontstaan nieuwe producten en tarieven in de markt. Voor meer specialistische ondersteuning aan kleine en bijzondere doelgroepen zullen gemeenten in de regio of zelfs landelijk samen moeten werken. Gemeenten hoeven het uurtje-factuur-tje-systeem van de AWBZ niet over te nemen. Er kunnen nieuwe mogelijkheden ontstaan: resultaten in plaats van producten inkopen, of inkopen per gebied (wijk/buurt), waarbij aanbieders van allerlei typen ondersteuning met elkaar samenwerken in plaats van met elkaar te concurreren.

Het pgb (persoonsgebonden budget) staat in de Wmo 2015, mede dankzij de amendementen van het CDA, recht overeind. Burgers die recht hebben op een maatwerkvoorziening uit de Wmo of de Jeugdwet hebben in principe ook recht op een pgb, tenzij de gemeente van oordeel is dat zij niet in staat zijn om de ondersteuning via een pgb te organiseren of dat de kwaliteit van de ondersteuning die met het pgb betaald wordt niet kan worden gegarandeerd. Met het pgb kan een gemeente maatwerk bieden, vooral aan mensen met een complexe, onvoorspelbare en onregelmatige ondersteuningsvraag. Voor de burger betekent een pgb dat hij of zij maximale regie kan behouden. Voor burgers met een voorkeur voor ondersteuning op een bepaalde levensbeschouwelijke grondslag biedt het pgb de mogelijkheid deze ondersteuning in te kopen bij organisaties die niet door de gemeente zijn gecontracteerd.

#### BESLUIT: GAAN GEMEENTEN HET BETER DOEN?

Wij denken dat gemeenten de sociale problematiek van kwetsbare inwoners op termijn beter kunnen aanpakken dan het rijk. Gemeenten staan dichterbij de burger en kunnen beter lokaal maatwerk organiseren. Dat

*Gemeenten kunnen de sociale problematiek van kwetsbare inwoners op termijn beter aanpakken dan het rijk*

hebben ze met de huidige Wmo-taken al bewezen. In 2015 zal de inzet vooral gericht zijn op de transitie, het overnemen van taken van het rijk en het zorg dragen voor een werkende organisatie. Het is niet te verwachten dat gemeenten het in 2015 al helemaal anders zullen doen.

Bovendien hebben gemeenten te maken met een overgangsrecht voor bestaande cliënten, waarbij zorg in 2015 zo veel mogelijk gecontinueerd moet worden. Vanaf 2016 ontstaat er wegens de olopende bezuinigingen voor gemeenten meer ruimte en noodzaak om toe werken naar andere arrangementen, met meer maatwerk, inclusiviteit, behoud van eigen regie van de cliënt, en met benutting van diens eigen mogelijkheden en die van zijn



---

sociale netwerk. Gemeenten kunnen dit niet alleen, maar zorgaanbieders, verzekeraars en maatschappelijke organisaties evenmin. Alle partijen hebben elkaar nodig. Gemeenten sluiten contracten af met zorgaanbieders en streven naar afspraken met verzekeraars. Kortom, het is een gezamenlijke opgave. Dit besef biedt kansen om lokaal nieuwe wegen in te slaan. 1 januari 2015 is dan vooral een markeringsmoment voor een nieuwe tijd waarin zorg lokaal, dicht bij de mensen, vorm krijgt.

*Noten*

- 
- 1 Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Van eerste overheid naar*

*eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen. Jaarbericht 2013.* Den Haag: VNG, 2013.

# Zorg vanuit zorgen gedacht: de veranderende ethiek in een gedecentraliseerde zorg

*Bij de decentralisatie van delen van de gezondheidszorg naar gemeenten verandert het weefsel van de samenleving. Het 'zorgen' en de zorgethiek worden op een nieuwe leest geschoeid. Niet langer staan gespecialiseerde, geprofessionaliseerde organisaties voorop, maar worden nabijheid en verantwoordelijkheidszin van burgers verondersteld. Vooral nog ontbeert Nederland echter een nieuw politiek vocabulaire om uit te drukken wat het lijden van de patiënt inhoudt en wat het betekent dat er voor je gezorgd wordt. Te vaak stuit de eigen taal van de burger voor de werkelijkheid van ziek-zijn en lijden op het gevoelloze jargon van new public management.*

---

door *Frans Vosman*

---

De auteur is als hoogleraar zorgethiek verbonden aan de Universiteit voor Humanistiek te Utrecht.

DE NEDERLANDSE GEZONDHEIDSZORG verkeert in een diepgaande transitie, die niet enkel bestuursmatig is. Ook de *verhoudingen zelftussen overheden en burgers* veranderen drastisch. Dat strekt zich ver uit buiten het domein van zorgen en verzorgd worden: de buurman komt helpen douchen, komt met burgerinitiatieven en zal de overheid anders en zelfbewuster tegemoet treden. Overigens is de buurman doorgaans een buurvrouw. De *verhoudingen tussen zorginstellingen en wat er in de wijk gebeurt* veranderen eveneens grondig. Het ziekenhuis dat zich in de high-techburcht terugtrekt mist gegarandeerd de boot: de expertise moet op de een of andere manier de wijk in. Transitie houdt dus ook in dat de verhou-

ding verandert *tussen expertise en 'gewoon' alledaags verzorgen* (zoals bij de Wmo). In plaats van alles in de gezondheidszorg als een verdelings- en bezuinigingskwestie te *framen* ('dure overbodige behandelingen tegen gaan') moeten we ons realiseren dat we voor een kennisomwenteling staan. Kortom, decentralisatie is onderdeel van de transitie, maar is zeker niet de enige bewerkende oorzaak.

Dit essay concentreert zich op de positie van de zogenoemde zorgdragers 'aan de basis', de burgers, in deze transitie. Dat gebeurt vanuit de zorgethiek, een vorm van politieke ethiek. Zorgen is immers een activiteit die samenleven constitueert. Zorgen ordent en schraagt het samenleven, ook als er tegenstrijdige belangen en opvattingen aan de orde van de dag zijn. Door de activiteit van zorgen, ofwel iets doen waardoor een ziek, zwak mens wordt gesteund om te genezen of een draaglijk leven te leiden, wordt de samenleving mede tot stand gebracht en gehumaniseerd. Houden we met die zorgpraktijk op, dan zakt het geordend samenleven in. Zorg is niet zomaar een beleidsdomein maar een van de constituenten van samenleven. We moeten daarom naar de spelers op het veld van samenleven, de burgers, kijken. Eerst wordt daartoe dieper ingegaan op hoe de zorg door de transitie in een nieuwe dimensie terechtkomt. Ik zal vervolgens twee vragen opwerpen, de eerste over het democratisch gehalte van de transitie, en de tweede over het zwijgen van de burger-patiënt.

#### TRANSITIE VAN ZORG

Transitie betekent: overgang naar een nieuwe opzet van de samenleving. Er worden niet binnen een bestaand model veranderingen toegepast, maar er grijpt een omslag plaats. Transitie veranderen kortom 'het weefsel van de samenleving'. Bij de transitie van zorg wordt 'zorgen' op een nieuwe leest geschoeid. Ik noem hiervoor slechts drie van de vele aanwijzingen en focus daarbij op zelfzorg. Een eerste richtingwijzer is natuurlijk de decentralisatie waarmee de rijksoverheid haar centrale rol deels opgeeft. Op basis van een heel ander (lager) niveau van kennis dan de huidige hooggespecialiseerde 'zorgaanbieders' en van veronderstelde nabijheid tot burgers zijn nu de gemeenten aan zet. De zogenoemde participerende samenleving, waarin families, kennissen en wijken verantwoordelijkheid voor zorg op zich moeten nemen, is terug, nadat ze enige tijd uit het discours verbanen is geweest. Nu 27 jaar geleden tekende Margaret Thatcher een veel kleiner bestek van verantwoordelijkheid met haar gewraakte opmerking: 'There is no such thing as society... People must look to themselves first. It's our duty to look after ourselves and then, also to look after our neighbour.'<sup>1</sup> Het is de vraag of Thatchers zelfredzame individuen, hun sterke families

en hun hulpvaardige burenen werkelijk bestaan, en of de participerende samenleving wel echt bestaat. Tonkens heeft laten zien dat er nogal wat afstand is tussen het openbare discours en de dagelijkse ervaring van de buurtbewoner-burger.<sup>2</sup>

In de tweede plaats staan niet langer gespecialiseerde, geprofessionaliseerde organisaties voorop, maar veronderstelde nabijheid en verantwoordelijkheidszin. Pregnanter gezegd, ook deprofessionalisering hoort bij zorgtransitie. Van een modern idee (voortgaand specialiseren) gaan we naar een laatmodern idee: ook ont-specialiseren is mogelijk. In plaats van het op spaarzame plekken alloceren van kennis en kunde komt het ook weer aan op lokale creativiteit.<sup>3</sup> Is nu, na de tijd van specialisering en professionalisering, een tijd van zelfzorgende groepen aangebroken, waarin niet kundigheid maar betrokkenheid centraal staat? Nee, want specialisering en professionalisering in de zorg gaan door, alleen langs andere lijnen dan voorheen. Tot voor kort was het quasi-normatieve gebod dat alle zorg immer verbeterd moest worden door meer expertise en meer specialisatie. Nu zien we echter andere ontwikkelingen, zoals het concentreren van hoogspecialistische medische en therapeutische kennis op een paar plekken in het land en het verdwijnen van kennis en kunde in de breedte. Kleine algemene ziekenhuizen raken hun oncologieafdeling kwijt en sturen door, maar ook de Brandons van Nederland kunnen op slechts een paar hoogspecialiseerde plekken terecht. Kortom, we lijken in de transitie ook met paradoxen te maken te hebben. *Meer hier* is verbonden met *minder daar*. Wat dat *daadwerkelijk* voor burgers en patiënten gaat betekenen, ook voor de minder mobiele burgers, is een vraag waar wel veel overheidsdiscours over is, maar weinig onderzoek. Kortom, *a lot of talk, no inquiry*.

Ten derde is er ook specialistische hulp, zoals het preventieprogramma darmkanker, waarbij juist meer kennis en kunde *breed* wordt ingezet. Behalve dat die hulp duur is en zich binnen een specialisme afspeelt, grijpt die hulp ook diep in het alledaagse leven van de gewone, niet-ziek-zijnde burgers in. De omslag van ‘niet weten of je wat hebt’ en ‘solidariteit met wie de pineut is’ naar preventie en eigen verantwoordelijkheid schept brede vormen van *voorzorg*.

#### DENKVACUÛM IN OVERHEIDSBELEID

Aan de huidige transitie liggen culturele factoren ten grondslag, zoals individualisering. Maar ook economische, politieke en beleidstechnische factoren stuwden de transitie. Om ons tot politiek en beleid te beperken: hoewel de transitie deels met wettelijke maatregelen wordt doorgezet, zijn de feitelijke gevolgen van het beleid nog slecht te overzien (en vaak

ook slecht doordacht). Dat komt onder meer doordat het overheidsbeleid op een aantal abstracties rust, zoals ‘de gemeente staat dicht bij de burger’. Gemeenten, die naarstig zoeken naar manieren om de nieuwe taken in goede banen te leiden, komen intussen voortdurend voor onverwachte consequenties van het landelijke beleid te staan. De nadruk op zorg-vandichtbij drukt de gemeenten met de neus op de werkelijkheid van de wijken: ‘de’ wijk blijkt niet te bestaan, want de draag- en spankracht van wijken is heel verschillend.<sup>4</sup> Evenmin was voorzien dat in wonderbaar-

*‘De’ wijk blijkt niet te bestaan,  
want de draag- en spankracht  
van wijken is heel verschillend*

lijke mengvormen zowel private als commerciële initiatieven zouden verschijnen, waarvoor op voorhand ook geen criteria zijn te ontwikkelen. De hybriditeit van nieuwe zorgvormen, *welfare hybrids*, vormt voor gemeenten een zware

denkhobbel, ondanks het feit dat lokale besturen in sterk op Nederland gelijkende samenlevingen (zoals Canada en het Verenigd Koninkrijk) het probleem al jaren geleden voor de kiezen kregen. Het lijkt erop dat er sprake is van een enorme reflectieachterstand. Howard en Taylor stellen dat er zonder ‘clear vision’ niet alleen (onnodig) spanningen ontstaan, maar dat dit zelfs tot de instorting van bestuur kan leiden.<sup>5</sup> Een concreet voorbeeld van deze reflectiekloof: nadat de gemeente vanwege een subsidiëringmogelijkheid de oproep heeft gedaan om wijkinitiatieven te melden, vraagt de betreffende gemeente zich af: is de jonge ondernemer die zorg wil aanbieden voor demente ouderen gelijkwaardig aan het initiatief van een groep zestigers die op basis van serieuze vrijwilligersinzet voor hun oudere wijkgenoten een ontmoetingsplek wil realiseren?

De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) tracht dit denkvacuüm te vullen met tal van nota’s, zoals *Gemeentezorg*, *De wijkprofessional*, *De participerende patiënt* en *Regie aan de poort*. Deze landelijke nota’s, en tal van gemeentelijke, zwijgen echter over twee grote problemen: (a) de armen van de overheid zijn wezenlijk te kort om een cultuur en om een gemeenschap te herorganiseren; (b) al deze nota’s ontberen zowel bestuurskundig zelfinzicht in wat wél en wat niet stuurbaar is, als stopregels. Immers, van sommige zaken moeten overheden afblijven, omdat ze meer kapotmaken dan goeddoen. Zo komen we bij het gebied dat met beleid niet ingenomen kan worden: het leven van burgers, zieken en de dagdagelijkse zorgverleners.

#### BURGER, PATIËNT EN ZORGVERLENER

De Britse zorgethica Marian Barnes werpt op basis van kwalitatief em-

pirisch onderzoek naar zorg in buurten een aantal pittige vragen op.<sup>6</sup> Ik versterk haar vragen hier. De eerste vraag luidt: wat is het democratische gehalte van transitie? Weliswaar stuwen gekozen parlementen en gemeenteraden de transitie van ‘specialismegeoriënteerde verticale zorg’ naar de ‘horizontale wijkgebonden zorg’ op, maar *waar is de stem van de hoofdpersoon*? Die hoofdpersoon is de burger, die weinig actief ‘burgert’, wel in een wijk leeft, tot (chronisch) patiënt kan worden en als zorgdragende persoon optreedt. Al die hoedanigheden komen samen in burger-zijn, ofwel erkend lid van een geordende samenleving zijn. Veelgebruikt in de zorgethiek is de uitdrukking van Nortin Hadler, ‘the citizen patient’, waarin deze realiteiten worden bijeengenomen om vervolgens te vragen hoe de stem van deze reële burger-patiënt tot klinken kan komen.<sup>7</sup>

Natuurlijk, de burger delegeert door te stemmen of lid van een coöperatie te zijn. Maar klinkt zijn stem daar waar de werkelijke problemen zich voordoen? De lijnen tussen de coöperatief verzekerde en wat zijn verzekeraar als marktmeester aan het doen is, tussen de stemmer en het beleid waarin transitie wordt doorgeduwd, tussen de doodzieke patiënt die naar betrouwbare zorg snakt en de lokaal aanwezige zorg, zijn lang, zoals de Gezondheidsraad aantoonde in *Regie aan de poort*.<sup>8</sup> Aan de oppervlakte wordt van alles gedaan om lange lijnen korter te doen schijnen, zoals de zorgverzekeraar die herontdekt dat hij een onderlinge verzekeringsmaatschappij is en deelnemers laat ‘meepraten’ (maar natuurlijk niet over de hoofdzaken). In werkelijkheid spreekt de burger-patiënt nog niet zelf. Hij is *object van veel spreken*, van overheidsdiscours, dat met enkele ‘idealën’ – zoals ‘participatie’, sociale technologie en de taal van *new public management* – een culturele ruimte tracht te vullen. De burger-patiënt zwijgt vooralsnog. Hij verklaart nog niet tot wie hij zich rekent, voor wie hij zal zorgen en van wie hij hulp wil aannemen. Hij zwijgt in alle talen over de tijd die hij kan maken en heeft nog geen woorden voor de vraag of hij voor zijn ouders zal instaan.

Er is maar één politiek wezen dat de culturele ruimte van horizontale zorg kan vullen: de burger-patiënt. Maar hij is politiek tot nu toe sprake-loos. Hij heeft de taal nog niet om te zeggen waar hij staat, naartoe wil bewegen, van welke zorgconstructies hij genoeg heeft, welk specialismeverlies hij zal accepteren en welke ‘zorgcirkels’ hij tot bloei zal laten komen. Toch is het juist de burger-patiënt die maar al te goed weet dat zorgen moet worden gedacht vanuit wat zorg is. Alle professionele en beleidstaal over zorg ten spijt, de burger is intelligent en weet uit ervaring wat er werkelijk toe doet: langszij blijven met kennis, kunde en bekommernis, los van medisch eer of geldelijk gewin.

## POLITIEKE POSITIE EN TAAL

De tweede verontrustende vraag vanuit de zorgethiek is of er een nieuw soort burgervriendschap kan ontstaan. Dat is een manier om de verbinding aan te duiden die burgers met elkaar kunnen aangaan wanneer zij, zonder tussenkomst van bemiddelende organisaties of overheden, *metterdaad* zorg voor elkaar gaan dragen. Burgers zijn geen uitverkoren vrienden van elkaar. Maar is er op het overgangsdomein van privaat en openbaar *civic friendship* mogelijk? Precies op dat snijvlak van privaat en publiek is een nieuw politiek model nodig. Dat betekent: zijn burgers op basis van korte lijnen bereid en in staat op *de positie* van de vriendschap te gaan staan? Andries Baart en schrijver dezes hebben dat, mede op basis van de ideeën van de Britse ethicus Nigel Biggar, uitgewerkt.<sup>9</sup>

Op de positie van de burgervriendschap gaan staan betekent (a) vanuit concrete relaties (b) die helemaal niet steeds prettig hoeven te zijn (c) meekijken met mensen naast je en hun perspectief innemen als het erom gaat welke zorg iemand nodig heeft. Een persoon kan over de schouder meekijken van zijn Chinese burens die een leven lang keihard hebben gewerkt en ‘op’ zijn. Mensen die hij misschien nauwelijks kan verstaan en met wie hij geen vrienden is (de basis van de preferentiële vriendschap met de *sibi simili* is te klein). Maar iemand kan hun wel het goede wensen en zich daadwerkelijk voor hen inzetten. We gaan dan staan op de positie van vriendschap en kijken zo, als vriend, zonder een preferentiële vriendschap met iedereen aan te gaan. Dat is wat verstandige wijkagenten, probleemoplossende schoolleiders of informele wijkleiders feitelijk doen. Niet op basis van vaag nabuurschap, maar op een politieke positie, op het raakvlak van privaat en openbaar.

Hoewel de vraag naar nieuwe politieke rollen in verband met de horizontalisering en ‘lokalisering’ van de zorg dringend is en de burgerpatiënt dat vocabulaire behoeft om tot spreken te komen, is de toekomst ongewis. Zal de burger daadwerkelijk spreken en een politiek model voor zorgen voor elkaar formuleren?

*Ziek-zijn is overgekalkt met prietpraat over ‘zorgbehoefte’*

Vooralsnog ontbeert Nederland een nieuw politiek vocabulaire om uit te drukken wat klein, lokaal burgerschap is, om uit te drukken wat het lijden van de patiënt – sociaal en politiek – inhoudt, en ook om uit te

drukken wat het betekent dat er voor je gezorgd wordt. Ziek-zijn is overgekalkt met prietpraat over ‘zorgbehoefte’. Over lijden moet in zorgland gezwegen worden, de professional houdt van jouw ‘coping’ met jouw ‘uit-

daging’, maar kan moeilijk aanzien dat iemand lijdt. De psychologie – of beter de psychologismen – in de zorg verdrukt de werkelijkheid van het lijden en het politiek karakter van ziek-zijn. Met andere woorden: de eigen taal van de burger voor de werkelijkheid van ziek-zijn en lijden stuit op dikke lagen kalk. Even moeilijk is het om politieke woorden te vinden voor het feit dat wij allen altijd al zorgers zijn en dat er altijd voor ons gezorgd werd en wordt. Toch is die nieuwe politieke taal nodig als straks concreet wordt dat de buurvrouw jou onder douche komt helpen. Ongetwijfeld gaat die nieuwe taal er komen en de overheid kan daaraan meehelpen. Op het culturele domein van de zorgtransitie moet zij erkennen dat haar armpjes te kort zijn, en dat terrein niet bezet houden met de taal van het new public management. De overheid dient haar eigen taal op realisme te toetsen en te kuisen. Ze moet burgers toestaan om zelf te spreken in plaats van in haar formats. Kortom, weg met de ‘zorgbehoefietaal’, met de taal van ‘tools’ en al die andere taal die de burger nooit tot spreken laat komen.

#### Noten

- 1 Zie Douglas Keay, ‘Aids, education and the year 2000!’ (interview met Margaret Thatcher, 23 september 1987), *Woman’s Own*, 31 oktober 1987, pp. 8-10.
- 2 Evelien Tonkens en Mandy de Wilde, *Als meedoen pijn doet. Affectief burgerschap in de wijk*. Amsterdam: Van Genep, 2013.
- 3 Andreas Reckwitz, *Die Erfindung der Kreativität. Zum Prozess gesellschaftlicher Ästhetisierung*. Berlin: Suhrkamp, 2012.
- 4 Zie Linda Burgerhout-van der Zwaan, *De kanteling. Een onderzoek naar een omslag in benadering van burgers in een middelgrote gemeente* (proefschrift Universiteit voor Humanistiek). Utrecht: Universiteit voor Humanistiek, 2014. Zie [http://http://www.uvh.nl/](http://http://www.uvh.nl/uvh.nl/)
- up/Zcupmubjkb\_DE\_KANTELING\_Proefschrift\_Linda\_Burgerhout\_-\_Van\_der\_Zwaan.pdf.
- 5 David Billis, *Hybrid organizations and the Third Sector. Challenges for Practice, Theory and Policy*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2010, p. 181.
- 6 Marian Barnes, *Care in Everyday Life. An Ethic of Care in Practice*. Bristol: Policy Press, 2012.
- 7 Zie Nortin M. Hadler, *The Citizen Patient. Reforming Health Care for the Sake of the Patient, Not the System*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2013.
- 8 Raad voor de Volksgezondheid en Zorg: *Regie aan de poort. De basiszorg als verbindende schakel tussen persoon, zorg en samenleving*. Den Haag: RVZ, 2012.
- 9 Frans Vosman en Brecht Molenaar, *Perpectieven op vriendschap*. Amsterdam: SWP, 2005.







*Decentralisatie in  
christendemocratisch  
perspectief*

## Vertrouw uw burgers

*Het is een merkwaardige paradox: bestuurders en politici, ook van het CDA, spreken voortdurend over ‘burgerkracht’ en ‘eigen kracht’, maar intussen is hun beleid gebaseerd op de gedachte dat burgers ‘veeleisend’ en ‘egocentrisch’ zijn en dat de samenleving is ‘geïndividualiseerd’. Daarmee regeert het wantrouwen en doen ze de vrijheid en creativiteit van mensen geen recht. Overheden kunnen pas van iemand verantwoordelijkheid vragen als ze die verantwoordelijkheid ook echt geven. CDA-bestuurders moeten beseffen dat het ‘eerste bestuurlijke niveau’ niet het gemeentebestuur is, maar de inwoners.*

---

door *Peter Cuyvers*

---

De auteur is pedagoog en zelfstandig beleidsadviseur. Hij is tevens auteur van verschillende rapporten van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, zoals *De Gordiaanse jeugdtknoop* en *Vertrouwen in ouders*.

‘DE KEUZE VAN UITGANGSPUNTEN ALS “EIGEN KRACHT” en het aansluiten bij de netwerken van inwoners zelf lijkt het logisch te maken om bij de ontwikkeling van onze beleidsplannen in eerste instantie met inwoners zelf te communiceren. Om diverse redenen is daar toch in eerste instantie niet voor gekozen.’

Dit citaat komt letterlijk uit een lokale beleidsnota. Ik zal de naam van de betreffende gemeente hier niet noemen, omdat het oneerlijk zou zijn. De ambtenaren die dit schreven zijn immers zelf heel eerlijk: ze noemen diverse redenen waarom ze zelf het beleid gaan uitzetten, zoals de snelheid van het proces en de noodzaak om expertise in huis te halen die de gemeente blijkbaar zelf niet heeft. Dus geven ze er de voorkeur aan om eerst ‘intern’ plannen te ontwikkelen en pas dan ‘extern’ inspraak te organiseren.

Natuurlijk zullen ook andere motieven een rol spelen, zoals de wens om controle over het proces te houden. Het is immers een proces dat behoort

lijk kan ingrijpen op de ambtelijke organisatie zelf, of op de eigen positie. Als de schotten tussen de lokale beleidsterreinen echt zouden vervallen, kan immers hetzelfde gebeuren als bij instellingen, en moeten ambtenaren voor hun positie of zelfs hun baan vrezen, in een gemeente die al fors moet bezuinigen door problemen op andere terreinen, zoals grondverliezen of de bouw van te dure stadhuizen.

In feite maakt het niet eens zoveel uit *waarom* heel veel gemeenten vrij veel energie besteden aan interne processen en relatief veel minder aan contacten met hun inwoners zelf. En het maakt ook niet zoveel uit of ze in een nota schrijven dat ze het niet of juist wel gaan doen. Bottomline is dat 99 van de 100 gemeenten een 'visie' ontwikkeld hebben waarin termen als 'eigen kracht' en 'sociale netwerken' centraal staan, maar dat de groep gemeenten die echt operationeel de interactie met hun inwoners zelf centraal stelt, heel klein is. Heel concreet zijn er bijvoorbeeld van de honderden lokale initiatieven in dit kader, die door de Denktank van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) worden beschreven in het rapport *Van eerste overheid naar eerst de burger*, slechts een paar zo grensverleggend dat inwoners van gemeenten echt serieuze invloed krijgen op het beleid, of zelfs op het nemen van besluiten over de middelen.<sup>1</sup> Uiteindelijk gaat het daar immers om: hoeveel enquêtes gemeenten ook afnemen, hoeveel inloopochtenden en -avonden ze ook organiseren, als het uiteindelijke besluit om iets wel of niet te betalen toch achter een andere tafel genomen wordt, waarom zou je dan als inwoner nog de moeite nemen?

Als een familielid vraagt om te helpen bij de even absurde als afschuwelijke situatie bij haar thuishulp, die met haar autistische man en zoon in een tweekamerflat woont en niet begrijpt hoe het kan dat haar zoon al drie jaar niet naar school gaat, weet ik, vanuit mijn ervaringen, intussen dat mij dat niet gaat lukken. En dat geldt niet alleen voor mij: dezelfde mensen die vanuit al hun functies met mij in de zaaltjes van het gemeentehuis praten over 'regievoering' hebben bij de koffie ook dat soort verhalen. En dat is het punt: als zelfs hoogopgeleide mensen, met kennis van de sector, uiterst assertief en beschikkend over persoonlijke netwerken, al hopeloos vastlopen zodra ze 'cliënt' geworden zijn, hoe vergaat het dan de overgrote meerderheid van de inwoners van een gemeente, die betrokken zijn bij hun kinderen en familieleden, de situatie waar het om gaat goed kennen en willen helpen, maar letterlijk daarin 'gestuit' worden? Het is ze moeilijk kwalijk te nemen als ze na enkele vergeefse pogingen afhaken. Ze willen *niets liever* dan 'participeren' en zelf verantwoordelijkheid nemen – zoals ze door de eeuwen heen ook steeds gedaan hebben. Het is dan ook een got-spe dat de politieke top al jarenlang *oproept* tot meer verantwoordelijkheid en participatie, terwijl in de praktijk elke echte verantwoordelijkheid bij burgers is weggehaald met een beroep op het ideologische verhaal van de

‘individualiserende samenleving vol egocentrische burgers’. Met als recent dieptepunt het in mijn ogen ronduit arrogante, bestuurlijke verhaal uit de Troonrede over de noodzaak van een participatiesamenleving. Alsof de regenten van weleer zich weer zorgen komen maken over de ‘volksaad’, en zoals ten tijde van Thorbecke gezamenlijk vaststellen dat het volk natuurlijk niet beschaafd genoeg is voor het algemene kiesrecht.

#### DE MYTHE VAN DE INDIVIDUALISERING

Ook binnen het CDA maakt men zich geregeld schuldig aan dit type van ‘Bestuurlijke Nieuwspreek’, een term uit 1984 van George Orwell, waar de overheidsmoloch Big Brother zichzelf achteraf rechtvaardigde door domweg een eigen versie van de werkelijkheid in de archieven op te laten nemen. In CDA-kringen hebben we die helaas ook met de mythe van de secularisering en atomisering van onze samenleving. Deze zou verklaren waarom de ‘onderlinge verbanden’ in buurten, verenigingen en natuurlijk kerken zijn verdroogd en waarom de eens zo subsidiaire samenleving waarin elke kring soeverein een eigen sterk sociaal weefsel had, niet meer bestaat.

Het is een analyse die perfect aansluit bij liberale en socialistische mensbeelden, ook ooit ontstaan in die kringen als een soort ‘wensdenken’ over een maatschappij die het best aan de markt of de staat overgelaten kan worden. Uiteindelijk is voor een liberaal een mens immers niet veel meer dan een doorgegroeid ‘zelfzuchtig gen’ dat alleen aan eigen succes denkt, en zijn socialisten ervan overtuigd dat de grote meerderheid van de mensen inderdaad zo zelfzuchtig is dat ze alleen op het procrustesbed van een regulerende overheid op de juiste sociale maat gesneden kunnen worden. Het is een onjuiste analyse. Alle feitelijke metingen laten zien dat het beeld

*Alle feitelijke metingen laten zien dat het beeld van een atomiserende samenleving met verlies van onderlinge solidariteit pure ideologie is*

van een atomiserende samenleving met verlies van onderlinge steun en solidariteit pure ideologie is.<sup>2</sup> Gezinnen zijn stabiel en oit en families verlenen juist steeds meer sociale steun, maar er zijn maar weinig mensen die dat geloven. Nagenoeg iedereen vaart blind op de stapeling van incidenten in de

media, die per saldo om niet meer dan 1 à 2 procent van het totaal gaan.

Anders dan de VVD en de PvdA zou het CDA de partij moeten zijn die ‘geeft in mensen’. De werkelijkheid is dat heel veel CDA-bestuurders, met de beste bedoelingen en intenties, hun wereldbeeld en daarmee ook het beeld van hun lokale inwoners, baseren op een op het oog sluitend ideologisch

verhaal over atomiserende samenlevingen en dus egocentrische, calculerende of op zijn best drukke en gehaaste inwoners. Een beeld dat met succes gevoed wordt door allerlei modieuze onderzoeksbureaus, die zonder met hun ogen te knippen verklaren dat ze de ‘opmaak’ van een mens kunnen afleiden uit een computeranalyse van vijf multiplechoicevragen, en op grond daarvan de mensen van dit land vrolijk voorzien van etiketten als ‘hedonisten’, of een kwart van de bevolking wegzetten als ‘afgehaakt’. Let wel: dat zijn dezelfde mensen die al twintig jaar de voetbalclub of de wijkvereniging draaien, maar op grond van drie politiek incorrecte kruisjes in een vragenlijst in een door een socioloog bedachte categorie vallen.

Hetzelfde geldt voor het favoriete label van de sociologie in de zestiger jaren, de ‘secularisering’, waarin binnen het CDA een bijna ‘heilig geloof’ bestaat, hoewel meer dan driekwart van de Nederlanders nog steeds zonder reserve gelooft dat er een ‘hogere macht’ bestaat.<sup>3</sup> We zijn absoluut ontkerkelijk, maar het persoonlijke geloof is waarschijnlijk dieper gefundeerd dan het rituele geloof uit angst voor de eeuwige verdoemenis.

En zo zijn er nog wel meer voorbeelden te noemen. Ouders besteden meer tijd aan hun kinderen dan in de jaren vijftig. Vrouwen zijn meer gaan werken, mannen minder. En de term ‘tweeverdiener’ is een net zo grote mythe als secularisering en individualisering: in de praktijk gaat het immers om gezinnen waar de ‘minstverdienende’ partner een of twee dagen per week werkt, en dus hoogstens een kwart van het inkomen meebrengt.

Het probleem is dat iedereen liever zijn of haar ideologische gelijk uit een eigen tabel perst dan de nuchtere algemene cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) bekijkt. Het SCP, dat de bevolking al dertig jaar volgt met systematische herhaling van alle mogelijke metingen, constateert dat we steeds ‘socialer en moreler’ worden naarmate we ook steeds gezonder, hoger opgeleid enzovoort worden. Ook negeren we stelselmatig het historische onderzoek dat laat zien dat ons beeld van het verleden vertekend is, dat de ‘buurten’ helemaal niet zo sociaal waren en dat het ‘verenigingsleven’ veel hiërarchischer georganiseerd was langs de klassieke autoritaire lijnen van de standensamenleving, net zoals de geromantiseerde buurtkruidenier precies wist wat je ouders in hun portemonnee hadden en de intussen geromantiseerde wijkzuster regelmatig als verlengstuk van de religieuze autoriteiten in haar Rode Kruisbestuur fungeerde.

Het is, kortom, een gruwelijke paradox. Terwijl we ideologisch bezig zijn en blijven met het (autoritaire en verzuilde) verleden postuum heilig te verklaren, demoniseren we de grote meerderheid van de inwoners van onze gemeenten, of willen we ze minstens met zachte – en desnoods harde – herderlijke hand terugvoeren naar de grazige weiden van een geromantiseerd verleden. Als we er als CDA niet in slagen om deze voor een bestuurlijk

gerichte partij zo verleidelijke analyse te doorbreken, blijven we hopeloos heen en weer geslingerd worden tussen de ideologische Skylla en Charibdis van onze politieke antagonisten ter linker- en rechterzijde, en gaan we onze inwoners beschouwen als consumenten of cliënten, in plaats van als onze partners, laat staan als onze echte opdrachtgevers. Terwijl ze dat toch vanuit onze subsidiaire opvatting van de samenleving zouden moeten zijn. In plaats van de landelijke overheid, in plaats van de bestuurders van de steeds grotere instellingen, die ‘zorgleveranciers’ zijn geworden.

De werkelijkheid is dat we in de afgelopen dertig jaar als partij medeplichtig geweest zijn aan het overdragen van al onze subsidiair georganiseerde instellingen in onderwijs, zorg en hulpverlening aan een kaste van professionele bestuurders. Ook al waren die voor een belangrijk deel uit onze eigen kaders afkomstig en ook al hadden ze de beste bedoelingen, het is evident dat als gevolg daarvan instellingsbelangen, en soms particuliere belangen, in de plaats gekomen zijn van die van leerlingen, kinderen, ouderen, zieken.

De werkelijkheid is ook dat we in de afgelopen jaren alle mogelijke participatie vanuit de bevolking hebben ‘weggecentraliseerd’, met een steeds terugkerend beroep op een samenleving die niet meer zou bestaan en een

*De afgelopen jaren hebben we alle mogelijke participatie vanuit de bevolking ‘weggecentraliseerd’*

nieuwe samenleving waarin de normen zich aan de nieuwe waarden moesten aanpassen. Dus werden bijvoorbeeld de pensioenen ‘geïndividualiseerd’, met als gevolg dat op dit moment miljoenen vrouwen nauwelijks pensioen opbouwen terwijl ze voor kinderen zorgen. Dus

werden alle ‘coöperatieve’ vormen van kinderopvang wettelijk onmogelijk gemaakt ten gunste van dure professionals, om ten slotte zelfs grootouders geld te geven voor het oppassen op hun kleinkinderen. Het zijn slechts enkele voorbeelden van een bestuurlijke cultuur die zo negatief en wantrouwend stond ten opzichte van de inwoners van dit land, dat elke toewijzing van zorg conform strikte protocollen en ‘indicaties’ door een of ander bureau moest worden afgestempeld. Het is de orwelliaanse ziekte die de samenleving in zijn greep houdt: het aanpassen van de werkelijkheid aan de eisen die Big Brother stelt, tot op de laagste uitvoeringsniveaus, waar je het praatje moet boeken onder ‘twee minuten extra voor lastige steunkous’. Tegenover de 5 procent zichzelf verrijkende en frauderende bestuurders staat 95 procent van het overige personeel dat zich al jaren in alle mogelijke bochten wringt om wel goede zorg te leveren, tegen de ‘systeemeisen’ in.

#### OPLOSSINGSRICHTLIJNEN

De vraag is dan natuurlijk naar de oplossing, naar datgene wat misschien zou kunnen veranderen als we de decentralisaties niet alleen aanpakken als een ‘technische overgang’ van de ene overheidslaag naar de andere. En ik denk dat die oplossing ligt in het letterlijk vrijmaken van krachten van inwoners.

Eigenlijk is het heel simpel: het is letterlijk back to basics, het leggen van contacten met de *hele* bevolking, waaruit dan zo’n 5 procent van zeer betrokken en assertieve inwoners overblijft – die zichzelf vaak meldt. Dat zijn vaak mensen met zelf bestuurlijke of bedrijfsmatige ervaring of mensen die zelf of in hun familie met sociale problemen te maken hebben. De enige echte subsidiaire oplossing is het overdragen van echte verantwoordelijkheid aan deze inwoners, zowel bestuurlijk als budgettair. Op die manier krijgen ze echt de kans om te laten zien wat ze kunnen. Een kans die hun nu vaak niet gegeven wordt, vanwege het gebrek aan vertrouwen. Daarom wil ik bij dezen alle lokale CDA-bestuurders vragen om voor zichzelf de volgende punten na te lopen:

1. Weet ik echt wat er speelt in mijn bevolking in het algemeen, of op specifieke plekken? Een interessant voorbeeld is het pleintje waar een enkel gezin jarenlang ‘namens de buurt’ heftig verzet voerde tegen de komst van een speeltuin. Tot iemand het ook de andere 29 bewoners ging vragen, die allemaal voor bleken te zijn.
2. Heb ik mijn inwoners echt de kans gegeven om zelf plannen te maken en voorstellen te doen? Een gemeentebestuur had eens voorgesteld om naast het industrieterrein een grootschalig sportcomplex op te zetten. Een door een nieuwe lokale partij bij elkaar geroepen gezelschap van bewoners, verenigingsbestuurders en projectontwikkelaars kwam in een enkele avond met een alternatief, waardoor alle sportvelden ‘om de hoek’ bleven.
3. Heb ik echt macht en middelen uit handen gegeven om plannen ook te realiseren en duidelijk te maken dat ik als bestuurder echt ‘subsidiair’ denk? Een lichtend voorbeeld is een initiatiefgroep die een gepland multifunctioneel centrum, waarin allerlei kleinere zorg- en buurtcentra zouden opgaan, volledig overbodig maakte door de organisatie van een regionale transportservice met vrijwilligers.

Het basisprincipe van subsidiariteit, het idee dat ik pas verantwoordelijkheid kan vragen van iemand als ik die verantwoordelijkheid ook geef, mag niet verlaten worden voor incidentenpolitiek. En CDA-bestuurders mogen zich niet aansluiten bij de negatieve mensbeelden van socialisten, libera-



len en anderen die in de christelijke overtuiging de ‘neiging tot het kwade’ voorrang geven op het ‘vermogen tot het goede’.

Het ‘eerste bestuurlijke niveau’ is niet de gemeente, maar de inwoner. In de praktijk van de Duitse lokale samenleving is die gedachte volop aanwezig. Zo kent Duitsland de regel dat een inwoner recht heeft op de helft van het ‘professionele budget’ om een probleem zelf op te lossen. Voor het lokale gezinsbeleid zijn ook goede voorbeelden te noemen. Een gemeente gaf eens ouders zelf de regie bij de organisatie van de kinderopvang. Het gevolg was een digitaal platform gerund door twee medewerkers voor onderlinge uitwisseling van oppasdiensten, waarna alleen nog maar op de woensdagmiddag professionele opvang nodig bleek.

#### Noten

- 1 Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Van eerste overheid naar eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen. Jaarbericht 2013*. Den Haag: VNG, 2013.
- 2 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De Gordiaanse jeugdknoop. Gezinsbeleid met meer gezin en meer gezag*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2005; Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Vertrouwen in ouders. Een christendemocratische visie op gezins- en familiebeleid*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2010; Maarten Evenblij, *Families in beeld. Uitkomsten van het onderzoeksprogramma De Bindende kracht van familierelaties*. Den Haag: NWO, 2009. Uit de studie *Families in beeld* blijkt bijvoorbeeld dat niet de helft of een derde maar ongeveer 12 procent van de kinderen een scheiding meemaakt, dat vrijwel alle volwassen kinderen nog een of twee keer per week contact met hun ouders hebben, en dat driekwart van de sociale steun in dit land binnen families wordt verleend.
- 3 Vgl. Gabriël van den Brink (red.), *De Lage Landen en het hogere. De betekenis van geestelijke beginselen in het moderne bestaan*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012; W.B.H.J. van de Donk, A.P. Jonkers, G.J. Kronjee en R.J.J.M. Plum (red.), *Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie*. Den Haag/Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Amsterdam University Press, 2006.

## De decentralisaties en de gemeenteraad: van geprofileerde naar dienstbare politiek

*De drie decentralisaties moeten een verandering voor het functioneren van de lokale democratie in het algemeen en de gemeenteraad in het bijzonder in gang zetten. Niet langer is de landelijke overheid de centrale regisseur, maar moeten gemeenten leren sturen in een netwerk. Christendemocraten kunnen daar het initiatief voor nemen door de beweging te maken van geprofileerde naar dienstbare politiek. In plaats van voortdurend bezig te zijn met de eigen zichtbaarheid en daadkracht gaat het erom ruimte te geven aan de samenleving en burgers te ondersteunen bij hun initiatieven.*

---

door *Rien Fraanje*

---

De auteur is plaatsvervangend directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en namens het CDA lid van de Bestuurscommissie in Amsterdam Nieuw-West. Tot 2014 werkte hij voor de Raad voor het openbaar bestuur.

GEMEENTEN ZIJN HET AFGELOPEN DECENNIUM geconfronteerd met ingrijpende veranderingen. Zij kregen de verantwoordelijkheid voor de Wet werk en bijstand (wwb, 2003) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo, 2007).<sup>1</sup> Ongeveer tegelijkertijd werd het eigen belastinggebied van gemeenten verder beperkt toen in 2006 het gebruikersdeel van de ozb werd geschrapt. Volgend jaar wordt nog eens een drietal zware taken naar de eerste overheid overgedragen. Hoewel die gepaard gaan met forse kortingen op de budgetten in vergelijking met wat het rijk aan die taken besteedde, betekenen die decentralisaties een flinke toename van het gemeentefonds. De donatie aan het gemeentefonds wordt de op een na grootste post op de rijksbegroting. Deze wijzigingen zetten twee bewegingen in gang: de herontdekking van de samenleving en de verschuiving van het gemeentelijke

takenpakket van het fysieke naar het sociale domein.

De herontdekking van de samenleving kwam in de politiek aanvankelijk voort uit financiële noodzaak en de politieke wens om een debat over burgerschap te entameren. Beide gezichtspunten leidden tot pleidooien voor burgers die zich meer moeten inzetten voor de publieke zaak. Onder dergelijke betogen voor burgers die meer eigen verantwoordelijkheid moeten nemen en meer burgerschap aan de dag moeten leggen, lag de impliciete overtuiging dat burgers zich te weinig inzetten voor de samenleving; dat er dus te weinig burgerschap is.<sup>2</sup>

#### VITALE SAMENLEVING

Inmiddels groeit het politieke besef dat de vitale samenleving – te omschrijven als een samenleving waarin mensen zich zonder concrete tegenprestatie willen inzetten voor hun medemensen, buurt, vereniging, gemeente, de natuur of een ander ideaal – in Nederland allang bestaat. Voorbeelden te over van mensen die zich buiten de overheid om organiseren om een probleem op te lossen of een gezamenlijk gedeelde ambitie te realiseren. In verschillende steden beheren bewoners met elkaar gezamenlijke tuintjes en parkjes. Bewoners in Rotterdam reageerden op de sluiting van vestigingen van de bibliotheek door hun eigen gelezen boeken in een leegstaand winkelpand bij elkaar te zetten en zo een nieuwe wijkbibliotheek te beginnen. De dreigende sluiting van het zwembad in Valthermond was voor bewoners en ondernemers aanleiding om onder de vlag van een wijkonderneming het zwembad zelf te gaan beheren. Nederland kent inmiddels meer dan honderd lokale en regionale coöperatieve energiebedrijfjes. Verpleegkundigen en patiënten in Beek en Donk richtten gezamenlijk zorgcoöperatie ‘Tot uw dienst’ op als alternatief voor de onpersoonlijke en dure thuiszorgorganisatie. Nieuwe en sociale media bieden een instrument met onbegrensde mogelijkheden om het mobiliserende en organiserende vermogen van burgers en maatschappelijke organisaties verder te vergroten.

*Het politieke verlangen naar andere burgers is onterecht*

Het politieke verlangen naar andere burgers is dus onterecht. Het is eerder andersom: het verlangen van burgers naar een andere, meer responsieve overheid snijdt wél hout. Mensen zijn bereid om meer zelf

te doen, maar moeten daarvoor wel de ruimte krijgen. Politiek en bestuur laten een arsenaal aan ervaring, kennis en ideeën die in de samenleving aanwezig zijn ongebruikt liggen.<sup>3</sup>

## GROTE GEVOLGEN VOOR LOKALE BESTUURDERS EN AMBTENAREN

De tweede beweging, namelijk de verschuiving van het gemeentelijk takenpakket, komt voort uit de eerste. In onze verzorgingsstaat hadden we de organisatie van solidariteit uitbesteed aan de staat. Daarmee is solidariteit een onpersoonlijke kwestie geworden met regels en toezicht die misbruik moeten tegengaan. We willen echter weten met wie we solidair zijn en voor wie we geld apart leggen. Sociale taken kunnen we dus beter niet meer organiseren via de onpersoonlijke en moeilijk controleerbare collectieve arrangementen van de staat. In plaats daarvan leggen we die taken dichterbij mensen zelf neer, en dan komt men al snel uit bij gemeenten. Daar waar vroeger de wethouder Ruimte de man of vrouw met de belangrijkste portefeuille was, wordt dat na de aankomende decentralisaties de wethouder Welzijn en zorg. Die gaat straks het meeste geld uitgeven waar ook de grootste (politieke) risico's mee gemoeid zijn.

Die verschuiving heeft grote gevolgen voor de werkwijze en de daaraan gekoppelde competenties van lokale bestuurders en ambtenaren. Laat ik de vaststelling van bestemmingsplannen als voorbeeld nemen. Uiteraard staat ieder bestemmingsplan inhoudelijk op zichzelf, maar de wijze waarop een bestemmingsplan tot stand komt kan redelijk worden gestandaardiseerd. De raad geeft bij het voorbereidingsbesluit zijn kaders mee. Daarna gaan ambtenaren aan de slag, waarbij meestal per gemeente verschild op welke momenten bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden bij het opstellen van het concept worden betrokken. Sommige gemeenten beperken hun inbreng tot de wettelijk vereiste inspraak en bezwaarmogelijkheden, andere gemeenten beklimmen met enthousiasme de burgerparticipatieladder en maken er wat dat betreft een open proces van. Welke weg ook wordt bewandeld, uiteindelijk is het laatste woord aan de raad die een bestemmingsplan vaststelt. Kortom: het opstellen van een bestemmingsplan is een overzichtelijk proces met doorgaans een overzichtelijk aantal spelers dat leidt tot een eenduidig eindproduct.

Dat staat in schril contrast met de taken in het sociale domein waarvoor gemeenten verantwoordelijk gaan worden. In de jeugdzorg en bij de uitvoering van de Participatiewet is allesbehalve sprake van overzichtelijke processen, duidelijk aan te wijzen belanghebbenden en betrokkenen en een eenduidig eindproduct. De vng heeft nu juist jarenlang gelobbyd voor de overheveling van deze taken naar het lokaal bestuur met het argument dat gemeenten maatwerk kunnen leveren. Zij weten wat er leeft onder hun bewoners, kennen de specifieke situatie van probleemgevallen en kunnen daar dus doelgericht op inspringen. Elk kind of iedere werkzoekende met een afstand tot de arbeidsmarkt staat op zichzelf, de daarvoor geleverde

oplossing eveneens. In enigerlei mate gestandaardiseerde processen, zoals bij het opstellen van bestemmingsplannen gebruikelijk is, laten zich maar moeilijk verenigen met het leveren van dergelijk maatwerk.

Overigens zal de verleiding om werkprocessen toch te standaardiseren groot zijn. Gemeenten willen begrijpelijkerwijs niet zelf het wiel opnieuw uitvinden en kijken dus hoe andere gemeenten de nieuwe taken oppakken, en de vng zal waarschijnlijk ook met handboeken komen.<sup>4</sup> Een van de argumenten van de decentralisaties was dat gemeenten beter dan de rijksoverheid in staat zijn maatwerk te leveren. Het zal de kunst van gemeenten zijn om zich door andere voorbeelden en handboeken te laten inspireren en ze niet te kopiëren. Ook hier geldt: lange leve het verschil!

#### GEMEENTEN MOETEN LEREN STUREN IN EEN NETWERK

Het is meteen duidelijk dat dit vragen oproept over de werkwijze van de gemeenteraad. Want welke taak heeft die nu te vervullen bij het leveren van maatwerk? De gemeenteraad moet niet in zijn behoefte om controle en overzicht te krijgen strakke kaders meegeven aan de professionals die straks aan de lat staan in de jeugdzorg, want zij moeten juist ruimte krijgen voor hun vakbekwaamheid. En het geeft geen pas om een politiek oordeel te vellen als na een bepaalde periode blijkt dat maar weinig kinderen ‘uit de jeugdzorg’ zijn gestapt of dat veel mensen na een jaar ‘nog steeds’ niet een op maat gesneden betrekking op de arbeidsmarkt hebben gekregen. Want: ieder geval staat op zich, en bij iedere casus is een scala van instanties betrokken en daar passen dus ook geen SMART geformuleerde doelstellingen bij. Maar hoe moet het dan wel?

De twee hiervoor genoemde bewegingen – de herontdekking van de samenleving en de verschuiving in het takenpakket van het fysieke naar het sociale domein – versterken een beweging die al langer geleden in gang is gezet, namelijk die naar een gemeente die moet sturen in een netwerk. Toen bewoners, ondernemers en media – overigens zonder dat daar per se een overheveling van taken of een wetswijziging aan te pas kwam – ook naar het lokale bestuur gingen kijken voor de leefbaarheid van wijken, de veiligheid in buurten, de kwaliteit van scholen, de schooluitval van jongeren in vooral het lager en middelbaar beroepsonderwijs en de integratie van nieuwe Nederlanders, kregen gemeenten taken op hun bord waar ze niet alleen zelf over gingen en waar evenmin hun eigen rol duidelijk en eenduidig (wettelijk) was omschreven. Voor het behalen van resultaten op deze terreinen waren zij afhankelijk van andere partijen, zoals woningcorporaties en scholen. Gemeenten moesten leren sturen in een netwerk.<sup>5</sup>

Dat is razend lastig, want sturen in een netwerk is eigenlijk een contradic-

tio in terminis. In een netwerk bestaan immers geen hiërarchische relaties; de actoren zijn gelijkwaardig en kunnen hun wil niet aan anderen opleggen. Dus directieve pretenties moeten worden losgelaten. Sturen in een netwerk betekent zoeken naar partners, met hen zoeken naar een gemeenschappelijk belang of doel, en de nevenschiktheid en afhankelijkheid van je partners erkennen. Sturen in een netwerk betekent dus: samenwerken.

Samenwerking beperkt de mogelijkheden van de eerder genoemde klassieke sturingsinstrumenten van de overheid. De mogelijkheden om te sturen met geld zijn sowieso drastisch ingeperkt. De communis opinio is bo-

*Samenwerking beperkt de mogelijkheden van de klassieke sturingsinstrumenten van de overheid*

vendien dat regels nog maar uiterst terughoudend moeten worden ingezet. Als vanzelf drijft dan communicatie als belangrijkste instrument naar boven. Niet meer in de vorm van de preek, want dat is eenrichtingsverkeer, maar als dialoog. Een dialoog gaat uit van gelijkwaardigheid.

Een openbaar bestuur dat met bewoners een dialoog aangaat, geeft daarmee aan dat het daadwerkelijk bereid is mensen vertrouwen te geven en hen verantwoordelijk te maken. Christendemocratisch kan het niet.

#### DIENTSBARE GEMEENTEPOLITIEK

In onze politieke constellatie aardt vooral een geprofileerde politiek.

Raadsleden moeten zichtbaar en dus daadkrachtig zijn, anders besteden media geen aandacht aan hun inspanningen en hebben zij te vrezen voor de plek op de lijst bij volgende verkiezingen. En dus stellen zij mondelinge en schriftelijke vragen zonder dat ze iets van plan zijn te doen met de antwoorden. Na een incident willen ze meer en nieuwe regels; niet omdat de kans op een herhaling van het incident daarmee kleiner wordt, maar omdat het niet bij geprofileerd leiderschap past om uit te leggen dat de overheid incidenten en rampen niet kan uitsluiten. En ze eisen dat het bestuur zijn beleidsdoelstellingen SMART formuleert, terwijl ze weten dat daarmee de complexe realiteit van afhankelijkheden van andere partijen bij de uitvoering van beleid wordt ontkend.

De vitale samenleving, de sterke nadruk die op het sociale domein komt te liggen, en sturen in een netwerk vragen om een dienstbare politiek. Daarbij zijn ruimte geven, mogelijk maken en verbinden de kernwoorden. Dit is christendemocraten op het lijf geschreven. Zij gaan vanuit hun eigen gedachtegoed al uit van wat de samenleving zelf kan; de overheid heeft daarbij vooral een taak mensen te faciliteren. De decentralisatie van taken

in het sociale domein biedt zo gezien een enorme kans voor de christendemocratie in de lokale democratie: zij kan laten zien dat de politiek en de overheid dienstbaar kunnen zijn aan de samenleving.

Dat gemeenten steeds minder geld hebben te verdelen en dat geld nu echt schaars gaat worden, wil daarbij zeker helpen. Het geprofileerde leiderschap kan zich steeds minder verliezen in zwaaien met de buidel. Dat is uiteraard niet voldoende. Ik zie verschillende mogelijkheden voor een dienstbare – ofwel: voorwaardenscheppende – politiek.

In de eerste plaats: de lokale politiek moet veel zuiniger worden met SMART geformuleerde doelen in collegeprogramma's en begrotingen. Die gaan uit van de oude situatie toen gemeenten nog alleen aan de knoppen zaten. SMART-doelstellingen voor de output miskennen dat gemeenten moeten sturen in een netwerk, dat ze daarin afhankelijk zijn van andere partijen, dat ze het dus niet meer alleen voor het zeggen hebben. Het college opzadelen met SMART geformuleerde doelstellingen is het organiseren van teleurstelling.

De raad moet het bestuur veel meer gaan toetsen op procesdoelen, zoals de mate waarin die erin is geslaagd draagvlak te creëren, of in hoeverre mensen bij het oplossen van een probleem zich gehoord en gekend weten. De omslag van SMART geformuleerde doelen naar procesdoelen dient onder meer vorm te krijgen door rekenkamers nieuwe stijl te formeren die de expliciet wettelijke taak krijgen om naar processen in plaats van (alleen) effecten van beleid te kijken.

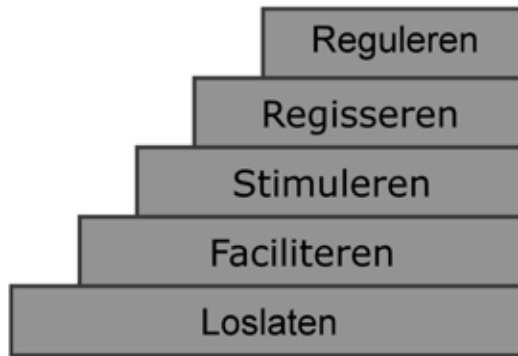
In de tweede plaats dienen gemeenteraden zich te gaan beheersen wat betreft het stellen van kaders. Regels zijn vaak vooral bedoeld om de daadkracht van een bestuurder of raadslid te tonen en belemmeren veelal de ruimte voor maatschappelijk initiatief en sociaal ondernemerschap. Om de discussie op scherp te stellen werp ik de stelling op dat kaderstelling alleen past in het ruimtelijke domein; in het sociale domein moeten gemeenteraden uit een ander vaatje tappen.

Als de raad zijn kaderstellende rol op een aantal thema's inperkt, verschuift het accent automatisch naar zijn volksvertegenwoordigende en controlerende rol. De volksvertegenwoordigende rol kan worden verstevigd door meer ruimte te geven aan de ombudsfunctie van de raad: geluiden uit de samenleving oppikken en via de raad doorgeven naar het bestuur. De controlerende rol van de raad kan worden verbreed als hij – precies zoals ruim een jaar geleden drie griffiers in hun pamflet *Gemeenteraadsleden, vertegenwoordig meer* bepleitten – niet alleen burgemeester en wethouders ter verantwoording roept, maar ook zorginstellingen, onderwijsorganisaties en woningcorporaties uitnodigt om uitleg te verschaffen over de wijze waarop zij hun publieke taak vervullen.<sup>6</sup> Uiteraard behoort dit type organisaties tot

soevereine kringen waarbij de politiek heel terughoudend moet zijn met interventies, maar de gemeenteraad kan hun wel een mooi platform bieden om publieke verantwoording af te leggen over hun werk.

#### BESLUIT: BESCHEIDEN OVERHEIDSROL

Een criticaster vraagt zich nu af: waar moet het politieke debat nog over gaan als er geen geld meer is te verdelen en er geen kaders meer mogen worden gesteld? Dat is een terechte vraag. Het antwoord is echter niet moeilijk: het debat zal steeds vaker gaan over de politieke vraag welke rol een gemeente wil innemen bij een bepaalde maatschappelijke opgave. De Raad voor het openbaar bestuur heeft in *Loslaten in vertrouwen* als hulpmiddel – als tegenhanger van de participatieladder voor burgers – de overheidsparticipatietrap geïntroduceerd (zie figuur 1).<sup>7</sup>



Figuur 1. Overheidsparticipatietrap.

De keuze voor een rol is een politieke en kan heel goed per gemeente verschillen. Bij elke trede van de trap hoort een andere opstelling en daarmee

*Per situatie en per onderwerp zullen politiek en bestuur moeten bepalen én expliciteren welke rol zij voor de overheid zien weggelegd*

ook een andere inzet van de gemeente. Per situatie en per onderwerp zullen politiek en bestuur moeten bepalen én expliciteren welke rol zij voor de overheid zien weggelegd. Tegelijk moet worden opgemerkt dat sturen in een netwerk meer kans krijgt als de overheid de overheidsparticipatietrap zo min mogelijk beklimt.

Sturen in een netwerk vraagt om ruimte geven in plaats van ruimte opeisen. En daarmee is ook meteen het verschil tussen geprofileerde en



dienstbare politiek gemarkeerd. Een verschuiving van de aandacht van geld en normeren met regels naar oog hebben voor het proces en de eigen roloppvatting, geeft ruimte voor bewoners en professionals. En dat is toch uiteindelijk waar het christendemocraten om is te doen.

*Noten*

- 1 Dit is een bewerking van de lezing die ik hield tijdens het eerste seminar van de Gemeenteraad van de Toekomst in Arnhem op vrijdag 24 mei 2013. De lezing werd eerder gepubliceerd als pamflet in *RaadslidenNieuws* (2013, nr. 4, pp. 4-8).
- 2 Zie mijn kritiek op deze instrumentele benadering in: Rien Fraanje, 'CDA moet vitale samenleving uit handen van instrumentalistes redden', in: Pieter Jan Dijkman e.a. (red.), *Het appèl op de vitale samenleving* (CDV Lente 2013). Amsterdam: Boom, 2013, pp. 150-156.
- 3 Zie onder meer de cijfers van het SCP over vrijwilligerswerk, bijvoorbeeld in *De sociale staat van Nederland* (edities 2009, 2011, 2013).
- 4 Zie ook het artikel van Boogaard en Cohen elders in dit CDV-nummer.
- 5 Zie de algemene beschouwing van de vicepresident van de Raad van State bij het *Jaarverslag 2013*.
- 6 Jaap Paans, Jan Dirk Pruim en Mari-  
anne van Omme, *Gemeenteraadsleden, vertegenwoordig meer! Pleidooi voor de herwaardering van tegenwicht & tegen-spraak* (december 2012).
- 7 Raad voor het openbaar bestuur, *Los-laten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Rob, 2012, p. 67.

# Het belang van een groter eigen belastinggebied voor de gemeente

*Er zijn vanuit economisch en staatsrechtelijk oogpunt overtuigende argumenten voor uitbreiding van het lokaal belastinggebied. Gemeenten krijgen met de drie decentralisaties een grotere beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid. Een substantieel eigen belastinggebied stimuleert gemeenten bij het maken van doelmatige afwegingen, dwingt hen om meer verantwoording af te leggen voor gemaakte keuzes en kan bijdragen aan een grotere betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek.*

---

door Gerber van Nijendaal

---

De auteur is plaatsvervangend secretaris van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv).

DE GEMEENTE WORDT MET DE AANSTAANDE DECENTRALISATIE een soort superwelzijnswerker. Tegelijkertijd wordt de gemeente nog afhankelijker van bijdragen vanuit het rijk voor het uitvoeren van de taken in het sociale domein. In tal van rapporten, studies en adviezen is de afgelopen decennia gepleit voor een uitbreiding van het lokale belastinggebied. Staatsrechtsgeleerden, bestuurskundigen en economen hebben het belang van een groter belastinggebied voor gemeenten onderstreept.<sup>1</sup> De vraag is of de drie decentralisaties niet een extra aanleiding zijn om het belastinggebied van gemeenten nu eens daadwerkelijk te vergroten. Is het niet zinnig om naast een decentralisatie van taken ook de belastingmacht te decentraliseren en zo het lokale belastinggebied meer in overeenstemming te brengen met de taken die gemeenten worden geacht uit te voeren?

## KLEINE GESCHIEDENIS VAN LOKALE BELASTINGEN

Belastingen zijn primair bedoeld om middelen binnen te halen voor publieke voorzieningen. Daarnaast vervullen belastingen op zowel nationaal als lokaal niveau een aantal andere functies.<sup>2</sup> De vraag is vervolgens welke overheidslaag, gezien de aard en het belang van die onderscheiden functies, het meest geëigend is om die bevoegdheid te kunnen uitoefenen. De verdeling van de belastingmacht staat niet los van de bestuurlijke, maatschappelijke en financiële context waarin de overheid als geheel opereert. Nederland geldt als een gedecentraliseerde eenheidsstaat, maar is ook een klein, dichtbevolkt land, waar grote verschillen in voorzieningen en belastingen niet worden geaccepteerd. Binnen de financiële verhoudingen komt dat onder meer tot uitdrukking in het uitgangspunt dat iedere gemeente in staat moet zijn bij een globaal gelijke belastingdruk voor haar burgers een gelijkwaardig pakket aan lokale voorzieningen te realiseren (het derde aspiratieniveau).<sup>3</sup>

Van oorsprong waren gemeenten in hoge mate autonoom en werden zij geacht geheel zelf zorg te dragen voor hun inkomsten. Gemeente en gemeenschap vielen in hoge mate samen, terwijl de overheid als geheel nog een beperkt takenpakket had. Sinds de gemeentewet uit 1851 is het aandeel van de eigen belastinginkomsten in de totale gemeentelijke inkomsten geleidelijk afgenomen. De eerste stap werd in 1865 gezet met de afschaffing van de gemeentelijke accijnzen. Gemeenten kregen dat gecompenseerd via een algemene uitkering, waarmee een financiële verhouding tussen rijk en gemeenten ontstond. De laatste veelbetekenende stap in deze ontwikkeling werd in 2006 door het kabinet-Balkenende II genomen met de afschaffing van het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting (ozb),

waardoor huurders van woningen geen ozb meer betalen. Gemeenten werden hiervoor gecompenseerd door een verhoging van de algemene uitkering.<sup>4</sup>

Met de opkomst van de verzorgingsstaat nam het gewicht van de door het rijk bekostigde taken sterk toe. De houdbaarheid van het collectief gefinancierde pakket aan sociale voorzieningen is echter sinds de

*Er blijkt sprake van een tegen-  
gestelde ontwikkeling:  
belastingheffing wordt steeds  
meer gecentraliseerd, terwijl de  
overheidsuitgaven steeds meer  
worden gedecentraliseerd*

jaren tachtig van de vorige eeuw een belangrijk motief voor de decentralisatie van taken en middelen naar gemeenten. Het oorspronkelijke karakter van het gemeentefonds als een herverdelingsmechanisme van de gezamenlijke

belastinginkomsten voor autonome taken veranderde daardoor in de loop der tijd steeds meer in een bekostigingsvorm voor medebewindstaken.

Al met al blijkt er sprake van een tegengestelde ontwikkeling: de belastingheffing wordt steeds meer gecentraliseerd, terwijl de overheidsuitgaven steeds meer worden gedecentraliseerd. Het aandeel van de gemeenten in de totale belastingontvangsten van de overheid als geheel (rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) is slechts 3,4 procent, terwijl 95 procent van de belastingontvangsten voor rekening van het rijk komt. Gemeenten nemen daarentegen nu ongeveer 25 procent van de totale overheidsuitgaven voor hun rekening, en het rijk 69 procent. Na de decentralisaties zal dat naar verwachting tegen de 30 procent van de totale overheidsuitgaven gaan bedragen. Tegelijkertijd is het aandeel van de eigen belastingen in de totale inkomsten van gemeenten geleidelijk gereduceerd tot 9 procent. Zonder aanpassingen in het lokale belastingstelsel zal dat na de decentralisaties verder slinken tot nog geen 7,5 procent.

#### DE RATIO ACHTER RIJKSBELASTINGEN

De reden om de belastingmacht bij de centrale overheid te beleggen is dat lokale belastingen afbreuk kunnen doen aan de macro-economische doelstellingen en het inkomensbeleid van de rijksoverheid (belastingen zijn dus ook een sturingsinstrument van de rijksoverheid). Hoge lokale belastingen kunnen de collectieve lastendruk beïnvloeden en daarmee het gewenste fiscale beleid van de nationale overheid doorkruisen. Lokale lastenontwikkelingen kunnen bovendien consequenties hebben voor het loonmatigingsbeleid en daarmee de concurrentiepositie van Nederland beïnvloeden. Belastingen dragen voorts bij aan een herverdeling van inkomens. Inkomenspolitiek is iets wat is voorbehouden aan de nationale overheid.<sup>5</sup> De mate waarin dat centraal plaats dient te vinden laat overigens wel enige ruimte voor kleine verschillen. Binnen de Nederlandse politiek-bestuurlijke verhoudingen heerst er echter een grote gevoeligheid voor verschillen in belastingdruk. Dit vormt daarmee tevens een belangrijke politieke legitimatie voor het centraal heffen van de belastingen. Zelfs de huidige uiterst kleine verschillen tussen lokale belastingtarieven worden breed uitgemeten. Zowel de macro-economische doelstellingen als de herverdeling van inkomsten stellen daarom grenzen aan de omvang en vormgeving van het lokale belastinggebied.

Het beeld dat de huidige lokale belastingen van grote invloed zijn op de collectieve lastendruk en daarmee afbreuk zouden kunnen doen aan het macro-economische beleid van de rijksoverheid behoeft echter enige nuancering. Burgers overschatten het gemeentelijke aandeel in de lan-

delijke belasting- en premieopbrengst. In de beleving van de gemiddelde burger is dit maar liefst 22 procent, terwijl het feitelijke aandeel maar 3,4 procent bedraagt.<sup>6</sup> Dit verschil in perceptie wordt voor een belangrijk deel verklaard door het feit dat de rijksoverheid in staat is door minder zichtbare en voelbare belastingen in de eigen inkomsten te voorzien. Zo heeft de rijksoverheid in 2013 ruim dertien miljard euro aan netto lastenverhogingen doorgevoerd,<sup>7</sup> onder meer door allerlei (subtiele) wijzigingen in het belastingstelsel en btw-verhogingen. In vergelijking daarmee kennen de lokale belastingen al jarenlang een vrij gematigde ontwikkeling.<sup>8</sup>

De beeldvorming over de stijging van de ozb wordt beïnvloed doordat op verschillende momenten verschillende instanties rapporteren over de ontwikkeling van de ozb. Het beeld ontstaat dat het stijging op stijging betreft, terwijl het in werkelijkheid om dezelfde ontwikkeling gaat. Kortom, de nationaal-politieke verontwaardiging over de lokale lastenontwikkelingen lijkt, om in Bijbelse termen te spreken, verdacht veel op de splinter in het oog van de gemeenten, terwijl de rijksoverheid zelf een balk in het oog heeft. Een moderne welvaartsstaat met omvangrijke collectieve voorzieningen is wellicht noodgedwongen aangewezen op onzichtbare vormen van belastingen, omdat zichtbare belastingen een te groot beroep doen op de solidariteit van het individu ten behoeve van het collectief. De ozb is een klein, maar zeer zichtbaar deel van de onbeïnvloedbare woonlasten. Vanuit het oogpunt van een gematigde lastenontwikkeling verdient juist een belasting als de ozb, waarvan tariefverhogingen publiek verzet oproepen, de voorkeur.

Wanneer overigens de verschillen met naburige gemeenten te groot worden, kunnen er ook ongewenste effecten optreden. De zorgbehoevenden zullen zich aangetrokken voelen tot gemeenten met het kwalitatief beste zorgaanbod. De belastingplichtigen zullen daarentegen de voorkeur geven aan gemeenten met de laagste lasten. Het draagvlak voor sociale voorzieningen dreigt daarmee te worden ondermijnd en kan leiden tot een ongewenste *race to the bottom*.<sup>9</sup> Om dat te voorkomen zullen er noodzakelijkerwijs grenzen gesteld moeten worden aan de beleidsvrijheid van gemeenten en zal een deel van de belastingcapaciteit tussen gemeenten moeten worden verevend. De gemeentelijke overheid zal haar zorgbehoevende burgers immers een zeker basisvoorzieningenniveau moeten kunnen bieden, zonder de overige burgers daarvoor onevenredig te belasten. Dit vormt de basis van de bestuurlijke verhoudingen in Nederland.

#### BEKOSTIGING VAN TAKEN IN HET SOCIALE DOMEIN

De aard en de omvang van de nu te decentraliseren taken en middelen strekken verder dan een overheveling van taken van het rijk naar de ge-

meenten. De decentralisatie wordt mede aangegrepen om het groeiende beroep op sociale voorzieningen te beperken. De lasten- en premiedruk die uit het hoge sociale-voorzieningenniveau voortvloeit, wordt als schadelijk gezien voor de macro-economische ontwikkeling.

De decentralisaties in het sociale domein gaan daarom gepaard met een verandering van verantwoordelijkheden, met bezuinigingen en met veranderende aanspraken van burgers op zorg (aanspraken veranderen in voorzieningen). Deze transitie wordt geacht bij te dragen aan een effectievere en efficiëntere afweging van kosten en baten, omdat deze dichter bij de burger plaatsvindt, waardoor maatwerk mogelijk is. Tevens is het de bedoeling dat de overheid een stap terug doet en de eigen verantwoordelijkheid van burgers vooropstelt. Het houdt ook in dat gemeenten in het kader van de ‘participatiesamenleving’ de ruimte moeten hebben om zelf de afweging te maken in hoeverre zij ruimte laten aan maatschappelijke initiatieven.<sup>10</sup>

Volgens de gangbare economische theorie geniet bekostiging uit eigen middelen – belastingen en overige eigen middelen – de voorkeur wanneer prijzen niet wenselijk of mogelijk zijn. In dat geval moeten bestuurders het nut van voorzieningen zelf rechtstreeks afwegen tegen de daarvoor op te offeren eigen middelen.<sup>11</sup> Voorwaarde hiervoor is het zo veel mogelijk in één hand leggen van beslissen, betalen en genieten. Dit voorkomt afwenteling naar andere bestuurslagen of andere maatschappelijke geledingen. Voor de bekostiging van maatschappelijke initiatieven zijn eigen bijdragen dan ook de eerst aangewezen bekostigingsbron. Dat is immers ook de kern van een maatschappelijk initiatief. Toch is het voorstelbaar dat een politiek gewenst maatschappelijk initiatief niet van de grond komt zonder enige financiële betrokkenheid van de overheid. Indien er tevens een beroep wordt gedaan op de inzet van publieke middelen, zijn de algemene middelen van decentrale overheden de aangewezen bekostigingsbron. Voor zover het gaat om maatschappelijke initiatieven met een lokale reikwijdte ligt het voor de hand om ook de afweging tussen het belastingoffer en het maatschappelijk nut op gemeentelijk niveau te laten plaatsvinden.

#### ARGUMENTEN VOOR LOKALE BELASTINGEN

Er zijn ten minste vier goede redenen te geven voor het heffen van lokale belastingen. Een eerste belangrijk argument is dat burgers via verkiezingen invloed kunnen uitoefenen op het voorzieningenniveau in de gemeente en het bijbehorende belastingpeil. Het uitgangspunt ‘no taxation without representation’ kan net zo goed worden omgedraaid tot ‘no representation without taxation’. Lokale belastingheffing draagt zo bij aan het besef dat lokale overheidsvoorzieningen ook geld kosten en pleit voor

lokale belasting waaraan in principe alle (kiesgerechtigde) burgers zijn onderworpen. Dit veronderstelt dat door de decentralisatie gemeenten op basis van verschil in lokale voorkeuren kunnen en mogen kiezen voor

*Lokale belastingheffing draagt bij aan het besef dat lokale overheidsvoorzieningen ook geld kosten*

een hoger dan wel lager niveau van sociale voorzieningen. Met andere woorden: gemeenten zijn meer dan een uitvoeringskantoor van de rijksoverheid en moeten beschikken over enige beleidsvrijheid.

Het is echter de vraag in hoeverre hogere lokale lasten worden

geaccepteerd voor een kwalitatief hoger sociale-voorzieningenniveau. De solidariteit met de sociaal zwakkeren wordt immers in de eerste plaats op nationaal niveau beleefd. Burgers voelen zich niet noodzakelijkerwijs meer verbonden met de inwoners uit hun eigen gemeente dan met mensen elders in het land. Binnen de Nederlandse politiek-bestuurlijke cultuur is de heersende opvatting dat het zorgniveau niet te afhankelijk mag zijn van de plaats waar iemand toevallig woont. Dat wil echter niet zeggen dat er geen verschillen mogelijk zijn (deels afhankelijk van de aard van de voorziening; voor bijvoorbeeld zeer specialistische vormen van persoonlijke vormen van jeugdzorg is die acceptatie kleiner dan voor verschillen in de aard en beschikbaarheid van algemene ouderenvoorzieningen). De tijd zal leren of de decentralisatie een nieuwe impuls geeft aan de betrokkenheid van burgers op lokaal niveau.

Lokale belastingen dragen ten tweede bij aan een doelmatige afweging van kosten en baten en de besteding van middelen (allocatieve functie). Gemeentebesturen worden gezien hun grotere kennis van specifieke lokale omstandigheden geacht het best in staat te zijn een afweging te maken tussen het nut van collectieve gemeentelijke voorzieningen en het financiële offer dat zij van burgers en bedrijven kunnen vragen. Doordat de afweging dichterbij de burger plaatsvindt, is – zoals gezegd – maatwerk mogelijk. Ook de samenwerking van gemeenten met maatschappelijke organisaties die bekend zijn met de lokale omstandigheden helpt daarbij. Door de concentratie van uitvoeringstaken in het sociale domein kunnen gemeenten tevens het aanbod van voorzieningen gericht laten aansluiten bij de vraag. Zodoende vindt een zo efficiënt mogelijke afweging plaats tussen kosten en baten. Gemeenten die er beter in slagen burgers en maatschappelijke organisaties te betrekken bij het sociaal beleid zullen de baten daarvan ook aan hun burgers kunnen doorberekenen, bijvoorbeeld in de vorm van lagere lasten, een kwalitatief hoger voorzieningenniveau, of zelfs beide (de algemene uitkering uit het gemeentefonds kent zo'n mogelijk-

heid tot teruggave niet). Dit is in lijn met de decentralisatiegedachte, maar veronderstelt wel de aanwezigheid van financiële middelen waarvan de hoogte en besteding zelfstandig door het lokale bestuur moeten kunnen worden vastgesteld. Keuzes van gemeenten krijgen zo een grotere invloed op de portemonnee van burgers.

Het blijkt dat burgers ervan overtuigd zijn dat gemeenten beter maatwerk kunnen leveren dan het rijk. Tegelijkertijd wijzen zij verschillen in sociale dienstverlening massaal af. Hoe meer zij persoonlijk worden geraakt door de aard van de voorziening, hoe gevoeliger mensen zijn voor ongelijkheid. Burgers accepteren eerder verschillen in algemene voorzieningen of grondgebonden voorzieningen.<sup>12</sup> Dat niet elke gemeente een schouwburg en/of zwembad heeft, of dat er verschillen zijn in de kwaliteit van de groenvoorziening, wordt eerder geaccepteerd dan verschillen in persoonlijke aanspraken op zorg en uiteenlopende eigen bijdragen in Wmo-voorzieningen.

Een derde functie van belastingen is het kunnen opvangen van financiële tegenvallers: de bufferfunctie. De decentralisaties gaan gepaard met een flinke korting op de budgetten. Gemeenten zullen daarnaast ook te maken krijgen met wisselende behoeften van burgers. Het huidige belastinggebied lijkt niet meer in de pas te lopen met de grotere financiële risico's die gemeenten lopen. De relatieve omvang van de ozb op de totale uitgaven van de gemeenten wordt door de decentralisaties nog kleiner. Dat betekent dat relatief grote procentuele tariefverhogingen nodig zijn om de gemeentelijke inkomsten met een bescheiden percentage te laten toenemen (het zogenoemde hefboomeffect).

Het vierde en laatste aspect is dat bij de verdeling van de budgetten via een objectieve verdeelsleutel zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met verschillen in kosten. De verdeling is echter relatief globaal en kan onmogelijk met alle specifieke kosten van een individuele gemeente rekening houden. Met de opbrengsten van de eigen belastingen kunnen gemeenten deze nadelige effecten van de globale verdeling compenseren.

#### SLOTBESCHOUWING

De drie decentralisaties in het sociale domein onderstrepen het belang van een uitbreiding van het lokale belastinggebied. Niet zozeer vanwege beleidsinhoudelijke overwegingen, want de mogelijkheden om op lokaal niveau te kiezen voor een hoger of lager voorzieningenniveau zijn beperkt. Zeker waar het gaat om persoonlijke voorzieningen die mensen direct raken zijn de marges smal. Wel zullen door de decentralisatie de omvang en de dominantie van het sociale-takenpakket van gemeenten toenemen, met



het gevaar dat andere uitgaven van gemeenten, bijvoorbeeld in het beheer en onderhoud van het fysieke domein of cultuur en sport, in het gedrang komen. Juist deze onderwerpen lenen zich voor het maken van eigen lokale politieke keuzes.

Bij een grotere beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid hoort ook een groter lokaal eigen belastinggebied. Een substantieel eigen belastinggebied stimuleert gemeenten bij het maken van doelmatige afwegingen. Het dwingt gemeenten nog meer verantwoording af te leggen voor de gemaakte keuzes. Dit kan bijdragen aan een grotere betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek, en wellicht ook tot een betrokkenheid bij de lokale gemeenschap. De omvang van de eigen belastinginkomsten zou daarom op zijn minst gelijke tred moeten houden met de toegenomen omvang van decentrale taken en de daaraan verbonden risico's. Een vergroting van het decentrale belastinggebied dient gepaard te gaan met een vermindering van de rijksbelastingen, oftewel het gedeeltelijk decentrali-

*Een vergroting van het decentrale belastinggebied dient gepaard te gaan met een vermindering van de rijksbelastingen*

seren van de belastingmacht. Dit is een logisch uitvloeisel van de met de decentralisatie beoogde bestuurlijke en maatschappelijke veranderingen in de verhoudingen tussen overheid en burgers. Tegelijkertijd moet iedere gemeente wel in staat

zijn om bij een globaal gelijke belastingdruk een gelijkwaardig pakket aan basisvoorzieningen aan haar burgers te bieden. Naast die basisvoorzieningen moet er ruimte zijn voor lokaal maatwerk. Binnen de financiële verhoudingen gaat het dan om de vraag welke kosten voor welk voorzieningenniveau in de verdeling moeten worden meegenomen. Dit is in de eerste plaats een politieke keuze. Maar het ligt in de rede te veronderstellen dat deze afweging ook afhankelijk is van de aard van de voorziening. Voor kosten voor persoonlijke voorzieningen in het sociale domein zal die afweging anders uitvallen dan voor verschillen in kosten in het fysieke domein.

#### *Noten*

1 Zie onder meer: Commissie Toekomst Lokaal bestuur (commissie-Bovens), *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015*. Den Haag: VNG, 2006; Raad van State, *Het kán beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd*. Den Haag: RvS, 2013; Raad voor de financiële verhoudingen, *Reactie decentralisatiebrief*. Den Haag, 15 april 2013; Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden van

de Vereniging voor Belastingwetenschap, *Taakgericht heffen* (Geschriften van de Vereniging voor belastingwetenschap, nr. 239). Deventer: Kluwer, 2009; en P.B. Boorsma, C.A. de Kam en L. van Leeuwen, *Belasten op niveau. Meer fiscale armslag voor gemeenten*. Den Haag: VNG, 2004.

2 Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen, *Autonoom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie*. Den Haag:

- Rob-Rfz, 2005, pp. 48-60.
- 3 Raad voor de financiële verhoudingen, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden. Een heroriëntatie op de financiële verhoudingen*. Den Haag: Rfv, 2011, pp. 46-50.
- 4 J.L.W. Broeksteeg, 'De gemeentelijke financiële autonomie', in: *Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet*. Nijmegen/Groningen, 2010, pp. 167-189.
- 5 Het is decentrale overheden bij wet verboden inkomenspolitiek te voeren; zie artikel 219 lid 2 Gemeentewet.
- 6 M.A. Allers, B. Steiner, C. Hoeben en J.B. Geertsema, *Gemeenten in perspectief*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Centrum voor de Economie van de Lagere Overheden, 2013, pp. 22-26.
- 7 Wim Suyker, *Tekortreducerende maatregelen 2011-2017. MEV2014-versie* (CPB Achtergronddocument). Den Haag: CPB, 2013.
- 8 M.A. Allers, C. Hoeben, L. Janzen, M. van Gelder, J.B. Geertsema en J. Veenstra, *Atlas van de lokale lasten 2014*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Centrum voor de Economie van de Lagere Overheden, 2014.
- 9 Centraal Planbureau, *Decentralisaties in het sociaal domein* (CPB Notitie). Den Haag: CPB, 2013.
- 10 G.A. van Nijendaal, 'Drie decentralisaties in het sociale domein', in: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2014*. Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, 2014.
- 11 Het helderst verwoord is dit in: Wallace E. Oates, 'An essay on fiscal federalism', *Journal of Economic Literature* 37 (1999), nr. 3, pp. 1120-1149. Het uitgangspunt is ook verwoord in de Memorie van Toelichting bij de Financiële verhoudingswet: *Kamerstukken II 1995/96*, 24 552, nr. 3, p. 11. Zie verder: Rfv 2011, pp. 32-34.
- 12 Zie in dit verband ook: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Kwaliteit zonder groei. Over de toekomst van de leefomgeving*. Den Haag: Rli, 2014.

*Michiel van der Vlies*

## ‘Begin de decentralisatieoperatie bij het gezin’

‘De regio Zuid-Holland-Zuid kent een lange traditie van overleg en samenwerking. Vanaf het begin van de decentralisatieoperatie hebben we dan ook iets gehad van “vooral de boel bestuurlijk zo ontschot mogelijk aanpakken”. Het is enorm belangrijk dat we over de eigen gemeentegrenzen heen kijken en met elkaar, met cliënten en met zorgaanbieders samenwerken. Iedereen is en blijft verantwoordelijk voor de eigen inwoners, en we weten dat we samen met onze burgers zo dicht mogelijk bij de uitvoering in de praktijk moeten zitten, maar het zou onverstandig zijn als de zeventien gemeenten uit onze regio allemaal zelf het wiel gaan uitvinden.’

\* \* \*

‘Je kunt kritiek hebben op het tempo van de hele decentralisatieoperatie, maar dat wil niet zeggen dat je lokaal met de handen over elkaar moet gaan zitten. Wij hebben het ook zo gedaan: enerzijds laten we analyses uitvoeren naar de begrotingen, de distributie van middelen, zodat we zelf weten waar we aan toe zijn, en anderzijds zijn we gewoon begonnen, heel concreet, door eigenlijk al te doen alsof het 2015 is, alsof wij als gemeenten al verantwoordelijk zijn voor alle middelen.’

‘Concreet betekent dat dat we bezig zijn met diverse pilots waarbij praktijk en gezin centraal staan. Een van die pilots is VOLG, waarbij we echt tot cijfers achter de komma de totale kosten per gezin in kaart brengen. Als we, zoals in de afgelopen jaren te veel het



MICHEL VAN DER VLIES (1973)

CDA-wethouder van Hendrik-Ido-Ambacht en voorzitter van de regionale stuurgroep Jeugd Zuid-Holland-Zuid.

geval was, blijven steken in het inkopen van “producten en diensten”, dan missen we de essentie, namelijk de omschakeling van aanbod- naar vraagsturing: je moet niet meer voor de inwoners gaan kijken wat een club professionals met subsidie in de aanbieding heeft, maar samen met de inwoners de vraag stellen wat ze nu echt nodig hebben en hoe we samen de beste ondersteuning en hulp kunnen organiseren.’

‘De landelijke overheid geeft slechts een beperkt inzicht in datgene wat er in de jeugdzorg plaatsvindt. Uit de landelijke cijfers weet ik dat er in mijn gemeente tussen de tweehonderd en driehonderd huishoudens zijn die letterlijk “stapelen” uit alle sectoren in het sociale domein – wat betreft uitkeringen, jeugdzorg, AWBZ, Wmo, enzovoort. Maar mijn ambtenaren en ik mogen natuurlijk niet precies zien wat voor psychiatrische steun of verslavingszorg er achter de voordeur in combinatie met jeugdzorg plaatsvindt. Dit soort gezinnen zijn bovendien heel sterk “in beweging”, met scheidingen, verhuizingen, uithuisplaatsingen. Precies daarom werken we aan micrometingen, altijd in overleg met die gezinnen zelf. Op dit moment zijn deze metingen als een pilot uitgevoerd in een aantal gemeenten in de regio, waaronder Hendrik-Ido-Ambacht. De bedoeling is dat de metingen op basis van de opgedane ervaringen in de hele regio worden uitgevoerd.’

‘Dankzij onze eigen metingen kunnen we binnenkort een – uiteraard geanonimiseerd – “zorgelijk huishoudboekje” presenteren met de exacte gegevens van vijf gezinnen in onze gemeente die samen meer dan een half miljoen euro per jaar kosten. Op grond van die gegevens kunnen we meteen zien dat de echte problemen niet opgelost worden. Dat ligt maar zeer ten dele aan het standaardverhaal van de zo slecht samenwerkende instellingen, en zeker ook niet aan de hardwerkende en betrokken professionals. Meestal komt het door zaken die we als overheid zelf gewoon slecht georganiseerd hebben, zoals onnodige bureaucratie, waardoor de eenvoudigste en goedkoopste oplossingen onmogelijk zijn en hulpverleners en -ontvangers tegen muren oplopen.’

‘Wat dacht u bijvoorbeeld van een gezin

waar de kinderen herhaaldelijk uit huis zijn geplaatst, omdat er gewoonweg geen eten en kleding waren, wegens het ontbreken van de papieren over een scheiding die in het buitenland had plaatsgevonden? Wij waren verplicht om achter een onvindbare echtgenoot aan te gaan; uitkeringen of schuldhulpverlening moesten daarop wachten. Na twee jaar ellende voor iedereen en een bedrag met zes nullen aan kosten voor de samenleving heeft een kerkelijke instelling zich over het gezin ontfermd. De kerk heeft gezorgd voor eten, kleren en werk, terwijl de professionals zich letterlijk terugtrokken om niet de door henzelf als bizar ervaren regels toe te moeten passen. Een confronterend voorbeeld van de botsing tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van het gezin, betrokken professionals en vrijwilligers.’

\* \* \*

‘Voor het CDA is het belangrijk om in deze hele operatie te beginnen bij het gezin. Dat is niet alleen ideologie, dat is gewoon de praktijk. Bij gezinnen komen problemen samen. En als het lukt een gezin overeind te houden maak je ouders en kinderen heel gelukkig. Wij zijn erin geslaagd om, zonder problemen met privacy, de situatie rond een gezin in kaart te brengen. En vervolgens hebben we een basis gelegd om vanuit de leefwereld van het gezin samen met het gezin, de professional en het netwerk een gezinsplan te maken en te werken aan participatie en het benutten van kansen in de samenleving. Mijn overtuiging is dat je, als je de tien lastigste gevallen in de praktijk kunt volgen, een groot deel van de structurele fouten in het systeem in beeld hebt. En belangrijker: je hebt tien gezinnen die al jarenlang in de ellende zaten een stap verder geholpen. Meer motivatie kun je in je hele loopbaan niet krijgen; ik niet in elk geval.’

## Samenredzaam op eigen kracht?

*Het eenzijdig tamboeren op de zelfredzame mens brengt de participatiesamenleving niet dichterbij. Een te functionele benadering van relaties dreigt, waarbij de netwerken van burgers vooral worden gezien als een middel tot een doel. Pas als er ook aandacht is voor de eigenheid en de waarde van relaties, zelfs nog voordat hun nut ter sprake komt, kan een voedingsbodem van ‘samenredzaamheid’ groeien. In plaats van toverwoorden als ‘eigen kracht’ is er klare taal nodig, die de aandacht voor de mens als een primair van anderen afhankelijk wezen herwaardeert.*

---

door *Martine Oldhoff & Petruschka Schaafsma*

---

Oldhoff studeert theologie. Schaafsma is docent ethiek aan de Protestantse Theologische Universiteit, locatie Amsterdam.

DE KOMENDE DECENTRALISATIE IN HET SOCIALE DOMEIN veronderstelt actieve burgers. Behalve dat gemeenten meer taken krijgen, verwacht de overheid dat burgers meer verantwoordelijkheid nemen voor hun leefomgeving. Anderzijds belooft decentralisatie mensen ook meer directe invloed op politiek en bestuur, kortom op ‘de wereld om je heen’. De participatiesamenleving impliceert dat actieve burgers – die wat kunnen en iets willen betekenen in de maatschappij – ook daadwerkelijk bestaan. Er zijn inderdaad voorbeelden te over van burgers die de handen ineenslaan, maar er moet ook nog veel veranderen. De omslag van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving impliceert een mentaliteitsverandering. Overheden en hulpinstanties zullen mensen steeds meer op hun eigen kracht aanspreken. Tegelijk klinkt in dit verband tegenwoordig steeds vaker de term ‘samenredzaamheid’.<sup>2</sup> De vraag is welk beeld van de burger precies wordt verondersteld. Wat is die ‘eigen kracht’ en dat ‘samen’ waar politici en beleidsmakers ineens

zoveel heil van lijken te verwachten, en hoe boor je die aan?

Het is daarbij goed te bedenken dat over dit idee van burgerschap al langer wordt nagedacht en dat er al praktijken zijn ontstaan die mensen bewust aanspreken op zowel hun eigen kracht als hun relaties. De cul-

*Wat is die 'eigen kracht' en dat 'samen' waar politici en beleidsmakers ineens zoveel heil van lijken te verwachten, en hoe boor je die aan?*

tuuromslag die nu gemeengoed moet worden, is niet van gisteren. We gaan daarom te rade bij een al langer bestaande concrete praktijk die goed lijkt te passen bij de beweging van decentralisatie: de 'Eigen Kracht-conferentie'. Deze Eigen Kracht-conferenties mobiliseren het netwerk van iemand met

een probleem of hulpvraag om tot een oplossing te komen. Omdat deze benadering in de wereld van de sociale hulpverlening waarin ze destijds ontstond een novum was, en niet zonder slag of stoot is geaccepteerd, lijkt dit een goede 'casus' om na te gaan hoe de genoemde cultuuromslag werd beargumenteerd. De EKC-benadering lijkt nu misschien vanzelfsprekend, omdat ze naadloos past bij het discours van de participatiesamenleving, maar aanvankelijk was dat anders. We beperken ons hier tot een wetenschappelijke reflectie op deze benadering en documenten van de organisaties zelf, en gaan daarin op zoek naar hoe men het nieuwe idee van de burger, die zijn 'eigen kracht' moet aanwenden, onderbouwt.

#### EIGEN KRACHT-CONFERENTIE

Eigen Kracht-conferenties (EKC's) worden onder meer op aanvraag georganiseerd vanuit de stichting Eigen Kracht Centrale. Een coördinator, die inhoudelijk niet als hulpverlener bij de kwestie betrokken is, regelt de randvoorwaarden om de conferentie goed te laten verlopen. De betrokkenen die op de conferentie aanwezig zijn, bepalen zelf de inhoud van wat wordt besproken en stellen een plan op om de situatie te verbeteren. Ze worden kortom door de conferentieaanpak geprikkeld om zelf de touwtjes in handen te nemen. Eigen Kracht is de Nederlandse toepassing van wat in andere landen Family Group Conferencing (FGC) heet. Deze werkwijze, gericht op het betrekken van families in de oplossing van sociale problemen, ontstond in de jaren tachtig in Nieuw-Zeeland. De aanpak via de familie bood uitkomst voor de structurele problemen die er waren in de zorg voor de oorspronkelijke Maoribevolking. Ontworpen voor jeugdzorgproblematiek werd het model later, toen het zich over de westerse wereld verspreidde, breder toegepast.<sup>3</sup>

De Nederlandse variant, EKC, kan georganiseerd worden in vrijwel

iedere situatie waarin een hulpplan nodig is: binnen de jeugdzorg, het onderwijs, de zorg voor mensen met een beperking, de gezondheidszorg, arbeidstoeleiding, huiselijk geweld, de politie, (jeugd)reclassering, ouderen- en mantelzorg, bij schulden en dreigende huisuitzetting. De definitie van de ‘familie’ of de ‘familiegroep’ in FGC is uit pragmatische overwegingen altijd rekkelijk geweest. Het doel is alle mensen in beeld te krijgen op wie mogelijk een beroep kan worden gedaan om een concrete bijdrage te leveren aan de oplossing van het probleem. In de Nederlandse variant EKC wordt primair over ‘netwerk’ gesproken in plaats van over ‘familie’: het gaat om ‘mensen die jou een warm hart toedragen’.<sup>4</sup> Bovendien kenmerkt de Nederlandse EKC zich door nadruk op burgerschap, dat zij als synoniem van ‘burgerkracht’ bestempelt: vanuit het idee dat mensen rechten en plichten hebben, wordt er van hen verwacht dat zij zelf bijdragen aan een goede samenleving.<sup>5</sup> Dit laat zich goed verbinden met de inzet op ‘eigen kracht’. Het ligt voor de hand dat de EKC-benadering het goed doet in het huidige Nederlandse politieke klimaat, ook omdat ze goed past bij het idee van de participatiesamenleving.

#### MAGERE WETENSCHAPPELIJKE REFLECTIE OP UITGANGSPUNTEN

De EKC-benadering is in een tijdsbestek van ongeveer twintig jaar buitengewoon populair geworden. Er wordt internationaal en in Nederland dan ook veel onderzoek gedaan naar de effectiviteit van deze benadering.<sup>6</sup> In de publicaties voortkomend uit dit onderzoek zou men verwachten dat de fundamentele uitgangspunten en achterliggende overtuigingen uitgebreid aandacht krijgen, zeker omdat het om een innovatie in de hulpverlening gaat. In het bijzonder lijkt een onderbouwing van het eigenkracht-uitgangspunt voor de hand te liggen, evenals van de benadering vanuit het (familie)netwerk. Hoe overtuigt men in deze literatuur de lezer van het idee dat mensen veel meer aanspreekbaar zijn op hun eigen probleemoplossende vermogen dan voorheen vaak werd gedacht, en dat het daarbij mogelijk is, zelfs onontbeerlijk, om het netwerk te activeren, ondanks een geïndividualiseerde samenleving?

In de literatuur over de FGC-benaderingen is, opvallend genoeg, dat fundamentele niveau van reflectie marginaal aanwezig. Deels is dat het gevolg van de sociaalwetenschappelijke aard van dit onderzoek en van de praktijkgerichte benaderingen van de meeste andere documenten. Veel literatuur richt zich primair op het beschrijven van wat er gebeurt en het toetsen of het werkt – wat altijd moeilijk te meten blijft – en niet op de onderliggende visie op mens en samenleven waaruit de aanpak voort zou komen. Vergelijkingen tussen de verschillende toepassingen met het oog op de gezamenlijke noe-

mers vind je nauwelijks, meer theoretische onderbouwingen evenmin. Als het over de onderbouwing van ‘eigen kracht’ of de kracht van het netwerk gaat, blijft het bij korte statements, zoals ‘Mensen weten zelf wat goed voor ze is’<sup>7</sup> en ‘De universele factor is dat verwantschap een zeer sterke praktische kracht in de levens van mensen is’.<sup>8</sup> Dergelijke statements worden meer als stellingen geponeerd dan dat ze zicht geven op de omvattender visie op mens-zijn in relatie, die aan de FGC-benadering ten grondslag ligt.

Ondanks het gebrek aan grondige reflectie komt er wel een visie op de ‘burger in relatie’ naar voren uit de wetenschappelijke EKC-literatuur: individuen moeten herontdekken dat ze een netwerk hebben en dat netwerk durven gebruiken om te komen tot concrete oplossingen. Ze moeten zich niet afhankelijk opstellen van instanties en de overheid, maar zelf aangeven wat nodig is. Deze gerichtheid op zelfregie en eigen verantwoordelijkheid impliceert een focusverschuiving in vergelijking met de oorspronkelijke FGC-benadering, die draaide om *family engagement*. Die verschuiving is niet verwonderlijk, gegeven de pragmatische familiebenadering die FGC vanaf het begin kenmerkt. De Nederlandse EKC-aanpak benadert het netwerk primair functioneel: het is een schatkist van sociaal kapitaal die zo goed mogelijk ingezet moet worden voor een bepaald doel, in dit geval de oplossing van iemands persoonlijke problemen. Kenmerkend voor deze functionele benadering is de term ‘egonetwerk’.<sup>9</sup> De relaties in dit netwerk worden verondersteld wederkerig te zijn en gekarakteriseerd door een evenwichtige ruil.

Het accent in de literatuur over de EKC-benadering lijkt volledig te liggen op het activeren van de burger. Basis is de overtuiging dat mensen die weten wat goed voor hen is, daar ook zelf over moeten kunnen beslissen en vorm aan moeten kunnen geven. Als deze overtuiging het kader is waarbinnen men redeneert, is het niet vreemd dat de andere kant van het verhaal, het ‘samen met anderen’, geen intrinsieke invulling en onderbouwing kan krijgen. Er hoefde geen andere taal ontwikkeld te worden omdat de EKC-benadering zo goed aansloot op het zich ontwikkelende discours van een participatiesamenleving. Toch lijkt de vraag zinvol waar de reflectie op dat ‘samen’, en de ontwikkeling van een nieuwe taal daarvoor, dan wel plaatsvindt. Het ‘samen’ is er nu alleen als schatkist voor het individu, om te gebruiken voor het eigen welzijn. Iedereen moet zorgen dat zijn schatkistje goed met mensen is gevuld, want de overheid kan en zal niet meer bijspringen. De literatuur over FGC en EKC blijkt geen broedplaats voor een andere taal voor het ‘samen’.

#### TOVERWOORDEN

Het is de vraag of die andere taal er in politiek en beleid ondertussen wel



is. Is er niet méér nodig dan toverwoorden als ‘eigen kracht’ en ‘samenredzaamheid’ om burgers te winnen en toe te rusten voor de participatiesamenleving? Wij denken dat de urgentie van de ontwikkeling van een nieuwe taal nog te weinig wordt gezien. Die taal moet helpen bij het expliciet maken van het mensbeeld en de verwachtingen die we van elkaar hebben. Het ‘samen’ is er namelijk niet altijd zomaar, en ook niet op een bestendige manier. Verantwoordelijkheid nemen voor iemand in de problemen kan even een gevoel van voldoening geven, maar duurzaam betrokken zijn bij iemand die nooit uit de problemen komt, is een zware, niet te onderschatten taak. Dan is wederkerigheid niet aan de orde. Het is goed voorstelbaar dat ergernis ontstaat over mensen die vanuit hun ‘eigen kracht’ zelfbewust hun netwerk om hulp blijven vragen. Waarom zou je je verantwoordelijk blijven voelen voor zo iemand? Omdat het je buurvrouw, gemeentelid, dorpsgenoot of familie is? Zulke verantwoordelijkheid veronderstelt een gevulde voorstelling van ‘netwerk’. Die komt niet in beeld als relaties primair in het verlengde van de individuele behoeften en noden ter sprake komen. Een dergelijke functionele benadering van relaties loopt het gevaar de relaties te overschatten. Ze zijn niet automatisch zo functioneel in te zetten. Juist als het om familie gaat, dringt het gegeven, niet-maakbare

*Juist als het om familie gaat,  
dringt het gegeven, niet-maakbare en ongekozen karakter van relaties zich op*

en ongekozen karakter van relaties zich op. Als we vinden dat uit die relaties, hoe goed of kwaad ze ook zijn, principieel verantwoordelijkheid voortvloeit, dan zou het weleens heel belangrijk kunnen zijn om te beginnen met het eerlijk benoemen van dit uitgangspunt,

in plaats van dat weg te laten en bijvoorbeeld primair in te zetten op ‘eigen kracht’. Dat kan het beginpunt zijn van de zoektocht naar een taal die een vollediger verantwoording geeft van de intrinsieke waarde van relaties.

#### KLARE TAAL EN SPREKENDE VOORBEELDEN

Hoe kunnen we die nieuwe taal vinden? Sybrand Buma bepleitte onlangs een ‘nieuwe cultuur van families’.<sup>10</sup> Zoekt hij naar een nieuwe taal? Met betere ‘voorzieningen en een ander belastingsysteem’ zijn we er nog niet. Zo’n ‘nieuwe cultuur’ veronderstelt een bepaald mensbeeld en vraagt een specifieke menselijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid. Spreek je over die beelden en verantwoordelijkheden geen klare taal, dan is het gevaar niet denkbeeldig dat de roep om meer ‘samen’ alleen wordt opgepikt door wie zich toch al verantwoordelijk voelden voor anderen: mensen met

een ‘groot hart’, zoals mantelzorgers, deeltijdwerkers (vaak vrouwen!), fitte ouderen of mensen die tegen hun zin buiten het betaalde arbeidsproces terecht zijn gekomen. Deze mensen lopen vanwege grote belasting of gebrek aan waardering nu al een grote kans om overbelast te raken. Wie de participatiesamenleving functioneel benadert, kan hierbij nonchalant de schouders ophalen: er wordt immers geparticipeerd, gezorgd en verantwoordelijkheid genomen. Problemen lijken dan misschien even opgelost. Maar het echte doel wordt gemist: een samenleving waarin ieder mens aangesproken kan worden op de gegevenheid van relaties en de verantwoordelijkheid die daaruit voortvloeit.

Als we in Nederland echt willen inzetten op participeren en decentraliseren moeten netwerken – de familie inclusief – worden gevoed. Dat gebeurt als we impliciete beelden expliciet maken in klare taal. Een creatief debat is nodig over hoe we verantwoordelijkheid kunnen vormgeven. Het tamboeren op de zelfredzame mens, dat we nu veelal aantreffen, draagt hieraan onvoldoende bij. Juist op dit punt zou het CDA meer kleur kunnen bekennen, door niet alleen te wijzen op verantwoordelijkheid, maar door te durven zeggen wat voor mensen, families en netwerken eigenlijk verondersteld worden, en wat voor beelden van zorg en verantwoordelijkheid daarbij horen. Het gaat immers om *gespreide* verantwoordelijkheid. Bij een te functionele benadering van netwerken ligt uitholling daarvan op de loer en worden geen duurzame banden gesmeed. Pas als er ook aandacht is voor de eigenheid en de waarde van relaties, zelfs nog voordat hun nut ter sprake komt, aandacht dus voor de mens als primair afhankelijk van anderen, kan de voedingsbodem van samenredzaamheid groeien. Kortom, klare taal is nodig over wat decentralisatie van mensen vraagt.

Sprekende voorbeelden zijn voor dat creatieve debat van belang. Denk bijvoorbeeld aan het bijzondere soort ‘netwerk’ in de Arkgemeenschappen.<sup>11</sup> In deze leefgemeenschappen wonen en werken mensen met en zonder verstandelijke beperking samen. Deze leefwijze heeft al veel denkers geïnspireerd, onder anderen de spraakmakende theoloog Stanley Hauerwas.<sup>12</sup> Hij ziet de Arkgemeenschap als een voorbeeld van wat hij een bepaalde ‘politiek’ noemt: een wijze van samenleven met publieke uitstraling. Zij vormt volgens hem een alternatief voor de op het liberalisme geënte maatschappelijke ordes en politieke theorieën. Een kritische stem daarin is Martha Nussbaum. Zij bepleit een ‘capabilities approach’ tegenover de eenzijdige focus op economische factoren in het denken over gerechtigheid. Gehandicapten moeten hun eigen ‘capabilities’ inbrengen in de samenleving. Hun inbreng herinnert de maatschappij eraan dat we lichamelijke wezens zijn, die zorg nodig hebben en niet alleen geld. Haar benadering lijkt raakvlakken te hebben met de nadruk op ‘eigen kracht’

als ze focust op deze vraag: ‘Waartoe is ieder mens in staat?’<sup>13</sup> Hauerwas waardeert Nussbaums poging recht te doen aan de behoeften van gehandicapten. Maar juist de praktijk van de Arkgemeenschappen laat volgens hem zien wat er nog aan haar visie ontbreekt: ze geeft een theorie, een rechtvaardiging voor het helpen van verstandelijk beperkten, maar geen *redenen* om dat ook daadwerkelijk te doen. De Arkgemeenschap leert haar bewoners die redenen wel: niet als theorie, maar in de praktijk. De diepste impuls om voor elkaar te zorgen is bij die praktijk gelegen in het geloof dat je aan elkaar gegeven bent. Daarbij staat de een niet boven de ander, onderscheid je je niet door specifieke capabilities, maar zijn alle mensen getekend door een tekort, een wond. Dat tekort hoeven ze echter niet te verbergen of te vrezen, omdat ze geloven dat God hen liefheeft en dat juist in die wond, in die zwakheid, de Heilige Geest leeft.<sup>14</sup>

De Arkgemeenschap laat zien dat praktijken van zorg en verantwoordelijkheid niet zonder taal kunnen die ook de diepste impulsen daarvoor probeert te verwoorden. We zien uit naar een participatiesamenleving waarin mensen komen tot meer samenredzaamheid dankzij een eerlijk gesprek over de diepste overtuigingen van waaruit dat gebeurt.

#### Noten

- 1 Deze bijdrage kwam tot stand in het kader van het onderzoeksproject naar huidige visies op familie van Petruschka Schaafsma. Martine Oldhoff participeerde als student-assistent theologie in dit onderzoek.
- 2 Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II* 2012/13, 33400, VII, nr. 79 (Bijlage bij ‘Kabinetsstandpunt stimulering van een vitale samenleving, de doe-democratie’), 22 juli 2013, p. 7 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-240485.pdf>); en Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, *De kracht van sociale innovatie*. Den Haag: AWT, 2014. Dit laatste rapport verwijst in noot 18 (p. 19) naar Urgenda (netwerkorganisatie gericht op het aanjagen van duurzaamheid) voor de introductie van de term ‘samenredzaamheid’. Ook op de openingspagina van de site van de Eigen Kracht Centrale ([www.eigenkracht.nl](http://www.eigenkracht.nl)) is de term ‘samenredzaamheid’ prominent.
- 3 Een goede indruk van de wijze van denken van FGC en EKC in de context van de participatiesamenleving geeft: R. Clarijs en T. Malmberg (red.), *The quiet revolution. Aggrandising people power by Family Group Conferences*. Amsterdam: SWP Publishers, 2012. Voor informatie over het ontstaan en de toepassing van de Nederlandse variant, zie bijvoorbeeld: R. van Pagée (red.), *Eigen Kracht. Family Group Conference in Nederland van model naar invoering*. Amsterdam: SWP, 2002; en [www.eigen-kracht.nl](http://www.eigen-kracht.nl).
- 4 H. Bosma, *Een plan van allemaal. Professionals over eigen kracht*. Giethoorn: Ten Brink, 2009, p. 78.
- 5 Eigen Kracht Centrale, *Het eerste decennium Eigen Kracht in Nederland*. Zwolle/Amsterdam: EKC, 2011, p. 7 en 31.
- 6 Voor een overzicht van onderzoeken naar EKC, zie bijvoorbeeld: [www.eigenkracht.nl/nl/inhoud/onderzoek-resultaten](http://www.eigenkracht.nl/nl/inhoud/onderzoek-resultaten). Via [www.ucdenver.edu/academics/colleges/medschool/departments/pediatrics/subs/can/FGDM/Documents/Research%20Annotated%20Bibliography%202012%20Printable%20Version.pdf](http://www.ucdenver.edu/academics/colleges/medschool/departments/pediatrics/subs/can/FGDM/Documents/Research%20Annotated%20Bibliography%202012%20Printable%20Version.pdf) is een uitgebreide bibliografie uit 2012 met onderzoeken naar FGC toegankelijk.
- 7 L. Merkel-Holguin, ‘Sharing power with the people. Family Group Conferencing

- as a democratic experiment', *Journal of Sociology & Social Welfare* 31 (2004), nr. 1, pp. 155-173 (spec. 155).
- 8 P. Marsh en G. Crow, *Family Group Conferences in Child Welfare*. Oxford: Blackwell Science, 1998, p. 28.
- 9 N. Groot, G. de Jong en G. Schout, 'Sociale netwerken bij Eigen Kracht-conferenties', *Journal of Social Intervention: Theory and Practice* 22 (2013), nr. 3, pp. 65-84 (spec. 72). De onderzoekers beschrijven hoe ieder mens binnen zijn eigen netwerk een 'egonetwerk' heeft. Met deze term wordt aangegeven dat in de aanpak van het probleem het perspectief van de hoofdpersoon wordt aangenomen. Tegelijk is zo'n term wel tekenend voor de puur functionele benadering van het netwerk. Na een beschrijving van de voordelen van de verschillende typen netwerken (met name in termen van praktische en emotionele steun), wordt geconcludeerd dat een gemengd netwerk het best werkt: dat biedt de meeste kansen voor het realiseren van sociaal kapitaal (p. 82).
- 10 Congressspeech Sybrand Buma, gehouden op het CDA-congres van 1 juni 2013 te Leeuwarden. Zie: [www.cda.nl/fileadmin/CDA/Actueel/Speech\\_buma\\_cda\\_congres\\_1-6-2013.pdf](http://www.cda.nl/fileadmin/CDA/Actueel/Speech_buma_cda_congres_1-6-2013.pdf).
- 11 [www.larche.org](http://www.larche.org).
- 12 Stanley Hauerwas en Jean Vanier, *Living Gently in a Violent World. The Prophetic Witness of Weakness*. Downers Grove, IL: InterVarsity Press, 2008.
- 13 Hauerwas & Vanier 2008, p. 87.
- 14 Hauerwas & Vanier 2008, p. 80.

## Decentralisatie en de acceptatie van verschil

*De grote decentralisatieoperatie die voor de deur staat, is zonder de acceptatie van verschil tot mislukken gedoemd. Op papier wordt dan ook grote beleidsvrijheid voor gemeenten gepredikt en worden verschillen als vanzelfsprekend geacht, maar in de praktijk trapt de rijksoverheid hard op de rem. De manier waarop de decentralisatie wordt vormgegeven kan daarom het best worden aangeduid als voortmodderen. Toch is er voor gemeentebesturen die echt ruimte willen scheppen voor initiatieven van onderop veel mogelijk, zolang zij zich maar niet gek laten maken door Haagse discussies.*

---

door *Gerrit de Jong*

---

De auteur is lid van de redactie van *Christen Democratische Verkenningen* en voormalig lid van de Algemene Rekenkamer en voormalig CDA-Tweede Kamerlid.

WAAROM WILLEN WE TOCH ZO GRAAG VERSCHIL MAKEN? En waarom is daarvoor decentralisatie de aangewezen weg? Eigenlijk moet je de vraag omkeren. Waarom hebben we nooit eerder verschil gemaakt? Frissen merkt terecht op dat in de tijd van de verzuiling verschil gewoon was.<sup>1</sup> Katholieken, protestanten en socialisten hadden elk hun eigen instellingen voor wonen, zorg en onderwijs en dat was niet één pot nat. Pas na de Tweede Wereldoorlog, toen de financiering van het maatschappelijk middenveld werd overgenomen door de staat, kwam alles onder één uniforme en misschien ook wel wat klamme deken te liggen. Een bekend recent voorbeeld zijn de vele miljarden aan collectieve middelen die in de jaren nul van deze eeuw zijn ingezet voor de re-integratie van werklozen. Al in 2004 stelde de Algemene Rekenkamer vast dat onbekend was of werklozen hier-

door aan het werk werden geholpen en dat de rol van de werkloze bij zijn eigen re-integratie beperkt was.<sup>2</sup> Nog steeds geldt: 'Who pays the piper,

*Collectivisering behandelde niet alleen gelijke gevallen gelijk, maar ook ongelijke gevallen werden gelijk behandeld*

calls the tune.' Deze collectivisering behandelde niet alleen gelijke gevallen gelijk, maar ook ongelijke gevallen werden gelijk behandeld. Aan dat laatste komt nu zo langzamerhand een eind. Ongelijke gevallen vragen om een ongelijke behandeling.

Gezien op tv: een alleenstaande moeder met vier kinderen in Amsterdam-Zuidoost. Ze ontvangt een uitkering op grond van de Bijstandswet en kinderbijslag. Eten krijgt ze van de voedselbank. Ze weet niet of ze wel weer betaald werk wil. Zo komt ze ook rond en ze hoeft er niets voor te doen. Zij kan ook niet helpen dat het hier zo is geregeld.

Het gevaar van dit voorbeeld is dat men gaat generaliseren. De vrouw in het voorbeeld was gezond, was in staat haar kinderen fatsoenlijk op te voeden en kon met geld omgaan. Er zijn legio moeders in dezelfde omstandigheden die compleet vastlopen. Dit vraagt dus om maatwerk. En maatwerk vraagt om discretionaire ruimte voor de uitvoerders van het beleid. Dat betekent dat deze uitvoerder geen manager mag zijn, maar iemand met verstand van zaken, een professional. Ook betekent het dat moet worden afgerekend niet op wat erin gaat, maar op het resultaat, op wat eruit komt. En de beleidsmakers – of dat nu ministers, parlementsleden of gemeenteraadsleden zijn – moeten leren de plas op te houden en niet bij elk incident beginnen te jammeren als een mager speenvarken. Burgers worden weer aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid en uitgenodigd medevormgever van het beleid te zijn. Vertrouwen levert uiteindelijk meer op dan de risico-regelreflex, waarbij na elk incident regel op regel wordt gestapeld, elk risico wordt vermeden en veel te veel tijd gaat zitten in de administratieve afhandeling. Uiteindelijk loopt hierdoor het hele systeem het risico om onherroepelijk vast te lopen.

#### EEN WERELD VAN VERSCHIL

Vaak wordt hieraan toegevoegd dat de ontwikkeling naar het maken van verschil ook te maken heeft met het verschuivende tijdsbeeld. Het verschil tussen de zuilen heeft zich verplaatst naar verschil binnen de zuilen. Mensen zitten niet meer opgesloten in één zuil, maar opereren op tien verschil-

lende velden tegelijk. Ze opereren veel individueel, maar ook in groepen, al is dat vaak maar voor een poosje. Klassikaal frontaal gegeven onderwijs verdwijnt, je zingt in een projectkoor, hopt van de ene baan naar de andere. Vaste patronen zijn uit de tijd, alles wordt flexibel: stap eens uit je straat. Niet iedereen vindt dit geweldig, want het gaat ook gepaard met grote verschillen tussen mensen in hun normen-en-waardenpatroon. Fatsoen moet je doen, maar wat fatsoenlijk is, daarover wordt verschillend gedacht. We hadden tien jaar geleden bijna een premier gehad die ter verpozing een darkroom bezocht. De verschillen nemen toe. Er vindt een wisseling van perspectief plaats. De maakbaarheid van de samenleving door de staat blijkt steeds meer een fictie te zijn. Niet langer staat het aanbod voorop, de uitkering, de subsidie, maar verschuift het blikveld naar de vraagkant. De gene die hulp nodig heeft wordt medevormgever<sup>3</sup> van de oplossing. Vaak is de inbreng van de overheid subsidiair, in aanvulling op een mogelijke eigen inbreng. De negatieve vrijheid, de vrijheid van de mens 'om te doen wat in zijn vermogen ligt, zonder tussenkomst van andere personen',<sup>4</sup> wint aan populariteit.

In de praktijk van alledag wordt het verschil steeds zichtbaarder. De doorsneepremie voor het aanvullend pensioen gaat binnenkort voor de bijl; het pensioen is geen gegarandeerd waardevast bedrag meer, maar afhankelijk van de ingelegde premies; in de polissen van de ziekteverzekeringen komen de eerste variaties (wil je toegang tot iedere arts, tot elk ziekenhuis, of alleen tot de artsen en ziekenhuizen met wie de verzekeraar een contract heeft afgesloten?); kleine zelfstandigen, zoals zzp'ers, opereren voor eigen rekening en risico en onttrekken zich aan collectieve sociale verzekeringen; woningcorporaties draaien de impliciete subsidies aan hun huurders (door huren in rekening te brengen beneden de kostprijs) langzamerhand terug, scheefwoners mogen doorstromen; de vakbeweging wil graag weer werknemersverzekeringen zelf gaan uitvoeren; en scholen gaan zich in toenemende mate profileren. Collectief is uit, het gaat om het verschil.

#### GANGBARE ECONOMISCHE THEORIEËN BLIJVEN ACHTER

De stelling is dat deze wereld van verschil het best is in te richten door het beleid en de uitvoering ervan te decentraliseren, dat wil zeggen over te hevelen naar de gemeenten. De gemeente staat dicht bij de burger, kan maatwerk leveren en kan ongelijke gevallen ook ongelijk behandelen, en dat verhoogt de economische efficiëntie en effectiviteit, zo is de redenering. In de gangbare economische theorie is van deze wereld van verschil nog weinig te merken. Het accent ligt op het verevenen van de verschillen

die tussen gemeenten bestaan. Tiebout ziet die verschillen verdwijnen doordat mensen uit gemeenten met slechte voorzieningen verhuizen naar gemeenten die beter presteren.<sup>5</sup> Het verschil in prijsontwikkeling van woningen tussen gemeenten die hiervan het gevolg is zorgt voor de verevening. In de praktijk is de theorie van Tiebout een curiosum omdat er geen perfecte mobiliteit is.

De meer gangbare theorie vinden we bij Oates<sup>6</sup> en Goedhart.<sup>7</sup> Zij leggen er de nadruk op dat gemeenten eenzelfde uitgangspositie moeten hebben als zij hun burgers sociale voorzieningen moeten bieden. Goedhart onderscheidt drie aspiratieniveaus. Op het eerste niveau wordt de belastingcapaciteit geëgaliseerd via uitkeringen van de rijksoverheid, zodat bij dezelfde belastingtarieven de totale inkomsten van de gemeenten gelijk zijn. Op het tweede niveau wordt ook rekening gehouden met de verschillen in kosten tussen gemeenten. Het bekendste voorbeeld is het gat van Bloemendaal, een woonwijk van Gouda die zo nodig in een moeras moest worden aangelegd.<sup>8</sup> Dat is duurder dan op zandgrond. Die verschillen kunnen worden afgedekt met specifieke uitkeringen door de centrale overheid. Een groot eigen belastinggebied is op dit niveau vereist om beleid te kunnen voeren. Op het derde niveau vindt egalisatie van de voorzieningencapaciteit plaats. Er wordt rondgestrooid met specifieke uitkeringen, waarbij gemeenten nauwelijks bestedingsvrijheid hebben. De gelijkheid tussen gemeenten is dan zo groot geworden dat een kleine vrije zoom aan eigen belastingen volstaat. Boorsma<sup>9</sup> en Allers<sup>10</sup> onderscheiden nog een vierde niveau. Op dat niveau zijn ook de aangeboden voorzieningen gelijk. De gemeenten zijn dan pure uitvoerders van rijksbeleid. Goedhart dacht dat in ons kleine landje het derde aspiratieniveau aangewezen zou zijn. Grote verschillen tussen gemeenten zouden niet worden geaccepteerd. Boorsma toonde aan dat het derde niveau een fictie is, omdat in de praktijk de gemeenten in de Randstad en zeker de grote vier gemeenten systematisch bevoordeeld worden boven de plattelandsgemeenten in de rest van het land. Amsterdam is Ameland niet. Het tweede niveau zou een realistischer insteek zijn.

Fukuyama heeft met deze theorieën de vloer aangeveegd.<sup>11</sup> Het zijn typische (neo)klassieke economische theorieën, waarbij de rationeel kiezende burger die maximaal nut nastreeft centraal staat. Volgens Fukuyama kun je daar misschien bij macro-economische modellen nog wel mee uit de voeten, maar in de organisatietheorie heb je er niet veel aan. Daar kom je verder als je uitgaat van beperkte rationaliteit (*bounded rationality*) en maximaal nut vervangt door tevredenheid (*satisficing*).<sup>12</sup> Mensen worden niet slechts geprikkeld door meer geld.



Er is ook nog zoiets als intrinsieke motivatie. Dergelijke theorieën leveren echter nooit een duidelijke uitspraak op over het gewenste niveau van decentralisatie.<sup>13</sup> Er is zoveel afhankelijk van de context waarin

*Eén Savanna-meisje en alle discretionaire ruimte op decentraal niveau wordt weggespoeld door een berg centrale directieven*

decentralisatie plaatsvindt, en die context verschilt van plaats tot plaats. Dat er een trend zou zijn richting meer decentralisatie weerspreekt Fukuyama. Hij wijst erop dat het risico dat wordt gelopen de voornaamste factor is om weer te centraliseren. Eén Sa-

vanna-meisje en alle discretionaire ruimte op decentraal niveau wordt weggespoeld door een berg centrale directieven. Professionals worden risicomijdende afvinkers van lijvige protocollen.

#### DAADWERKELIJK DECENTRALISEREN: RIJK MOET BOTER BIJ DE VIS LEVEREN

Als we nu kijken naar de grote decentralisatieoperatie die voor de deur staat, wat kunnen we dan zeggen over decentralisatie en het verschil? Op papier wordt grote beleidsvrijheid voor de gemeenten gepredikt en worden verschillen als vanzelfsprekend geacht, maar in de praktijk trapt de rijksoverheid hard op de rem. De manier waarop de decentralisatie wordt vormgegeven kan het best worden aangeduid als voortmodderen.

Immers, als de rijksoverheid de gemeenten optimaal in staat zou willen stellen de decentralisatie op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd zelf vorm te geven, dan zou het rijk de gelden die tot nu toe voor deze taken op de rijksbegroting prijken, moeten toevoegen aan de algemene uitkering in het gemeentefonds. De gemeente gaat er dan over en legt verantwoording af aan de gemeenteraad. Er is al jaren een trend aan de gang waarin de rijksoverheid met de mond belijdt dat ze de gemeenten meer beleidsvrijheid wil geven op allerlei terrein. Daartoe moeten specifieke uitkeringen aan de gemeenten, die de gemeenten in hun vrijheid beknotten, worden omgezet in een toevoeging aan de algemene uitkering, die de gemeenten maximale beleidsvrijheid biedt. Specifieke uitkeringen worden inderdaad soms afgeschaft, maar duiken dan in de gedaante van integratie-uitkeringen of met een ander suggestief label elders weer op. Dat zijn uitkeringen die de jure onderdeel zijn van de algemene uitkering, maar de facto van de gemeente een uitvoeringsorgaan van het rijk maken. Nu gaat het weer precies zo. De gelden voor de decentralisatieoperatie maken op papier deel uit van de algemene uitkering, maar in de praktijk komen ze in een deelfonds dat bovendien wettelijk wordt geregeld, inclusief

aanwijzingsbevoegdheden als de gemeenten onvoldoende naar de Haagse pijpen dansen. Dit gekluts in het gemeentefonds noemt De Groot terecht de verrommeling van de financiële verhouding.<sup>14</sup>

Tegelijkertijd zou ter versteviging van de gemeentelijke autonomie het eigen belastinggebied van de gemeenten groter moeten worden. Dit zou gecompenseerd moeten worden door lagere rijksbelastingen. In de hele maatschappelijke discussie naar aanleiding van de *Decentralisatiebrief* van het kabinet<sup>15</sup> wijdt de minister geen woord aan het eigen belastinggebied, hoewel daar wel naar wordt gevraagd.<sup>16</sup> Het zijn geen wezensvreemde vragen. In Zweden en Denemarken heffen gemeenten voor minstens de helft van hun inkomsten zelf belasting. In ons land is het eigen belastinggebied nog geen tien procent. Slechts op die manier, door een groter deel in het gemeentefonds voor de algemene uitkering en een groter eigen belastinggebied, hebben de gemeenten de mogelijkheid maatwerk af te leveren. De wethouder van Financiën kan dan leiding geven aan een integrale afweging binnen de gemeentebegroting. Het resultaat merkt de burger aan de hoogte van de gemeentelijke belastingen. Nu wordt het Deelfonds met oormerk en al het bezit van de wethouder van Sociale Zaken, die erbovenop zit als een bok op de haverkist. Niks geen integrale afweging binnen de gemeenteraad; een boze brief naar Den Haag als bewijs van gemeentelijke onmacht.

Toch hoeft dit stuk niet in mineur te eindigen. Dat voortmodderen een negatieve klank heeft is niet terecht. We doen in ons land niet anders. En voor gemeentebesturen die er echt voor gaan om ruimte te scheppen voor initiatieven van onderop, in de buurten en de wijken, op het terrein van jeugd, werk en maatschappelijke ondersteuning, is er veel mogelijk als je je niet gek laat maken door de Haagse discussie. Toch vrezen sommigen het ergste: ‘De ver doorgevoerde decentralisatie zal onvermijdelijk tot gevolg hebben dat de positie van de kwetsbaarsten nog verder wordt verzwakt’, zegt voormalig minister De Vries.<sup>17</sup> Maar het omgekeerde zou wel eens waar kunnen zijn. Naarmate het normaler wordt dat in onze samenleving mensen die hulp nodig hebben worden uitgenodigd zelf mede vorm te geven aan die hulp, om het verschil te maken, zou het verdwijnen van de overconsumptie die nu het gevolg is van landelijk uniforme regelingen weleens de ruimte kunnen scheppen om de echt behoeftigen eindelijk eens gul in de watten te leggen. Wat een verschil!

*Noten*

- 1 P.H.A. Frissen, *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep, 2007, p. 124.  
2 *Kamerstukken 11 2004/05*, 29855, nr. 2

- (Algemene Rekenkamer, *Bemiddeling en reïntegratie van werklozen*).  
3 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Vershil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Amsterdam: SWP, 2006, p. 66.

- 4 Isaiah Berlin, *Twee opvattingen van vrijheid*. Amsterdam: Boom, 1996 (oorspronkelijke uitgave 1958), p. 11.
- 5 C.M. Tiebout, 'A pure theory of local expenditures', in: Balbir S. Sahni (red.), *Public expenditure analysis*. Rotterdam: Rotterdam University Press, 1972 (oorspronkelijke uitgave 1956).
- 6 Wallace E. Oates, 'An Economist's Perspective on Fiscal Federalism', in: Idem (red.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington, MA: Lexington Books, 1977, pp. 3-20.
- 7 C. Goedhart, 'De lokale financiën in de theorie van de openbare financiën', *Gemeentefinanciën* 25 (1971), nr. 12; C. Goedhart, 'Naar een algemene theorie van de financiële verhouding', in: W.J. van Brand, N.H. Douben en E.N. Kertzman (red.), *Openbare financiën in drievoud* (pp. 271-285). Zutphen: Thieme, 1989.
- 8 R. Harms, 'Het "gat" van Bloemendaal', *Openbare Uitgaven* 9 (1977), nr. 5, pp. 194-203.
- 9 Peter B. Boersma, 'De financiële verhouding verkend', in: A.G.A. Jacobs (red.), *De financiële verhouding onder de loep*. Den Haag: VNG, 2006, pp. 5-66.
- 10 M.A. Allers, 'Decentralisatie, verevening en de bekostiging van overheidsvoorzieningen', in: A.G.A. Jacobs (red.), *De financiële verhouding onder de loep*. Den Haag: VNG, 2006, pp. 69-131.
- 11 Francis Fukuyama, *State Building. Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- 12 Herbert A. Simon, *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: The Free Press, 1997 (oorspronkelijke uitgave 1945); Richard M. Cyert en James G. March, *A Behavioral Theory of the Firm*. Chichester: Wiley-Blackwell, 1992 (oorspronkelijke uitgave 1963).
- 13 Fukuyama 2004, pp. 72-82.
- 14 Hans de Groot, 'De verrommeling van de financiële verhouding', *Economisch Statistische Berichten* 95 (2009), nr. 4554.
- 15 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Decentralisatiebrief*. Den Haag, 19 februari 2013.
- 16 Raad voor de financiële verhoudingen, *Reactie decentralisatiebrief*. Den Haag, 15 april 2013.
- 17 Bert de Vries, 'De gevaarlijke ideologie van de verantwoordelijke samenleving', in: *Christen Democratische Verkenningen* (2005), nr. 3, p. 35.

# *De actualiteit van*

Alexander Frederik de  
Savornin Lohman

(Groningen 1837-Den Haag 1924)



door *Bart Jan Spruyt*

De auteur is historicus, docent aan de Vrije Universiteit, en voorzitter van de Edmund Burke Stichting.

## Het algemeen welzijn laat zich niet centraal afdwingen

Je had de takkianen en de antitakkianen. Zoals je nu eurofielen en eurofoben, lastenverzwaarders en lastenverlichters, populisten en de oude politiek hebt. Tak was Johannes Tak, heer van Poortvliet en Kleverskerke (1839-1904), een progressieve liberaal die als minister van Binnenlandse Zaken in het kabinet-Van Tienhoven (1891-1894) een wetsvoorstel tot uitbreiding van het kiesrecht indiende: iedere volwassen man die kon lezen en schrijven zou kiesgerechtigd worden. Dat ging velen veel te ver, Tak moest zijn voorstel intrekken en ontbond de Kamer. De kwestie werd een splijtzwam die de verkiezingen van 1894 geheel beheerste. Ook

binnen politieke partijen leidde het onderwerp tot verdeeldheid. Zowel bij de liberalen als bij de antirevolutionairen kwam het tot een splitsing. De man die in het antirevolutionaire kamp het antitakkiaans verzet leidde, is het onderwerp van deze beschouwing: Alexander Frederik de Savornin Lohman. Zijn ideeën over vrijheid en zijn verzet tegen de definiëring van het algemeen belang door de staat bieden waardevolle lessen in deze tijd van decentralisaties.

Lohman was in 1837 in Groningen geboren, in een familie die begin negentiende eeuw in de adelstand was verheven, studeerde rechten en werd rechter en raads-

heer in 's-Hertogenbosch. De schoolstrijd bracht hem in de politiek, en het was vooral de aartsvader van de christendemocratie, Guillaume Groen van Prinsterer (1801-1876), die hem aanmoedigde zich beschikbaar te stellen voor de antirevolutionaire zaak. In 1875 publiceerde Lohman de studie *Gezag en vrijheid*, een boek waarmee hij antirevolutionairen en conservatieven op één lijn probeerde te brengen en dat volgens Groen een 'evenement' was. Hij werd in 1879 lid van de Tweede Kamer en zou dat met enkele jaren onderbreking tot 1921 blijven. In het eerste coalitiekabinet (het kabinet-MacKay, 1888-1891) werd hij minister van Binnenlandse Zaken, wat in die tijd betekende dat hij aan het hoofd van een departement met 41 ambtenaren kwam te staan. Hij was van 1884 tot 1896 ook hoogleraar in het staatsrecht aan de Vrije Universiteit.

\* \* \*

Waarom verzetten Lohman zich tegen de uitbreiding van het kiesrecht? Hij was bang dat een herziening van het kiesstelsel het onrecht slechts zou verplaatsen: de macht zou van de best gesitueerde klassen verschuiven naar het andere deel van de samenleving. En wat zou daar nu uiteindelijk mee gewonnen zijn? Hij was niet principieel tegen uitbreiding van het kiesrecht, maar was van mening dat die uitbreiding gepaard moest gaan met 'volksopvoeding'. Je kunt mensen wel het recht geven hun stem uit te brengen, maar als zij nu eens niet over de kennis beschikken om hun stem op een verantwoorde wijze uit te brengen?

Abraham Kuiper stond in dit conflict recht tegenover hem. Kuiper wilde juist het volk *achter* de kiezers mobiliseren en zo de stem van christelijk Nederland tot een machtsfactor van belang maken. Maar Loh-

man dacht niet in dit soort termen. Dat wil zeggen: niet het belang van de partij stond voor hem voorop, maar het landsbelang. En dat belang vroeg om politici die begrepen dat een democratie niet alleen aan formele eisen moet voldoen, of een voertuig voor emancipatoir activisme moet zijn, maar dat een samenleving aan bepaalde culturele voorwaarden moet voldoen wil haar democratie goed functioneren. Kunnen lezen en schrijven is dan wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde.

Als gevolg van het conflict met Kuiper kwamen Lohman en de zijnen als vrije antirevolutionairen apart te staan. Samen met enkele andere groepen vormden zij vanaf 1908 de Christelijk-Historische Unie. De breuk zou pas in 1980, met de vorming van het CDA, worden geheeld. De discussie over het kiesrecht heeft Lohman natuurlijk verloren. Hij heeft zich er tamelijk laconiek bij neergelegd. Maar dat laat onverlet dat Lohman een belangrijke gedachte aandroeg, die het gevaar loopt geheel buiten beeld te raken nadat de discussie is gevoerd en vernieuwingen in wetgeving zijn vastgelegd. Democratie en de daarbij horende rechten en vrijheden veronderstellen een bevolking die daar op de juiste manier gebruik van maakt. En dat veronderstelt een vorm van

*Lohman droeg de overtuiging uit dat voor de omgang tussen mensen niet de wet maar de moraal bepalend is*

opvoeding en onderwijs die door de liberale democratie zelf niet wordt voortgebracht. Met dit inzicht droeg Lohman de overtui-

ging uit dat voor de omgang tussen mensen niet de wet maar de moraal bepalend is. Abraham Kuyper was als aanvoerder van de ARP als typische emancipatiepartij een sterk voorbeeld van een haast militaire leider die aan het hoofd stond van een hiërarchisch geordende partij die vooral voor de eigen achterban opkwam. Ook dat botste. Kuyper was de partijleider, maar Lohman de voorzitter van de antirevolutionaire fractie in de Kamer. Kuyper wilde dat Lohman de partij scherp zou profileren in de Kamer met het oog op volgende verkiezingen. Lohman liet zich echter de wet niet voorschrijven, en benadrukte strijk-en-zet dat hij volksvertegenwoordiger was en dat het bonum commune zijn belangrijkste leidraad was.

Kuyper was dus de democratische activist, met alle nadruk op het keurslijf van partijprogramma, discipline en homogeniteit dat daarbij hoorde. Lohman stond veel laconieker in de politiek, en dacht ook veel bescheidener over de rol van de overheid. Een regering had volgens Lohman niet de taak om het belang van het volk te beredderen. Dat leidde volgens hem alleen maar tot dictatuur. Het was al heel wat wanneer de overheid de onderling strijdige belangen van diverse volksgroepen wist te regelen, en de individuele vrijheid niet zou aantasten.

Met die opvatting was Lohman in 1875 voor het eerst publiekelijk naar buiten getreden, namelijk in het reeds genoemde geschrift *Gezag en vrijheid*, dat tegen de liberale filosoof C.W. Opzoomer was gericht. Opzoomer wilde namelijk dat de centrale overheid het algemene volksbelang zou definiëren. Een dergelijke centralisatie van de gedachtevorming over het goede zou volgens Lohman alleen maar tot dictatuur en onverdraagzaamheid leiden.

Ruim tien jaar later zou hij nogmaals uitvoerig op het aangelegen onderwerp van de vrijheid terugkeren, in een oratie waarmee hij in 1887 het rectoraat van de Vrije Universiteit overdroeg. In deze rede over *De hoogste vrijheid* verdedigde Lohman het grote goed van de gewetens- en geloofsvrijheid, en stelde hij de vraag aan de orde aan wie we die vrijheid eigenlijk te danken hebben.

\* \* \*

De gewetens- en godsdienstvrijheid noemde Lohman het hoogste goed op staatkundig gebied. Hij bedoelde met deze vrijheid de staatsrechtelijke gelijkheid van elke overtuiging. Het gaat hier dus om het recht van ieder individu om volgens zijn eigen diepste overtuiging ('de diepste roerselen van het gemoed') te geloven en zijn leven in te richten. Andere grondrechtelijke vrijheden, zoals de vrijheid van meningsuiting en van vergadering, zijn op dit grote goed, het goed van de hoogste vrijheid, gebaseerd.

Maar waar komt deze hoogste vrijheid nu vandaan? Aan wie hebben wij haar te danken? In Lohmans dagen, en de onze, prevaleert de opvatting dat het grote goed van de vrijheid een verworvenheid van verlicht denken is, en dat we haar aan de klassieke oudheid, de humanisten en de filosofen van de verlichting te danken hebben. Maar Lohman geloofde daar niets van. Grieken en Romeinen hebben altijd van alle onderdanen verering van de nationale goden geëist. Het zelfbehoud was de hoogste wet van de staat, en wat daar ook in religieuze zin tegenin ging, moest worden bestreden. Humanisten uit later tijd, filosofen als John Locke en Jean-Jacques Rousseau, hebben wel traktaten ter verdediging van de tolerantie geschreven, maar zij eisten eigenlijk vooral de vrijheid op voor hun

eigen mening, en niet veel meer dan dat. En zo is het eigenlijk gebeven, tot aan de liberalen van Lohmans eigen dagen aan toe. De ‘humanisten van onze dagen’ vervolgen niet meer openlijk. Maar zij bevoorstellen wel alle richtingen die ongodsdienstig (seculier) zijn en zich zo ver mogelijk houden van iedere ‘exclusieve geloofsbelijdenis’.

Ook aan de protestanten van de zestiende en zeventiende eeuw hebben wij de hoogste vrijheid niet te danken. Natuurlijk heeft iemand als Maarten Luther wel ‘op heerlijke wijze’ de vrijheid van de christen geproclameerd, maar protestanten hebben daar lange tijd geen staatsrechtelijke consequenties aan verbonden. Hun kerken werden om begrijpelijke redenen publieke volkskerken. Wie van die kerken geen lid was, werd een soort tweederangsburger die verschillende voordelen misliep. En wat is dat anders dan een poging het geweten van die mensen om te kopen?

Lohman gaat vervolgens in op de vraag op grond van welke argumenten de gewetens- en godsdienstvrijheid is verdedigd. Ook hier is zijn oordeel kritisch en scherp. Hij loopt acht verschillende redeneringen langs en stelt vast dat al die redeneringen ondeugdelijk zijn, innerlijk tegenstrijdig, of niet meer dan mooie woorden die door de praktijk al gauw zijn gelogenstraft. ‘In theorie is niets eerbiedwaardiger dan het geweten, maar in de praktijk is er niets dat met minder eerbied wordt bejegend.’

Maar aan wie hebben we de hoogste vrijheid dan wel te danken? Dat is Lohmans derde punt, en hij verdedigt dan een verrassende stelling. De gewetensvrijheid is geen postulaat (onbewezen vooronderstelling) van de rede, maar van de christelijke plicht om te getuigen. Christus heeft Zijn

discipelen in deze wereld uitgezonden. Hij die de wereld overwonnen heeft, wil die wereld ook voor Zich winnen. Niet door macht of geweld, niet met hulp van de overheid, want het geloof kan nu eenmaal niet worden opgedrongen, maar alleen door het christelijk getuigenis, door het belijden van de enige Heer en Heiland Jezus Christus. Niet vrijheid maar ‘de eer van hun Heer’ was, vaak door vele vervolgingen heen, hun doel. Maar juist omdat het de roeping van een christen is te getuigen en de Naam van Christus te verkondigen wordt ook de behoefte geboren aan de vrijheid om God naar het eigen geweten te mogen eren. Uit de roeping tot het belijden volgt dus de behoefte aan de vrije kerk, aan de vrije school ook, en aan andere vrijheden, zoals de vrijheid van spreken, van drukpers en vergadering.

Deze opvatting van Lohman is nog altijd meer dan de moeite van het overwegen waard. Zoals Lohman al betoogde, is het pleidooi voor vrijheid in het actuele politieke debat vaak niet meer dan de behoefte aan het creëren van een ruimte om een ideologie van de meerderheid te realiseren – en nu is dat de ideologie van de gelijkheid die voor minderheden tal van vrijheden op het spel zet.

Christelijke partijen schijnen er soms moeite mee te hebben hun houding in deze strijd der geesten te bepalen. Een ruime Kamermeerderheid maakte deze maand een einde aan het recht van christelijke scholen om in lijn van de vrijheid van vereniging en van onderwijs een eigen personeelsbeleid te voeren. De SGP en de ChristenUnie gedoogsteunen het kabinet dat deze gelijkheidsagenda ‘vol’ wil uitvoeren (zoals minister-president Rutte bij het aantreden van zijn tweede kabinet heeft gezegd) en een meer-

derheid van de CDA-fractie in de Tweede Kamer stemde zelfs in met het initiatiefwetsvoorstel.

Wie in de lijn van Lohman denkt, had zich gerealiseerd dat er hier, tegenover een overheid die centraal bepaalde waarden aan de samenleving wil opleggen, een belangrijke vrijheid op het spel stond die direct verband houdt met de kern van de christelijke politiek: de vrijheid en ruimte voor het belijden. In de traditie van de CHU gaat het daarbij om het behoud van de positie van de vrije kerk en de vrije school.

\* \* \*

Het belang van een cultureel fundament onder een samenleving, van een dualistische verhouding tussen regering en parlement, en van onvoorwaardelijke vrijheid en tolerantie: het zijn ideeën waarvoor Lohman zich sterk maakte maar die in de huidige politieke verhouding niet meer populair zijn, verwaarloosd worden of zelfs onder druk staan. Hernieuwde aandacht voor de persoon en ideeën van Alexander Lohman zou de herinnering aan het belang van de hoogste vrijheid en deze kernwaarden van de christelijke politiek opnieuw kunnen verlevendigen. En dat is zeker het geval in een samenleving waarin de over-

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

*Het is de vraag of de overheid straks bereid is om de consequenties van het eigen initiatief van burgers ook daadwerkelijk te aanvaarden*

heid haar greep op het leven van burgers steeds meer verstevigt, en er deels onder het mom van hervormingen (bestuurlijk en

in sociale wetgeving) bezuinigingen doorvoert die ruimte moeten scheppen voor de samenleving.

Maar het is nog maar de vraag of de overheid straks bereid is om de consequenties van het eigen initiatief van burgers ook daadwerkelijk te aanvaarden. Wat als burgers zichzelf gaan organiseren en zo tot een handelen komen dat indruist tegen de door politici en beleidsmakers gewenste uitkomst? Lohmans principiële verzet tegen de definiëring van het algemeen belang door de staat is niet alleen van belang voor de godsdienstvrijheid, maar heeft ook betrekking op bijvoorbeeld de zorg. Dat is niet toevallig het terrein waar de huidige decentralisatie van Rutte II een aanvang neemt en de zogenoemde participatiesamenleving gestalte moet krijgen. Van oorsprong waren zaken als armen- en ziekenzorg liefdewerken die werden gedaan door kerken en particuliere instellingen (vaak wel in samenwerking met lokale overheden). Het is pas na de Franse Revolutie dat zorg – vanuit het oogpunt van het algemeen welzijn – meer en meer een overheidstaak is geworden, en ook steeds centraler wordt geregeld.

Nu eens verworven rechten en gestolde aanspraken veranderen in voorzieningen is het de hoogste tijd om burgers niet alleen te wijzen op hun verantwoordelijkheden, maar hun ook hun vrijheid terug te geven. Decentralisatie moet daarom niet alleen een (re)lokalisering van taken inhouden, maar ook een loslaten van het idee dat het algemeen welzijn zich centraal laat definiëren en afdwingen. Met dit in het achterhoofd blijkt Lohman in *Gezag en vrijheid* tot op de huidige dag actueel: ‘Staatsbemoeiing sproot volstrekt niet uit een cynisch



egoïsme voort, dat zich met een “ben ik mijns broeders hoeder?” tevreden stelt. Wij hebben reeds opgemerkt, dat de Germanen de verplichting tot onderlinge hulp en ondersteuning, ook in gevallen waarin de hulpbehoevende zijnerzijds geen recht of aanspraak zou kunnen doen gelden, erkennen, en die zelfs, in een tijd toen recht en zeden nog niet scherp onderscheiden werden, in hun wetten regelden. Maar uit die zedelijke verplichting, welke de meesten onzer, hij zij Christen of niet, in meerder of minder mate naleven, vloeit nog volstrekt niet de ondergeschiktheid van het recht van individuen aan het welzijn van het geheel voort, noch de bevoegdheid der Overheid om ons tot bevordering van het algemeen welzijn te dwingen.<sup>1</sup>

---

Noten

---

- 1 A.F. de Savornin Lohman, *Gezag en vrijheid*. Utrecht: Kemink en Zoon, 1875, p. 148. Wie meer wil weten over Lohman kan terecht bij A.Th. van Deursen, ‘Alexander Frederik de Savornin Lohman’, in: A.Th. van Deursen, *In gemeenschap met de tijd*. Amsterdam: Bakker, 1997, pp. 231-248; J.L. van Essen, ‘Lohman en Kuyper, verdeeld en toch één’, in: J.L. van Essen, *Een ziel van vuur. Opstellen over Groen van Prinsterer en zijn omgeving*. Leiden: Groen, 1992, pp. 104-119; J. de Bruijn, ‘Monisme versus dualisme. Jhr. Mr. Alexander Frederik de Savornin Lohman en het kabinet-Mackay (1888-1891)’, in: J. de Bruijn, *De sabel van Colijn. Biografische opstellen over religie en politiek in Nederland*. Hilversum: Verloren, 2011, pp. 51-90. Bij Van Deursen, Van Essen en De Bruijn vindt men ook de verwijzingen naar de oudere literatuur, zoals de boeken van H. van Malsen en L.C. Suttrop.

---

## *Boeken*



Benjamin Barber

*Als burgermeesters zouden regeren. Haperende staten, opkomende steden*

Nieuw Amsterdam | 2014 | 480 pp. | € 24,95 | ISBN 9789046816721

## Lokale wereldverbeteraars

door *Hans Janssens*

De auteur is hoofd communicatie van het CDA.

Als de PvdA in 2010 de verkiezingen had gewonnen, had ons land een staatkundige primeur kunnen beleven. Met Cohen in het Torentje zou hij de eerste en tot dusver enige naoorlogse minister-president zijn geweest die eerder als burgemeester het volk had gediend.<sup>1</sup> Ook in de Verenigde Staten is nog nooit een oud-burgemeester verkozen tot president. Volgens de Amerikaanse schrijver Benjamin Barber is dit geen toeval. Het burgemeesterschap is geen vanzelfsprekende leerschool voor de landelijke politiek. Integendeel, betoogt Barber in zijn boek *Als burgermeesters zouden regeren* (vertaald uit het Engels: *If Mayors Ruled the World*). Burgemeesters zijn uit heel ander hout gesneden. Zij hebben in Barbers ogen alles wat landelijke bestuurders vaak missen. Wie is deze Benjamin Barber? Hij is politicoloog en

heeft verschillende boeken over democratische vernieuwing en burgerparticipatie op zijn naam staan. Barber was ook adviseur van voormalig president Clinton en was betrokken bij de verkiezingscampagne van Howard Dean in 2004. Zijn bekendste boek is *Jihad vs. McWorld* (1995).

\* \* \*

Barbers boek is een kritische analyse van het huidige onvermogen van democratische staten om daadkrachtig de grote problemen van deze tijd op te lossen. De natiestaat als politiek vehikel is oud, vermoeid en te zeer belast door polarisatie en ideologische scherpslijperij. Deze bestuurlijke verlamming ziet Barber niet alleen in de landelijke politiek, maar ook in de internationale aanpak van globale vraagstukken als klimaatverandering, migratie en de financiële crisis.

Tegenover dit onvermogen plaatst Barber de bestuurlijke vitaliteit van het lokaal bestuur in de grote stad. Burgemeesters zijn zelden ideologisch en bovenal pragmatisch in de aanpak van de problemen van alledag. Hun stad moet schoon en veilig zijn, werk bieden aan de inwoners ervan, en aantrekkelijk zijn voor ondernemers. In die über-

pragmatische aanpak hebben ze voor ideologisch gekonkel geen tijd. De stad is een broeiplaats voor creativiteit, innovatie en diversiteit, en biedt volgens Barber de ideale schaalgrootte om bestuurlijke daadkracht te realiseren en tegelijk ruimte te laten voor de noodzakelijke identificatie, participatie en solidariteit van haar inwoners. De oplossing voor de malaise van de westerse democratie

*De oplossing voor de malaise van de westerse democratie ligt voor Barber in een terugkeer naar de democratische bakermat van het stedelijk bestuur*

ligt voor hem dan ook in een terugkeer naar de democratische bakermat van het stedelijk bestuur.

Barber onderbouwt zijn stelling met trefende voorbeelden. Waar regeringsleiders op internationale klimaatconferenties niet of nauwelijks aansprekende resultaten boeken, komen burgemeesters met praktische oplossingen. Los Angeles ging jarenlang gebukt onder hevige smog. De grootste boosdoener bleek niet het autoverkeer, maar de stationair draaiende vrachtschepen in de haven, die daar soms dagenlang lagen om te laden en lossen. Met het aanbieden van krachtstroom aan de schepen was het probleem verholpen en werd de lucht een stuk schoner.

\* \* \*

Het geloof in de kracht van het lokaal bestuur past uitstekend bij het CDA als brede volkspartij met een sterke lokale basis. Vanuit het subsidiariteitsdenken stelt de christendemocratie dat besluiten zo dicht mogelijk bij mensen moeten worden geno-

men. De recente tegenstem van de Tweede Kamerfractie op de kabinetsvoorstellen voor de decentralisatie van de langdurige zorg was dan ook geen fundamenteel bezwaar tegen de overheveling van deze taak naar de gemeenten, maar was ingegeven door gegronde bezwaren tegen de voortvarendheid waarmee het kabinet de plannen wilde doorvoeren (vooral om de eigen bezuinigingsdoelstellingen te halen).

De verschuiving van meer taken en bevoegdheden naar het lokaal bestuur leidt zowel in de praktijk als in de wetenschap tot nieuwe bestuurskundige en politieke vragen. Is het lokaal bestuur sterk en deskundig genoeg? Is er straks daadwerkelijk ruimte om af te wijken van het landelijk beleid? En wat te doen als er in de uitvoering verschillen gaan ontstaan tussen gemeenten? Durft de minister dan te zeggen dat hij daar niet meer over gaat?

Voor Barber zijn dit allang geen vragen meer, maar feiten. Dit is voor hem het wzenlijke verschil tussen ideologie en praktijk. Hij legt – zonder voorbehoud – alle bestuurlijke autonomie op het lokale niveau, met alle consequenties van dien. Zijn droom is een wereldparlement van burgemeesters, die de problemen wel oplossen. In zijn opvatting schuilt de legitimatie voor vergaande decentralisatie simpelweg in de nabijheid tot de kiezer. De burgemeester als metafoor voor het gehele lokale bestuur is direct aanspreekbaar en benaderbaar. Zo roemt Barber de daadkracht en eigenzinnigheid van de gewezen burgemeester Bloomberg van New York, die zonder federale wettelijke basis de verkoop van grote bekers ongezonde frisdranken wilde inperken, totdat dit verbod door de rechter werd vernietigd. Hij signaleert met genoeg dat, terwijl de

Duitse regering illegaliteit wil bestrijden, verschillende burgemeesters de illegalen juist huisvesten en onderwijs en zorg bieden om te voorkomen dat ze in de anonimiteit verdwijnen en voor problemen zorgen. Diezelfde spanning zien we in Nederland rond de uitvoering van het kinderpardon, waarbij de vraag is of families die lokaal bekend waren ook in aanmerking moeten komen voor de pardonregeling.

\* \* \*

In zijn toespraak tot het eeuwcongres van de VNG beschreef premier Rutte in 2012 hoe gemeenten in de loop der jaren zijn uitgegroeid van 'lagere overheden' tot 'mede-overheid'. Inmiddels wordt gesproken van de gemeente als 'de eerste overheid'.<sup>2</sup> De premier onderschreef die ontwikkeling op zich, maar hield tegelijkertijd vast aan het beeld van de overheid als 'één huis van Thorbecke', weliswaar bestaande uit verschillende verdiepingen, maar met 'één robuuste voordeur'.

De analyse van Barber roept echter de vraag op in hoeverre die verticale, hiërarchische indeling van het openbaar bestuur nog houdbaar en werkbaar is in de horizontale netwerksamenleving van nu. De basis voor het huidige bestuurlijke bestel is neergelegd in de grondwet van 1848, waarin de verhoudingen tussen het rijk, de provincies en de gemeenten werden bepaald. In een gedecentraliseerde eenheidsstaat zijn de lagere overheden gehouden de landelijke wetten en regels uit te voeren en na te leven. Daarbinnen is de ruimte voor verschil beperkt.

Maar we leven niet meer in 1848. Burgers hebben veel meer informatie, meer kennis, meer tijd en ook meer mogelijkheden om zich te organiseren.<sup>3</sup> Enerzijds kan dit de betrokkenheid en interesse in politiek en bestuur vergroten; anderzijds betekent dit

ook dat burgers daadwerkelijk meer invloed willen op hun eigen leven en leefomgeving. Betekent de ontwikkeling van 'lagere overheid' naar 'eerste overheid' dat we het huis van Thorbecke daadwerkelijk op zijn kop gaan zetten en meer ruimte laten aan gemeenten om daadwerkelijk hun eigen beleid te voeren? Die vraag werpt zijn schaduw vooruit in actuele discussies over de decentralisaties, maar blijft vooralsnog politiek onbeantwoord.

\* \* \*

Tot zover de positieve appreciatie van Barber. De eerder betrokken stelling dat zijn lofzang op het lokale boven het landelijke aansluit bij het christendemocratisch denken over subsidiariteit, behoeft nog een forse kritische kanttekening. Zolang Barbers pleidooi niets meer behelst dan het inruilen van onmachtige regeringsleiders voor doortastender en pragmatischer burgemeesters, kan een christendemocraat niet tevreden zijn. In beide benaderingen moet de oplossing nog steeds van de overheid komen en is de samenleving zelf niet meer dan een lijdend of meewerkend voorwerp. In die manier van denken toont Barber zich te veel sociaaldemocraat.

In de katholieke uitleg van de subsidiariteitsleer komt de overheid pas in actie als burgers zelf niet tot een oplossing kunnen komen. Ten aanzien van de protestantse soevereiniteit in eigen kring geldt min of meer hetzelfde. Dit is een wezenlijk andere benadering, die ook doorklinkt in Sybrand Buma's eerste principe: niet de overheid, maar de samenleving.<sup>4</sup> Juist in de horizontale netwerksamenleving van nu moeten we kritisch durven kijken naar het bestuurlijk bestel. Dan is het verschuiven van de machtsbalans tussen landelijk en lokaal slechts het begin,

omdat de werkelijke oplossing ligt in het teruggeven van zeggenschap aan de samenleving. Dit geldt voor de stem op een gekozen burgemeester, de inspraak in maatschappelijke ondernemingen of nieuwe voorstellen, zoals de *right to challenge*. Langs deze wegen kan een antwoord worden gevonden op wat de Britse journalist Philip Coggan in zijn boek *The Last Vote* ziet als een van de grote problemen van de westerse democratie: 'Individual citizens must re-engage with the political system. The fault lies not with our politicians alone, but in what we have asked them to do in our name.'<sup>5</sup> Daarin schuilt ook

.....

*Ontdaan van de overtuigende voorbeelden is zijn boek vooral een pleidooi voor een pragmatische aanpak boven een waardegedreven politiek*

.....

een fundamentele vorm van kritiek op Barbers denken. Ontdaan van de overtuigende voorbeelden is zijn boek vooral een pleidooi

voor een pragmatische aanpak boven een waardegedreven politiek. Dat klinkt als een al te eenvoudig antwoord op de malaise in de democratie.

---

*Noten*

- 1 Van alle naoorlogse minister-presidenten heeft er ook slechts één zijn carrière vervolgd als burgemeester. Bij zijn aanvaarding van het burgemeesterschap van Den Haag verklaarde Victor Marijnen in 1968 dat zijn keuze vooral was ingegeven door zijn 'dadendrang in praktisch-bestuurlijke richting'.
- 2 Zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2012/06/05/toespraak-rutte-op-jubileumcongres-100-jaarvereniging-nederlandse-gemeenten.html>
- 3 Ralf Guldenzopf en Hans Janssens, 'De volkspartij van de toekomst is een platformpartij', in: Pieter Jan Dijkman, Wim van de Donk en Rien Fraanje (red.), *Het appel op de vitale samenleving* (CDV Lente 2013). Amsterdam: Boom, 2013, pp. 140-147.
- 4 Zie onder meer Sybrand Buma, 'De samenleving, niet de overheid', in: Pieter Jan Dijkman, Raymond Gradus en Jan Schinkelshoek, *CDA ontleed. Over de C, D en A*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2014, pp. 137-146.
- 5 Philip Coggan, *The Last Vote. The Threats to Western Democracy*. Londen: Penguin Books, 2013, p. 18.



Nico de Boer & Jos van der Lans  
*DEcentraal. De stad als sociaal laboratorium*

Atlas Contact | 2014 | 144 pp. | € 17,99 | ISBN 9789045026152

## Decentralisaties creëren kansen voor christendemocratische waarden

door *Liesbeth Spies*

De auteur is oud-minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het politieke landschap in Nederland verandert radicaal. Door enorme decentralisaties krijgen gemeenten voor het eerst in de geschiedenis van de moderne verzorgingsstaat echt iets te zeggen over welzijn en zorg.

Tegelijkertijd groeit de beweging van burgers die met tal van lokale initiatieven het heft in eigen hand nemen. Burgers en lokale overheid komen door deze dubbele beweging in een nieuwe verhouding tot elkaar te staan. In *DEcentraal. De stad als sociaal laboratorium* verkennen Nico de Boer en Jos van der Lans dit nieuwe lokale landschap en formuleren zij een ‘burgerkrachtagenda voor lokale democratie’ als een bijna-laatste kans voor het vitaliseren van de lokale democratie. Is dit een ultieme uitdaging voor de

nieuw gekozen volksvertegenwoordigers in de gemeenteraden?

*DEcentraal* is een prettig en handzaam boek dat uitnodigt tot lezen. De schrijfstijl weet de lezer te boeien. De auteurs hebben dan ook een bewezen staat van dienst en dus een naam hoog te houden. Daarvan zijn ze zich ook zeer bewust, zoals uit het dankwoord en de verantwoording blijkt. Het boek bevat de ontwikkeling in hun denken sinds het verschijnen van het essay *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*, dat beide heren in 2011 in opdracht van de RMO schreven. Dat denken is niet af, zoals ze zelf ook schrijven: ‘We weten wel welke kant we op moeten maar we weten niet precies hoe de nieuwe lokale democratie en de decentrale verzorgingsstaat vorm krijgen...’ (p. 138).

De Boer en Van der Lans beginnen met de terechte constatering – en ze citeren daarbij letterlijk de eerste troonrede van onze nieuwe koning – dat ‘de klassieke verzorgingsstaat verandert’ (p. 7). In plaats van Haags beleid vraagt de moderne samenleving om ruimte

voor eigen initiatief en maatschappelijk ondernemerschap. De jas van de klassieke verzorgingsstaat past niet meer. Hij is te duur in zijn onderhoud en te ouderwets in zijn

*In een beknopt historisch  
overzicht schetsen de auteurs  
de wat zij noemen ‘gestage  
lokalisering van het sociale’*

omgang met burgers. In een beknopt historisch overzicht schetsen de auteurs de wat zij noemen ‘gestage lokalisering van het sociale’ (p. 128). Van een alom aanwezige overheidsbemoeyenis naar een roep om minder overheid en meer markt in de jaren tachtig en negentig beschrijven de auteurs een groot aantal succesvolle initiatieven van onderop (in feite dus meer samenleving); een vernieuwingsbeweging die dankzij de enorme inzet van velen tot stand komt en hun vooral de blijvende ervaring van eigenaarschap oplevert. Mensen krijgen weer zelf de controle over hun eigen werk en hun eigen leven – een gevoel dat overheidsinstanties of marktpartijen mensen nooit kunnen geven. De Boer en Van der Lans concluderen dat in die nieuwe verhoudingen, die vooral op lokaal niveau ontstaan en zichtbaar worden, de kracht van burgers het vertrekpunt vormt en de staatsbemoeyenis slechts aanvullend is (p. 26). Schetsen zij daarmee een utopie of een realistisch perspectief?

\* \* \*

In het vervolg van het boek betogen de schrijvers overtuigend dat lokale initiatieven een antwoord lijken te zijn op de vervreemding die op tal van plaatsen in onze samenleving aan de orde is. Zij maken aan

de hand van vele voorbeelden zichtbaar dat lokale initiatieven waarden als nabijheid en eigenaarschap laten herleven. Ook de Engelse politiek filosoof Phillip Blond pleit in zijn boek *Red Tory. How Left and Right Have Broken Britain and How We Can Fix It* voor het bestrijden van de vervreemding door het opnieuw bij elkaar brengen van economie en gemeenschap. Dat vergt volgens Blond ontstatelijking, verregaande decentralisatie en een verplaatsing van beslissingsmacht naar lokale verbanden. Niet alleen David Cameron laat zich graag inspireren door deze Phillip Blond; ook CDA-fractievoorzitter Sybrand Buma heeft zich het denken van Blond eigen gemaakt.

Het lokale niveau wordt in dit denken het brandpunt van tal van bewegingen. Het wordt de arena waar een nieuwe generatie burgers met andere waardeoriëntaties leeft. Het is een speelveld waarin jongeren en ouderen in actie komen om een eigen antwoord te vinden op grootschaligheid van de dienstverlening; het is de werkplaats voor de jonge zzp'ers, sociaal doe-het-zelvers en van burgerkracht (een lelijk, maar wel duidelijk woord). In deze veranderende oriëntatie ontstaat opnieuw een omzien naar elkaar, ofwel het met elkaar aanpakken van datgene wat voor de eigen omgeving ‘van waarde’ is.

Tegen deze achtergrond past een steeds terughoudender rol voor de rijksoverheid, die niet langer vanuit de cockpit beleid ‘uitrolt’. Dat roept overigens nieuwe dilemma's op, want overheidssturing is gebaseerd op algemene regels, gelijkheid, hiërarchie en vaste procedures, terwijl in de nieuwe samenleving niemand de centrale baas is, zodat persoonlijke voorkeuren en identiteiten tot verschillende oplossingen voor ogenschijnlijk gelijke vragen leiden. Hier gelden geen blauwdruk-

B  
O  
E  
K  
E  
N



ken, noch bestaat er een handboek of een overal toepasbare innovatiestrategie. Volkomen terecht verzuchten de auteurs daarbij in de richting van politiek Den Haag: ‘Het zou u sieren als u iets van het besef tentoonspreidt dat u niet langer de motor van vernieuwing bent. Er is al een wereld gewonnen als u die lokale dynamiek, die lokale verscheidenheid niet langer in de weg staat, niet opzadelt met eindeloze verantwoordingsverplichtingen en controlesystemen, maar juist stimuleert, misschien wel toejuicht’ (p. 95).

Dit is een pleidooi dat meer dan uit het hart gegrepen is van zo ongeveer iedere lokale volksvertegenwoordiger en bestuurder die ik het afgelopen jaar in het kader van de decentralisaties heb gesproken. Het is een niet meer dan terechte opdracht aan politiek Den Haag om de kunst van het loslaten nu eindelijk eens te gaan beheersen en vooral ook in praktijk te gaan brengen. Deze oproep is in het verleden jammer genoeg vaak aan dovemansoren gericht geweest. Laat de decentralisaties op dit punt ook voor de wetgever een breuk met het verleden zijn!

\* \* \*

De auteurs formuleren ten slotte een opdracht aan de lokale politiek. Als er ooit een moment, maar zeker ook een noodzaak is geweest om op lokaal niveau aan de slag te gaan, dan is het nu! Gemeenten staan voor een ingrijpende keus. Blijft de gemeente zich opstellen als een agentschap van Den Haag en braaf de oude verzorgingsstaat op lokaal niveau voortzetten? Of gaat de gemeente op zoek naar mogelijkheden om aan te sluiten bij de rijkdom aan burgerinitiatieven om daarmee de lediging van de bekommernis op lokaal niveau opnieuw vorm te geven? Politici en bestuurders moeten zich manifesteren als de trekkers van een lokaal

debat over lokaal sociaal beleid dat niet beperkt blijft tot de verdeling van schaarse overheidsmiddelen.

Volgens De Boer en Van der Lans betekent dit een andere rolopvatting, een andere mentaliteit van lokale politici. Een mentaliteit waarin overigens ‘luisteren’ naar de burger niet hetzelfde is als alles uitvoeren wat de burger graag wil. Hoe kunnen gemeenteraden ervoor zorgen dat initiatieven van burgers een stem krijgen in het democratisch bestel of, zo u wilt, de participatiesamenleving? Daarvoor is geen passend receptenboek, en het antwoord zal ook in elke stad, elke wijk of elk dorp verschillend zijn.

Hét antwoord op deze opdracht bestaat niet. De auteurs concluderen enigszins relativerend dat de lokalisering van de verzorgingsstaat al vier decennia gaande is en met de drie decentralisaties niet meer dan haar voorlopige hoogtepunt beleeft. Tegelijkertijd betekent dit wel dat de nieuw aantredende generatie gemeenteraadsleden nog indringender voor de uitdaging staat om, samen met bewoners, ondernemers, professionals en alle andere burgers, de lokale democratie opnieuw uit te vinden. Het hoeft niet nu, maar wel vanaf nu... De Boer en Van der Lans pleiten daarbij voor een radicale modernisering van onze gemeentelijke democratie. Het is daarbij de taak van de gemeente om de voedingsbodemp voor burgerinitiatieven zo vruchtbaar mogelijk te maken, om ervoor te zorgen dat initiatieven van burgers een stem krijgen in het democratisch bestel. Dat gaat veel verder dan de reguliere inspraakavond in een bepaalde wijk waarin ambtenaren bijvoorbeeld een toelichting komen geven op een nieuw gemeentelijk plan en dan veel te vaak de dood-

doener van ‘we nemen uw opmerkingen mee’ gebruiken, zonder dat mensen ervaren of terugzien dat dit ook echt gebeurt. Het boek bevat een aantal praktische handreikingen die dit proces kunnen helpen: deze variëren van het vastleggen van rechten en instrumenten om van de vrijblijvendheid af te raken tot het introduceren van de menselijke maat als toetssteen bij besluiten.

\* \* \*

Overall is *DEcentraal* een zeer te waarderen bijdrage aan het zichtbaar maken van nieuwe kansen voor het vitaliseren van de lokale democratie. Natuurlijk bevat het boek ook een aantal observaties en voorstellen die niet zo gelukkig zijn. De auteurs doen veel dorpen en kernen tekort door hun blik sterk door stedelijke ervaringen te laten kleuren. Mijn observatie is dat er in ‘de regio’ in veel dorpen en kernen, zeker daar waar ook nog eens sprake is van krimp, minstens evenveel creatieve initiatieven ontstaan van mensen die zelf verantwoordelijkheid nemen en niet wachten tot een ander dingen gaat doen; hier wordt, kortom, modern ‘noaberschap’ in praktijk gebracht. Jammer is ook dat de auteurs de oplossing deels in structuurveranderingen van een direct gekozen burgemeester en opschaling van gemeenten zoeken, oplossingen die vaak veel negatieve energie opleveren en voorbijgaan aan de kern van de maatschappelijke verandering die nodig is.

Vanuit christendemocratisch perspectief bezien, bevat het boek een aantal zeer herkenbare gedachten. Juist de christendemocratie doet een appel op mensen om verantwoordelijkheid te nemen – niet alleen voor zichzelf, maar ook voor hun naasten en

hun omgeving. De christendemocratie sluit niemand uit en nodigt iedereen uit om zijn of haar talenten in te zetten en mee te doen.

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

*Vanuit christendemocratisch  
perspectief bezien, bevat  
het boek een aantal zeer  
herkenbare gedachten*

Gemeenschapszin als belangrijke waarde is onmisbaar, juist in het huidige tijdsgewricht waarin gemeenten de kans krijgen om de overheid te zijn die er voor mensen het meest toe doet.

In feite bestaat er bijna geen beter moment voor de waarden die de christendemocratie vertegenwoordigt, dan nu met de decentralisaties het geval zal zijn. In veel gemeenten hebben cda’ers een groot vertrouwen van de eigen inwoners gekregen. Dat vraagt om volksvertegenwoordigers, raadsleden en bestuurders die met een open vizier naar de toekomst kijken, die niet overal een pasklaar antwoord op hebben, maar die in een goede dialoog met alle betrokkenen tot keuzes komen waar ze dan ook echt voor staan. Dat betekent ook respectvol omgaan met verschillen, in de wetenschap dat je het nooit iedereen naar de zin kunt maken, en helder verantwoording afleggen over de keuzes die je hebt gemaakt. Het is daarbij belangrijk om geen dingen te beloven die niet waargemaakt kunnen worden: inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties verwachten dat ook niet en weten haarfijn door mooie praatjes heen te prikken.

B  
O  
E  
K  
E  
N



Michael Ignatieff  
*Vuur en as. Succes en falen in de politiek*

Cossee | 2013 | 240 pp. | € 19,90 | ISBN 9789059364547

## Intellectueel loopt vast in politieke realiteit

door *Eric Janse de Jonge*

De auteur is onder meer voorzitter van het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB) en bestuursvoorzitter van Exodus Nederland.

Michael Ignatieff heeft een zeldzaam boek geschreven. Enerzijds laat hij successen in de politiek zien, maar daarvan kennen we veel boeken. Ignatieff laat anderzijds ook het falen van politici (en van zichzelf) zien. Van dat laatste genre zijn publicaties schaars. *Vuur en as* is bovendien een handboek voor huidige en toekomstige politici die zich willen bewegen binnen de moderne democratie en daar resultaten willen behalen. Het is een onmisbaar boek geworden voor iedereen die begaan is met politiek en bestuur. Hoewel Canada geheel in de traditie van de Angelsaksische staatsrechtelijke en politieke cultuur geen christendemocratische partijen kent, is lezing

van het boek niettemin boeiend voor christendemocraten.

\* \* \*

Michael Ignatieff (1947) is onder intellectuelen al vele jaren bekend als schrijver van scherpzinnige analyses van de internationale politiek. Hij was hoogleraar internationale betrekkingen aan de universiteiten van Cambridge, Oxford, Toronto en Harvard. Daarnaast was hij programmamaker, journalist en columnist bij onder meer de Britse zondagskrant *The Observer*. Na zijn terugtreden uit de Canadese politiek in 2011 werd Ignatieff benoemd tot 'senior resident' bij de Universiteit van Toronto, Masse College. Hij doceert tevens aan de School of Public Policy en de rechtenfaculteit. In januari 2013 keerde hij terug naar Harvard Kennedy School, waar hij zich vooral toelegt op de betekenis van mensenrechten. Hij schrijft nog steeds over internationale politiek en over de Canadese politiek.

Ignatieff maakte snel carrière in de Canadese politiek. In 2004 werd hij door een drietal 'mannen in het zwart' (p. 19) te

eten gevraagd in The Charles Hotel in Cambridge, Massachusetts. Hij kende geen van hen, maar het bleken leiders van de Liberale partij in Canada te zijn. Dezelfde avond accepteerde hij hun aanbod om leider te worden van de liberalen in Canada. De consequenties van deze zeer snelle beslissing overzag Ignatieff pas veel later.

\* \* \*

In 2006 werd Ignatieff gekozen tot lid van het Lagerhuis in een ‘veilig’ district van de liberalen: Etobicoke-Lakeshore, in de buurt van Toronto. Nog datzelfde jaar stelde hij zich kandidaat voor het leiderschap van de partij in het Lagerhuis. Hij verloor de strijd van Stéphane Dion, maar werd wel vicefractievoorzitter. In 2008 trad Dion af en werd Ignatieff interim-leider. Dion slaagde er niet in om een coalitieregering te vormen als alternatief voor de regering van minister-president Stephen Harper van de Conservatieve Partij. Op het partijcongres in mei 2009 werd Ignatieff gekozen als leider van de liberalen. Bij de federale verkiezingen van 2011 leden de liberalen de grootste nederlaag ooit (ze behaalden slechts 34 van de 308 zetels in het Lagerhuis). De partij werd derde, na de Conservatieve Partij en de New Democratic Party (NDP). Daarmee verloren de liberalen ook hun positie als eerste oppositiepartij. Dieptepunt was dat Ignatieff zijn eigen zetel in het district Etobicoke-Lakeshore verloor aan zijn conservatieve uitdager. Op 3 mei 2011 kondigde Ignatieff zijn aftreden aan. Dat moment betekende het einde van een korte, maar boeiende politieke carrière.<sup>1</sup>

\* \* \*

Het boek *Vuur en as* is een opvallend eerlijke en bijna kwetsbare analyse van politiek falen, dat laat zien dat politiek bedrijven minder aantrekkelijke kanten heeft. Ignatieff vat

het als volgt samen in zijn eigen woorden: ‘You start with the stupid idea that what you say matters. But politics is not a battle of

.....  
: : : : : :  
: : : : : :  
: : : : : :  
: : : : : :  
: : : : : :  
: : : : : :  
: : : : : :  
.....

*Het boek is een opvallend  
eerlijke en bijna kwetsbare  
analyse van politiek falen*

ideas, but a battle of standing. It’s about who has the right to be heard’ (p. 148 e.v.).

Het begrip *standing* staat centraal in zijn boek (zie vooral hoofdstuk 7). Standing is een bekende Engelse juridische term die aangeeft dat je nadeel moet hebben onderzonden van een actie van iemand of een instantie, alvorens je wordt toegelaten tot de rechter. In de politieke betekenis van het woord gaat het bij standing om de autoriteit om zaken aan te kaarten en dat er naar je geluisterd wordt. Deze standing werd Ignatieff niet alleen ontzegd, maar hij had die ook niet. De kern van de oppositie tegen zijn kandidatuur was dat hij ‘was ingevlogen’ uit de Verenigde Staten om in Canada ‘even’ orde op zaken te stellen (p. 169). Vooral zittend premier Harper buiten dit meedogenloos uit; hij zette Ignatieff weg als ongewenste indringer en zweverige intellectueel uit Harvard. Nu is Ignatieff Canadees van geboorte (zijn familie komt uit een adellijk geslacht in Rusland), maar hij heeft, zoals gezegd, vele jaren in de Verenigde Staten en Engeland gewoond en gewerkt. Dat brak hem in de campagne op. Ook werden door de oppositie zijn vele artikelen en boeken op een tendentieuze wijze uitgelegd en soms ook misbruikt. Ignatieffs standpunt betreffende de inval in Irak (hij steunde het beleid van George W. Bush) werd tevens politiek

B  
O  
E  
K  
E  
N

volledig uitgebuit: hij werd afgeschilderd als een brutaal die mensonterende praktijken zou goedkeuren. Deze tactiek was nieuw voor hem en hij wist zich aanvankelijk dan ook geen raad met deze verdraaiing van feiten. Ignatieff zegt daarover: 'Ik begreep op dat moment nog niet dat uitleg in de politiek altijd te laat komt. Je legt nooit uit en je klaagt nooit. Als je geluk hebt, krijg je ooit de kans je te wreken' (p. 60).

Feit is dat Ignatieff zonder enige parlementaire ervaring leider werd van een oppositiepartij. Hij kreeg ook nauwelijks de tijd om zich in te werken als lid van het parlement. Had hij dat wel kunnen doen, dan had hij zich de basale, maar tegelijk ook essentiële, vaardigheden eigen kunnen maken waarover men in de politiek moet beschikken. De machiavellistische kant van politiek bedrijven maakte hij zich niet tijdig eigen, zoals hijzelf ook aangeeft (p. 55-57). Dat maakte dat Ignatieff zich bijna overal over verbaast, respectievelijk zich laat verrassen door de tactiek van zijn tegenstanders, en soms ook die van zijn partijgenoten. Dat alles maakt een naïeve indruk. Herhaaldelijk trekt hij lessen uit zijn ervaringen, maar die trekt hij in feite te laat.

\* \* \*

Ignatieffs ervaringen hebben een buitengewoon boeiend en goed geschreven boek opgeleverd. De lessen die hij trekt uit zijn mislukte politieke avontuur zijn openhartig en leerzaam. Ook geeft hij aan zeer veel waardering te hebben voor allen die zich volledig inzetten voor de publieke zaak. Hij staat versteld van wat vrijwilligers in de politiek aan werk verzetten. Waardering heeft hij voor hen die controle weten te behouden over het imago van de politiek, die een politiek offensief juist weten te *timen* en die bij

iedere burger de indruk weten te wekken dat zij één van hen zijn. Ignatieff heeft ook genoten van alle reizen en vooral van zijn contacten met kiezers. Hij doet verslag van heel warme menselijke contacten met kiezers in het land. Onmiskenbaar is dat een van de aantrekkelijke kanten van politiek. Ignatieff laat echter ook uitgebreid de hypocrisie, het gekonkel, het opportunisme en het gemanipuleer zien.

Ignatieff komt op de lezer over als een naïef politicus. Naïef is hij bijvoorbeeld bij de start van zijn carrière: hij stelt de 'drie mannen in het zwart' niet de vragen die men zou verwachten van iemand die een partijleiderschap krijgt aangeboden, zoals waarom men juist hem vroeg, wat de (ideologische) lijn van de partij is, en wat de sfeer in de fractie is.

Wat betreft de commotie over de uitleg van een aantal van zijn publicaties meent hij vooral feiten te presenteren. In de politiek gaat het echter over de *waardering* van de feiten op een heel andere manier. Dat verrast Ignatieff elke keer weer. Het valt echter niet uit te sluiten dat het om een politieke duiding ging door de oppositiepartijen.

Ook de rol van de media en campagne-technieken en -tactieken roepen bij hem geen vragen op, laat staan dat hij een strategie heeft. Ignatieff verliest in de loop van de jaren wel iets van zijn naïviteit, maar hij blijft in essentie de intellectueel die het politieke metier analyseert en beschouwt.

Ignatieff komt klem te zitten tussen enerzijds zijn perspectief van de jurist die vanaf de zijlijn observeert en bewaker is van de beginselen van de rechtsstaat, en anderzijds zijn rol als politicus, die principes soms moet verloochenen om aan de macht te komen. Zelf zegt hij hierover: 'Als je wilt

overleven, moet je een filter tussen je brein en je mond aanbrengen' (p. 107). Deze gespleten houding breekt hem uiteindelijk op. De spanning tussen zijn hoogstaande idealen en het gevecht om de macht vormt een rode draad in het boek. Maar wie wil regeren moet nu eenmaal compromissen sluiten. De prudentie vereist dat abstracte beginselen in gemedieerde vorm worden toegepast. Dat is niet alleen een kwestie van macht, maar juist gegeven met het bemiddelende karakter van de politiek zelf.

Deze in de politiek voor velen natuurlijke spanning, registreert hij wel, maar Ignatieff kan er als intellectueel niet mee uit de voeten. Ook de kiezers hadden feilloos door dat de kandidaat van de liberalen niet op zijn gemak was in de campagne. Het ontbrak Ignatieff aan wat Max Weber omschreef als de belangrijkste kwaliteit van een politiek leider: charisma.

Wie zich intellectueel wil voorbereiden op een politieke carrière dient een aantal standaardwerken te lezen. Mijns inziens zijn dat in ieder geval *Verval en ondergang van het Romeinse Rijk* van Edward Gibbon, *De Heerser* van Niccolò Machiavelli en *The Years of Lyndon Johnson* van Robert A. Caro. Het gaat te ver om Ignatieffs boek in dit rijtje te plaatsen, maar het dient uitstekend als basisliteratuur voor iedere aankomende politicus.

\* \* \*

Aan het slot van *Vuur en as* maakt Ignatieff de balans op. Ondanks zijn verlies en politieke misrekeningen is hij optimistisch over het politieke bestel. In zijn ogen zijn veel politici hardwerkende mensen met hart voor de goede zaak. Wat je als lezer raakt is dat Ignatieff ook laat zien dat beschaafdheid (beleefdheid) in de politieke arena snel

afneemt. Het lijkt niet meer te gaan om de inhoud van de ideeën, maar over het beeld dat van de kandidaten bestaat: hoe worden

.....  
.....  
*Wat je als lezer raakt is dat  
Ignatieff ook laat zien dat  
beschaafdheid in de politieke  
arena snel afneemt*  
.....  
.....

die door de tegenstanders en de pers neergezet (*profiling*)? Beschaving in de politiek heeft Ignatieff zelf ooit omschreven als 'fragiel'.<sup>2</sup> In de *New York Review of Books* omschrijft schrijver Paul Wilson het als volgt: 'Of all political systems, democracy is the easiest to pervert, because it depends far less on rules than on mutual respect among players. When that breaks down, as we have seen in the United States, good government itself breaks down, and no amount of reform measures can easily bring it back.'<sup>3</sup>

Bij de aankondiging van zijn vertrek stonden medewerkers met tranen in de ogen achter in de zaal. Canada heeft een unieke kans laten lopen om – geheel in Plato's geest – een filosoof-koning als leider te krijgen. Het heeft niet zo mogen zijn, maar met dit boek laat Ignatieff wel een prachtige nalatenschap voor aanstaande politici achter.

#### Noten

- 1 De beste analyse van deze dramatische gang van zaken is: Peter C. Newman, *When the Gods Changed. The Death of Liberal Canada*. Toronto: Random House of Canada, 2012.
- 2 Zie Michael Ignatieff, *Blood and Belonging*, New York: Farrar Straus Giroux, 1995.
- 3 Paul Wilson, 'The Road to Rejection', *New York Review of Books*, 24 april 2014, p. 30.



*Ramona Maramis*

## *Het gaat om het bouwpakket*

Het doe-het-zelfpakket heeft puntige onderdelen.  
Het doet pijn bij het uitpakken.  
Gebombardeerd tot jongleurs slash pioniers  
Moet men hooghouden en bouwen.  
Het doet pijn en het scheidt een band.

In de schaarse pauze gaan de rugzakken open.  
Het is geen ontzetting, eerder verbazing dat de inhoud varieert van karig tot royaal.  
Het doet pijn maar het scheidt een band.

Ondertussen zijn de bouwpakketten niet aan te slepen.  
De gemeenschap zucht hoorbaar.  
Zij blijft ernstig en vindt creativiteit een lastig woord.  
Als het bouwwerk eenmaal staat, vallen de scherpe kanten vanzelf weg (zegt men)  
En ziet de gemeenschap wat ze heeft gedeeld, de band zichtbaarder dan ooit.

Ramona Maramis (Haarlem, 1968) is c.d.v.-huisdichter en schrijft voor elk c.d.v.-nummer een gedicht naar aanleiding van het thema. Zij debuteerde in 2001 met *Duckstad aan de Amstel* bij uitgeverij Vassallucci. Haar gedichten verschenen in onder meer de bloemlezing *10 jaar Winternachten* en *Den Haag. De stad in gedichten*. Ze is commissielid van de c.d.a.-gemeenteraadsfractie in Delft.



## \* BEZINNING

door *Petra van der Burg*

De auteur is lid van de redactie van *Christen Democratische Verkenningen*.

De in 1999 verschenen roman *Publieke werken* van Thomas Rosenboom gaat over begeerte waaraan een mens ten onder gaat. Helemaal aan het begin, voordat het drama rond de verkoop van zijn huis zich zal gaan voltrekken, gaat vioolbouwer Vedder gewoontegetrouw naar de visbank en kijkt omhoog naar de ooievaars die rondcirkelen onder het dak. Aangetrokken door de vislucht wringen de ooievaars zich door de gaten in de overkapping. Wanneer ze het paradijs eenmaal binnen zijn, valt het vies tegen: ‘(...) de vissen waren door de drukte onbereikbaar, de ramen te smal om op de wieden nog door naar buiten te kunnen, en bij gebrek aan veilige rustplaatsen konden zij alleen nog maar in de hoogte rond blijven vliegen, in grote kringen langs de ramen waarin alweer andere ooievaars zaten, net zo lang tot zij tenslotte van uitputting, kramp, of al dood neervielen tussen de vis en de mensen.’

Het verhaal is leerrijk en betekenisvol. Wanneer de ooievaars gefixeerd zijn geraakt op de vis, worden ze de gevangenen van het vermeende paradijs. Ze verliezen hun realiteitszin en zien niet dat de opgegooide vis hun geen levenskansen biedt, maar uiteindelijk tot hun dood leidt. Uitgangen uit de vishal zijn er natuurlijk wel degelijk, maar ze kunnen ze niet vinden. Het is niet de vis die hen zal redden, maar een andere kijk op zichzelf en hun levensdoel. De ooievaars zullen een antwoord moeten geven op de vraag waar ze voor leven. Wat zijn jouw verlangens en idealen? Hoe kun je dat realiseren? Wat is daarvoor nodig?

Voor deze ooievaars was het ideaal van vliegen in vrijheid niet te hoog gegrepen. Daartoe waren ze immers bestemd. Als de tijd daar was, zouden ze vanuit hun hoge nesten uitkijken over de wereld en hun jongen grootbrengen. Het lag binnen handbereik, maar het komt er niet van: de vis, de verleiding, het gemak, het nu, het ontbreken van welgevormd perspectief houdt hen gevangen in de benauwdheid van de vishal. Had het de ooievaars geholpen wanneer ze hadden beseft dat als je niets van jezelf vraagt, dat het leven je dan overslaat? Had het ze geholpen wanneer hun van meet af aan was verteld dat vis om niet een sprookje is? We zullen zien wat de toekomst van de participatiesamenleving brengt.

*Christen Democratische Verkenningen*

---

*Herfst 2014*

*Biopolitiek: de macht van Big Data*

Boom Tijdschriften



# *Inhoud*

7 Ter introductie

---

## ACTUALITEIT

---

10 DWARS: SYBRAND BUMA & PETER OSKAM EN JAN-PETER LOOF  
Het verheerlijken van geweld moet strafbaar worden

14 HEIN PIEPER  
Niet markt, maar samenleving centraal in buitenlandbeleid

18 RAYMOND GRADUS  
Piketty en de WRR onderschatten de samenleving

22 BINNENHOF BUITENOM: JAN DIRK SNEL  
'Een politiek vraagstuk': over het Palestijnse vluchtelingenprobleem

## *Biopolitiek: de macht van Big Data*

---

26 PIETER JAN DIJKMAN, VALERIE FRISSEN & JAN PRIJ  
Kan de mens antwoorden en hoe?

---

## DE GEVOLGEN VAN BIG DATA VOOR POLITIEK EN SAMENLEVING

---

34 FREEK BOMHOF  
Big Data: kleine data worden groot

42 BEATRICE DE GRAAF  
Ecce homo: herkenning en registratie van personen in het Big Data-tijdperk

54 ERNA SCHOLTES  
De schaduw van transparantie

63 FRANK BOSMAN  
Big Data als seculiere voorzienigheid

---

 ETHISCHE DILEMMA'S ROND HET GEBRUIK VAN BIG DATA
 

---

- 72 PIETER JAN DIJKMAN & JAN PRIJ  
*In gesprek met Jacob Kohnstamm*  
 'Hijs de stormbal: het spook van digitale predestinatie moet worden gekeerd'
- 79 RINIE VAN EST  
 De mens als strijdtoneel
- 90 ESTHER KEYMOLEN  
 Vertrouwen en Big Data: 'opening the black box'
- 97 MARIANNE HIRSCH BALLIN  
 Big Data in de strijd tegen terrorisme

---

 NAAR EEN NIEUWE BALANS
 

---

- 108 HENK GRIFFIOEN  
 Big Data en de probabilistische overheid vragen om een nieuwe balans
- 117 PETER CUYVERS  
 Digitaal burgerrecht in plaats van Big Government
- 125 BART VAN DER SLOOT  
 De noodzaak om privacy als publiek belang te herformuleren
- 133 JOSIEN PIETERSE & MIEKE VAN HEESEWIJK  
 Hoe kan internet de democratie versterken?

- 
- 140 MACHIEL KARSKENS De actualiteit van *Michel Foucault*
- 

 BOEKEN
 

---

- 146 STEPHAN GRIMMELIKHUIJSEN  
 Bespreking van Glenn Greenwald  
*De af luisterstaat. Edward Snowden, de NSA en de Amerikaanse spionage en af luisterdiensten*

---

149 ROGIER HAVELAAR  
Bespreking van Viktor Mayer-Schönberger & Kenneth Cukier  
*De Big Data-revolutie. Hoe de data-explosie al onze vragen gaat  
beantwoorden*

153 PETER NOORDHOEK  
Bespreking van Thijs Niemantsverdriet  
*De vechtpartij. De PvdA van Kok tot Samsom*

---

BEZINNING

---

159 RAMONA MARAMIS • *Supercomputergala*

160 LÚTSEN KOOISTRA



## Ter introductie

U DENKT WELLICHT DAT DEZE CDV-BUNDEL NIET OVER U GAAT, dat Big Data een ver-van-uw-behaaglijke-bedshow is. Maar intussen hebt u vandaag al vele digitale vingerafdrukken achtergelaten. Bij het inchecken in het ov, bij het googelen, bij de bestelling van dat ene boek via Amazon. U denkt: wat is het probleem?

Dat afstaan van digitale gegevens gebeurt, anders dan vaak gedacht, niet vrijwillig. U hebt er geen zeggenschap over. Bedrijven en overheden kunnen de gegevens buiten uw instemming verzamelen, beheren en bewerken. Via slimme algoritmes kunnen ze zelfs conclusies trekken uit losse dataverzamelingen. U wordt een *profiel*. Dit heeft gevolgen voor uw persoonlijk leven. U kunt van een farmaceutisch bedrijf te horen krijgen: u heeft 60 procent kans dat u op uw zestigste een ongeneeslijke ziekte krijgt. Ook al komt deze waarschijnlijkheidsberekening niet uit, u gaat zich er wel naar gedragen. Het gereduceerd worden tot een profiel heeft ook gevolgen voor het samenleven. Stel:

u als linkse jongen zoekt via Google op ‘Ronald Reagan’. Uw collega, het type gezellige rechtse buurman, zoekt ook informatie over Reagan. Niet alleen krijgt u andere informatie dan uw collega, u gaat ook in verschillende denkwerelden leven.

Volgens Jacob Kohnstamm staat op die manier niets minder dan het volwaardig mens-zijn op het spel. Door de ‘digitale predestinatie’ van Big Data zijn de menselijke vrijheid, creativiteit en mondigheid in het geding. De voorzitter van het College bescherming persoonsgegevens (CBP) wil de stormbal hijsen. Er is een nieuwe strijd nodig, vergelijkbaar met het gevecht tegen machtsmisbruik en machtsongelijkheid in de aanloop naar het kinderwetje van Van Houten uit 1874. Kohnstamm heeft gelijk. Er is dringend behoefte aan een kritisch massabewustzijn over wat er mis is bij het gebruik van Big Data.

\* \* \*

Het fenomeen Big Data is populair. Er gaat sinds een halfjaar geen dag voorbij of er is niet ergens een Big Data-symposium of -workshop. Ambte-





naren, consultants, ICT-deskundigen en journalisten zijn er lyrisch over. Ze vergapen zich aan de ongekende mogelijkheden: Big Data-analyse kan epidemieën voorspellen, kan het reisgedrag van tevoren in kaart brengen, biedt kansen voor een verbetering van het openbaar bestuur. Natuurlijk is er die ene kritische vragensteller die opwerpt: ‘Maar wat betekent Big Data nu precies?’ Waarop de discussie even onverwacht venijnige trekjes krijgt; over de definitie lopen de meningen uiteen. Voor het overige: instemmend geknik, applaus en bewondering.

De juichverhalen zijn inmiddels bekend. En ontegenzeggelijk brengt de inzet van Big Data waardevermeerdering met zich mee. Maar wat voor gevolgen heeft het gebruik van Big Data voor het mens-zijn en voor het samenleven? En welke uitdagingen liggen er voor de politiek? Die vragen zijn nog weinig gethematiseerd, en al helemaal niet in de politiek. Deze CDV-bundel, *Biopolitiek: de macht van Big Data*, wil trage vragen stellen bij de dynamiek van een verregaande dataficatie. Het nummer kan worden gezien als een vervolg op het lentenummer van CDV van dit jaar, *Biopolitiek: over de beheersing van leven en dood*, waarin fundamentele vragen werden gesteld bij vraagstukken rond de omgang met lijden, het begin en het einde van het leven. De term ‘biopolitiek’ is gemunt door de Franse filosoof Michel Foucault. Biopolitiek betekent het besturen van mensen door ze op grond van biologische of lichamelijke kenmerken in te delen. Volgens Foucault is dat een typische eigenschap van de moderne, naoorlogse westerse samenleving. Via rationele besturingspraktijken is het menselijk leven zelf – de gezondheid, hygiëne, het geboortecijfer, de levensverwachting, ons DNA – onder een voortdurende controle komen te staan.

Deze bundel valt in drie delen uiteen. In het eerste deel staan ‘de gevolgen voor politiek en samenleving’ van Big Data centraal. Wie de vruchten van Big Data wil plukken zal oog moeten hebben voor de manier waarop een datagestuurde infrastructuur onze kijk op de wereld en medemensen verandert. Freek Bomhof legt uit wat Big Data precies is, wat de mogelijkheden zijn en welke politieke vragen rijzen. Beatrice de Graaf plaatst de herkenning en registratie van mensen in historisch perspectief. Meer kennis en transparantie leveren niet altijd meer wijsheid op, maar kunnen ook pijn opleveren, zo betoogt Erna Scholtes. En Frank Bosman laat in een cultuurtheologische reflectie zien hoe de individuele vrijheid door Big Data onder druk komt te staan.

Het tweede deel heet ‘Ethische dilemma’s rond het gebruik van Big Data’. Nu de informatietechnologie steeds intiemer wordt, schrijft Rinie van Est, neemt de technische, politieke, economische en sociale strijd die zich op de mens richt, steeds heftiger vormen aan. Het vertrouwen in de waarde van data kan worden geschonden doordat de techniek zich aan het

oog onttrekt, de autonomie van burgers en klanten in het geding komt, en machtsongelijkheid in de hand wordt gewerkt, stelt Esther Keymolen. Marianne Hirsch Ballin gaat in op de dilemma's die gegeven zijn met de inzet van Big Data in de strijd tegen terrorisme. Ze plaatst haar beschouwing veelzeggend in de context van de risicomaatschappij.

Het derde deel, 'Naar een nieuwe balans', verkent nieuwe wegen met behoud van vaste waarden. Privacy wordt tegenwoordig vooral geformuleerd als individueel recht. Deze benadering is echter niet langer houdbaar in Big Data-processen, die niet op specifieke individuen zijn gericht, maar potentieel eenieder betreffen. Privacy zou dan ook moeten worden geherformuleerd als maatschappelijke waarde, betoogt Bart van der Sloot. Big Data biedt veel kansen om het eigenaarschap en de zeggenschap van burgers beter vorm te geven, stelt Peter Cuyvers. Josien Pieterse en Mieke van Heesewijk laten zien hoe de informatietechnologie een positieve uitwerking kan hebben op de betrokkenheid van burgers bij democratische besluitvorming.

\* \* \*

De 'intiem-technologische revolutie' van Big Data daagt burgers, politici en bestuurders op een enorme schaal uit. Het op een humane wijze vormgeven van de steeds inniger verstrengeling tussen mens en techniek is misschien wel, zoals Van Est terecht opmerkt, een van de grootste uitdagingen van deze eeuw.

Voor het CDA ligt er een nobele opdracht. Het bewaren van de menselijkheid ten tijde van Big Data is te belangrijk om alleen aan technneuten of aan de liberalen van D66 over te laten. In de rijke christendemocratische traditie ging kritiek op een eendimensionaal vooruitgangsgeloof altijd hand in hand met het uitdragen van het mensbeeld van de *homo respondens*, de mens die geroepen is om te antwoorden op de relaties waarin hij wordt geplaatst. Het gaat dan niet om wantrouwen tegenover de digitalisering; je verschansen achter een muur uit naam van de beschaving is weinig behulpzaam. Het gaat ook niet om een blind vertrouwen in de digitalisering. We moeten juist wegen vinden om op een verantwoorde manier mee te bewegen met de techniek.

De vraag is kortom niet of Big Data wel of niet moreel juist is; de vraag is eenvoudigweg welke kwaliteit van mens-zijn bevorderd wordt door het gebruik van Big Data. Zou het niet een mooie uitdaging zijn om een eigentijdse visie op 'technologisch burgerschap' te ontwikkelen? Durven we het aan?

Pieter Jan Dijkman, hoofdredacteur van *Christen Democratische Verkenningen*

## *Het verheerlijken van geweld moet strafbaar worden [I]*

# Ja, ons joods-christelijke cultuurgoed verdient bescherming tegen radicalisme

door *Sybrand Buma & Peter Oskam*

Buma is CDA-Tweede Kamerfractievoorzitter en Oskam is CDA-Tweede Kamerlid.

Sinds deze zomer staan de beelden van de terreur van de Islamitische Staat (IS) in ons collectieve geheugen gegrift. Christenen, jezidi's en gematigde moslims die op de vlucht slaan voor de wrede moslimradicalen van IS. Massale onderdrukking en pogingen tot genocide op minderheden. Om nog maar te zwijgen van de afschuwelijke beelden van onthoofdingen, die via YouTube de wereld in worden gezonden. En nog altijd gaat de terreur door.

Deze zomer zagen we ook de beelden uit de Haagse Schilderswijk. Bij demonstraties zwaaiden jongeren met jihadvlaggen, we hoorden hen IS toejuichen. De jihad, het kalifaat en de gruweldaden van IS werden openlijk verheerlijkt. De burgemeester van Den Haag greep niet in en stelde dat dit viel onder vrijheid van meningsuiting.

Het gevaar dat deze vormen van verheerlij-

king van terroristisch geweld met zich meebrengen, mag niet onderschat worden. In een samenleving waarin dit type uitingen wordt geaccepteerd komt de volgende fase, namelijk toepassing van geweld en terreur in Nederland, steeds dichterbij. De toenemende spanningen, zoals in de Schilderswijk, vormen een aanloop naar deze fase. Radicaliserende jongeren roepen namelijk expliciet of impliciet op tot navolging. Deze uitingen zijn vergif voor de samenleving. Daarom wil het CDA het verheerlijken van terroristisch geweld strafbaar maken.

\* \* \*

Vrijheid van meningsuiting is een groot goed, maar ze is niet onbegrensd. Ze is ingebed in de verantwoordelijkheid om met elkaar om te gaan op een respectvolle manier. Niet alles is met een beroep op de vrijheid van meningsuiting geoorloofd. Niet alles mag gezegd worden. Zodra de vrijheid van meningsuiting misbruikt wordt, gaat het verkeerd. Jongeren die gruweldaden tegen onschuldige mensen verheerlijken, zagen daarmee aan de fundamenten van onze beschaving. Voor hen is de vrijheid van meningsuiting een opmaat tot geweld.

Overigens is ook in Duitsland recentelijk het verheerlijken van is op sociale media en bij demonstraties strafbaar gesteld.

Het CDA heeft al eerder, in 2005, geprobeerd om het verheerlijken van genocide en terrorisme strafbaar te stellen. Dat voorstel, ingediend door minister Donner, heeft het toen in de Tweede Kamer niet gehaald. Na de afgelopen zomer hebben wij daarom een nieuw, meer toegespitst voorstel gedaan. De huidige minister van Veiligheid en Justitie Ivo Opstelten plakte er echter meteen het etiket ‘gedachtepolitie’ op, om het voorstel vervolgens van tafel te vegen. Volgens Opstelten en premier Rutte kon verheerlijking van terroristisch geweld al worden bestreden. Dat roept de vraag op hoe het dan kan dat er, zoals eerder aangegeven, feitelijk niet ingegrepen is bij verschillende voorbeelden van verheerlijking. Minister Donner kreeg in 2005 de kritiek dat het voorstel te breed geformuleerd was. Er valt inderdaad iets voor te zeggen om het voorstel exacter te formuleren. Zo werd in het wetsvoorstel van toen verheerlijking van alle terroristische misdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid strafbaar gesteld. Dat is inderdaad wel heel ruim. Dan zou iemand die beweert dat wat de Romeinen tweeduizend jaar geleden deden ‘wel meeviel’, volgens dat wetsvoorstel ook strafbaar zijn. Het is daarom beter om het wetsvoorstel te beperken tot het verheerlijken van *terroristische* misdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid die onlangs gepleegd zijn, en die op dit moment de rechtsorde schokken.

In het oude voorstel werd niet alleen het verheerlijken, maar ook het vergoelijken, bagatelliseren en ontkennen van geweld strafbaar gemaakt. Die laatste begrippen hoeven

in een nieuw voorstel niet meegenomen te worden. Het gaat immers om het verheerlijken van geweld, in de hoop op navolging. En juist dat is op dit moment niet strafbaar.

Een derde punt dat aangepast moet worden is dat het in het oude voorstel om terroristische organisaties én staten ging. Als je echter het verheerlijken van het geweld van staten strafbaar wilt stellen, wordt de discussie buitengewoon ingewikkeld. Welke vorm van statelijk geweld is wanneer toegestaan? Bij de hedendaagse dreiging gaat het voornamelijk om terroristische groepen die staten bedreigen. In een nieuw voorstel moet het dan ook gaan om het strafbaar stellen van het verheerlijken van daden van organisaties die als terroristisch worden aangemerkt.

\* \* \*

Met deze nieuwe beperkingen kan het oude wetsvoorstel prima worden ingezet om het verheerlijken van terrorisme in ons land aan te pakken. Om onze democratie en onze waarden te beschermen. De vrijheid van meningsuiting is immers bedoeld om geweld te voorkomen, niet om geweld op te wekken. Gelukkig bleek ook uit verschillende onderzoeken naar aanleiding van dit voorstel dat het overgrote deel van de Nederlanders het voorstel om het verheerlijken van terroristisch geweld strafbaar te stellen steunt.

Het gaat hier immers om de grondvesten van onze samenleving, die teruggaan op een lange traditie. Ons gezamenlijke cultuurgoed, dat de joods-christelijke en humanistische traditie omvat, leert ons te denken aan onze naaste, verantwoordelijke en respectvolle burgers te zijn, en de rede boven geweld te plaatsen. En die traditie verdient onze bescherming tegen het radicalisme.

## *Het verheerlijken van geweld moet strafbaar worden [2]*

### Nee, dat is tamboereren op een ineffectief instrument

door *Jan-Peter Loof*

De auteur is lid van het College voor de Rechten van de Mens, doceert staatsrecht en mensenrechten aan de Universiteit Leiden, en is CDA-lid te Voorschoten.

De opkomst van de Islamitische Staat (IS) in Syrië en Irak en de wandaden gepleegd door IS-strijders, maar ook het conflict tussen Israël en de Palestijnen: het zijn gebeurtenissen die relatief ver weg plaatsvonden, maar die hun weerslag hebben op de Nederlandse samenleving en de Nederlandse rechtsorde. Dat levert problemen op voor de openbare orde in Nederland (onder meer pro- en contra-demonstraties) en mogelijk zelfs risico's voor de veiligheid van de burgers in ons land (geradicaliseerde individuen die – al dan niet na eerst in het crisisgebied te hebben gestreden – ook hier aanslagen zouden kunnen plegen). Deze ontwikkelingen stellen onze rechtsstaat voor uitdagingen en dat het CDA daaraan politieke aandacht besteedt lijkt me zeer terecht. Burgers maken zich zorgen en verwachten politiek leiderschap. Het eind augustus gepubliceerde CDA-pamflet voor een weerbare democratie, 'Vrijheid is een verantwoordelijkheid', had dan ook wel mijn sympathie. Vooral

omdat in het pamflet zo nadrukkelijk de balans werd gezocht tussen punitieve en meer preventieve maatregelen, met óók aandacht voor zaken als het bevorderen van kansen in de samenleving en het internaliseren van democratische waarden via onderwijs.

\* \* \*

Het is jammer dat Sybrand van Haersma Buma vooral aan de haal is gegaan met één onderdeelje van het pamflet, namelijk het strafbaar stellen van verheerlijking van terrorisme. Het is op zichzelf niet zo vreemd dat hij deze maatregel eruit pikt om zich te profileren. Het is namelijk een van de weinige maatregelen waar de Kamer als medewetgever iets kan betekenen. Alle andere maatregelen liggen veel meer op het terrein van het (nationaal of lokaal) bestuur, zodat het sturend vermogen van de Tweede Kamer ten aanzien van die maatregelen veel geringer is. De CDA-profilering richt zich nu echter vooral op een tamelijk ineffectief instrument, dat – mede vanwege die ineffectiviteit – vanuit het perspectief van de bescherming van de vrijheid van meningsuiting zeer omstrengen is. Natuurlijk, de vrijheid van meningsuiting is niet absoluut en beperkingen daarop zijn mogelijk. De jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens laat zien dat 'it may be considered necessary (...)

to sanction or even prevent all forms of expression which spread, incite, promote or justify hatred based on intolerance' (EHRM 6 juli 2006, Erbakan t. Turkije). Tegelijk zoekt het Hof heel zorgvuldig een balans tussen, aan de ene kant, het daadwerkelijk aanzetten tot extremisme of geweld (wat verboden mag worden) en, aan de andere kant, de individuele uitingsvrijheid, die zich ook uitstrekt tot uitingen die 'offend, shock or disturb' (onder meer EHRM 7 december 1976, Handy-side t. VK). Dat maakt dat er heel veel afhangt van de precieze juridische formulering van zo'n verbod. Het strafrecht dient conform het legaliteitsbeginsel nauwkeurig de gedragingen te beschrijven die strafbaar zijn en ruimte voor willekeur zo goed mogelijk uit te sluiten. En daar beginnen dan de ingewikkeldheden, want wat is nu precies terrorismeverheerlijking? Valt daaronder ook het verspreiden van berichten over IS-wandaden (onthoofdingsvideo's) via digitale media als Facebook en Twitter, voorzien van een vorm van ondersteunend commentaar ('Vind ik leuk')? Zeker, dat is walgelijk en choquerend, maar is het ook strafbaar?

Buma heeft een op zich lovenswaardige poging gedaan om de strafbaarstelling van terrorismeverheerlijking te preciseren ten opzichte van eerdere voorstellen in die richting (een voorstel van minister Donner in 2005). Hij wil de strafbaarstelling beperken tot het actief toejuichen en daarmee impliciet hopen op navolging, waar het indertijd afgeschoten voorstel van Donner ook het vergoelijken, bagatelliseren en ontkennen van terroristische misdrijven wilde bestraffen. Bovendien moet het volgens Buma gaan om hedendaagse terroristische misdrijven, niet die uit een (ver) verleden, en om daden van organisaties die op een officiële terreurlijst

staan. Daarmee zijn de definitieproblemen echter nog niet de wereld uit. Welke vorm van 'sympathie uitspreken voor' kan worden aangemerkt als 'impliciet hopen op navolging'? De vraag is of rechtszaken waarin dit tot achter de komma zal worden uitgevochten, niet escalerend zullen werken. Het is een gekend effect dat procedures over de al dan niet strafbaarheid van uitingen zich gemakkelijk kunnen ontwikkelen tot juist een oorzaak van verdere radicalisering en verzet, zelfs al oordeelt de rechter uiteindelijk ten faveure van de degene die de uitlating deed.

\* \* \*

Terrorismedeskundigen wijzen erop dat extremistische uitingen op internet ertoe kunnen bijdragen dat individuen radicaliseren, maar geven ook aan dat er geen bewijs is dat de toename van dergelijke uitingen leidt tot meer geradicaliseerde individuen. Het proces van radicalisering is zeer complex en (helaas) ook grotendeels onvoorspelbaar. De overgrote meerderheid van personen met radicale ideeën ontwikkelt zich niet tot extremist, laat staan terrorist. Strafbaarstelling van terrorismeverheerlijking is helemaal niet zo'n effectief middel om radicalisering te bestrijden, integendeel. De landen die op dit punt wat strengere regels kennen dan wij (bijvoorbeeld Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) kampen – ook relatief gezien – met grotere groepen geradicaliseerden dan Nederland. Door het politiek accentueren van juist deze strafbaarstelling trekt Buma de aandacht weg van andere, meer preventieve, maatregelen en strategieën die in het verleden effectief zijn gebleken. Toegegeven, die vergen een langere adem en bieden minder mogelijkheden om een politiek puntje te scoren, maar dat zou bij dit onderwerp ook niet het hoogste doel moeten zijn.

# Niet markt, maar samenleving centraal in buitenlandbeleid

door *Hein Pieper*

De auteur is dijkgraaf van Waterschap Rijn en IJssel. Daarnaast is hij als voorzitter van de afdeling Overijssel lid van het CDA-partijbestuur.

*Het CDA mag niet vervallen in de verlossingspolitiek van populistische partijen die oproepen om weer autarkisch achter de dijken te gaan leven. Voor christendemocraten is de samenleving het belangrijkste middel om een waardegemeenschap op te bouwen en is de bereidheid om samen te werken een onmisbare pijler van de democratie. Dat zou voor de partij de inzet moeten zijn bij de noodzakelijke herijking van het buitenlandbeleid.*

Het lijkt erop dat de gebeurtenissen van de afgelopen zomer voor veel politici de spreekwoordelijke druppel zijn geweest om uiteindelijk in actie te komen op het terrein van het buitenlandbeleid. Voor veel mensen kwam de geweldsuitbarsting die de afgelopen decennia op veel plekken op onze aarde is ontstaan, heel dichtbij met het afschieten van vlucht MH17 op een van de drukste momenten in het vakantieseizoen. Paus Franciscus

spreekt steeds vaker over een derde wereldoorlog. Nog nooit heeft de wereld zoveel vluchtelingen geteld als nu. Miljoenen mensen zijn van huis en haard verdreven. De politiek stond erbij en keek ernaar.

Tot de afgelopen maand. Eindelijk lijkt er bereidheid te zijn om daadwerkelijk in te grijpen. Er wordt internationaal weer gebouwd aan een *coalition of the willing*. In een opinie-stuk in *de Volkskrant* verwees Sybrand Buma naar het belang van de waardegemeenschap waar het CDA voor staat.<sup>1</sup> Hij kan ook niet anders, want de uitgangspunten van het CDA zijn waarden. Zonder deze waarden zou het CDA een net zo lege, pragmatische, technocratische partij worden als D66. Deze waarden hebben dan ook altijd deel uitgemaakt van het buitenlandbeleid van het CDA. In zijn stuk geeft Buma aan dat de buitenlandstrategie om een herijking vraagt. Gezien de chaos die er in vele delen van de wereld heerst en het falen van de internationale diplomatie een open deur.

\* \* \*

Buma pleit voor meer geld naar defensie en roept op tot een autarkische binnenlandse politiek op het gebied van energie, handel en voedsel. Dat is echter op zijn zachtst gezegd eenzijdig en past zo niet in de christendemocratische traditie. Let wel, het extremisme van groepen als IS moet hard bestreden worden. Nu dit monster geboren is, kunnen wij niet anders. Een sterke defensie is hierbij noodzakelijk. Maar wat doen wij met de inmenging

van Rusland in Oekraïne? In de lijn van Buma zou hier een militaire actie gewenst zijn, want ook Rusland bedreigt onze veiligheid en vrede. Maar voor de christendemocratie is de roep om militair ingrijpen slechts een half antwoord, en deze roep zou verbonden met de oproep tot autarkie zelfs in tegenspraak zijn met onze eigen uitgangspunten.

Voor christendemocraten is de samenleving het belangrijkste middel om een waardegemeenschap op te bouwen en is de bereidheid om samen te werken een onmisbare pijler van de democratie; de vier uitgangspunten (gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit, rentmeesterschap en publieke gerechtigheid) van het CDA zijn rond deze visie gebouwd. En dat wij als christendemocraten hier een sterk verhaal hebben, wordt door de geschiedenis onderbouwd. Wellicht is Duitsland wel het beste voorbeeld. Het land was er in 1945 erger aan toe dan Irak. De geallieerden hebben het land niet aan zijn lot overgelaten. Het Marshallplan was het antwoord op de problemen in Duitsland (en West-Europa) in de loodzware jaren na de oorlog. Zij kregen door ondersteuning zelf de tijd om onze rechtsstaat op te bouwen, hierbij geholpen door de enige instantie die nog enig gezag had, het maatschappelijke netwerk van de katholieke kerk. Dit stelde de katholieke Adenauer in staat het land om te bouwen tot de sterkste democratie van Europa. Een tweede voorbeeld: het project 'EU' is de eerste poging in de hele geschiedenis waar landen hun verschillen niet op de eerste plaats zetten, maar vanuit gedeelde waarden proberen samen aan een toekomst te werken. De EU is een christendemocratisch project, dat wij helaas hebben laten kapen door de liberalen. Van die geest om te vertrouwen op de vitaliteit van samenlevingen en van de bereidheid

om zo veel mogelijk, over grenzen heen, samen te werken, is weinig meer over. Volgens Buma is er sprake van een 'clash of civilizations'. Afgezien van het feit dat hij daarmee de analyse van de Amerikaanse politicoloog Samuel Huntington in een verkeerde context plaatst, past het ook niet in de lijn van het gedachtegoed van het CDA. In de christendemocratische traditie heeft altijd verzet geklonken tegen de opvatting van politiek als een toneel van 'botsingen' en strijd. Christendemocraten willen de politiek juist opvatten als de verbinding met het gemeenschappelijke streven naar een betere samenleving (gespreide verantwoordelijkheid). En van daaruit bouwen aan publieke gerechtigheid. Het rechtsstatelijke denken en de ethiek van de mensenrechten geeft immers voorrang aan hetgeen ieder mens eigen is – de menselijke waardigheid – boven datgene wat mensen van elkaar onderscheidt. Het CDA heeft altijd in de internationale rechtsorde zijn basis gevonden, eerder dan in de geproclameerde soevereiniteit en zelfvoorzienendheid van natiestaten.

Als er sprake is van een 'clash' is het juist de clash van enerzijds de failliete vrijemarktpolitiek tegenover anderzijds de waardenpolitiek waar de christendemocraten (en voor een groot deel ook de sociaaldemocraten) lang voor gestaan hebben. De vrijemarktpolitiek, die verschillen tussen mensen en culturen ontkent, houdt geen rekening met gegroeide tradities, lokale belangen, individuele rechten, religieuze tradities, de identiteit van een land of cultuur. Alsof Duitsland te vergelijken is met Italië, en Griekenland met Nederland. De focus op de clash tussen het Westen en de islam of tussen het orthodoxe Rusland (en Oost-Oekraïne) en het Westen (inclusief het geünieerde christendom in



West-Oekraïne) verhult het failliet van het heersende politieke paradigma. Huntington zelf geeft in zijn *Botsende beschavingen* niet enkel een waarschuwing af, maar biedt vooral mogelijkheden en suggesties om deze clash te vermijden. Daar is destijds door niemand naar geluisterd, geobsedeerd als wij waren door het neoliberale gedachtegoed.

\* \* \*

Vandaar dat het CDA niet weer dezelfde fout moet maken en juist bij de herijking van het buitenlandbeleid nu wel zou moeten beginnen met het maken van een goede analyse op basis van zijn eigen uitgangspunten. Laten we die analyse dan beginnen met een voorbeeld die het falen van het westerse buitenlandse beleid pijnlijk zichtbaar maakt: Irak. Anno 2014 kunnen we zelfs de vraag stellen of wij überhaupt nog van een land mogen spreken. Of de invasie van Irak een verkeerde daad was laten wij even aan de geschiedenis, al waren er geen massavernietigingswapens en vormde het regime geen bedreiging meer voor zijn buurlanden. Wat vaak onderbelicht blijft, is de tweede invasie van Irak, nadat het regime verslagen was. Onder Paul Bremer III vond in 2003 en 2004 een totale uitverkoop van het land plaats. Irak was een centraal gestuurd land. Veel bedrijven waren staatsbedrijven. De staat was de grootste werkgever. De eerste daad van Bremer was het ontslag van 500.000 overheidsmedewerkers, inclusief het gehele Iraakse leger. Het land moest geprivatiseerd worden; zo zou de eerste echte democratie in het Midden-Oosten worden opgebouwd, vanuit de vrije markt. Bij de opbouw van het land werden echter bijna alleen buitenlandse bedrijven ingeschakeld. In de daaropvolgende jaren werden slechts 15.000 Irakezen weer door de overheid in dienst genomen. De Iraakse samenleving werd geheel buitenspel gezet. Nergens werd een beroep ge-

daan op de kracht van de inwoners en de sociale structuur van het land. Het leidde niet alleen tot een hoge werkloosheid en grote frustratie onder de bevolking, maar de ingeschakelde bedrijven lukte het ook niet om de vernietigde infrastructuur van het land te herstellen. Elektriciteit, benzine en water werden een schaars goed. Het deed de onvrede nog meer groeien. Oude onderdrukte tegenstellingen vormden een vruchtbare bodem voor extremisme – waarvan op de eerste plaats de Irakezen tot op vandaag de wrange vruchten plukken.

Dit geloof in de markt als instrument om de samenleving te vormen en in de maakbaarheid van onze wereld kreeg een boost na de val van de Muur. Politiek was niet meer een zaak van waarden (ideologieën), maar een kwestie van technocratie: de juiste prikkels bedenken om op het juiste moment bij te sturen. De paarse kabinetten zijn een goed voorbeeld van dit vrijemarktgeloof. De regeringen van Clinton en Blair spraken van de nieuwe economie, waarin aan werkloosheid en economische depressies een einde was gekomen. Dit model moest de hele wereld overnemen. De regering-Bush jr. versterkte dit geloof door zelfs het algemeen belang, een van de kerntaken van de overheid, door de markt te laten regelen en maakte dit denken tot een exportproduct van haar buitenlandse beleid. De wereld zou er beter en veiliger door worden. Niet enkel voor de vs, ook voor Europese landen, werd dit het overheersende denken in het buitenlandbeleid.

\* \* \*

Nu de huidige diplomatie failliet is, is het voor een herijking van het buitenlandbeleid kortom noodzakelijk om terug te gaan naar de samenleving om te zien wat wél werkt. In onze traditie zijn het mannen en vrouwen die het verschil maken. Het CDA zou in zijn buiten-

landvisie het zelflerend en zelforganiserend vermogen van de samenleving centraal moeten stellen. En dus bij die samenleving zijn oor te luisteren moeten leggen. Er gebeurt in die samenleving zoveel meer dan technocraten zien of protocollen kunnen vastleggen. Vanuit onze eigen christelijke traditie zouden wij eens in de leer kunnen gaan bij de Sint Egidiusgemeenschap, een katholieke lekenbeweging van gewone gelovigen die zich inzetten voor vrede en internationale solidariteit, medemenselijkheid concreet laten zien en barmhartige gemeen-

schappen opbouwen. Zo bevorderen ze de dialoog tussen religies en werken ze aan begrip en vertrouwen tussen tegenstanders. Dit doen ze in bijna alle conflictgebieden van de wereld. Mozambique is een goed voorbeeld; daar bewerkstelligden ze in 1992 de vrede tussen de strijdende partijen. Ook al is hun inzet vaak achter de schermen, in de kringen van de diplomatie doen ze ertoe, vandaar de bijnaam 'de kleine VN'. Het is vrijwilligerswerk, maar vaak met meer effect dan officiële internationale instanties weten te bereiken. Waarom? Zij stellen het samen leven van mensen centraal in plaats van belangen, en ze durven over grenzen heen te dromen van een betere wereld. Met deze manier van werken geven zij een nieuwe inhoud aan diplomatie, die dit hard nodig heeft.

In vergelijking met 2003 is de wereld ingrijpend veranderd. Dat het socialistisch-constructivistisch denken niet werkte (de verzorgingsstaat is onhoudbaar; hij ontnemt mensen hun verantwoordelijkheid) wisten we al, maar het liberaal-individualistisch denken werkt evenmin. Markt kent geen

## *Markt kent geen maat en geen sturing*

maat en geen sturing. De tijd is rijp voor een herkenbare, op waarden (zoals menselijke waardigheid, compassie, duurzaamheid, subsidiariteit, bonum commune, solidariteit) geïnspireerde politiek die de samenleving weer centraal stelt. Een levende democratie is meer dan het implementeren van de vrije markt via handelsmissies, meer dan eerlijke technocratische processen en democratische besluitvorming (de lege politiek van D66). Zij is op de eerste plaats de voortdurende interactie van mensen met eeuwenoude waarden.

Dus een 'religieus verhaal'; religie in de oorspronkelijk betekenis van bindmiddel.

\* \* \*

De christendemocratie heeft een mooie toekomst voor zich als ze weer terugkeert naar haar eigen wortels: een levend getuigenis zijn van haar eigen waarden en in het binnen- en buitenland openlijk en ferm opkomen voor deze waarden. We moeten ons dus verzetten tegen het neutraal verklaren van het publieke domein, om niet te vervallen in de verlossingspolitiek van populistische partijen die oproepen om weer autarkisch achter de dijken te gaan leven.

Het CDA is het aan zijn geschiedenis verplicht om, voorbij de waan van de dag, te staan voor de waarden waaruit onze samenleving is voortgekomen en waarop deze zich nog steeds baseert. Ook in het buitenlandbeleid van de partij moeten die waarden zichtbaar worden.

### *Noten*

- 1 Sybrand Buma, 'Word eindelijk wakker voor de dreiging van buitenaf', *de Volkskrant*, 28 augustus 2014.

# Piketty en de WRR onderschatten de samenleving

door *Raymond Gradus*

De auteur is directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

*In het Nederlandse debat naar aanleiding van Piketty's internationale bestseller over ongelijkheid is te weinig aandacht voor de rol van de samenleving. Zo redeneert de WRR te zeer vanuit de dichotomie markt-overheid. Het is veel effectiever om in te zetten op de vitaliteit van de samenleving.*

De volumineuze studie *Capital in the Twenty-First Century* van de Franse econoom Thomas Piketty heeft ongelijkheid (weer) op de politieke agenda gezet.<sup>1</sup> Zijn conclusie is dat het kapitalisme leidt tot een steeds oplopende verdere vermogensongelijkheid en dat dit alleen via een progressieve belasting op kapitaal gecorrigeerd kan worden. In sociaaldemocratische kring en ook in kringen van de WRR wordt gretig op deze studie ingespeeld en klinkt in koor het pleidooi om de belastingen op kapitaal te verhogen. *Socialisme & Democratie* kopte op de voorpagina van haar zomernummer de veelzeggende

titel: 'Ongelijkheid: belastingen als breekijzer'. Volgens de PvdA-econoom Flip de Kam moet het kabinet de aangekondigde belastingherziening gebruiken om de belasting op vermogen te verhogen en progressiever te maken. De WRR maakt zich in de studie *Hoe ongelijk is Nederland?* ook zorgen over de onbalans in economische macht, die verbonden is aan de in Nederland almaar groeiende vermogensongelijkheid. Een boeiende vraag is hoe christendemocraten met deze discussie moeten omgaan.

In dit artikel ga ik in op de inhoudelijke pleidooien van Piketty en de WRR. Op de eerste plaats kunnen bij de stelligheid waarmee Piketty concludeert dat we tenderen naar een almaar groeiende vermogensongelijkheid, serieuze vraagtekens worden gezet. Op de tweede plaats is het gemak waarmee de auteurs in de WRR-verkenning met de Pikettyconclusie voor Nederland aan de haal gaan, discutabel. En als de toenemende ongelijkheid dan werkelijk zo groot wordt als beweerd, dan zou ik juist willen pleiten voor een grotere rol van de samenleving, zoals gerichte consumentenacties en de versterking van het collectieve pensioenstelsel, in plaats van voor de staatsoplossingen die in sociaaldemocratische en soms ook in liberale kring opgeld doen.

\* \* \*

Piketty maakt zich grote zorgen over de toenemende inkomens- en vermogensongelijkheid en hij verdient waardering voor het feit dat hij deze stelling probeert te onderbou-

wen met gegevens. Hij laat zien dat sinds het begin van de vorige eeuw de inkomens- en vermogensongelijkheid een zogenoemde U-curve doormaakt. Hij analyseert in het bijzonder de data voor de vs, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, maar naar zijn oordeel gelden zijn conclusies algemeen voor geavanceerde economieën. Startpunt van zijn analyse is het moment dat een belastingautoriteit gegevens verzamelt, dus vaak het moment dat een inkomstenbelasting werd ingevoerd. Voor Frankrijk kan hij daarom teruggaan naar de Franse Revolutie, waar kort nadien voor het eerst een belasting op inkomen uit loon en vermogen werd ingevoerd. Het moment van invoering is overigens voor veel landen substantieel later. Zo was het de liberale minister van Financiën Pierson die in 1893 voor Nederland een inkomstenbelasting (en belasting op vermogen) invoerde. Overigens waren het destijds alleen de vermogenden die belasting betaalden en ook vandaag de dag kent de Nederlandse vermogensbelasting nog een heffingsvrije voet waardoor kleine vermogens uitgezonderd worden. Dit geeft meteen een beperking aan van het gebruik van belastinggegevens voor het analyseren van ongelijkheid. Doordat hogere inkomens oververtegenwoordigd zijn, kan deze statistiek een vertekend beeld van de mate van ongelijkheid geven. Volgens Piketty kennen andere methoden, zoals huishoudenenquête, ook beperkingen en kan men daardoor (vaak) niet beschikken over langdurige tijdreeksen. Bovendien probeert hij voor deze ontbrekende gegevens te corrigeren. Veel collega-economen vinden echter dat Piketty zich te gemakkelijk van dit probleem afmaakt; in de literatuur is een levendig debat over deze methodologische kwestie losgebarsten.

Op basis van zijn gegevens doemt het volgende beeld op. Voor het begin van de Eerste Wereldoorlog was de verdeling van vooral vermogen zeer ongelijk. Zo bezat de rijkste 1 procent in Engeland en Frankrijk respectievelijk 70 en 60 procent van het totale vermogen. Opmerkelijk is dat in de vs de vermogensongelijkheid aan het begin van de vorige eeuw met 40 procent voor het hoogste percentiel beperkter is. Ook zijn berekeningen met de in inkomensstatistieken veelgebruikte ginicoëfficiënt opgenomen. Dit getal duidt bij een waarde van 0 op een volstrekt gelijke vermogensverdeling. Bij een waarde van 1 bezit één persoon al het vermogen in een land, en de rest heeft geen vermogen. Piketty laat zien dat in de periode 1870-1914 (de belle époque) de Europese ginicoëfficiënt voor vermogens zijn top bereikt met 0,85. Deze periode wordt in zijn ogen gekenmerkt door een ongekende ongelijkheid. Het is de tijd die heden ten dage treffend verfilmd wordt in de Engelse televisieserie *Downton Abbey*; de romans van Honoré de Balzac en Jane Austen, waar Piketty veelvuldig op teruggrijpt, vormen de opmaat voor deze periode. Vanaf de Eerste Wereldoorlog gaan deze percentielen (en de ginicoëfficiënt) naar beneden om vervolgens vanaf de jaren zeventig via een U-bocht weer te stijgen. Overigens is het huidige niveau met 35 procent voor de vs en 25 procent voor Europa voor het hoogste percentiel nog wel aanzienlijk lager dan tijdens de belle époque.

Het venijn zit hem naar het oordeel van Piketty dan ook vooral in de toekomst. Piketty verwacht dat de komende jaren in kapitalistische economieën de vermogens harder zullen groeien dan het inkomen, waardoor de vermogensongelijkheid fors zal toenemen. In zijn boek zijn berekeningen opgenomen waaruit

blijkt dat we in deze eeuw het ongelijkheidsniveau van de belle époque zullen ontstijgen. Piketty gaat ervan uit dat wij op weg zijn naar een rentenierssamenleving en ziet als enige oplossing om dit te corrigeren een (indien mogelijk internationaal ingevoerde) progressieve belasting op kapitaal. Cruciaal voor de almaar stijgende ongelijkheid is de aanname van Piketty dat de vergoeding op kapitaal (fors) groter is dan het groeipercentage van de economie. In een recent artikel laten MIT-econoom Acemoglu en Harvard-historicus Robinson zien dat dit doemscenario van Piketty niet voor de hand ligt. Bij een stijgende verhouding van kapitaal tot inkomen zal de rente zich gaan aanpassen en zal ook de economische groei een impuls krijgen door innovatieve investeringen. Maar misschien nog wel overtuigender dan dit wetenschappelijke bewijs is hun historische relaas. Zo voeren zij de doemscenario's van Marx (waarmee Piketty vaak wordt vergeleken), Ricardo en Malthus op en laten zien dat er in het verleden steeds weer corrigerende mechanismen en instituties zijn geweest, zoals een sterke civil society, waardoor deze doemscenario's niet opgaan. Zij vinden de benadering van Piketty dan ook te mechanisch en te weinig institutioneel. Ook vinden zij dat Piketty selectief is in de keuze van landen en laten ze zien dat voor landen als Zweden en Zuid-Afrika de recente stijging van inkomens- en vermogensongelijkheid niet (of zeer beperkt) opgaat.

\* \* \*

Het boek van Piketty bevat geen gegevens voor Nederland, maar een recente WRR-

verkenning met verschillende auteurs vult deze leemte op en trekt min of meer dezelfde verontrustende conclusies als Piketty. Bij de selectie van auteurs lijkt de WRR zich vooral te hebben laten leiden door het criterium dat zij zich eerder kritisch over de Nederlandse inkomensontwikkeling uitgelaten moesten hebben. Toch is dit debat te belangrijk om het met een dooddoener af te doen. Allereerst de oplopende inkomensongelijkheid volgens

## *WRR ziet persoonlijke verantwoordelijkheid over het hoofd*

de WRR. In de reactie op de verkenning wijst het kabinet erop dat de WRR bij het in kaart brengen van de inkomensongelijkheid te veel nadruk legt op de staarten in de inkomensverdeling. Van belang voor dit artikel is vooral het hoofdstukoververmogens. Hierin komt men uit op een ginicoëfficiënt van 0,8

(in 2012), een in internationaal perspectief hoog cijfer. De WRR maakt zich dan ook zorgen over de onbalans in economische macht die verbonden is aan grotere vermogensongelijkheid, en stelt ook maatregelen voor die daarop ingrijpen, zoals een verhoging van de erf- en schenkingsbelasting, een begrenzing van concentratie van de economische macht over de media, en verdere begrenzing van de partijfinanciering.

Mijn eerste kanttekening is dat de WRR daarbij wel erg redeneert vanuit de dichotomie markt-overheid en daarmee een belangrijke rol voor persoonlijke verantwoordelijkheid voor het corrigeren van een eventuele onbalans over het hoofd ziet. Het stipuleren van de eigen verantwoordelijkheid van politieke organisaties, de media en hun redacties is veel waardevoller dan gedetailleerde regelgeving.

Mijn tweede kanttekening is dat de WRR in de verkenning niet aangeeft hoe hij omgaat met een mogelijke opwaartse vertekening als gevolg van het gebruik van belastinggegevens in Nederland. Mijn derde kritiekpunt betreft de wijze waarop de WRR de vermogensongelijkheid berekent. Net als Piketty scheert de WRR alle soorten kapitaal over één kam en miskent daarmee de productieve aanwending van kapitaal. Bovendien laten beide een belangrijk soort kapitaal, namelijk pensioenvermogen, buiten beschouwing. Inmiddels worden de Pikettyberekeningen om die reden voor landen als de VS en het Verenigd Koninkrijk onder vuur genomen, maar dit zou in overtreffende trap voor Nederland moeten gelden. Immers, het totale belegde vermogen van de pensioenfondsen bedraagt voor Nederland eind 2012 circa duizend miljard euro, ofwel circa 160 procent van het bruto binnenlands product (bbp). In andere landen is het vermogen van pensioenfondsen in de tweede pijler substantieel lager. Interessant is de vraag wat de uitkomsten zijn als een dergelijke veronderstelling niet gemaakt wordt. Voor Nederland hebben de Leidse economen Goudswaard, Caminada en Knoef de vermogensverdeling gecorrigeerd voor deze veronderstelling. Waar de WRR op een ginicoëfficiënt van 0,8 uitkomt, komt Goudswaard c.s. uit op 0,68. Het is dus de moeite waard om de berekeningen van Piketty voor deze veronderstelling ook voor andere landen te corrigeren, en zijn conclusie zou weleens aanzienlijk minder verontrustend kunnen zijn als hiermee rekening wordt gehouden. Daarnaast geeft deze berekening voor Nederland aan dat de vormgeving van het Nederlandse pensioenstelsel een dempend effect op de vermogensongelijkheid heeft en dat het vooral de middeninkomens zijn die hiervan profiteren.

Piketty en de WRR miskennen de vitaliteit van de samenleving. In *Capital in the Twenty-First Century* zijn wel aanknopingspunten te vinden om meer vanuit de samenleving te denken. Zo laat Piketty onmiskenbaar zien dat er aanzienlijke schaalvoordelen zijn te behalen bij het beleggen van vermogens. Individuen en kleinere organisaties beschikken vaak niet over de noodzakelijke kennis om een verantwoorde vermogenskeuze te kunnen maken. Dit pleit voor het Nederlandse pensioenstelsel met een verplichte aansluiting bij het pensioenfonds van de bedrijfstak om daarmee een voldoende schaal te krijgen. Ook de door Piketty met cijfers en anekdotes gelardeerde discussie over topinkomens en belastingparadijzen zou ons aan het denken kunnen zetten. Zeker, soms schiet Piketty door en krijgt het iets van een persoonlijke kruistocht, bijvoorbeeld tegen Liliane Bettencourt, 'die in haar leven nog geen dag gewerkt heeft'. Dit neemt niet weg dat een al te scheve verhouding tussen top- en modaal inkomen een destabiliserende werking kan hebben.

Het is een gemiste kans dat Piketty en ook de WRR niet veel meer vertrouwen hebben in de kracht van de samenleving zelf. ING, IKEA, McDonald's, Nike en andere multinationals hebben te maken gehad met een publicitaire druk tot matiging van topinkomens en bonussen. Een twijfelachtige eer. De drempel voor gerichte consumentenacties wordt steeds lager en daarop inspelen is in mijn ogen vele malen effectiever dan een internationaal gecoördineerde progressieve belasting op kapitaal, die er bovendien (voorlopig) niet zal komen.

#### Noten

- 1 De volledige versie van dit artikel, met literatuurverwijzingen, is te vinden op [www.cda.nl/wi/](http://www.cda.nl/wi/)

## ‘Een politiek vraagstuk’: over het Palestijnse vluchtelingenprobleem

door *Jan Dirk Snel*

De auteur is historicus. In deze rubriek belicht hij de actualiteit vanuit parlementair-historisch perspectief.

1956 was nog maar net begonnen toen zeven leden van de Staten-Generaal afreisden naar Israël. Van 2 tot 12 januari doorreisden ze, op uitnodiging van de Knesset en voorzien van gewapende begeleiding, de jonge staat. De delegatie bestond uit de Eerste Kamerleden Cor Kropman (KVP) en Paul Kapteijn (PvdA), alsmede de Tweede Kamerleden Sieuwert Bruins Slot (ARP), Marga Klompé (KVP), Henk Korthals (VVD), Nico Stufkens (PvdA) en de ‘freule’, Bob Wtewaall van Stoetwegen (CHU). Het zevental was diep onder de indruk van het Bijbelse Heilige Land, maar in het officiële verslag dat de delegatie de Kamer aanbod, beperkte men zich tot de politieke en maatschappelijke aspecten. Wat er economisch in zeven jaar tijds gepresteerd was, grensde ‘aan het ongelooflijke’, maar of de nieuwe staat echt levensvatbaar was, moest nog blijken. Over de werking van het parlementaire systeem was men echter vol lof. Over de ongeveer 180.000 Arabieren die in Israël waren ‘achtergebleven’, meldde het verslag dat ze ‘volledige burgerschapsrechten’ genoten, maar ook dat ze nog onder militair bestuur stonden en dat Israël bang was ‘voor de vorming van een “vijfde colonne” binnen zijn grenzen’ en niet bereid was ‘alle Arabische

vluchtelingen, ook wanneer die dat zouden wensen, weer in Israël toe te laten’. ‘Gelijk bekend, zijn in de bevrijdingsoorlog van 1948 de in het huidige Israël levende Arabieren in groten getale gevlucht naar de Arabische landen. Op het probleem van de Palestijnse Arabische vluchtelingen, één der moeilijkste punten van de verhouding tussen Israël en zijn buurstaten, wordt te dezer plaatse niet ingegaan. De delegatie ontving haar inlichtingen hieromtrent uiteraard van slechts één zijde.’

\* \* \*

Dit streven naar evenwichtigheid was typerend voor de omgang met het ‘Palestijnse vraagstuk’ in de jaren vijftig, dat ook toen al zo werd genoemd. Anders dan nu soms gedacht wordt, waren Nederlandse politici, confessionele overigens pregnanter dan hun socialistische coalitiegenoten, zich van meet af aan volop bewust van het vluchtelingenprobleem. Toen David Ben-Gurion op 14 mei 1948 de staat Israël uitriep, waren er al ongeveer driehonderdduizend inwoners verdreven, en de maanden daarna zouden er nog ongeveer een half miljoen volgen.

Enigszins tegen heug en meug had Nederland, dat in die jaren volop in de Indonesische kwestie was verwickeld en de gevoelens van moslims wilde ontzien, een lid (Nicolaas Blom) geleverd aan het United Nations Special Committee on Palestine (UNSCOP), dat in meerderheid voorstelde om het land tussen Joden en Arabieren te verdelen. In dat plan, dat in november 1947 door de Algemene Ver-



gadering van de VN werd aangenomen en dat nooit werd uitgevoerd, zou de nieuwe Joodse staat overigens vrijwel binationaal geweest zijn: 45% van de inwoners zou Arabisch geweest zijn. En de staat die na een intensieve strijd tot stand kwam, bevatte nog meer Arabisch gebied. Als laatste West-Europees land erkende Nederland Israël pas in januari 1950 de jure, nadat het een jaar eerder al wel tot erkenning de facto was overgegaan.

In juni 1949 sprak minister Dirk Stikker (vvd) van Buitenlandse Zaken er in de Eerste Kamer zijn vertrouwen in uit dat het vluchtelingenprobleem tijdens

de toen lopende besprekingen in Lausanne ‘tot een oplossing’ gebracht zou worden. Zijn hoop werd niet bewaarheid. Met name de franciscaner pater Leo Beaufort (kvp), hoogleraar volkenrecht aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, vestigde in de senaat geregeld de aandacht op het vluchtelingenprobleem, terwijl zijn collega Marga Klompé dat in de Tweede Kamer deed. Maar ook woordvoerders van andere partijen lieten zich niet onbetuigd.

In december 1953 schreven de ministers Joseph Luns (kvp) en Wim Beyen (partijloos), die samen de buitenlandse betrekkingen behartigden: ‘Met betrekking tot het lot van de vroegere bewoners van het gebied, dat thans door de staat Israël wordt ingenomen, deelt de Nederlandse Regering de zorg van de leden, die dit punt aansneden; zij doet wat binnen haar vermogen is. De oplossing van bedoelde kwestie is voor alles een zaak van de Verenigde Naties, van de Arabische staten en van Israël. Een van de moeilijkheden bij een oplossing van het probleem der Arabische

vluchtelingen is, dat men onder de huidige politieke omstandigheden in een vicieuze cirkel is geraakt. Volgens sommigen immers is er geen vrede tussen de Arabische staten en Israël mogelijk zonder voorafgaande oplossing van het vluchtelingenprobleem; volgens anderen is deze oplossing uitgesloten zonder voorafgaande vrede tussen deze staten.’

De vicieuze cirkel is nog steeds niet doorbroken. De huidige problematiek rond Israël en de Palestijnen is in wezen nog dezelfde. De internationale context was daar debet aan. Nadat de Sovjet-Unie vanaf 1955 wapens aan Egypte ging

leveren en de Egyptische president Nasser in 1956 het Suezkanaal annexeerde, bezette Israël eind 1956 de Sinai. Diverse Kamerleden achtten dat een legitieme daad van zelfverdediging. Steeds meer raakte het conflict binnen de sfeer van de Koude Oorlog, maar ARP-senator Anne Anema hield in 1957 toch alle aspecten in het oog: ‘De positie van Israël, die van de Arabische vluchtelingen en het Suezkanaal vormen de drie grote vraagstukken, die een blijvende ordening behoeven, omdat ze alle drie van ingrijpend belang zijn voor het behoud van de wereldvrede.’

\* \* \*

Wat de parlementaire geschiedenis van de jaren vijftig vooral laat zien, is dat Nederlandse politici wel degelijk een ‘politiek vraagstuk’ ontwaarden, zoals Luns het in 1953 noemde. Hij formuleerde het dilemma aldus: ‘Men kan van Israël (...) niet het onmogelijke eisen. Men kan omgekeerd ook niet ontkennen, dat de Arabieren hier een sterke morele claim hebben.’

## *De huidige problematiek is in wezen nog dezelfde*





"Your recent Amazon purchases, Tweet score and location history makes you 23.5% welcome here."



*Biopolitiek:  
de macht van Big Data*

## Kan de mens antwoorden en hoe?

*De analyse van Big Data zal verregaande gevolgen hebben voor ons denken, werken en leven. Vooral snog vallen voornamelijk juichverhalen over de mogelijkheden van Big Data te beluisteren. De kritische kanttekeningen betreffen de bescherming van de privacy. Toch mag de discussie zich daar niet toe beperken. Er staat iets fundamenteels op het spel: het bewaren van menselijkheid in een tijdperk van Big Data. Hoe zorgen we ervoor dat de mens niet wordt gedetermineerd tot profielen, ten koste van zijn vrijheid, creativiteit en mondigheid?*

---

door *Pieter Jan Dijkman, Valerie Frissen & Jan Prij*

---

Dijkman is hoofdredacteur van *Christen Democratische Verkenningen*. Frissen is directeur van het SIDN Fonds en bijzonder hoogleraar ICT en Sociale Verandering aan de Faculteit der Wijsbegeerte van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Prij is publicist en lid van de redactie van *Christen Democratische Verkenningen*.

HET IS EEN VAN DE BELANGRIJKSTE ONTWIKKELINGEN in de eenentwintigste eeuw, voorspellen wetenschappers: de 'Big Data-revolutie'. Het is een trend die het denken, werken en leven de komende jaren verregaand zal beïnvloeden. De term Big Data verwijst naar wat de naam al aangeeft: enorme verzamelingen data. Die data kan van alles omvatten, als het maar digitaal is; van foto's tot bonuskaartgegevens, van financiële cijfers tot homevideo's. De verzamelingen zijn immens: data-expert EMC heeft voorgerekend dat tegen 2020 zo'n 35 zettabytes aan data zal zijn opgeslagen. In de afgelopen twee jaar hebben we meer informatie geproduceerd dan in de tweeduizend jaar daarvoor.<sup>1</sup> Toch is niet zozeer de omvang relevant; Big Data duidt vooral op een ontwikkeling. Big Data bevat namelijk twee elementen die pas de laatste jaren ten volle zichtbaar zijn. In de eerste plaats maakt het fenomeen van Big Data inzichtelijk dat we dankzij de compu-

tertechnologie en geavanceerde hard- en software meer datagegevens dan ooit kunnen verzamelen, bewerken en bewaren. Daarmee laten we bij vrijwel alles wat we doen een digitale schaduw na. Ten tweede is het mogelijk om dankzij slimme algoritmes en rekenmodellen betekenis te ontwaren in de losse dataverzamelingen en daar zelfs conclusies aan te verbinden.

Vooralsnog zijn vooral de juichverhalen bekend. Met Big Data kunnen epidemieën worden voorspeld, de effecten van medicijnen getest, verkeersstromen geregeld, en de vervuiling in steden effectief aangepakt. Volgens Jeremy Rifkin staan we door de internettechnologie aan de vooravond van een derde industriële revolutie; een nieuwe, omvangrijke economische transitie die wordt aangedreven door de combinatie van ‘gratis’ informatiedata en duurzame energie.<sup>2</sup> Big Data is kortom volgens velen een onuitputtelijke grondstof die ons met heilzame kennis zal laven.<sup>3</sup>

WikiLeaks, Snowden en publicaties over de af luisterpraktijken van de NSA hebben voor het eerst de keerzijde van digitale data laten zien. Op basis van het gebruik en de analyse van Big Data kan de staat zich tot een af luisterstaat ontwikkelen,<sup>4</sup> tot een strenge *big brother*, maar ook tot een *soft sister*,<sup>5</sup> een moeder die met het oog op het welzijn van haar kroost streng op het gedrag van haar kinderen let. En daarmee is Big Data ook politiek een urgent thema geworden.

Onmiskenbaar bieden het gebruik en de analyse van Big Data grote voordelen. Maar wat betekent het om in een maatschappij te leven waarin kennis niet meer opgeslagen zit in hoofden of in naslagwerken, maar in computersystemen die met elkaar communiceren?<sup>6</sup> Een wereld waar mens en techniek steeds intiemer met elkaar verbonden zijn, tot... Ja, tot wat? Tot een nieuwe mens, of toch nog steeds een versie van de onaangepaste oude? Die vragen worden nog weinig gethematiseerd, en al helemaal niet in de politiek. In deze CDV-bundel worden de gevolgen van Big Data voor het mens-zijn, voor de samenleving en voor de politiek verkend. Wat staat er precies op het spel met het gebruik en de analyse van Big Data? En in hoeverre ligt daar een taak voor politieke partijen en overheden?

#### HET MENS-ZIJN ALS IJKPUNT VOOR POLITIEK HANDELEN

Kritiek op vernieuwingen is van alle tijden.<sup>7</sup> Of het nu de komst van de postkoets, de trein of de telefoon betreft: vernieuwing tast de normale gang van zaken aan en zet de boel vaak op zijn kop, en dat roept vaak een gevoel van dreiging en crisis op. Het is te gemakkelijk om deze weerstand bij voorbaat af te doen als onzinnig. Er is wel degelijk zinnige kritiek op de vooruitgang te leveren. Niet elke verandering in de tijd betekent automatisch vooruitgang, net zomin als elke stilstand per definitie een achteruit-

gang betekent. Om een nieuwe ontwikkeling in de beschaving als Big Data evenwichtig te beoordelen, is het van belang om te blijven reflecteren op de verhouding tussen mens en techniek. Het gaat er dan niet zozeer om mens en techniek tegenover elkaar uit te spelen; die zijn onlosmakelijk met elkaar verweven. Het gaat veeleer om een permanente bezinning op de vraag hoe de verhouding tussen mens en techniek gestalte krijgt en op de vraag of de mens niet belemmerd wordt in zijn vrijheid, creativiteit en verantwoordelijkheid.

Jacob Kohnstamm noemt terecht twee principes die in essentie bepalen wat het betekent om mens te zijn. Ten eerste is de mens een *homo respondens*: hij of zij wordt altijd aangesproken om te antwoorden op de heel verschillende situaties en relaties waarin hij of zij geplaatst wordt. *Respondeo ergo sum*: ik antwoord, dus ik ben. Het feit dat de mens kan communiceren, is uiteindelijk waarin het mens-zijn volop tot uitdrukking kan komen. Het tweede principe is dat van optimale persoonlijke ontplooiing.<sup>8</sup> Op basis

*Het feit dat de mens kan communiceren, is uiteindelijk waarin het mens-zijn volop tot uitdrukking kan komen. Respondeo ergo sum: ik antwoord, dus ik ben*

van deze uitgangspunten zijn mensen in staat tot bloei te komen.

De vraag moet dan ook zijn of deze uitgangspunten van het volwaardige mens-zijn in het geding zijn met Big Data. Esther Keymolen wijst in dit verband, aan de hand van Neil M. Richards en Jonathan H. King, op het ontstaan van drie paradoxen bij de Big Data-revolutie.<sup>9</sup>

In de eerste plaats is er de *transparantieparadox*. Door Big Data-analyses moet de wereld transparanter en dus inzichtelijker worden, maar hoe deze analyses tot stand komen onttrekt zich in grote mate aan het oog van burgers en klanten. Een tweede paradox die zich voordoet is de *identiteitsparadox*. Big Data belooft nieuwe kennis op te leveren over wie we zijn en wat we zullen doen. Deze kennis is echter altijd gebaseerd op een kansberekening. Het zegt iets over wie we mogelijkwijs zijn, niet over wie we werkelijk zijn. De derde paradox is de *machtsparadox*. Enerzijds belooft Big Data ons een krachtig middel te leveren voor het vergaren van nieuwe menselijke inzichten, anderzijds lijken deze inzichten niet bij iedereen evenredig terecht te komen. Met enige fantasie zou je kunnen stellen dat de scheidslijnen in de samenleving lange tijd tussen macht en onmacht, of tussen kapitaal en arbeid liepen, en dat de nieuwe scheidslijnen tussen digibeten en datadeskundigen lopen. Het is te verwachten dat met name zij die de data bezitten – en niet zozeer zij die de data voortbrengen – deze zullen mijnen op zoek naar kennis, en deze kennis vervolgens zullen aan-

wenden om macht te verkrijgen en te behouden. Zoals Keymolen stelt: ‘Big Data leidt onherroepelijk tot winnaars en verliezers.’<sup>10</sup>

Deze drie paradoxen roepen om een politiek antwoord, om een ethiek zelfs, een ethiek die zich niet blindstaart op de vraag of Big Data wel of niet moreel juist is, maar een die zich richt op de vraag op welke manier het mens-zijn bevorderd wordt door op bepaalde technologische ontwikkelingen in te spelen.<sup>11</sup>

#### RICHTINGAANWIJZERS VOOR VERANTWOORDELIJKE POLITIEK

Als de mens wordt opgeroepen om te antwoorden op de situaties en relaties die hij tegenkomt, heeft dat implicaties voor de politiek. Volgens de Franse politiek filosoof Paul Ricœur wordt politiek gedragen door het ethische verlangen om met en voor anderen het goede leven te leiden in rechtvaardige instituties.<sup>12</sup> Politiek is dan ook niet primair een strijd om macht of een technocratisch model om de spreiding van macht, kennis en inkomen op een eerlijke manier te verdelen, politiek is de uitdrukking van het menselijk vermogen om rechtvaardige instituties – van maatschappelijke organisaties tot een privacywaakhond, van internetfora tot een vakbond – op te bouwen en daarin goed samen te leven.

Zo bezien vraagt de Big Data-revolutie om een verantwoordelijke politiek. Die verantwoordelijkheid kan vorm krijgen door de volgende richtingaanwijzers:

1. Het is een nobele opdracht voor de politiek om niet in de instrumentaaliteit, in nuttigheidsdiscussies en het formuleren van beleidsmaatregelen te blijven steken. Voortdurend zal de vraag naar het ‘nut van nut’<sup>13</sup> gesteld moeten worden, de vraag naar betekenis en zin. In algemene zin roepen de auteurs in deze CDV-bundel op om niet gelijk in de valkuil te trappen om Big Data-beleid te willen gaan maken of de ontwikkelingen alleen vanuit een technologische bril te bekijken.<sup>14</sup> De belangrijkste vraag voor nu is hoe de Big Data-revolutie uitpakt op de vrijheid van de mens, op verantwoordelijkheids- en zeggenschapsverhoudingen en op de verdeling van macht.
2. Houd rekening met de terugpratende mens. Regel de inspraak, zorg dat het vermogen tot antwoorden optimaal gewaarborgd blijft. Betrek burgers bij de ontwikkelingen, zowel waar het een nieuw veiligheidscontract betreft,<sup>15</sup> als ook waar het gaat om de ontwikkeling van technologisch burgerschap, invloed en zeggenschap.<sup>16</sup> Zet in op technologisch burgerschap, zodat het vermogen van burgers om goed te antwoorden op de ontwikkelingen wordt vergroot.<sup>17</sup>
3. Het veiligheidsbegrip zou beter gehanteerd moeten worden dan nu ge-

bruikelijk is. *Human security* houdt ook terughoudendheid en respect voor de privacy in. De gevolgen van ons beheersingsstreven naar orde en veiligheid kunnen doorschieten en zelfs uiteindelijk de orde van de democratische rechtsstaat bedreigen.<sup>18</sup> Privacy is daarbij meer dan een privébelang. Respect voor privacy is een publiek belang dat bij de basale voorwaarden van de democratische rechtsstaat hoort.<sup>19</sup>

4. Probeer er rekenschap van te geven dat het gebruik van Big Data aanleiding kan geven tot allerlei paradoxale effecten. Zo is in de informatiemaatschappij het vermogen om te schiften in informatie en zelf nieuwe verbindingen aan te gaan, steeds belangrijker geworden, en kan dit op paradoxale wijze steeds meer onder druk komen te staan door het gebruik van Big Data, die die verbindingen voor ons legt. We moeten ook de rol van de professional niet vergeten, die door het klakkeloos gebruik van en het blind vertrouwen in Big Data weleens op onwenselijke wijze buitenspel zou kunnen komen te staan.<sup>20</sup> Ook levert meer data lang niet altijd meer kennis, laat staat meer wijsheid op. En evengoed is een transparantere overheid wellicht wel wenselijk, maar geen oplossing voor alle kwalen.<sup>21</sup>
5. Er zal een nieuwe machtsbalans gevonden moeten worden, met nieuwe structuren en aansprakelijkheden om aan verantwoordelijkheid een goede institutionele verankering te kunnen geven.<sup>22</sup> Niet *Big Government* – of het nu in de gestalte van *big brother* of van *soft sister* is – maar

*Niet Big Government – of  
het nu in de gestalte van big  
brother of van soft sister is –  
maar digitale burgerrechten  
dienen centraal te staan*

digitale burgerrechten dienen daarbij centraal te staan.<sup>23</sup> Wanneer er geen nieuwe institutionele waarborgen worden gevonden en er geen rekening wordt gehouden met de terugpratende mens, veiligheid eenzijdig wordt geformuleerd, en de paradoxale effecten van omgang met Big Data niet worden verdis-

conteerd, zouden de effecten van de Big Data-revolutie weleens vooral negatief kunnen uitpakken. Big Data kan dan fungeren als seculiere voorzienigheid<sup>24</sup> of als digitale predestinatie.<sup>25</sup>

#### BESLUIT

Alles overziende staat er nogal wat op het spel. Het gaat om meer dan de bescherming van privacy, waarvan soms gesteld wordt dat deze te ver door zou schieten.<sup>26</sup> Het bewaren van menselijkheid ten tijde van biopolitiek en Big Data – daar gaat het in essentie om: niets meer en niets minder.

Waarschuwingen tegen een al te klakkeloos en eendimensionaal vooruitgangsgeloof, op grond van een appellerend mensbeeld, is altijd al de kracht van christendemocratische politiek geweest. De kunst is nu om deze kritiek serieus te nemen zonder in de valkuil te trappen de moderniteit als zodanig te veroordelen en terug te willen naar oudere tijden. Niets daarvan, zeiden de vroege christendemocratische voormannen al. Mensen als Kuyper en Schaepman wezen niet zelden op het goede dat aanwezig is in de samenleving. Er zijn volop mogelijkheden om waarachtig, goed en mooi leven te ontdekken. Sterker nog, hierin ligt precies onze opdracht.

Het gaat om reflexieve evenwichtskunst, om een 'ethiek van het midden'. Voor het goed beoefenen van deze evenwichtskunst, in het licht van *Respondeo ergo sum*, kunnen de verschillende betekenissen van 'communicatie' de kritische ijkpunten vormen. Dit begrip kan afgeleid worden van het Latijnse woord *communicatio*, dat wil zeggen 'verplaatsen van informatie', maar ook van *communicare*, dat wil zeggen 'iets gemeenschappelijk maken'. Communicatie in die laatste zin is méér dan het verplaatsen van informatie, en betekent het transformeren van de sociale orde, het geboren laten worden van iets nieuws. Communicatie in die laatste zin legt de basis voor het stichten van gemeenschap<sup>27</sup>: de omvorming van plekken op aarde tot veilige woonplaatsen waarin de mens in vrijheid, verantwoordelijkheid en verbondenheid met anderen het goede leven zo veel mogelijk gestalte kan geven.

Durven we die hooggestemde uitdaging aan?

#### Noten

- 1 Zie voor een nu al klassieke inleiding op het thema: V. Mayer-Schönberger en K. Cukier, *Big Data. A Revolution That Will Transform How We Live, Work and Think*. Londen: John Murray, 2013. Nederlandse vertaling: *De Big Data-revolutie. Hoe de data-explosie al onze vragen gaat beantwoorden*. Amsterdam: Maven Publishing, 2013. Zie ook de boekbespreking van Rogier Havelaar in deze cdv-bundel.
- 2 Jeremy Rifkin, *The Zero Marginal Cost Society. The Internet of Things, the Collaborative Commons, and the Eclipse of Capitalism*. Londen: Palgrave Macmillan, 2014.
- 3 Zie Nationale DenkTank, 'Onuitputtelijke grondstof: Big Data'. Zie <http://www.nationale-denktank.nl/wp-content/uploads/2014/03/Big-Data-management-summary-Nationale-DenkTank-2014-140226.pdf>
- 4 Zie de boekbespreking van Stephan Grimmelikhuijsen in deze cdv-bundel.
- 5 Zie Paul Frissen, 'Een onttoverde wereld', in: E.M.H. Cornelissen, P.H.A. Frissen, S. Kensen en T. Brandsen (red.), *Betoverend bestuur. Legitimiteit, vitaliteit en meervoudigheid*. Den Haag: Boom Lemma, 2007, pp. 17-32.
- 6 Vgl. Alessandro Baricco, *De barbaren*. Amsterdam: De Bezige Bij, 2012. Baricco stelt dat onze cultuur in een overgangsfase zit van een oude hiërarchische boeken-cultuur naar een horizontalistische internetcultuur, waarbij het een niet zonder meer beter of slechter is dan het ander.
- 7 Zie de bijdrage van Peter Cuyvers in deze cdv-bundel.
- 8 Zie het interview met Jacob Kohnstamm in deze cdv-bundel.
- 9 Zie de bijdrage van Esther Keymolen in deze cdv-bundel; N.M. Richards en J.H. King, 'Three Paradoxes of Big Data', *Stanford Law Review Online* 66 (2013), pp. 41-46.



- 10 Zie de bijdrage van Esther Keymolen in deze CDV-bundel.
- 11 Vgl. Peter-Paul Verbeek, *De grens van de mens. Over techniek, ethiek en de menselijke natuur*. Rotterdam: Lemniscaat, 2011.
- 12 Paul Ricœur, *Soi-même comme un autre*. Parijs: Seuil, 1990, p. 278.
- 13 Hannah Arendt, *The Human Condition*. Chicago: The University of Chicago Press, 1958.
- 14 Dit element komt bijvoorbeeld terug in de bijdragen van Bomhof, De Graaf, Kohnstamm, Van Est, Griffioen, Cuyvers en Pieterse & Van Heesewijk.
- 15 Zie de bijdrage van Beatrice de Graaf in deze CDV-bundel.
- 16 Zie met name de bijdragen van Peter Cuyvers en Josien Pieterse & Mieke van Heesewijk in deze CDV-bundel.
- 17 Zie de bijdrage van Rinie van Est in deze CDV-bundel.
- 18 Zie de bijdrage van Marianne Hirsch Ballin in deze CDV-bundel.
- 19 Zie de bijdrage van Bart van der Sloot in deze CDV bundel.
- 20 Zie de bijdrage van Esther Keymolen in deze CDV-bundel.
- 21 Zie de bijdrage van Erna Scholtes in deze CDV-bundel. Zij belicht de schaduwkanten van transparantie.
- 22 Zie behalve het interview met Jacob Kohnstamm ook de bijdrage van Henk Griffioen in deze CDV-bundel.
- 23 Zie de bijdrage van Peter Cuyvers in deze CDV-bundel.
- 24 Zie de bijdrage van Frank Bosman in deze CDV-bundel.
- 25 Zie het interview met Jacob Kohnstamm in deze CDV-bundel.
- 26 Vgl. 'Interview met Wim van de Camp. Big Data niet tegengaan, maar begeleiden'. Zie [www.christendemocraat.nl/2014/07/interview-met-wim-van-de-camp-big-data-niet-tegengaan-maar-begeleiden/](http://www.christendemocraat.nl/2014/07/interview-met-wim-van-de-camp-big-data-niet-tegengaan-maar-begeleiden/)
- 27 Alexandra Gabrielli, 'Hoe kan ik beter communiceren op de werkvloer?' Zie [www.beroepseer.nl/nl/video/andere/item/888-hoe-kan-ik-beter-communiceren-op-de-werkvloer?](http://www.beroepseer.nl/nl/video/andere/item/888-hoe-kan-ik-beter-communiceren-op-de-werkvloer?)



*De gevolgen van Big  
Data voor politiek en  
samenleving*

## Big Data: kleine data worden groot

*Wat is dat Big Data eigenlijk en waarom doet iedereen er zo opgewonden over? Om de ontwikkelingen die nu onder de noemer 'Big Data' op ons afkomen goed te kunnen plaatsen, is het nuttig terug te kijken op de ontwikkeling van elektronische informatiedeling op het web, en om vooruit te kijken naar wat web 4.0 genoemd kan worden. De vragen die daarbij centraal staan, zijn niet primair technologisch of juridisch. Cruciaal is of gebruikers de weerbarstige mogelijkheden van Big Data tot verstandige volwassen praktijken kunnen omvormen.*

---

door *Freek Bomhof*

---

De auteur is werkzaam bij TNO als programmamanager van het Big Data-onderzoek.

HET INTERNET IS EEN VERZAMELING van allerlei technologieën die het mogelijk maken om informatie op computers gemakkelijk te verspreiden – een soort basisinfrastructuur waar veel verschillende dingen mee gedaan kunnen worden. De toepassing die in de jaren negentig het bekendst geworden is, is het world wide web: een manier om documenten die op computers staan gemakkelijk voor de hele wereld inzichtelijk te maken. Het world wide web is door Tim Berners-Lee op CERN ontwikkeld en was in eerste instantie vooral in academische en technische kringen bekend. Pas midden jaren negentig werd een computeraansluiting ook voor consumenten haalbaar, waren zogenoemde 'grafische browsers' (waarvan *Netscape* een van de eerste was) gemeengoed, én waren er inmiddels handige diensten, zoals zoekmachines. Wie medio jaren negentig zelf een website had, hoorde bij een technische voorhoede: internettechnologie was

technologiegedreven. Achteraf kunnen we deze fase web 1.0 noemen: het *web of information*.<sup>1</sup> Het is nu amper meer voor te stellen, maar voor eind 1997 gebruikten we geen Google, maar Yahoo, Ilse of AltaVista: het icoon van web 1.0 is vrij laat in beeld gekomen.

Vanaf circa 2000 nam de ontwikkeling van sociale media een grote vlucht: denk aan LinkedIn, Hyves, Facebook. Het gebruik van het web werd gemeengoed en vooral niet-technische gebruikers bepaalden in hoge mate wat er gebeurde. Dit wordt ook wel web 2.0 genoemd: het *web of people*. Opmerkelijk is dat de technologische vernieuwing in deze fase veel minder ingrijpend was: het was vooral gebruikmaken van de technieken van de jaren negentig, maar dan sneller, mooier en vooral toegankelijker. Web 2.0 is vooral aangedreven door de gebruikers: ook ingrijpende vernieuwingen, zoals breedband en smartphones, deden zich in deze periode vooral door de enorme marktvraag voor.

Vanaf ongeveer 2010 krijgen technologische ontwikkelingen weer meer aandacht. Eén ervan is het *Internet of Things*: de gedachte dat ook 'dingen' online kunnen zijn en gegevens kunnen delen met hun omgeving. Niet alleen de spreekwoordelijke koelkast (die volgens sommigen nog steeds zelf de supermarkt zou moeten informeren over het feit dat de melk op is), maar ook de thermostaat, beveiligingscamera's, auto's, sluizen, parkeermeters en verkeerslichten. Sensoren worden goedkoper en kleiner, en gevoegd bij de goedkopere en alomtegenwoordige (draadloze) verbindingen leidt dat tot een stortvloed aan gegevens: Big Data. Een minder in het oog springende ontwikkeling is het 'semantisch web': een verzameling technologieën die computers in staat stelt om niet alleen 'dom' met gegevens zelf te werken maar ook met de betekenis en onderlinge samenhang ervan. Dit alles kan ook wel 'web 3.0' genoemd worden: het *web of data*. Uit de beschrijving ervan blijkt wel dat deze fase weer vooral technologiegedreven is.

Als we nu deze ontwikkeling doortrekken, is het niet vreemd om te veronderstellen dat het huidige technologisch gedreven web 3.0 gevolgd gaat worden door een web 4.0 waarin individuen, organisaties en de maatschappij de nieuwe mogelijkheden omarmen op een manier die we ons nu nog niet helemaal kunnen voorstellen. (Als de mooie indeling in decennia zich doorzet, zou dit rond 2020 duidelijk moeten gaan worden.)

Eind jaren negentig werden er congressen, boeken en cursussen aan 'virtueel winkelen' gewijd: men zag de mogelijkheden, maar hoe die effectief te benutten was de grote vraag. Inmiddels is het starten van een webshop met een uurtje muisklikken wel geregeld en vragen we ons af waarom we daar twintig jaar geleden zo ingewikkeld over deden. Natuurlijk, de technologie heeft het allemaal veel gemakkelijker gemaakt, maar er zijn ook ontwikkelingen geweest – zoals iDeal (veilig en makkelijk betalen),

het keurmerk Thuiswinkel Waarborg en het pionierswerk van Amazon, Marktplaats en bol.com – die dit vroeger zo moeizame fenomeen tot iets heel gewoons hebben gemaakt. En zoals er eind jaren negentig grote (maar niet-technische) ingewikkeldheden rondom het internet hingen, is dat nu rondom Big Data, en eigenlijk het hele web 3.0, ook weer het geval.

#### DE TECHNOLOGIEGEDREVEN MOGELIJKHEDEN VAN WEB 3.0

Net zoals de eerste internettoepassingen vooral gericht waren op efficiency, zijn veel toepassingen van Big Data ook te vinden in nogal ‘technologisch-industriële’ omgevingen. Zo is een van de eerste Big Data-toepassingen binnen het TNO-onderzoek

*Net zoals de eerste internettoepassingen vooral gericht waren op efficiency, zijn veel eerste toepassingen van Big Data ook te vinden in ‘technologisch-industriële’ omgevingen*

gevormd door het IJkdijkprogramma. De gedachte die bij deze toepassing is uitgewerkt, komt erop neer dat het nuttig is om zo precies mogelijk de sterkte van een dijk te kunnen bepalen. Immers, een dijkdoorbraak leidt tot zeer kostbare gevolgschade die je wilt voorkomen, bijvoorbeeld door preventief onder-

houd te plegen. Als daarentegen een dijk nog in prima staat verkeert, kan het regulier geplande onderhoud uitgesteld worden, waarmee ook geld bespaard wordt. In een reeks experimenten heeft TNO met een groot aantal partners aangetoond dat de data die uit grote hoeveelheden metingen op basis van allerhande sensoren afkomstig is, tot nauwkeurige modellen kan leiden om de sterkte van een dijk goed te kunnen voorspellen.

Deze gedachte is op meer plaatsen toegepast: de sterkte van bruggen, de betrouwbaarheid van ondergrondse gasleidingen, en recent nog de sterkte van huizen in Groningen in de gaswinningsgebieden. In feite kan het bij alle kostbare infrastructuren nuttig zijn om zo goed mogelijk in te schatten of er al dan niet onderhoud nodig is.

Kenniswerkers kunnen tot op zekere hoogte óók als zo’n kostbare infrastructuur gezien worden: de Nederlandse kenniseconomie. En inderdaad loopt er een verkennend onderzoek om na te gaan of op basis van allerhande sensorgegevens kan worden voorspeld of iemand risico loopt om binnenkort burn-outklachten te ontwikkelen.<sup>2</sup> Dat blijkt overigens vrij goed te kunnen. Er wordt gebruikgemaakt van sensoren die iets zeggen over de fysieke leefstijl van de kenniswerker (bijvoorbeeld de hoeveelheid beweging die hij krijgt), maar ook van de tijdstippen waarop mail verstuurd wordt en van de toon waarin die berichten dan gesteld zijn. Hoe nuttig dat

ook kan zijn, dit roept natuurlijk direct vragen op: van wie zijn die gegevens eigenlijk? Wie mag ze inzien? Wat mag ermee gebeuren? En het roept ook vragen op over de wenselijkheid van zo'n mogelijkheid. Kan een werkgever bijvoorbeeld zijn verantwoordelijkheid voor de gezondheid van zijn mensen van zich afschuiven omdat hij hun een app ter beschikking heeft gesteld waarmee zij zelf kunnen zien of ze gevaar lopen?

Dit voorbeeld is dan nog een toepassing die redelijk rechttoe rechtaan is. De steeds bredere beschikbaarheid van data, de aanwezigheid van sensoren en de ontwikkeling van slimme manieren om dat allemaal te combineren, leiden tot onverwachte relaties. Israëlische onderzoekers hebben gevonden dat de straalverbindingen tussen de masten van het mobiele telefoonnetwerk bij nauwkeurige analyse gegevens over neerslag blijken te bevatten: een buienradar op basis van het gsm-netwerk.<sup>3</sup> In Afrika is dat een nuttige toepassing. Ander hergebruik van gegevens is veel enger: het blijkt mogelijk om uit camerabeelden het geluid te destilleren dat op dat beeld aanwezig is.<sup>4</sup> Een gesprek afluisteren door 'gewoon' met een gevoelige camera een zak chips te filmen blijkt mogelijk. Dat roept nog veel meer vragen op: van wie is de data eigenlijk? Mag je ook alles waarnemen, opslaan en analyseren wat je kúnt waarnemen?

De antwoorden op deze vragen zullen de komende jaren, in de aanloop naar web 4.0, gegeven gaan worden. Dat de gedachten daarover nogal grillig kunnen uitpakken, illustreert het volgende voorbeeld.

Toen de slimme meter geïntroduceerd werd, kwam er al snel een discussie op gang over de privacyaspecten daarvan: 'ze' zouden aan het energieverbruik bijvoorbeeld kunnen zien of de bewoners afwezig of zelfs op vakantie waren. Dit konden 'ze' natuurlijk al jaren zien aan pinbetalingen, reisgegevens en locatiegegevens van de mobiele telefoon, maar de slimme meter was duidelijk de druppel die de emmer deed overlopen.

In Duitsland is daarentegen de slimme meter met veel minder discussie geaccepteerd. Een van de redenen die een Duitser mij daar ooit eens voor gaf was dat de slimme meter in Duitsland voor veel mensen ook een soort geldboompje is: lange tijd was het in Duitsland wettelijk zo dat teruggeleverde energie voor een hoge prijs werd afgerekend, en voor het terugleveren van energie (uit zonnepanelen of windmolens) is zo'n slimme meter noodzakelijk.

Vergelijk dit met de manier waarop de dienst Google Street View ontvangen is. In Duitsland ontstond hierover een vrij sterk debat, wat ertoe leidde dat Google verplicht werd om foto's van woonhuizen te vervagen (blurren) als bewoners daarom vroegen; inmiddels heeft een kwart miljoen Duitsers dit gedaan. In Nederland is de ontvangst van Google Street View veel minder kritisch geweest.

We zien dus dat de ontvangst van dezelfde dienst in min of meer verge-

lijkbare landen diametraal van elkaar kan verschillen. Het zou goed zijn om na te denken over hoe we willen omgaan met dit soort ontwikkelingen die onze informatiesamenleving vormgeven.

#### HOE WILLEN WIJ DAT WEB 4.0 ERUIT GAAT ZIEN?

We zullen de komende jaren met elkaar gaan bepalen hoe web 4.0 eruit gaat zien. De technici zijn daar vandaag de dag mee bezig. Juristen zijn er ook mee bezig, maar worstelen met de snelheid van de technologische ontwikkelingen: een wet moet relevant blijven, ook als de onderliggende technologie verandert. Dat leidt soms tot het achter de feiten aan rennen, zoals bijvoorbeeld ‘the right to be forgotten’<sup>5</sup> pas nu voor het eerst enige praktische betekenis begint te krijgen, terwijl het probleem eigenlijk al met de komst van zoekmachines, maar zéker met de opkomst van sociale media actueel werd.

Maar: de belangrijkste discussie over wat we met web 4.0 willen, zal niet technologisch zijn en ook niet juridisch. Die discussie wordt misschien ook helemaal niet expliciet gevoerd, maar vormt zich door het dagelijks gebruik van informatietechnologie: het gedrag van de internetgebruiker. Daarmee is dit eerder een ethische discussie: sommige dingen dóe je gewoon niet.

Basisschoolkinderen wordt tegenwoordig geleerd hoe om te gaan met informatie op het internet: niet alles wat je met Google vindt, is betrouwbaar. Je wachtwoorden geef je niet aan anderen. Je maakt niet zomaar geld over naar een onbekende webshop. Het gaat helaas nog geregeld mis, maar hoe je op internet om zou moeten gaan met het vertrouwen van anderen is inmiddels toch redelijk gemeengoed geworden.

De nieuwe mogelijkheden van web 4.0 zullen echter veel verder gaan dan vertrouwen. Het gaat over de vraag of een verzekeraar (of werkgever) iemands persoonlijke data mag gebruiken voor een risico-inschatting. Of mensen hun persoonlijke gegevens voor zichzelf mogen houden. Op welke manier een dienstverlener ter verantwoording kan worden geroepen als een beslissing op basis van een Big Data-computeranalyse fout blijkt te zijn. Wie aansprakelijk is als zelfrijdende auto’s (die zeer data-intensief zijn) ongelukken veroorzaken. Hoe ver politie kan gaan bij het op basis van Big Data-analyses voorkomen van misdaden (*predictive policing*).

Eén ding is duidelijk: als iets technologisch mogelijk is, zal het gemaakt worden ook. De vraag is dan niet *of*, maar *hoe* we willen gebruikmaken van die mogelijkheden.<sup>6</sup>

NIET VERBIEDEN, MAAR BIJSTUREN

Van nieuw ontwikkelde technologie is zelden in één klap duidelijk wat we ermee aan moeten. De grammofoon werd door Edison gezien als een uitstekende manier om de laatste woorden van mensen op hun sterfbed vast

*Van nieuw ontwikkelde  
technologie is zelden in één  
klap duidelijk wat we ermee  
aan moeten*

te leggen, om de tijd weer te geven, of om blinden de gelegenheid te geven naar boeken te luisteren. Muziek vastleggen en verspreiden voegde hij onder aan zijn lijstje toe; dat zou ook kunnen – tegenwoordig zouden we juist die toepassing de ‘killer app’ van de grammofoon

noemen. Het is dus zoeken naar de manier waarop we er het meest voordeel van hebben, en daarbij vermijden dat de nadelen de overhand krijgen.

De ontwikkelde technologie zou een aantal kenmerken moeten hebben: de nieuwe technologie zou transparant moeten zijn zodat duidelijk is waar ze vandaan komt en hoe ze werkt; ze zou mensen moeten verbinden in plaats van isoleren; de productie, het beheer en het eigendom ervan zouden decentraal moeten zijn; men moet de keus hebben om de technologie *niet* te gebruiken, of op zijn minst de mogelijkheid om deze aan te passen; er moeten dus ook alternatieven voor zijn; en ze moet een minimale impact op ecosystemen hebben.<sup>7</sup>

Is dit alleen iets wat relevant is voor technologen? Nee, zeker niet. Introductie van nieuwe technologie vergt anticipatie (hoe kan ze gebruikt gaan worden?), continue beoordeling (verandert er iets in een verkeerde richting?), het inschatten van risico's (wat kan er misgaan?), het snel herstellen van schade (ingrijpen waar nodig) en ombuigen in plaats van verbieden. Dat is een taak voor ontwerpers, wetgevers, beleidsmakers, financiers en dergelijke, maar ook voor gebruikers, burgers, belangengroeperingen; zoals Peter-Paul Verbeek ons voorhoudt beïnvloeden techniek en moraal elkaar wederzijds.<sup>8</sup>

TECHNIEK BEÏNVLOEDT ONZE NORMEN

Technologische ontwikkelingen kunnen dus niet sec bekeken worden en langs de meetlat gelegd worden van wat wij acceptabel vinden; die meetlat wordt namelijk door de technologie beïnvloed. Zoals prenatale diagnostiek het debat over abortus heeft beïnvloed, zo zal een datagedreven innovatie als de zelfrijdende auto het debat over verkeersveiligheid beïnvloe-



den. In de voorbeelden hierna zal ik vooral naar persoonlijke data kijken: dat staat momenteel het meest in de belangstelling.

Een voorbeeld uit web 1.0/web 2.0: privacy vinden we zeer belangrijk en iedereen heeft het recht om zijn persoonlijke gegevens buiten de openbare sfeer te houden. In de zakelijke wereld echter is het hebben van een (publiek) LinkedInprofiel inmiddels dermate normaal geworden dat het daar op zijn minst een lichte achterdocht wekt als een zakenpartner *niet* op LinkedIn te vinden is.

Web 3.0, met al zijn meet- en analysemogelijkheden, kan ook aanleiding geven tot zulke veranderingen in houding. Neem het eerder genoemde onderzoek waarin werd nagegaan of kenniswerkers risico lopen om binnenkort een burn-out te ontwikkelen. Een eerste belangrijke keus is natuurlijk wie eigenaar van de data is; de consensus lijkt te gaan worden dat die data van de werknemer zelf is en blijft, inclusief de uitkomst van een analyse. Werkgevers zouden zo'n burn-outrisicoapp echter wel aan kunnen bieden aan hun werknemers. Deelname is natuurlijk vrijwillig, maar hoe zou de werkgever reageren als iemand zich dan *tóch* met burn-outklachten ziek meldt? De middelen die aangereikt worden houden een impliciete opdracht in: 'Maak er gebruik van! Het is in je eigen belang!' Zo bekeken zou zelfs een verplichting een optie kunnen zijn: het gebruik van fysieke beveiligingsmiddelen kan immers ook door werkgevers verplicht gesteld worden, en de overheid doet hetzelfde met bijvoorbeeld veiligheidsgordels. De norm kan dus worden: als er mogelijkheden zijn om je eigen gezondheid in de gaten te houden, ben je eigenlijk (moreel of wettelijk) verplicht om dat ook te doen.

#### BIJSTUREN DOOR KEUZES TE MAKEN EN DOOR BIJ TE LEREN

Zoals eerder gesteld: niet verbieden, maar ombuigen. Wat voor soort keuzes zijn dat dan? Hierna volgen enkele voorbeelden van keuzes die de overheid kan maken voor de manier waarop zij Big Data inzet.<sup>9</sup>

Ten eerste de keus op welke waarden nadruk gelegd wordt: privacy & autonomie aan de ene kant, versus effectiviteit, efficiency & veiligheid aan de andere kant. Als er een tegenstelling is (dat hoeft niet altijd), wat geeft dan de doorslag?

Ten tweede de keus van de mate van toegankelijkheid van data: een lage mate van toegang (dus data alléén gebruiken voor het doel waarvoor deze verzameld is, en deze ook niet makkelijk uitwisselbaar laten zijn), versus een hoge mate van toegang (data kan en mag vrij gedeeld en gekoppeld worden).

Door deze keuzes maximaal door te trekken en uit te werken in toekomst-scenario's is nagegaan hoe dat dan uit kan pakken. Bij de toetsing (welke kant bewegen we nu op?) blijkt dat er momenteel helemaal niet zulke duidelijke

keuzes gemaakt worden. Soms ligt de nadruk op privacy, soms op efficiency. Soms mag data helemaal niet gekoppeld en gedeeld worden, soms verwacht de burger dat juist. Kennelijk is hier nog geen duidelijke visie op. Het is goed ons te realiseren dat slecht doordachte of impliciet gemaakte keuzes hier tot ongewenste resultaten kunnen leiden: het zal niet veel moeite kosten om een voorstelling te maken van doemscenario's die een combinatie van *1984* en *Minority Report* zijn; of waarin datamonopolisten alle macht hebben gekregen; of waarin er nieuwe tweedelingen ontstaan tussen haves en havenots.

De overheid is natuurlijk niet de enige die keuzes maakt – bedrijven en burgers doen dat ook. Maar de overheid maakt wel wetten waar de maatschappij mee te maken heeft en die soms anders uitpakken dan bedoeld: de cookiewet bijvoorbeeld leidt vooral tot ergernis bij degenen wiens privacy verondersteld werd erdoor beschermd te worden.

De komende tijd zullen we ook als maatschappij duidelijker keuzes moeten gaan maken over hoe we met persoonlijke data om wensen te gaan. Uit het voorbeeld van Google Street View versus de slimme meter in Duitsland en Nederland blijkt al dat we onze normen momenteel nog aan het vaststellen zijn. Om die normen te kunnen bepalen, moeten we wel weten waar we het over hebben. Techniek, of deze nu door overheid of bedrijfsleven gebruikt wordt, zal daarom transparant moeten zijn. Transparantie is echter wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde.<sup>10</sup> We hoeven heus niet allemaal een universitaire graad *computer science* te halen, maar we moeten wel een basisbegrip ontwikkelen van wat data en dataverwerking eigenlijk zijn. Dat is: dingen uitproberen, voorbeelden verzamelen, publiek debat, onderwijs. Net zoals we sinds web 1.0 op basisscholen leren dat Google niet altijd gelijk heeft en dat Wikipedia mooi is maar dat je je oordeel op meer dan één bron moet baseren, zo zullen we na web 3.0 allemaal een beetje meer verstand moeten krijgen van de data om ons heen.

#### Noten

- 1 <http://www.frankwatching.com/archive/2009/01/05/web-webber-webstvan-10-naar-30-en-verder/>
- 2 <http://www.swell-project.net/>
- 3 <http://tweakers.net/nieuws/42385/gsm-masten-registreren-neerslag.html>
- 4 <http://www.nu.nl/tech/3844794/mit-reconstrueert-geluid-via-trillingen-van-zak-chips.html>
- 5 [http://en.wikipedia.org/wiki/Right\\_to\\_be\\_forgotten](http://en.wikipedia.org/wiki/Right_to_be_forgotten)
- 6 Evgeny Morozov gaat in zijn boek *To Save Everything, Click Here. The Folly of Technological Solutionism* (Perseus,

- 2013) overigens ongemeen fel tegen deze gedachte in en vindt dat we niet moeten proberen om elk probleem van een technologische oplossing te voorzien. Hij brengt waardevolle punten in, maar verzuimt aan te geven hoe we hier in de praktijk mee om zouden moeten gaan.
- 7 Kevin Kelly, *What Technology Wants*. Londen: Penguin, 2011.
  - 8 Peter-Paul Verbeek, *Op de vleugels van Icarus*. Rotterdam: Lemniscaat, 2014.
  - 9 A. Madho, *Big data. Gradueel of kwantitatief?* (masterthesis Public Information Management). Den Haag: HEC, 2014.
  - 10 <http://www.bigdata-startups.com/transparency-in-big-data-is-not-enough/>

# Ecce homo: herkenning en registratie van personen in het Big Data-tijdperk

*Vanaf de negentiende eeuw zijn de herkenning en registratie van personen steeds belangrijker geworden. Het paradigma van sciëntisme heeft de burelen van de macht sindsdien niet meer verlaten en kan worden samengevat als ‘meten is weten’. Het paradoxale gevolg is dat naarmate de technologieën van registratie en herkenning werden verfijnd, de persoon uit beeld raakte. In deze tijd van Big Data is een nieuw sociaal contract nodig, met meer aandacht voor het aspect van tweezijdigheid en met de erkenning dat er een onoplosbare spanning bestaat tussen persoon en profiel, tussen kennen en profileren.*

.....  
 door *Beatrice de Graaf*  
 .....

De auteur is hoogleraar History of International Relations & Global Governance aan de Universiteit Utrecht.

BEGIN APRIL 2004 REISDE IK PER TREIN NAAR MADRID, om daar een cursus Spaans te volgen. Aangekomen op station Atocha vond ik de hele stationshal bedekt met kaarsen en kleine briefjes.<sup>1</sup> Daarop stonden de namen vermeld van de slachtoffers die waren omgekomen bij de aanslagen van 11 maart, zo'n vier weken eerder. Het station was veranderd in een altaar, een monument ter nagedachtenis aan de 191 mensen die daar op 11 maart, en in de dagen daarna, aan hun verwondingen waren bezweken. Het zien van al die briefjes, als een onmiddellijke en uiterst persoonlijke uitdrukking van gemis, verdriet en woede, schokte me enorm. In de eerste plaats omdat het veel dichterbij kwam dan overheidsverklaringen,

krantenberichten of zelfs televisieopnames. In de tweede plaats omdat het Atocha veranderde in een historisch monument, een ‘memorial’. Vanaf dat moment liet dit beeld mij niet meer los. Wat betekenen namen voor ons? Wat betekent het wanneer we zulke lijsten opstellen – zeker wanneer dat gebeurt tijdens of na grote rampen of crises? En hoe verhoudt zich dat tot alle geautomatiseerde praktijken van registratie en herkenning?

Het vaststellen, kennen, opschrijven en vereeuwigen van de namen is het tragische, maar onmisbare ritueel dat na elke oorlog, elk conflict, elke ramp of aanslag terugkeert. Namen onderscheiden, tillen iemand uit de vergetelheid en beschermen hem of haar, maar kunnen juist ook in dienst staan van politieke ontmactiging.

In dit artikel staat de herkenning en registratie van personen in de geschiedenis en in het veiligheidsbeleid centraal. Ik zal betogen dat daar twee kanten aan zijn: een persoonlijke en een onpersoonlijke. Beide zijn nodig, maar vooral aan die laatste vorm kleven veel risico’s. Het belangrijkste probleem dat ik hier wil belichten is de vraag of er bij alle aandacht voor stromen data nog aandacht overblijft voor de personen en de namen die achter die digitale schaduwen schuilgaan, of dat die erdoor worden verstikt.

#### PRAKTIJKEN VAN REGISTRATIE EN HERKENNING IN DE GESCHIEDENIS

Voor nabestaanden zijn namen belangrijk, voor de kerk en de staat is dat ook altijd het geval geweest. Namen geven een ordening aan: ze plaatsen de persoon in verhouding tot bezit en erfgoed, tot schade en vergoeding, tot belasting en dienstplicht.

In 1563 besloot de Rooms-Katholieke Kerk op het Concilie van Trente dat priesters voortaan geboortes en huwelijken dienden vast te leggen. Ruim tweehonderd jaar later begonnen ook de seculiere autoriteiten zich op centraal niveau met de gegevensopslag over de identiteit van burgers te bemoeien. Waarom duurde het zo lang voordat er een centrale praktijk van registratie en herkenning werd ingevoerd? Dat had te maken met politieke bezwaren en de afwezigheid van een direct belang bij volkstellingen en identiteitsregistratie. Het aantal inwoners was een indicator voor het relatieve gewicht van een stad. Steden als Dordrecht en Haarlem hielden liever geheim dat ze op basis van hun inwonertal eigenlijk minder invloed dienden te hebben dan steden als Rotterdam of Leiden, die groter en rijker waren. Ook religieus bestonden er bedenkingen. Had de Heer koning David immers niet met een vernietigende plaag gestraft nadat hij zo overmoedig was geweest om zijn volk te laten tellen?

Tot aan de napoleontische periode stond de registratie van personen in dienst van de overdracht van eigendom, van de garantie van welvaart en

welzijn op lokaal niveau, van de lucratieve bedrijfsvoering van gildes en compagnieën, en van de paraatheid van de krijgsmacht. Herkenning en registratie als praktijk van een centrale bestuursrationaliteit, als onderdeel van veiligheidsbeleid, bestond nog niet. Politie en justitie, die er op plaatselijk niveau al wel waren maar op landelijk niveau nog niet, hadden een primitieve, simpele methode om de openbare orde en veiligheid te waarborgen. Criminelen werden gebrandmerkt of verminkt, zodat rondreizende misdadigers snel werden herkend. Paspoorten bestonden wel, maar werden slechts incidenteel en temporeel verstrekt: in oorlogstijd hadden burgers die een grens wilden passeren, of handel in een grensgebied bedreven, een identiteitsdocument nodig.<sup>2</sup>

Herkenning en registratie hadden een zeer nauw omschreven vorm en doel; denk aan zeebrieven, tolbrieven, aktes van legaliteit, gezondbrieven, vrijgeleides of attestaties de vita die mensen bij zich droegen.<sup>3</sup>

#### REGISTRATIE EN HERKENNING ALS ONDERDEEL VAN EEN SOCIAAL CONTRACT

Met de opkomst en de uitbreiding van de natiestaat in organisatorische, bureaucratische en centralistische zin, kreeg registratie en herkenning een andere plaats. We zouden kunnen betogen dat er rond 1800 een nieuw sociaal contract tot stand kwam. De metafoor van het sociale contract was een product van de verlichting. In Nederland sprak de Boekenwet van 3 juni 1803, dus ten tijde van de Bataafse Republiek, voor het eerst van een ‘Maatschappelijk Verdrag’. Dat begrip was afkomstig uit Jean-Jacques Rousseaus beroemde werk *Du contrat social* en behelsde het idee van een oorspronkelijke toestand van gebrek of conflict die kon worden opgelost door als gemeenschap van individuen bepaalde functies en taken aan een centraal gezag uit te besteden.<sup>4</sup> Op veiligheidsgebied betekende dat acceptatie van gezag en het opschorten van eigen recht in ruil voor bescherming en conflictregeling. Nu was dat in de tijd van Napoleon natuurlijk een uitermate eenzijdig contract, want van tweezijdigheid was nauwelijks sprake. De centralisering van veiligheidsbeleid, het uitrollen van nationale jurisdicties en het opzetten van een geheime politie werden de burger opgedrongen.

Van echt statelijk veiligheidsbeleid kan in Nederland pas vanaf de Bataafse Republiek en de daaropvolgende Franse tijd worden gesproken. Die periode luidt eveneens het begin in van centrale registratie en herkenningpraktijken van personen. Dat is geen toeval. Samen met de invoering van een nationale jurisdictie (de Code Napoléon, en het Crimineel Wetboek van 1809), de dienstplicht en een nieuw belastingstelsel plaatsten die ingrijpende hervormingen het individu in een veel strakkere relatie tot overheid, grondgebied en nationaliteit.<sup>5</sup> De groepen zwervers, ‘vagebon-

den', 'zigeuners', bastaardkinderen en overige buitencategorieën werden ingelijfd in het lichaam van de moderne staat. Identiteit werd een permanente categorie, en de registratie daarvan kwam los te staan van iemands kerkelijke staat, handelsactiviteiten, eigendomsoverdracht of lichamelijke verplaatsing. Het 'sociale contract' hield in dat burgers vanaf dit moment ongevraagd werden geregistreerd en aan gezag en geweldsmonopolie werden onderworpen. Willem I nam het netwerk van informanten over dat door Lodewijk Napoleon was opgezet, organiseerde volkstellingen en begon allerlei statistische gegevens over zijn nieuwe populatie, hun eigendom, inkomsten en grondgebied te verzamelen.

En wat kreeg de burger terug voor het ter beschikking stellen van zijn persoon en persoonsgegevens aan de nieuwe natie? Hij werd allereerst formeel beschermd in zijn persoonlijke levenssfeer. Het begrip 'veiligheid' heeft in het Nederlands een heel positieve, persoonlijke betekenis. 'Veiligheid' komt van het Middelnederlandse 'veilich', van het Middelnederduitse 'velich' en het Oudfriesse 'felig', dat 'trouw', 'dierbaar' en 'vriendelijk' betekent. Die associaties moeten vervolgens worden gekoppeld aan de etymologie van 'zeker' (denk aan het Engelse 'security' of het Duitse 'Sicherheit'), dat van het Latijnse 'securus' komt, dat wil zeggen 'se cura', ofwel 'zonder zorgen', 'vrij van schuld en straf'.

Herkenning en registratie dienden dus zowel de overheid als de burger en plaatsten beide in een relatie tot elkaar. De naam van de burger werd instrument (van de overheid, voor de uitoefening van gezag) en schild (van de burger, ter bescherming van zijn grondrechten) tegelijk.

#### DE PERSOON IN BEELD

In de loop van de negentiende eeuw kwam de burger steeds meer in beeld. Met de industriële revolutie en de bijbehorende schaalvergroting kregen herkenning en registratie een steeds belangrijker plaats. Bevolkingsgroei

*Met de industriële revolutie en de bijbehorende schaalvergroting kregen herkenning en registratie een steeds belangrijker plaats*

en industriële schaalvergroting drukten zich uit in een paradigma van sciëntisme dat de burelen van de macht sindsdien niet meer heeft verlaten en dat kan worden samengevat als 'meten is weten'. Herkenning en registratie werden groot-schaliger, gestandaardiseerder.

Daardoor werd dit proces objectiever, maar tegelijk ook onpersoonlijker.

De volkstellingen zijn al genoemd. Maar de techniek schreed voort en werd door de bijbehorende bestuursrationaliteit van veiligheid, die zich

uitdrukte in een uitbreiding van het politie- en justitieapparaat en de krijgsmacht, ook toegepast op het lichaam van de burger. Met de opkomst van de antropometrie werd de burger niet alleen als individu maar ook als lichaam in kaart gebracht. Die techniek, die in 1895 door de Rotterdamse commissaris Willem Voormolen naar Nederland werd gehaald en waarvoor hij samen met de bedenker ervan, Alphonse Bertillon, in 1896 een koninklijke onderscheiding ontving, was buitengewoon tijdrovend. Alle uitsteeksels, botten en lengtes moesten worden opgemeten en in een formulier met tientallen vakjes worden ingevuld. Dat duurde uren. Bovendien ging bij het herkennen van de maten dikwijls wat mis. De invoering van de dactyloscopie (vingerafdrukken) in de politiepraktijk rond 1900 maakte het al veel eenvoudiger om personen ontegenzeggelijk te herkennen en hun unieke kenmerken te registreren. Ook de fotografie werd vanaf het einde van de negentiende eeuw ingezet bij de registratie en herkenning vanuit veiligheidsoogpunt. Misdadigers, anarchisten en socialisten werden opgemeten, gefotografeerd en op die manier als databestand opgeslagen en gecommuniceerd.<sup>6</sup>

De technologie van registratie en herkenning bleef in Nederland in deze periode achter bij de ontwikkelingen in het buitenland.<sup>7</sup> De techniek was er al wel, maar die was te duur en vereiste te veel mankracht. Bovenal ontbrak de politieke wil of aanleiding om die nieuwe technologieën van registratie en herkenning op grote schaal te gaan toepassen. Pas in 1914 werd onder invloed van de dreigende Eerste Wereldoorlog het paspoort ingevoerd, om de eigen burgers aan de grens te kunnen herkennen en buitenlandse spionage te voorkomen. Die herkenning werd mogelijk gemaakt door een omschrijving van de uiterlijke kenmerken van de drager op het paspoort en door het toevoegen van een pasfoto.

Registratie van burgers nam pas vanaf 1936 een hoge vlucht, toen de Rijksinspectie van de Bevolkingsregisters werd opgericht en toegevoegd aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Binnen vijf jaar had ambtenaar Jacobus Lambertus Lentz, de ‘belichaming van de vooruitstrevende administrateur in Nederland’, alle bevolkingsregisters in Nederland op orde gebracht en in een centraal bestel samengebracht. Op gemeentelijk niveau waren er nu bevolkingsregisters die met de hand, vaak op ponskaartjes, werden bijgehouden.

Na de oorlog was het handhaven van de identificatieplicht en het bijbehorende verplichte registratiesysteem onbespreekbaar. Het kennen en registreren had een bittere bijmaak gekregen. Persoonsinformatie in handen van de centrale overheid werd niet als hulpmiddel, maar juist als bedreiging voor de veiligheid beschouwd. In 1966 waarschuwde de bestuurskundige prof. dr. A. van Braam in zijn oratie tegen automatisering en centralisering van gegevensopslag ‘die de geheimen van onze privacy in één ponskaart, of

in een serie van schakelbare ponskaarten zal vereeuwigen'.<sup>8</sup> Toen de overheid in 1971 een volkstelling uitvoerde en aankondigde dat in 1981 opnieuw te doen, en daarbij nog meer persoonsgegevens op te willen vragen, brak er een storm van protest uit. Zo'n 250.000 personen weigerden aan de telling mee te doen (een overtreding waarvoor ze later een generaal pardon kregen), en velen vulden de lijsten expres foutief in. De regering zag er in 1981 dan ook van af en zou nooit meer op zo'n grootschalig niveau een volkstelling uitvoeren. De Wet Persoonsregistratie verplichtte de overheid in 1982 tot het beschermen van persoonsgegevens. In 1984 werd de Wet op de Centrale Persoonsregistratie bovendien verworpen en in 1989 omgezet in een Wet op de Gemeentelijke Basisadministratie. Dat had te maken met overwegingen aangaande de privacy en gemeentelijke autonomie. Het zou tot 1994 duren voordat de identificatieplicht weer werd ingevoerd.

We kunnen over deze periode concluderen dat de burger enerzijds steeds omvangrijker in beeld werd gebracht, met behulp van foto's, persoonsbewijzen en een centrale registratie. Anderzijds was dit sociale contract als veiligheidsproject slechts een bescheiden onderneming wanneer we het vergelijken met de inspanningen van de overheid op het gebied van onderwijs of armenzorg. Praktijken van herkenning en registratie vanuit veiligheidsoogmerk werden gedurende de gehele negentiende eeuw en tot aan de jaren negentig van de twintigste eeuw alleen onder druk van externe veiligheidsdreigingen of door een vreemde bezetter doorgevoerd. Zonder die exogene druk ontbrak de politieke overtuiging en de bereidheid bij de bevolking om mee te gaan in een versnelling en uitbreiding van herkennings- en registratiepraktijken.<sup>9</sup>

#### DE PERSOON UIT BEELD

Daarmee zijn we bij het volgende punt aangekomen, de paradox dat naarmate de technologieën van registratie en herkenning werden verfijnd, de persoon uit beeld raakte. Hoe meer informatie en coördinaten van en over personen beschikbaar kwamen, hoe meer metingen er aan het lichaam werden verricht, des te sterker werd dat lichaam gedeconstrueerd en werd de persoon uit beeld verdreven.

De Britse hoogleraar International Politics Jenny Edkins schreef in haar boek *Missing*, dat in 2011 uitkwam: 'There is an intriguing connection between the politics of missing persons, or what happens when people go missing – after violence such as wars or genocides as well as under more everyday circumstances – and the ways in which personhood is regularly produced under current forms of political order in the West, a politics that misses the person, a politics that objectifies and instrumentalizes.'<sup>10</sup> Echte



personen lopen alleen maar in de weg wanneer er sprake is van ongevallen, rampen, aanslagen of andere noodsituaties.

Na de aanslagen in Londen moesten nabestaanden een week wachten tot de namen van de slachtoffers werden vrijgegeven. Omdat de daders zichzelf ook hadden opgeblazen, wilde de politie eerst al het materiaal voor opsporingsdoeleinden veiligstellen. Het ging politie en justitie om het ‘wat’ van de stoffelijke resten (wat had een slachtoffer gedaan?) en niet om ‘wie’ iemand bij leven was geweest. Forensisch onderzoek, herkenning en registratie dienden de orde, die moest worden hersteld, en de juridische waarheidsvinding. Informatieverstrekking aan nabestaanden met het oog op rouwverwerking of ‘closure’ vond pas in een veel later stadium plaats. Hetzelfde gebeurde in Madrid en in Manhattan, zoals al bleek uit de duizenden briefjes en vertwijfelde zoektochten van de nabestaanden.

Maar ook wanneer de personen niet overleden of vermist zijn, staan herkenning en registratie van overheidswege in het licht van objectivering van de persoon, dat wil zeggen het onderwerpen van een persoon aan een bepaalde ordening en staatsgezag. Dat is het tegenovergestelde van subjectivering, die de persoon zelf zoekt, als handelend subject.

De digitale revolutie en de ontwikkeling van DNA-technologieën in de jaren negentig betekenden een ervaring en een herwaardering van de praktijken van herkenning en registratie. De aanslagen van 11 september 2001 en de daaropvolgende ‘War on Terror’ versnelden en verhevigden die tendens. De daaropvolgende herijking en uitbreiding van het Nederlandse veiligheidsbeleid hadden een explosie van nieuwe methoden en technieken van herkenning en registratie tot gevolg. En de burger? Die ging daarin mee, uit desinteresse, of in goed vertrouwen, omdat hij juist gekend wilde worden en zich als individu binnen een ‘verweesde’ samenleving maar al te graag aan die veiligheidszorg onderwierp.

Na 9/11 heeft zich bovendien nog een fundamentele verschuiving in de praktijken van registratie en herkenning voorgedaan. Van een zoektocht naar de unieke persoon is de aandacht verschoven naar het vinden van een profiel: als voorspeller van categorische gedragingen of als waarschijnlijkheidsindicator van een bepaald spoor (DNA, RNA, vingerafdruk). Een profiel is een typering van een individu of een groep personen, gebaseerd op karakteristieken. In een NFI-rapport wordt het doel omschreven van een ‘risico- of selectieprofiel’, namelijk ‘het risico in te schatten dat een onbekend persoon tot de doelgroep behoort’. Het rapport vervolgt: ‘Daarnaast kan een profiel dienen om kennis over de doelgroep te verkrijgen, doordat het profiel een beschrijving of typering van de groep geeft.’<sup>11</sup>

Veiligheidsonderzoek alsmede opsporing en vervolging gericht op een uniek individu hebben concurrentie gekregen van het managen van risi-

co's en risicogroepen in generieke zin. Het beste voorbeeld daarvan zijn de zogenaemde 'signature strikes'. Dat zijn aanvallen met onbemande vliegtuigjes, drones, die op basis van satellietbeelden en generieke besluitalgoritmes worden uitgevoerd en die gericht zijn op individuen of groepen individuen die niet door de veiligheidsdiensten kunnen worden geïdentificeerd. Daarbij gaat het helemaal niet meer om de persoon en diens unieke kenmerken, die door camera's, radars of informanten in beeld kunnen worden gebracht, maar om het profiel van een risicogroep. Iemand wordt aangevallen, omgebracht, weggevaagd op basis van algemene kenmerken (zoals het dragen van een tulband, of het aanwezig zijn op een bepaalde plaats op een bepaalde tijd), zonder dat zelfs maar zijn of haar naam voorafgaand aan de aanval bekend was, om maar te zwijgen van daarna. President Barack Obama buigt zich elke dinsdag over een 'kill list', die 'in effect counts all military-age males in a strike zone as combatants (...) unless there is explicit intelligence posthumously proving them innocent'.<sup>12</sup>

Zo is de persoon volledig uit beeld geraakt. Het profiel is alles wat er van iemand of iets rest. Zijn naam is voor altijd verdwenen. De objectiverende tendens van herkenning en registratie dreigt elke vorm van subjectivering

*De persoon is volledig uit beeld  
geraakt; het profiel is alles wat  
er van iemand of iets rest*

te verdringen. Bij alle voordelen die profielen en voortschrijdend forensisch onderzoek bieden, moet die constatering voortdurend worden herhaald: een profiel zal nooit samenvallen met de persoon als zodanig. Dat heeft te maken met de be-

trouwbaarheid van de nieuwe technologieën: die zijn immers zo goed als de mensen die ze bedienen. En alle overheidsdiensten weten dat de invoering van een nieuw ICT-systeem of een andere databank zelden gepaard gaat met de benodigde middelen voor de bemensing van die apparaten of systemen.<sup>13</sup> Dat heeft ook te maken met de betrouwbaarheid van de algoritmes waarmee die technologieën worden aangestuurd. Die algoritmes zijn altijd gebaseerd op aannames en proposities; dat wordt nog weleens over het hoofd gezien. Daardoor zijn er altijd foutmarges in het spel, biases en andere aspecten van het menselijk tekort die door de techniek niet kunnen worden tenietgedaan, maar er soms zelfs door worden versterkt. Denk aan de Amerikaanse veiligheidsdiensten, die er niet in slaagden om de Nigeriaan Omar Faruk Abdulmutallab op de juiste zwarte lijst te plaatsen, zodat die op 25 december 2009 tijdens de vlucht van Schiphol naar Detroit kon proberen een lading explosieven in zijn onderbroek tot ontploffing te brengen. Hoe fijnmazig een profiel ook is, het biedt geen garantie dat je de persoon vangt.

De consequentie is dat al ons genetische materiaal uiteindelijk opge-

slagen zal liggen, dat steeds geavanceerdere technieken van profilering bestaan, dat iedereen uiteindelijk onderdeel zal worden van veiligheids- of strafrechtelijk onderzoek, dat individuele rechtsposities onder druk komen te staan – maar dat het doel van dit alles, te weten meer veiligheid, niet noodzakelijk wordt bereikt. Een DNA- of tegenwoordig RNA-profiel kan immers nog zo uniek zijn, maar het zegt uiteindelijk alleen iets over de waarschijnlijkheid van het bewijs, spoor of profiel. Keith Inman, een Amerikaanse hoogleraar en forensisch toponderzoeker, waarschuwde onlangs nog: ‘Zeker in de vs hebben deskundigen vaak de ambitie om een “video-opname” van de gebeurtenis te maken, omdat de mens nu eenmaal de neiging heeft om een verhaal te vertellen. Maar deskundigen leggen verbanden tussen sporen en de verdachte en tussen sporen onderling – meer niet. We hebben geen data voor verhalen.’<sup>14</sup> De hang naar het construeren van verhalen achter de namen zit bij ons mensen ingebakken. Maar profielen en reconstructies missen het verhaal, want wat ze ook aan sporen of profielen registreren, ze kunnen de persoon uiteindelijk niet kennen. Dat kan ook niet anders, want anders zou je kunnen voorspellen wat de gedragingen van unieke personen zullen zijn, en dat is onmogelijk.

#### EEN NIEUW SOCIAAL CONTRACT

Is dit dan een pleidooi voor minder veiligheidsbeleid, voor minder herkenning en registratie? Geenszins. Dit is juist een pleidooi voor een nieuw sociaal veiligheidscontract. Want de hiervoor geschetste ontwikkeling, van persoon naar profilering, van vergaande deconstructie en objectivering, van een ‘oprukkende overheid’ en *flächendeckende* registratie van burgers in meervoudige databanken, vereist een herziening van de al dan niet impliciete contractuele afspraken, waar alle partijen van zullen profiteren. Want hoe zat het ook al weer? De burger stond binnen constitutionele kaders (gevraagd of ongevraagd) autonomie af, gaf de overheid (vrijwillig of verplicht) inzage in persoonsgegevens, en liet zich registreren in ruil voor meer veiligheid en bescherming. Hij gaf zijn naam en gegevens prijs in de verwachting ook echt te worden gekend en beschermd als individu, met onvervreembare rechten en autonomie.

Hoe moet het dan wel? Ik stel voor om een nieuw sociaal contract te ontwikkelen dat meer oog heeft voor het aspect van tweezijdigheid, en dat erkent dat er een onoplosbare spanning bestaat tussen persoon en profiel, tussen kennen en profileren. Die twee aspecten gelden zowel voor de autoriteiten en de burgers als voor de commerciële partijen in het publieke domein. Zo worden overspannen verwachtingen getemperd en staat nuchter veiligheidsbeleid in dienst van de burger en de democratische rechtsorde, in plaats van andersom.

### *Het aspect van de tweezijdigheid*

Het probleem bij het huidige sociale veiligheidscontract schuilt in de eenzijdigheid van die deconstructie van de persoon door de overheid. In de eenentwintigste eeuw is het ‘recht op een nieuw begin’, oftewel het ‘recht op vergetelheid’, echt een illusie geworden. Profielen, strafbladen, DNA-materiaal, maar ook eigenhandig nagelaten sporen op internet zullen ervoor zorgen dat een veelvoud van digitale en zelfs biometrische schaduwen ons door tijd en ruimte blijven achtervolgen. Ons lichaam is doorzichtig geworden, ons huis van glas.<sup>15</sup> Tegelijkertijd brengen die profielen dikwijls niet de persoon, maar slechts een geabstraheerd en achterhaald kenmerk in kaart, waarmee die digitale schaduwen toch nooit de echte persoon benaderen. De persoon wordt vereeuwigd, gefixeerd en gereduceerd.

Een contract is echter een tweezijdige overeenkomst. Veiligheidsbeleid dient dit contractuele aspect in het oog te houden. Als de burger dat niet ziet, en de particuliere bedrijven dat contract bij voortduring uithollen, is het nog steeds de overheid die vanuit veiligheidsoverwegingen ook zorg moet dragen voor de bescherming van het particuliere eigendom van lijf, goederen en lichaam van de burger, ook in digitaal opzicht. Als de prepolitieke waarde van het individu en de waarde van de persoon niet op deze manier worden beschermd, verliest alle politiek haar onderbouwing. Veiligheidsbeleid gaat immers nooit alleen over zonestormen (zoals vermeld in de *Strategie Nationale Veiligheid*), ver weg gevoerde oorlogen of onpersoonlijke droneaanvallen, maar over personen wier individuele vrijheid en lichamelijke integriteit beschermd moeten worden, tegen invallen van andere personen, maar ook tegen inbreuken van de overheid of marktpartijen in de autonomie. Veiligheid is het middel tot een doel, nooit doel op zichzelf, en dient dus ook met allerlei checks-and-balances te worden omkleed.<sup>16</sup>

Dat betreft ook de vraag of er een mogelijkheid bestaat voor ‘silenced voices’ om terug te praten. Kunnen burgers ergens protest aantekenen of inzage vragen in de redenen en feiten van hun ‘blacklisting’ als terrorismeverdachte? Veiligheid als tweezijdig sociaal contract vereist een structurele mogelijkheid tot inspraak op veiligheidsbeleid en controle, van evaluatie achteraf tot hoger beroep.

Zo’n tweezijdigheid komt niet alleen de burger ten goede als partij in dit sociaal contract, maar ook de overheid. Meer oog voor de ‘ontvanger’ van veiligheidsmaatregelen en voor de personen achter de risicoprofielering helpen de overheid bij het voorkomen van schadeclaims en gevaarlijke beschuldigingen. Neem het debat over de droneaanvallen. Medewerkers van het Amerikaanse State Department klagen steen en been dat ze geen antwoord hebben op de beschuldigingen dat de luchtaanvallen grote aantallen onschuldige burgers hebben gedood. Door het informatievacuüm

en de onbekendheid met de aantallen en namen van de slachtoffers kunnen ze die claims niet weerleggen. Ze kunnen de slachtofferaantallen, die door militanten mogelijk bewust worden opgeklopt en als ‘injustice frame’ worden ingezet, niet rechtekken. Want het droneprogramma is geclassificeerd. Niemand kent meer de namen.

Tweezijdigheid betekent ook een bewustzijnsverandering bij de burger: beseffen dat meer herkenning en registratie opgave van autonomie met zich meebrengt, maar dat meer informatiestromen en databanken niet per se meer veiligheid opleveren.

*De onoplosbare spanning tussen persoon en profiel*

Wordt wel steeds goed beseft dat de persoon als subjectieve categorie nooit zal samenvallen met de persoon als onderwerp van veiligheidsbeleid? We zullen moeten duidelijk maken dat de kwaliteit van die wolken data vaak te wensen overlaat. Dat algoritmes kunnen falen. Meten is niet altijd weten.

*Meten is niet altijd weten*

En zelfs al weten we meer, alles weten is niet alles voorkomen. Schaalvergroting en nationale databanken leiden tot meer datastromen, maar ook tot meer ruis. Kwaadwillende

personen zullen praktijken van herkenning en registratie blijven ondermijnen. De wedloop op het gebied van registratie en profilering is een concreet beleids- en budgetprobleem. Kijk naar het werk van de politie ten aanzien van risicogroepen, zoals radicaliserende jongeren. Met databases krijg je de Syriëgangers niet in beeld, maar wel met wijkagenten die hun buurtjongeren kennen, die het vertrouwen genieten van hun ouders en oog hebben voor de persoon (en ook weleens afwijken van de gebaande paden en niet meteen uit zijn op opsporing en vervolging). Kennis van personen en onderling vertrouwen zijn eveneens een noodzakelijke voorwaarde voor het tot stand brengen van een minder risicoaverse cultuur binnen diensten. Uitwisseling van gegevens – de sine qua non van efficiënte herkennings- en registratiepraktijken – gedijt bij een cultuur van vertrouwen. Hervormingen en reorganisaties, ook bij de politie of de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), gaan vaak gepaard met een ongefundeerd vertrouwen in schaalvergroting en databanken. Maar juist op het gebied van veiligheid zijn personen belangrijker dan profielen; het vertrouwen en de intuïtie van de wijkagent zijn minstens zo veel waard als centrale registers.

Veiligheid is geen profiel, maar een naam. Veiligheid is respect voor het onkenbare van de persoon die door die naam wordt opgeroepen, voor het open en veranderlijke of veranderbare karakter van iemands identiteit. De

namen zijn belangrijk, als substituut voor het gezicht van de ander. Namen geven stem aan de ‘silenced voices’ die niet (meer) terug kunnen praten, en kunnen zo het persoonlijke boven het onpersoonlijke in ere houden.

#### Noten

- 1 Dit artikel is een bewerking van mijn oratie *Ecce homo. Herkenning en registratie in geschiedenis en veiligheidsbeleid. De historicus als veiligheidsonderzoeker* (Leiden: Universiteit Leiden, 2013).
- 2 Henk Looijesteijn en Marco H.D. van Leeuwen, ‘Establishing and Registering Identity in the Dutch Republic’, *Proceedings of the British Academy* 182 (2012), pp. 211-251, aldaar p. 223.
- 3 Vgl. Werner Conze, ‘Sicherheit, Schutz’, in: Otto Brunner, Werner Conze en Reinhart Koselleck (red.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland* (deel 5). Stuttgart: Klett-Cotta, 1984, pp. 831-862.
- 4 In de zin van Thomas Hobbes, John Locke en Jean-Jacques Rousseau. Vgl. John Locke, *Two Treatises of Government* (Over het Staatsbestuur) [1690]. Amsterdam: Boom, 1988.
- 5 Vgl. O. Moorman van Kappen, ‘Het Crimineel Wetboek voor het Koninkrijk Holland van 1809 in het licht van zijn wordingsgeschiedenis’, in: J. Hallebeek en A.J. B. Sirks (red.), *Nederland in Franse schaduw. Recht en bestuur in het Koninkrijk Holland (1806-1810)*. Hilversum: Verloren, 2006, pp. 201-220.
- 6 Vgl. Beatrice de Graaf, ‘Van “helsche machines” en Russische provocateurs. De strijd tegen het anarchisme in Nederland’, *Tijdschrift voor Geschiedenis* 125 (2012), nr. 3, pp. 313-331.
- 7 Karl Härter, ‘Legal concepts of terrorism as political crime and international criminal law in eighteenth and nineteenth century Europe’, in: Aniceto Masferrer (red.), *Post 9/11 and the state of permanent legal emergency. Security and human rights in countering terrorism*. Dordrecht: Springer, 2012, pp. 53-75.
- 8 A. van Braam, *Verhuld en onthuld. Sociologische beschouwingen over privacy en deprivatisering* (inaugurale rede Nederlandse Economische Hogeschool, Rotterdam 8 december 1966). Assen: Van Gorcum, 1966, p. 17.
- 9 Vgl. Frank Kuitenbrouwer, *Databanken tussen burger en bestuur. Bescherming van persoonsgegevens door de overheid*. Den Haag: Vuga, 1981; Frank Kuitenbrouwer, *Het recht om met rust gelaten te worden. Over privacy*. Amsterdam: Balans, 1991.
- 10 Jenny Edkins, *Missing. Persons and politics*. Ithaca/Londen: Cornell University Press, 2011, p. 2.
- 11 A.J. Hoogstrate en C.J. Veenman, *Informatiegestuurde grenscontrole. Verkenning ten behoeve van het gebruik van selectieprofielen in het kader van grensbeheer*. Den Haag: NFI, 2012, pp. 11 en 16.
- 12 Jo Becker en Scott Shane, ‘Secret “Kill List” Proves a Test of Obama’s Principles and Will’, *The New York Times*, 29 mei 2012.
- 13 Vgl. o.a. Bart Custers, ‘De (on)mogelijkheden van opsporingstechnologie’, *Secondant*, 5 oktober 2011, pp. 40-45.
- 14 ‘Wat ouders zoal achterlaten’, *NRC Handelsblad*, 9-10 maart 2013.
- 15 Vgl. E.J. Koops en M.M. Prinsen, ‘Glazen woning, transparant lichaam. Een toekomstblik op huisrecht en lichamelijke integriteit’, *Nederlands Juristenblad* 80 (2005), nr. 12, pp. 624-630; Beatrice de Graaf, ‘Veilig wonen in een glazen huis? “Securitisering” van de samenleving en het welzijn van het volk’, in: G.J. Spijker (red.), *Vrijheid. Een christelijk-sociaal pleidooi*. Amsterdam: Buijten & Schipperheijn Motief, 2010, pp. 166-180.
- 16 Vgl. bijvoorbeeld Q. Eijkman, ‘Counterterrorism, Technology and Transparency. Reconsidering state accountability’, *The Journal of International Security and Terrorism* 3 (2012), nr. 1, pp. 29-40.

## De schaduw van transparantie

*Achter de Big Data-revolutie gaat het ideaal van een transparante wereld schuilen: met de analyse van de grote hoeveelheid gegevens zou de samenleving beter beheersbaar zijn en overzichtelijker worden. Maar dat is grotendeels illusoir: aan transparantie doen betekent juist afstand doen van het idee van beheersbaarheid. Tot voor kort was transparantie voor de overheid een onomstreden waarde. Aan het klakkeloze gebruik van het begrip is in het politiek-bestuurlijke discours nog geen einde gekomen. Wel is het zo dat we ons nu meer bewust zijn van de schaduw van transparantie. Dat kan de broodnodige ontzuivering brengen.*

---

door *Erna Scholtes*

---

De auteur is bestuursadviseur bij Twynstra Gudde, met als specialismen besturing, beleid en toezicht in de publieke sector. Zij promoveerde op het proefschrift *Transparantie. Icoon van een dolende overheid*.

WE HEBBEN ER EEN NIEUW MENSENRECHT BIJ. Het Hof van Justitie van de Europese Unie formuleerde onlangs ‘het recht om vergeten te worden’. Dat mag verrassend genoemd worden na een periode waarin de roep om transparantie alleen maar luider werd, social media stormenderhand terrein wonnen en privacy obsoleet leek te zijn. Wat is hier aan de hand?

### DE WENS IS DE VADER VAN DE GEDACHTE

Het verlangen naar transparantie, naar kenbaarheid, is de voorbije decennia gegroeid. In het politiek-bestuurlijke discours is de roep om méér transparantie een refrain dat na vrijwel elk lied gezongen werd. Of het nu gaat om tanend vertrouwen in de overheid, het bevorderen van marktwer-

king, of de kwaliteit van publieke dienstverlening, steeds weer wordt aan transparantie de vanzelfsprekende kracht toegekend om uitkomst te bieden, of ten minste een bijdrage in de goede richting.<sup>1</sup>

In 2009 typeerde Weinberg transparantie als ‘the new objectivity’.<sup>2</sup> Mij lijkt dat uit deze kwalificatie vooral de *hoop* spreekt dat dit waar is. Het klinkt als een verzuchting: wat zou die duidelijkheid helpen om ons staande te houden in die onoverzichtelijke samenleving van nu. Waarin maatschappelijke problemen zich niet houden aan de vertrouwde ordening van departementen, waarin globalisering ons het zicht ontnemt op de herkomst en de technologie met reuzensprongen almaar dichterbij ons gewone leven komt. Wat zou het dan een groot goed zijn als we door transparantie kunnen weten hoe het zit. Dan wordt de wereld kenbaar en dan weten we waar risico’s op de loer liggen. En hoe welkom is het dat de overheid daarin stellig en standvastig kan zijn, zodat het vertrouwen in gezagsdragers weer geruststellende vormen aanneemt.

Dit roept het beeld op van transparantie als hedendaagse deugd die alom toepasbaar is. Het past bij de houding en het handelen van een overheid. De klassieke bureaucratie zoals Weber die schetste, is bij uitstek gediend met transparantie. Eigenbelang van ambtsdragers speelt er geen rol. De voorspelbare en betrouwbare overheid handelt volgens vooraf kenbaar gemaakte wetten en regels: transparantie *ex ante* (van tevoren). De levensader van democratie is de controleerbaarheid van de overheid, die verantwoording aflegt over doen en laten: transparantie *ex post* (achteraf).

Het begrip transparantie heeft een positieve klank, als *valence issue*, een onomstreden waarde waar je niet tegen kunt zijn. Dat was lange tijd het dominante beeld van transparantie in het politiek-bestuurlijke

*Transparantie leek de maatschappelijke multivitamine: het is overal goed voor en je hebt er niet gauw te veel van*

discours. Mijn promotieonderzoek naar het gebruik van ‘transparantie’ in Kamerstukken uit de periode 1995-2010 bracht aan het licht hoe de populariteit van het begrip toenam.<sup>3</sup> De diversiteit van de heilzame werking die eraan toegekend werd, heb ik beschreven in

zeven vertellingen, die elk een heel andere betekenis van transparantie behelzen (zie box 1). Transparantie leek de maatschappelijke multivitamine: het is overal goed voor en je hebt er niet gauw te veel van.



BOX I UITEENLOPENDE BETEKENISSEN VAN TRANSPARANTIE IN HET  
POLITIEK-BESTUURLIJKE DISCOURS TUSSEN 1995 EN 2010

<i>hart van de democratie</i>	controle mogelijk maken, voorspelbaar zijn, legitimiteit vergroten
<i>empowerment</i>	toerusten en beschermen van burgers en consumenten
<i>alles onder controle</i>	disciplineren, rust en orde scheppen
<i>werk aan de markt</i>	bevorderen van marktwerking met reguleren van aanbieders
<i>het (ere)schavot</i>	normeren en verhogen van kwaliteit
<i>open kaart</i>	vertrouwen wekken, geloofwaardigheid vergroten
<i>tomtom</i>	efficiency bevorderen, gemak vergroten

In één opzicht komen de uiteenlopende betekenissen overeen: transparantie beoogt altijd het beïnvloeden van gedrag en/of opvattingen. Met inzet van transparantie, of met het bepleiten ervan, pleegt de overheid dus een interventie. Het is een toevoeging aan het arsenaal van sturingsinstrumenten dat de overheid ten dienste staat.

Waardoor is transparantie zo populair geworden? Die beweging is onder andere terug te voeren op de onrust over niet-weten. De verknoptheid van handelsstromen, de onbekende herkomst van producten, het verleggen van bevoegdheden naar supranationale organisaties, maar ook vervreemding als gevolg van schaalvergroting van publieke organisaties in eigen land: ze vormen bronnen van onbehagen. Waar kunnen we nog van op aan? De vraag is des te prangender voor een grotere groep beter opgeleide burgers, consumenten, patiënten, studenten. Wij willen weten! Het niet-weten deert. En dat vindt zijn beslag in de terugkerende roep om transparantie, om méér informatie dus. Drie heel pragmatische kenmerken van transparantie maken dat hieraan door politici ruimhartig gehoor gegeven wordt. Door ICT is het verstrekken van informatie aan velen goedkoop en gemakkelijk. Voorts is voor de overheid het opleggen van of het aansporen tot transparantie aan anderen een aantrekkelijk sturingsinstrument, omdat het niets kost. En ten derde zijn politici zich maar al te bewust van de retorische kwaliteiten van het begrip: een pleidooi voor transparantie getuigt van daadkrachtig en verantwoordelijk optreden door de volksvertegenwoordigers.

DE EERSTE VRAAGTEKENS

De ongebreidelde roep om meer transparantie en de vanzelfsprekendheid waarmee die gehonoreerd wordt, zetten de laatste twee decennia de toon.

Slechts sporadisch werden in het politiek-bestuurlijke discours bezwaren geopperd, en dan nog in voorzichtige bewoordingen.<sup>4</sup> Maatschappelijke organisaties die zich verzetten tegen inbreuk op privacy werden vooral beschouwd als activisten die in de marge van mainstreamontwikkelingen van zich lieten horen. De omslag in het publieke debat kwam met ‘Cablegate’, eind 2010, toen klokkenluidersite WikiLeaks van Julian Assange duizenden vertrouwelijke documenten openbaar maakte. De onthullingen door WikiLeaks boden niet alleen een inkijk in de werkwijze en het taalgebruik van diplomaten, ze gaven eveneens aanleiding tot discussies over de aanvaardbaarheid van openbaar maken (zie box 2). Dat waren discussies waarbij ook van overheidswege kanttekeningen werden geplaatst.

BOX 2 ARGUMENTEN PRO EN CONTRA TRANSPARANTIE IN HET PUBLIEKE DEBAT NAAR AANLEIDING VAN CABLEGATE

waardering	afkeuring
biedt podium voor klokkenluiders	levens van onschuldigen worden in gevaar gebracht
realiseert wat (onderzoeks)journalisten niet lukte	het vormt een inbreuk op privacy
biedt beeld van misstanden achter de schermen	precaire onderhandelingen over vredesbesprekingen worden doorkruist
anonieme bronnen worden bekend	niet meer vrijuit kunnen praten in vertrouwelijke sfeer
een opener debat wordt mogelijk	gevoelige informatie zal vaker mogelijk worden overgebracht
mensen beseffen hoeveel macht de overheid verloren heeft	er zal meer overlegd worden in achterkamertjes
wereldleiders worden te kijk gezet	WikiLeaks is zelf niet transparant: geen verantwoording over werkwijzen, over financiering
de burger spioneert terug	WikiLeaks legt embargo's op

De toon van het debat was toen nog tamelijk rustig; de aarzeling achter de protesten is voelbaar. Van die terughoudendheid was weinig over bij de kwesties die Edward Snowden onder de aandacht bracht. De verantwoordiging over de af luisterpraktijken van de NSA was en is groot, en niet alleen

bij de strijders voor privacy. Vooral gezagsdragers zijn ferm in hun afkeuring. De discussies worden feller, de stellingen extremer.

#### GRENZEN AAN TRANSPARANTIE

De alomtegenwoordigheid van het begrip wekt de indruk dat transparantie heden ten dage 'de norm' is. Wie echter verder kijkt, ziet veel situaties waarin we juist, en vaak al heel lang, waarde hechten aan non-transparantie. De grenzen aan transparantie zijn dus niet van vandaag of gisteren, de tijd van WikiLeaks of Snowden. In sommige situaties is een teveel aan transparantie onwenselijk. De politiek filosoof Jeremy Bentham identificeerde in 1790 drie categorieën van situaties waarin geheimhouding de voorkeur verdient boven wat toen 'publiciteit' heette: als het de vijand bevoordeelt, als er sprake is van schadelijke effecten op onschuldigen, en als het onnodig zware straf toebrengt aan de schuldigen.<sup>5</sup> Deze traditionele uitzonderingen zijn te herkennen in wat ik noem 'erkende vormen van non-transparantie' in onze samenleving (zie box 3). Sommige voorbeelden vinden hun wortels in meer hedendaagse waarden, zoals inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

#### BOX 3 ERKENDE VORMEN VAN NON-TRANSPARANTIE, ENKELE VOORBEELDEN

aspect	voorbeelden
<i>juridisch</i>	zwijgrecht, verschoningsrecht, proces achter gesloten deuren, anonieme getuigen
<i>economisch</i>	bedrijfsgeheimen, concurrentiegevoeligheid, stille curator
<i>financieel</i>	bankgeheim, stroppenpot, sideletter, provisie
<i>staatkundig</i>	staatsveiligheid, notulen mr, inlichtingendienst, 'het geheim van paleis Noordeinde'
<i>bestuurlijk</i>	onderhandelingen, diplomatie, lobby, embargo, achterkamers, censuur
<i>psychologisch</i>	wat niet weet wat niet deert, de vuile was niet buiten hangen, een leugentje om bestwil
<i>sociologisch</i>	inkomens, beroepsgeheim, privacy, taboes, anonimiteit
<i>toezicht</i>	mysteryguest, FIOD, verrassingsbezoek, privédetective, bedrijfsrecherche

Een opsomming zoals in box 3 leidt tot herkenning, maar onmiddellijk daarna ook tot relativering. Want aan steeds meer van deze erkende vormen van non-transparantie wordt immers gemorreld. Zo wordt het bankgeheim waar een aantal West-Europese landen zuinig op was, stap voor stap ontmanteld. Rond Prinsjesdag kunnen we jaarlijks de discussie tegemoet zien over het embargo op de begrotingsstukken. De meldingsplicht bij vermoedens van kindermisbruik maakt inbreuk op het beroepsgeheim. Transparantie als norm is dus géén onomstotelijk gegeven. Vaak zijn er concurrerende waarden in het geding en door de tijd veranderen onze opvattingen over welke waarden de boventoon voeren. Transparantie is een dynamisch concept. Twee voorbeelden illustreren dat.

We zagen eerder dat aan transparantie als sturingsinstrument in handen van de overheid talloze ambities verbonden zijn die gericht zijn op beïnvloeding van gedrag en/of opvattingen van burgers en organisaties. Echter, als het doen en laten van de overheid zélf object van transparantie

*De overheid gebruikt transparantie als sturingsinstrument, maar als het doen en laten van de overheid zélf object van transparantie blijkt te zijn, zijn de rapen gaar*

blijkt te zijn, zijn de rapen gaar. Dan steken andere, defensieve mechanismen de kop op. Ik introduceer Namob, het narrige neefje van Nimby.<sup>6</sup> Namob staat voor ‘not about my own business’. In de reacties op Cablegate was dit patroon al zichtbaar. Illustratief is ook de opstelling van minister Donner over de enorme vlucht die Wob-verzoeken blijken

te nemen en die een te groot beslag zouden leggen op de capaciteit van de ambtelijke dienst. De onthullingen over de NSA leidden tot de overtreffende trap van verontwaardiging en afkeuring – vooral overigens toen bleek dat niet alleen het elektronisch verkeer van burgers in de gaten gehouden werd, maar zelfs dat van de politieke leiders. Het hemd is nader dan de rok.

Het is de vraag of hier met twee maten gemeten wordt: een overheid die wel transparantie aan anderen oplegt, maar zichzelf eraan wil onttrekken. Dat is niet zonder meer het geval, althans niet voor zover het gaat om non-transparantie omwille van de nationale veiligheid. We hoeven de vijand immers niet te bevoorjelen. Maar bij de NSA is ook in het geding dat de Amerikaanse overheid dingen doet waarover op geen enkele manier verantwoording wordt afgelegd en waarop elke vorm van controle ontbreekt. Er is sprake van schade berokkenen aan onschuldigen, omdat lukraak (meta-)informatie over velen verzameld wordt. Wat voorts steekt is dat een bevriende natie spioneert.<sup>7</sup>

Privacy is misschien wel het beste voorbeeld van de wisselende waar-

dering voor transparantie. In de 5080 onderzochte Kamerstukken uit de periode 1995-2010 werd inbreuk op privacy slechts zesmaal geopperd als een onwenselijk gevolg van transparantie. Tot kortgeleden was het niet echt een issue.<sup>8</sup> Maar met de onthullingen over af luisterpraktijken van de NSA kwam de geest uit de fles. Edward Snowden beschikte over een enorme berg licht ontvlambare informatie over onvermoede praktijken van de Amerikaanse overheid. De schaal waarop en de willekeur waarmee gedrag van burgers wordt gevolgd oogstte hevige verontwaardiging: een ontoelaatbare inbreuk op de persoonlijke levenssfeer! Dit is verontwaardiging die echter geuit wordt in een tijd waarin velen onverbloemd veel meer van zichzelf prijsgeven op internet, en aan een potentieel groter publiek.

#### TRANSPARANTIE BIEDT GEEN GARANTIE

Dat Snowden zoveel impact wist te bewerkstelligen is te danken aan zijn zorgvuldig uitgedachte strategie van transparant maken. Kenbaar maken op zich betekent nog niet dat het beoogde effect bereikt wordt. Naar mijn overtuiging is effectieve transparantie van de zijde van de 'zender' een kwestie van goed doseren, de juiste timing, een geloofwaardige bron en een goed gekozen medium. Dan nog staat niet vast dat het beoogde publiek bereikt wordt, laat staan of het zich iets gelegen laat liggen aan de poging tot beïnvloeding. Of en hoe informatie gesignaleerd, ontvangen, begrepen en voldoende serieus genomen wordt zodat gedrag en/of opvattingen wijzigen, is contextafhankelijk, situatiespecifiek en persoonsafhankelijk.<sup>9</sup> Transparantie biedt dus geen garantie.

Anders dan de pogingen van de overheid om met transparantie verandering van gedrag of opvattingen te bereiken, getuigt de handelwijze van Snowden wél van het besef dat deze elementen ertoe doen. Hij schakelde Glenn Greenwald in, een onafhankelijk werkende journalist met een staat van dienst op het kritisch volgen, en losjes genoeg verbonden aan een dagblad met een solide reputatie waar het gaat om het kritisch volgen van autoriteiten. Snowden stond erop dat samenhangende brokken informatie de wereld in geholpen zouden worden, voorzien van context en van duiding. En dat de onthullingen elkaar zouden opvolgen en een reeks in de tijd zouden vormen.<sup>10</sup> Daarmee verzekerde hij zich enerzijds van terugkerende belangstelling en maatschappelijke verontwaardiging, en anderzijds van aandacht en de ongemakkelijke vraag bij de autoriteiten: 'Wat hangt ons nog meer boven het hoofd?' Dreiging van transparantie werpt zijn schaduw vooruit.

HET RECHT OM VERGETEN TE WORDEN

Het geproclameerde recht om vergeten te worden is de nieuwste toevoeging aan de erkende vormen van non-transparantie. Google werd door het Hof van Justitie van de Europese Unie gesommeerd om de niet langer relevante maar wel schadelijke gegevens van de eiser te wissen.<sup>11</sup> Maar voordat het zover komt vraagt Google aanvragers het hemd van het lijf, om te kunnen beoordelen of het recht wel echt uitgeoefend mag worden. Anderen beslissen dus over waar jouw privacy eindigt. En dan nog wordt niet ruimhartig alles gewist. ‘Eens gegeven blijft gegeven’ blijft de defaultmodus van Google.

We kunnen dit nieuwste mensenrecht beschouwen als een wake-upcall. Het is een aansporing om minder klakkeloos zelf informatie te geven of aan anderen op te leggen dat te doen. We moeten ons realiseren dat ‘aan transparantie doen’ ten principale niets meer is dan het prijsgeven van een uiting aan een anoniem publiek. Eenmaal geuite informatie is openbaar geworden en onttrekt zich aan controle over de aandacht die deze krijgt. Inderdaad:

*Eenmaal geuite informatie is openbaar geworden en onttrekt zich aan controle over de aandacht die deze krijgt*

eens gegeven blijft gegeven. Er is dan geen controle meer over het bereik – wie, in welke context – en evenmin over de betekenis die eraan gegeven wordt. Dat is de schaduw van transparantie. ‘Laten weten’ laat dus onverlet dat de informatie door

onbedoelde derden voor ongewenste doeleinden wordt ingezet. Het is de dreiging van Big Data: derden benutten beschikbare data om daaraan conclusies te verbinden over andere onderwerpen, en om antwoorden te vinden op andere vragen dan het doel waarvoor de data oorspronkelijk is verstrekt. Nemen we die dreiging voor lief, als collateral damage, of worden we selectiever en gaan we minder klakkeloos te werk in het vrijgeven van informatie? Het blijft voorlopig zoeken en tasten naar de nieuwe grenzen. Daarvoor moeten we wel verder kijken dan in de cirkel onder de lantaarnpaal. Of er een ander mensenrecht naast zetten: het recht om vergeven te worden.

Transparantie wordt nog steeds beschouwd als een welkome oplossing in allerhande situaties. Aan het klakkeloze gebruik ervan is in het politiek-bestuurlijke discours nog geen einde gekomen. Maar het is wel zo dat we ons nu meer bewust zijn van de schaduw van transparantie. Dat kan de broodnodige ontzuivering brengen.

*Noten*

<sup>1</sup> E. Scholtes, *Transparantie. Icoon van een dolende overheid* (dissertatie Universiteit

Tilburg). Den Haag: Boom|Lemma, 2012.  
<sup>2</sup> D. Weinberger, ‘Transparency. The new objectivity’, *Trend setting products* 18 (2009), nr. 8. Weinberger komt tot deze

- stelling als hij schrijft over journalistiek: ‘What we used to believe because we thought the author was objective we now believe because we can see through the author’s writings to the sources and values that brought her to that position. (...) Transparency brings us to reliability the way objectivity used to.’
- 3 Gedurende die periode figureerde het begrip in 10.099 Tweede Kamerstukken. In 1995 was dat in 145 documenten het geval; in 2009 ging het om 1077 documenten. In de jaren daarna nam de frequentie alleen maar toe (2010: 1113; 2011: 1378; 2012: 1180; 2013: 1415; 2014, tot en met 9 september: 901).
  - 4 In de 5080 onderzochte Tweede Kamerstukken werd in totaal 190 keer een bezwaar geopperd tegen transparantie.
  - 5 Jeremy Bentham, *Writings on the Poor Laws*, Vol. 1. (bezorgd door Michael Quinn). Oxford: Clarendon, 2001 [jaren 1790].
  - 6 Nimby staat voor ‘not in my back yard’.
  - 7 In termen van de zeven vertellingen
  - 8 zijn dit respectievelijk inbreuken op *hart van de democratie, alles onder controle en open kaart*; zie Scholtes 2012, hoofdstuk 5.
  - 9 Het onderwerp figureerde wel in de discussies over het elektronisch patiëntendossier. Veel reuring was ook verbonden aan discussies over de technische mogelijkheid om stemmen die via de computer werden uitgebracht, te onderscheppen. Er volgde een overwinning van het ambachtelijke rode potlood op de onstuitbare technologische vooruitgang.
  - 10 Scholtes 2012.
  - 11 G. Greenwald, *De af luisterstaat. Edward Snowden, de NSA en de Amerikaanse spionage- en af luisterdiensten*. Amsterdam: Lebowski, 2014.
  - 12 De grondslag vormt de uit 1995 stammende Richtlijn Gegevensbescherming. In 2012 is de bescherming van persoonsgegevens toegesneden op het bestaan van internet, en vastgelegd in de Verordening Gegevensbescherming.

## Big Data als seculiere voorzienigheid

*Een cultuurtheologische reflectie op Big Data levert het beeld op van een onzichtbare, ongrijpbare en blijkens almachtige entiteit ergens op de achtergrond die met zachte hand ons leven in ‘goede banen’ leidt. De ‘machtige’ die in het bezit is van een enorme hoeveelheid Big Data kan als een almachtige godheid heersen over diegenen wier gegevens hij bezit. Een verkeerd soort theologie lijkt zich dan op te dringen waarin individuele vrijheid niet meer bestaat en vergeving onmogelijk is. Protestbewegingen als Anonymous geven aan dat wij ons teweer kunnen stellen tegen deze afgod die we zelf in het leven hebben geroepen.*

---

door Frank Bosman

---

De auteur is cultuurtheoloog en verbonden aan de Tilburg School of Catholic Theology.

HET VERSCHIJNSEL ‘BIG DATA’ IS *HOT*. Journalisten, analytici, ICT-deskundigen, politici en opiniemakers liggen geregeld met elkaar overhoop over Big Data. Ze ruziën niet alleen over wat Big Data nu precies inhoudt, maar vooral over de vraag of het ongelimiteerd verkrijgen, bewaren en analyseren van gigantische hoeveelheden statistische informatie wel wenselijk is. De definitie van Big Data is dan misschien moeilijk heel nauwkeurig af te bakenen, maar via een globale beschrijving weet iedereen wel wat ermee bedoeld wordt. In het kort slaat Big Data op een dusdanig grote hoeveelheid data dat deze niet op één computerserver kan worden bewaard. In een iets bredere zin slaat het begrip op alle informatie die wij als gebruikers van het internet achterlaten tijdens ons ‘verblijf’ aldaar. Van cookies tot browsergeschiedenis, van het kopen van boeken tot het boeken van vliegreizen, van boodschappen tot WhatsAppberichten. Alles. Letterlijk alles.



## PRIVACY

Privacy bestaat niet op internet. En zodra een service op internet ‘gratis’ wordt genoemd, wees dan op je hoede. Waarschijnlijk ben *jijzelf* het product.<sup>1</sup> Gratis bestaat namelijk ook niet op internet. Door het analyseren van je internetgegevens, die je vrijwillig afgeeft in ruil voor ‘gratis’ Facebook of Twitter, verdienen deze bedrijven geld aan je door jouw gegevens door te verkopen aan marktpartijen die staan te trappelen om je online gedrag te kunnen analyseren. Als iets te mooi is om waar te zijn, is het dan ook vaak niet waar. Dat we gratis, dat wil zeggen ‘om niet’, kunnen facebooken, twitteren en whatsappen lijkt te mooi om waar te zijn. En dat is het dus ook.

*Dat we gratis kunnen facebooken, twitteren en whatsappen is te mooi om waar te zijn*

Gratis bestaat niet. Alleen genade is gratis. En alle genade komt van God, zo weet elke gelovige. *Gratia gratis datur*. ‘De genade wordt gratis gegeven’, maar niet op internet.

Wat die honderden bedrijven doen met alle data die zij van ons tijdens het surfen verkrijgen, is nog niet zo heel duidelijk. Waarschijnlijk doorverkopen aan ‘derden’, maar wie zijn die ‘derden’ en wat doen ze met ‘ons’? Bijna altijd geven wij als internetconsumenten zelf toestemming om onze data te bewaren, te analyseren en door te verkopen. Alleen zijn we ons er bijna nooit van bewust dat we dat doen. Elke keer als we ons opgeven voor een internetservice (bol.com, Facebook, Twitter, Google), moeten we een overeenkomstverklaring aanvinken. Die overeenkomsten zijn in het ondoordringbaarste juridische Engels (soms Nederlands) opgesteld, zodat werkelijk *niemand* die overeenkomsten leest, maar blind ‘akkoord’ aanvinkt.<sup>2</sup>

## EIGEN SCHULD

Matt Stone en Trey Parker hebben in de Amerikaanse animatieserie *South Park* al tweemaal heftige kritiek geleverd op deze manier van ‘zakendoen’, zowel op de geraffineerdheid van de *big corporations* als op de luiheid van de blindelings doorklikkende consument. In de aflevering ‘HUMANCENTIPAD’ (2011), een persiflage op de gruwelijke film *The Human Centipede* (2009), blijkt dat elke Applegebruiker (zonder erbij na te denken) een overeenkomst tekent die het bedrijf toestemming geeft om onder andere bizarre medische experimenten met de gebruiker uit te voeren. In ‘Let Go, Let Gov’ (2013) neemt *South Park* de onkritische consument weer op de hak.<sup>3</sup> Eric Cartman beklagt zich luidkeels over de digitaal spionerende Amerikaanse overheid (een verwijzing naar het NSA-schandaal en de Wiki-

Leaksaffaire), terwijl hij tegelijkertijd alles wat hij zegt, doet en zelfs denkt automatisch laat uploaden naar social media ('Shitter' genaamd).

#### RELIGIEUS FANATISME

Bizar detail is dat Butters, een van de andere kinderen in de aflevering 'Let Go, Let Gov', absoluut overtuigd raakt van de almacht van de alwetende regering, die hij met religieus fanatisme aanbidt en om de onmogelijkste zaken vraagt. De burgers van West-Europa en Noord-Amerika eisen van hun overheden dat zij hen beschermen tegen alle kwaad: natuurrampen, terrorisme, werkloosheid, enzovoort. Principeel is hiertegen eigenlijk geen enkele overheid opgewassen. Gedwongen door hun burgers zetten verschillende overheden zich aan de taak die burgers zo goed mogelijk te beschermen, en hebben daarvoor geen ander middel ter beschikking dan diezelfde burgers steeds gedetailleerder en nauwkeuriger te monitoren. Paradoxaal genoeg roepen diezelfde om bescherming roepende burgers dan ook weer moord en brand vanwege de privacyschendingen die deze monitoring noodzakelijkerwijs met zich meebrengt.

Big Data is dus niet 'gratis'; wij als internetconsumenten 'betalen' met onze gegevens. Het probleem van Big Data is dan ook niet zozeer de schending van onze privacy, waarmee wij feitelijk instemmen en waarvoor wij ook een dienst geleverd krijgen, maar de wijze waarop de verzamelde gegevens worden gebruikt.

#### WAT HEB IK GEDAAN? WAT GA IK DOEN? WAT MOET IK GAAN DOEN?

Er zijn grofweg drie manieren waarop data (dus ook Big Data) kunnen worden geanalyseerd, namelijk met *descriptive* (descriptief), *predictive* (predictief of voorspellend) en *prescriptive* (voorschrijvend) *analytics*. Bij descriptieve analyse bestudeert men data en analyseert men gebeurtenissen in het verleden om te begrijpen waarom die gebeurtenissen hebben plaatsgevonden zoals ze hebben plaatsgevonden. Het kernwoord is 'begrijpen'. We kennen deze manier van analyseren ook uit de historische wetenschappen, waarin geprobeerd wordt om aan de hand van historische bronnen (data) en wetenschappelijke methodes te begrijpen waarom bepaalde historische ontwikkelingen zich hebben voorgedaan. Op die manier kunnen we 'begrijpen' waarom bijvoorbeeld de Franse Revolutie of de Tweede Wereldoorlog hebben plaatsgevonden. Toegepast op de analyse van Big Data verkregen via internet kan je via descriptieve analyse proberen te begrijpen hoe je geworden bent zoals je geworden bent, namelijk als een opeenstapeling van alle handelingen (webbezoeken, transacties, updates)

die in totaal een beeld geven van jouw individuele persoonlijke voorkeuren (een ‘profiel’). Dat een profiel van een individu iets heel anders is dan het individu zelf, heeft wederom *South Park* op een schitterende manier laten zien in ‘You Have o Friends’ (2010).<sup>4</sup>

De tweede manier van analyseren is de predictieve. Deze manier van analyseren richt zich op het voorspellen van toekomstige ontwikkelingen. In de context van internet en marketing betekent dit dat bedrijven proberen te voorspellen welke (online) activiteiten je zult gaan ontplooiën. Kernwoord is hier ‘voorspellen’. Op deze manier kunnen productaanbieders de surfende consument allerlei ‘leuke aanbiedingen’ doen die exact (zouden moeten) matchen met de voorkeuren, behoeften en gewoontes van die persoon. ‘Andere personen schaften deze boeken aan: ...’ meldt de boekenverkoopsite dan, met de bedoeling je te interesseren voor nog meer aankopen. De geschiedenis laat zich goed begrijpen (descriptieve analyse), maar het *voorspellen* van de toekomst, zelfs op basis van historische processen, is uiterst ingewikkeld en precair. Niemand kan de toekomst voorspellen. En hoewel de geschiedenis zich herhaalt, zo wil althans het Franse spreekwoord, herhaalt de geschiedenis zich altijd anders.<sup>5</sup> Deze manier van omgaan met Big Data is dus niet zonder risico’s, en levert zeker niet altijd het (door de marktpartijen) gewenste resultaat op.

De derde manier van analyseren van Big Data wordt prescriptief genoemd, ofwel voorschrijvend. Dit is de ingewikkeldste variant van data-analyse. Prescriptieve analyse gaat een stapje verder dan predictieve analyse,

*Het kernwoord van prescriptieve analyse is niet meer ‘begrijpen’ (descriptief) of zelfs ‘voorspellen’ (predictief), maar ‘macht’*

omdat deze vorm van analyse niet alleen probeert om voorspellingen over de toekomst te doen op basis van het verleden, maar ook om deze toekomst actief bij te sturen. Prescriptieve analyse anticipeert niet alleen op datgene wat zal gaan gebeuren, maar geeft ook indicaties *waarom* dat zal gebeuren, waar-

door de analist (en vooral de zakenman of de politicus die deze analist in dienst heeft) deze toekomst actief kan beïnvloeden. Het kernwoord is hier niet meer ‘begrijpen’ (descriptief) of zelfs ‘voorspellen’ (predictief), maar ‘macht’ (prescriptief).

#### GEEN VRIJE WIL

Het kost een gemiddelde consument niet veel moeite om uit te vogelen dat vooral deze derde vorm van Big Data-analyse een groot probleem vormt.

Bij descriptieve analyse wordt slechts in kaart gebracht wat een individu in een bepaalde periode gedaan heeft. En de geschiedenis laat zich niet veranderen. Je bent zelf overal bij geweest. Het verleden is misschien in retrospectief niet zo aangenaam, maar de verantwoordelijkheid ligt vast. Hoewel predictieve analyse een stapje verder gaat, wordt de vrije wil van de consument/surfer niet fundamenteel aangetast. Je wordt misschien wel verleid om allerlei (impuls)aankopen te doen, maar ook daar ben je zelf bij. Ook hier ligt de verantwoordelijkheid bij het vrije autonome individu, die uit vrije wil kan beslissen om op de ‘verleiding’ in te gaan of niet. Die vrije wil vormt dan ook de rechtsfilosofische en morele basis van ons rechtssysteem. Elk individu is in principe verantwoordelijk voor zijn eigen handelen, behalve in uitzonderingssituaties (overmacht, onwetendheid en andere verzachtende omstandigheden).

In het geval van prescriptieve data-analyse wordt de vrije wil van de individuele consument aangevallen. De zakenman, politicus, crimineel of wie dan ook die toegang heeft tot de juiste data en analysemodellen kan (en zal) de individuele klant, consument, surfer of burger actief gaan manipuleren om bepaalde zaken wel of juist niet aan te schaffen en – een stapje verder – bepaalde handelingen wel of juist niet te verrichten. Hiermee wordt de vrije wil van het autonome individu afgebroken. De betreffende consument *weet* immers niet dat hij gemanipuleerd wordt, en kan dus ook niet in vrijheid afwegen of hij op de ‘verleiding’ ingaat of niet, aangezien de verleiding niet meer als zodanig kan worden geïnterpreteerd.

#### DE MANIPULATIEVE MACHT VAN AMAZON

Laat ik een concreet voorbeeld geven. Als ik naar Amazon.com surf om een boek aan te schaffen, houdt de website al mijn digitale bewegingen bij, eventueel aangevuld met andere informatie over mij die Amazon van andere aanbieders heeft gekocht. Het gaat in dit geval om descriptieve analyse. Ik word gevolgd, geschaduwd. Al deze informatie leidt ertoe dat Amazon.com mij andere boeken kan tonen waarvan aangenomen mag worden dat ik daarin interesse heb, omdat Amazon op basis van predictieve analyse kan ‘berekenen’ welke boeken ‘in mijn straatje’ passen. Ik kan echter alsnog weigeren op deze verleiding in te gaan, en besluiten alleen het boek te kopen dat ik wilde kopen.

Als Amazon echter gebruik gaat maken van prescriptieve analyse gaat het systeem voor mij bepalen welke boeken ik *wel* mag aantreffen op die site, en vooral ook welke *niet*. Dat kan enerzijds een verademing zijn (geen boeken die me niets interesseren), of zelfs een bescherming vormen (geen wijngidsen als ik een verleden van alcoholisme achter me heb), maar het

kan ook regelrechte censuur betekenen (geen boeken van Hitler en Mao). In ieder geval kan ik nu niet meer *kiezen* of ik een aangeraden boek wel of niet ga aanschaffen. Het systeem heeft vooraf besloten tot welke literatuur ik überhaupt toegang heb. Nu is dat bij boeken misschien nog niet geheel onoverkomelijk (hoewel ik als wetenschapper nu al de kriebels heb), maar het wordt veel ernstiger als het gaat om politieke of maatschappelijke informatie. Hierdoor zie ik bepaalde politieke partijen wel en andere niet voorbijkomen. Op die manier word ik eenzijdig geïnformeerd over – bijvoorbeeld – allerlei militaire en politieke brandhaarden in het Midden-Oosten. Het beeld van Big Brother duikt op: een anonieme man aan de knoppen die de wereld van ontelbare individuen kan manipuleren zonder dat er een haan naar kraait.

#### SECULIERE ALVOORZIENIGHEID

Cultuurtheologisch doemt hier het beeld op van een seculiere voorzienigheid, waarvoor in het eerder genoemde ‘Let Go, Let Gov’ al werd gewaarschuwd. Deze seculiere voorzienigheid wordt door velen als vanzelfsprekend beschouwd. Het is de wereld waarin we onszelf aantreffen. Ergens op de achtergrond bestaat een onzichtbare, ongrijpbare en blijkens almachtige entiteit die met zachte hand ons leven in ‘goede banen’ leidt. De ‘machtige’ die in het bezit is van een enorme hoeveelheid Big Data kan als een almachtige godheid heersen over diegenen wier gegevens hij bezit. Deze ‘machtige’ – bedrijf, overheid, misdaatsyndicaat – kan door middel van prescriptieve analyse het wereldbeeld van zijn ‘gelovigen’ dusdanig manipuleren dat de gemanipuleerde werkelijkheid wordt aangezien voor de ‘echte’ werkelijkheid.

Een aantal noties komt dan onder druk te staan. De eerste is de menselijke vrijheid. Als seculiere machten ‘de massa’ manipuleren in het verzamelen van informatie op basis waarvan de burgers hun beslissingen nemen, dan bestaat vrijheid in eigenlijke zin niet meer. Een verkeerd soort theologie lijkt zich dan op te dringen. Individuele vrijheid lijkt principieel conflicterend met de prescriptieve ‘alwetendheid’ van de machthebber.

De mens is dan ‘gevangen’ in de data die hij zelf (verwijtbaar onbewust en/of ongewild) heeft gecreëerd. Hij kan zich bovendien van deze ‘zonde’ niet meer bevrijden, want van de seculiere Alvoorzienigheid is geen ‘genade’ te verwachten. Zelfs een ‘vergeetverzoek’ aan de hogepriester van Het Internet, het internetzoekbedrijf Google, is niet afdoende. Google verwijdert immers de gewraakte informatie niet, doch laat die weg uit de zoekresultaten die de zoekmachine oplevert. Seculiere zonden zijn kennelijk onvergeeflijk, in de zin dat ze onvergetelijk zijn (in de slechtste zin denkbaar).

Er zijn echter krachten die zich tegen deze seculiere alwetendheid verzetten. Het hackerscollectief Anonymous klaagt overal en nergens de privacy-schendingen op het wereldwijde internet aan. Een van de bekendste slagzinnen van Anonymous is: ‘We zijn met velen.’ Het is een verwijzing naar Marcus 5: 9, waarin Jezus een man bevrijdt van de demonische invloed van Legioen, een demonencollectief. De demonen waarvan Jezus ons bevrijdt, zijn de door onszelf gecreëerde zonden, fobieën, angsten en teleurstellingen. En zo probeert ook Anonymous ons te bevrijden van de zelfgeschapen demon van persoonlijk gedeelde data.

Big Data lijkt hiermee in cultuurtheologische zin op een oudtestamentische afgod. Alle macht lijkt hem toe te komen, maar in werkelijkheid zijn wijzelf degenen die hem zo machtig maken. Net als bij de oudtestamentische afgoden lijken genade en vergeving vaak ver te zoeken. Zonden worden niet vergeven, omdat ze niet vergeten worden. Toch is Big Data op zich niet immoreel; het gaat erom tot welk doel die gebruikt wordt. Om de

*Big Data kan gebruikt worden om een tabernakel of een gouden kalf mee te bouwen*

bekende theoloog Augustinus van Hippo te parafraseren: Big Data kan gebruikt worden om een tabernakel of een gouden kalf mee te bouwen. Big Data kan een nieuwe, eigen afgod creëren, die we omineuze namen geven als ‘De Markt’ of ‘De

Overheid’. Maar Big Data kan ook gebruikt worden om ons tot God te richten, of om – in seculiere taal – de wereld te maken tot een betere wereld voor iedereen.

#### Noten

- 1 Tim Kraaijvanger, ‘Hoeveel is jouw persoonlijke informatie waard?’, op [www.scientias.nl/hoeveel-jouw-persoonlijke-informatie-waard/103334](http://www.scientias.nl/hoeveel-jouw-persoonlijke-informatie-waard/103334) (11 juli 2014).
- 2 Jason Alderman, ‘Read Contracts Carefully Before Signing’, op [www.huffingtonpost.com/jason-alderman/read-contracts-carefully\\_b\\_5592039.html](http://www.huffingtonpost.com/jason-alderman/read-contracts-carefully_b_5592039.html) (16 juli 2014).
- 3 Frank G. Bosman, ‘De overheid als pseudo-god’, op [www.katholiek.nl/social-media/de-overheid-als-pseudo-god](http://www.katholiek.nl/social-media/de-overheid-als-pseudo-god) (4 oktober 2013).
- 4 Frank G. Bosman, ‘Je hebt o vrienden. *SouthPark* en de devaluatie van het begrip “vriendschap”’, in: *Nothing Personal* (2011), pp. 60-65.
- 5 Maarten van Rossem, ‘De geschiedenis herhaalt zich niet!’, *Historisch Nieuwsblad* (2009), nr. 3. Zie [www.historisch-nieuwsblad.nl/nl/artikel/25225/de-geschiedenis-herhaalt-zich-niet.html](http://www.historisch-nieuwsblad.nl/nl/artikel/25225/de-geschiedenis-herhaalt-zich-niet.html).





*Ethische dilemma's  
rond het gebruik  
van Big Data*



# ‘Hijs de stormbal: het spook van digitale predestinatie moet worden gekeerd’

## *In gesprek met Jacob Kohnstamm*

---

door *Pieter Jan Dijkman & Jan Prij*

---

Dijkman is hoofdredacteur van *Christen Democratische Verkenningen* en Prij is publicist en lid van de redactie van *Christen Democratische Verkenningen*.

*Door de Big Data-revolutie staat het volwaardig mens-zijn op het spel, stelt Jacob Kohnstamm. De mens wordt gedetermineerd tot profiles, ten koste van zijn vrijheid, creativiteit en mondigheid. Er is volgens hem een nieuwe strijd nodig, vergelijkbaar met het gevecht tegen machtsmisbruik en machtsongelijkheid in de aanloop naar het kinderwetje van Van Houten uit 1874. ‘Hijs de stormbal. Het spook van de digitale predestinatie moet worden gekeerd.’*

Jacob Kohnstamm (1949), voorzitter van het College bescherming persoonsgegevens (CBP), is net terug van vakantie en zijn toon is beslist strijdvaardig te noemen. Hij is er na het lezen van tal van analyses en rapporten op het terrein van Big Data bepaald niet geruster op geworden. Er dreigt een ernstige beperking van het volle mens-zijn door wat hij ‘digitale predestinatie’ noemt. Een aanscherping van de huidige wetgeving inzake de bescherming van de privacy en dataprotectie is noodzakelijk, zo vertelt hij in zijn werkkamer in Den Haag, maar een

aanpassing van de wetgeving alleen zal onvoldoende zijn om het tij te keren. Er is een *Das Digital* nodig, een nieuw kritisch massabewustzijn over wat er mis is bij het gebruik van Big Data.

*Wat is wat u betreft het probleem met Big Data?*

‘Het staat buiten kijf dat de analyses die je kunt maken op grond van Big Data in maatschappelijk en economisch opzicht een waardevermeerdering met zich mee kunnen

brenge. Zo is het met behulp van Big Data mogelijk om verkeersstromen te regelen, gedragingen van natuurlijke formaties zoals gasvelden en dijken in kaart te brengen, epidemieën beter te voorspellen. Zeker zolang het geen persoonsgegevens *as such* betreft, zijn er heel veel mooie dingen te verwachten van Big Data en wordt daar in de praktijk al van geprofiteerd.’

‘Daar waar het gaat om het massaal gebruik van persoonsgegevens ben ik tot de conclusie gekomen dat het de hoogste tijd is om de stormbal te hijsen, omdat mijns inziens de menselijke waardigheid als zodanig in het geding is. Er zijn voor mij twee principes die in essentie uitmaken wat het betekent om mens te zijn. Ten eerste: *Respondeo ergo sum*, ik antwoord, dus ik ben. Het feit dat ik denk – *Cogito ergo sum* – is leuk, maar het feit dat ik met u kan communiceren, is uiteindelijk waarin het mens-zijn volop tot uitdrukking kan komen. Het tweede principe is dat van optimale individuele ontplooiing binnen de grenzen van de wet. Op basis van deze uitgangspunten zijn mensen naar mijn overtuiging in staat tot bloei te komen en uit te stijgen boven het bestiale. Er moeten dan ook politieke en maatschappelijke randvoorwaarden zijn om aan die uitgangspunten zo goed mogelijk recht te doen. Maar precies deze uitgangspunten van volwaardig mens-zijn staan op het spel door het gebruik van Big Data.’

#### *Kunt u dat toelichten?*

‘Ik heb vandaag op ten minste tien plekken mijn gegevens achtergelaten zonder dat ik daar een beslissing over heb kunnen nemen of over in gesprek kan gaan. Door te reizen met de trein en de metro bijvoorbeeld, door



met een toegangspas dit gebouw binnen te komen, en door het internet op te gaan om iets op te zoeken. Ik laat onvermijdelijk een spoor van gegevens achter, waar ik mijn handen, op straffe van non-participatie, niet zomaar vanaf kan trekken. Misschien door kluizenaar te worden, maar zelfs dan, zo hebben we eens laten uitzoeken, sta ik in zo'n tweehonderd databases. Hoe dan ook: het combineren van gegevens, het delen van informatie, maakt onlosmakelijk deel uit van het moderne leven, en dat afstaan van veel gegevens gebeurt niet vrijwillig, zoals vaak wordt beweerd, behoudens misschien het delen van soms niet zo handige informatie op Facebook.’

‘Als de analyse van de data die ik achterlaat via een algoritme tot een bepaald profiel leidt, om van daaruit vervolgens tot bepaal-

de prognoses te komen, kunnen er achter mijn rug om ernstige problemen ontstaan die ongewild diep ingrijpen in de loop mijn persoonlijk leven. Zo kan ik bijvoorbeeld ten onrechte worden gediagnosticeerd als patiënt. Uit de data-analyse kan naar voren komen dat ik op mijn 73e levensjaar 75 procent kans loop om een ongeneeslijke ziekte op te lopen. Dat betekent dat ik met dat stempel verder door het leven ga, ook al is dat misschien geheel onterecht. Problematisch is dat ik mij wel onherroepelijk naar dat stempel ga gedragen.'

'De inzet van Big Data kan leiden tot digitale predestinatie en op dat gevaar moeten we alert zijn. Het feit dat ik ben veroordeeld tot het zijn van mijn profiel – aangemaakt door derden, organisaties, overheid of private partijen, dat is om het even – terwijl ik de karakteristieken van dat profiel niet ken, er geen invloed op kan uitoefenen en niet weet wat de consequenties van de profilering zijn, is ernstig.'

*Wat betekent dat voor een samenleving?*

'Stel, u bent een linkse rakker en ik een rechtse bal. Als u en ik in onze zoekmachine "Nixon" intikken, krijgen we misschien beiden buiten onze invloedssfeer om en zonder dat wij daarom hebben gevraagd, louter op grond van ons profiel en zoekgedrag, totaal verschillende informatie over Nixon toegevoegd. Ik denk dat dergelijke informatie in de toekomst steeds vaker gefilterd zal zijn op basis van je profiel. Als je dan door het gebruik van Big Data als een dubbeltje geprofileerd bent, zul je nooit meer een kwartje worden. En dan gaat er al ten principale iets in de samenleving grondig mis. We leven in dat geval langs elkaar heen in verschil-

lende werelden, zonder dat we dat weten en zonder dat we daar wezenlijk protest tegen kunnen aantekenen. De uiterste consequen-

*Als je door het gebruik van Big Data als een dubbeltje geprofileerd bent, zul je nooit meer een kwartje worden*

tie is dat iedereen zijn eigen, door derden in elkaar gezette, "privéblik" voorgeschoteld krijgt. Het is uiteindelijk niet uit te sluiten dat dat tot het imploderen van onze gezamenlijke wereld zou kunnen leiden. Dat is de stormbal die ik wil hijsen.'

'Als het *Internet of Things* volop doorbreekt, en dat gaat zeker gebeuren, kan de mens nog meer onder permanente controle worden gesteld. Nu al wordt gesproken over de mogelijkheid van een implantaat waardoor kinderen kunnen worden gevolgd uit veiligheidsoverwegingen. In het geval van een kind dat nog niet "de jaren des ondersheids" heeft bereikt, wordt misschien nog wel ingezien dat het not done is om via allerlei voor hen ontworpen gadgets informatie te verzamelen. Maar er lijkt nu al een klimaat te ontstaan waarin het bijna een crime is om, om redenen van gezondheid of van veiligheid, geen informatie af te staan.'

'Wij van het College bescherming persoonsgegevens worden soms weggezet als "azijnpissers" als we bij dit soort fundamentele ontwikkelingen ethische vraagtekens plaatsen en bepaalde praktijken toetsen aan de bestaande wet- en regelgeving. Alsof we daarmee zogenaamd als onheilsprometen de vooruitgang, de nieuwsgierigheid en innovatie zouden willen tegenhouden. Alsof we

een schuilplaats voor het kwaad bieden en, zoals sommigen zelfs stellen, massamoordenaars beschermen door zo op het cruciale belang van privacy te hameren. Er is natuurlijk geen sprake van dat wij de nieuwsgierigheid en innovatie zouden willen tegenhouden. Bovendien zijn dit soort vooroordelen een gemakzuchtige miskennen van het belang van privacy voor een menswaardig bestaan. We zijn met z’n allen blind voor de mogelijke mensonterende praktijken die nu al dreigen te ontstaan door de ontwikkelingen rond Big Data.’

#### AANSCHERPING VAN DE WETGEVING

*Wat zijn de randvoorwaarden, de principiële uitgangspunten, voor het verzamelen van Big Data?*

‘Dat zijn in feite de principes in de sfeer van de Wet bescherming persoonsgegevens, zoals toestemming, doelbepaling, doelbinding en dataminimalisatie. Wanneer een webshop u op grond van uw aankopen aanbevelingen doet, is er sprake van een gerechtvaardigd belang van klantenbinding. Maar wanneer deze webshop uw gegevens aan derden doorverkoopt voor een ander en daarmee strijdig doel, is dat niet meer het geval. Daarnaast moet het gebruik van data op een transparante manier plaatsvinden en moet de bewaartermijn logisch zijn. Dat zijn normen die ook in het Big Data-tijdperk op zouden moeten gaan.’

*Is de huidige dataprotectiewetgeving afdoende om de privacy te beschermen?*

‘Ik denk het niet. Onlangs heeft de zogehe-

ten Berlijngroep over dit thema een opinie gepresenteerd<sup>1</sup> en daar zitten al deze beginselen bij die nu reeds in de Nederlandse wet zijn opgenomen en die van waarde zijn en blijven. De vraag is of ze voldoende zoden aan de dijk zetten. De Berlijngroep denkt van wel, ik denk dat we het er niet mee gaan redden. De essentie van dataprotectie is, zoals een Amerikaanse deskundige die hier op bezoek was het eens uitdrukte, *surprise minimalisation* en de essentie van Big Data is *surprise maximalisation*: nieuwe waarde toevoegen door ongebruikelijke en vooraf onvoorziene koppeling van data. In feite worden bij Big Data gegevens geanalyseerd en gebruikt buiten de context waar ze oorspronkelijk voor bedoeld waren.’

‘We zijn in de Europese Unie, in de geest van de voorstellen van de Berlijngroep, gelukkig bezig met de totstandkoming van een nieuwe verordening, waarin die beschermwaardigheid beter geregeld is. Dat leidt tot een aantal versterkingen van de huidige dataprotectiewetgeving. Er komt ten eerste één algemene Europese wet en niet 28 vertaalslagen in de verschillende EU-landen. Ten tweede: er komt een overkoepelend European Data Protection Board, boven de nationale Data Protection Agencies, die een belangrijke rol kan spelen om een evenwichtiger krachtenveld te laten ontstaan. In de derde plaats zitten er in de verordening versterkingen en herhalingen van de normen die we al genoemd hebben en die nu ook al gelden. Ten slotte komt er een zeer forse bevoegdheid voor de Colleges bescherming persoonsgegevens. Nu hebben we alleen de mogelijkheid een last onder dwangsom op te leggen. Zelfs als we deze bevoegdheid niet gebruiken, gaat er een preventieve werking van uit.’

‘Op één punt heeft het Europees Parlement helaas voorstellen gedaan die negatief uitpakken, namelijk het toestaan van het gebruik van pseudoanonieme gegevens voor *profiling*. Alsof, eenmaal zonder naam opgeslagen, dit soort gegevens buiten de beschermingswaardigheid vallen. Maar als gegevens anoniem gebruikt worden is er nog steeds een probleem als deze herleid kunnen worden tot een persoon. Het anonimiseren van gegevens in de wereld van de Big Data leidt echt niet automatisch tot ont-heffing van de beschermingswaardigheid in de sfeer van de bescherming van persoonsgegevens, zoals wordt verondersteld. Op basis van gecombineerde achtergrondkenmerken zonder naam, kan het profiel mij nog steeds determineren en discrimineren. Dat toestaan staat gelijk aan het binnenhalen van het paard van Troje: iedereen gaat pseudoanonimiseren, om zo binnen de wet te kunnen blijven, terwijl in essentie het probleem nog niet is opgelost.’

‘Los van deze interventie van het Europees Parlement: als de verordening erdoor komt, zal dat een algemeen kader bieden dat grosso modo een sterkere bescherming van de privacy biedt.’

*Sommigen stellen dat de overheid meer zou moeten inzetten op het aanspreken van Big Data-producenten en analisten; zij zouden gewezen moeten worden op hun verantwoordelijkheid voor geleden schade.*

‘Ik ben zeker niet voor de invoering van het schadebeginsel, het zogenoemde *harm principle*, zoals dat ook in Engels en Amerikaans georiënteerde rechtssystemen fungeert – het principe dat iemands vrijheid alleen beperkt mag worden voor zover dat nodig is

om te verhinderen dat hij anderen schaadt. Zo’n “oplossing” is ten diepste in strijd met mijn mensvisie: niet de schade die je achteraf kunt aantonen is waar het om gaat, maar daaraan voorafgaand gaat het al fout. Er is een eindeloze discussie over *harm-based definitions* te voeren, maar op het moment dat het *Respondeo ergo sum* en optimale individuele ontplooiing op het spel staan, red je het niet met het schadebeginsel. Het feit dat ik op basis van profiling al anders word behandeld dan anderen, noem ik al *harm*. Maar dat is niet de *harm* die in Engels en Amerikaans georiënteerde rechtssystemen centraal staat. Ik hecht dus juist in hoge mate aan die beginselen, die principes uit de Wet bescherming persoonsgegevens.’

#### DE NOODZAAK VAN EEN KRITISCHE TEGENMACHT

*De vraag blijft of deze aanpassingen in de wetgevende sfeer voldoende privacywaarborgen bieden in het Big Data-tijdperk. Zijn we er daarmee?*

‘Nee. De wet en de achterliggende principes zijn flexibel genoeg om in deze tijd van Big Data recht overeind te kunnen blijven. En de Europese verordening is op hoofdlijnen als gezegd een potentiële verbetering. Het zal alleen niet genoeg zijn. Er is om zo te zeggen een *Das Digital* nodig, een nieuw kritisch massabewustzijn over wat er mis is. Het gaat daarbij om het bereiken van een nieuw machtsevenwicht, dat niet vanzelf zal ontstaan. Bij Marx ging het vooral om de strijd tussen kapitaal en arbeid. We krijgen nu een nieuw gevecht tussen menselijkheid en het ethisch en juridisch verantwoorde gebruik van Big Data aan de ene kant, en het spook

van de mogelijke ontmenselijking door het gebruik van Big Data aan de andere kant. Deze strijd vraagt om de oprichting van kritische tegenmachten die staan voor de mense-

*We krijgen een nieuw gevecht tussen menselijkheid aan de ene kant en het spook van de mogelijke ontmenselijking door het gebruik van Big Data aan de andere kant*

lijke waardigheid, een nieuwe consumentenbond en een nieuwe vakbond bijvoorbeeld.’

‘Ik plaats deze strijd echt in het teken van het kindernet van Van Houten uit 1874 en het ontstaan van vrouwenrechten en andere burgeremancipatiebewegingen. Deze zijn niet ontstaan om de bestaande bedrijven of staatsmacht te behagen, maar als kritische beweging tegen onrecht door machtsongelijkheid en machtsmisbruik. In deze termen zou er over deze kwestie gedacht moeten worden.’

‘Dan gaat het om besef van voldoende kritische mensen van wat er in essentie op het spel staat. Dan heb ik het niet alleen over een toezichthouder die voldoende uitgerust is om op te kunnen treden als dat nodig is. Ik heb het ook niet alleen over het broodnodige ethische besef bij de overheid en in het bedrijfsleven. Dat is wel zeer essentieel voor het vertrouwen van burgers in de democratie en van consumenten in bedrijven; zij moeten ervan opaan kunnen dat er geen machtsmisbruik plaatsvindt. Maar ik heb het vooral over voldoende tegenkrachten buiten het systeem, zoals vakbonden en consumentenorganisaties. Dat bedoel ik met *Das Digital*: je zult een kritisch bewustzijn wakker moeten

maken, waardoor mensen in toenemende mate gaan zeggen: “Ik laat mij niet meer omkopen. Ik ga in plaats daarvan wel een tientje per maand betalen voor het gebruik van mijn zogenaamd ‘gratis’ internetdiensten die de facto mijn vrijheid van zelfontplooiing belemmeren.” Deze beweging zal in eerste instantie onvermijdelijk elitair zijn, maar alle rechtvaardige sociale strijdgevechten zijn met zo’n selecte groep begonnen. En als het er niet om te doen is om het daarbij te laten, is daar ook niets mis mee.’

‘Ik denk dat we het alleen maar redden als er een nieuw kritisch en massaal bewustzijn ontstaat dat het zo niet meer kan. Het vertrouwen van burgers en klanten heb je pas als er openheid en transparantie wordt betracht, als ze weten wat er met de data gebeurt, en als ze er ook invloed op kunnen uitoefenen of alternatieve keuzemogelijkheden hebben.’

*Ziet u in dit verband voldoende urgentie in de politiek?*

‘Ik zie die urgentie, laat ik het voorzichtig zeggen, nog niet. Er worden de laatste maanden veel conferenties door belanghebbende organisaties georganiseerd, waarin juichverhalen over de waardetoevoeging, de kansen en mogelijkheden van Big Data centraal staan: je kunt er epidemieën mee voorspellen, het kan levens redden, et cetera. Nogmaals, daar ben ik ook van overtuigd. Ik wil alleen alvast een stap verder kijken. Nadelen van een innovatieve vinding komen altijd pas in een latere fase naar voren, maar het is desalniettemin belangrijk om ons daar nu al bewust van te zijn. We zijn, zo lijkt het, momenteel nog te veel gefascineerd door de nieuwsgierigheid, de nieuwe technologie en het feit dat het allemaal kan, al heeft de NSA-affaire het laatste halfjaar wel wat

mensen bij de overheid en in het bedrijfsleven wakker geschud.'

'Het kabinet van vvd en PvdA heeft pas onlangs een advies over Big Data bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (wrr) aangevraagd. Dat is rijkelijk laat. En het curieuze van deze kabinetsaanvraag is dat zowel het Ministerie van Economische Zaken als het Ministerie van Veiligheid en Justitie al heeft aangekondigd met een Big Data-notitie te komen. Het is echter van tweeën één: ofwel je vraagt de wrr om erover na te denken en je houdt de kaken op elkaar, ofwel je geeft zelf een notitie af en laat de wrr andere zaken uitzoeken. Zeggen wat je ervan vindt en wat je eraan gaat doen, en tegelijkertijd de wrr vragen – dat is een curieuze combinatie. Het goede nieuws is dat het op zichzelf hoopgevend is dat het kabinet de vraag naar een onderzoek gesteld heeft.'

*Er zijn ook mensen die zeggen: we moeten niet alleen de problemen bestuderen en sig-*

*naleren, maar ook als actievoerders aan het verspreiden van 'data mist' gaan doen, het genereren van non-informatie, om daarmee de heersende data-informatiesystemen te ontregelen. Hoe kijkt u hier tegen aan?*

'Als *law abiding* toezichthouder kan ik hier moeilijk iets over zeggen. Als burger en niet-toezichthouder zou ik er misschien wel wat van kunnen vinden, maar voor nu houd ik het graag bij de gegeven analyse, die volgens mij al alarmerend genoeg is.'

#### Noten

- 1 De Berlijnsgroep is een adviesorgaan van de 28 instellingen in Europa die verantwoordelijk zijn voor de bescherming van persoonsgegevens. Dit orgaan probeert onder meer de normstelling van de Europese wet- en regelgeving te vertalen in een voorstel voor een Europese wet die de bescherming van persoonsgegevens op gelijke wijze regelt voor al die landen. Zie de notitie op [http://www.datenschutz-berlin.de/attachments/1052/WP\\_Big\\_Data\\_final\\_clean\\_675.48.12.pdf](http://www.datenschutz-berlin.de/attachments/1052/WP_Big_Data_final_clean_675.48.12.pdf)

## De mens als strijdtoneel

*Nu informatietechnologie steeds intiemer wordt, zien we de technische, politieke, economische en sociale strijd die zich op de mens richt, steeds heftiger worden. Wat het betekent om 'mens' te zijn, is daarmee wellicht de belangrijkste biopolitieke vraag van deze eeuw geworden. We hebben niet de luxe om daar vijftig jaar over te doen; het zal hooguit tien jaar zijn. Bij het reflecteren op onze techno-humane conditie zijn noties als menselijke waardigheid en menselijke duurzaamheid cruciaal om de versmelting tussen mens en technologie in goede banen te leiden. Ook scholing in technologisch burgerschap is essentieel.*

---

door *Rinie van Est*

---

De auteur is onderzoeker aan het Rathenau Instituut.

HET OP EEN HUMANE WIJZE VORMGEVEN van de immer innigere versmelting tussen mens en techniek is wellicht een van de grootste uitdagingen van deze eeuw. Een snelle blik op de media leert dat er steeds meer technologieën komen die ingrijpen op intieme zaken als lichamelijke en geestelijke gezondheid, gedrag, emoties, privacy en menselijke aandacht: de online tandenborstel komt eraan waarmee ouders, de tandarts of een computer kunnen controleren hoe een kind zijn tanden poetst<sup>1</sup>; onderwijsspecialist Vroomans wil dat ouders hun kinderen 'aandacht en respect' geven in plaats van ritalin, 'een drug die de potentie heeft van cocaïne of heroïne'<sup>2</sup>; voor een onderzoek manipuleerde Facebook ongevraagd 700.000 nieuwsfeeds en kwam er zo achter dat emoties via sociale media kunnen worden verspreid<sup>3</sup>; microdrones met camera's zijn zowel in trek bij veiligheidsdiensten als hobbyisten. De nationale politie en het ministerie van Veiligheid en Justitie onderzoeken de mogelijkheid om drones op afstand uit de lucht te halen.<sup>4</sup>



Ik hoop u in deze bijdrage te laten zien dat deze voorbeelden deel uitmaken van een heuse technologische megatrend. Het Rathenau Instituut spreekt van intieme technologie en stelt dat deze trend, die mede mogelijk wordt gemaakt door de smartphone, sociale media, sensornetwerken, robotica, virtuele werelden en Big Data, leidt tot een 'strijd om onze intimiteit'.<sup>5</sup> Aan de hand van de opkomst van de zelfsturende auto en emotieherkenningstechnologie illustreer ik wat voor soort politieke en ethische vragen deze technische revolutie oproept. Juist omdat onze intimiteit, en dus ons mens-zijn, op het spel staat, is de politiek-bestuurlijke uitdaging omvangrijk. Om de toenemende versmelting tussen technologie en mens in humane banen te leiden, zijn gedeelde morele principes nodig. Behalve om menselijke waardigheid gaat het daarbij ook om menselijke duurzaamheid: welke aspecten van de mens en ons mens-zijn zien we als maakbaar, en welke aspecten zouden we graag ook in de toekomst behouden?

#### DE INTIEM-TECHNOLOGISCHE REVOLUTIE

Sinds het begin van de informatierevolutie is de mens steeds meer het object van studie en technisch ingrijpen geworden.<sup>6</sup> Dit wordt heden ten dage mogelijk gemaakt door het samenkomen van nanotechnologie, biotechnologie, informatietechnologie en cognitieve technologie (ook wel NBIC-convergentie genoemd). In de onderzoekswereld betekent NBIC-convergentie de vervaechting van de natuur- en levenswetenschappen. Daarmee is de mens een ingenieursproject geworden.<sup>7</sup> Daarbij gaat het om drie trends. De mens wordt ten eerste steeds meer als een machine gezien die via techniek gerepareerd en eventueel verbeterd kan worden. Daarnaast speelt de machine een steeds grotere rol in menselijke interacties. Ten slotte bouwen ingenieurs graag machines die menselijke eigenschappen kunnen nabootsen.

Laten we beginnen met de mens als machine. Voor steeds meer fysieke en mentale onvermogens en kwalen bestaan er pillen en implantaten: doofheid, evenwichtsstoornissen, depressiviteit. Een opmerkelijk voorbeeld is de *eyeborg*, het implantaat van de kleurenblinde kunstenaar Neil Harbisson die elke tint omzet in een geluid, zodat hij nu kleuren kan horen. De machine nestelt zich ook tussen ons: denk aan de smartphone (binnenkort brilcomputer), sociale media en biometrie. Doordat machines zich steeds meer in onze privésfeer en ons sociale leven nestelen, kunnen die machines heel veel informatie *over ons* verzamelen. Met elke klik laten we zien wie we zijn, vaak onopgemerkt: zo kan ons *like*-gedrag op Facebook onze seksuele voorkeur tonen. Door goedkope sensoren en de opkomst van het internet der dingen (genetwerkte slimme producten) breidt het

aantal technieken om ons ook in de fysieke wereld digitaal te volgen snel uit. Denk aan winkeliers die hun klanten in de winkels via camera's en wifi-tracking precies kunnen volgen. Ten slotte krijgt de machine menselijke trekjes. Pedoseksuele chatters menen bijvoorbeeld een echt, tienjarig Filipijns meisje te zien in het 'lokmeisje' Sweetie, dat een avatar is ontworpen door Terres des Hommes om dit wereldwijde probleem op de publieke en politieke agenda te zetten. En zelfsturende robotauto's hebben, bij wijze van proef, al vele duizenden kilometers gereden op de openbare weg.

Volgens het Rathenau Instituut versmelten mens en technologie zo snel dat we kunnen spreken van een intiem-technologische revolutie. Technologie komt steeds dichterbij doordat computers steeds kleiner worden: van mainframe computer, pc, laptop en handcomputer tot bril- en lenscomputer, computers in kleding en zelfs pillen die we in kunnen slikken. Daarnaast raken mens en technologie steeds meer vernetwerkt. Het internet verbindt mensen, maar ook in toenemende mate objecten (*internet of things*), diensten (*internet of services*) en industriële processen (*industrial internet*).<sup>8</sup> De slimme Nike+-schoen illustreert dit mooi. Deze schoen met sensoren stuurt zijn data door naar een smartphone die is verbonden met het internet. Zo kan Nike zijn schoenen en hoe de consument die gebruikt blijven volgen. Op basis van die data kan Nike zijn producten verbeteren en de gebruiker coachen. Via sociale media kan de sporter zijn loopprestaties delen en vergelijken met die van andere lopers. De digitalisering en vernetwerking van de schoen zorgt voor een hechtere relatie tussen producent en consument. Men spreekt hier over *customer intimacy*.<sup>9</sup> Via de slimme schoen kan Nike, vaak intieme, informatie over de gebruiker verzamelen. Data over ons looppatroon kunnen bijvoorbeeld ook dronkenschap tonen of dementie aankondigen.

Het gaat hier om een nieuwe stap in de informatierevolutie: de fase waarin informatietechnologie zich tot intieme technologie ontpopt. In deze fase zijn 'wij' – dat wil zeggen de informatie over onze lijven, ge-

*Hoe behouden we in deze sensor- en Big Data-samenleving onze privacy, autonomie en menselijkheid?*

dachten, gevoelens, voorkeuren, gesprekken en acties; wij als informatiesysteem dus<sup>10</sup> – een belangrijke grondstof voor de informatierevolutie geworden. Doordat de mens – zijn lichaam, geest en sociale leven – een ingenieursproject is geworden, zijn we ook zelf het po-

litieke, economische en sociale strijdtoneel geworden. De informatierevolutie, en in het bijzonder de huidige NBIC-convergentie, creëert zodoende een nieuw maatschappelijk strijdveld, namelijk dat van de biopolitiek.<sup>11</sup>

Daarom is het zaak tijdig goede vragen te stellen, zoals: Hoe dichtbij mag technologie komen? Wanneer is technologie nog prettig intiem, en wanneer wordt ze intimiderend en zouden we dus een grens moeten trekken? Hoe behouden we in deze sensor- en Big Data-samenleving onze privacy, autonomie en menselijkheid?

#### ILLUSTRATIE VAN HET NIEUWE STRIJDTONEEL

Om gevoel te krijgen voor het soort vragen dat intieme technologie oproept, kijken we kort naar twee opkomende technologieën: gezichts- en emotieherkenningstechnologie en de zelfsturende auto. Daarbij gaat het dus om techniek die een rol speelt in de interactie tussen mensen en een machine (zelfsturende auto) die allerlei keuzes, mogelijk ook morele, van de mens overneemt. Bij de toepassing daarvan speelt steeds een verzameling van technieken een rol, zoals sensoren, databestanden, algoritmen, communicatienetwerken en robotica.

#### *Mechanisering van emoties*

Emotieherkenningstechnologie wordt inmiddels op kleine schaal toegepast, bijvoorbeeld binnen het marketingonderzoek. Met *FaceValue* kunnen de emotionele reacties van mensen op een reclamefilmpje gemeten en geanalyseerd worden. Er zijn ook technieken om te bepalen in hoeverre een emotionele expressie waarachtig is of geveinsd.<sup>12</sup> Een echte lach is namelijk een soort reflex, terwijl een gemaakt lachje het resultaat is van bewust nadenken. Nu al kunnen machines het verschil tussen 'echte' en 'onechte' emoties beter herkennen; computers scoren 85 procent, mensen slechts 55.

Een nabije toekomst waarin heel veel mensen kunnen beschikken over technieken voor gezichts-, stem- en emotieherkenning geïntegreerd in een robotbril is inmiddels voor te stellen. Diverse bedrijven ontwikkelen speciale apps voor gezichts- en emotieherkenning voor de computerbril Google Glass. Het bedrijf FacialNetwork lanceerde begin 2014 de app *NameTag* waarmee iemands gezicht realtime gelinkt kan worden aan zijn profiel op Facebook of op diverse datingsites.<sup>13</sup> Emotient ontwikkelt software voor de Google Glass waarmee specifieke emoties kunnen worden gemeten en 'echte' en 'onechte' emoties van elkaar onderscheiden kunnen worden.

Gezichtsherkenning kan handig zijn voor de politie, en emotieherkenning kan het leven van mensen met autisme vergemakkelijken. Maar wat betekenen deze technieken als ze straks door miljoenen mensen worden gebruikt? Wat is de betekenis voor onze privacy? Kunnen we ooit nog anoniem de straat op? Volgens Andrade zal de massale inzet van emotieherkenningstechniek een revolutie betekenen in de manier waarop we

met elkaar omgaan.<sup>14</sup> In hoeverre zet die ontwikkeling de privacy van onze emoties en ons recht op identiteit en vrijheid van meningsuiting op het spel? Moeten we een toekomst vrezen waarin elk leugentje om bestwil – ‘Wat zit uw haar leuk vandaag’ – door de techniek wordt ontmaskerd als een ‘onechte emotie’? Andrade formuleert wat hij niet wil: hij wil geen wereld waarin de waarheid is gemechaniseerd, de mens zijn spontaniteit is verloren en zijn sociale gedrag wordt bepaald door de algoritmen die hem observeren en beoordelen. Maakt Andrade zich terecht zorgen? En zo ja, willen we zijn doemscenario voorkomen? En hoe dan?

#### *Mechanisering van morele beslissingen*<sup>15</sup>

Wallach en Allen stellen dat de toenemende autonomie van machines ingenieurs uitdaagt om *morele machines* te ontwikkelen; slimme systemen die in staat zijn om ethische beslissingen te nemen.<sup>16</sup> Dit pleidooi is met name op het gebied van de autonome robotauto actueel. Vele landen, waaronder Nederland,<sup>17</sup> hebben namelijk het toekomstbeeld van de zelfsturende auto omarmd. Een zelfsturende auto kan zonder bestuurder veilig rijden.<sup>18</sup> Dat betekent dat de verkeersregels in de auto zijn geprogrammeerd en dat de auto altijd beslist, ook in noodsituaties. Het is ook voor de slimste robotauto onvermijdelijk geconfronteerd te worden met situaties die vragen om keuzes die morele implicaties hebben. Volgens Goodall houdt dat in dat de zelfsturende auto een *morele machine* dient te zijn.<sup>19</sup> Elke actie van de autonome auto is namelijk voorgeprogrammeerd – zelfs niets doen – en heeft morele consequenties.

Het maakt uit of de keuzes tijdens een ongeval door een menselijke bestuurder of een machine gemaakt worden. Noodsituaties dwingen menselijke bestuurders snel te beslissen. Indien er geen sprake is van nalatigheid van de bestuurder, zullen zijn handelingen vaak worden vergeven als ‘menselijk’, en eventuele fatale resultaten zullen worden gezien als ‘speling van het lot’. Maar als bijvoorbeeld de dood van een kind het gevolg is van beslissingen van een machine, dan is er geen sprake van menselijk gebrek of simpel ongeluk. De handelwijze van de autonome auto is namelijk van tevoren ingeprogrammeerd. Aangezien het kind als het ware ‘rationeel’ is opgeofferd, zullen de ouders willen weten welke ratio achter de handeling van de machine schuilging. Naast verandering van de aard van de beslissing – van instinctief menselijk naar rationeel machinaal – is er ook een verschuiving in het moment van beslissen. Van programmeurs wordt gevraagd de keuzes van de autonome auto in een bepaalde noodsituatie *vooraf* rationeel te overwegen.<sup>20</sup>

Dit roept de vraag op of we keuzes over leven en dood willen overlaten aan een machine. De vraag is dus of we überhaupt zelfsturende auto’s wil-

len hebben, aangezien die de facto keuzes zullen gaan maken die morele consequenties hebben. Het antwoord daarop hangt ten eerste af van de technische mogelijkheid om morele machines te bouwen. Het zal bijvoorbeeld lastig zijn om van tevoren ontelbare noodsituaties te voorzien. En als dat al technisch lukt, hangt het vervolgens af van de aard van de keuzes. Welke ethische beslisprofielen, c.q. algoritmen, willen we inbouwen in de auto?<sup>21</sup> Willen we een profiel waarin de bestuurder primair beschermd wordt, of een profiel waarin de omgeving primair beschermd wordt? Wat doet uw zelfsturende auto bijvoorbeeld als er plots een groep kinderen voor de wielen opduikt? Ontwijkt uw auto de kinderen of beschermt de auto in de eerste plaats u?<sup>22</sup> Of kiezen we voor een profiel van 'de minste schade'? Dan wordt er een algoritme gebruikt dat het totale aantal slachtoffers minimaliseert of de maatschappelijke kosten zo klein mogelijk houdt. Ten derde hangt de aanvaardbaarheid af van wie er over die profielen mag beslissen. Laat de politiek gebruikers vrij om zelf te kiezen tussen verschillende ethische beslissystemen?<sup>23</sup> Autorijders mogen tenslotte nu ook zelf kiezen voor een auto met een heel dikke bumper die vooral de schade aan de eigen auto beperkt. En ten slotte: in hoeverre dienen andere inzittenden geïnformeerd te worden over en toestemming te geven voor het gebruik van de ethische software van de auto waarin ze gaan rijden? En hoe zit het met de andere weggebruikers en hun omgeving?

#### MENSELIJKE WAARDIGHEID EN MENSELIJKE DUURZAAMHEID ALS LEIDENDE PRINCIPES

De intiem-technologische revolutie daagt burgers, politici en bestuurders op een enorme schaal uit. Een vergelijking met de industriële revolutie laat dat zien. De industriële revolutie heeft ons veel welvaart en welzijn

*De intiem-technologische revolutie daagt burgers, politici en bestuurders op een enorme schaal uit*

gebracht, maar niet zonder strijd en verlies. Die strijd richt zich met name op twee productiefactoren: arbeid en natuur. De geschiedenis laat zien dat het heel lang heeft geduurd voordat de *sociale* en *ecologische kwesties* onderkend en aangepakt werden. Pas in de jaren zestig van de

vorige eeuw – dus meer dan honderdvijftig jaar na de start van de industriële revolutie en ten koste van veel natuur en milieuvervuiling – ontdekten we ecologische duurzaamheid als leidend principe voor de omgang met onze natuurlijke leefwereld.

Net als industriële techniek ingrijpt in de natuurlijke leefwereld, grijpt

intieme technologie in op onze persoonlijke leefwereld. Nu informatie-technologie steeds intiemer wordt, zien we de technische, politieke, economische en sociale strijd die zich richt op de mens steeds heftiger worden. Wat het betekent om ‘mens’ te zijn, is daarmee wellicht de belangrijkste (biopolitieke) vraag van deze eeuw geworden.<sup>24</sup> Juist omdat ons mens-zijn op het spel staat, is het belangrijk om tijdig op zoek te gaan naar morele principes om de versmelting tussen mens en technologie in humane banen te leiden. We hebben niet de luxe om daar vijftig jaar over te doen; het zal hooguit tien jaar zijn. Een zoektocht naar morele principes start bij het begrip menselijke waardigheid. Bij het reflecteren op onze techno-humane conditie is de notie van menselijke duurzaamheid mogelijk ook van toegevoegde waarde.<sup>25</sup>

#### *Menselijke waardigheid*

Menselijke waardigheid krijgt nadere invulling via (universele) mensenrechten, zoals recht op autonomie, privacy en lichamelijke en geestelijke integriteit.<sup>26</sup> Intieme technologie roept op dat gebied vele vragen op. Via sensoren in consumentenproducten kunnen massaal biologische data – zoals hartslag, emoties, slaapgedrag – verzameld worden. Sensoren in schoenen geven bedrijven inzicht in onze fitheid op basis waarvan we gecoacht kunnen worden, maar data over ons looppatroon kunnen bijvoorbeeld ook dementie aankondigen. Hoe bewaren we in de sensor-samenleving onze lichamelijke en mentale integriteit? Blijven we zelf de eigenaar van onze biologische informatie of gaan we die – net als de data over ons sociale leven – gratis weggeven aan grote bedrijven? De opkomst van technieken om gezichten en emoties te herkennen roept vragen op als de volgende: hebben we het recht om anoniem te blijven, om niet gemeten, geanalyseerd of gecoacht te worden, en hoe beschermen we dat in een wereld vol sociale media, camera’s en andere sensoren?

#### *Menselijke duurzaamheid*

Bij menselijke duurzaamheid gaat het om het behoud van menselijke eigenheid: welke aspecten van de mens en ons mens-zijn zien we als maakbaar en welke aspecten willen we graag behouden? Zoals de mogelijkheid van klimaatverandering door menselijke invloed honderd jaar geleden tamelijk absurd moet hebben geklonken, is het nu wellicht lastig voor te stellen dat ons mens-zijn door technologie flink kan veranderen. Daar is een kritisch voorstellingsvermogen voor nodig.

De vraag of emotieherkenningstechnologie zal leiden tot een vermindering van onze sociale en emotionele vaardigheden raakt aan menselijke duurzaamheid. Hierna volgen nog twee voorbeelden van denkers

die vrezen dat technologie de interactie tussen mensen of de individuele ontwikkeling van mensen sterk kan beïnvloeden. Poundstone vreest dat toegevoegde realiteit (*augmented reality*) zal leiden tot totale privacy: 'Ons sociale leven is gebaseerd op de premisse (...) dat mensen acht slaan op de mensen in hun omgeving. Wie dat niet deed was lomp, afwezig of zelfs geestesziek. Maar zo zijn we binnenkort allemaal.'<sup>27</sup> De sociologe Turkle ligt wakker van het effect van beeldschermen.<sup>28</sup> Ze stelt dat een kind moet leren alleen te zijn om creativiteit en relaties met anderen te kunnen ontwikkelen. Zij ziet, net als de theoloog De Jong, gezonde eenzaamheid als een oude menselijke waarde.<sup>29</sup> Volgens Turkle kunnen te veel beeldschermen die waarde ondermijnen. Zoals ecologische duurzaamheid aandacht vraagt voor het verlies van onze biosfeer, roept menselijke duurzaamheid de vraag op in hoeverre we in het informatietijdperk paal en perk moeten stellen aan de kolonisering van onze ervaringen, onze verbeeldingskracht, ons 'zijn in de wereld'.

De discussie over de zelfsturende auto laat zien dat ook de vraag welke menselijke handelingen we wel of niet willen uitbesteden aan machines onderdeel vormt van de discussie over menselijke duurzaamheid. Zeventien procent van de Britten kan zich inmiddels voorstellen seks met een robot te hebben.<sup>30</sup> Rond 2050 verwacht Levy zelfs het eerste huwelijk tussen een mens en een robot.<sup>31</sup> Rond die tijd hoopt de Amerikaanse luchtmacht de eerste autonome bewapende militaire vliegtuigen rond te zien vliegen.<sup>32</sup> Het internationale debat over de wenselijkheid van *killer*

*robots* is gelukkig reeds gestart.

Ook in de huidige praktijk van op afstand bestuurde drones is echter de menselijke beslissing om al dan niet te doden vaak reeds in zo'n sterke mate voorgeprogrammeerd in de computer dat het de vraag is of hier nog sprake is van een goed geïnformeerde morele keuze.<sup>33</sup> De conclusie is dan ook dat de vraag

*De vraag of we doden, trouwen, beminnen en zorgen voor kinderen en zieken aan machines mogen overlaten is een actuele politiek-bestuurlijke vraag geworden*

of we doden, trouwen, beminnen en zorgen voor kinderen en zieken aan machines mogen overlaten inmiddels een relevante en soms al actuele politiek-bestuurlijke vraag is geworden.

#### BEVORDEREN VAN TECHNOLOGISCH BURGERSCHAP

In januari 2014 stuurde het Rathenau Instituut de boodschap naar ons parlement dat er een heuse strijd om ons mens-zijn gaande is. In het nummer

‘Strijd om onze intimiteit’ van *Het Bericht*<sup>34</sup> roept het Rathenau Instituut de regering op de gevolgen die de intiem-technologische revolutie heeft voor grondrechten in kaart te brengen. De regering wordt ook gevraagd technologisch burgerschap te bevorderen, zodat ook burgers mee kunnen praten over de wijze waarop technologie invloed heeft op hun lichaam en leefomgeving. Een technologisch burger heeft een actieve houding ten opzichte van technologie; dat wil zeggen dat hij is geïnformeerd over de werking van de technologie, kritisch nadenkt over de betekenis van technologie in zijn eigen leefomgeving en voor de maatschappij, en bereid is om op basis daarvan technologie aan te passen of niet toe te passen als er betere alternatieven voorhanden zijn.<sup>35</sup>

Er is een duidelijke rol voor de overheid weggelegd om een dergelijk actief burgerschap met betrekking tot technologie mogelijk te maken. Ten eerste dient de overheid te verhelderden waar democratisch gekozen ethische en juridische – dus door burgers via het recht afdwingbare – ondergrenzen liggen in de toepassing van intieme technologie. Deze taak ligt zowel op het niveau van grondrechten als regelgeving. De golf van intieme technieken – van militaire drones tot en met gezichtsherkenning, Google Glass, virtualrealitybrillen en *labs-on-a-chip* die sekseselectie in de slaapkamer mogelijk maken – zet namelijk tal van reguleringskaders en systemen van wetshandhaving onder druk.<sup>36</sup> Ook bij het informeren van burgers is een rol voor de overheid weggelegd. Technologisch burgerschap – burgerschap in een technologische cultuur – verdient een prominente plaats in het lager en middelbaar onderwijs. In het huidige curriculum is slechts sporadisch aandacht voor mediawijsheid, en het gaat dan met name over de vraag hoe burgers met het internet en sociale media om kunnen gaan. Technologisch burgerschap vraagt om meer, omdat het uitgaat van de constatering dat we in een heuse technologische cultuur leven en dat burgerschap daarbinnen slechts betekenis heeft als we geïnformeerd met elkaar in discussie kunnen gaan over de betekenis van technologie op ons privéleven en de maatschappij.

#### Noten

- 1 R. Eg, ‘Tandarts kijkt op afstand mee. Internetdatabank moet zorg beter en goedkoper maken’, *Sp!ts*, 30 juni 2014.
- 2 J. Vroomans, ‘Stop met Ritalin’, *de Volkskrant*, 11 juli 2014.
- 3 R. Reader, ‘Privacy watchdog EPIC says Facebook “messed with people’s minds”, files FTC complaint’, op [venturebeat.com/2014/07/07/privacy-watchdog-epic-says-facebook-messed-](http://venturebeat.com/2014/07/07/privacy-watchdog-epic-says-facebook-messed-)

[with-peoples-minds-files-ftc-complaint/](http://with-peoples-minds-files-ftc-complaint/) (7 juli 2014).

- 4 W. Heck en W. Luyendijk, ‘Het kan er ook één van de CIA zijn. Overal vliegen drones rond en ze filmen van alles’, *NRC Handelsblad*, 7 juli 2014.
- 5 R. van Est, m.m.v. V. Rerimassie, I. van Keulen en G. Dorren, *Intieme technologie. De slag om ons lichaam en gedrag*. Den Haag: Rathenau Instituut, 2014; R. van Est en V. Rerimassie, ‘Strijd om onze intimiteit’, *Het Bericht* (2014), nr. 8.



- 6 R.M. Merelman, 'Technological cultures and liberal democracy in the United States', *Science, Technology & Human Values* 25 (2000), nr. 2, pp. 167-194.
- 7 T. Swierstra, M. Boenink, B. Walhout en R. van Est (red.), *Het leven als bouw pakket. Ethisch verkennen van een nieuwe technologische golf*. Kampen: Klement, 2009.
- 8 P.C. Evans en M. Annunziata, *Industrial internet. Pushing the boundaries of minds and machines*. General Electric, 2012. Zie [www.ge.com/sites/default/files/Industrial\\_Internet.pdf](http://www.ge.com/sites/default/files/Industrial_Internet.pdf).
- 9 G. Huizinga e.a., *Smart industries. Dutch industry fit for the future*. 2014. Zie <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/05/09/smart-industry-dutch-industry-fit-for-the-future.pdf>.
- 10 De filosoof Floridi stelt dat mensen 'informatieorganismen' zijn geworden: '[W]e are informational organisms (*inforgs*), mutually connected and embedded in an informational environment (the infosphere), which we share with other informational agents, both natural and artificial, that also process information logically and autonomously' (*The fourth revolution. How the infosphere is reshaping human reality*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 94).
- 11 R. van Est, 'De stille ideologie in het techniekdebat. Hoe de informatierevolutie in de politieke luwte ons mens-zijn verandert', *Bestuurskunde* 22 (2013), nr. 2, pp. 46-57.
- 12 M.S. Bartlett, G.C. Littlewort, M.G. Frank en K. Lee, 'Automatic decoding of facial movement reveals deceptive pain expressions', *Current Biology* 24 (2014), nr. 7, pp. 738-743.
- 13 M. Prigg en T. Thornhill, 'Could Google Glass find your dream date? First facial recognition app launches to match up potential couples (and it can even check the sex offenders registry)', op [www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-2554133/First-Google-Glass-facial-recognition-app-launches-match-potential-couples-not-checking-sex-offenders-registry.html](http://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-2554133/First-Google-Glass-facial-recognition-app-launches-match-potential-couples-not-checking-sex-offenders-registry.html) (7 februari 2014).
- 14 N. Andrade, 'Computers are getting better than humans at facial recognition. Technology could chip away at freedom of expression – including our "right to lie"', op [www.theatlantic.com/technology/archive/2014/06/bad-news-computers-are-getting-better-than-we-are-at-facial-recognition/372377](http://www.theatlantic.com/technology/archive/2014/06/bad-news-computers-are-getting-better-than-we-are-at-facial-recognition/372377) (9 juni 2014).
- 15 Ik wil graag mijn collega's Jilles Smids (ru Eindhoven) en Frans Brom (Rathenau Instituut) bedanken voor de waardevolle suggesties voor deze paragraaf.
- 16 W. Wallach en C. Allen, *Moral machines. Teaching robots right from wrong*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- 17 I&M, *Kamerbrief Grootschalig testen van zelfrijdende auto*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 16 juni 2014.
- 18 NHTSA, *Preliminary statement of policy concerning automated vehicles*. NHTSA-publicatie 14-13. Washington DC: National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA), 2013.
- 19 N.J. Goodall, 'Ethical decision making during automated vehicle crashes', *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2014 (te verschijnen). Zie <http://people.virginia.edu/njg2q/ethics.pdf>.
- 20 P. Lin, 'The ethics of autonomous cars', op [www.theatlantic.com/technology/archive/2013/10/the-ethics-of-autonomous-cars/280360](http://www.theatlantic.com/technology/archive/2013/10/the-ethics-of-autonomous-cars/280360) (8 oktober 2013).
- 21 P. Lin, 'The ethics of saving lives with autonomous cars is far murkier than you think', op [www.wired.com/2013/07/the-surprising-ethics-of-robot-cars](http://www.wired.com/2013/07/the-surprising-ethics-of-robot-cars) (30 juli 2013).
- 22 Dit is een voorbeeld van het zogenaemde ethische trolleybusprobleem; zie P. Foot, 'The problem of abortion and the doctrine of double effect', *Oxford Review* 5 (1967), pp. 5-15.
- 23 P. Lin, 'Here's a terrible idea. Robot cars with adjustable ethics settings', op [www.wired.com/2014/08/heres-a-terrible-idea-robot-cars-with-adjustable-ethics-settings](http://www.wired.com/2014/08/heres-a-terrible-idea-robot-cars-with-adjustable-ethics-settings) (18 augustus 2014).
- 24 A. Toffler, 'What moral standards do we have?', *USA Today*, 7 januari 2000; S. Broadbent e.a., *The onlife initiative. Being human in a hyperconnected era*. Brussel: European Commission, 2013.

- 25 R. van Est, P. Klaassen, M. Smits en M. Schuijff, *Mens van de toekomst, mens zonder toekomst. Mensverbetering in cultureel, politiek en technologisch perspectief*. Den Haag: Rathenau Instituut, 2009.
- 26 M. Slob en E. Schilte, *Mensenrechten in beweging. Privacy, klimaatverandering en de internationale rechtsorde*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam, 2014.
- 27 W. Poundstone, 'Toegevoegde realiteit', in: J. Brockman (red.), *153 × cafeïne voor je geest. Wetenschappers onthullen waar ze wakker van liggen*. Amsterdam: Maven Publishing, 2014, p. 94.
- 28 S. Turkle, 'Begeerlijke voorwerpen', in: J. Brockman (red.), *153 × cafeïne voor je geest. Wetenschappers onthullen waar ze wakker van liggen*. Amsterdam: Maven Publishing, 2014, pp. 109-113.
- 29 S. de Jong, *Lof der eenzaamheid. Over een oude menselijke waarde*. Nijmegen: Valkhof Pers, 2014.
- 30 'Third of Britons fear rise of robots, says poll', *The Guardian*, 6 mei 2014.
- 31 D. Levy, *Love + sex with robots. The evolution of human-robot relationships*. New York: Harper Collins, 2007.
- 32 United States Air Force, *Unmanned systems roadmap 2009-2034*. Washington: Government Printing Office, 2009.
- 33 L. Royakkers en R. van Est, 'Debat nodig over automatisering van de dood', *Trouw*, 23 april 2014.
- 34 Van Est & Rerimassie 2014.
- 35 Deze definitie is gebaseerd op een blog over 'technological citizenship' van Michael BF (volledige achternaam niet bekend): <http://wealoneonearth.blogspot.nl/2011/03/technological-citizenship.html>.
- 36 R. van Est en D. Stemerding (red.), *European governance challenges in bio-engineering. Making perfect life. Bio-engineering (in) the 21<sup>st</sup> century. Final report*. Brussel: European Parliament, STOA, 2012.

## Vertrouwen en Big Data: 'opening the black box'

*Vertrouwen is nodig om te kunnen leven met de onzekerheden inherent aan een complexe, informatiegestuurde samenleving. Dit vertrouwen kan door het gebruik van Big Data onder druk komen te staan doordat de techniek zich aan het oog onttrekt, de autonomie van burgers en klanten onder druk komt te staan en machtsongelijkheid in de hand wordt gewerkt. Wie de vruchten van Big Data wil plukken, zal oog moeten hebben voor de manier waarop een datagestuurde infrastructuur onze kijk op de wereld en medemensen verandert.*

---

door *Esther Keymolen*

---

De auteur is onderzoeker aan de Faculteit der Wijsbegeerte van de Erasmus Universiteit Rotterdam en universitair docent aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Ze werkt aan een proefschrift over de impact van nieuwe technologieën op het tot stand komen van vertrouwen.

IN DEZE BIJDRAGE ZAL IK INGAAN OP HET BELANG van vertrouwen voor het gebruik van Big Data-analyses. Ik zal eerst een algemene definitie van vertrouwen geven, om dan te kijken hoe vertrouwen onder invloed van technologische systemen vorm krijgt. Vervolgens kijken we naar het belang van vertrouwen om de kansen die Big Data biedt te verwezenlijken. Ten slotte breng ik in kaart waar mogelijke valkuilen en risico's op de loer liggen als het gaat om het verlies van vertrouwen door Big Data-toepassingen.

### WAT IS VERTROUWEN?

Vertrouwen heeft een belangrijke functie in ons dagelijks leven. Simpel gezegd: zonder vertrouwen zouden we 's ochtends niet eens uit bed kunnen komen, overweldigd door alle mogelijke scenario's die zich zouden

kunnen ontvouwen in de nabije toekomst. Vertrouwen maakt het mogelijk om te handelen ondanks de *onzekerheid* inherent aan dat handelen, en het wordt dan ook gekenmerkt door een bepaalde mate van *fictie*. Vertrouwen is 'doen alsof'. We weten niet precies wat ons te wachten staat, maar onze positieve verwachtingen maken dat we handelen alsof we dat wél weten. In die zin is vertrouwen een ambivalent verschijnsel. Het lost een sociaal probleem op – zonder vertrouwen zouden we immers verlamd raken door de onzekerheid – zonder het probleem effectief te elimineren.<sup>1</sup> De onzekerheid wordt immers door het schenken van vertrouwen niet plotsklaps omgezet in zekerheid. Eerder is vertrouwen het op een positieve manier aanvaarden van de aanwezige onzekerheid.<sup>2</sup>

Door te varen op vertrouwen hoeven we niet alles tot in de details na te lopen en kunnen sociale interacties soepel verlopen. We hoeven niet te blijven zoeken naar extra waarborgen en zekerheden. Dit bespaart ons niet alleen een hoop tijd en moeite, maar scheidt bijvoorbeeld ook de mogelijkheid tot innoveren. Vertrouwen impliceert dat we de ander zien als een autonoom persoon; als iemand die een bepaalde mate van vrijheid kent in zijn denken en handelen. Door iemand vertrouwen te schenken ontstaat er ruimte voor nieuwe ideeën en creativiteit. In een samenleving waar actoren – van overheidsinstanties tot bedrijven – steeds meer gebruikmaken van technologie in hun interactie met respectievelijk burger en klant, wordt het stellen van vertrouwen in niet alleen de actoren maar ook de gebruikte technologie steeds belangrijker.

#### DE INFORMATIESAMENLEVING

Wie had gehoopt dat technologie het leven overzichtelijker en eenvoudiger zou maken – en dus vertrouwen minder noodzakelijk – komt van een koude kermis thuis. De context waarbinnen vertrouwen vorm krijgt is de afgelopen decennia drastisch veranderd. De opkomst van het internet heeft niet alleen een nieuwe online wereld geopend waarin we met elkaar relaties aanknopen (sociaalnetwerksites), winkelen (e-commerce), nieuws tot ons nemen (blogs, Twitter, Google) en via tal van ICT-netwerken de relatie overheid-burger vormgeven (iOverheid<sup>3</sup>), maar ook de 'wereld van de dingen' kan zich allang niet meer onttrekken aan internettechnologie. Steeds meer gebruiksvoorwerpen – koelkasten, slimme energiemeters, auto's – zijn verbonden met het internet (*Internet of Things*) en allemaal leveren ze nieuwe, door computers te lezen en verwerken, data op die voorheen niet voorhanden of slechts zeer moeizaam te ontsluiten was. Het resultaat is een complexe informatiesamenleving met een zee van data die, als we de datawetenschappers mogen geloven, een schat aan nieuwe kennis herbergt.

De potentie van Big Data lijkt dan ook zeer groot. Door slimme algoritmes, gekoppeld aan voldoende computerkracht, los te laten op grote databestanden moet nieuwe kennis vergaard worden en moet het mogelijk worden om betere voorspellingen te doen in tal van maatschappelijke domeinen. Zo zet men data-analyse in om ziektes te ontdekken in een vroegtijdig stadium, om te detecteren wie er fraude pleegt met de zorgkostendeclaraties, en om in kaart te brengen in welke stadsdelen meer criminaliteit verwacht kan worden. Op basis van Big Data-analyses kunnen medische behandelingen die voorheen voor iedereen hetzelfde waren, gepersonaliseerd worden. Ook op het wat meer alledaagse vlak zet personalisering door middel van Big Data verder door. Zoekresultaten worden op internet door Google afgestemd op het individu en onlinewinkels worden zo ingericht dat ze passen bij de voorkeuren van de klant.

Bij deze gesofisticeerde, grootschalige data-analyses worden verbanden gelegd tussen gebeurtenissen en feiten die op het oog weinig met elkaar te maken hebben, maar toch voorspellende waarde blijken te bezitten.

*Bij Big Data gaat het er niet zozeer om te begrijpen waarom iets gebeurt, maar om te voorspellen dat iets gebeurt*

Het gaat er dan ook niet zozeer om te begrijpen *waarom* iets gebeurt, maar om te voorspellen *dat* iets gebeurt. De aandacht verschuift van causaliteit naar *correlatie*. Hoewel voorspellingen op basis van Big Data-analyses natuurlijk altijd een bepaalde mate van waarschijnlijk-

heid kennen, hoeft dit – als die waarschijnlijkheid hoog genoeg is – voor vele toepassingen geen probleem te zijn om toch naar tevredenheid te functioneren.

#### VERTROUWEN IN EEN DATAGESTUURDE INFRASTRUCTUUR

In die informatiesamenleving is vertrouwen niet meer iets wat zich uitsluitend tussen personen afspeelt, maar iets wat in steeds grotere mate wordt bemiddeld door technologie. Meerbepaald de *datagestuurde infrastructuur*,<sup>4</sup> die ontstaat omdat Big Data steeds meer toepassingsgebieden kent, bemiddelt tal van interacties. Vertrouwen krijgt hierdoor een *tweeledig karakter*.<sup>5</sup> Er moet niet alleen vertrouwen in de ander worden gesteld (of dat nu een overheid, bedrijf, hypotheekadviseur of arts is) maar ook in de technologie die de interactie met die ander mogelijk maakt. De *interdependentie* van de actoren en de bemiddelende technologie maakt dat de complexiteit toeneemt. De nood aan vertrouwen wordt daardoor groter maar komt tegelijkertijd ook moeizamer tot stand.

Nu spreekt het voor zich dat om vertrouwen te hebben in een technologie deze eerst en vooral naar behoren moet werken. Niets is zo ontmoedigend als een apparaat of softwareprogramma dat niet doet wat je ermee voor ogen had. Bovendien kan een weigerende technologische toepassing in negatieve zin afstralen op de partij die achter de technologie zit. Zo is de slecht functionerende website *werk.nl* van het *uwv* voor cliënten één van de redenen om de dienstverlening van deze instantie een laag waarderingcijfer toe te kennen.<sup>6</sup>

Naast het al dan niet goed functioneren van een technologische toepassing, is er nog een andere – misschien wel belangrijker – invloed van technologie op het tot stand komen van vertrouwen. De datagestuurde infrastructuur beïnvloedt namelijk ook de manier waarop we de wereld *ervaren* en hoe we in die wereld *handelen*. Dit komt niet alleen door de wijze waarop technologie onze – offline en online – omgeving vormgeeft (de slimme energiemeter die ‘leert’ hoe we met energie omgaan in ons huis, of de online boekwinkel die op basis van eerder aankoopgedrag een nieuw boek aanbeveelt), maar ook omdat deze technologische instrumenten onze verwachtingen over wat we mogelijkwijs kunnen *bereiken* in die wereld aanscherpen.<sup>7</sup> Met andere woorden: een datagestuurde infrastructuur is niet louter een efficiëntieslag of een neutraal middel ten behoeve van nieuwe en betere kennis. Het beïnvloedt ook de wijze waarop we de ander waarnemen en hoe we met die ander omgaan. Zo zal een bedrijf dat of een instantie die gebruikmaakt van door data gestuurde beslissystemen, die klant of burger in toenemende mate zien als een verzameling van datapunten. Deze data vormt immers *de grondstof* voor de relatie en stuurt tot op bepaalde hoogte de interactie. Aangezien in data-analyses gekeken wordt naar correlatie en niet zozeer naar causaliteit, betekent dit dat de redenen en intenties van de klant of burger niet leidend zijn in de relatie. Doorslaggevend voor de interactie wordt de kansberekening. De vraag hoe de burger en klant zich zal gedragen wordt belangrijker dan de reden *waarom* hij zich zo gedraagt.

#### RISICO'S VOOR VERTROUWEN

De wijze waarop het gebruik van Big Data de interactie tussen partijen beïnvloedt hoeft niet noodzakelijk een probleem te vormen voor de totstandkoming van vertrouwen. Wanneer een online boekwinkel op basis van een data-analyse van mijn eerdere aankopen me een kookboek aanraadt waarin ik niet ben geïnteresseerd, dan hoeft dit mijn vertrouwen in die boekwinkel niet te schaden. Als de boekwinkel de reden van mijn aankoop had geweten – een cadeau voor mijn moeder – en dus niet op basis van correlatie maar van causaliteit mij een aanbieding had gedaan, dan was deze

ongelukkige suggestie – ik heb een hekel aan koken – mij waarschijnlijk bespaard gebleven. Maar omdat datgene wat hier op het spel staat niet zo belangrijk is en ik vaak genoeg wél interessante suggesties krijg, is het feit dat de boekwinkel op basis van mijn *gedrag* in plaats van op basis van mijn *beweegredenen* een aanbeveling doet, niet van grote invloed op mijn vertrouwen in die winkel. Bovendien, als het merendeel van de boeksuggesties wel geschikt is en ik daardoor nieuwe boeken ontdek die ik zelf niet zo snel op het spoor zou zijn gekomen, dan kan dit mijn vertrouwen in de diensten van die boekhandel zelfs vergroten.

Wanneer er echter meer op het spel staat – en vertrouwen dus alleen maar aan belang wint – is er een aantal aspecten van een datagestuurde infrastructuur die dat vertrouwen wel degelijk kunnen ondermijnen. Zonder echt in te gaan op specifieke toepassingen, maar gebaseerd op de algemene werking van Big Data, benoemen Neil Richards en Jonathan King drie paradoxen van Big Data, namelijk die van de *transparantie*, de *identiteit*, en de *macht*.<sup>8</sup> Aan de hand van deze paradoxen wordt duidelijk op welke manier vertrouwen in het geding kan komen.

Door Big Data-analyses moet de wereld *transpanter* en dus *inzichtelijker* worden, maar hoe deze analyses tot stand komen onttrekt zich in grote mate aan het oog van burgers en klanten. In interacties waar Big Data-analyses worden toegepast, wordt het voor hen zelden duidelijk welke rol deze precies spelen. Om zich echter te kunnen verhouden tot de technologie en er dus vertrouwen in te kunnen stellen, moet deze zichtbaar en tot op een bepaalde hoogte toegankelijk zijn.

Het niet-transparante gebruik van Big Data maakt het bovendien moeilijker in te schatten wat de intenties van de actor achter de Big Data-analyses zijn. De intenties van een bedrijf dat of een overheidsinstantie die gebruikmaakt van data-analyses zullen immers deels bepaald worden door de mogelijkheden die deze techniek biedt. Vertrouwen komt moeizamer

*Het risico bestaat dat Big Data-kennis wordt gewaardeerd als zekere kennis, die niet iets zegt over wie we mogelijkkerwijs zijn, maar over wie we zijn*

tot stand wanneer intenties slecht zijn in te schatten.

Een tweede paradox die zich voordoet is die van de *identiteit*. Big Data belooft nieuwe kennis op te leveren over wie we zijn en wat we zullen doen. Deze kennis is echter altijd gebaseerd op een kansberekening. Big Data zegt iets over wie

we *mogelijkkerwijs* zijn, maar het risico bestaat dat de kennis die Big Data oplevert wordt gewaardeerd als *zekere* kennis, die dus niet langer iets zegt over wie we *mogelijkkerwijs* zijn, maar kortweg over wie we *zijn*. 'Ik ben' en

'ik houd van' worden dan 'jij bent' en 'je zult houden van'.<sup>9</sup> De identificerende werking van Big Data zet dan het dynamische karakter van de persoonlijke identiteit onder druk. Zoals we gezien hebben is vertrouwen een erkenning van wederzijdse autonomie. Wanneer datagestuurde interacties echter geen ruimte meer laten voor de autonomie van de persoon, bijvoorbeeld door mensen stiekem te verleiden bepaald gedrag te vertonen, verliest vertrouwen zijn functie en betekenis.

De derde paradox is die van de *macht* en volgt logisch voort uit de twee vorige paradoxen. Wanneer het gebruik van Big Data niet transparant is voor de burger of klant en Big Data bovendien op een zeer persoonlijk niveau ingrijpt, dan leidt dit tot een machtsvraagstuk. Enerzijds belooft Big Data ons een krachtig middel te leveren voor het vergaren van nieuwe inzichten, anderzijds lijken deze inzichten niet bij iedereen evenredig terecht te komen. Big Data leidt onherroepelijk tot winnaars en verliezers<sup>10</sup> en het is te verwachten dat met name zij die de data bezitten – en niet zozeer zij die de data voortbrengen – deze zullen mijnen op zoek naar kennis, en deze kennis vervolgens zullen aanwenden om macht te verkrijgen en te bestendigen.<sup>11</sup> Vertrouwen kan niet afgedwongen worden. Wanneer burgers of klanten zich niet kunnen onttrekken aan Big Data-analyses en dus in feite overgeleverd zijn aan de geautomatiseerde beslissystemen die hun interactie met bedrijven en de overheid vormgeven, komt vertrouwen onder druk te staan.

#### CONCLUSIE

Big Data-analyse heeft duidelijk de potentie om op vele maatschappelijke terreinen vooruitgang te boeken en het leven van mensen te verrijken. Desalniettemin is het belangrijk om ook stil te staan bij mogelijke ongewenste bijeffecten van door Big Data gestuurde acties. In deze bijdrage heb ik gekeken hoe de algemene werking van Big Data bepaalde risico's inhoudt voor de totstandkoming van vertrouwen. Vertrouwen is nodig om te kunnen leven met de onzekerheden inherent aan een complexe, informatiegestuurde samenleving. In een maatschappij waar men kan handelen op basis van vertrouwen floreren kernwaarden als persoonlijke ontwikkeling, (keuze)vrijheid en creativiteit. Dit vertrouwen kan door het gebruik van Big Data onder druk komen te staan doordat de techniek (1) zich aan het oog onttrekt, (2) mogelijk de autonomie van burgers en klanten inperkt, en (3) machtsongelijkheid in de hand werkt.

Een eerste, belangrijke stap om ervoor te zorgen dat Big Data-analyses deze waarden niet in het geding brengen is het *zichtbaar* maken van Big Data-gebruik. Om zich kritisch te kunnen verhouden tot Big Data moe-



ten burgers en klanten namelijk eerst en vooral weten dát de interactie gestuurd wordt door data-analyse. Vervolgens zouden er mogelijkheden moeten zijn voor burgers en klanten om inzicht te hebben in de wijze waarop bepaalde Big Data-beslissingen tot stand komen en om waar nodig bij te sturen. De zichtbaarheid van Big Data houdt echter niet op bij burgers en klanten. Ook voor ambtenaren en andere professionals die werken met Big Data-analyses zouden deze technieken nooit mogen verworden tot een black box waaruit kant-en-klare adviezen komen rollen. Ook, en misschien wel juist, zij die met Big Data-analyses werken moeten zich daarvan niet afhankelijk voelen, maar zich erdoor gesterkt voelen in het uitvoeren van hun taak. Dit kan alleen wanneer er genoeg ruimte is voor de professional om de Big Data-analyse te wegen in relatie tot andere informatie en door dus nooit uitsluitend op grond van Big Data te handelen.

Kortom, wie de vruchten van Big Data wil plukken zal niet alleen moeten zorgen voor een goed functionerende technologie, maar ook oog moeten hebben voor de manier waarop een datagestuurde infrastructuur onze kijk op de wereld en onze medemensen verandert.

#### Noten

- 1 G. Möllering, *Trust, Reason, Routine, Reflexivity*. Amsterdam: Elsevier, 2006, p. 6.
- 2 N. Luhmann, *Trust and Power. Two works by Niklas Luhmann*. New York: John Wiley & Sons, 1979.
- 3 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *iOverheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011.
- 4 M. Hildebrandt, 'ICT en rechtsstaat', in: S. van der Hof, A.R. Lodder en G.J. Zwenne (red.), *Recht en computer*. Deventer: Kluwer, 2014, pp. 25-43.
- 5 Zie ook Y. Tan en W. Theon, 'Toward a generic model of trust for electronic commerce', *International Journal of Electronic Commerce* 5 (2001), nr. 2, pp. 61-74.
- 6 Zie [http://www.nationaleombudsman.nl/sites/default/files/2013170\\_de\\_burger\\_gaat\\_digitiaal.pdf](http://www.nationaleombudsman.nl/sites/default/files/2013170_de_burger_gaat_digitiaal.pdf)
- 7 A.H. Kiran en P.-P. Verbeek, 'Trusting our selves to technology', *Knowledge, Technology & Policy* 23 (2010), nr. 3-4, pp. 409-427.
- 8 N.M. Richards en J.H. King, 'Three Paradoxes of Big Data', *Stanford Law Review Online* 66 (2013), pp. 41-46.
- 9 Richards & King 2013, p. 44.
- 10 Richards & King 2013, p. 45.
- 11 Zie voor machtsongelijkheid ook B. Schneier, 'Power in the age of the feudal internet', in: U. Gasser, R. Faris en R. Heacock (red.), *Internet Monitor 2013*. Cambridge: The Berkman Center for Internet & Society, Harvard University, 2013, pp. 10-13.

# Big Data in de strijd tegen terrorisme

*Inlichtingen- en veiligheidsdiensten maken in toenemende mate gebruik van Big Data in de strijd tegen terrorisme. Dikwijls wordt daarbij het verzamelen van persoonsgegevens gepresenteerd als een afweging tussen veiligheid en privacy. Dat is te simplistisch. Beide belangen zijn aspecten van een 'veilige samenleving', een concept dat gebaseerd is op respect voor de menselijke waardigheid van eenieder. Deze 'human security' zou meer bepalend moeten zijn voor de beoordeling van de grenzen aan de inzet van Big Data. Nieuwe technische mogelijkheden mogen hun doel niet voorbyschieten.*

door *Marianne Hirsch Ballin*

De auteur is als advocaat werkzaam bij Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, waar zij zich specialiseert in het strafrecht en (punitieve) bestuursrecht. Daarnaast is zij als (gast)docent en onderzoeker strafrecht en strafprocesrecht verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Ze heeft dit artikel op persoonlijke titel geschreven.

IN HET TIJDPERK NA 11 SEPTEMBER 2001 is de westerse samenleving in toenemende mate te karakteriseren als een 'risicomaatschappij',<sup>1</sup> waarin als uitgangspunt geldt dat risico's zo veel mogelijk moeten worden gecon-

*In de politiek heeft veiligheid de afgelopen jaren dan ook een belangrijke, al dan niet retorische, rol gespeeld*

troleerd en ingeperkt. Veiligheid wordt beschouwd als een waarborg die de overheid aan haar burgers moet bieden. Daarbij hoort de verwachting dat de overheid de maatregelen treft om die veiligheid (zo veel mogelijk) te garanderen. In

de politiek heeft veiligheid de afgelopen jaren dan ook een belangrijke (al dan niet retorische) rol gespeeld.<sup>2</sup> Mensen zijn zich – mede door de rol van de (sociale) media – steeds meer bewust geworden van risico's, terwijl te-

gelijktijd door de activiteiten van mensen op het internet nieuwe risico's zijn ontstaan. Daarbij gaat het zowel om risico's die voortvloeien uit cybercrime en cyberterrorisme als om risico's voor de persoonlijke levenssfeer door de grootschalige opslag van (persoons)gegevens.<sup>3</sup>

De groeiende rol van het internet en mogelijkheden om data te vergaren gaan niet alleen gepaard met nieuwe risico's en een hoger bewustzijn van die risico's. Mogelijkheden voor de overheid om risico's te controleren en te beperken zijn door nieuwe technische mogelijkheden de laatste jaren enorm gegroeid. Het in kaart brengen van dreigingen en mensen die potentieel een dreiging vormen staat voorop. Mede door het massale gebruik van diverse communicatiemethoden hebben ook de technische mogelijkheden om communicatie en (meta)data te vergaren een hoge vlucht genomen. Door een sterke informatiepositie zou het mogelijk moeten zijn gevaren tijdig te identificeren en weg te nemen (*intelligence-led policing* of ILP<sup>4</sup>). Dat is de veronderstelling van overheden en burgers die opereren in een maatschappij waarin veel belang wordt gehecht aan het controleren en managen van risico's.

#### IMPACT VAN DE VERWACHTING DAT RISICO'S DOOR DE OVERHEID WORDEN GECONTROLEERD: INTELLIGENCE-LED POLICING

Deze maatschappelijke en politieke ontwikkeling laat zich illustreren door de maatregelen op het terrein van wetgeving en beleid die tussen 2001 en heden zijn genomen op het terrein van terrorismebestrijding. In het bijzonder de maatregelen die zich richten op het vergaren van zo veel mogelijk informatie om (onder meer) terroristische aanslagen te voorkomen zijn onder een vergrootglas gelegd na de 'onthullingen' van Edward Snowden, een voormalige contractant van de Amerikaanse National Security Agency (NSA) over de bevoegdheden van de NSA (en de Engelse GCHQ) in de strijd tegen het terrorisme. Een fundamentele discussie over de groeiende rol van Big Data (waaronder metadata) is daarbij onvermijdelijk.

#### *Nederland*

Wetgeving ter uitbreiding van bevoegdheden om informatie te vergaren heeft in Nederland voornamelijk betrekking op het strafrecht. Vooral de ontwikkeling dat bijzondere opsporingsbevoegdheden – zoals het afluisteren van telecommunicatie en het vorderen van informatie – in een strafrechtelijk opsporingsonderzoek van politie en justitie naar terroristische misdrijven kunnen worden ingezet op grond van 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf', springt in het oog. Bij de opsporing van andere strafbare feiten is de inzet van dergelijke bijzondere opsporingsmethoden beperkt tot

een verdenking van een (ernstig) strafbaar feit of, in geval van georganiseerde criminaliteit, tot een verdenking dat strafbare feiten worden beraamd of gepleegd in georganiseerd verband. De wetgever heeft met het aanpassen van het criterium voor inzet van bijzondere opsporingsmethoden bij terroristische misdrijven voor ogen gehad dat op een ‘eerder’ moment, (ruim) voordat het terroristisch misdrijf is gepleegd, kan worden begonnen met het vergaren van strafrechtelijk bewijsmateriaal jegens vermeende terroristen die een aanslag voorbereiden. Door deze wijziging is bovendien de samenwerking met de AIVD versterkt. Aanleiding voor het opsporingsonderzoek zou veelal informatie verstrekt door de AIVD moeten zijn.<sup>5</sup>

Zeker na 9/11 en de aanslagen in 2004 en 2005 in respectievelijk Madrid en Londen is terrorisme een van de speerpunten van de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten geworden, met een coördinerende rol van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). De rol van het strafrecht is erin gelegen dat – met name op basis van informatie afkomstig van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten – vermeende terroristen strafrechtelijk worden vervolgd en berecht. Recent heeft het Nederlandse antiterrorismebeleid een nieuwe impuls gekregen door de dreiging die uitgaat van terugkerende jihadgangers, zichtbaar geworden bij de aanslag door een Franse voormalige jihadganger in het Joods Museum van België in Brussel op 24 mei 2014. Dit heeft zich onder meer geuit in de aankondiging op 29 augustus 2014 van een ‘Actieprogramma’ met nieuwe maatregelen, zoals het versterken van de strafrechtelijke aanpak van uitreizende en terugkerende jihadgangers, het ontnemen van het Nederlanderschap bij terroristische misdrijven, het verder intensiveren van samenwerkingsverbanden tussen Europese inlichtingendiensten, het versterken van proactieve informatie-uitwisseling en de introductie van nieuwe bestuursrechtelijke bevoegdheden, zoals een meldplicht en een contactverbod.<sup>6</sup>

Door de groei van technische mogelijkheden en de digitalisering van de samenleving zijn de afgelopen jaren ook de mogelijkheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten vergroot om – binnen het kader van de in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van 2002 (Wiv 2002) geregelde bevoegdheden – op grote schaal informatie te vergaren omtrent terroristische dreigingen.<sup>7</sup> Grote verzamelingen van (persoons) gegevens (Big Data) zijn daardoor een belangrijke bron geworden voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Hierbij wordt ook samengewerkt met buitenlandse inlichtingendiensten, waaronder de NSA. Mede naar aanleiding van de discussie die is ontstaan over de reikwijdte van bevoegdheden van inlichtingendiensten na de onthullingen van Snowden, heeft de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek gedaan naar de

omvang en de aard van datavergaring door de Nederlandse diensten en de samenwerking en uitwisseling van gegevens met buitenlandse diensten.<sup>8</sup> De CTIVD concludeert onder meer dat de door de AIVD en MIVD gebruikte methoden om gegevens te verzamelen op het gebied van telecommunicatie 'passen binnen de bevoegdheden die in de Wiv 2002 aan de diensten zijn toegekend', maar dat technologische ontwikkelingen het mogelijk hebben gemaakt 'om bestaande bevoegdheden op nieuwe, niet altijd door de wetgever voorziene, manieren in te zetten'.<sup>9</sup> In een op 4 september 2014 aan de Tweede Kamer toegezonden toezichtsrapport over het onderzoek van de AIVD op sociale media wordt deze ontwikkeling door de CTIVD nogmaals benadrukt.<sup>10</sup> Voorts constateert de CTIVD dat de AIVD en MIVD ruime bevoegdheden hebben om samen te werken met buitenlandse diensten, waarbij verzamelingen (ruwe) persoonsgegevens worden uitgewisseld. Die samenwerking wordt in beginsel als rechtmatig beoordeeld.<sup>11</sup>

### *Verenigde Staten*

In de Verenigde Staten zijn de maatregelen in het kader van de strijd tegen het terrorisme voornamelijk gericht geweest op het verbeteren van de informatiepositie over terroristische dreigingen en daarmee op het uitbreiden van de bevoegdheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Met name de USA PATRIOT Act van 26 oktober 2001 en de FISA Amendments Act van 2008 hebben de bevoegdheden voor het vergaren van informatie substantieel uitgebreid. Dit betreft vooral sectie 702 van de Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA) en sectie 215 van de USA PATRIOT Act. Deze bepalingen zouden ook ten grondslag liggen aan het door Snowden bekendgemaakte PRISM-programma, een programma waarin vergaarde data wordt verwerkt.

Sectie 702 van de FISA geeft de bevoegdheid om voor een periode van maximaal een jaar buitenlands inlichtingenmateriaal te vergaren over personen ten aanzien van wie het redelijke vermoeden bestaat dat zij zich buiten de Verenigde Staten bevinden. Hieronder valt ook inlichtingenmateriaal ten aanzien van personen in het buitenland die communiceren met personen binnen de Verenigde Staten. Op grond van deze bepaling wordt persoonlijke informatie vergaard, waaronder de inhoud van communicatie via internet, e-mail en telefoon. Ook worden metadata (gegevens óver communicatie, zoals telefoonnummers en e-mailadressen, of het onderwerp van een e-mailbericht; dus geen inhoud) verzameld en worden foto's en activiteiten op het internet onderschept. Doel van de vergaring dient de bescherming van de nationale veiligheid te zijn. Sectie 215 van de USA PATRIOT Act (de 'FISC document production order') geeft aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten de bevoegdheid om bij derde partijen, zoals providers van telecommunicatiediensten, metadata te vorderen. Ook deze bevoegd-

heid kan worden ingezet in het kader van een onderzoek dat zich richt op de vergaring van ‘buitenlands inlichtingenmateriaal’. Voorwaarde is dat het gevraagde materiaal relevant is voor een onderzoek naar internationaal terrorisme of spionage. Een met sectie 215 vergelijkbare bevoegdheid (die in de praktijk veel vaker, maar meestal met een beperktere reikwijdte wordt ingezet) is de bevoegdheid van de FBI om een National Security Letter uit te vaardigen aan een bedrijf dat persoonsgegevens bewaart. Ook de inzet van deze bevoegdheid is beperkt tot onderzoeken naar internationaal terrorisme of spionage.<sup>12</sup> Zowel sectie 702 van de FISA als sectie 215 van de USA PATRIOT Act 2001 vereist een machtiging van een gespecialiseerd rechterlijk college, het Foreign Intelligence Surveillance Court (FISC). Voor het uitvaardigen van de National Security Letter door de FBI is geen machtiging door een rechter vereist.<sup>13</sup>

#### INTELLIGENCE-LED POLICING MET BEHULP VAN BIG DATA EN PRIVACY

Deze maatregelen in de strijd tegen het terrorisme hebben een nieuwe dimensie gekregen door het gebruik door inlichtingendiensten – met name in de Verenigde Staten – van omvangrijke, ongestructureerde gegevensverzamelingen. Data uit allerlei bronnen (zowel open bronnen als het internet,<sup>14</sup> als de inzet van bevoegdheden tot het onderscheppen van meta-data en/of communicatie) worden verwerkt en gecombineerd. Tegelijkertijd zijn de technische mogelijkheden voor het doorzoeken en analyseren van de vergaarde gegevens enorm gegroeid. Dit leidt tot de vaststelling van risicoprofielen, die niet altijd zijn ontleend aan aanwijzingen die op een persoon betrekking hebben, maar ook berusten op statistische waarschijnlijkheden, gelet op de combinatie van bepaalde factoren die volgen uit de

*Door nieuwe technische mogelijkheden is de impact van bevoegdheden van opsporingsdiensten voor de privacy niet altijd volledig te voorzien geweest*

vergaarde data. Door de enorme groei van technische mogelijkheden en het massale gebruik van internet en sociale media is de daadwerkelijke impact van bevoegdheden van opsporings- en inlichtingendiensten voor de privacy niet altijd volledig te voorzien geweest bij het uitbreiden van die bevoegdheden. Inlichtingendiensten delen de ver-

gaarde data – vaak naar aanleiding van het identificeren van een ‘risico’ – bovendien, indien daar aanleiding voor bestaat, met opsporingsinstanties, waardoor ook het strafrechtssysteem door het vergaren en verwerken van Big Data wordt beïnvloed. Alhoewel de vergaring en verwerking van Big

Data veelal plaatsvindt op grond van bestaande wettelijke kaders,<sup>15</sup> geeft dit aanleiding tot nieuwe vraagstukken ten aanzien van de reikwijdte van die bevoegdheden en de verhouding tot het recht op privacy.

Deze vraagstukken zijn met name sinds de al genoemde onthullingen van Snowden hoger op de politieke (en maatschappelijke) agenda komen te staan.<sup>16</sup> Terwijl aanvankelijk (de uitbreiding van) de wettelijke mogelijkheden om terrorisme adequaat te kunnen bestrijden vooropstonden, gaat het thans (óók) om de vraag of diezelfde mogelijkheden niet een bedreiging vormen voor de persoonlijke levenssfeer van (onschuldige) burgers. Dit geldt in de eerste plaats voor de hiervoor beschreven bevoegdheden van de NSA (en naar aanleiding daarvan in beperktere mate ook voor de bevoegdheden van de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten). Maar ook in de Europese Unie heeft het onderwerp – mede in het kader van de samenwerking tussen de EU en de Verenigde Staten – volop de aandacht.<sup>17</sup> Dat geldt ook voor de Raad van Europa.<sup>18</sup>

#### BIG DATA TER BESCHERMING TEGEN TERRORISME: EEN BEDREIGING VOOR DE VEILIGHEID?

De beoordeling van de inzet van maatregelen die beogen de veiligheid te vergroten, wordt vaak in de sleutel geplaatst van een afweging tussen enerzijds het (maatschappelijke) belang van veiligheid en anderzijds het (individuele) belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Daar valt echter wel wat tegen in te brengen. Beide belangen zijn aspecten van een 'veilige samenleving', gebaseerd op respect voor de menselijke waardigheid van eenieder. In een samenleving waarin respect voor de menselijke waardigheid vooropstaat – niet alleen respect voor de 'wil en keuzes' van eenieder, maar ook voor hun 'zijn', hun persoonlijkheid<sup>19</sup> – wordt veiligheid geboden tegen bedreigingen van die menselijke waardigheid. Dat betekent bescherming tegen (fysieke) bedreigingen door anderen én bescherming tegen aantasting van de integriteit en de persoonlijke levenssfeer. Een samenleving gebaseerd op respect voor de menselijke waardigheid van eenieder biedt ruimte voor persoonlijke ontplooiing en aldus 'human security'.<sup>20</sup> Waarborgen voor menswaardige behandeling maken hiervan deel uit.

De beoordeling van de hiervoor beschreven maatregelen die beogen de (fysieke) veiligheid te vergroten door zo veel mogelijk informatie te vergaren (Big Data), dient dan ook plaats te vinden vanuit de gedachte dat een overheid beide belangen (zo veel mogelijk) dient te waarborgen en na te streven. In feite is ook de regulering van bevoegdheden in het kader van het strafrecht en het veiligheidsrecht (ten aanzien van de bevoegdheden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten) op dit uitgangspunt gebaseerd.

Zo is in het Wetboek van Strafvordering de bevoegdheid tot het af luisteren van telecommunicatie beperkt tot de situatie waarin sprake is van een verdenking van een ernstig strafbaar feit (een strafbaar feit waarvoor iemand ook in voorlopige hechtenis kan worden genomen) en dient voorafgaand aan de inzet van de bevoegdheid een machtiging te worden verkregen van de rechter-commissaris. Daarnaast is de mogelijkheid deze bevoegdheid in te zetten ruimer als de aard van het misdrijf daartoe aanleiding geeft. Zo kan indien sprake is van een opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven op grond van ‘aanwijzingen’ worden getapt: het belang van tijdige interceptie van terroristische misdrijven is daarbij doorslaggevend.

Dezelfde maatstaf zal moeten worden aangelegd bij de beoordeling van de uitbreiding van (vaak al bestaande) bevoegdheden ten gevolge van groeiende technologische mogelijkheden in combinatie met de digitalisering van de samenleving. Dergelijke ontwikkelingen vereisen een heroverweging van de reikwijdte van bevoegdheden tot het vergaren van informatie en daarmee een herijking van de bestaande regulering. In deze heroverweging dienen verschillende elementen te worden betrokken. Die elementen dienen zowel te worden ontleend aan mensenrechten (zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de onschuld-presumptie en het recht op een eerlijk proces), als aan argumenten op grond waarvan gekozen wordt voor de toekenning van bevoegdheden tot informatievergaring. Die laatste argumenten betreffen de reden en dus de legitimatie voor het vergaren van data, waarbij de aard van het ‘kwaad’ of het misdrijf doorslaggevend zal zijn, naast de effectiviteit (en daarmee noodzakelijkheid en proportionaliteit) van de betreffende bevoegdheid.

Een pasklaar antwoord of een bepaalde bevoegdheid (zowel qua regulering als qua toepassing) bijdraagt aan het realiseren van human security is hiermee nog niet te geven. Het blijft gaan om een afweging tussen meerdere, min of meer abstracte, concepten. De politieke en de maatschappelijke oordeelsvorming over Big Data ten behoeve van meer veiligheid zullen niettemin zorgvuldiger en vollediger worden, indien als uitgangspunt voor die oordeelsvorming wordt genomen dat human security aandacht vergt voor zowel fysieke veiligheid als privacy (en andere waarden die verband houden met de menselijke waardigheid). Dit betreft een afweging die niet is gericht op het prioriteren van ofwel het belang van de fysieke veiligheid ofwel het belang respect voor de persoonlijke levenssfeer, maar een afweging die een dubbele toets moet doorstaan.

Voor de rol van Big Data in de strijd tegen het terrorisme vergt dit een herbeoordeling van het gebruik van de (bestaande) bevoegdheden die hiervoor worden ingezet. Bij die herbeoordeling moet zowel worden gelet op het belang van Big Data voor de beoogde bestrijding van terrorisme als op



een adequate regulering van die bevoegdheden. Door die regulering moet immers worden gewaarborgd dat het recht op de persoonlijke levenssfeer bij de vergaring en het gebruik van (omvangrijke) gegevensverzamelingen wordt gerespecteerd. Vandaar dat het gaat om een dubbele toets: een beoordeling op grond van zowel het zo veel mogelijk benutten van de technische mogelijkheden om de fysieke veiligheid te garanderen (en die door middel van regulering van legitimatie wordt voorzien) als de waarborgen die zijn ingebouwd. Die waarborgen zullen er onder meer op moeten zijn gericht misbruik te voorkomen, de situaties te beperken waarin omvangrijke gegevensverzamelingen en daaraan ontleende (en mogelijk voorbarige) verbanden gebruikt mogen worden voor – bijvoorbeeld – het voorkomen van terrorisme, en beperkingen te stellen aan de duur van de opslag en de verdere verwerking van de vergaarde data. Zulke waarborgen zijn – anders dan men

*Rechterlijke waarborgen zijn geen handenbinders die de bestrijding van terrorisme schaden, maar behoren tot de noodzakelijke legitimatie daarvan*

soms meent – geen handenbinders die de bestrijding van terrorisme schaden, maar behoren tot de noodzakelijke legitimatie daarvan. De ‘dubbele toets’ is het beoordelingskader van wetgeving en beleid ten dienste van human security, zoals dat een rechtsstaat past.

Hiervoor is nodig dat eenieder in de keten van verantwoordelijken

voor die bevoegdheden – wetgevers, beleidsmakers, beleidsbepalers en degenen die de bevoegdheden in de praktijk toepassen – zich bewust is van dit uitgangspunt van human security en de bij het reguleren en toepassen van die bevoegdheden in acht te nemen dubbele toets. Hierdoor moet worden voorkomen dat de inzet van nieuwe technische mogelijkheden zijn doel voorbija schiet. Human security zal toenemen indien de redelijkheid bij zowel de (her)overweging van bestaande bevoegdheden als de inzet van die bevoegdheden in het oog wordt gehouden.

#### Noten

- 1 U. Beck, *Risk Society. Towards a New Modernity*. Londen: Sage, 2005. Vergelijkbare (sociologische en politicologische) theorieën over een verandering in de maatschappij waarbij het controleren en managen van risico's wordt vooropgesteld, zijn onder meer beschreven door Garland als een ‘culture of control’ en door Sunstein op grond van het voorzorgsprincipe (‘precautionary principle’); zie D. Garland, *The culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. New York/Oxford: Oxford University Press, 2002; en C.R. Sunstein, *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- 2 De omdoping in 2010 van het Ministerie van Justitie tot Ministerie van Veiligheid en Justitie past in dat plaatje.
- 3 Zie hierover bijvoorbeeld: E. Schmidt en J. Cohen, *The New Digital Age*.

- Reshaping the Future of People, Nations and Business*. New York: Google Inc., 2013, pp. 54-81 en 151-182.
- 4 L. Bachmaier Winter, 'General Report. Section III: Criminal Procedure. Information Society and Penal Law', *International Review of Penal Law* 85 (2014), nr. 1-2, pp. 89-90.
  - 5 Zie *Stb.* 2006, 580 (artikelen 126za-126zs Wetboek van Strafvordering) en *Kamerstukken II* 2004/2005, 30 164, nr. 3 (MvT).
  - 6 Zie Brief 'Integrale Aanpak Jihadisme' van de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 29 augustus 2014 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, met als bijlage *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. Overzicht maatregelen en acties*.
  - 7 Zo gaat het niet langer alleen om het onderscheppen van telecommunicatie, maar ook om communicatie via e-mail en informatie en communicatie die wordt geplaatst en/of verzonden via sociale media als Twitter en Facebook of op webfora of ter beschikking wordt gesteld aan bedrijven ten behoeve van marketing.
  - 8 *Kamerstukken II* 2013/2014, 30 977, nr. 76.
  - 9 CTIVD, *Toezichtsrapport inzake gegevensverwerking op het gebied van telecommunicatie door de AIVD en de MIVD* (CTIVD nr. 38). Den Haag: CTIVD, 5 februari 2014, p. ix.
  - 10 CTIVD, *Toezichtsrapport inzake onderzoek door de AIVD op sociale media* (CTIVD nr. 39). Den Haag: CTIVD, 16 juli 2014, pp. vi-viii. Dit rapport is gevoegd bij een brief van 4 september 2014 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.
  - 11 CTIVD nr. 38 (5 februari 2014), pp. xi-xii; CTIVD nr. 39 (16 juli 2014), pp. viii-ix.
  - 12 De bevoegdheid tot het uitvaardigen van een National Security Letter is in verschillende federale wetten opgenomen, waaronder de Electronic Communications Privacy Act van 1986 en de National Security Act van 1947 (bij een amendement uit 1994).
  - 13 Zie voor een uitgebreide bespreking van deze bevoegdheden: M.F.H. Hirsch Ballin, *Anticipative Criminal Investigation. Theory and Counterterrorism Measures in the Netherlands and the United States* (dissertatie Universiteit Utrecht). Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2012, pp. 392-400 (sectie 215 van de USA PATRIOT Act), 422-425 (sectie 702 van de FISA) en 426-429 (National Security Letters).
  - 14 Hoewel het gaat om 'open bronnen' raakt de vergaring van data van het internet mede door het grootschalige gebruik van sociale media niet alleen het 'publieke domein' maar ook de persoonlijke levenssfeer.
  - 15 Juridische procedures en rapporten van toezichthoudende instanties hebben tot op heden veelal tot de conclusie geleid dat binnen de – al dan niet aangepaste – wettelijke kaders wordt geopereerd. Zie bijvoorbeeld: CTIVD nr. 38; CTIVD nr. 39; *Kamerstukken II* 2013/2014, 33 820, nr. 1 (Rapport Commissie Dessens); en de uitspraak van het Amerikaanse FISC in *In Re: Directives Pursuant to Section 105B of the Foreign Intelligence Surveillance Act, 551 F. 3d 1004* (FISC of Review 2008) en *In Re: Application of the Federal Bureau of Investigation for an Order Requiring the Production of Tangible Things from [Redacted]*. Amended Memorandum opinion, FISC, 29 augustus 2013, WL6741573, 1-3.
  - 16 Met name juristen hebben van meet af aan discussie gevoerd over de reikwijdte van ten behoeve van de strijd tegen het terrorisme geïntroduceerde bevoegdheden.
  - 17 Zie bijvoorbeeld Council of the European Union, *Report on the Findings by the EU Co-chairs and the ad hoc EU-US Working Group on Data Protection*, 27 november 2013, 16987/13. Zie ook de rechtszaak van een collectief 'burgers' (strafrechtadvocaten, journalisten en de stichtingen Internet Society Nederland en Privacy First tegen de Nederlandse staat: Rechtbank Den Haag, 23 juli 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:8966.
  - 18 Vanuit de Raad van Europa is een onderzoek 'Massive eavesdropping in Europe' gestart; zie <http://assembly>.

coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.  
asp?fileid=20050&lang=EN.

- 19 Vergelijk D. Luban: 'Honoring someone's human dignity means honoring their being, not merely their willing' (*Legal Ethics and Human Dignity*. New York: Cambridge University Press, 2007, p. 76).
- 20 Zie voor het gebruik van dit 'meeromvattende' begrip van veiligheid bijvoorbeeld de *2005 World Summit Outcome* van de Verenigde Naties over human

security (A/RES/601, par. 143). Daarin wordt de nadruk gelegd op 'the right of all people to live in freedom and dignity, free from poverty and despair' en erkend dat 'all individuals, in particular vulnerable people, are entitled to freedom from fear and freedom from want, with an equal opportunity to enjoy all their rights and fully develop their human potential'; zie <http://unocha.org/humansecurity/about-human-security/human-security-all>.



*Naar een nieuwe balans*

# Big Data en de probabilistische overheid vragen om een nieuwe balans

*Er zal in het Big Data-debat naar een nieuwe balans gezocht moeten worden om te voorkomen dat door een op waarschijnlijkheden sturende overheid de vrijheid ondersneeuwt en de verantwoordelijkheid verwatert. Maar op deze manier wordt de discussie helaas zelden gevoerd. We kunnen wel zeggen dat de risicosamenleving allang is gearriveerd en dat zij in Big Data een ideale technologische metgezel heeft gevonden, maar dan vergeten we dat er tal van uitgangspunten gelden die gelukkig verhinderen dat deze manier van denken en opereren ‘totaal’ kan worden. Uit rechtsstatelijk oogpunt, maar zeker ook vanuit het gezond verstand.*

---

door *Henk Griffioen*

---

De auteur is wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en was coauteur van het WRR-rapport *iOverheid*. Hij is tevens gastmedewerker bij de afdeling Staats- en Bestuursrecht van de Leidse rechtenfaculteit.

HET ZOU BEST KUNNEN DAT DE TERM ‘BIG DATA’ over een jaar of tien amper meer gebruikt zal worden. Niet alleen omdat de technologische mogelijkheden die onder deze noemer schuilgaan tegen die tijd allang vertrouwd en normaal zullen zijn, maar ook omdat de letterlijke betekenis van de woorden eigenlijk de lading niet dekt. Het gaat veel meer om *big analytics*, en het is juist eerder te zien als een antwoord op (of uitweg uit) de onnavolgbare *bigness* van de datazee. Het verschijnsel Big Data – om de gangbare term toch nog even trouw te blijven – wordt terecht gezien als iets wat het samenleven diepgaand kan veranderen, of misschien al wel

veranderd heeft.<sup>1</sup> Rekent men zoekmachines tot deze fuzzy technologie – en waarom ook niet – dan is direct duidelijk dat de impact van Big Data zich al enige tijd laat herkennen. Maar daar moet gelijk aan worden toegevoegd dat er nog een lange weg te gaan is om die impact ook te onderkennen en te accommoderen, niet zozeer aan de ‘pluskant’ van de vele kansen die voor het grijpen liggen voor bedrijven en ook overheden, maar wel aan de kant van de risico’s en kwetsbaarheden – en hoe daarmee om te gaan.

Het veelbesproken recente Google-arrest van het Hof van Justitie van de EU,<sup>2</sup> spreekt in dit opzicht boekdelen. Het Hof bepaalde dat individuen het recht hebben om zoektreffers te doen verwijderen als hun belangen door die opname in het overzicht onevenredig worden geschaad. Het arrest is een dappere poging om (namens de burger) vat te krijgen op de spreekwoordelijk complexe processen die zich achter de schijnbare eenvoud van een zoekmachine-interface afspelen. Maar het arrest heeft direct tot veel kritische vragen geleid – niet in de laatste plaats geïnitieerd door Google zelf – in de trant dat een ‘recht om te worden vergeten’ als een loden bal aan internetportalen zou hangen. Kortom, dat een dergelijke bescherming van de belangen van het individu onwerkbaar is in de context van de informatiesamenleving. De *grand bargain* in die perceptie is dat gebruikers ook iets moeten opgeven bij het gemak dat hun door allerhande informatietechnologieën in de schoot wordt geworpen, en dat ook daadwerkelijk vol enthousiasme doen.

‘Voor het gemak moet je ook iets inleveren’; het zou prima kunnen dienen als motto van de digitale overheid, althans zoals die overheid zelf de geleidelijke incorporatie van ICT in het functioneren van de ‘publieke zaak’ heeft geframed. Onder de noemer ‘eOverheid’ (elektronische overheid) is jarenlang de nadruk gelegd op de grote voordelen die ICT voor de dienstverlenende kant van de overheid heeft gehad. Burgers hoeven maar één keer hun gegevens door te geven, en de rest gaat vanzelf. De WRR heeft in zijn rapport *iOverheid* aandacht gevraagd voor de tekortkomingen van dit zelfbeeld, die met het voortschrijden van de digitalisering alleen maar pregnanter worden.<sup>3</sup> Het volstaat niet om voortschrijdende ICT-mogelijkheden enkel te duiden als kansen om de bestaande taken (het ‘primaire proces’, in managementtaal) beter uit te voeren. ICT is niet extrinsiek aan de taken van de overheid; veeleer is de overheid zelf fundamenteel veranderd door de veranderingen in de informatiehuishouding. Zij is kortom, zo luidt het betoog, een ‘iOverheid’ (informatieoverheid<sup>4</sup>) geworden zonder dat te beseffen of daar voldoende rekenschap van te geven. De status quo wordt gekenmerkt door een soort besluitvorming (en debat) over technologie dat zich eenzijdig op applicaties richt – bijvoorbeeld het elektronisch patiëntendossier – zonder de bredere verknoping van infor-

matiestromen, en de kwetsbaarheden die die met zich meebrengt, in ogen-schouw te nemen. Voor zover het debat over de digitale overheid al norma-tief wordt getoonzet, en niet slechts gaat over technische mankementen en kostenoverschrijdingen (zoals ook het parlementaire onderzoek dat sinds het verschijnen van het rapport is geïnitieerd), helt het gauw naar één kant. De ‘stuwende beginselen’ van digitalisering, zoals de belofte van effectivi-teits- en efficiencywinst, krijgen door een soort intrinsiek technovertrou-wen veel vanzelfsprekender een stem dan de ‘verankerende beginselen’ die zien op de vrijheidssfeer van het individu, of de ‘procesmatige beginselen’ die behelzen dat verantwoordelijkheden helder en toetsbaar dienen te zijn.

Deze bijdrage is bedoeld om enkele betooglijnen van het rapport *iOverheid* door te trekken naar het fenomeen Big Data. In het rapport signaleer-den we al dat een drietal digitale processen van de overheid om extra oplet-tendheid vragen, omdat zij kwetsbaarheden herbergen die onvoldoende worden onderkend. Dat zijn: het *vernetwerken* van informatie, het *samen-stellen* en *verrijken* van informatie, en ten slotte het voeren van *preventief* en *proactief* beleid op basis van informatie. Die opsomming leest bijna als een omschrijving van Big Data-processen.

#### BIG DATA-ANALYSE EN OPENBAAR BESTUUR

Wat met name aan Big Data-analyse intrigeert is dat het een nieuw episte-mologisch model tot prominentie lijkt te brengen, waarin een streven naar extrapolaties uit zekere verklaringen (bijvoorbeeld causaliteit) het aflegt tegen prognoses op basis van waarschijnlijkheid, omdat die laatste ‘goed genoeg’ zijn voor de meeste beslissingen waar bedrijven, overheden en individuen voor staan. Waarschijnlijkheidsoordelen zijn natuurlijk niets nieuws, maar de opkomst van Big Data-analyse heeft het in zich om deze volledig te domesticeren. Deze oordelen worden losgeweekt uit de setting van de (sociaalwetenschappelijke) onderzoeksinstellingen van deze we-reld, om ze ter beschikking te stellen aan iedereen die wat geld kan missen voor goede datasets en voldoende rekenkracht. Bovendien, de analyses zijn niet alleen laagdrempeliger maar ook in sommige opzichten verfijnder dan strikt en gericht (gedrags)onderzoek. Drie factoren zorgen voor deze kwalitatieve sprong. In de eerste plaats – en dit is ook echt het beginpunt – het gegeven dat wij met z’n allen zelf, maar ook via onze auto’s, telefoons, elektriciteitsmeters en noem maar op, onnoemelijk veel data genereren die op veelal onnavolgbare wijze tot waardevolle input kan promoveren. Op de tweede plaats komen de overbekende analysetechnologieën zelf, te we-ten de algoritmes enzovoort die ons in staat stellen om ook in een relatief chaotische en oneindig omvangrijke bulk data patronen te herkennen. Een

derde aspect laat zich echter gemakkelijk over het hoofd zien, en dat is dat onder de paraplu van Big Data een getrapte praktijk schuilgaat waarvan de laatste fase essentieel is om uit de informatiesoep iets hanteerbaars te kunnen halen. Globaal uitgedrukt gaat het hier om het terugvertalen van de patronen die in de data zijn aangetroffen naar een *real world situation*, bijvoorbeeld naar de vraag of die zwetende en nerveus ogende reiziger daar bij het bagagedepot een potentiële terrorist is. Dit gebeurt door het op enigerlei wijze (meestal volautomatisch) ‘invoeren’ van zijn individuele kenmerken, om die te relateren aan de gevonden massale datapatronen.<sup>5</sup>

Dat er met al dit moois ook tal van principiële vragen opdoemen over een verantwoorde omgang met de technologische mogelijkheden, laat zich illustreren aan de hand van een dilemma dat Mayer-Schönberger en Cukier opwerpen.<sup>6</sup> Zij melden dat er Big Data-instrumenten zijn ontwikkeld die door incorporatie van een wijd scala aan factoren vrij nauwkeurig kunnen voorspellen of een specifieke gedetineerde na zijn vrijlating opnieuw in de fout gaat. Hier herkennen we ook het eerder genoemde terugvertalen van massale data naar een individueel geval. Het dilemma laat zich eigenlijk al raden: zou een rechterlijk college dat moet beslissen over vervroegde vrijlating van zo’n persoon zich mogen baseren op een dergelijke analyse? Het antwoord is in principe ‘nee’, omdat dat zou ingaan tegen diepgewortelde (rechts)overtuigingen over verantwoordelijkheid. Men kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor gedrag dat zich nog niet heeft gemanifesteerd. Maar toch: het is eenvoudiger om aan zo’n principieel uitgangspunt vast te houden in een situatie dat prognose-instrumenten het predicaat ‘boterzacht’ niet overstijgen, en dat stadium is intussen allang gepasseerd. Is het volledig uit te sluiten dat een rechter wel zo’n analyse uitvoert, maar daar in zijn (navenante) uitspraak eenvoudigweg niet van rept?

Dat laatste behelst natuurlijk een ietwat onbeleefde suggestie, maar het punt is ook algemener: het is heel moeilijk om Big Data-processen *accountable* te maken, en toch zal het moeten. Porter merkte ten aanzien

*Het is heel moeilijk om Big Data-processen accountable te maken, en toch zal het moeten*

van sociologische processen van kwantificatie – die met Big Data nog vele malen intenser en dominanter aan de orde zijn – al eens treffend op dat zij functioneren als ‘a way of making decisions without seeming to decide’.<sup>7</sup> Het verschijnsel Big

Data is eenvoudigweg te potent en te revolutionair om in regulerende zin ongemoeid te laten. Wetgevers laten echter nog weinig van zich horen – de overweldigende complexiteit en de grote economische belofte van de materie roepen hier terughoudendheid op –, dus het is vooral snog vooral



aan rechters om de impact van Big Data op waarde te schatten. De Google-uitspraak onderkent alvast de ‘kwalitatieve sprong’ in de technologie, door een aparte bescherming voor het niveau van de algoritmes te eisen, los van de (al dan niet correctheid van de) content waarnaar verwezen wordt.<sup>8</sup> De bredere uitdaging is echter om de kwalitatieve sprong van de relatief statische eOverheid naar de op probabilistische gronden interveniërende iOverheid te duiden en normatief te ontleden.

#### VERANTWOORDE INZET VAN BIG DATA

##### *Normatieve kaders*

Normatieve uitgangspunten die zijn toegesneden op de kwetsbaarheden van Big Data zijn nog dun gezaaid. We moeten het vooralsnog met de algemene (gegevensbeschermings)noties doen. Voor de normatieve duiding van wat er in een Big Data-analyse plaatsvindt is daarom het onderscheid tussen anonieme gegevens en persoonsgegevens nog van groot belang, maar tegelijkertijd hoogst problematisch. Juist doordat Big Data een kompas verschaft in een onmetelijke zee van gegevens, kan data die anoniem oogt vrij vaak met de nodige inzet worden terugvertaald naar persoonlijke informatie. Zo gaf de internetprovider AOL eens een dataset met zoektermen vrij, om de onderzoeksgemeenschap een kijkje te geven in de rijke en nietsverhullende wereld van ons zoekgedrag. Die set mocht dan wel van individualiserende kenmerken zijn ontdaan, maar journalisten kwamen er al vrij gauw achter dat juist de inhoud van wat iemand zoekt (zeg ‘Gouden Koets’ en ‘theelicht’) met het nodige combineerwerk gemakkelijk tot een persoon leidt. Voor de meeste Big Data-analyses is de Wet bescherming persoonsgegevens dus toepasselijk, of zou dat moeten zijn voor zover het naar de letter anonieme data betreft die met ‘reverse engineering’ weer bij personen uitkomt.<sup>9</sup> Het heeft er echter alle schijn van dat de realiteit van Big Data voor genoemde wet te overweldigend is. Komen we nog uit met keurige uitgangspunten zoals ‘doelbinding’? Hoe lovenswaardig het streven ook is om het gebruik van informatie te binden aan de intenties van degene die deze oorspronkelijk heeft vrijgegeven, bij Big Data-processen gaat het vaak al niet meer om secundair maar eerder tertiair (of hoger) gebruik. Dat data voor zeer afgeleide zo niet totaal onvoorzienbare functies wordt gebruikt is kortom een realiteit geworden. In het rapport *iOverheid* wordt dan ook geen specifiek recept voor een normatief kader gegeven, maar een verhandeling over hoe de broodnodige discussie over dergelijke kaders op de zinvolste manier gevoerd kan worden. In dat debat en de (hopelijk) daarop volgende regulerende handelingen, dient een goede balans bereikt te worden tussen heel ongelijksoortige beginselen, zoals veiligheid

(een stuwende kracht), autonomie (een verankering) en accountability (een procesmatig kader). Op die manier wordt het debat over verantwoorde inzet van Big Data nog nauwelijks gevoerd. Eenmaal aan dergelijke reflectie en discussie onderworpen zou de conclusie kunnen zijn dat het weinig zinvol is om ‘het’ fenomeen Big Data overkoepelend te willen regelen,<sup>10</sup> omdat er een te grote verscheidenheid achter schuilgaat. Maar dan nog ligt er de taak om die verscheidenheid te rubriceren aan de hand van een normatief gezichtspunt, bijvoorbeeld – in aanvulling op het onscherp geworden begrip persoonsgegevens – de mate van ingrijpendheid voor burgers van verschillende typen van Big Data-analyse.

#### *Niveaus van verantwoordelijkheid en aangrijpingspunten voor verantwoording*

Hiervoor ging het al even over het moeilijk grijpbare van Big Data-processen. Op welk niveau en op welke manier kunnen zij die deze tools van overheidswege inzetten ter verantwoording worden geroepen? In de literatuur is een neiging bespeurbaar om in dit kader de betrokkenheid van het individu (de burger) die het aangaat op te geven. Het zou hem allemaal boven de pet gaan, dus verantwoording zou op een abstracter niveau moeten plaatsvinden. Zo pleiten Mayer-Schönberger en Cukier voor het ontwikkelen van een discipline van controle op algoritmici die iets weg heeft van de rol van accountants in relatie tot boekhouders.<sup>11</sup> En vanuit een meer juridische optiek bepleit Van der Sloot dat de toetsing van privacyvraagstukken die door Big Data worden opgeworpen, zou moeten abstraheren van het individuele belang van de burger, omdat dat gezichtspunt niet meer goed hanteerbaar is.<sup>12</sup>

Het moet gezegd dat het voor burgers inderdaad lastig is (en tot op zekere hoogte zal blijven) om de doorwerking van Big Data-computaties in hun eigen levenssfeer te doorgronden of zelfs maar te bespeuren. Maar dat kan wellicht beter worden gezien als een fundamenteel probleem dan als een status quo waarop structuren van verantwoording kunnen worden gegrondvest. Een aangrijpingspunt (‘Waar kan ik terecht als...?’) blijft essentieel; *countervailing powers* kunnen niet bestaan zonder erkende belanghebbenden. In het rapport *iOverheid* is betoogd dat er verschillende verantwoordingsniveaus nodig zijn die niet met elkaar concurreren maar veeleer uiteenlopende dimensies van de problematiek dekken. Voor het niveau van de individuele belanghebbende heeft de WRR gepleit voor een iPlatform dat voor de burger inzichtelijk kan maken hoe ‘zijn’ informatie zich beweegt (en soms muteert) in de informatiemaalstroom die de tegenwoordige overheid is, alsmede een iAutoriteit die (op bindende wijze) voor de burger kan interveniëren om onjuiste informatie uit de netwerken te vissen. Ten behoeve van verantwoording op het meer abstracte niveau

pleitte de WRR voor een permanente commissie voor de Overheid, die zou rapporteren aan de Staten-Generaal. In reactie heeft het kabinet de oprichting van nieuwe instituties van de hand gewezen, maar de (nood aan de) inhoudelijke functies daarvan omarmd, en ondergebracht bij haar ambities voor de site MijnOverheid ([mijn.overheid.nl](http://mijn.overheid.nl)) als een eenduidig (digitaal) loket/platform voor de burger.

Ten aanzien van Big Data lijken deze institutionele lacunes nog in versterkte mate aanwezig. Dat kan worden gesteld zonder te vervallen in onderschatting van hoe complex het zal zijn om Big Data-analyses inzichtelijk en toetsbaar te krijgen.

### *Het 'opwerken' van Big Data-praktijken*

De concrete implicaties van Big Data-praktijken van de overheid laten zich – wellicht naar de aard der zaak – moeilijk traceren. Er zal een specifieke inzet nodig zijn om die praktijken dichter bij de oppervlakte te krijgen, voor zover de aard van de overheidsactiviteit in kwestie dat überhaupt toelaat (vergelijk veiligheidsdiensten enzovoort). Het gebouw van de traditionele rechtsstaat kent eigenlijk maar twee hoofdvertrekken: één waarin de abstracte regels worden geformuleerd die het domein van de politiek markeren, en één waar op basis van die regels concrete beslissingen worden genomen door identificeerbare autoriteiten waartegen de burger op kan komen. Big Data-praktijken spelen zich niet in deze twee ruimtes af, als ze al in hetzelfde pand plaatsvinden. Bovens en Zouridis wezen er al op dat de opkomst van ICT in het hart van de besluitvorming zich onttrekt aan de verantwoordingschema's die we gewend zijn. Zij schetsen het domein van de *system-level bureaucrat* die onwillekeurig – door programmatuur te schrijven – verantwoordelijkheid draagt voor inhoudelijke keuzes, zonder dat er echter een voor de hand liggende manier is om die verantwoording ook van buitenaf te eisen.<sup>13</sup> Met andere woorden: er ontstaat een mesoniveau tussen het politieke en het juridische dat vanuit beide 'kampen' lastig is aan te sturen. Dit gaat voor Big Data wellicht nog sterker op dan voor het relatief lineaire programmeerwerk waar Bovens en Zouridis het over hebben.

We kunnen er dus geenszins van uitgaan dat de uitwerking en de impact van Big Data-gebruik door de overheid door enkel tijdsverloop inzichtelijker zullen worden. Iets of iemand zal er zijn gewicht achter moeten zetten. Maar het houdt nog niet op bij regulering (afgedwongen transparantie). Zonder een besef van het belang van zorgvuldigheid bij alle autoriteiten die van Big Data gebruikmaken, is er bij regulering nog weinig gewonnen, aangezien het vrij eenvoudig is om deze processen (ook met de beste intenties) aan het oog te onttrekken. Neem bijvoorbeeld de opsporing van strafbare feiten. Big

Data-technieken zijn buitengewoon geschikt als triggermechanisme ten behoeve van de efficiënte allocatie van justitiële onderzoekscapaciteit. Deze technieken zijn uitstekend in staat om mensen aan te wijzen ‘met wie iets zou kunnen zijn’ en bij wie nader onderzoek dus aangewezen is. Maar er is een goede kans dat die eerste trigger buiten het bereik blijft van de rechtsstatelijke controle door de rechter. Van de mensen met wie inderdaad ‘iets was’ zijn in het navolgende onderzoek immers feiten bekend geworden die de verdenking en vervolging kunnen dragen. De trigger ontbreekt dan simpelweg in het dossier dat de rechter onder ogen krijgt.

#### OVER HET ROMMELIGE LEVEN EN GEZOND VERSTAND

Er zijn al met al nog de nodige knopen te ontwarren voordat we (als samenleving) kunnen zeggen dat de kwetsbaarheden van Big Data even goed in beeld zijn als de kansen. Het rapport *iOverheid* concludeerde dat al ten aanzien van de digitale overheid in het algemeen. Misschien kan het voorgaande wel worden samengevat als de noodzaak om alle mogelijke manieren te verkennen om de hybride gevolgtrekkingen uit Big Data kan kenmerken, zo veel mogelijk te temperen. We weten meer dan ooit over hoe

*Alle mogelijke manieren moeten verkend worden om de hybride die gevolgtrekkingen uit Big Data kan kenmerken, zo veel mogelijk te temperen*

individuele mensen zich zouden kunnen gaan gedragen, en we kunnen van die kennis ook onmiskenbaar de vruchten plukken, ook voor het openbaar bestuur.<sup>14</sup> Maar echt weten hoe mensen zich zullen gaan gedragen en hen daarop afrekenen, is principieel iets anders. Big Data-technologie viert op haar manier

ook juist die *messiness* van het gewone leven, omdat de data die daaruit voortkomt rijp en groen als input kan dienen. Maar als aan de output een grotere onaantastbaarheid wordt verleend dan verstandig is, lijkt het advies van Hirschman op zijn plek – gegeven lang voor de term Big Data werd gemunt. Hij riep op tot ‘a little more “reverence for life”, a little less strait-jacketing of the future, a little more allowance for the unexpected – and a little less wishful thinking’.<sup>15</sup>

Het is toch weer allemaal een kwestie van maatvoering. Maar die zal niet vanzelf tot stand komen: het vinden van een acceptabele balans vergt van een ‘slimme’ en probabilistische overheid een expliciet commitment, omdat de interventietoolkit zoveel aantrekkelijker is geworden. We kunnen wel zeggen dat de risicosamenleving allang is gearriveerd en dat zij in Big Data een ideale technologische metgezel heeft gevonden, maar dan verge-

ten we dat er tal van uitgangspunten gelden die gelukkig verhinderen dat deze manier van denken en opereren ‘totaal’ kan worden. Uit rechtsstatelijk oogpunt, maar zeker ook op basis van het gezond verstand.

*Noten*

- 1 Zie bijvoorbeeld het toonaangevende boek *Big Data* van V. Mayer-Schönberger en K. Cukier: *Big Data. A Revolution That Will Transform How We Live, Work and Think*. Londen: John Murray, 2013.
- 2 HvJEU 13 mei 2014, *Google Spain*, zaak C-131/12, te raadplegen op [www.curia.eu](http://www.curia.eu).
- 3 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *iOverheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011.
- 4 M. Hildebrandt maakt hier *informatie-gestuurde* overheid van, hetgeen voor de thematiek van deze bijdrage in ieder geval doeltreffend is, omdat het de dimensie belicht van een op basis van prognoses intervenierende overheid; M. Hildebrandt, ‘ICT en rechtsstaat’, in: S. van der Hof, A.R. Lodder en G.J. Zwenne (red.), *Recht en computer*. Deventer: Kluwer, 2014, pp. 25-43, aldaar p. 34.
- 5 Een andere methode is ‘bestandsvergelijking’, waarbij een kleinere dataset wordt gerelateerd aan een grotere. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij automatische kentekenherkenning (*Automatic NumberPlate Recognition* of ANPR), een surveillance-instrument dat een opmerkelijk stille opmars heeft gemaakt. Zie uitvoerig H.M. Griffioen, *Privacy en vormen van ‘intelligente’ mobiliteit. De impact van ICT-applicaties voor de weg en het spoor*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011.
- 6 Mayer-Schönberger & Cukier 2013, pp. 161-162.
- 7 T.M. Porter, *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton: Princeton University Press, 1995, p. 8.
- 8 In de specifieke casus ging het om een krantenbericht over de gedwongen verkoop van de bezittingen van betrokkene. Dat bericht hoeft geenszins als gevolg van het arrest verwijderd te worden.
- 9 De wet strekt zich ook uit tot ‘indirect te herleiden’ gegevens, maar het is de vraag of dat – gegeven de poreus geworden grens tussen anoniem en persoonlijk – niet gewoon alles is.
- 10 We zijn in Nederland sowieso niet gewend om het gebruik van afzonderlijke technologieën van een specifieke wettelijke grondslag te voorzien; vgl. Griffioen 2011.
- 11 Mayer-Schönberger & Cukier 2013, p. 180.
- 12 B. van der Sloot, ‘Privacy in het post NSA-tijdperk. Tijd voor een fundamentele herziening?’, *Nederlands Juristenblad* 89 (2014), nr. 17, pp. 1172-1179. Zie ook de bijdrage van Van der Sloot in deze CDV-bundel.
- 13 M. Bovens en S. Zouridis, ‘From street-level to system-level bureaucracies’, *Public Administration Review* 62 (2002), nr. 2, pp. 174-184.
- 14 Vgl. WRR, *Met kennis van gedrag beleid maken*. Amsterdam/Den Haag: Amsterdam University Press/WRR, 2014.
- 15 A.O. Hirschman, ‘The Search for Paradigms as a Hindrance to Understanding’, *World Politics* (1970), p. 236; zoals geciteerd door J.C. Scott, *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press, 1998, p. 345.

# Digitaal burgerrecht in plaats van Big Government

*Er zijn geen problemen rond de technologie of privacy bij de inzet van Big Data, een inzet waarvan overigens vrijwel alle burgers van dit land dagelijks dankbaar gebruikmaken in de particuliere sector. Het probleem is de overheid, die haar ICT-beleid nog steeds aanpakt op dezelfde manier als de aanleg van spoorlijnen, met een centrale planning en aansturing, doof voor commentaar van specialisten, laat staan van de gebruikers aan de basis van systemen. Wanneer burgers het recht hebben op digitale toegang en zeggenschap krijgen over alle informatie die over hen wordt bewaard, zal dit land in staat zijn om 'small data' en 'big data' op een ideale manier met elkaar te verenigen.*

---

door *Peter Cuyvers*

---

De auteur is directeur van C6 Consultancy.

LAAT IK MET DE DEUR IN HUIS VALLEN: in 2050 zal de huidige weerstand tegen elektronische dossiers, het gebruik van Big Data, de angst voor de privacy van de 'digitale burger' vergeleken worden met de weerstand die artsen ooit hadden tegen het wassen van hun handen voordat ze gingen opereren. En, om elk misverstand te voorkomen, ik ben zelf iemand die zijn agenda ouderwets met de hand invult, niet twittert, facebookt of wat dan ook. Maar ik heb wel de nodige ervaring met de invoering van digitale systemen opgedaan: met name bij de invoering van het EKD, het Elektronisch Kinddossier, een van de vele operaties waar de centrale overheid een behoorlijke puinhoop van gemaakt had. Na vijftien jaar ellende en tientallen verspilde miljoenen aan pogingen om tot een enkel 'landelijk dossier' te komen, hebben we dat met een team van specialisten op terreinen als ICT en financiën, en ook professionals met expertise op het gebied van jeugd en gezin, zoals ikzelf, in

een paar jaar het project toch rond weten te krijgen. Niet centraal maar decentraal, per regio: de enige manier om de al jaren durende ‘stammenstrijd’ tussen instellingen en hun ICT-leveranciers te omzeilen.

Ik ga hier uitvoerig in op dit voorbeeld, omdat het alle elementen bevat van de debatten die in dit land gevoerd worden over ICT. Ik zat geregeld tegenover zorgbestuurders die met veel aplomb het A4'tje van hun leverancier voorlazen waarop bijvoorbeeld stond dat het digitaliseren van het EKD tot ‘enorme databestanden zou leiden’. En dus heel duur zou zijn. Wethouders met een mailtje van een verontruste burger (of nog vaker: van een professional in de zorg zelf) in de hand, wisten stellig dat goede beveiliging onmogelijk zou zijn. De antwoorden op deze vragen waren niet al te moeilijk, want onze gesprekspartners maakten standaard gebruik van internetbankieren – waarbij systemen van verschillende banken met elkaar communiceerden, waarbij per seconde meer data werden getransporteerd dan het hele EKD in een jaar deed, en dat zijzelf kennelijk goed genoeg beveiligd vonden voor hun eigen geld.

Natuurlijk gaat iedere vergelijking mank en zijn zorgdossiers iets anders dan bankrekeningen (hoewel het uiteindelijk toch gaat om het bedrag in euro's voor de verzekering), maar als specialisten wisten wij dat onze Belgische zuiderburen hun digitale systeem voor uitwisseling van gegevens tussen hun kindercentra hadden laten bouwen voor minder dan 10 miljoen euro. (Door een Nederlands bedrijf, maar dat terzijde.) Kennelijk had Arthur Doctors van Leeuwen, die ooit stelde dat onze politie het met potloden moest opnemen tegen criminelen met computers, niet voor niets de website *debelgendoenhetbeter.com* geopend. Hij wilde daarmee een overheid prikkelen die haar ICT-beleid nog steeds aanpakt op dezelfde manier als de aanleg van spoorlijnen: centrale planning en aansturing, doof voor commentaar van specialisten. En vooral: niet bereid om direct te communiceren met de toekomstige gebruikers van systemen. Het resultaat is bekend: desinvesteringen op enorme schaal, vaak zelfs totale verspilling.

#### DE OVERHEID DENKT NOG STEEDS VANUIT DE ‘KAARTENBAK’?

Mijn stelling hier is dan ook dat er *geen* problemen zijn rond de technologie of privacy bij de inzet van Big Data, een inzet waarvan overigens vrijwel alle burgers van dit land dagelijks dankbaar gebruikmaken in de particuliere sector. Het probleem ligt bij een overheid die met een bestuurlijke visie uit de tijd van de paardentram en stoomtrein bij ICT-beleid het paard stelselmatig achter de wagen spant. Achter de *eigen wagen*, want het paard is de burger zelf, degene die, mits de vrije teugel gegeven, de energie en de juiste koers kan geven aan vernieuwing; de wagen is de overheid, die

(eindelijk) zou moeten toegeven dat Nederland niet welvarend is geworden door ambtelijke besluiten en procedures, maar door de inzet van zijn inwoners. Inwoners die net zoals met voetbal op terreinen als *gaming* en *hacking* tot de internationale top behoren, maar niet benut worden als er weer een commissie bezig is met elektronische dossiers. En daardoor zijn de visie en denkwijze achter het ICT-beleid van de landelijke overheid niet die van de cloud, de app en het cookie, maar nog steeds die van de kaartenbakken, waarin de wereld bureaucratisch is geordend in een systeem waarin de overheid de centrale schakel is, het punt waar de informatie samenkomt en dat dient als basis voor een ‘besluit’, of dat nu een subsidie, indicatie, toestemming, of wat voor verordening dan ook is. Die filosofie is ook de reden waarom het hele denken over ICT in de zorg wordt gedomineerd door het zogenoemde Landelijk Schakelpunt, een soort digitaal rangeerterrein waarlangs de informatietreintjes mogen en moeten lopen. Informatietreintjes die vervolgens natuurlijk eveneens centraal moeten worden ontworpen, bijvoorbeeld in de vorm van de beroemde en intussen beruchte dbc’s (diagnose-behandelcombinaties), een systeem dat exact hetzelfde lot beschoren was als de Fyra. Nadat er jarenlang gebouwd was aan een sluitend systeem, crashte het vrijwel direct na poging tot invoering, en men doet nu zijn best om de duizenden verschillende dbc’s tot een beter beheersbaar aantal terug te brengen. Terwijl men overigens tegelijkertijd een soortgelijk systeem, namelijk dat van de ‘jeugdzorgindicaties’, weer geheel afschaft. De essentie van het probleem is echter steeds hetzelfde: men probeert een steeds complexere samenleving te reduceren tot voor een bestuursorgaan beheersbare hokjes. Daarna laat het bestuursorgaan er een groot ICT-systeem op los, waardoor de mensen in de praktijk geen enkele mogelijkheid meer hebben om iets te doen in situaties die niet in die hokjes passen. En dat zijn er behoorlijk wat!

In het bedrijfsleven, maar ook in de particuliere sfeer, zijn intussen problemen opgelost en worden diensten verleend die vele malen complexer zijn. En dat gebeurt – en hier ligt de essentie van het verhaal – tegen *bekende en beheersbare risico’s*. Dit laatste begrip is van belang, om duidelijk te maken dat elke technologie die ons in de afgelopen eeuwen vooruitgeholpen heeft risico’s heeft en schades berokkent. Kort door de bocht: trainen, auto’s en vliegtuigen verongelukken nog steeds met regelmaat. Daarom zijn we ertoe overgegaan te registreren wat de schade is en stap voor stap maatregelen te nemen ter beperking daarvan, zoals automatische beveiliging van het spoor (nog steeds niet klaar trouwens), veiligheidsgordels, kreukelzones, apk’s, en natuurlijk de zeer strikte voorschriften voor vliegtuigen. En voor vliegtuigpassagiers ter bescherming tegen kwaadwilligen.



## AANVAARD RISICO'S, MAAK ZE BEKEND EN WERK AAN DE BEHEERSING ERVAN

Risico's zijn er altijd. Criminelen, terroristen, hackers; ze zullen nooit verdwijnen. Criminele organisaties slagen erin om tientallen miljarden per jaar buit te maken door fraude via het wereldwijde systeem van creditcards. Maar dat is een zo minieme fractie van de triljoenen die er dagelijks in omgaan, dat het acceptabel is. Net zoals we als samenleving nog steeds vinden dat tientallen verkeersdoden per jaar in dit land (vroeger honderden) acceptabel zijn als de prijs voor het transportsysteem. En bij dataverkeer is eenvoudigweg hetzelfde het geval: niemand wil terug naar de tijd dat je 8 gulden per minuut moest betalen om naar de Verenigde Staten te telefoneren! De digitale risico's die consumenten van Facebook en Facetime lopen zijn een feit, maar een feit dat we accepteren in ruil voor gratis dataverkeer. Overigens, we beginnen de problemen te inventariseren en maatregelen te nemen, waardoor nu een paar duizend van de miljoenen gebruikers de mogelijkheid nemen om hun Googlerecords aan te passen. En dat is exact het patroon dat we zullen zien bij grootschalige toepassing van ICT-systemen in de zorg. Het gaat absoluut een paar keer fout: een arts laat zijn iPad met code 0000 in de trein liggen zoals een officier van justitie zijn computer bij het grofvuil zette, een verpleegkundige komt de abortus van een Bekende Nederlandse tegen terwijl ze door wat dossiers surft tijdens de nachtelijke uren, een prijsvechtende verzekeringsmaatschappij koopt gegevens die ze niet mag kopen. Ongetwijfeld. Waarna ongetwijfeld na wat publieke verontwaardiging en Kamervragen een paar extra 'veiligheidspoortjes' en digitale buffers ingebouwd zullen worden. Maar intussen zal 99,9 procent van de bevolking profiteren van de voordelen. Net zoals ze dat nu doen van de voordelen van de honderden vrijwel perfect opererende systemen waaraan ze nu vrijwillig alles behalve hun pincode (en soms ook die, zoals bij betalingsverkeer) toevertrouwen. Want digitale volgsystemen maken vrijwel alles in deze wereld efficiënter en betrouwbaarder. Dat is natuurlijk begonnen in het bedrijfsleven, waar streepjescodes op retailproducten het kostbare en verspillende voorraadsysteem vervangen door exact getimed levering van de dagverse melk bij de juiste schappen. Dat werkt voor auto's, waar arbeidsintensieve en onvoorspelbare onderhoudsbeurten veel goedkoper zijn geworden, omdat de motorkap zelfs niet open hoeft om de data over de autosystemen af te lezen. Dat werkt in de reisbranche, waar de consument zelf dankzij boekingsites de macht gegrepen heeft door prijsvergelijking en vooral ook door een systeem van gecontroleerde online recensies. En dat geldt last but not least in het particuliere leven, waar de persoonlijke communicatiesystemen realtime-interactie tussen partners, familieleden, maar ook leden van clubs, hobbyisten op alle terreinen, mogelijk maken; zij hebben de virtuele

afstand tussen mensen tot nul seconden teruggebracht. Als specialist op dat terrein constateer ik dat mobiele telefoons, maar vooral ook de ‘groepsapp’, relatieconflicten en familieruzies in een paar minuten kunnen gladstrijken, eenvoudigweg doordat snelle en meervoudige feedback mogelijk gemaakt is. (Kennissen en informatie delen schept en herstelt vertrouwen, maar minstens zo belangrijk is dat de meeste ruzies ontstaan doordat iemand de opmerkingen of houding van iemand anders ‘vertekend’ doorvertelt!)

#### KALFSLAPJES WORDEN BETER GEVOLGD DAN KINDEREN

Ik wil nog een stap verder gaan. Ik constateer – hoe hard het ook is – dat in dit land het welzijn van een kalfje beter bewaakt wordt dan dat van een kind. Van elk kalfslapje kunnen we immers desgewenst via het volgsysteem – de gele oormerken – nagaan wat de leefomstandigheden, voedselpatronen, enzovoort waren tot het moment van consumptie. Voor de goede orde: dit is geen pleidooi om bij elke baby een chip te implanteren, maar feit is dat in dit land tienduizenden kinderen structureel mishandeld worden, meestal door hun eigen ouders, zonder dat we daar veel tegen kunnen doen. Dit terwijl in feite alle gegevens die we nodig zouden hebben voor een goede aanpak beschikbaar zijn, maar niet bij elkaar gebracht (kunnen of mogen) worden. Dat wil ik illustreren aan de hand van mijn eigen specialistische projecten van de afgelopen jaren, die zich richten op de verspilling rond de huishoudens met complexe problemen. Daar zijn er ongeveer 100.000 van, maar die kosten meer dan 10 miljard euro per jaar, wat bijna de helft is van de hele sociale begroting die gemeenten na 2015 gaan beheeren (recente cijfers van de VNG Stapelingsmonitor). Van die 10 miljard is een kwart tot de helft overbodig of zelfs contraproductief. Pure verspilling dus, ter hoogte van 2 tot 3 miljard euro per jaar. De enige manier om dat effectief in beeld te brengen is echter door het combineren van alle gegevens uit de liefst veertig regelingen en geldstromen op gezinsniveau – een taak die voor 100.000 gezinnen echt niet handmatig uit te voeren is. En dit is nog maar één van de terreinen waarop het niet op het niveau van de burger zelf bij elkaar brengen van gegevens tot (enorme) verspilling voert. Ik verwijs naar de recente berekeningen van Ab Klink over de verspilling van 8 miljard euro aan medicijnen, die alleen te bestrijden is als de cumulatieve uitgifte op het niveau van individuele patiënten wordt geanalyseerd. Kortom: alleen al het tegengaan van de verspilling op deze twee punten zou per jaar niet minder dan 10 miljard euro opleveren, plus een vermindering van risico's door foute medicijnen en een verbetering in de hulp aan de gezinnen die nu hun structurele ellende doorgeven aan de volgende generaties.

## DE BURGER ALS SCHAKELPUNT IN HET INFORMATIENETWERK

Maar dat gebeurt dus niet, doordat de overheid vasthoudt aan het concept van de ‘nationale kaartenbak’ en er intussen verwoede gevechten geleverd worden met beroepsgroepen die nog steeds zichzelf als schakelpunt zien in de informatieketen. Terwijl er zowel uit oogpunt van (goedkope!) technologie als uit oogpunt van privacy, behoorlijk bestuur en goede hulp, uiteindelijk maar een enkel schakelpunt kan en mag zijn, en dat is de burger zelf! Om te beginnen omdat een burger die zelf het centrale schakelpunt is in de informatie die over hem of haar gaat, daarvoor ook medeverantwoordelijk wordt. Het lijkt me voor zich te spreken, en is ook onderdeel van tal van ‘verzekeringsvoorwaarden’, dat degene die iets ontvangt van de overheid zich ook verplicht om goede gegevens te verstrekken.

Maar ook principieel: wie anders dan ikzelf moet degene zijn die toestemming verleent om een lijst te krijgen van al mijn medicijnen? Het is me bijvoorbeeld nu een raadsel waarom de medewerker van de bank tegenover me wel in zijn systeem ziet dat er nog ergens een creditcard rood staat, terwijl ik in persoon met mijn paspoort bij Bureau Krediet Registratie (BKR) langs moet. Het is me ook een raadsel waarom ik niet online mag inzien wat mijn huisarts en mijn specialist in hun dossiers opnemen – en als ikzelf niet eens weet wat erin staat, geef ik natuurlijk ook aan een ander geen toestemming voor inzage. Door deze houding ten opzichte van ICT maakt de overheid zelf haar burgers bang en boos. Want het idee dat big brother besluiten neemt op grond van een dossier dat ik zelf niet eens heb, is misschien wel het idiootste gevolg van een overheidsbeleid dat haar inwoners oproept om te participeren maar weigert om ze te informeren. Een houding die, zoals hiervoor al is aangegeven, rechtstreeks stamt uit de negentiende-eeuwse oorsprong van ons bestuur, toen Thorbecke vond dat zelfs het kiesrecht beperkt zou moeten zijn tot enkele procenten van de burgers, omdat het ‘gewone volk’ uiteraard niet te vertrouwen was.

## ‘WET INFORMATIEGRONDRECHTEN’ EN ‘BURGER SERVICE CARD’

De cruciale vraag is dan natuurlijk hóé dit zou moeten gebeuren, hoe we de burger zelf het ‘schakelpunt’ maken van informatie, en we de burger de ‘digitale controle’ geven over al datgene wat over hem of haar in een bestand gestopt wordt. Daarbij moeten we drie elementen onderscheiden, namelijk achtereenvolgens de wetgeving, de technologie en de implementatie, en vooral niet uit het oog verliezen dat deze drie dingen totaal verschillende vormen van expertise vergen. Het basisprincipe van – ik verzin

maar even een naam – de Wig (Wet informatiegrondrechten) is eenvoudig genoeg: het recht op directe (digitale) toegang van alle burgers tot alle informatie die over hen wordt bewaard. Net zoals van vele andere rechten, zal slechts een beperkt aantal burgers hiervan gebruikmaken, meestal voor praktisch belangrijke zaken (bijvoorbeeld Kredietregistratie). En net zoals met het cookie zal er met enige regelmaat op een toestemmingsknop geklikt moeten worden. Maar het – gewenste – effect is aan de andere kant, die van de ‘dossierhouder’, dat iedereen die data opslaat er rekening mee moet houden dat alles transparant en te verantwoorden moet zijn.

Vervolgens is het zaak om dit technologisch ook te (kunnen) realiseren. En laat ik daar heel duidelijk over zijn: als de overheid hierin haar traditionele weg blijft bewandelen, dan staat ons een traject van minstens twintig jaar te wachten waarnaast de ellende rondom de ov-chipkaart schril zal afsteken. Elke dataset, elke ‘centrale kaartenbak’, is maar zo goed als de basisgegevens, en die zitten altijd vol met fouten, gewoon omdat er iets fout gaat bij de invoer of het transport van gegevens. Of het nu gaat om fout gespelde namen, verkeerde burgerservicenummers, of zaken die mensen gewoon fout opgeven, omdat ze iets doen wat niet mag. En bij de combinatie van gegevens werken deze foutmarges catastrofaal, omdat ze zich exponentieel vermenigvuldigen; zaken waarvan de Belastingdienst en de Gemeente Amsterdam – maar zij niet alleen – regelmatig kond moeten doen als er weer tienduizenden verkeerde brieven verstuurd zijn of miljoenen euro’s zoek.

Specialisten zijn echter ongelooflijk geavanceerd in echte innovatie; dijken kunnen digitaal worden geijkt, de sterkte van bruggen kan met behulp van data worden voorspeld.<sup>1</sup> Waar het om gaat is dat deze innovaties beantwoorden aan het intussen bekende Googlecriterium: wie bestaande systemen probeert te verbeteren moet enorme inspanningen doen voor een verbetering van 10 procent, terwijl echte innovatie zorgt voor een kostenreductie met 90 procent bij veel beter werkende systemen. En voor wie dat ongeloofwaardig vindt: wat dacht u van bijna gratis e-mail, inclusief telefoonverkeer, foto en film – enkele jaren geleden nog een sprookje? En het is volstrekt geen sprookje om te denken in termen van een Burger Service Card – sorry, al weer achterhaald, een Burger Smart App, waarmee iedere inwoner gegevens kan sturen en ontvangen, net zoals geld. Met een volstrekt revolutionair effect op alle interactie tussen burgers en degenen die nu tegenover ze zitten, achter een ‘loket’. De moderne overheidsdienaar zal immers naast de burger moeten zitten om samen naar het scherm te kijken, dat door die burger wordt bediend. En daarmee zijn we bij de implementatie, de manier waarop mensen feitelijk zelf als schakelpunt kunnen fungeren, vanaf het begin centraal staan. De Verenigde Staten hebben recent een aantal wetten aangenomen waarin wordt omschreven hoe

ICT-debacles (ook daar zeer gebruikelijk) voorkomen moeten worden. Een van de centrale punten daarbij is dat er vanaf het begin gewerkt wordt met de gebruikers zelf, dat er in alle stadia een *proof of concept* moet zijn voor gebruiksgemak en functionaliteit. Iedere implementatie hangt daarvan af. Google is niet dominant geworden omdat de overheid het voorschreef, maar omdat het bedrijf zo eenvoudig deed wat iedereen graag wilde. De problemen rond de ov-chipkaart konden pas opgelost worden nadat degenen die eerst (in het belang van de publieke zaak!) als hackers de fouten aantoonde, gevraagd werden om aan de oplossingen te werken.

Bottomline dus: dit land, met zijn extreem hoge graad van digitalisering, is een ideale locatie om ‘small data’ en ‘big data’ te verenigen, door alle burgers tot schakelpunten te maken in het informatienetwerk. Mits de overheid niet zo eigenwijs blijft vasthouden aan het idee van zichzelf als het Grote Schakelpunt.

Tot slot daarom nog even een zeer concrete illustratie van het verschil tussen ‘loketten’ en ‘samenwerking’. Ik noemde eerder al de multiprobleemgezinnen, die vastzitten in het woud van tientallen bureaucratische overheidsregelingen, die nu naar gemeenten worden overgeheveld. Enkele gemeenten hebben me verzocht om dit in kaart te brengen. En dat is gelukt, eenvoudigweg door vanuit het gezin zelf te denken en informatie bij elkaar te brengen. De resultaten zijn zowel krankzinnig als schrijnend: de gezinnen die er het slechtst aan toe zijn, zijn eerst om tal van pietluttige administratieve redenen (zij voldeden niet aan de eisen van de kaartenbak!) maandenlang zonder geld gezet, en vaak vervolgens uit hun huis wegens schulden. Daarna zijn hun kinderen door jeugdzorg uit huis geplaatst omdat ze niets te eten hadden of omdat hun ouders de stress niet meer aankonden. Het resultaat is dat een situatie die met een paar duizend euro te verhelpen was geweest, intussen meer dan een ton per gezin heeft gekost. En geloof me, het kost nog aardig wat moeite om dat op te lossen, dus om die kaartenbak om te schudden – zelfs als er enorme tekorten zijn en zelfs als die oplossing 500 procent beter is voor het gezin en nog 90 procent goedkoper ook. Dat laatste echter terzijde. Waar het om gaat is dat deze ellende buiten ieders gezichtsveld (letterlijk ‘achter de voordeuren’) tienduizenden gezinnen overkomt, simpelweg omdat ‘wij’ zware discussies en dure conferenties wijden aan de ‘privacy’, en intussen de simpelste (en uiterst goedkope) oplossing over het hoofd zien: *vraag het de mensen zelf*.

#### Noten

- 1 Zie de bijdrage van Freek Bomhof in deze CDV-bundel.

# De noodzaak om privacy als publiek belang te herformuleren

*Privacy wordt tegenwoordig geformuleerd als individueel recht dat bescherming biedt aan persoonlijke belangen. Deze benadering is echter niet langer houdbaar in Big Data-processen, die niet op specifieke individuen zijn gericht, maar potentieel eenieder betreffen. Privacy zou dan ook moeten worden geherformuleerd als maatschappelijke waarde. Een dergelijke benadering ondervangt de knelpunten van het huidige privacyparadigma en kan voorkomen dat grootscheepse gegevensverzameling door inlichtingendiensten en instellingen elementaire rechtsbeginselen schendt.*

---

door *Bart van der Sloot*

---

De auteur is onderzoeker aan het Instituut voor Informatierecht (IViR) van de Universiteit van Amsterdam en coördinator van het Amsterdam Platform for Privacy Research (APPR) van dezelfde universiteit.

PRIVACY IS THANS GEBASEERD OP DRIE PRINCIPES waarin steeds het individu en zijn belangen centraal staan.<sup>1</sup> In de eerste plaats is privacy een recht van een natuurlijk persoon – dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het recht op vrijheid van meningsuiting of de vrijheid van religie, waarbij rechtspersonen als mediaorganisaties of kerken een centrale rol bekleden. Een natuurlijk persoon kan een klacht indienen als hij kan aantonen dat hij persoonlijk schade heeft geleden door een privacyschending. Dit heeft bijvoorbeeld onder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) tot gevolg dat drie soorten klachten niet-ontvankelijk worden verklaard. Ten eerste zaken waarin een groep of een maatschappelijke organisatie opkomt tegen een wet of een bepaalde praktijk, niet uit persoonlijk oogpunt,

maar in het maatschappelijk belang (classaction). Ten tweede zaken waarin wordt geklaagd over een wet of praktijk als zodanig, zonder dat deze is toegepast of anderszins een effect heeft gehad op de klager (in-abstracto-klachten). Ten derde zaken waarbij wordt geklaagd over een mogelijke en in de toekomst liggende inbreuk, zonder dat er reeds schade is opgetreden (hypothetische klachten of a-priori-claims).

Privacy is, in de tweede plaats, een instrumentele waarde die is gekoppeld aan individuele belangen als menselijke waardigheid, persoonlijke autonomie en individuele vrijheid. Niet alleen zijn dit persoonlijke waarden, het zijn ook waarden die verwant zijn aan de meest basale voorwaarden voor een menselijk bestaan en voor de persoonlijke ontwikkeling. Het recht op privacy wordt dan ook vaak geformuleerd als een persoonlijkheidsrecht, dat bescherming biedt aan de ‘persoon als persoon’. Privacy ziet derhalve slechts op individuele belangen – dit wederom in tegenstelling tot andere rechten, zoals de vrijheid van meningsuiting, waar naast de mogelijkheid tot persoonlijke ontplooiing en zelfexpressie ook de zoektocht naar waarheid en het vrije debat als onderdeel van de democratische rechtsstaat centraal staan.

Tot slot is privacy een waarde die vrijwel altijd conflicteert met andere, voornamelijk maatschappelijke, waarden. Dit wordt ook gereflecteerd door de structuur van het EVRM. Daarin is een aantal rechten vervat die nimmer mogen worden beperkt, zoals het recht om niet te worden gefolterd of aan onmenselijke of vernederende behandelingen te worden blootgesteld, en een aantal rechten die wel mogen worden beperkt, maar slechts in geval van nood (artikel 15 EVRM). Artikel 8 EVRM mag echter ook in niet-uitzonderlijke gevallen worden beperkt, namelijk als een inperking is voorgeschreven bij wet, noodzakelijk is in een democratische samenleving, en instrumenteel is aan het waarborgen van een maatschappelijk belang, zoals de nationale veiligheid, het gemeenschappelijk economisch welzijn of de volksgezondheid. Hierbij wordt de uitkomst van een zaak door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) doorgaans bepaald door het met een privacyinmenging gemoeide individuele belang en het daarmee gemoeide publieke belang tegen elkaar af te wegen.

#### PROBLEMEN MET HET HUIDIGE MODEL

Er is echter een aantal problemen met de toepassing van deze benadering op de privacyproblemen die met Big Data-processen zijn gemoeid. Zo is het vaak onduidelijk voor personen of zij onderworpen zijn aan dergelijke Big Data-processen en of hun persoonlijke data zijn verzameld. Tot op de dag van vandaag is er bijvoorbeeld geen zekerheid over wie precies

onderwerp zijn geweest van de af luister praktijken van de NSA, over welke periode en betreffende welke activiteiten. Kennis omtrent een mogelijke schending ontbreekt derhalve, wat logischerwijs een drempel met zich meebrengt voor het indienen van een klacht. Daarnaast moet worden bedacht dat de NSA niet de enige organisatie is die op grote schaal persoonsgegevens verzamelt – veel overheidsdiensten, zowel binnen- als buitenlandse, doen hetzelfde; bedrijven als Google en Facebook hebben een businessmodel dat is gebaseerd op het op grote schaal verzamelen en verwerken van persoonsgegevens van hun gebruikers; en vrijwel iedere burger kan met kinderlijk gemak via zijn mobiele telefoon foto's en filmpjes maken en die op internet plaatsen, zonder dat de gefilmde of gefotografeerde daar noodzakelijkerwijs erg in heeft. Het lijkt in deze constellatie van zeer wijdverbreide gegevensverzameling en -verwerking voor iemand schier onmogelijk om alle natuurlijke en juridische personen die in het bezit zijn van zijn persoonsgegevens in kaart te brengen, hun handelwijze op rechtmatigheid te controleren en om indien dit niet het geval is, een klacht in te dienen om zodoende via juridische weg zijn recht op privacy af te dwingen.

Daarbij komt dat het lastig zal zijn om de concrete schade aan de persoonlijke belangen van de klager aan te tonen. Niet alleen is het onduidelijk of iemand is opgenomen in een database, maar zelfs als dit wel bekend is zal het lastig zijn om een specifiek persoonlijk belang aan te tonen, aangezien dergelijke databases vaak gegevens over duizenden of soms zelfs miljoenen personen bevatten. Terwijl bij traditionele privacyschendingen, zoals huisvredebreuk, de schending en de gevolgen daarvan in tijd, ruimte en persoon waren afgebakend en het daaruit voortvloeiende persoonlijk belang derhalve redelijk concreet was, heeft de eventuele individuele schade die voortvloeit uit gegevensverzamelingspraktijken vaak een tamelijk hypothetisch karakter, aangezien de verzameling zelf doorgaans weinig effect heeft op de persoonlijke autonomie of menselijke waardigheid van een specifiek individu. De schade die zou kunnen ontstaan vloeit voort uit de mogelijkheid van bijvoorbeeld een datalek of misbruik van de gegevens door een toekomstig en kwaadwillend regime, waarvan onduidelijk is of dit zal geschieden en welke consequenties dit zal hebben.

Misschien wel belangrijker is dat in dit soort grootschalige gegevensverwerkingsprocessen simpelweg een andere waarde op het spel lijkt te staan dan de persoonlijke vrijheid, autonomie of waardigheid. Bij een klassieke privacyschending, die specifiek gericht is op één persoon of een afgebakende groep (bijvoorbeeld een huiszoeking), is het primaire belang dat op het spel staat een individueel belang, bijvoorbeeld een vorm van negatieve vrijheid. Nu gegevensverwerkingsprocessen juist niet zijn gericht op één



persoon of een afgebakende groep maar simpelweg (potentieel) iedereen betreffen, rijst de vraag of een paradigma waarin de kernwaarde die men tracht te beschermen een aan een persoon verbonden belang is, niet op gespannen voet staat met deze nieuwe ontwikkelingen.

Wat veeleer op het spel lijkt te staan bij Big Data-processen zijn algemene en maatschappelijke belangen. Bij de NSA-affaire is dat bijvoorbeeld de effectiviteit van overheidsbeleid. 'Some agency insiders now believe that NSA is only able to report on about 1 percent of the data that it collects, and it is getting harder every day to find within this 1 percent meaningful intelligence.'<sup>2</sup> Daarmee kan niet alleen de vraag worden gesteld welk nut het verzamelen van zoveel persoonsgegevens dan heeft, maar ook of dit wel noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is, dat wil zeggen of de overheid geen minder belastende alternatieven heeft om dezelfde doelstellingen te verwezenlijken. Wat hierbij derhalve op het spel lijkt te staan is simpelweg de vraag of de overheid haar macht misbruikt en of zij

*Wat op het spel staat is de vraag of de overheid haar macht misbruikt en of zij daarmee niet de basale legitimiteit van de democratische rechtsorde als zodanig uitholt*

daarmee niet de basale legitimiteit van de democratische rechtsorde als zodanig ondermijnt.

Anderzijds wordt het in dit soort Big Data-systemen steeds lastiger om een goede belangenafweging te maken. Een belangenafweging ligt voor de hand bij de toetsing van klassieke privacyproblemen, bijvoorbeeld een huiszoeking bij een

persoon in het kader van een strafrechtelijk onderzoek, waarbij de inbreuk duidelijk in persoon, tijd en ruimte is afgebakend en zowel het daaruit voortvloeiende individuele belang als het publieke belang, bijvoorbeeld gerelateerd aan het oplossen van een moordzaak, een zeer concreet karakter draagt. Bij Big Data-systemen is echter enerzijds het publieke belang hypothetisch en abstract en is het vaak onduidelijk in hoeverre een specifieke gegevensverzameling een bijdrage zal leveren aan het streven naar bijvoorbeeld veiligheid, en heeft anderzijds, zoals eerder gesteld, het individuele belang ook een abstract en hypothetisch karakter. Beide belangen zijn weinig concreet en derhalve moeilijk tegen elkaar af te wegen.

Daarnaast is het de vraag of privacy, in de zin waarin die bijvoorbeeld bij de NSA-affaire centraal staat, wel een relatieve waarde zou moeten zijn. Als het klopt dat het hier niet langer gaat om de schending van de individuele autonomie of de menselijke waardigheid van deze of die persoon, maar om een structureel probleem met een daaraan verbonden maatschappelijk belang, namelijk de basale legitimiteit en effectiviteit van de rechtsorde,

dan is het de vraag of het hier niet simpelweg om de basale minimumvoorwaarden voor een democratische rechtsstaat gaat. Als dit inderdaad het geval is, dan gaat het niet langer om een relatieve waarde, die de belangen van het individu beschermt, maar om een absolute waarde, die door elke democratische rechtsstaat moet worden gerespecteerd.

#### PRIVACY ALS CONSTITUTIEVE WAARDE VOOR ALGEMENE BELANGEN

Het is dus zaak om een alternatieve benadering te formuleren. Deze kan worden gestoeld op het maatschappelijk belang dat privacy vertegenwoordigt. Het koppelen van de privacybescherming aan algemene en publieke waarden staat in een lange traditie.<sup>3</sup> Zo formuleerde Spiros Simitis het recht op privacy al in 1987 als 'a constitutive element of a democratic society'.<sup>4</sup> Ruth Gavison argumenteert in gelijksoortige bewoordingen: 'In the absence of consensus concerning many limitations of liberty, and in view of the limits on our capacity to encourage tolerance and acceptance and to overcome prejudice, privacy must be part of our commitment to individual freedom and to a society that is committed to the protection of such freedom. Privacy is also essential to democratic government because it fosters and encourages the moral autonomy of the citizen, a central requirement of a democracy.'<sup>5</sup> Natuurlijk is ook bekend dat voor Habermas mensenrechten, privacy en autonomie wederzijds constitutief zijn aan democratie: de democratie is gebaseerd op respect voor mensenrechten, en mensenrechten zijn van hun bestaan en bescherming afhankelijk van democratische rechtsstaten.<sup>6</sup> Als privacy als voorwaarde voor het democratische proces of als minimumeis voor een democratische rechtsstaat wordt beschouwd, richten privacyschendingen zich niet slechts op individuele belangen, maar ondermijnen zij de democratie en de rechtsstaat als zodanig.

Een gelijksoortig betoog kan ook worden geconstrueerd ten aanzien van het elektronisch patiëntendossier (epd), het Landelijk Schakelpunt of soortgelijke systemen in de medische sector. Net als veel andere door de publieke en semipublieke sector geïnitieerde IT-projecten is men zich pas in een laat stadium bewust geworden van eventuele privacygevaaren. Er is, zoals wel vaker, voor gekozen om het bestaande systeem op een beperkt aantal punten aan te passen, maar geen structurele wijzigingen door te voeren. Voor een dergelijke aanpak wordt wel meer gekozen, bijvoorbeeld bij de ov-chipkaart – de privacygevaaren blijven dan bestaan en de systemen blijven zeer inbreukgevoelig. Bij elektronische systemen in de gezondheidszorg wordt er vaak voor gekozen om de burger zelf te laten kiezen of hij akkoord gaat met de opname van zijn persoonsgegevens in dergelijke gevoelige systemen. Deze benadering is om twee redenen onzalig.

Ten eerste is deze keuze geen echte keuze te noemen. De burger wil immers van het openbaar vervoer gebruikmaken, en van de gezondheidszorg evenzo. Als de ns of de dokter suggereert dat de opslag van zijn gegevens bijdraagt aan de levering van de dienst, blijkt dat veel burgers hiermee instemmen uit vrees dat zij de dienst anders niet zullen krijgen. Zelfs als de keuze ‘vrij’ zou zijn, dan nog berust zij niet op informatie. Het is immers ondoenlijk voor elke burger om na te gaan welke gegevens in welke systemen zijn opgeslagen, waartoe dit dient, welke gevaren hiermee zijn gemoeid, wat de kans is dat deze gevaren zich materialiseren, en welke nadelige effecten eruit zouden kunnen voortvloeien als dat zou gebeuren. De eventuele toestemming van de patiënt, reiziger of burger in elke andere hoedanigheid is derhalve nietszeggend.

Ten tweede, en belangrijker, is wat hier op het spel staat wederom niet (slechts) een individueel belang, maar een maatschappelijk belang, aangaande het vertrouwen van het publiek in de overheid en de goede werking van de gezondheidszorg. Systemen als het elektronisch patiëntendossier of het Landelijk Schakelpunt dreigen bijvoorbeeld de vertrouwelijkheid tussen patiënt en arts te ondermijnen; niet alleen de huisarts van een persoon kan immers

*IT-systemen als het elektronisch patiëntendossier of het Landelijk Schakelpunt dreigen de vertrouwelijkheid tussen patiënt en arts te ondermijnen*

toegang krijgen tot zijn patiëntendossier, ook derden kunnen die krijgen. Nog los van het grote gevaar op toegang door onbevoegden (die gebruikmaken van mazen in het systeem) wordt de vertrouwelijkheids sfeer opgerekt tot verscheidene artsen, specialisten en waarschijnlijk hun assistenten binnen en waarschijn-

lijk ook buiten de woonregio van de patiënt. Het gevaar is dat een dergelijke afbreuk van de arts-patiëntrelatie en de bijbehorende vertrouwelijkheid het gezondheidssysteem als zodanig ondermijnt; dit is een publiek belang.

‘First, confidentiality encourages seeking medical care. Individuals will be more inclined to seek medical attention if they believe they can do so on a confidential basis. It is reassuring to believe others will not be told without permission that one is unwell or declining, has abused illegal drugs, been unfaithful to one’s partner, obtained an abortion, or enlarged one’s breasts. [...] Second, confidentiality contributes to full and frank disclosures. Individuals seeking care will be more open and honest if they believe the facts and impressions reported to health providers will remain confidential. It may be easier to speak freely about embarrassing symptoms if one believes the content of what one says will not be broadcast to the world at large.’<sup>7</sup>

Anita Allen, internationaal vermaard privacyexpert, stelt in het voorgaande

citaat dat de vertrouwelijkheid tussen arts en patiënt waarborgt dat burgers naar artsen toestappen als zij gezondheidsklachten hebben en dat zij eerlijk en open zijn over hun ziektebeeld en de eventuele oorzaken daarvan. Zij voegt daar nog aan toe dat een gebrek aan privacy in de gezondheidszorg leidt tot hogere kosten, aangezien vroeger diagnoses en behandelingen en preventieve maatregelen vaak kostenbesparend zijn. Het gevaar is derhalve dat het epd of soortgelijke IT-systemen afbreuk zullen doen aan de vertrouwelijkheid tussen arts en patiënt. Als deze afbreuk zich daadwerkelijk voordoet of als er in de perceptie van burgers een reëel gevaar is dat deze vertrouwelijkheid (bevoegd of onbevoegd) wordt geschonden, zal niet alleen het individuele belang van de patiënt in gevaar komen (bijvoorbeeld doordat er ruchtbaarheid wordt gegeven aan een bepaald ziektebeeld waarop een stigma rust), maar komt daarmee ook een maatschappelijke waarde onder druk te staan, namelijk de effectiviteit en doelmatigheid van de gezondheidszorg als zodanig.

#### VOORDELEN VAN EEN DERGELIJK MODEL

Op deze punten lijkt een herformulering van privacy als maatschappelijk belang derhalve de reële situatie het best te benaderen. Daarbij biedt een dergelijke benadering een mogelijke oplossing voor de drie eerder gesignaleerde knelpunten.

Ten eerste wordt in een dergelijk model het respect voor privacy niet zozeer het subjectieve recht van de burger als wel de plicht van de staat als onderdeel van zijn wederkerige relatie met de burger. Als de staat de vernoemde privacybelangen ondermijnt, ondermijnt hij immers zijn eigen fundamentele – de voorwaarden voor een democratische rechtsstaat. Hiermee vervalt ook de correlatie tussen persoonlijke schade en een persoonlijk klachtrecht en wordt de weg vrijgemaakt voor een *actio popularis*, een rechtszaak in het algemeen belang. Daarin wordt een klacht simpelweg gerelateerd aan het feit dat de staat niet voldoet aan de randvoorwaarden voor het gebruik van zijn macht, en daarmee wordt de eerste van de bezwaren ten aanzien van het huidige paradigma ondervangen: individuele schade hoeft (nog) niet te zijn opgetreden. Dit opent ook de deur voor hypothetische klachten en *in-abstracto-claims*.

Ten tweede wordt de grootschalige verzameling van metadata en de opslag en het gebruik van geaggregeerde informatie en groepsprofielen, zoals gebruikelijk is in Big Data-processen, niet langer gekoppeld aan het individuele belang en de autonomie en waardigheid van de burger. Het belang dat hiermee is gemoeid wordt veeleer een maatschappelijk belang, gekoppeld aan de vraag of zulke systemen überhaupt noodzakelijk, proportioneel en effectief zijn. Een klacht over Big Data-processen hoeft dan

ook niet zozeer te gaan over welke schade zulke systemen doen aan een specifiek individu, maar veeleer over de vraag of zij de basale legitimiteit en effectiviteit van de staat niet ondermijnen, of zij de minimumvoorwaarde voor een goed en doeltreffend zorgsysteem niet eroderen, enzovoort. Een dergelijk argument kan natuurlijk eveneens worden gemaakt met betrekking tot de vertrouwelijkheid tussen cliënt en advocaat en tot de geheimhouding van journalisten ten aanzien van hun bronnen. Niet voor niets zijn ook de Nederlandse Vereniging voor Journalisten en de Nederlandse Vereniging voor Strafrechtadvocaten partij bij een rechtszaak tegen de Nederlandse staat – in verband met de gegevensverzameling door binnen- en buitenlandse inlichtingendiensten en de uitwisseling van gegevens tussen deze diensten.<sup>8</sup>

Ten derde, en tot slot: alhoewel de belangen van het individu worden meegenomen, geschiedt de beoordeling van regelgeving en beleid in deze nieuwe benadering niet door deze tegen het algemeen belang af te wegen, maar worden wetten en regels op hun intrinsieke kwaliteit beoordeeld. Hierdoor wordt een alternatief aangedragen voor de afweging van belangen, die nu prominent is in privacyzaken, maar faalt als het gaat om Big Data-processen. Daarbij komt dat er minimumprincipes voor de rechtsorde of andere instituten kunnen worden geïntroduceerd die nimmer mogen worden geschonden, ook niet als dit uit een afweging tussen het individuele en het algemene belang zou volgen. Dit zou een oplossing kunnen bieden voor het feit dat de gegevensverzameling door de inlichtingendiensten en het installeren van systemen die de vertrouwelijkheid tussen arts en patiënt, advocaat en cliënt, en journalist en bron ondermijnen, maatschappelijke en niet (slechts) individuele belangen raken.

#### Noten

- 1 Het onderzoek voor dit artikel is verricht in het kader van het door NWO gefinancierde project 'Privacy as Virtue'. De bijdrage stoelt deels op: B. van der Sloot, 'Privacy in het post NSA-tijdperk. Tijd voor een fundamentele herziening?', *Nederlands Juristenblad* 89 (2014), nr. 17, pp. 1172-1179; en B. van der Sloot, 'De NSA-affaire en de grenzen van de macht. Naar een wederkerig begrip van privacy', *Filosofie & Praktijk* 35 (2014), nr. 2, pp. 49-66.
- 2 M.M. Aid, *The Secret Sentry: The Untold History of the National Security Agency*. New York: Bloomsbury, 2009, p. 304.
- 3 Zie onder andere P.M. Regan, *Legislating privacy. Technology, social values, and public policy*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1995, p. 213.
- 4 S. Simitis, Reviewing Privacy in an Information Society. *University of Pennsylvania Law Review* 135 (1987), nr. 3, pp. 707-746.
- 5 R. Gavison, 'Privacy and the Limits of Law', *Yale Law Journal* 89 (1980), nr. 3, p. 455.
- 6 J. Habermas, *Between facts and norms*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- 7 A.L. Allen, *Unpopular privacy. What must we hide?* Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 112.
- 8 Zie <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inzien?document?id=ECLI:NL:RBDHA:2014:8966>.

## Hoe kan internet de democratie versterken?

*De plichten van burgers worden opnieuw gedefinieerd, maar over een corresponderende set aan nieuwe rechten wordt nauwelijks gesproken. De overheid geeft besluitvorming niet graag uit handen en vindt het moeilijk om openheid van zaken te geven. Voor een samenleving waarin steeds meer taken en verantwoordelijkheden bij de burger komen te liggen, is 'eens in de vier jaar stemmen' echter een te beperkte opvatting en invulling van informatie- en participatierecht. Informatie- en communicatietechnologie (ICT) biedt uitgelezen mogelijkheden om burgers te betrekken bij besluitvorming, de kennis van burgers beter in te zetten, en burgers meer zeggenschap te geven.*

---

door Josien Pieterse & Mieke van Heesewijk

---

De auteurs zijn de oprichters van Netwerk Democratie.

HET POLITIEKE KLIMAAT IS ONDERHEVIG AAN VERANDERINGEN. In zijn boek *Tegen verkiezingen* schetst schrijver, wetenschapper en oprichter van de Burgertop Grooo David van Reybrouck hoe de dynamiek tussen media, politiek en kiezers leidt tot een nadruk op kortetermijnsucces, politiek pragmatisme en een slinkend vertrouwen in de politiek. In een recente uitzending van *Zomergasten* vatte hij dit samen met de volgende woorden: 'Het dak van de democratie lekt.' Dit wordt gekenmerkt door een afnemende opkomst bij verkiezingen, dalende ledentallen bij politieke partijen en groeiende aanhang voor politieke groeperingen die zich woordvoerder maken van een ongearticuleerd ongenoegen met de politiek in het algemeen. Met de ontzuiling, de opkomst van sociale media en de emancipatie van de burger is er een nieuw politiek landschap ontstaan. De hedendaagse poli-

ticus wordt dag in, dag uit op zijn vingers gekeken en voortdurend afgerekend door een wispelturiger electoraat.

De Raad voor het openbaar bestuur<sup>1</sup> en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid<sup>2</sup> tonen echter aan dat burgers wel degelijk vertrouwen hebben in het democratische bestel, maar dat het vertrouwen in politici, politieke partijen, bestuurders en toezichthouders onder druk staat. Openheid en transparantie rondom bestuurlijke en politieke besluitvorming zijn mogelijk middelen om vertrouwen te herwinnen.

De Raad voor het openbaar bestuur betoogt in zijn advies *Gij zult openbaar maken* dat transparante besluitvorming en (actieve) openbaarheid noodzakelijk zijn om nieuwe verbindingen te leggen tussen bestuur en burger. Het accent moet liggen op het actief openbaar en toegankelijk maken van overheidsinformatie. Maatschappelijke ontwikkelingen vragen daarom, technologische ontwikkelingen maken dit mogelijk. Burgers moeten volwaardig kunnen participeren in het publieke domein en de vraagstukken die daar spelen. ‘Open parlementaire data draagt bij aan een grotere transparantie, mogelijkheid tot het afleggen van verantwoordelijkheid: “accountability”, hogere effectiviteit en draagvlak. Het vergroot het innovatief vermogen van overheid en burgers’, aldus Valerie Frissen, hoogleraar ICT en Sociale Verandering.<sup>3</sup>

Niet alleen transparantie en accountability kunnen bijdragen aan het opbouwen van vertrouwen, ook het vaker raadplegen van burgers zelf kan daar een belangrijke rol bij spelen. Door de individualisering en de ontzui-ling is de mondigheid van de burger exponentieel toegenomen. De burger heeft meer instrumenten tot zijn beschikking om zich tot de overheid te verhouden en om concrete ideeën aan te dragen over de manier waarop de samenleving kan worden ingericht, zeker wanneer de vraagstukken dicht bij huis liggen. Netwerk Democratie zet zich in voor een veerkrachtige democratie waarin betrokken burgers met behulp van technologie een actieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van de samenleving. Tal van projecten zijn de afgelopen jaren ondernomen om burgers beter te informeren,

*De plichten van burgers worden opnieuw gedefinieerd, maar over een corresponderende set aan nieuwe rechten wordt nauwelijks gesproken*

meer te betrekken en meer zeggenschap te geven, zoals Voorjebuurt, Maakdewet, Publeaks en Apps voor Democratie. Het probleem is dat burgers hun persoonlijke ontwikkeling en collectieve welzijn naar eigen inzichten vorm moeten en willen geven en daar ruimte voor nodig hebben, maar dat de politieke

instituties in de praktijk niet of moeizaam mee veranderen. De plichten van burgers worden opnieuw gedefinieerd, maar over een corresponde-

rende set aan nieuwe rechten wordt nauwelijks gesproken. De overheid geeft besluitvorming niet graag uit handen en vindt het moeilijk om openheid van zaken te geven. Voor een samenleving waarin steeds meer taken en verantwoordelijkheden bij de burger komen te liggen, is 'eens in de vier jaar stemmen' echter een te beperkte opvatting en invulling van informatie- en participatierecht.

#### RECHT OP PARTICIPATIE

Voor een samenleving waarin taken van de overheid naar de burger worden overgeheveld, zouden ook de rechten van burgers op het gebied van participatie opnieuw bekeken moeten worden. Hoe wordt in deze nieuwe context invulling gegeven aan het participatierecht van burgers? Hoe wordt zeggenschap daadwerkelijk overgedragen op burgers? Tijdens een bijeenkomst over het verdwijnen van de stadsdelen in Amsterdam bevroeg Reinder Rustema, oprichter van Petities.nl, de werkelijke invloed van burgers in de veelbesproken participatiesamenleving als volgt: 'Voeren wij het beleid van de overheid uit, of mogen wij ook zelf beleid maken?' In het artikel 'De stille ideologie van de doe-democratie' geven Imrat Verhoeven en Mirjan Oude Vrielink een analyse van de zogenoemde 'doe-democratie' en weerleggen de veronderstelde consensus over de wijze waarop de overheid met burgerinitiatieven zou moeten omgaan.<sup>4</sup> Die consensus focust op de rol van de 'faciliterende' overheid, die burgers de ruimte en mogelijkheden biedt om persoonlijke ontwikkeling en collectief welzijn naar eigen inzichten vorm te geven. Maar in de praktijk blijven oude systemen kaderstellend. Het daadwerkelijk delen van besluitvorming en het bieden van inzicht in bestuurlijke processen stuit bij de overheid nog steeds op veel weerstand. Kortom: er is (nog) geen eenduidig antwoord op de vraag hoe participatierecht in de toekomst vorm moet krijgen.<sup>5</sup>

In 2013 startte het project *Volgdewet*, waarbij een online community werd gecreëerd van betrokken burgers die hun kennis op het gebied van wetgeving inzetten om politieke besluitvorming inzichtelijk te maken. Met de toepassingen die *Volgdewet* biedt, kunnen belangenorganisaties hun kennisachterstand inhalen ten opzichte van professionele lobbyorganisaties die de vorming van nieuwe wetgeving zodanig trachten te beïnvloeden dat hun belangen gewaarborgd worden. *Volgdewet* is een openbare lobbyagenda die transparantie biedt op de staat van een wet in wording, wanneer deze ter inspraak ligt, wie de dossiers beheren en welke commissieleden het in hun dossier hebben.

Na het analyseren van het wetgevingsproces is de volgende stap het werkelijk vormgeven van een nieuwe wet vanaf het eerste idee. In 2014 startte



het project Maakdewet, dat burgers in staat stelt hun kennis en expertise in te zetten voor de totstandkoming van nieuwe wetgeving. Maakdewet is geïnspireerd op Open Ministry in Finland. Maakdewet werd met een concreet project naar de lokale context van Amsterdam vertaald.

Sinds enige tijd bepleit het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA) de Buurtwet. De Buurtwet moet lokale gemeenschappen het recht geven een bod uit te brengen op een gebouw of een stuk land. Verder moet het mogelijk zijn dat de overheid het beheer van een gebouw of publieke dienst overdraagt aan de gemeenschap. Een derde recht dat de Buurtwet definieert, is dat de gemeenschap het recht heeft publieke taken over te nemen. Zij kan naast commerciële aanbieders publieke diensten aanbesteden. De Amsterdamse politiek en het lokale bestuur lopen warm voor deze ideeën. Waarom zou de Amsterdamse Buurtwet niet samen met bewoners worden geschreven? Dit initiatief wordt met vele partners in de stad van inhoud voorzien. Met de stimulering van dit project geeft de lokale overheid een eerste hoopvolle aanzet tot het vormgeven van participatierechten in de praktijk.<sup>6</sup>

#### OPEN DATA ALS BURGERRECHT

Om volwaardig te participeren in een democratie is het essentieel om op de hoogte te zijn van waar afwegingen gemaakt worden, door wie en waarover. De terugtrekkende overheid benut de mogelijkheden van de huidige informatiesamenleving slechts ten dele. Informatie wordt digitaal opgeslagen en voor uiteenlopende doeleinden gebruikt. De overheid heeft veel informatie over de burger, maar staat nog te weinig stil bij het feit dat informatietechnologie niet alleen nuttig is voor het besturen van de samenleving, maar dat informatie- en communicatietechnologie (ICT) uitgelezen mogelijkheden biedt om burgers te betrekken bij besluitvorming, om de kennis van burgers beter in te zetten (*wisdom of the crowds*),<sup>7</sup> en om burgers te informeren.

Apps voor Democratie was een bijeenkomst die twee jaar geleden in de Tweede Kamer plaatsvond op initiatief van toenmalig Tweede Kamervoorzitter Gerdi Verbeet. Het betrof een 'Hackaton' rondom het openstellen van de parlementaire database waardoor parlementaire data inzichtelijk gemaakt werd voor een breed publiek. Een gezelschap van honderd computerprogrammeurs en honderd wetenschappers, ambtenaren en politici was uitgenodigd om het gesprek met elkaar aan te gaan over de toekomstige voordelen en risico's van het openstellen van databases. De bijeenkomst was erop gericht innovatieve democratische toepassingen te onderzoeken die gebruikmaken van open data. In de grote hal van het Kamergebouw bouwden ICT-ontwikkelaars ter plekke toepassingen met de beschikbare data.

Wat is het opkomstpercentage bij Kamerstemmingen? Wat stemt het Tweede Kamerlid dat ik mijn stem heb gegeven? Welke wetten zijn in de maak rond milieuwetgeving? Wanneer en hoe kan ik daar invloed op uitoefenen? Wanneer de data van het parlement openbaar toegankelijk is, zijn het enkele vragen waar nieuw te ontwikkelen apps inzicht in kunnen geven.

Duiding, interpretatie en contextualisering van open data blijken noodzakelijk. De onbekendheid met open data brengt nieuwe uitdagingen met zich mee. Burgers die niet op de hoogte zijn van beschikbare datastromen en de wijze waarop de combinatie daarvan nieuwe gegevens boven tafel kan krijgen, zijn niet in staat in de enorme hoeveelheid beschikbare informatie de juiste verbanden te leggen en kritische vragen te formuleren die tot nieuwe inhoudelijke uitkomsten kunnen leiden. In de bemiddeling tussen enerzijds de enorme hoeveelheid beschikbare informatie en anderzijds de kritische burger is een nieuwe rol weggelegd voor de journalistiek en voor maatschappelijke organisaties. Het inzichtelijk maken van informatiestromen en het creëren van nieuwe inhoud en duiding zijn belangrijke opgaven in het streven naar democratische innovatie.

Burgers verdienen niet alleen ondersteuning in hun zoektocht naar informatie om zich actief in democratische besluitvormingsprocessen te kunnen mengen, maar zij zouden ook ondersteund moeten worden als zij openbaarheid willen zoeken voor informatie over misstanden bij de overheid, in het bedrijfsleven en bij maatschappelijke organisaties. Dit blijkt meestal een moeizaam proces waarbij dikwijls degene die 'lekt' – de burger – veel risico's neemt en vaak financieel beschadigd raakt. Vanuit het uitgangspunt dat burgers ondersteund moeten worden, bestuur gecontroleerd moet worden en misstanden ongestraft aan de kaak moeten kunnen worden gesteld, werd Pibleaks opgezet. Pibleaks is een website en mediaplatform waarop iedereen veilig en anoniem documenten kan verstrekken aan verschillende media die toezien op kwaliteitscontrole. Pibleaks ondersteunt en beschermt op deze manier burgers die misstanden openbaar willen maken. Hierdoor bevordert het platform de transparantie van democratische en bestuurlijke processen en stimuleert het een vitale onderzoeksjournalistiek. Het is aan de ontvangende journalist om deze informatie te toetsen en te verwerken. Op deze manier wordt de positie van de burger in de informatiesamenleving verbeterd.

'Openbaar, tenzij...' is inmiddels het adagium van het kabinet als het aankomt op overheidsinformatie. De overheid spreekt de intentie uit om informatie actiever openbaar te maken. Dit vergt een mentaliteitsverandering en een nieuwe werkwijze. Hierbij sluit de Nederlandse overheid zich aan bij een brede, mondiale beweging die al langer gaande is, zowel bij overheden als in de samenleving. Deze ontwikkeling heeft invloed op

de rol en werkwijze van de overheid en raakt juridische afspraken en informatiekundige uitgangspunten. Een open overheid kan bijdragen aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken, benadrukt een kernwaarde van de democratische rechtsstaat, komt tegemoet aan de veranderende samenleving, en kan ook economische waarde met zich meebrengen. Een open overheid betekent meer transparantie over overheidsactiviteiten en besluitvormingsprocessen, een overheid die openstaat voor democratische innovatie en initiatieven uit de samenleving, en een overheid die verantwoording aflegt over haar handelen en keuzes.<sup>8</sup> Deze ambitie is mooi, maar toch loopt Nederland volgens de Open State Foundation nog

*Nederland loopt nog altijd  
achter met het ontsluiten  
van overheidsinformatie  
als open data*

altijd achter met het ontsluiten van overheidsinformatie als open data. Het aantal toegankelijke datasets op data.overheid.nl is zelfs afgenomen ten opzichte van een jaar geleden.

Uit onderzoek van Open State Foundation en Weyeser blijkt dat van

de 5.714 genoemde datasets met 8.159 bestanden slechts 3,3 procent daadwerkelijk toegankelijk is.<sup>9</sup> Nog altijd bestaat het overgrote deel van de overheidsinformatie op data.overheid.nl uit verwijzingen naar data uit het nationaal georegister. De ministeries met de grootste uitgaven op de rijksbegroting hebben het afgelopen jaar geen data toegevoegd aan data.overheid.nl.

Als er over internet gesproken wordt, gaat het vaak over sociale media, terwijl we afstevnen op een datasamenleving waarbij alles met elkaar in verbinding staat. Dit roept vragen op over veiligheid, privacy en openbaarheid. De Rijksoverheid lijkt daar nog niet klaar voor te zijn. Burgers zouden toegang moeten hebben tot de data die met publieke middelen verworven zijn. Hoe gaan we daarmee om? Volgens Frissen is het voor 20 procent van alle data nodig dat deze beveiligd wordt; 80 procent zou toegankelijk moeten kunnen worden gemaakt.<sup>10</sup> Daar zijn we met die 3,3 procent nog lang niet in de buurt.

De rol van burgers in de samenleving verandert. Er worden meer verantwoordelijkheden bij burgers gelegd om collectieve voorzieningen betaalbaar te houden. Een deel van de burgers stelt zich ook anders op naar de overheid. Zij willen inzage in processen en databanken, zij willen meedenken en meebeslissen over zaken waarover de overheid eerder alleen de besluiten nam. Dat burgers tot veel in staat zijn, blijkt uit internationale voorbeelden uit Brazilië, Oeganda, IJsland, Finland en België. Diverse regeringen en burgerinitiatieven experimenteerden met het transparant maken van het wetgevingsproces, het openstellen van overheidsbestedingen, het crowdsourcen van nieuwe regelgeving en het bottom-up formule-

ren van een nieuwe grondwet. De Nederlandse voorbeelden uit dit artikel zijn geïnspireerd op deze internationale voorbeelden, maar willen deze innovatieve democratische experimenten werkelijk momentum krijgen, dan zal er een ingrijpende mentaliteitsverandering bij de overheid moeten plaatsvinden.

*Noten*

- 1 Raad voor het openbaar bestuur, *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*. Den Haag: Rob, 2012.
- 2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press, 2012.
- 3 Valerie Frissen tijdens Apps voor Democratie, 8 september 2012, een evenement dat werd georganiseerd door Netwerk Democratie, Hack de Overheid en de Tweede Kamer ([appsvoordemocratie.nl](http://appsvoordemocratie.nl)).
- 4 Imrat Verhoeven en Mirjan Oude Vrielink, 'De stille ideologie van de doedemocratie. Wijkontwikkelingswerk in uitvoering!', in: Cor van Montfort, Ank Michels en Wouter Van Dooren (red.), *Stille ideologie. Onderstromen in beleid en bestuur*. Den Haag: Boom/Lemma, 2012, pp. 55-66.
- 5 Zie ook Josien Pieterse, 'Collectief zelfbouwen en de grenzen van de doedemocratie', in: *Doen. Nieuwe vormen van democratie*. Den Haag: Hivos/ISS/WRR, 2013, pp. 26-31.
- 6 Zie ook Josien Pieterse en Yvette Jeuken, 'Leven in een participatiesamenleving', *Onderzoek uitgelicht* 3 (2014), nr. 1, pp. 35-38.
- 7 Naar de klassieker van James Surowiecky: *The Wisdom of the Crowds* (2004).
- 8 Rijksoverheid, 'Open Overheid'. Zie <https://data.overheid.nl/openoverheid>
- 9 Open State Foundation, 'Veel gebroken links en nauwelijks nieuwe data op open data portaal overheid'. Zie <http://openstate.eu/nl/2014/06/nauwelijks-nieuwe-datasets-op-data-overheid-nl/>
- 10 Frissen 2012.

# *De actualiteit van* Michel Foucault (Poitiers 1926-Parijs 1984)



door *Machiel Karskens*

De auteur is emeritus hoogleraar politieke filosofie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

## Hoe waarheid aanzet tot kritiek op macht, controle en toezicht

Michel Foucault (1926-1984) is bekend en omstreden vanwege zijn kritiek op het humanisme, zijn indringende analyses van de moderne machtssystemen en zijn filosofie van de levenskunst. Hij is een typisch Parijse topintellectueel. Filosofisch geschoold begeeft hij zich zonder enige gêne en vlijmscherp in allerlei wetenschappelijke en maatschappelijke discussies, maar baseert zijn interventies wel op grondige tekststudies – de bibliotheek is zijn werkplaats. Hij is zeer betrokken bij de politieke en artistieke ontwikkelingen in Parijs en van daaruit in de hele wereld – zo brengen de gevangenisopstanden begin jaren zeventig in Frankrijk en de Verenigde Staten hem tot zijn studie

over de gevangenis – en laat zich daar via interviews, radiolezingen en krantenartikelen graag over uit.

Over zijn privéleven wil hij zich niet uitlaten; hij poseert steeds opnieuw als anoniem denker die achter zijn boeken zou moeten verdwijnen. Maar tegelijk heeft hij een direct herkenbare zeer persoonlijke stijl van schrijven en redeneren. Misschien wel juist daardoor is hij razend populair en trekken zijn lezingen en colleges overal drommen mensen. Als actief homoseksueel leidt hij allesbehalve een huisje-boompje-beestje bestaan, maar in Frankrijk praat men daar niet over. De laatste acht jaar van zijn leven doceert hij geregeld in Berkeley (Californië).

Waarschijnlijk heeft hij daar een hiv-infectie opgelopen; in 1984 sterft hij aan aids.

\* \* \*

Foucault begint zijn carrière, begin jaren zestig, als wetenschapshistoricus van de psychiatrie en geneeskunde. De moderne leer van de (geestes)ziekte ziet hij niet als wetenschappelijke vooruitgang, maar als het invoegen van de medische kennis, ervaring en behandelingen in een systeem van normaal versus pathologisch functioneren. Later gebruikt hij dat ook om moderne macht te analyseren als normalisering of normering. Hij wordt populair met een geschiedenis van de menswetenschappen, eigenlijk een geschiedenis van de moderne filosofie, *De woorden en de dingen* (1966), waarin hij de gebruikelijke opvatting van de mens als een zelfdenkend en zichzelf bepalend wezen, als autonoom subject, volkomen onderuithaalt. In de maatschappijkritische jaren zeventig ontwikkelt hij zich tot de filosoof van de macht. In zijn studie *Discipline, toezicht en straf* zet hij de gevangenis en de gevangenisstraf neer als prototype van het moderne machtssysteem van disciplinaire controle en normalisering. Als klap op de vuurpijl kondigde hij direct daarna, in *De wil tot weten*, een groot onderzoek aan naar seks en seksualiteit als producten van een typisch modern mengsel van normaliserende, controlerende en pastorale zorgmacht. Deze macht dwingt ieder individu om zijn persoonlijke seksleven en begeerten op te biechten (denk aan de psychoanalyse), en zoekt tegelijk als biomacht het voortplantingsgedrag en het gezonde leven van de bevolking te controleren en reguleren. In een uitvoerige, steeds verder teruggaande studie van de bekentenis en het opbiechten van wie je zelf nu eigenlijk bent, komt hij

via de christelijke biechtpraktijken uit bij de stoïcijnse en epicuristische technieken van zelfonderzoek en zelftraining (ascese). In die technieken benadrukt hij steeds meer het spreken van de waarheid (de *parrèsia*), vooral over jezelf, en de moed die daarvoor nodig is, want die waarheid blijkt altijd net anders uit te pakken, omdat ze, zoals Foucault op het einde van *De moed tot waarheid* zegt, ‘alleen in de vorm van de andere wereld en het andere leven kan bestaan’.<sup>1</sup> Seks is dan inmiddels grotendeels achter de horizon verdwenen, macht staat aan die horizon, levensstijl staat op de voorgrond. Dit praktische, ethische zelfonderzoek en waarheid spreken is, na Foucaults vroegtijdig overlijden in 1984, al snel beroemd geworden als de filosofie van de levenskunst en heeft zich inmiddels tot een complete industrie ontwikkeld van filosofische raadgeving, zorg voor en om de individuele persoon, en al of niet wijze leef- en denkgeregels.

\* \* \*

Maar het is niet vanwege deze levenskunsten dat ik Michel Foucault als actueel denker aan u wil voorleggen. Het gaat om Foucault als analyticus van de moderne machtspraktijken. Op dat punt is hij nog steeds actueel en wordt hij steeds opnieuw actueel, naargelang de voorstudies van zijn boeken (dat zijn de colleges die hij voorafgaand daaraan gegeven heeft) de afgelopen twintig jaar uitgegeven worden. Zij maken duidelijk dat zijn machtsanalyses en de daarmee samenhangende analyse van het zelfonderzoek en van het opbiechten of bekendmaken van wat je doet en bent, perfect aansluiten bij, of beter gezegd anticiperen op, de macht van het internet, de *datamacht* en de macht van de sociale media.

Macht is voor Foucault iets wat werkt of

functioneert en nooit – net zomin als kennis, waarheid of moraal – het persoonlijke bezit, de persoonlijke handeling of beslissing of de persoonlijke kwaliteit van een of andere machtige of machthebbende persoon, partij of instantie. Hij beschrijft haar als een min of meer samenhangend overal werkzaam maatschappelijk, politiek systeem – dispositief noemt hij dat meestal, maar ook wel mechanisme of technologie – van kennis van, controle en toezicht op, en sturing van mensen, dat elke individuele mens en de bevolking als geheel organiseert, vormt en drilt, oftewel disciplineert. Moderne macht werkt niet negatief als dwang, geweld en

*Moderne macht werkt niet negatief als dwang, maar anoniem en systematisch, overal in de samenleving op een positieve vormende, normaliserende manier*

onderdrukking door machthebbers, maar werkt anoniem en systematisch, overal in de samenleving op een positieve vormende, regelende, normaliserende manier. Zij produceert gevoeglijke, aangepaste en normale (genormaliseerde) onderdanen (in het Frans heten die: subjecten), en wel op zo'n overal in doordringende manier dat de subjecten denken dat zij er zelf, als moderne vrije en gelijke privépersonen of individuen, voor gekozen hebben.

Dit is Foucaults machtstheorie, ook wel politieke anatomie of microfysica van de macht genoemd, die hij in zijn boek over de gevangenis neerzet als disciplinerende of disciplinemacht. In het kader van misdaden en

straf bestaat deze disciplinemacht uit de gevangenisstraf, die als moderne straftechniek de oude straftechnieken (zoals verbanning, beboeten, confisqueren van bezit, en vooral lijfstraffen) volledig verdrongen heeft. De hoofdtitel van het boek is *Surveiller et punir*, bewaken en straffen, of beter gezegd toezicht houden (zoals in de Nederlandse titel van het boek: *Discipline, toezicht en straf*) en straffen. Maar eigenlijk gaat het in deze positieve disciplinemacht om straffen *door* toezicht, controle en normalisering.

\* \* \*

De blauwdruk voor deze disciplinerende toezicht- en strafmacht is te vinden in de koepelgevangenis, of beter in het model daarvan dat te vinden is bij de Engelse utilitaristische filosoof Jeremy Bentham in zijn boek *Het panopticum* (1791). Een panopticum ziet er als volgt uit: een rond of half-rond gebouw waar in de buitenmuur rond een open middendeel in rijen boven elkaar cellen zijn aangebracht. In het hart van de cirkel staat een wachttoren van waaruit alle cellen kunnen worden gezien, de 'kiosk'. In het oorspronkelijke ontwerp zijn de celdeuren van tralies voorzien en heeft elke cel een raam in de buitenmuur, zodat de bewakers altijd kunnen zien wat zich in de cellen afspeelt. Daarnaast moet de constructie van de centrale toren zo zijn gemaakt dat de bewakers daarin onbelemmerd naar buiten kunnen kijken, de cellen in, maar dat de gevangenen niet in de toren kunnen kijken. Zij weten nooit of zij nu wel of niet in de gaten gehouden worden, maar moeten de indruk krijgen dat ze onder permanent toezicht staan. Bovendien staat de wachttoren via een onderaardse gang in open verbinding met de buitenwereld, zodat het publiek altijd kan meekijken, meebewaken en meestraf-

fen, zoals het dat ook bij de publieke executies deed. Zo is de transparantie – zoals we dat tegenwoordig noemen – van de macht gegarandeerd. Bentham schrijft ook voor dat er in iedere cel een spreekbuis moet zijn die met de centrale toren verbonden is, zodat de bewaker de gevangene direct vermanend kan toespreken als hij iets verkeerd doet.

Hiermee is in één klap het probleem opgelost hoe een of enkele personen het gedrag van een groot aantal personen perfect en permanent kan bewaken, controleren, onderzoeken en corrigeren. In fabrieken, ziekenhuizen, kantoren en scholen kan het ook prima worden toegepast. Bewaken en straffen, controle en toezicht, onderzoek en correctie zijn in elkaar gevlochten tot een alomvattend machtsmechanisme, de disciplinemacht.

Foucault laat in het laatste hoofdstuk van *Discipline, toezicht en straf* zien dat dit panoptische ontwerp, deze machine van macht en weten, overal in de moderne samenleving terug te vinden is. Er is weinig fantasie voor nodig om in te zien hoe dit systeem via de ontwikkeling van allerlei kijk-, luister- en waarschuwingsapparaten steeds verder geperfectioneerd is tot een bijna compleet netwerk van toezicht en controle van de publieke en de private ruimtes. George Orwell heeft dat in 1984 alvast voor ons opgeschreven.

Maar dit is maar de helft van het verhaal. Er gebeurt meer in deze koepelgevangenis. De ruimte boven de wachttorens moet goed zichtbaar zijn; daarom brengt men er een centrale lichtkoepel aan. Boven op de wachttorens wordt een altaar ingericht, zodat de gevangenen godsdienstoefeningen kunnen bijwonen zonder hun cel te moeten verlaten. Zo'n altaar is belangrijk, omdat dat model staat voor de vervlechting van inkeer, be-

rouw en zelfonderwerping met redding en genezing van de zonden.

Moderne gevangenisstraf bestaat niet allereerst uit vrijheidsberoving door opsluiting, maar is van (fysieke) tuchting en boete doen omgevormd tot *zelfcorrectie*. Gevangenen moeten verbeterd worden of van hun misdadigheid 'gezezen', om na hun straf weer als normale mensen in de maatschappij terug te keren. Een cruciaal punt daarbij is echter dat elke bewaker, leraar, therapeut of raadsman weet en zegt: de gevangenen moeten dat wel *zelf doen*. In het panopticum met altaar is dat idee van zelfcorrectie ingebouwd.

Zo'n zelfcorrectie veronderstelt dat je tot zelfbezinning en zelfkennis kunt komen. De gedachte alleen al, zegt Bentham, dat de gevangene weet dat hij permanent geobserveerd wordt, zal voldoende zijn om hem tot zelfbezinning te brengen. De bekering en belijdenis van zijn zonde voor het altaar maakt dat proces af. Zelf weten wat anderen van je weten of zouden kunnen weten zorgt ervoor dat mensen hun eigen gedrag zelf zullen beoordelen (gewetensonderzoek) en dat ook zullen tonen (opbiechten, bekennen), om zo zichzelf aan te passen aan de regels die ze geschonden hebben. Kortom, het panopticum zorgt ervoor dat de gevangene het toezicht op zijn ziel en zijn gedrag, en de beoordeling en de correctie daarvan, zelf voltrekt. Het is dit laatste inzicht dat Foucault steeds bezighoudt in zijn onderzoeken naar de bekentenis, de biecht en het waarheidspreken; zijn late studies over zelfvorming en levensstijl zijn eigenlijk een lopend commentaar op de idee van zelfcorrectie.

Deze analyses van positieve macht (eerst gepresenteerd als disciplinerend, later ook als biomacht en bestuurstechnologie, en



als zelfmacht) gaan steeds uit van een koppeling of verweving van macht en weten, en wel op een driedubbele manier. Ten eerste zijn de macht en het algemene, genormeerde weten van de overheid (of van God, of van de leraar, arts, wetenschapper of directeur) direct aan elkaar gekoppeld: zonder algemeen weten wat er moet gebeuren en zonder kennis van wat macht kan bereiken is positieve machtsuitoefening doelloos – dan wordt ze terreur. Ten tweede kan de overheid (of God, of ...) zonder directe concrete kennis van wat de betrokken personen denken, weten en doen of gedaan hebben, geen gericht beoordeelend, sanctie en behandeling vaststellen. Daarom zijn dossiervorming, rapporten en examens onmisbaar voor de bestuursapparaten, maar ook voor het onderwijs, de geneeskunde, het management. Maar, ten derde, kan macht nooit positief werken zonder publiek gemaakte zelfken-

*Macht kan nooit positief werken  
zonder publiek gemaakte  
zelfkennis, zonder de waarheid  
over jezelf te spreken*

nis, zonder de waarheid over jezelf spreken, zonder zelfcorrectie en leren van je fouten; anders blijft zij alleen maar onderdrukking.

\* \* \*

Internet is inmiddels een totale dataverzameling geworden van algemene kennis, maar juist ook van geïndividualiseerde kennis van het gedrag van privépersonen. Overheden en de ICT-bazen zijn datamachten: ze kijken constant mee, slaan alles op, en gebruiken deze kennis graag om hun maatregelen te nemen. De sociale media zijn één groot forum van zelfrapportage en zelfbekentenis geworden: ziel en zaligheid staan er permanent te kijk. Al dat weten, is dat geen almacht?

Foucault is actueel omdat hij ons analyses, interpretaties en ontmaskeringen voorhoudt die we nu nog direct kunnen gebruiken. Of hij ooit van internet of Facebook had durven dromen? Ik weet het niet. Wat ik wel weet is dat hij overal waar hij van macht spreekt ook altijd van verzet daartegen spreekt. Totale almacht, alles weten, totale controle, volledige zelfkennis zijn voor hem absurde ideeën. Waar macht is, is verzet; waar kennis is, is kritiek; waar zelfonthulling is, blijft ook altijd iets verborgen en blijkt dat 'waarheid alleen in de vorm van de andere wereld, een ander leven kan bestaan'.

#### Noten

- 1 Een citaat van de laatste woorden van Foucault in *Moed tot waarheid*, uitgesproken in een college op 28 mei 1984 (Amsterdam: Boom, 2011, p. 386). Foucault zou nog geen drie maanden later overlijden, op 25 juni 1984.



# *Boeken*



Glenn Greenwald

*De af luister staat. Edward Snowden, de NSA en de Amerikaanse spionage- en af luister diensten*

Lebowski Publishers | 2014 | 336 pp. | € 18,90 | ISBN 9789048819409

## Burgers in een vrije democratische samenleving moeten zich zorgen maken over een machtige overheid

door *Stephan Grimmelikhuijsen*

De auteur is universitair docent bij het departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap van de Universiteit Utrecht.

Het lekken van geheime informatie over de Amerikaanse National Security Agency (NSA) door Edward Snowden is waarschijnlijk de opzienbarende uiting van transparantie geweest van de afgelopen jaren, zo niet het afgelopen decennium. In *De af luister staat* gaat de journalist die de desbetreffende informatie publiceerde, Glenn Greenwald, uitgebreid in op de onthullingen. Ik geef in deze recensie een korte synopsis van het boek en vervolgens een reflectie op de betekenis van de NSA-onthullingen voor overheidstransparantie.

\* \* \*

Om dit boek beter te kunnen plaatsen is het goed om eerst iets over de auteur te

zeggen. Greenwald was in de tijd van de onthullingen journalist voor *The Guardian* en kwam via documentairemaakster Laura Poitras in contact met Edward Snowden. Hij stond altijd al bekend als een activistische en zeer kritische journalist, en is duidelijk in zijn mening dat 'gewone' journalisten te volgzzaam zijn tegenover de (Amerikaanse) overheid, onder meer omwille van angst voor rechtszaken en het onderhouden van goede contacten met voorlichters en politici. Dit is ook relevant in de Nederlandse context; zie bijvoorbeeld de portee van Joris Luyendijks boek *Je hebt het niet van mij, maar...*, waarin hij een beeld laat zien van interne codes over geheimhouding en verstrengeling van politici, voorlichters en journalisten aan het Binnenhof.<sup>1</sup>

*De af luister staat* bestaat uit meerdere – zeer uiteenlopende – delen. Deel 1 leest als een spannende spionagethriller, maar dan is het echt gebeurd. Dit deel gaat over hoe

het contact tot stand kwam, hoe de onthullingen werden gebracht en hoe Snowden en Greenwald de mediastorm beleefden. De paranoia is voelbaar tijdens hun gesprekken op de hotelkamer in Hongkong en wordt aan de hand van intrigerende details uit de doeken gedaan. Zo weet ik nu dat als ik zeker wil zijn dat ik niet wordt afgeluisterd, mijn mobiel in de vriezer moet leggen. Daarnaast komen we meer te weten over Snowden en zijn motivaties.

Vervolgens gaat Greenwald in deel 2 uitgebreid in op de onthullingen zelf, met veel screenshots van gelekte sheets en documenten. Hoewel hier weinig nieuws in staat, blijft het schokkend om te lezen hoe vergaand de (geheime) bevoegdheden waren. Meest in het oog springend zijn nog steeds de onthulling van het bevel van de niet-openbare rechtbank die de NSA de bevoegdheid gaf om dagelijks informatie over telefoongesprekken van klanten van Verizon te vergaren en de onthulling van het bestaan van het PRISM-programma, waarmee metadata van miljoenen klanten van internetbedrijven als Yahoo!, Google en Microsoft kon worden verkregen.

De laatste twee delen van het boek zijn meer beschouwend van aard. Deel 3 gaat over het belang van privacy in een samenleving. Aan de hand van wetenschappelijke experimenten betoogt Greenwald dat mensen die geen privacy ervaren zich slechts aan de norm proberen te houden en doen wat zij denken dat van hen verwacht wordt. Dit kan leiden tot slaafs conformisme en het de-facto-einde van een vrije democratische samenleving. Deel 4 gaat over de media an sich. Volgens Greenwald is de journalistieke wereld – waarin hij zichzelf zoals gezegd ziet als buitenstaander – al te veel met de po-

litieke wereld verweven. Dit is vaak ook een persoonlijk betoog. Je hoeft het niet altijd met Greenwald eens te zijn, maar hij laat wel de duistere zijde van een machtige overheid zien, met een duidelijke boodschap: ook wij, burgers in een vrije democratische samenleving, moeten ons zorgen maken over een te machtige overheid.

\* \* \*

Volgens Greenwald is transparantie ‘het ultieme tegengif’ (p. 23). Maar is dat inderdaad voldoende? Wanneer we kijken naar recent onderzoek naar transparantie in verschillende landen<sup>2</sup> zien we dat de effectiviteit van transparantie afhangt van hoe wijdverbreid publieke misstanden in een land zijn én de mogelijkheden om uiteindelijk iemand ter verantwoording te roepen en iets aan de problemen te doen. Als er bijvoorbeeld zeer veel corruptie in alle lagen van het openbaar bestuur is, zullen mensen voelen dat zij hier niets aan kunnen veranderen. Of als er misstanden aan de orde komen maar er is geen verantwoordingsmechanisme om deze misstanden in te perken, dan leidt dit tot apathie en wantrouwen onder de bevolking en zal er ook weinig veranderen. Kortom, transparantie werkt alleen als er een mogelijkheid is om echt iets tegen misstanden te doen – bijvoorbeeld via publiek debat en verantwoording. De hoofdmotivatie van Snowden sluit hierbij aan: hij was er niet in de eerste plaats op uit om de bevoegdheden van de NSA in te perken (hoewel hij dat natuurlijk wel graag zou zien); het ging hem er vooral om een maatschappelijk debat en verantwoording mogelijk te maken. Als burgers massale staats-surveillance willen, dan moeten ze op zijn minst hierover een geïnformeerde keuze kunnen maken.

In die zin lijkt hier inderdaad sprake

van effectieve transparantie. Als Snowden ergens in geslaagd is, dan is dat in het op gang brengen van een maatschappelijk debat – een prestatie van formaat. Er waren waarschijnlijk nooit een wereldwijde woede-uitbarsting en debat over staatssurveillance geweest zonder zijn daad. NSA-directeuren moesten toegeven dat zij tegen het Congres hadden gelogen, en in veel landen ontspan zich een debat over de mate van staatssurveillance aldaar. Volgens een rechtbank in de vs zijn de handelingen van de NSA ongrondwettelijk, en er worden strengere regels opgesteld voor het bespioneren van burgers. Ook in Nederland kwam Plasterk in de problemen, nadat bleek dat Nederland zelf gegevens van 1,8 miljoen telefoontjes had verzameld. Hoewel de staatssurveillance nooit helemaal zal stoppen, lijkt het er in elk geval op dat de geheime diensten wereldwijd in elk geval wat meer op hun tellen moeten passen.

\* \* \*

De onthullingen laten zien dat twee factoren van belang zijn geweest voor de enorme uitbreiding van de bevoegdheden van geheime diensten: de aanvallen op 11 september 2001 hebben autoriteiten ongebreidelde bevoegdheden tot surveillance gegeven, en de digitale revolutie heeft ervoor gezorgd dat veel meer handelingen in ons leven in data kunnen worden gevangen en dus worden gevolgd. Het lijkt erop alsof de onthullingen van de afgelopen jaren (ook WikiLeaks moet hier genoemd worden) eindelijk het maatschappelijk besef hebben teweeggebracht dat deze twee zaken weleens een giftige cocktail kunnen vormen.

Wat hierin op zijn minst veranderd lijkt te zijn is een toegenomen bewustzijn van

burgers over privacy – of het gebrek daaraan – in het digitale tijdperk in de digitale maatschappij. Zo weten we nu het belang van metadata ('data over data', bijvoorbeeld: met wie heb je contact gehad, hoelang, wanneer en waar?) en dat deze gegevens misschien nog wel meer over ons vertellen dan de data zelf. Hiervoor werd hierover nauwelijks gesproken en hebben weinigen de kracht van dergelijke gegevens onderkend.

Maar bewustwording alleen lijkt niet genoeg. Door onvermijdelijke voortschrijdende digitalisering zullen straks bijna al onze handelingen, nog veel meer dan nu, in data te vangen en uit te drukken zijn. Dit werpt enkele belangrijke vragen op: Kunnen we onze persoonlijke data überhaupt veilig opbergen, ontoegankelijk voor derden (niet alleen overheden, maar ook commerciële partijen)? Hoe zorgen we voor voldoende transparantie van en evenwicht binnen de bevoegdheden van geheime diensten? Kunnen en moeten we erop vertrouwen dat klokkenluiders ook in de toekomst de overheid weer terug in haar hok duwen? *De af luisterstaat* doet helaas niet echt een poging om dergelijke vragen te beantwoorden of om te kijken naar de manier waarop we werkelijk meer transparantie kunnen bereiken. Desondanks is dit boek aan te raden aan iedereen die geïnteresseerd is in overheidstransparantie en surveillance.

#### Noten

- 1 J. Luyendijk, *Je hebt het niet van mij, maar... Een maand aan het Binnenhof*. Amsterdam: Podium, 2013.
- 2 M. Bauhr en M. Grimes, 'Indignation or resignation. The implications of transparency for societal accountability', *Governance* 27 (2014), nr. 2, pp. 291-320.



Viktor Mayer-Schönberger & Kenneth Cukier  
*De Big Data-revolutie. Hoe de data-explosie al onze vragen gaat beantwoorden*

Maven Publishing | 2013 | 303 pp. | € 22,00 | ISBN 9789490574901

## Tekortkomingen in het Big Data-denken

door Rogier Havelaar

De auteur is werkzaam als business development manager bij een grote Nederlandse onderneming en als zelfstandig debat- en mediatrainer. Daarnaast is hij redacteur voor Christendemocraat.nl.

De auteurs van *De Big Data-revolutie. Hoe de data-explosie al onze vragen gaat beantwoorden* beschrijven hoe Big Data wetenschap, politiek en samenleving zal veranderen. Viktor Mayer-Schönberger, Big Data-wetenschapper en adviseur van grote bedrijven op het gebied van Big Data, en Kenneth Cukier, technologiejournalist van *The New York Times*, bundelen hun krachten om, volgens uitgeverij Maven Publishing, de gevolgen van Big Data-gebruik voor het eerst gestructureerd uiteen te zetten. Het boek is gemakkelijk te lezen en staat vol met aansprekende voorbeelden.

Het eerste hoofdstuk trapt af met het voorbeeld dat Google door het analyseren van zoekopdrachten beter voorspelt hoe een griep epidemie zich ontwikkelt dan de

gezondheidscentra in de Verenigde Staten – van wie de werkzaamheden voor een belangrijk deel bestaan uit het voorspellen van dergelijke epidemieën. Het gestructureerd doorzoeken van miljarden zoekopdrachten, likes en tweets, of het opslaan en analyseren van patiëntgegevens die voorheen niet opgeslagen werden, kan levens redden en verandert de klassieke manier waarop wetenschappers hun vak uitoefenen. Zij werken niet langer meer met zorgvuldig samengestelde steekproeven, maar gebruiken *alle* beschikbare data. Waar wetenschappers in het verleden veel moeite hadden met het verzamelen van data, hebben zij dankzij de Big Data-revolutie nu eenvoudig toegang tot een gigantische hoeveelheid gegevens.

Big Data wijst op ‘het vermogen van de samenleving om informatie op nieuwe manieren in te zetten voor het verkrijgen van nuttige inzichten of waardevolle goederen en diensten’ (p. 10), ‘waarbij een zo groot mogelijk deel van de complete gegevensverzameling betrokken wordt’ (p. 44). Dataficatie, ‘het in gekwantificeerde vorm brengen van een verschijnsel zodat het systematisch kan worden vastgelegd en geanalyseerd’ (p. 114),

B  
O  
E  
K  
E  
N

is daar een belangrijk element in. ‘Bij Big Data is de som waardevoller dan de delen en als we meerdere gegevensverzamelingen met elkaar combineren is ook die som meer waard dan de ingrediënten ervan’ (p. 156).

\* \* \*

Een gegevensbestand heeft naast het primaire doel waar het voor aangelegd wordt ook een optiewaarde. Zoektermen op internet lijken op het eerste gezicht waardeloos nadat het primaire doel bereikt is: iemand zoekt iets op internet op en wordt naar de juiste website verwezen. Het primaire doel is daarmee vervuld. De gegevens hebben echter ook nog een ‘optiewaarde’: wat kun je nog meer met de gegevens doen en hoe kun je daar geld mee verdienen?

Google heeft zijn taalprogramma’s verbeterd door suggesties te geven wanneer een *zoekterm* verkeerd wordt gespeld. *Bedoelde u: zoekterm?* Zodra de gebruiker op het juist gespelde woord klikt, weet Google dat met *zoekterm* dus *zoekterm* bedoeld wordt. Nog interessanter wordt het wanneer jouw ‘gegevensuitstoot’, het digitale kielzog dat je achterlaat, gebruikt wordt. Waar klikte je op? Hoelang bekijk je een pagina? Hoe laat je de muis over het scherm bewegen? Hoe hard druk je op de toetsen van het toetsenbord? Op basis van deze gegevens worden websites aangepast en interesses vastgelegd.

De auteurs stellen dat het hergebruiken van gegevens, het combineren van gegevens met andere datasets en het gebruiken van gegevensuitstoot grote economische kansen bieden. Hieruit kunnen verschillende bedrijfsmodellen ontstaan: bedrijven die data verzamelen en doorverkopen (zoals Twitter), bedrijven (veelal consultants) die de expertise hebben om data te gebruiken maar zelf niet over de data beschikken, of bedrijven

(veelal start-ups) met ideeën voor nieuwe toepassingen van Big Data.

Kortom: de Big Data-revolutie, waarin zo veel mogelijk aspecten van de wereld door dataficatie geschikt gemaakt worden voor analyse, brengt grote kansen met zich mee. Van het oplossen van spraakverwarring tot het redden van mensenlevens. De toekomst lijkt rooskleurig!

Toen ik begon met het lezen van het boek was mijn vooroordeel dat Big Data eigenlijk niets nieuws is. Zijn we immers niet al sinds mensenheugenis bezig om informatie vast te leggen en te analyseren? Met steeds snellere computers en ingewikkeldere algoritmes zijn we steeds beter in staat geweest om berekeningen te maken en voorspellingen te doen. Door het lezen van dit boek ben ik daar anders over gaan denken. De auteurs hebben mij ervan overtuigd dat Big Data een nieuw fenomeen is en dat de manier waarop wij denken en handelen zal veranderen. We zullen het steeds meer als een normaal gegeven beschouwen dat bedrijven en overheden talloze gegevens van ons opslaan om daar analyses op uit te voeren. Privacy en anonimiteit worden minder belangrijk. Daarnaast zullen we steeds minder in ‘oorzaak en gevolg’ gaan denken en steeds meer in waarschijnlijkheden op basis van correlatieberekeningen. De voorspellende kracht van deze berekeningen zal alleen maar toenemen. Het ‘waarom’ zal daardoor plaats gaan maken voor het ‘wat’. Dit zal ook gevolgen hebben voor hoe wij met kennis omgaan. Kennis en ervaring worden minder belangrijk, zolang er maar data beschikbaar is om ons te vertellen wat we moeten doen. Om een introductie te krijgen van de talloze mogelijkheden van Big Data en vanwege de heldere praktijkvoorbeelden vind ik het boek een *must read*. De auteurs

schreven het boek niet voor niets zowel voor de Big Data-leek als voor de expert.

\* \* \*

Bij dit nieuwe fenomeen horen natuurlijk ook nieuwe uitdagingen. In mijn kritiek op het boek zet ik drie tegenstellingen neer om vanuit christendemocratisch oogpunt enkele tekortkomingen in het Big Data-denken van de auteurs aan te stippen.

In de eerste plaats de tegenstelling tussen de dichter en de koopman. Stel, we bestuderen een verliefd stel dat innig afscheid neemt op een station. Big Data zal realtime via de smarthorloges van de geliefden kunnen waarnemen dat hun hartslag versnelt en dat hun lichaamstemperatuur stijgt. Camera's op het station tonen dat hun fysieke afstand zich tot nul centimeter beperkt en registreren hoelang de zoen duurt. De vraag is wat we nu eigenlijk *zien* wanneer we al deze registraties op het stel loslaten. De koopman – symbool voor de multinationals, die het best uitgerust zijn voor Big Data-verzameling en -analyse – ziet op basis van correlaties een toegenomen waarschijnlijkheid dat de vrouw behoefte heeft aan chocolade omdat ze verdrietig is dat haar geliefde vertrokken is en dat de man behoefte heeft aan kauwgom omdat uit een andere databank bleek dat zijn vrouw gisteren knoflook gegeten heeft. Maar wat *zien* we nu werkelijk? De dichter zal tot andere waarnemingen komen dan het horloge en de camera, omdat hij anders naar de wereld kijkt – namelijk vanuit nieuwsgierigheid en verwondering. Een risico van Big Data is dat de wereld platgeslagen wordt tot nullen en enen en een correlatiegetal tussen  $-1$  en  $1$  met een economisch doel voor ogen. In een dergelijke wereld is er onvoldoende ruimte voor de dichter. Hierdoor zullen we uitein-

delijk minder waarnemen dan 'meer'.

Ten tweede de tegenstelling tussen verwondering en pragmatisme. Het pragmatisme zal de verwondering naar de achtergrond duwen, waardoor er minder ruimte zal komen voor subjectieve beleving en overtuiging. Zij maken plaats voor een geloof in getallen. Het boek legt uit dat correlaties steeds meer de grondslag zullen vormen voor beslissingen. Niet meer het 'waarom' maar het 'wat' komt centraal te staan. Dit zal als gevolg hebben dat mensen die een besluit baseren op het 'waarom', zonder het 'wat' aan hun zijde te hebben, ter verantwoording geroepen zullen worden. De vraag is op grond van welke norm zij al dan niet 'schuldig' bevonden kunnen worden. Heb je onverstandig gehandeld wanneer je vanuit een bepaalde overtuiging, zoals intuïtie of geloof, een keuze maakt (*waarom*), zonder dat je het *wat* aan je zijde hebt?

Aan de Big Data-filosofie ligt de levensovertuiging ten grondslag dat (bijna) alles kenbaar is, zolang je maar genoeg gegevens voorhanden hebt. Dit zal de rol van religie en persoonlijke overtuiging verder terugdringen, en het is de vraag of dat wenselijk is. Daarom pleit ik ervoor om het 'waarom' in ere te houden en de basisaannames van Big Data (het geloof in getallen en de meetbaarheid van alle dingen) ter discussie blijven te stellen.

In de derde plaats soevereiniteit versus het systeem. Wat verschaft bedrijven het recht om zo veel mogelijk van mijn gegevens uitstoot te registreren? Waarom mag een mobiele telefoonmaatschappij haar platform, de dienst die ik afneem, gebruiken voor andere doeleinden dan waar ik die maatschappij voor betaal? Het gemakkelijke antwoord op die vraag is: omdat ik toestemming gegeven heb voor deze dataregistratie.



Maar waarom heeft het bedrijf in eerste instantie om deze toestemming gevraagd? En wat is deze toestemming waard als ik tegenwoordig op iedere website uitgebreide lijsten met een privacyverklaring moet accorderen voordat ik de website kan gebruiken? Het antwoord op deze vraag hangt af van tot welke diepte je bedrijven (en overheden) wilt laten binnendringen in de persoonlijke omgeving van consumenten.

Zonder aanvullende maatregelen zal in de toekomst normaal functioneren niet meer mogelijk zijn zonder aan dataficatie onderworpen te worden. Facebook, bijvoorbeeld, blokkeert de privéberichtenfunctie op de mobiele telefoon zolang een gebruiker de app Messenger niet installeert. En wil je Messenger gaan gebruiken, dan moet je die app toestemming geven om berichten te lezen, bestanden te bekijken, locatiegegevens op te slaan en te registreren met wie er wanneer gebeld wordt. En dit zullen steeds meer apps gaan doen. De mobiele telefoonmaatschappij, je auto, de slimme energiemeter, je hardloop-

apparatuur, je navigatiesysteem, je bank, je supermarkt – talloze bedrijven, apparaten en apps zullen toestemming afdwingen alvorens je de door hen geboden functionaliteit kunt gebruiken. Daarmee heeft de Big Data-wereld het potentiële risico een totalitair

*De Big Data-wereld heeft het potentiële risico een totalitair systeem te worden*

systeem te worden. Als je niet instemt met de voorwaarden, kun je de producten niet gebruiken. En zo dringt het bedrijfsleven binnen op plekken die we vanuit christendemocratisch denken nog ‘soevereine kringen’ noemen. Het is de uitdaging om deze beginselen te updaten naar het Big Data-tijdperk waarin talloze bedrijven en overheden denken dat zij alles mogen registreren wat zij kunnen, in naam van de pragmatiek, om er vervolgens naar te handelen.



Thijs Niemantsverdriet

*De vechtpartij. De PvdA van Kok tot Samsom*

Atlas Contact | 2014 | 288 pp. | € 19,99 | ISBN 9789020412109

## Vastvechters: de PvdA als ongemakkelijke buur

door *Peter Noordhoek*

De auteur is betrokken lid van het CDA.

*De vechtpartij* van NRC-journalist Thijs Niemantsverdriet is een interessant boek, ook voor wie niet van vechten houdt. De cyclus van op- en ondergang van de PvdA wordt boeiend beschreven. Ergens schrijft de auteur dat de partij heel goed is in het schrijven van vernietigende evaluatierapporten. Rapporten die extra lang leven door de briljante titels. De titel van dit boek laat een vergelijkbare brilje zien, maar dan van een journalist die duidelijk sympathiek tegenover deze partij staat en zich tegelijk verwonderd afvraagt wat de partij zichzelf nu weer weet aan te doen.

Er komen vele politieke boeken op de markt; waarom zou iemand met een CDA-achtergrond nu uitgerkend dit boek willen

lezen? Allereerst omdat het een boeiend verslag is van een rit in een politieke achtbaan: omhoog met Den Uyl, omlaag met Den Uyl, omhoog met Kok, omlaag met Melkert, omhoog met Bos, omlaag met Cohen, omhoog met Samsom, omlaag met... Maar er is natuurlijk een andere reden. Wat moeten 'we' met een partij met zoveel manisch-depressieve trekken?

Een persoonlijke noot. Ik ben een man van het midden. Dat is zo erg, dat als iedereen linkse dingen gaat zeggen, ik geneigd ben rechts te gaan praten. Als iedereen rechts praat, ga ik naar links hangen. Dat laatste was het geval zo aan het einde van Balkenende III, in 2006. De partijtop zat merkbaar op een andere koers dan het partijkader. Ik maakte me er genoeg zorgen over om het niet langer vanzelfsprekend te vinden dat een volgend kabinet weer met de VVD zou zijn. Ik voelde wel voor samenwerking met de PvdA. Wat volgde was de bitterste verkiezingsstrijd ooit tussen CDA en PvdA, met aan het slot een uitslag die het onvermijdelijk maakte om met de PvdA te

B  
O  
E  
K  
E  
N

gaan regeren. Dan vergaat je bij voorbaat alle lust. Toch joeg dat geen schrik aan. Bij mij niet en naar ik merkte ook bij vele partijgenoten niet.

Het werd een ramp. De samenwerking was bizar slecht. Laten we eerst naar onszelf kijken. Te snel kwamen de scorelijstjes tevoorschijn. Als zij ons dit aandoen, dan wij hun dat. De politieke top heeft de omslag moeizamer gemaakt dan de partij. Een grotere wisseling in het team dan nu het geval was had wellicht geholpen. Tegelijk ging de wijze waarop de PvdA met haar coalitiepartner omging alle perken te buiten. Het boek wijst denk ik terecht op de ondergewaardeerde rol die Mariëtte Hamer heeft gespeeld om de relaties nog een beetje normaal te houden, met Pieter van Geel en Liesbeth Spies aan CDA-zijde, maar evengoed was het bar en boos. Toen de PvdA in de persoon van Wouter Bos naar aanleiding van Irak vervolgens zelf de stekker eruit trok, was de verhouding tussen de partijen dan ook echt helemaal stuk. Ik zal niet de enige zijn geweest die zich verraden voelde in de coalitievoorkeur. Dat dus niet nog een keer. De breuk heeft er waarschijnlijk toe bijgedragen dat het CDA vervolgens in het trauma van de coalitie met de PvdA is gestapt. Er was geen echte keuze meer.

\* \* \*

Het is een breuk die doorwerkt tot op de dag van vandaag. En toch, en toch: dit is Nederland. Democratische partijen horen samen te werken. Het belang om te weten hoe een andere partij in elkaar steekt is en blijft groot. Bovendien is het nu extra spannend: op het moment van schrijven heeft de PvdA nog slechts 10 tot 13 zetels in de peilingen. Kan een partij zoiets overleven? Wat zegt dat over de kansen van het CDA?

Het boek geeft daar eigenlijk geen antwoord op. Als journalistiek verslag is het boek geslaagd. De opsommingen van ontwikkelingen hebben meerwaarde en maken het niet erg dat voor de vellezers onder ons het meeste al bekend is. De analyse is echter matig. De vraag waarom de PvdA zo'n vechtpartij is, wordt niet echt gegeven. Wellicht is dit omdat de invalshoek op een aantal punten te eenzijdig is.

Zo vind ik het een bezwaar dat het verhaal wordt opgebouwd vanuit het perspectief van leiders van wie de meesten zichzelf de opdracht hebben gegeven om zich te onttrekken aan de cultuur van de partij. Zeker Kok en Bos probeerden zich boven het gewoel te houden door zo min mogelijk met de partij te maken te hebben. Dan krijg je in de beleving ook minder de volle laag dan als je het verhaal meer had gericht op de donderjagende lagere goden: daar gebeurde het vuile werk.

Als de PvdA-cultuur bijzonder is, dan is dat altijd in vergelijking met andere partijen. Korte karakteriseringen van de cultuur van de andere partijen zouden daarom een nuttige toevoeging zijn geweest. In vergelijking met de PvdA kent het CDA bijvoorbeeld nog meer diversiteit, zowel door zijn geschiedenis als fusiepartij als door zijn (regionale) verscheidenheid.<sup>1</sup> Paradoxaal genoeg heeft dat als gevolg dat verschillen minder snel worden uitgesproken. De cultuur is gelijkmatiger, met omgangsvormen die sneller als 'beleefd' worden ervaren – of als afstandelijk, vormelijk. Niet voor niets heeft elke partijvoorzitter 'het versterken van het debat' hoog op de wensenlijst staan. Dat meer onderhuidse is goed omdat het de samenwerking makkelijker maakt, maar het is slecht in de zin dat veel zaken (te) lang onuitgesproken kunnen blijven. Het gevolg



meer autonome houding. Daarbij valt op dat de PvdA wel erg geneigd is om met de redenering mee te gaan waarin met de keuze van de persoon alles kan worden opgelost. Niemantsverdriet noemt dit het 'messias-complex' van de PvdA en houdt die verslaving ook wel in stand door het hele verhaal op te hangen aan de topmannen. Binnen het CDA zal het niet snel dezelfde naam krijgen, maar ook deze partij ontkomt er niet altijd aan. De kans om eraan onderdoor te gaan is echter kleiner. De diversiteit van deze partij stabiliseert haar ook. Nog steeds moeten alle geleidingen zich kunnen herkennen in hun leider. Wie in deze partij leiding wil geven zal veel meer met de biotoop van de partij verbonden moeten blijven.

De analyse van Niemantsverdriet richt zich vooral op de vraag of de PvdA een opkomende SP kan overleven. Elke keer als de PvdA een forse nederlaag lijdt is het de lager opgeleide onderlaag van de partij die wegloopt. Die laag is in 2012 even in de oude partij teruggestapt, maar lijkt inmiddels al weer terug in haar nu natuurlijke basis: de SP. De vraag is al beantwoord: nee, de PvdA verliest die strijd.

Maar er is meer aan de hand dan de directe concurrentie van de SP. Wat tot nu toe stabiel was is de PvdA als 'doctoranduspartij'. Sympathieker: de partij met veel progressieve denkkraft. Met de raadsverkiezingen zie je nu dat een belangrijk deel is overgestapt naar D66, een partij die in veel opzichten de derde weg vertegenwoordigt van Wouter Bos. D66 is een partij die meer flipflops gekend heeft dan de PvdA en ook haar messiascomplex kent, maar die met deze nieuwe inbreng weleens zou kunnen stabiliseren als partij van de hoogopgeleiden. De PvdA wordt dan een soort

romppartij zonder hoofd en benen. Niet erg aantrekkelijk voor de politieke leiders van de toekomst. Tegelijk: onderschat nooit de taaheid van het bestaande.

\* \* \*

Net als andere oude merken zijn partijnamen erg waardevast. De vraag is hoe ze opnieuw kunnen worden geladen. Als kiezers vertrekken en kader vergrijst, wat blijft er dan nog over? Dit raakt iets wat Niemantsverdriet voor de PvdA wel heel goed beschrijft, maar niet echt duidt: de ideologische factor. Boeiend en nauwgezet beschrijft hij de wordingsgeschiedenis van Wim Koks speech waarin de partij haar 'ideologische veren' zou verliezen. Kennelijk is Bram Peper hier een goede bron voor geweest. Hij laat ook zien hoe deze speech in feite een onverwacht 'succes' was en na het doodlopen van de derde weg een blok aan het been van de partij werd. Pas in de aanloop naar de verkiezingen van 2012 is echt afstand van deze speech genomen – om prompt geschakeld te worden aan de ideologische tegenpool, de VVD. De tijd is te kort geweest voor een nieuw verhaal.

De kern van een oude partij als de PvdA is een emancipatorische opdracht: ervoor vechten dat u en uw kinderen het beter krijgen. De grote vraag is waar nu voor gevochten moet worden. Voorafgaand aan het kaartspel met de VVD was Samsom c.s. wel degelijk bezig een nieuwe lading aan die boodschap te geven, met opvallend sterke christendemocratische trekken. Na de kaartruil is er weinig meer van gehoord. Nu komt er een nieuw element op het toneel, in de vorm van het boek van Piketty.<sup>5</sup> Inkomensongelijkheid komt er weer prominent mee op de politieke agenda te staan. Welke socialistische partij kan dat negeren? Maar pas op: het boek van Piketty gaat bovenal over de spanning tussen vermo-

gensgroei en inkomensgroei. Tegen wie moet er in Nederland concreet gevochten worden als het gaat om het bestrijden van de ongelijkheid in een land waar ongelijkheid anders is verdeeld dan in de meeste statistieken van Piketty? De ideologische veren zullen nog wel een paar keer bijgekleurd moeten worden voordat de haan ze weer trots kan dragen.

Eén ding weet ik wel: zolang de vechtpartij het strijden om principes verwacht met het strijden op de man, wordt het niets. Leer iets van een andere gemankeerde partij, richt je op de boodschap en gun elkaar wat.

---

*Noten*

---

- 1 Frank van den Heuvel en Peter Noordhoek, 'CDA moet kleur van de omgeving aannemen', *Trouw*, 19 maart 2014.
- 2 *NRC*, 30 mei 2014.
- 3 Zie voor een scherp beeld: J.W. Brouwer en J. Ramakers (red.), *Regeren zonder rood. Het kabinet-De Quay 1959-1963*. Amsterdam: Boom, 2007; P. van der Heiden en A. van Kessel, *Rondom de Nacht van Schmelzer. De kabinetten-Markies, -Cals en -Zijlstra 1963-1967*. Amsterdam: Boom, 2010.
- 4 *Peil.nl*; peiling op 8 juni 2014.
- 5 Thomas Piketty, *Le Capital au xxie siècle*. Parijs: Seuil, 2013.



*Ramona Maramis*

## *Supercomputergala*

Welvaart heerst onder cryptoanalisten.  
Kijk ze eens vorstelijk eten van lamsbouten  
en kippenpoten: data druipt van het spit.

(Draaiend op supercomputers blijven gegevens  
mals & sappig.)

Maar is het wel ETHISCH om stiekem de tandjes te zetten  
in data van alleman? Heimelijk te bijten in feiten  
en cijfers van kuddedieren die argeloos rondscharrelen  
op het mondiale web?

Het is lastig, ik beaam dat.

Kuddedieren besnuffelen elkaar evengoed,  
grijpen elkaars staart in een ellenlange optocht  
langs platforms en zoekmachines.

Ik doe dat zelf ook. Ik ben geen kuddedier,  
ik heb honger, sorry, trek in data.

Het gaat om het landsbelang.  
Er zijn sancties.  
Het gaat om het landsbelang.

Let ik op jou of let jij op mij?  
Wat is het verschil?

Cryptoanalisten malen hier niet om.  
Die zien alleen maar malse data,  
wentelend als wildbraad.

Sorry dat je teleurstelling  
nu epische properties aanneemt.

Ramona Maramis (Haarlem, 1968) is c.d.v.-huisdichter en schrijft voor elk c.d.v.-nummer een gedicht naar aanleiding van het thema. Zij debuteerde in 2001 met *Duckstad aan de Amstel* bij uitgeverij Vassallucci. Haar gedichten verschenen in onder meer de bloemlezing *10 jaar Winternachten* en *Den Haag. De stad in gedichten*. Ze is commissielid van de c.d.a.-gemeenteraadsfractie in Delft.



## \* BEZINNING

---

door *Lútsen Kooistra*

---

De auteur is hoofdredacteur van het *Friesch Dagblad* en lid van de redactie van *Christen Democratische Verkenningen*.

‘Ik heb u bij uw naam geroepen, jij bent van mij.’ Deze tekst uit het Bijbelboek Jesaja wordt in de kerk nogal eens gebruikt bij de doop. Ook buiten deze context hebben deze woorden een wereld aan betekenissen. Bijvoorbeeld: God roept de mens en geeft de mens een naam. Dat betekent onder meer: de mens krijgt zijn identiteit en de naam is een opdracht; wees zoals ik je heb genoemd. Deel van de identiteit is de afkomst; het is God zelf die mij in mijn naam tot aanzijn heeft geroepen. De woorden geven de mens een geschiedenis en een toekomst. In beide ben ik gekend. Dat maakt mij tot een persoon – ik ben niet een anoniem, noch een eenzaam wezen, maar iemand van wie wordt gezegd: die ken ik. Ik ben mens onder de mensen, in verantwoordelijkheid van mijn geroepen-zijn en in gemeenschappelijkheid met anderen om te leven zoals ik ben bedoeld.

De woorden uit Jesaja vormen een fundament waarop het leven gebouwd kan worden – van vóór de wieg, tot over het graf. Daarom passen ze bij zowel de doop als bij het sterven, en daarom bij het hele leven.

Wat hebben deze woorden uit Jesaja te maken met Big Data? Niets. En dat is de reden om het erover te hebben in een bundel over Big Data.

Verzamelaars, analisten en gebruikers van Big Data menen soms dat ze met de verkregen gegevens een mens en groepen mensen leren kennen: kennis van levensstijl, koopgedrag, interesses, ziekte en gezondheid, maatschappelijk gedrag, reizen, specifieke belangstellingen en nog veel meer.

Maar die gegevens leiden natuurlijk niet tot mensen-kennis; de gegevens zijn hooguit kenmerken (van gedrag) van (anonieme) mensen. Die gegevens kunnen heel nuttig zijn, denk aan veiligheidstoepassingen. Ze kunnen ook gevaarlijk zijn, als kenmerken van groepen normatief worden toegepast op één iemand met gelijksoortige kenmerken. De eigenheid van die ene wordt dan vrijwel zeker geweld aangedaan – niemand is immers gelijk aan iemand.

Het gekend-zijn in Jesaja en de kennis via Big Data verkregen zijn twee werelden die niets met elkaar te maken hebben. Of lijkt dat maar zo?

*Christen Democratische Verkenningen*

---

*Winter 2014*

*Nederland in de wereld*

Boom Tijdschriften



# *Inhoud*

7 Ter introductie

---

## ACTUALITEIT

---

- 10 DWARS: PIETER HEERMA & RINGO OSSEWAARDE  
Asschers bemoeienis met Turkse organisaties gaat te ver
- 14 GERRIT DE JONG  
CDA: schild voor de rijken?
- 18 BINNENHOF BUITENOM: JAN DIRK SNEL  
Kampioen van de multiculturele samenleving

## *Nederland in de wereld*

---

- 22 THEO BRINKEL, MAARTEN NEUTEBOOM & BEN BOT  
Waardengedreven buitenlandpolitiek in een weerbarstige wereld
- 
- DE TERUGKEER VAN DE GEOPOLITIEK
- 
- 34 JAAP DE HOOP SCHEFFER  
De terugkeer van de geopolitiek
- 43 NICO KONING  
Het paradigma van de gemengde conflicten
- 53 HENRI BEUNDERS  
Frustratie, vervreemding en verharding: de moderne media en onze  
kijk op de wereld
- 61 JAN DIRK SNEL  
Nederland gidsland: ontstaan en zin van een betwist begrip
- 73 JOZEF WAANDERS  
Het buitenlandbeleid van het CDA: tussen idealisme en realisme

---

DE SPANNING TUSSEN WAARDEN EN BELANGEN IN EEN  
MULTIPOLAIRE WERELD

---

- 82 MAARTEN NEUTEBOOM  
*In gesprek met Peter van Walsum*  
‘Volkenrecht moet soms wijken voor een dwingende eis van de internationale politiek’
- 90 ROB DE WIJK  
De soft power van Europa
- 100 INTERMEZZO: RENÉ VAN DER LINDEN ‘Een vitale relatie met Rusland is van cruciaal belang voor Europa’
- 102 GELIJN MOLIER  
ISIS in Irak en Syrië: de non-statelijke actor als achilleshiel van het internationaal recht
- 110 SIMON POLINDER  
Religie en internationale politiek: een politiek-realistische benadering
- 117 AGE BAKKER  
De eeuw van Azië: Westen moet internationale instellingen openen voor opkomende Oosten
- 125 BRIGITTE BAUER & RAYMOND GRADUS  
TTIP: een gamechanger in een veranderende wereld?
- 
- DE NEDERLANDSE INZET VOOR DE INTERNATIONALE RECHTSORDE
- 
- 136 ERNST HIRSCH BALLIN  
Ontwikkeling van de internationale rechtsorde
- 143 ROB VAN DE BEETEN  
Over de strijd tussen macht en recht: de noodzaak van instituties
- 152 INTERMEZZO: HANS BRUNING ‘Een democratie moet van binnenuit komen’
- 154 WICHERT VAN DIJK  
Een pleidooi voor herwaardering van ontwikkelingssamenwerking binnen het CDA

- 
- 163 JOS VAN GENNIP  
Nederland en Europa: afscheid van het pragmatisme

- 169 HANS VAN DER JAGT De actualiteit van *Alexander Idenburg*

---

BOEKEN

- 176 FRANK VAN DEN HEUVEL  
Bespreking van Samuel Gregg  
*Tea Party Catholic. The Catholic Case for Limited Government, a Free Economy and Human Flourishing*

- 180 JAN SCHINKELSHOEK  
Bespreking van Cees Fasseur  
*Eigen meester, niemands knecht. Het leven van Pieter Sjoerds Gerbrandy. Minister-president van Nederland in de Tweede Wereldoorlog*

- 183 ALEXANDER VAN KESSEL  
Bespreking van Harry Notenboom  
*Vallende zuilen. Een leven in dienst van de goede zaak*

---

BEZINNING

- 187 RAMONA MARAMIS • *Inkadering*

- 188 PAUL VAN VELTHOVEN



## Ter introductie

DE GEOPOLITIEK IS TERUG. Of anders gezegd, in de woorden van de Tilburgse hoogleraar Gabriël van den Brink: de ‘Grote Politiek’ is terug. De afgelopen jaren werden de politiek en het politieke handelen juist steeds ‘kleiner’. Zo verschoof het zwaartepunt van de staat naar afzonderlijke burgers; standpunten waren niet zozeer te herleiden tot de fundamentele levensopties en samenlevingsvisies van mensen, maar eerder tot alledaagse ongenoegens; en in het buitenlandbeleid werd in toenemende mate een eenzijdige nadruk op het ‘nationale belang’ gelegd. De zomer van 2014, met de dreigende situatie in Oekraïne, de opmars van ISIS in Syrië en Irak en de anarchie in het Midden-Oosten en de Noord-Afrikaanse regio, dwong ons ineens geopolitiek te denken.

De Grote Politiek is terug. Natuurlijk. De vraag is: maken de geopolitieke ontwikkelingen een einde aan de tendens van ‘kleine politiek’? Vooralsnog lijkt het er weinig op. Het ministerie van Buitenlandse Zaken kondigde in zijn begroting voor 2012 al aan dat in het buitenlandbeleid ‘meer dan in het verleden, het Nederlandse belang centraal’ zou worden gesteld. Deze lijn zet zich voort.

De troonrede van 2014 stond grotendeels in het teken van het buitenlandbeleid. De teneur was: ‘De haat die elders in de wereld mensen in het verderf stort, mag niet overslaan naar onze straten.’

Het is vanzelfsprekend dat een Nederlandse regering in eerste instantie denkt aan de veiligheid, de welvaart en het welzijn van Nederlandse burgers. Van Joseph Luns tot Hans van Mierlo; nagenoeg alle ministers van Buitenlandse Zaken hebben het nationaal eigenbelang vooropgezet.

En het is begrijpelijk dat een kabinet de zorgen van burgers wil benoemen; een politiek die zich niets gelegen laat liggen aan de vragen van de straat, verwordt tot ambtelijke navelstaarderij. Maar de nieuwe zakelijkheid die het Nederlandse beleid sinds enige jaren kenmerkt, is ontoereikend voor wie, in de geest van Franciscus van Assisi, niet alleen de Nederlandse





medeburger, maar ook de onbekende ander verder weg als broeder en zuster wil zien.

\* \* \*

In deze CDV-bundel *Nederland in de wereld* wordt de spanning tussen een internationale en een nationale oriëntatie verkend, tegen de achtergrond van de huidige geopolitieke ontwikkelingen. Aan de ene kant is Nederland meer dan ooit, en meer dan veel andere landen, politiek, economisch, sociaal en technologisch verweven met de wereld om ons heen. Aan de andere kant zijn de gevolgen van deze onvermijdelijke verwevenheid zichtbaar binnen een nationale context. Het debat over de internationale ontwikkelingen speelt zich af binnen de Nederlandse publieke ruimte, en de platformen die het draagvlak voor het buitenlandbeleid dienen te versterken, hebben een nationaal karakter. Wat moet, vanuit christendemocratisch perspectief, de inzet zijn voor de internationale rechtsorde als antwoord op de gewijzigde geopolitieke verhoudingen? Dat is de hoofdvraag voor deze CDV.

Voor een antwoord hebben we dit nummer in drie delen opgebouwd. In het eerste deel, 'De terugkeer van de geopolitiek', onderzoeken we het veranderende karakter van de geopolitiek en het Nederlandse buitenlandbeleid door de tijd heen. Jaap de Hoop Scheffer analyseert de algemene trends en het handelen van de hoofdrolspelers in de internationale politiek. Niet alleen de machtsverhoudingen zijn gewijzigd, ook de aard van de conflicten. Nog te vaak zijn we geneigd de wereldpolitiek als een voetbalwedstrijd op te vatten: twee verschillende partijen, een heldere inzet – en Nederland volgt de wedstrijd op tv als toeschouwer. De werkelijkheid is natuurlijk veel gelaagder en genuanceerder. Nico Koning spreekt van 'gemengde conflicten': in toenemende mate doen zich conflicten voor binnen beschavingen, waarbij een moderniseringsverlangen staat tegenover angst voor moderniteit, en deze tegenstellingen worden vermengd met conflicten die deels al eeuwenlang leven en deels door geografische toevaligheden aan de dag treden. Henri Beunders vraagt zich af op welke manier de moderne media de buitenlandperceptie beïnvloeden. Internet heeft niet de rol die velen het hadden toegedicht, namelijk die van aanjager van een universeel gesprekscentrum. Vooralsnog lijken nieuwe media zelfs het omgekeerde te bewerkstelligen: een terugkeer naar het nationale, regionale en lokale.

In het tweede deel gaan we, aan de hand van een aantal casestudies, nader in op 'De spanning tussen waarden en belangen in een multipolaire wereld'. Peter van Walsum beargumenteert waarom hij het volkenrecht, onvolmaakt en onvolledig als het is, niet altijd het laatste woord zou willen geven. Rob de Wijk laat zien hoe in de internationale machtsstrijd Europe-

se voorkeuren zoals de nadruk op de internationale rechtsorde onder druk zijn komen te staan. En Age Bakker pleit voor een grotere rol van China en de andere opkomende economieën in internationale instellingen.

\* \* \*

In een realistische buitenlandpolitiek is het van belang om machtsbalansen te onderkennen. Tegelijkertijd is het de uitdaging om voorbij te komen aan een cynisch isolationisme, onbezonnen powerplay of een bloedige realpolitik. In het derde deel verkennen we dan ook wat ‘De Nederlandse inzet voor een internationale rechtsorde’ zou moeten zijn. Bij sommige partijen, ook bij het CDA, lijkt de neiging te bestaan om buitenlandbeleid te versmallen tot economische sancties aan de ene kant en militair ingrijpen aan de andere kant. Dat is een te beperkte scope, gericht op de korte termijn.

Een verantwoorde buitenlandvisie vraagt in de eerste plaats om het besef dat de ontwikkeling van de internationale rechtsorde meer is dan de eerbiediging van regels. ‘Het gaat ook om politieke idealen: een ethos van vrede en respect voor de menselijke waardigheid’, zoals Ernst Hirsch Ballin stelt. Alleen al om niet cynisch te worden, is het nodig om deze universele notie van persoonlijke waardigheid en respect voor ieder mens, met alles wat hem of haar eigen is, als voortdurende opdracht voor ogen te houden.

In de tweede plaats zullen binnenlandse doelen, zoals werkgelegenheid, sociale en politieke stabiliteit, en een vitale economie, niet kunnen worden bereikt zonder internationale samenwerking. In die zin zal meer Europese integratie nodig zijn en zal Nederland, als klein land, elke pretentie van een zelfstandige buitenlandse en veiligheidspolitiek moeten opgeven. Alleen door partnerschappen aan te gaan en coalities te smeden met verschillende spelers, kunnen doelen worden bereikt.

In de derde plaats is het van belang om zo veel mogelijk in te zetten op het bevorderen van beschermende instituties die de rechten van ieder mens eerbiedigen. Christendemocraten moeten zich niet laten vangen in de tegenstelling tussen een realistische en idealistische buitenlandse politiek, merkt Rob van de Beeten terecht op. Wezenlijk is een institutionele inbedding van het internationaal recht; instituties zijn immers niet alleen organisaties, maar vooral ook dragers van ethiek. En rond thema’s als democratie heeft Nederland veel ervaring, expertise en kennis aan te bieden. Dat stemt niet alleen tot dankbaarheid, maar maakt ook schatplichtig.

Pieter Jan Dijkman, hoofdredacteur van *Christen Democratische Verkenningen*

## *Asschers bemoeienis met Turkse organisaties gaat te ver* [I]

# Nee, integratiebeleid vraagt juist om meer daadkracht

door *Pieter Heerma*

De auteur is Tweede Kamerlid namens het CDA.

In het begin van deze eeuw was integratie misschien wel het meest prangende thema op de politieke agenda. Tijdens de afgelopen jaren van diepe economische crisis en de miljardenbezuinigingen die daarmee gepaard gingen, leek het integratiethema soms iets naar de achtergrond te schuiven. De sociale spanningen waarmee het integratiethema gepaard gaat zijn echter nooit weg geweest. De afgelopen weken en maanden zullen ontvullender geweest zijn voor eenieder van wie zich misschien de gedachte meester had gemaakt dat die spanningen waren opgelost. Of het nou gaat om de zwaaiende ISIS-vlaggen in de Schilderswijk, om het Zwarte Pietdebat of om de discussie over de lange arm van Ankara: integratie is dé sociale kwestie van dit moment. Het onderwerp staat inmiddels dan ook weer boven aan de politieke agenda. Integratie is het opgaan of opnemen van nieu-

we bevolkingsgroepen in de samenleving. Dat is een proces van twee kanten, dat echter van de nieuwkomers de grootste inspanningen vraagt. Integratie is daarmee vooral ook een kwestie van het kunnen en willen meedoen aan onze samenleving die is gestoeld op de joods-christelijke traditie. Zowel bij het kunnen als bij het willen meedoen stukt het soms. Vanuit de overheid vereist integratiebeleid in dat geval een uitgestoken hand naar iedereen die mee wil doen en een positieve bijdrage wil leveren. Degenen die niet willen meedoen en alleen willen profiteren, of zelfs onze rechtsstaat willen ondermijnen, moeten met harde hand aangepakt worden.

\* \* \*

Wat betreft dit laatste is er fundamenteel kritiek te leveren op het kabinetsbeleid, en specifiek op minister Asscher van Sociale Zaken. In de afgelopen maanden heeft de minister zich op het terrein van integratie vooral negatief onderscheiden. Het gaat hierbij dan vooral om de kwestie rondom vier Turkse organisaties die aanvankelijk door de minister streng 'gemonitord' zouden worden. Hierover, en over een Motivaction-onderzoek naar opvattingen onder Turks-Nederlandse

jongeren, ontstond veel commotie, die uiteindelijk leidde tot het opstappen van twee PvdA-Kamerleden. Na al deze commotie kiest de minister zijn woorden anders en is er vooral sprake van een dialoog en van goede gesprekken voeren met de vier organisaties; hij is veel zachter gaan optreden.

Het is best te begrijpen dat de minister worstelt met het gebrek aan transparantie van sommige clubs enerzijds en met het belang van soevereiniteit in eigen kring anderzijds. Dit soort organisaties kunnen immers in potentie juist een positieve bijdrage leveren aan de integratie van Turken in Nederland. Maar doordat hij zijn toon heeft gematigd, wordt vervolgens wel de kern van een ander probleem blootgelegd: er blijft nu überhaupt weinig tot niets over van het integratiebeleid. Een serieus probleem, want op dat terrein heeft hij nog heel andere uitdagingen en bedreigingen aan te pakken, die toch van grote omvang zijn. Denk aan het toenemend aantal Syriëgangers onder jongeren in Nederland, het zwaaien met ISIS-vlaggen in onze straten en het ondersteu-

*Integratie vraagt niet alleen om een uitgestoken hand, maar ook om een harde hand*

nen en toejuichen van ISIS, vooral op sociale media. Hieruit blijkt duidelijk de toenemende spanning in onze samenleving.

Integratie vraagt niet alleen om een uitgestoken hand, maar ook om een harde hand. Die laatste moet in beeld komen voor mensen die weigeren mee te doen aan onze samenleving, of zelfs actie ondernemen om onze democratie en rechtsstaat te ontwrichten of omver te

werpen. Van de politiek mag verwacht worden dat onze democratische rechtsorde dan stevig beschermd wordt: er moet sprake zijn van een weerbare democratie. Kan Asscher de vuist die nodig is nog wel maken?

\* \* \*

Als CDA pleiten we al langer voor het weerbaarder maken van onze democratie en rechtsstaat tegen diegenen die haar willen misbruiken om haar af te schaffen. Daarom stelde Sybrand Buma afgelopen zomer al voor om het verheerlijken van terroristisch geweld strafbaar te stellen, en pleit de CDA-Tweede Kamerfractie voor een verbod op partijen die de sharia willen invoeren. In Duitsland bestaat al geruime tijd de mogelijkheid om partijen te verbieden die de democratie willen misbruiken om de democratische rechtsstaat af te schaffen; Nederland moet die mogelijkheid ook krijgen.

Ten slotte is het nodig om een hardere vuist te maken tegen vreemde mogendheden die om financiële of nationalistische redenen invloed proberen te blijven uitoefenen op de nazaten van degenen die ooit richting Nederland emigreerden. De commissie-Blok concludeerde al in 2004 dat landen als Marokko en Turkije te veel invloed probeerden te houden en zo een negatieve en onwenselijke uitwerking hadden op de integratie van Turken en Marokkanen in Nederland. De afgelopen weken werd door de opstelling van de Turkse regering duidelijk dat deze conclusie nog steeds gerechtvaardigd is. Behalve door het weerbaarder maken van onze eigen democratie, zou de regering het integratiebeleid ook een flinke impuls kunnen geven door Turkije en Marokko duidelijk te maken dat deze inmenging niet kan en niet zal worden getolereerd.

## *Asschers bemoeienis met Turkse organisaties gaat te ver [2]*

# Ja, de gewetensvrijheid staat door het staatsvoyeurisme onder druk

door *Ringo Ossewaarde*

De auteur is als universitair hoofddocent sociologie verbonden aan de Universiteit Twente, vakgroep Bestuurskunde.

Minister Asschers bemoeienis met Turkse organisaties in Nederland doet denken aan de publieke discussie over Zwarte Piet: zij is de reactie van een nerveuze minister die op de proef wordt gesteld door krachten waarop hij geen grip heeft. En dat leidt tot een ervaring van frustrerende machteloosheid, die maar zelden de meer verheffende passies in actoren naar boven brengt. De minister handelt nadrukkelijk vanuit het soevereiniteitsbeginsel. Deze heeft als doel om conflicten, bovenal religieuze conflicten, te pacificeren. Soevereiniteit veronderstelt dat mensen, vanuit hun angst voor geweld, wantrouwen en vijandigheid jegens de ander, die anders denkt, voelt en handelt, bescherming en recht zoeken bij de staat. De soevereine staat claimt zelf verantwoordelijkheid voor de bescherming van zijn burgers tegen geweld en onrecht. Deze burgers zijn de volgzame onderdanen, de rechtssubjecten, van de soevereine staat. Vrijheid is hier een juridisch

recht dat wordt geschonken en gehandhaafd door de staat. Deze kan ook weer worden ingetrokken als het recht wordt misbruikt en de geschonken vrijheid verwordt tot een bedreiging van de soevereiniteit. Het verlangen van de minister naar staatscontrole over de Turkse organisaties moet hier worden begrepen als een wens om mogelijk misbruik van geschonken vrijheden en mogelijk oploaiend religieus geweld bij voorbaat de kop in te drukken. Het is een uitdrukking van angst voor mogelijke terreur, Anatolisch despotisme, tribalisme, buitenlandse inmenging, en bedreigingen die de Nederlandse soevereiniteit aantasten, in een context van verval van beschaving en verspreiding van barbarisme.

\* \* \*

Het angstvallige denken, voelen en handelen vanuit het soevereiniteitsperspectief verraadt een mechanische, technische, materialistische, vervreemdende benadering van burgerschap, democratie en integratie die radicaal in strijd is met de christendemocratische visie. Het verlangen om de Turkse organisaties te beheersen en deze te onderwerpen aan de wil van de soeverein, laat het onbegrip en ongeloof zien dat kenmerkend is voor de soevereiniteitsgedachte. De beginselen van subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring – de twee basisbeginselen van

de christendemocratie – zijn gefundeerd op andere inzichten en passies, te weten de gedachte dat goede (vrije en democratische) burgers niet in staatsapparaten of beleids-systemen doch in kleinschalige politieke gemeenschappen en eigenzinnige levenskringen worden gevormd. Deze antisoevereiniteitsbeginselen gaan uit van de gedachte dat democratisch gedachtegoed, en de hogere verlangens, zoals liefde, worden gekweekt in organische, betekenisvolle, ideële, gewortelde relaties. Subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring kweken geen conformistische staatsonderdanen.

Het doel van subsidiariteit is het scheppen van burgers die, in al hun diversiteit van denken, voelen en doen, over gecultiveerde inzichten, wilskracht, verwondering en moed beschikken die hen in staat stellen om de verantwoordelijkheid voor elkaar op zich te nemen. Daarom geeft het subsidiariteitsbeginsel aan dat een minister pas mag ingrijpen in het vormingsproces van een gemeenschap als burgers ondersteuning nodig hebben om het goede te kunnen doen. Vanuit het subsidiariteitsoogpunt is de machtsgreep van de minister illegitiem. Als Turkse organisaties in Nederland hun vrijheid zouden misbruiken om barbaarse of despotische doelen te realiseren, dan is het de politieke, democratische opdracht van de minister om ondersteuning te bieden omwille van het prudent vormen van democratische mensen in hun eigen gemeenschap, opdat zij leren de zware lasten van de vrijheid te dragen. Daarvan is in dit geval geen sprake.

\* \* \*

Dat andere beginsel van de christendemocratie, het neocalvinistische beginsel van soevereiniteit in eigen kring, heeft als doel om de

gewetensvrijheid van gelovigen te waarborgen. Juist die gewetensvrijheid staat met de intensieve monitoring en andere vormen van staatsvoeyeurisme onder druk. Soevereiniteit in eigen kring veronderstelt dat mensen onderdeel zijn van een voorgegeven orde die bestaat uit betekenisvolle levenskringen als wetenschap, kunst, handel, natie, familie, enzovoort – kringen die door liefde en roeping tot leven komen en door liefdeloosheid, de zonde, worden verpletterd. Om inzichten, sterkte, wilskracht en de hogere passies te cultiveren die het scheppen van een democratische cultuur mogelijk maken, is het nodig dat mensen, vanuit een gelovig leven, deze kringen realiseren in hun alledaagse roepingen. Het punt van de levenskringen, wereldjes op zich, is dat deze, ongeacht de overheid, zelf soeverein zijn. Kringen hebben, ongeacht publiek recht of overheidsbeleid, hun eigen voorgegeven wetten die mensen, vanuit hun eigen geweten, moeten onderhouden om niet in wetteloosheid en barbarisme te vervallen. Asschers staatsvoogdij legt gewetensdwang op, in de zin dat de wetten van een eigen religieuze kring, onder staatscontrole en binnen de bureaucratische kaders van een beleidsstelsel worden geplaatst. Het is een uitdrukking van ongelof en liefdeloosheid: een schending van de hoogste wet die ministers behoren te onderhouden. Als angst voor diegene die zich niet laat knechten, het intellect en de liefde verplettert die gemeenschappen en kringen doen zaaien en bloeien, dan mag van burgers niets lofwaardigs meer worden verwacht. En daarmee verworpen burgerschap, democratie, integratie, de beloften van een democratische cultuur, tot een farce. Dit lijkt mij het grootste risico van een werelds bestaan anno nu.

## CDA: schild voor de rijken?

door Gerrit de Jong

De auteur is lid van de redactie van *Christen Democratische Verkenningen*, voormalig lid van de Algemene Rekenkamer, en voormalig Tweede Kamerlid namens het CDA.

*Was in de jaren zeventig de ethiek duidelijk aanwezig, nu ontbreekt die grotendeels in het debat over de inkomens- en vermogensverdeling. Door de explosie van topinkomens wordt het sociale weefsel van de samenleving aangetast. Dat moet het CDA zich aantrekken. Het ligt voor de hand om voor arbeidsloze inkomens het belastinginstrument in te zetten.*

De inkomens- en vermogensverdeling staat weer hoog op de agenda. Dat komt door het werk van Piketty<sup>1</sup> en een studie van de WRR<sup>2</sup> die als een soort Nederlandse appendix bij het boek van Piketty kan worden gelezen. Waarom die belangstelling er nu pas is en niet al eerder bij het verschijnen van de boeken van Stiglitz,<sup>3</sup> Lansley<sup>4</sup> of Wilkinson<sup>5</sup> is mij een raadsel; het zal wel een kwestie van marketing zijn.

De boodschap uit al deze studies is eigenlijk dezelfde: de inkomensongelijkheid in de ontwikkelde economieën neemt de afge-

lopen dertig jaar weer toe en dat is slecht. Piketty voegt er inzicht aan toe over de verdeling van vermogens en daar is het van hetzelfde laken een pak: de ongelijkheid neemt toe. Vooral in de Verenigde Staten en iets minder in het Verenigd Koninkrijk is de ongelijkheid onvoorstelbaar toegenomen. Piketty voegt als beleidsaanbeveling toe dat een vermogensbelasting van 1% per jaar over een vermogen tussen 1 en 5 miljoen euro en van 2% over vermogens boven 5 miljoen euro te rechtvaardigen zou zijn.

Vershillende economen, ook van christen-democratischen huize, waren er als de kippen bij om de angel uit het debat te trekken.<sup>6</sup> Het debat hoorde aan ons land voorbij te gaan, want hier was de ongelijkheid merkwaaardig stabiel en was er dus geen aanleiding om het belastinginstrument in te zetten om de verdeling wat rechtvaardiger te maken. Het kabinet, om een reactie gevraagd, zette nog eens de statistiek uiteen, constateerde hier en daar wel wat toegenomen ongelijkheden, maar over het geheel genomen was er niet zoveel aan de hand. Het kabinet zou aandacht aan de ongelijkheid en nog vele andere zaken blijven schenken.<sup>7</sup> Het volk kon weer rustig gaan slapen.

Toch blijft er wat knagen. Want zelfs de 'gewone man' ziet dat de afgelopen dertig jaar aan de top een ware explosie van inkomens heeft plaatsgevonden. De bazen van bedrijven die op de beurs in de AEX zijn opgenomen, tellen hun jaarinkomens uit in miljoe-

nen euro's. En dat in de vermogensverdeling volgens *Quote de nouveau riche* inmiddels de ranglijst aanvoert krijgt de nodige aandacht in de populaire media. De top telt zijn vermogens niet in miljoenen, maar in miljarden. Ook al laat de ginicoëfficiënt voor de ongelijkheid het allemaal niet zien, er is wel degelijk wat aan de hand.

\* \* \*

In de jaren zeventig van de vorige eeuw woedde er eveneens een discussie over de gewenste inkomensverdeling. Tinbergen<sup>8</sup> en Pen<sup>9</sup> publiceerden beiden een boek onder de titel *Income distribution*. Zelfs vanuit de hoek van de ethiek werd aan het debat bijgedragen.<sup>10</sup> Minister Boersma, sterk leunend op het werk van Tinbergen, schreef een *Interimnota Inkomensbeleid*.<sup>11</sup> Er verscheen daarna nog enkele jaren op Prinsjesdag een statistische bijlage over het inkomensbeleid, en vervolgens bloedde de zaak dood.

Tinbergen formuleerde in het begin van de jaren vijftig als lid van de Sociaal-Economische Raad de bekende vijf doelstellingen van het sociaal-economisch beleid. Daaronder viel ook de doelstelling van een evenwichtige inkomensverdeling. Meestal verschuilen economen zich als ze wat te berde moeten brengen over wat een evenwichtige verdeling is. Dat is een zaak van de politiek, zeggen. Zo niet Tinbergen. Hij ontwikkelde een maatstaf voor de gewenste inkomensverdeling op basis van de economische theorie van de marginale productiviteit. Een verdeling tussen de laagste en hoogste inkomens in de publieke sector van 1:5 leek een evenwichtige verdeling. Daar is kennelijk nog niet veel in veranderd. Het zittende kabinet wil het inkomen verdiend in de publieke sector maximeren op het salaris van de minister-president. Dat is ruwweg 6 keer hoger dan het laagste

inkomen. Buiten de publieke sector is het echter één grote bonanza. Een evenwichtige verdeling met als maximuminkomen 5 keer het minimuminkomen is daar helemaal uit het zicht verdwenen. FNV Bondgenoten stelt nu voor als maximum 20 keer het laagste salaris te hanteren.<sup>12</sup> Dat komt neer op een jaarinkomen van 500.000 euro. De werkelijkheid is echter totaal anders. De baas van Shell verdient bijvoorbeeld 400 keer het minimum, en die van Unilever ruim 130 keer.<sup>13</sup>

Was in de jaren zeventig de ethiek duidelijk aan boord in de discussie, nu ontbreekt die grotendeels. 'Wat iedereen in onze tijd direct opvalt, is [...] de concentratie van een onbegrensde macht [...] in de handen van weinigen, die meestal nog niet eens de eigenaars zijn, maar slechts de bewaarders en beheerders van aan hen toevertrouwde goederen, die zij geheel en al volgens eigen inzicht en oordeel beheren.' Dit is geen opmerking van een boze Piketty, maar van Paus Pius XI in de encycliek *Quadragesimo Anno* uit 1931. Toch is het goed deze ethische dimensie bij het debat te betrekken, al was het maar om tot een bezonken oordeel te kunnen komen.

\* \* \*

Een aangrijpingspunt kan worden gevonden in het begrip arbeidsloos inkomen. Economen hebben getracht een economische onderbouwing te vinden voor de topinkomens. De conclusie is duidelijk: die onderbouwing is er niet. In economische zin is het verdiende inkomen de beloning voor de inzet van arbeid. Bij topinkomens heeft het overgrote deel van het inkomen echter niets te maken met arbeidsinzet.<sup>14</sup> Het is een *windfall profit* dat je in de schoot wordt geworpen of, als je het wat minder rooskleurig wilt voorstellen, de uitkomst van een machtsspelletje, ook wel *rent seeking* geheten.<sup>15</sup>



De volgende vraag is hoe dit arbeidsloze inkomen te moeten beschouwen. Ook hiervoor kun je terecht in *Quadragesimo Anno*. Pius XI waarschuwt de arbeidersklasse dat hij het arbeidsloos inkomen niet af wil schaffen. In plaats daarvan zou gevraagd moeten worden of dit inkomen ook in de plaats komt 'van enige dienst in de menselijke samenleving'. Dit is geheel in overeenstemming met de katholieke sociale leer. Daarin staat het eigendomsrecht pal overeind, maar het heeft wel een dubbele functie. Als het om inkomen gaat, wordt onderscheid gemaakt tussen het deel dat nodig is voor de noodzakelijke behoeften en alles wat daarbovenuit komt. Het eerste deel kan men voor zichzelf aanwenden, het tweede deel heeft een voluit sociaal karakter. Daarbij is de vraag aan de orde of het ook tot voordeel van anderen strekt. Het gebruik dat ervan wordt gemaakt, is bepalend voor het oordeel over arbeidsloos inkomen. Wat dat betreft is de huidige Paus nogal pessimistisch gestemd als hij constateert dat 'de mechanismen in ons huidige economisch bestel [...] een overdreven consumptie in de hand [werken]. Dit leidt tot ongebreidelde consumptiedrift en sociale ongelijkheid. Het sociale weefsel wordt dubbel aangetast.'<sup>16</sup>

\* \* \*

Als het nu zo is dat veel arbeidsloos inkomen in strijd met het beoogde sociale karakter wordt besteed, wat is dan de rol van de overheid? Het ligt voor de hand om het belastinginstrument in te zetten. In de Verenigde Staten heeft na de Tweede Wereldoorlog jarenlang een marginaal tarief in de inkom-

stenbelasting gegolden van meer dan 90%. Het motief daarvoor werd gevonden in het sociaal niet acceptabele en economisch niet productieve gebruik van de topinkomens.<sup>17</sup> Piketty zou een hoogste tarief van 80% acceptabel vinden, en in ons land denkt Flip de Kam dat het niet hoger kan zijn dan 60%.<sup>18</sup> Een voordeel van een hoog tarief voor hoge inkomens is dat het de prikkel wegneemt om steeds meer te willen verdienen. Als er netto zo weinig overblijft, wat voor zin heeft het dan om nog meer te willen heb-

ben? Wat de vreugde nog verder verhoogde, is dat in de Verenigde Staten het hoge tarief kon worden ontlopen als het inkomen dat onder het hoge tarief viel, werd geschonken aan een goed doel. Franciscus zou hier geen bezwaar tegen hebben.

Piketty stelt, zoals gezegd, een vermogensbelasting voor die vermogens tot 1 miljoen euro vrijlaat en daarna licht progressief is, met een maximum van 2% boven 5 miljoen vermogen. Vergeleken met de situatie in ons land is dit een gematigd voorstel. Bij ons begint de uniforme heffing van 1,2% op een heel laag vermogensniveau. De effectieve aanslag is voor kleine vermogens veel hoger nu het werkelijke rendement veel lager is dan het forfait van 4%. Voor grote vermogens is een hogere heffing te verdedigen omdat daar een beter vermogensbeheer tot de mogelijkheden behoort en dus het rendement meestal de 4% ruim zal overschrijden. Beter was het wellicht een vermogenswinstbelasting in te voeren. Bij de laatste belastingherziening heeft de CDA-fractie hier volop op ingezet, maar uiteindelijk bakzeil moeten halen.

## *'Het sociale weefsel wordt dubbel aangetast'*

PvdA-staatssecretaris Vermeend was niet te vermurwen.<sup>19</sup>

In het algemeen zou eens gekeken moeten worden naar de verdeling van de belastingen over arbeid en vermogen. De Kam laat zien dat er de afgelopen jaren stelselmatig een verschuiving heeft plaatsgevonden van belasting op vermogen naar belasting op arbeid en naar belasting van consumptie. Dergelijke verschuiving vergroot de ongelijkheid van besteedbare inkomens. Je kunt niet én tekeergaan tegen Piketty én weigeren te kijken naar een evenwichtige verdeling van de belastingen over arbeid, vermogen en consumptie.

Gradus, Ruding en Vermeend voelen er niets voor om het belastinginstrument in te zetten. Veel liever zien zij dat de reactie uit de maatschappij zelf komt. Gradus en Ruding zouden willen dat in voorkomende gevallen de consument in staking gaat, en Ruding en Vermeend pleiten voor een winstdeling ten gunste van werknemers. Dit alles moet zeker gebeuren, maar de vraag is of het genoeg is.

Op het laatste partijcongres in Alkmaar riep de voorzitter van het CDA uit dat haar partij de enige volkspartij is. Je vraagt je dan wel af waarom het CDA nog geen 10% van de stemmen scoort. Het is wel een klein volkje. Wil het CDA ooit weer een kans maken bij de kiezers die zijn overgestapt naar de PvdV en al die andere partijen, dan zal het moeten laten zien dat het meer doet dan alleen de rijken uit de wind houden.

#### Noten

- 1 Thomas Piketty, *Capital in the twenty-first century*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.
- 2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning*

*van de ontwikkeling en gevolgen van economische ontwikkeling*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2014.

- 3 Joseph E. Stiglitz, *The price of inequality*. New York: Norton, 2012.
- 4 Stewart Lansley, *The cost of inequality*. Londen: Gibson Square Books Ltd, 2011.
- 5 Richard Wilkinson en Kate Pickett, *The spirit level. Why equality is better for everyone*. New York: Penguin, 2010.
- 6 Roel Beetsma en Raymond Gradus, 'Valt mee, die ongelijkheid in inkomen en vermogen', *NRC Handelsblad*, 25 juni 2014; Raymond Gradus, 'Piketty en WRR onderschatten de samenleving', in: Pieter Jan Dijkman, Valerie Frissen en Jan Prij (red.), *Biopolitiek. De macht van Big Data* (CDV Herfst 2014). Amsterdam: Boom, 2014; H.O.C.R. Ruding, *Globalisering, armoede, ongelijkheid en groei*, lezing bij de uitreiking van de KVS-penning, 17 oktober 2014; Willem Vermeend, *Arm & rijk in Nederland. Hoe het echt zit met inkomen en vermogen*. Amsterdam: Carrera, 2014.
- 7 *Kamerstukken 11 2014/15*, 34000 IX, nr. 7, 16 september 2014.
- 8 Jan Tinbergen, *Income distribution. Analysis and policies*. Amsterdam: North Holland, 1975.
- 9 Jan Pen, *Income distribution*. Londen: Allen Lane, 1971.
- 10 P.J. Roscam Abbing, *Kleine ethiek van de inkomensverdeling*. Deventer: Kluwer, 1974.
- 11 *Kamerstukken 11 1974/75*, 13339, nr. 3, *Interimnota Inkomensbeleid*, mei 1975.
- 12 FNV Bondgenoten, *Grenzen aan topbeloning. Hoe wil FNV Bondgenoten de beloning van topmanagers matigen?* Utrecht: Stichting FNV Pers, 2009.
- 13 Bereken aan de hand van het overzicht van topinkomens in Vermeend 2014, p. 79.
- 14 Zie Lucian Bebchuk en Jesse Fried, *Pay without performance*. Harvard: Harvard University Press, 2004.
- 15 Gordon Tullock, *Rent seeking*. Aldershot: Edward Elgar, 1993.
- 16 Paus Franciscus, *Evangelii Gaudium*, 2013, 60.
- 17 Piketty 2014, p. 505.
- 18 Flip de Kam, 'Op weg naar de volgende belastinghervorming', webpublicatie WBS, juli 2014.
- 19 Genoteerd wordt dat De Kam recentelijk pleitte voor een vermogenswinstbelasting (De Kam 2014, p. 16).

## Kampioen van de multiculturele samenleving

door *Jan Dirk Snel*

De auteur is historicus. In deze rubriek belicht hij de actualiteit vanuit parlementair-historisch perspectief.

‘Willen wij primair de minderheden doen integreren? Of willen wij hen primair laten emanciperen?’ Het was maandag 6 februari 1984 en degene die het dilemma aan minister Koos Rietkerk (VVD) van Binnenlandse Zaken voorlegde, was CDA-Kamerlid Jan Krajenbrink, als secretaris van het CDA-in-wording van 1973 tot 1980 een der founding fathers van de partij.

De bijzondere commissie voor het minderhedenbeleid begon die dag aan de bespreking van de *Minderhedennota*, die de regering in september 1983 uitgebracht had. Het was de eerste grote vrucht van het minderhedenbeleid dat Hans Wiegel in september 1979 op touw zette door de instelling van het Directoraat Coördinatie Minderhedenbeleid. Eerder datzelfde jaar had de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport *Etnische minderheden* gepubliceerd, en de nota die de Kamercommissie nu onder de loep nam vormde in feite het definitieve regeringsantwoord.

De commissie maakte er werk van. In zes sessies zou ze zo’n dertig uur aan de nota besteden. Voor Krajenbrink ging het om een principiële keuze. Tegenover regeringspartner VVD, die volgens hem het integratiemodel verkoos,

kwam het CDA op voor het emancipatiemodel. Minister Rietkerk zag de tegenstelling niet zo: ‘Ik vind dat de samenleving toegankelijk gemaakt moet worden, zodanig dat minderheden zowel kunnen integreren als emanciperen.’ Hij ontwaarde één samenhangende trits: participatie – emancipatie – integratie. Krajenbrink zag dat echter anders: ‘Ik denk niet dat wij moeten uitgaan van emancipatie en integratie als tegelijkertijd plaatsvindende processen. Ik meen dat emancipatie noodzakelijk is voor integratie. Men kan echter niet tegen groepen zeggen: je moet tegelijkertijd integreren en emanciperen.’

De voorkeur voor het emancipatiemodel was een ‘principiële keuze voor veelvormigheid in de samenleving’, beklemtoonde Krajenbrink. Ze hing samen met de wijze waarop het CDA de multiculturele samenleving wilde invullen. Bij emancipatie legde het CDA de nadruk op twee elementen. Allereerst op het collectieve karakter ervan: groepen moesten tot hun recht kunnen komen en ‘zichzelf kunnen zijn’. En ten tweede op het culturele aspect: ‘De religie is één der belangrijkste drijfveren voor de culturele verscheidenheid.’ De veelvormigheid, die door de komst van andere etnische groepen en culturen was toegenomen, waardeerde het CDA ‘nadrukkelijk positief’. Krajenbrink drong er bij de minister op aan alle ruimte te bieden aan bijzondere instellingen en organisaties.

\* \* \*

In 1989 kwam de WRR met een nieuw rapport,

*Allochtonenbeleid*, waarin de term ‘allochtonen’ werd geïntroduceerd die tot op heden het debat beheerst. Het was een pleidooi voor versmalling. Terwijl in de jaren tachtig de nadruk op zowel sociaal-economische als culturele aspecten – behoud van eigen identiteit, taal en cultuur – lag, wilde men het beleid nu eerder beperken tot de arbeidsmarkt en het onderwijs. De regering kon zich er goeddeels in vinden. Het CDA, nog steeds vertegenwoordigd door Krajenbrink, had daar echter grote moeite mee. Tijdens een debat op 17 september 1990 maakte hij bezwaar tegen de loskoppeling van het cultuurbeleid, want ‘de mens leeft niet bij brood alleen’. Inmiddels had hij geen moeite meer met de term integratie, maar hij koppelde die nog steeds graag aan emancipatie: ‘Een integratie-en-emancipatieproces vindt niet plaats in slechts enkele maatschappelijke sectoren, doch dient zich over de gehele linie uit te strekken.’ Emancipatie geschiedde op basis van ‘etnisch zelfbewustzijn en culturele pluriformiteit’. En religie bleef voor veel mensen uit de etnische groepen ‘de motor voor het beleven van hun eigen identiteit’. Ook zag het CDA ondanks de toegenomen immigratiecijfers geen aanleiding om het toelatingsbeleid op grond van gezinshereniging te verscherpen.

Krajenbrink verwoordde goed de algehele CDA-visie. Dat bleek ook in 1994, toen Nancy Dankers als nieuwe woordvoester reageerde op de nieuwe *Contourennota integratiebeleid etnische minderheden*. Ze verklaarde dat haar partij bleef geloven in ‘integratie via emancipatie in eigen kring’, hetgeen ‘een krachtig stimuleren van zelforganisaties vanuit eigen culturele of religieuze identiteit’ vergde.

\* \* \*

‘Van de grote partijen was het CDA veruit de grootste voorstander van de multiculturele samenleving en de emancipatie in eigen kring’, schrijven Leo en Jan Lucassen in 2011 in *Winnaars en verliezers. Een nuchtere balans van vijfhonderd jaar immigratie*. Dat klopt. Terwijl andere partijen dit uitgangspunt gaandeweg verlieten, hield het CDA er consequent aan vast. In het *Program van uitgangspunten* dat het CDA in 1993 vastlegde en dat nog steeds de grondslag vormt, sprak de partij zich helder uit: ‘Culturele minderheden moeten zich in eigen kring kunnen ontplooiën. Ook hun organisaties op het terrein van onderwijs, media of zorg behoeven publieke erkenning.’

Het was een uitwerking van de eigen christendemocratische principes, die mede hun oorsprong vonden in de ervaringen van de drie funderende partijen; het was bepaald geen naïviteit: ‘Het exclusieve van een cultuur kan bevruchtend werken maar ook spanningen geven’, merkte Krajenbrink in 1984 al op en in 1990 sprak hij openlijk over het opkomende islamitische fundamentalisme en onderkende hij dat bij emigranten, ‘zeker als zij niet geïntegreerd en geïsoleerd leven, een neiging tot fundamentalisme’ aanwezig is, al verzocht hij tevens de zaken wel in proportie te blijven zien.

We beleven nu andere tijden. In plaats van zich rechtstreeks tot een reëel probleem als de ‘lange arm van Ankara’ te beperken, vindt minister Lodewijk Asscher nu ‘parallele gemeenschappen’ – vroeger noemden we dat *mutatis mutandis* zuilen – al problematisch. Wellicht was de nadruk die het CDA legde op groepsgewijze emancipatie soms te groot, maar dat het ook na 1989 volop oog hield voor de culturele factor was vooruitziend.



Foto: Dirk Hol

Hansje Brinker verbeeld in Madurodam. Het boek *Hans Brinker, or the Silver Skates* van Mary Mapes Dodge uit 1865 gaat over een jongen die tijdens een schaatstocht dwars door Holland de legendarische geschiedenis van een land achter de dijken en duinen vertelt. Als hij op een stormachtige middag een gaatje in de dijk ontdekt, aarzelt hij geen moment. Met zijn vinger houdt hij het gat dicht. Zo verdedigt hij, een nacht lang, tot er hulp komt, stad en land tegen de dreigende zee. Anders dan in Nederland staat Hans Brinker in Amerika bekend als een held en moreel voorbeeld; voor Amerikaanse leerlingen is hij een *role model*. Daarmee is het boek meer dan een stukje Hollandse importfolklore; Hans Brinker vertolkt de deugden van wat ooit een gidsland heette te zijn.



# *Nederland in de wereld*

# Waardengedreven buitenlandpolitiek in een weerbarstige wereld

*Nederland is de afgelopen zomer met een schok wakker geschud uit zijn nationale cocon. De afgelopen jaren vormde steeds meer het eigenbelang de motivatie en de leidraad voor de Nederlandse buitenlandpolitiek. Tegelijkertijd staat in ons land de bevordering van de internationale rechtsorde hoog in het vaandel. Een nationale oriëntatie op het eigenbelang lijkt in de huidige buitenlandpolitiek te strijden met een van oudsher internationale gerichtheid. De vraag is of dit wel een tegenstelling is. Beide lijken immers noodzakelijk: enerzijds rekening houden met eigenbelang en machtpolitiek, anderzijds zelfbijdragen aan het ideaal van vrede en recht in de wereld.*

---

door *Theo Brinkel, Maarten Neuteboom & Ben Bot*

---

Brinkel is universitair docent aan de Nederlandse Defensie Academie en lid van de redactie van *Christen Democratische Verkenningen*. Brinkel heeft aan dit artikel op persoonlijke titel bijgedragen. Neuteboom is stafmedewerker van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en redacteur van CDV. Bot is voormalig minister van Buitenlandse Zaken en werkzaam bij Meines Holla & Partners.

HET EEN DOEN EN HET ANDER NIET LATEN; dat zou kort gezegd bij lezing van *Nederland in de wereld* de koers kunnen zijn voor het buitenlandbeleid vanuit christendemocratisch perspectief. Duidelijk is dat in 2014 een aantal onderliggende trends in de internationale verhoudingen aan de oppervlakte is gekomen, die de vraag rechtvaardigen in hoeverre een (fundamentele) koersverandering nodig is in het buitenland- en het veiligheidsbeleid, die een afgeleide vormen van de rol, positie en idealen van



Nederland in de wereld. De bijdragen in deze bundel draaien alle rond de vraag of een realistische, noem het pragmatische of illusievrije, koers nodig is, of dat we juist onze idealen van democratie, mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking hoog moeten houden. In deze inleiding wordt verkend of er wel een tegenstelling is, of zou moeten zijn. Beide lijken immers noodzakelijk: enerzijds rekening houden met dreigingen en machtspolitiek in de wereld, anderzijds zelf proberen vorm te geven aan een internationale rechtsorde die beter leefbaar is dan de huidige.<sup>1</sup> In een rechtvaardiger en vreedzamer omgeving floreert Nederland ook beter, maar tegelijkertijd is dit voor de hand liggende eigenbelang niet de ultieme grondslag voor het streven naar recht en vrede.<sup>2</sup> Toch lijkt Nederland wel die kant op te bewegen. In de Nederlandse politiek heeft het eigenbelang als rechtvaardiging bij uitstek voor onze buitenlandpolitiek sterk aan kracht gewonnen. Kortom, reden genoeg om in dit CDV-nummer de spanning tussen een nationale en een internationale oriëntatie in de Nederlandse samenleving en politiek centraal te stellen.

#### EEN ROERIGE ZOMER

Nederland is met een schok wakker geschud uit zijn nationale cocon. Vooral de afgelopen vijf jaar is Nederland, na decennia van actieve buitenlandse politiek, in zijn schulp teruggekropen. Op tal van internationale podia speelden Nederlanders een belangrijke rol. De zware militaire missie in de Afghaanse provincie Uruzgan mag daarbij niet onvermeld blijven. In totaal kwamen 25 Nederlandse militairen om, van wie 19 bij gevechtshandelingen. Tegelijkertijd legden de omvang en de zwaarte van de Task Force Uruzgan een groot beslag op de geplaagde Nederlandse krijgsmacht. Tekennend was echter het politieke onvermogen om in 2010 een besluit te nemen over verlenging van deze missie. In een voor een belangrijk deel partijpolitiek gemotiveerde crisis viel het kabinet-Balkenende IV en verdwenen de belangen van de betrokken bevolking in Uruzgan alsook het klemmende beroep dat de NAVO-bondgenoten op Nederland hadden gedaan uit het zicht. Het buitenland leek vreemd, ver weg en iets wat ons steeds minder aanging. Nationale belangen voerden de boventoon en vraagstukken van geopolitieke aard werden gezien door de bril van de binnenlandse politiek.

Het referendum over de Europese Unie van mei 2005 liet voor het eerst duidelijk zien dat de publieke opinie de oriëntatie op de wereld buiten Nederland minder belangrijk was gaan vinden.<sup>3</sup> Dit referendum over het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie werd door kiezers zowel aangegrepen om hun onvrede over de binnenlandse politiek van het kabinet-Balkenende II te uiten als om duidelijk te maken dat men geen Europese



superstaat – waarvan kiezers vreesden dat de Nederlandse identiteit en zelfstandigheid daarin zouden opgaan – wenste. De radicale bezuinigingen op defensie tijdens het kabinet-Rutte I zijn ook zo’n markeringspunt. Op de begrotingsposten van defensie en sinds enige jaren ook ontwikkelings-samenwerking leek probleemloos te kunnen worden bezuinigd. Wat defensie betreft, werd die lijn van snijden in de budgetten vooral ingezet na de val van de Berlijnse Muur en de ineensdorting van de Sovjet-Unie.<sup>4</sup> Ook het CDA heeft daar de afgelopen decennia aan meegedaan. Zo werden in het CDA-verkiezingsprogramma van 2012 geen harde uitspraken gedaan over de hoogte van de defensie-uitgaven. Nederland stelde kortom het idee dat het mede vorm kon geven aan de internationale verhoudingen steeds verder op de achtergrond. Met de mond beleden we dat de internationale rechtsorde moest worden bevorderd en we klopten onszelf fier op de borst met ons Den Haag als de internationale stad van vrijheid en recht, maar vanuit het oude

*Met de mond beleden we de bevordering van de internationale rechtsorde en we klopten onszelf fier op de borst met Den Haag als de internationale stad van vrijheid en recht*

stadshart van datzelfde Den Haag werd in de praktijk de inzet voor de Europese samenwerking, het mensenrechtenbeleid, de ontwikkelings-samenwerking, een uitgebreid diplomatiek netwerk en een degelijke defensie steeds meer geframed in termen van eigenbelang, toegesneden op wat in de Nederlandse politiek als modieus doorgaat en soms

zelfs ronduit veronachtzaamd. Alleen wanneer het ging om terrorismebe-strijding en handelspolitiek liet Nederland nog van zich horen.

In 2014 kwam daarin verandering. Nog tijdens de Olympische Winterspelen in februari leek de verhouding met de Russische president Vladimir Poetin uitstekend. Intussen waren echter de protesten op het Maidanplein in Kiev op gang gekomen. Zij resulteerden uiteindelijk in het afzetten van president Viktor Janoekovytsj, waarna een bloedige burgeroorlog in Oost-Oekraïne ontbrandde, die tot op heden in feite een proxyoorlog met Rusland is. Dieptepunt vormde daarin de Russische annexatie van de Krim, die een ernstige schending is van de fundamenteelste beginselen van het internationaal recht: soevereiniteit en territoriale integriteit. Nederland raakte – als relatieve buitenstaander – in het bijzonder betrokken bij de oorlog in Oost-Oekraïne toen vlucht MH-17 met 298 passagiers, onder wie 196 Nederlanders, boven Donetsk door zeer waarschijnlijk Russische nationalisten met een raket werd neergehaald. De pijn van een schijnbaar verafgelegen conflict werd zo in eigen land onbarmhartig diep voelbaar.

Ondertussen ontaarde ook de burgeroorlog in Syrië met het barbaarse,

nihilistische optreden van ISIS in een humanitair drama. Vanuit Syrië viel de islamistische terreurgroep Irak aan, rukte op naar de poorten van Bagdad en riep een islamitisch kalifaat uit. Ook hier is sprake van een schijnbaar verafgelegen conflict waar Nederland tegen wil en dank bij betrokken is. Het optreden van ISIS ontwricht niet alleen het Midden-Oosten, maar vormt ook een groot veiligheidsrisico voor westerse landen. Nederlandse jihadististen die in Syrië en Irak aan radicaal-islamitische kant meevechten, zullen naar verwachting volkomen verknipt terugkeren en hier mogelijk aanslagen plegen. Behalve de humanitaire noodsituatie vormt ook dit gevaar een belangrijke reden voor het huidige ingrijpen van de brede coalitie van westerse en Arabische landen. De dreiging die uitgaat van terreur vormt ook de achtergrond van de VN-missie in Mali, waaraan ook Nederland meedoet.

#### TOENEMENDE INTERNATIONALE ONVEILIGHEID

De hiervoor genoemde internationale ontwikkelingen missen intussen hun uitwerking op de nationale publieke opinie niet. De wereld lijkt onveiliger en instabieler te worden – een ontwikkeling die haaks staat op de gedachte dat naties in tal van opzichten méér met elkaar verbonden zouden geraken, hetgeen conflicten juist zou voorkomen. (Inderdaad daalde het aantal conflicten na het einde van de Koude Oorlog, maar intussen zijn er meer mensen op de vlucht dan sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog.) De indrukwekkende uitbouw van het internationaal recht gedurende de twintigste eeuw ging hand in hand met economische vooruitgang. En toch: het heeft er alle schijn van dat ook op het terrein van de internationale betrekkingen ons vooruitgangsgeloof toe is aan een revisie. Bijvoorbeeld multilateralisme staat onder druk doordat autocratische leiders inzetten op nationalisme, terwijl zij opvallend genoeg wel de markteconomie omarmen. De eerste voortekenen van een correctie op onze verwachtingen worden zichtbaar in pleidooien voor onder meer het investeren in defensie, een intensivering van de Europese samenwerking op buitenlandbeleid, en het instellen van een nieuwe snelle interventiemacht voor de NAVO.

Hoewel de actualiteit vaak verrast, is de huidige ontwikkeling vanuit een langetermijnperspectief niet geheel verrassend. Experts wijzen al sinds de jaren negentig op de mogelijke risico's van een wereld waarin de hegemonie van de Verenigde Staten plaatsmaakt voor multipolaire verhoudingen. Natuurlijk worden vandaag vooral de waarschuwingen van Samuel Huntington naar voren gehaald om dit punt te illustreren.<sup>5</sup> Zowel aan hem als aan zijn spiegelbeeld Francis Fukuyama worden weinig genuanceerde ideaaltypische benaderingen toegedicht.<sup>6</sup> In ieder geval wijzen beiden op het belang van nationalisme, religie en cultuur in de conflicten van de een-

entwintigste eeuw. Kortom, identiteit is voor velen niet alleen bindmiddel, maar ook springstof. Er zijn echter meer redenen waarom de kans op destabilisering wereldwijd groot is. Gewezen moet dan worden op (1) falende staten waarin terreurgroeperingen actief zijn; (2) toenemende schaarste aan fossiele brandstoffen en bijvoorbeeld de rol van opkomende landen zoals China daarin; en (3) de gevolgen van klimaatverandering.<sup>7</sup>

Opvallend is ook dat de aard van de conflicten verandert. In plaats van statelijke conflicten spelen steeds meer confrontaties zich af binnen staten en zijn daarbij non-statale groeperingen betrokken. Er is sprake van een op netwerken gebaseerde oorlogvoering, zoals bij Al Qaida en ISIS. Het is opvallend dat ook het huidige conflict tussen Rusland en Oekraïne zich langs deze lijnen afspeelt, nu Poetin strategisch gebruikmaakt van rebel- lengroeperingen om zo op te komen voor de – in zijn ogen – geopolitieke belangen van Rusland. De vraag is onder meer wat deze ontwikkeling precies betekent voor het internationaal recht, waarvan, hoewel minder dan voorheen, soevereine staten nog steeds de hoeksteen vormen.<sup>8</sup>

Het is gegeven alle onrust in het Midden-Oosten en in Oost-Oekraïne opmerkelijk dat in de in december 2003 aangenomen internationale veiligheidsstrategie van de Europese Unie stond: ‘Het is in het belang van Europa dat de landen aan onze grenzen behoorlijk worden bestuurd. Buurlanden die in gewelddadige conflicten zijn verwickeld, zwakke staten waar de georganiseerde criminaliteit welig tiert, ontwrichte samenlevingen of een exploderende bevolkingsgroei aan zijn grenzen vormen evenveel problemen voor Europa.’<sup>9</sup> Uitgerekend de landen aan de grenzen van Europa leveren na meer dan tien jaar Europese veiligheidsstrategie de meeste dreiging op. De *Strategic Monitor 2014*, uitgegeven door het The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS), concludeert dat sprake is van ‘een zorgwekkende dynamiek in de nationale en internationale veiligheidsomgeving’. Het HCSS noemt onder andere een groeiende assertiviteit in het gedrag van de grootmachten, waaronder Rusland, en een substantiële kans op een langdurige periode van conflict en onrust in het Midden-Oosten en Noord-Afrika.<sup>10</sup>

De laatste edities van *Foreign Affairs* laten in dit verband een relevant debat zien tussen verschillende opvattingen over de wijze waarop de onveiligheid van het afgelopen jaar geïnterpreteerd moet worden. Recent verdedigde John Maersheimer, hoogleraar politieke wetenschap aan de Universiteit van Chicago, daarin de stelling dat het huidige beleid van president Poetin, waaronder de annexatie van de Krim en de inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van Oekraïne, voornamelijk de schuld is van westers beleid. Maersheimer doelt daarmee op de NAVO-uitbreiding in Midden- en Oost-Europa en het streven om Oekraïne eveneens binnen de

westerse invloedssfeer te brengen.<sup>11</sup> In een reactie schrijft Michael McFaul, hoogleraar aan Stanford University, dat de crisis in Oekraïne juist te wijten is aan Poetin en zijn ‘unconstrained, erratic adventurism’.<sup>12</sup>

Dit debat gaat echter niet alleen over het westerse beleid ten aanzien van Oekraïne en Rusland, maar vooral ook over een verschil tussen twee wetenschappelijke benaderingen van de internationale betrekkingen. De eerste benadering betreft het zogenoemde realisme, dat ervan uitgaat dat de internationale betrekkingen een fundamenteel anarchistisch karakter hebben en dat staten zich uiteindelijk (moeten) laten leiden door hun nationale veiligheidsbelangen. De andere benadering is het zogenoemde liberale intergouvernementalisme (niet te verwarren met de politieke stroming van het liberalisme), dat de stelling verdedigt dat waarden als vreedzame betrekkingen tussen staten, internationale samenwerking en mensenrechten geleidelijk aan zo sterk geïnstitutionaliseerd zijn dat staten zich eraan gaan houden. De eerste opvatting is pessimistischer van aard, de tweede optimistischer. In dit verband kan worden gewezen op Edward Carr, de vader van het realisme in de internationale betrekkingen. In zijn boek *The Twenty Years Crisis* bekritiseerde hij het idealisme van de aanhangers van de Volkenbond. Dat institutionele bouwwerk kon volgens Carr geen effectieve garanties bieden tegen de agressieve machtspolitiek van Mussolini en Hitler. Desondanks schreef hij: ‘If, however, it is utopian to ignore the element of power, it is an unreal kind of realism which ignores the element of morality in any world order. Just as within the state every government, though it needs power as a basis of its authority, also needs the moral basis of the consent of the governed, so an international order cannot be based on power alone, for the simple reason that mankind will in the long run always revolt against naked power.’<sup>13</sup>

Carr schreef in zijn werk over het utopisme van de aanhangers van de Volkenbond, dat het heeft moeten afleggen tegen de harde realiteit van de politiek van nazi-Duitsland. Om maar eens een gevoelige analogie te gebruiken: het lijkt erop alsof de realisten de positie hebben ingenomen van Neville Chamberlain, minister-president van het Verenigd Koninkrijk van 1937 tot 1940, aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog. Net als toen ten aanzien van het Duitse ongenoegen over het zogenoemde *Diktat* van Versailles wordt ons nu gevraagd begrip te hebben voor het Russische ongenoegen over de orde zoals die na de Koude Oorlog in Europa is ontstaan. Inderdaad, Poetin is geen Hitler, maar toegeven aan Poetin levert echt geen ‘peace in our time’ op. De vraag is wat hier dan wel een verstandige koers is.

## WAARDEN IN EEN HARDE WERKELIJKHEID

Verantwoordelijke politiek moet rekening houden met de harde werkelijkheid in het licht van een door waarden gedreven visie op wat de moeite van het verdedigen waard is. De Nederlandse Grondwet biedt daarvoor goede

*Verantwoordelijke politiek houdt rekening met de harde werkelijkheid in het licht van een door waarden gedreven visie op wat het verdedigen waard is*

aanknopingspunten. In artikel 97 van de Grondwet wordt een aantal taken toegekend aan de krijgsmacht. Een daarvan is de verdediging van het grondgebied van het Koninkrijk, een andere is de bevordering en handhaving van de internationale rechtsorde. Artikel 90 draagt de regering zelfs met zoveel woorden op om

bij te dragen aan de bevordering van een internationale rechtsorde, hetgeen onder meer inhoudt de naleving van mensenrechten, goede en vreedzame betrekkingen tussen staten, handhaving van het internationaal recht, en economische ontwikkeling. Het een doen en het ander niet laten: de bereidheid en het vermogen om de samenleving te verdedigen en de bereidheid en het vermogen om de internationale omgeving te verbeteren in de geest van artikel 90 van de Grondwet. Voor het buitenland- en veiligheidsbeleid betekent dat niet alleen passief afwachten en reageren, maar ook het actief vormgeven van onze internationale context. Verwezenlijking van dat beleid kan uitdrukkelijk alleen in gezamenlijkheid met de Nederlandse partners in Europees en trans-Atlantisch verband.

Wat betreft de verdediging is er in het licht van de ontwikkelingen aan de oost- en zuidgrens van de Europese Unie terecht meer aandacht gekomen voor de waarde van defensie. Tijdens de laatste NAVO-top in Wales spraken de staatshoofden en regeringsleiders onder andere uit om de voortdurende vermindering van de defensie-uitgaven stop te zetten en ernaar te streven binnen tien jaar te bewegen in de richting van de NAVO-richtlijn om twee procent van het bruto binnenlands product aan defensie uit te geven.<sup>14</sup> Op het eerste gezicht een stevige verklaring, maar de vertegenwoordigers van de NAVO-lidstaten houden tegelijk allerlei slagen om de arm. Ook in het beleid van de Nederlandse regering is de vanzelfsprekendheid van almaar doorgaande bezuinigingen op de krijgsmacht verdwenen. Dat wil niet zeggen dat er niet meer bezuinigd wordt. Ook in de defensiebegroting voor 2015 gaan de voorgenomen uitgaven nog naar beneden. Een echt keerpunt naar hogere defensie-uitgaven is nog niet bereikt. Een regering die de uitspraak van de NAVO-top serieus wil nemen – hoe vaag die ook verwoord is – zal daar werk van moeten maken.

Een beleid dat wil bijdragen aan de bevordering van de internationale rechtsorde kan zich niet neerleggen bij de expansie van Rusland en de verovering van de Krim. Het NAVO-lidmaatschap van Estland, Letland en Litouwen kwam voort uit de democratische wens van de betrokken burgers. Aan de onafhankelijkheid van voormalige sovjetrepublieken lag een diep verlangen naar onafhankelijkheid ten grondslag. De zoektocht naar aansluiting bij het Westen in de landen van Midden- en Oost-Europa werd mede ingegeven door de ervaring dat de lange, zwarte nacht van de Russische overheersing bepaald geen democratie, welvaart, naleving van mensenrechten en een schoon milieu heeft gebracht.

#### BESLUIT

Nederlands beleid moet daarom realistisch zijn, maar ook weten waar de belangen liggen. Vanuit het oogpunt van menselijke waardigheid liggen die belangen bij de vele mensen die democratie, recht en goed bestuur willen, en daarvoor wekenlang de straat opgaan op het Maidanplein, in Hong Kong en op het Tahirplein in Egypte. Die mensen willen als burgers van hun land zelf hun toekomst kunnen bepalen. Nederland is het aan zijn stand verplicht zulke processen te ondersteunen. Niets doen kan ook gevaarlijk zijn. De uitbraak van de opstand in Syrië in 2011 stuitte op het wrede regime van Bashar al-Assad. Hij week geen millimeter, hetgeen leidde tot een burgeroorlog die nu al meer dan 200.000 slachtoffers heeft gekost en miljoenen mensen heeft doen vluchten naar Turkije, Libanon en Jordanië. De internationale gemeenschap was niet in staat te interverneren, met name als gevolg van een dreigend veto van Rusland in de VN- Veiligheidsraad. De burgeroorlog werd op haar beloop gelaten. Na drie jaar uitzichtloze strijd is de radicaalste partij, ISIS, in het van oorsprong op burgerrechten gerichte verzet naar boven gekomen. Westers optreden had zonder twijfel ingrijpende gevolgen gehad, maar niets doen is inmiddels gevaarlijker gebleken. Wat zonder meer blijkt is dat gemakkelijke oplossingen niet bestaan.

Naast militair optreden in de vorm van gerichte bombardementen tegen ISIS is een breder instrumentarium nodig, bijvoorbeeld in de vorm van het afknijpen van de bronnen van financiering van de gewapende strijd van ISIS. Misschien ligt er een aanknopingspunt bij het feit dat de overgrote meerderheid van de islamitische wereld diep getroffen is door de wreedheden die in naam van de islam plaatsvinden. De christendemocratie kan een bijzondere eigen bijdrage leveren als het gaat om de dialoog met de Arabische wereld. Achter de uitingen van geweld leven miljoenen moslims die hun eigen geloof als een religie van vrede beschouwen. Wat voor velen

van hen wel wezenlijk is, is het idee dat geloof publieke betekenis heeft, dus dat er geen scheiding hoort te bestaan tussen geloof en politiek. Voor de christendemocratie is dat herkenbaar; zij aanvaardt het belang van de scheiding van kerk en staat, maar laat zich leiden door politieke beginselen die aan het christelijk geloof ontleend zijn. Ook de politiek, de staatkunde, hoort onder de kritiek van Bijbelse gerechtigheid te staan, zo vinden christendemocraten. Dat geeft het CDA een instrument om op zinvolle wijze van gedachten te wisselen met politici uit de islamitische wereld die ook vinden dat hun geloof relevantie heeft voor de politiek. In het verleden is dat ook gedaan. Halverwege de jaren negentig had wijlen Abdurahman Wahid, leider van de islamitische beweging Nahdatul Ulama, het plan om met een islamitische partij deel te nemen aan de eerste democratische parlementsverkiezingen in Indonesië. Op zijn verzoek vond een gesprek plaats op het CDA-partijbureau – destijds nog gevestigd in de Dr. Kuypersstraat – met hem en zijn delegatie en een aantal vooraanstaande CDA'ers, onder wie Ruud Lubbers, Piet Bukman en Jos van Gennip. Hij was geïnteresseerd in de manier waarop een door religieus geïnspireerde waarden gedreven politieke partij publieke relevantie heeft en in een parlementaire democratie politiek bedrijft. Met zijn Partij van de Verrijzenis van het Volk won hij de verkiezingen van 1999 en werd hij de eerste democratisch gekozen president van Indonesië.

Nogmaals: een gemakkelijk recept bestaat niet. Als ergens het bestaan gebroken lijkt is het wel in de internationale omgeving van dit moment. We aanvaarden de inname van de Krim door Rusland niet, maar wat zijn we bereid om daarmee te doen? Accepteren we het op langere termijn? Als Oekraïne nauwere aansluiting wenst bij de Europese Unie, wat geeft voor ons dan de doorslag? De wil van de Oekraïense bevolking of de vrees voor nog meer spanningen in de relatie met Rusland? We juichen democratisering toe, maar wat als partijen de democratie aanwenden om een fundamentalistische staat op te bouwen en de rechten van burgers in te perken? Wat als islamisme gaat doorwerken in de internationale politiek? Hebben we dan liever een 'seculier' militair regime dat islamistische aspiraties onderdrukt? Drijven we de duivel uit met Beëlzebub? Moeten we grondtroepen inzetten om ISIS te bestrijden, of moet het blijven bij containment? Kiezen we in Syrië dan toch voor de kant van het Assadregime? En maken we daarbij gebruik van de steun van Rusland, waarmee we tegelijk botsen over Oekraïne? Hadden we al veel eerder moeten interveniëren in Syrië? Of leiden westerse interventies in het Midden-Oosten alleen maar tot islamitisch verzet en anarchie, zoals je uit de situatie in Libië en Irak zou kunnen afleiden? Militair optreden kan de situatie verergeren, maar niet optreden biedt evenmin een oplossing. Dit soort vragen keert impliciet of expliciet

terug in de bijdragen van deze bundel, maar een eenvoudige uitweg bieden zij niet. Behalve misschien dan toch die algemene benadering waarin enerzijds sprake is van een realistische inschatting van de internationale omgeving en anderzijds ook het doel van de internationale rechtsorde als verplichtende oriëntatie overeind blijft staan. Vaststaat in ieder geval dat een harmonieus samenleven – nationaal en internationaal – in de christendemocratische traditie nooit eenzijdig is gericht op een hobbesiaanse benadering waarin het volstaat een oorlog van allen tegen allen te voorkomen, maar dat het ten diepste gaat om het beantwoorden van de vraag wat vrede is.

Noten

- 1 Zie voor de terugkeer van de geopolitiek en het belang van machtsbalansen de bijdrage van Jaap de Hoop Scheffer in deze CDV-bundel.
- 2 Zie voor deze spanning en het grondwettelijk verankerde streven naar de bevordering van de internationale rechtsorde de bijdrage van Ernst Hirsch Ballin in deze CDV-bundel.
- 3 Zie voor de verhouding van Nederland tot de Europese Unie de bijdrage van Jos van Gennip in deze CDV-bundel.
- 4 Zie bijvoorbeeld: Raymond Gradus, 'Heldere norm voor defensie wenselijk', *Me Judice*, 25 september 2014.
- 5 Samuel Huntington, *The clash of civilizations and the remaking of world order*. New York: Simon & Schuster, 1996.
- 6 Zie: Francis Fukuyama, *The end of history and the last man*. New York: Harper Collins, 1993.
- 7 Hierop werd reeds gewezen in: Thijs Jansen, "'Wereldwijd is de kans op destabilisering groot.'" In gesprek met Rob de Wijk', in: Thijs Jansen, Janne Nijman en Jan Willem Sap (red.), *Burgers en barbaren. Over oorlog tussen recht en macht* (CDV Zomer 2007). Amsterdam: Boom, 2007, pp. 43-46.
- 8 Zie de bijdrage van Gelijm Molier in deze CDV-bundel.
- 9 Raad van de Europese Unie, Europese veiligheidsstrategie. Een veiliger Europa in een betere wereld. Brussel: Raad van de Europese Unie, 2009, p. 35; zie [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC7809568NLC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568NLC.pdf)
- 10 The Hague Centre for Strategic Studies, *Strategic Monitor 2014. Four strategic challenges*. Den Haag: HCSS, 2014, pp. 22-23.
- 11 John J. Maersheimer, 'Why the Ukraine crisis is the West's fault. The liberal delusions that provoked Putin', *Foreign Affairs*, september/oktober 2014; zie [www.foreignaffairs.com/articles/141769/john-j-mearsheimer/why-the-ukraine-crisis-is-the-west-s-fault](http://www.foreignaffairs.com/articles/141769/john-j-mearsheimer/why-the-ukraine-crisis-is-the-west-s-fault). Zie ook het interview met Peter van Walsum in deze CDV-bundel.
- 12 Michael McFaul, 'Moscow's Choice', *Foreign Affairs*, november/december 2014, pp. 167-171.
- 13 Edward H. Carr, *The twenty year's crisis 1919-1939*. Londen/Basingstoke: Macmillan, 1981, pp. 235-236.
- 14 North Atlantic Treaty Organisation, 'Wales summit declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales on 5 September 2014'; zie [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?mode=pressrelease). Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA pleitte hier nog voor in 2007: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Zo ver de wereld strekt. Ambities voor de Nederlandse krijgsmacht in een veranderende internationale omgeving*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2007.







*De terugkeer van de  
geopolitiek*

## De terugkeer van de geopolitiek

*De geopolitiek is terug. Dat heeft gevolgen voor onze buitenlandpolitiek en de afwegingen die daarin moeten worden gemaakt. Het Westen, en dan vooral Europa, zal opnieuw moeten leren denken in termen van machtsbalansen en afschrikking, maar dat betekent ook dat van tijd tot tijd ons internationaal beleid zal schuren of zelfs haaks kan komen te staan op onze morele kaders. Het politieke compromis dat niet zelden moet worden gesloten, is immers vaak ook een moreel compromis.*

---

door Jaap de Hoop Scheffer

---

De auteur is voormalig minister van Buitenlandse Zaken en voormalig secretaris-generaal van de NAVO.

IN DE WERELD VAN VANDAAG WINT REALPOLITIK WEER TERREIN.<sup>1</sup> Niet voor niets betoogt de inmiddels 91-jarige Henry Kissinger in zijn recent verschenen boek *World order* op excellente wijze dat de politiek van machtsbalansen nog immer relevant is.<sup>2</sup> Hij heeft gelijk. Want een van de problemen die het oude continent Europa parten speelt, is de gedachte van velen dat we voorgoed hebben afgerekend met dit soort zogenaamd verouderde noties.

In deze bijdrage wordt betoogd dat onze wereld verre van gereed is voor zo'n optimistische – en vooral ook eurocentrische – benadering. Daartoe wordt eerst met een groothoeklens naar de wereld gekeken en stilgestaan bij een aantal algemene trends in de internationale betrekkingen. Uiteraard kan daarbij niet worden voorbijgegaan aan een aantal actuele crisis-situaties die plaatsvinden op de drempel van Europa en in het Midden-Oosten. Vervolgens richten wij de lens op een aantal hoofdrolspelers op het internationale toneel, te weten China, de Russische Federatie, de Verenigde Staten en de Europese Unie. Afgesloten wordt met een oeroud dilemma:

de strijd tussen macht en moraal. De vraag is hoe houdbaar de morele kaders zijn van waaruit wij – westerlingen – de internationale betrekkingen benaderen, ofwel de vraag naar het nut en de noodzaak van het politieke compromis, dat zeer strijdig kan zijn met onze morele kaders.

#### TERUGKEER VAN DE GEOPOLITIEK

Een eerste algemene trend is dat geopolitiek terug is, als hij al ooit is weg geweest. Geopolitiek laat zich definiëren als de diplomatieke, politieke of militaire strijd om geografische ruimte, invloed en macht. Europeanen zijn het denken in termen van machtsbalansen verleerd, maar wie goed naar de wereld kijkt, ziet dat geopolitiek overal werkzaam is. Bijvoorbeeld

*Europeanen zijn het denken in termen van machtsbalansen verleerd, maar wie goed naar de wereld kijkt, ziet dat geopolitiek overal werkzaam is*

in de Oost- en Zuid-Chinese Zee, waar China, Japan, en een aantal andere landen elkaar tientallen eilandjes, zoals de Paracel-eilanden en de Spratley-eilanden, betwisten, iets wat een bron voor potentiële conflicten is.<sup>3</sup> Dichter bij huis wordt Europa geconfronteerd met een toegenomen assertiviteit van Rusland

in de Oekraïne-crisis, en ook het Midden-Oosten vormt een buitengewoon complex schaakbord.

De tweede algemene ontwikkeling betreft de status van de natiestaat. Nationale staten danken hun bestaan voor een belangrijk deel aan de Vrede van Westfalen, want in 1648 kregen zij een soevereine status. Dat wil zeggen dat staten intern en extern het hoogste gezag vormen over hun grondgebied. Binnen het westerse denkkader zijn wij sinds de Tweede Wereldoorlog gewend geraakt aan het delen en zelfs overdragen van soevereiniteit. Binnen de Europese Unie is dat zelfs de uitgesproken politieke intentie. Maar relatief recent opgekomen zwaargewichten – van het autoritaire China tot het democratische India en landen als Rusland, Brazilië en Zuid-Afrika – hebben een geheel andere ambitie: zij benadrukken juist zeer sterk de natiestaat. Deze landen zijn nog helemaal niet toe aan het overdragen van soevereiniteit, maar zetten voluit in op de instandhouding van de soevereine natiestaat.

Het gevolg van deze ontwikkeling is dat het internationale model dat na de Tweede Wereldoorlog vorm heeft gekregen onder druk komt te staan. De nieuwe spelers op het wereldtoneel vinden een aantal internationale instellingen te sterk gedomineerd door het Westen. Zij hebben daar een punt, want de oude wereldorde wordt inderdaad weerspiegeld in de samenstelling van de VN-Veiligheidsraad en de machtsverhoudingen binnen het IMF en de

Wereldbank. In de laatstgenoemde financiële instellingen is de afgelopen jaren het stemgewicht wel iets gewijzigd, maar in de Veiligheidsraad, toch veruit het belangrijkste orgaan waar het gaat om vraagstukken van vrede en veiligheid, legaliteit en legitimiteit hebben als permanente leden de overwinnaars van de Tweede Wereldoorlog in 1945 zitting, alsmede het in 1971 toegetreden China. Op regels gebaseerde organisaties als de Verenigde Naties hebben het daardoor moeilijk, terwijl niet op regels gebaseerde organisaties als de G20 aan gewicht winnen. Steeds meer landen in de wereld hebben moeite dit systeem te accepteren (zie in dit verband de alternatieve bank die de BRICS-landen onlangs oprichtten). Deze ontwikkeling behelst een opdracht voor westerse landen om ambitieuzer te zijn bij de hervorming van internationale organisaties. Als het Westen niet aanvaardt dat het niet langer meer de dienst uitmaakt in de wereld, kan het internationale systeem op lange termijn ten onder gaan en zullen niet op regels gebaseerde organisaties meer de dienst gaan uitmaken. In zulke organisaties winnen uiteindelijk de sterksten, terwijl in op regels gebaseerde organisaties ook kleine en middelgrote landen invloed kunnen uitoefenen.

De derde algemene trend waarbij moet worden stilgestaan is de steeds sterkere samenhang tussen interne en externe veiligheid. Een groeiend aantal bedreigingen van de internationale stabiliteit heeft zijn weerslag op onze nationale samenleving. Dat geldt voor klimaatverandering, migratiestromingen en huidige crises als de strijd tegen ISIS en het gevecht tegen ebola in Afrika. De grote crises in het Midden-Oosten, waaronder de opmars van ISIS en andere radicale en fundamentalistische groeperingen, bedreigen ook onze interne veiligheid via de deelname aan de strijd en vervolgens de mogelijke terugkeer van jihadisten. Nederlandse militaire deelname aan de coalitie die ISIS poogt af te stoppen heeft aldus een tweeledig doel. Hetzelfde geldt voor de bestrijding van de ebola-epidemie in West-Afrika, waar het voorkomen van nog meer slachtoffers in de getroffen landen samengaat met het voorkomen van verspreiding naar andere delen van de wereld. Onvoldoende aandacht voor gevolgen van klimaatverandering, zoals grote migratiestromen is een derde voorbeeld, van de dunne scheidslijn tussen interne en externe veiligheid.

Nederland zal in zijn beleid met deze trend rekening moeten houden door een scherpere afstemming en integratie na te streven tussen beleidsterreinen die onmogelijk langer van elkaar gescheiden kunnen worden benaderd.

#### HOOFDROLSPELERS OP HET INTERNATIONALE TONEEL

De hiervoor niet-limitatief opgesomde algemene trends zijn terug te zien in de opstelling en het handelen van een aantal van de belangrijkste landen

in de wereld. Allereerst China, een land met twee gezichten. Enerzijds toont China zich buitengewoon assertief in de eigen regio. Zo claimt het exclusieve invloed in de Oost- en Zuid-Chinese Zee (binnen de zogenoemde *nine-dash line*). Dit leidt tot grote spanningen met andere landen in de regio. In dit gebied bestaat in de toekomst dan ook een groot risico op een mogelijk non-intentioneel conflict rondom eilandjes waarover men elkaar de soevereiniteit betwist. Bij een eventueel geschil tussen China en Japan zijn de Verenigde Staten verplicht hun bondgenoot Japan bij te staan, een situatie die China en Amerika in een directe confrontatie met elkaar kan brengen.

Maar China heeft ook een ander gezicht. Zo doet het land mee aan een door de VN gemandateerde militaire operatie in Mali, samen met onder meer Nederlandse strijdkrachten. Voorts participeert China – uiteraard ook uit eigen belang – in de antipiraterijmissie voor de kust van Somalië en Jemen. Bovendien is China zeer actief met buitenlandse investeringen in havenfaciliteiten in Oost-Afrika, Bangladesh, Sri Lanka en Pakistan. De betrokkenheid van China in Afrika is zeer omvangrijk (men legt wegen en spoorlijnen aan, bouwt stadswijken en haalt er olie en rijst), hetgeen doet denken aan het koloniale tijdperk, toen westerse landen veel van hun grondstoffen uit het gekoloniseerde Afrika haalden. China valt Afrikaanse leiders niet al te zeer lastig met het vragen van aandacht voor rechtsstatelijke normen als *good governance*, hetgeen velen van hen niet slecht uitkomt. Het gevolg is bijvoorbeeld dat de Veiligheidsraad ten aanzien van Darfur, waar al vele jaren lang een ernstige humanitaire crisis heerst, onmachtig is. China heeft oliebelangen in Soedan en houdt daarom ieder mogelijk ingrijpen tegen de dictator-president, aangeklaagd door het Internationale Strafhof, tegen.

De tweede belangrijke hoofdrolspeler die aandacht verdient is Rusland. Wie de hernieuwde zelfbewuste houding van Rusland wil begrijpen, moet weten dat in het Kremlin, naast het kantoor van president Vladimir Poetin, een groot portret van tsaar Nicolaas I (1796-1855) hangt. Die heerste over het Russische rijk van 1825 tot 1855 en was een ronduit expansionistische tsaar. Nicolaas I was ook koning van Finland en veroverde gebieden in de Kaukasus. De vraag is natuurlijk: waarom hangt President Poetin een schilderij van deze Nicolaas I op? Hier komt het persoonlijke samen met het politieke, zoals blijkt uit de gebeurtenissen van de afgelopen maanden. Wat Poetin nastreeft, is een restauratie van wat hij beschouwt als het Russische ‘Rijk’, in moderne termen ook wel het nabije buitenland van Rusland genoemd: Georgië, in ieder geval een deel van Oekraïne, Armenië en Moldavië. Wit-Rusland en Kazachstan vallen ook in deze categorie, maar maken deel uit van de Euraziatische Unie die Poetin graag als een tegenhanger van de EU wenst te zien.

Tot op heden is Poetin er redelijk in geslaagd om dat nabije buitenland af te grendelen. Met de annexatie van de Krim heeft hij een belangrijke stap gezet. Het Westen moet de inlijving van de Krim uiteraard blijven veroordelen, maar tegelijkertijd niet de illusie koesteren dat deze stap kan of zal worden teruggedraaid. Hetzelfde geldt in zekere zin voor Oost-Oekraïne, waar Poetin een zogenaamd *frozen conflict* heeft weten te creëren via de door hem politiek en militair gesteunde separatisten.

Ook al gaat het in het huidige conflict over een associatieakkoord met de EU en niet over de NAVO, toch heeft ook het Westen zichzelf een vraag te stellen. Want was het wijs beleid van de NAVO om Georgië en Oekraïne in 2008 – na een (door schrijver dezes voorgezetten) heftig intern debat – op termijn het lidmaatschap van de NAVO aan te bieden? Het antwoord op die vraag is niet eenvoudig. Natuurlijk zouden de Verenigde Staten het onacceptabel vinden als Canada of Mexico zouden toetreden tot een politieke familie die Amerika niet welgezind is. Het dilemma is echter dat met die stellingname in feite wel aan landen als Georgië en Oekraïne het fundamentele recht wordt ontzegd om zelf te bepalen tot welke politieke familie ze willen behoren. Toch kan in mijn ogen de oplossing geen andere zijn dan dat Oekraïne een traditionele bufferstaat tussen Rusland en het westelijk deel van Europa zal zijn.

Deze conclusie betekent echter niet dat Rusland een vetorecht zou moeten worden toegekend ten aanzien van verdere toenadering tussen Oekraïne en de EU. Het gaat hier overigens niet om de illusie van een EU-lidmaatschap, zoals sommige Europese politici ons willen doen geloven. Oekraïne zal de grootste moeite hebben een bankroet te voorkomen en zelf grote en fundamentele hervormingen moeten doorvoeren.

Een complicerende factor bij dit alles is dat zowel binnen de Europese Unie als de NAVO de meningen fors uiteenlopen over de aard van de noodzakelijke dialoog met Rusland vanwege een groot verschil van opvatting binnen de EU. Dit heeft tot gevolg dat de Europese Unie geen breed gedragen Ruslandbeleid heeft. Een bijkomende omstandigheid is dat zowel het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk als Duitsland in hun buitenlandbeleid de neiging hebben Rusland te bekijken door de bril van de bilaterale betrekkingen, waarbij zij zich weinig gelegen laten liggen aan het debat binnen de Europese Unie.

Overigens moeten we de Russische leider niet groter maken dan hij is. Rusland vergrijsst in hoog tempo. Internationaal opgelegde sancties raken de economie hard en de begroting voor 2015 is in sterke mate afhankelijk van een olieprijs van om en nabij de honderd dollar per vat. Inmiddels is die prijs zeer fors is gedaald. Bovendien is Poetins probleem niet van tijdelijke aarde gezien de schaliegasrevolutie en het gegeven dat Saoedi-Arabië vanwege geopolitieke redenen niet geneigd is de olieprijs via productiever-

minderung hoog te houden.

Laat ons vervolgens stilstaan bij de Verenigde Staten, in de woorden van Madeleine Albright, voormalig minister van Buitenlandse Zaken, ‘the indispensable nation’, het land waar niemand omheen kan. Die betiteling klopt, want voor de nabije toekomst vormen de Verenigde Staten nog steeds de sterkste militaire en vooralsnog ook sterkste economische macht in de wereld. Om een indruk te geven van die macht: de Verenigde Staten hebben de beschikking over elf zogenoemde *carrier battle groups*, die het mogelijk maken om militaire macht overal ter wereld in te zetten. Zo’n groep bestaat uit een vliegdekschip met daarop circa tachtig gevechtsvliegtuigen – ongeveer de omvang van de totale Nederlandse luchtmacht – waar zowel fregatten als bevoorradingsschepen omheen varen alsmede onderzeeërs. Ter vergelijking: China heeft één tweedehands vliegdekschip, gekocht van Oekraïne, dat weliswaar is gemoderniseerd, maar waarop nog geen vliegtuigen kunnen landen en opstijgen.

Hoewel de militaire macht van de Verenigde Staten dus immens is, zijn zij een terughoudende macht geworden. Wat George Bush te veel had, heeft Barack Obama van tijd tot tijd te weinig. Inmiddels heeft Obama echter ervaren dat het feit dat hij zeer verschilt van zijn voorganger hem nog geen geslaagde president maakt. Dat is op zich betreurenswaardig, maar zijn verkiezing berustte natuurlijk in zekere mate op de stelling: ‘I am not George W. Bush’. Hij beantwoordde hiermee aan het breed gedeelde gevoel van de Amerikaanse bevolking, die genoeg had van de oorlogen in Irak en Afghanistan. Terughoudendheid op het internationale terrein werd het devies, hetgeen tot uiting kwam in de formule: ‘leading from behind’.

De Verenigde Staten kunnen zich echter naar mijn opvatting als ‘the indispensable nation’ zo’n terughoudende positie niet permitteren. We zien dit nu in het Midden-Oosten waar Obama een begrijpelijke inzet koos. De troepen terug uit Irak en een einde aan de militaire aanwezigheid in Afghanistan. Maar het liep anders. Het Midden-Oosten staat in brand. ISIS tracht een kalifaat te vestigen en onthoofd Amerikaanse staatsburgers. Ook deze president heeft geen alternatief en kan militair niet afzijdig blijven.

Uiteindelijk is er, zelfs in deze uiterst complexe regio, geen militaire, maar een politieke oplossing nodig. Misschien lijkt dat een open deur, maar dat is het niet. Wat nodig is, is het herstel van de machtsbalans in het Midden-Oosten tussen het sjiitische Iran en het soennitische Saoedi-Arabië. Zolang die twee regionale grootmachten het fundamenteel oneens zijn en geen politiek arrangement kunnen en willen treffen, zijn alle extremisten, soennitisch dan wel sjiitisch, vrij om hun duistere spel te spelen. Er moet derhalve een bredere dialoog met Iran tot stand komen. Er wordt nu wel in internationaal verband gesproken over de verrijking van uranium,



maar er zijn meer problemen onder de zon.

Niemand in het Westen is een liefhebber van het moellahregime in Teheran, maar in de woorden van de voormalige premier van Israël Menachim Begin: ‘You do not make peace with your friends, you have to make peace with your most heinous enemies.’ Wat de Verenigde Staten betreft: zij zullen hoe dan ook gedwongen blijven een geprononceerde politieke en militaire rol in de regio te spelen. Een supermacht heeft geen keus. Kritiek zal er altijd zijn; of hij doet te weinig, of teveel.

Ten slotte de Europese Unie. Een financieel-economische reus, een po-

*De Europese Unie is een financieel-economische reus, een politieke puber en een militaire pygme*

litieke puber en een militaire pygme. Kampioen van de ‘soft power’. Maar wat constateren we? Een oorverdovende stilte in Brussel over de ebolacrisis. Als er een mogelijkheid is om handen en voeten te geven aan soft power, dan is het nu. Maar ondanks moties van het Europees

Parlement doet de Europese Unie nagenoeg niets, terwijl de Amerikanen al heel snel een omvangrijke militair-civiele missie instelden die momenteel tegen de klippen op buitengewoon goed werk verricht. Deze stap had door de Europese Commissie in samenwerking met de Europese lidstaten ook genomen moeten worden.

Wie de wereld van vandaag analyseert, moet vaststellen dat de noodzaak om binnen Europa gezamenlijk op te trekken groter is dan ooit. Er is als het ware sprake van een ‘geopolitieke imperatief’ tot meer Europees beleid. Maar wat gebeurt er? Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk bewegen alle weg van de Brusselse instituties. Duitsland toont zich – op zich begrijpelijk vanuit de geschiedenis – grotendeels afwezig als het aankomt op veiligheidsvraagstukken en militaire inzet, en worstelt ook met het naar zich toe trekken van een leidende rol in Europa. Frankrijk – inmiddels in de Duitse pers ook wel *Krankreich* genoemd – is voornamelijk bezig met zichzelf. Die situatie is ernstig, omdat de Europese Unie zonder Frans-Duitse as niet kan functioneren. Het Verenigd Koninkrijk op zijn beurt is vooral afwezig en kijkt naar zichzelf. Premier David Cameron stelde onlangs zelfs dat het referendum over Schotland voor hem belangrijker is dan de Europese Unie.

Men hoeft geen federalist te zijn om te constateren dat nationale oplossingen hier niet mogelijk zijn. Europa zal meer één gezicht moeten tonen en één gecoördineerd geluid laten horen. Nederland moet daar met landen als Zweden en Polen op aandringen. De inzet daarvoor moet vierledig zijn: (1) de Commissie moet invloed terugwinnen van de Europese Raad; (2) er

is een stevig institutioneel fundament voor de euro nodig; (3) er moet een energie-unie worden gevormd om de Europese afhankelijkheid van Rusland te verminderen; en (4) de creatie van een economisch en financieel *level playing field* tussen Europa, Azië en de Verenigde Staten, zodat een evenwichtige concurrentieverhouding gegarandeerd is.

De Europese Unie is in militair opzicht een zwakke broeder en dat gaat zich wreken. De Verenigde Staten zullen immers niet langer de leiding op zich nemen bij allerhande militaire operaties. Bij grote conflicten zal uiteraard de NAVO zijn verantwoordelijkheid nemen met volle betrokkenheid van de VS, maar er zijn ook vele andere conflictscenario's denkbaar. Als ultimatum remedium zal ook de Europese Unie haar soft power moeten kunnen combineren met hard power. Dan zullen de lidstaten echter wel iets moeten doen aan hun uiterst povere defensiebudgetten. Nederland is daarin geen uitzondering: de Nederlandse defensiebegroting is in talloze bezuinigingsoperaties op een zeer bedenkelijk niveau aangeland. Het CDA draagt hiervoor medeverantwoordelijkheid. Met het recente pleidooi van Sybrand Buma voor een verhoging van de defensiebudgetten lijkt de partijwind te draaien, maar we praten nog steeds over enkele druppels op vele gloeiende platen en het is zorgwekkend dat we Vladimir Poetin nodig hebben om het tij te doen keren. Belangrijk is dat we over de defensiebegroting dezelfde discussie voeren als over bijvoorbeeld het budget voor volksgezondheid, onderwijs en sociale zekerheid. Ook hier dus gaarne een 'level playing field'.

#### BESLUIT: EEN GEDACHTE OVER DE WAARDE EN DE COMPLEXITEIT VAN HET COMPROMIS

Wij bedrijven buitenlandse politiek, en de afwegingen die op dat terrein moeten worden gemaakt, vanuit een aantal heldere morele kaders van waaruit wij zijn opgevoed en waarmee wij derhalve zeer vertrouwd zijn. Zo stellen wij tegenover de autocraat de democraat, tegenover de dictator de *freedom fighter* en tegenover de 'slechten' de 'goeden'. We pretenderen meestal te weten wie in welke categorie moet worden ingedeeld. Vanuit dit begrippenkader is de internationale politiek vrij eenvoudig te begrijpen en uit te leggen. Van tijd tot tijd schuren die kaders echter behoorlijk.

Het moeizame politieke compromis dat maar al te vaak moet worden gesloten, is vaak ook een moreel compromis. De volgende voorbeelden maken dat duidelijk. Kiezen we in het huidige Egypte voor de stabiliteit van president en voormalig generaal Al-Sisi, of voor de Moslimbroederschap, min of meer democratisch gekozen, maar na een korte periode van intolerant bestuur ruw terzijde geschoven? Bestaat het grootste kwaad in

Damascus uit het bewind van president en massamoordenaar Al-Assad of uit het alternatief van een mogelijk soennitisch-extremistisch regime? Alleen roepen dat Assad weg moet, vervolgens sancties instellen en hopen dat het goed komt lijkt in de verste verte niet op beleid. 200.000 doden en 11 miljoen ontheemde Syrische burgers is toch geen resultaat om trots op te zijn. Ook hier zou het uitgangspunt van Menachim Begin moeten worden gehanteerd. Op een nader te bepalen niveau zal ook met Damascus een gesprek moeten worden aangegaan.

Eén ding staat vast: vrediger zal het er voorlopig in de wereld niet op worden. We zullen in het Westen en dan vooral in Europa opnieuw moeten leren denken in termen van machtsbalansen en onder andere via afschrikking – we houden niet zo van dat woord, maar het is goed er aan te wennen – te voorkomen dat instabiliteit verder toeneemt. Inmiddels heeft men aan de grenzen van Europa een Islamitische Staat – een kalifaat – uitgeroepen.

Van de geschetste politieke en morele dilemma's moeten wij ons vanuit de christendemocratie grondig rekenschap geven. Niet omdat wij het geweten in portefeuille zouden hebben; wel omdat velen in Georgië, Moldavië en Oekraïne, alsook de nog overgebleven christenen in het Midden-Oosten graag willen weten wanneer, hoe en op welke gronden wij het compromis durven aan te gaan.

#### Noten

1 Deze bijdrage is een bewerking van de speech die Jaap de Hoop Scheffer op 16 oktober 2014 heeft gehouden tijdens de Stichtingsraad van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

2 Henry Kissinger, *World order*. New York: Penguin, 2014.

3 Zie bijvoorbeeld Robert Kaplan, *Asia's cauldron. The South China Sea and the end of a stable Pacific*. New York: Random House, 2014.

# Het paradigma van de gemengde conflicten

*De huidige geopolitieke ontwikkelingen zijn niet goed te interpreteren met de denkschema's en ordeningscategorieën die ons ter beschikking staan. Fukuyama's model van mondiale democratisering en Huntingtons concept van botsende beschavingen zijn ontoereikend om de hedendaagse conflicten te begrijpen. We hebben een nieuw paradigma nodig: het model van de gemengde conflicten. In toenemende mate doen zich namelijk conflicten voor binnen beschavingen, waarbij een moderniseringsverlangen staat tegenover angst voor en afkeer van de moderniteit. Deze tegenstellingen worden steeds vermengd met oudere cultureel bepaalde conflicten. Het denkmodel van de gemengde conflicten noopt in veel gevallen, ook schrijnende gevallen, tot terughoudendheid in de buitenlandpolitiek.*

---

door Nico Koning

---

De auteur is andragoloog en doceert filosofie en ethiek aan de Hogeschool van Amsterdam. Hij publiceerde onlangs met Hans Achterhuis *De kunst van het vreedzaam vechten*.

IN DE ZOMER VAN 2014 STOND DE WERELD op diverse plaatsen tegelijk in brand en werden we allemaal gedwongen om in zekere mate kosmopolitisch te denken, of we dat nou leuk vonden of niet. De 'Grote Politiek' was opeens terug. Het bracht velen van ons in verwarring, niet alleen omdat we in het voorjaar nog met heel andere dingen bezig waren, maar ook omdat de gebeurtenissen soms niet goed te interpreteren waren met de denkschema's en ordeningscategorieën die ons ter beschikking stonden. Misschien hebben we een nieuw paradigma nodig.

De paradigmastrijd uit de negentiger jaren met betrekking tot buitenlandse politiek speelde weer op. De concurrerende denkmodellen van enerzijds Fukuyama en anderzijds Huntington hebben beide nog steeds een zekere heuristische kracht. Ik zal ze hier nog eens kort met elkaar vergelijken om vervolgens in het licht van de gebleken voordelen en tekortkomingen van beide modellen een aanzet te formuleren van een mogelijk nieuw denkmodel, namelijk dat van ‘gelaagde’ of ‘gemengde’ conflicten. Dit laatste paradigma ligt in het verlengde van een moderniseringstheorie die Hans Achterhuis en ik in het najaar van 2014 in de steigers hebben gezet in *De kunst van het vreedzaam vechten*.<sup>1</sup>

#### EINDE VAN DE GESCHIEDENIS

Francis Fukuyama sprong kort voor de val van de Berlijnse Muur in het denkvacuüm dat was ontstaan doordat het model van de Koude Oorlog vrij plotseling achterhaald was. Er was in zijn ogen niet langer een wereldwijde strijd tussen twee politieke en economische systemen; er was alleen nog een mondiaal proces van liberalisering en democratisering gaande. Dat betekende dat de geschiedenissen van vele volkeren convergeren tot één geschiedenis: ze bewegen in dezelfde richting. Daarmee nadert die geschiedenis haar voltooiing: het ‘einde van de geschiedenis’ is aangebroken.<sup>2</sup>

Dit model leek later ondersteund te worden door de snelle ontwikkeling van markteconomieën, vooral in de zogenoemde BRICS-landen. Het denkmodel heeft geleid tot overmoedige pogingen om democratische systemen te exporteren naar bijvoorbeeld Irak en Afghanistan. Daarnaast waren elders ook zonder dergelijke pogingen democratische bewegingen werkzaam en leken interne krachten te tenderen naar een liberale democratie. Het model van Fukuyama kreeg een nieuwe actualiteit door de Arabische Lente. Ook in de Arabische wereld leek het licht aan te gaan. De Amerikaanse president Obama had in Caïro aan de vooravond van die Lente nog gezegd dat vrijheid van meningsuiting, democratie en gelijke rechtsbedeling zaken zijn ‘waar alle mensen naar verlangen’. Ook de uitbreiding van de Europese Unie paste in het idee van een onafwendbare voortgang van het moderniseringsproces. Het verlangen van diverse Balkanbewoners en later van Oekraïners om ook Europeaan te zijn, valt vanuit dit perspectief goed te begrijpen.

Inmiddels is de Arabische Lente in de meeste landen die zij aandeel behoorlijk tegengevallen en blijken er nog heel andere bewegingen werkzaam te zijn. Antimoderne krachten hebben vernieuwingen effectief geblokkeerd of teruggedraaid. Ook in Oekraïne en andere Oost-Europese landen kwam een golf van antimoderne woede aan de oppervlakte, vermengd met antiwesterse sentimenten. Die tegenkrachten zijn vooralsnog

te groot om te kunnen spreken van een convergentie naar een mondiale democratische orde.

#### BOTSING VAN BESCHAVINGEN

Fukuyama's vroegere leermeester Samuel Huntington had al vroeg aan de bel getrokken en lanceerde in reactie op *Het einde van de geschiedenis* zijn concept van de 'botsende beschavingen'.<sup>3</sup> In zijn ogen is door het wegval- len van de tegenstelling tussen de twee grote machtsblokken van de Koude Oorlog een andere categorie van tegenstellingen manifest geworden, namelijk die tussen de verschillende beschavingszones in de wereld. Wij leven niet meer in de twee werelden van de Koude Oorlog en ook anders- zins niet in twee werelden, bijvoorbeeld de ontwikkelde en de onderont- wikkelde wereld. Wij leven evenmin in de ene wereld van Fukuyama. Wij leven ook niet in talloze werelden of bijvoorbeeld in 195 werelden, als we het aantal landen tellen. Huntington houdt het op negen werelden, corres- ponderend met de grote religieuze tradities van de wereld. De verschillen tussen die beschavingen, die het sterkst aan de dag treden in de landen die op de breuklijnen van die zones liggen, vormen de voedingsbodem voor de meeste internationale conflicten. Hij interpreteert die conflicten vanuit het 'paradigma van de negen werelden' of vanuit het 'beschavingspara- digma', zoals hij dat ook wel noemt.

Dit beschavingsparadigma leidt tot een veel terughoudender buiten- landse politiek dan het model van Fukuyama. Als we allemaal in één wereld leven, zijn we met z'n allen in elk conflict betrokken; als conflictgebieden echter geen deel uitmaken van onze wereld, maar van een van de acht an- dere werelden, wordt het een ander verhaal. Dan past enige bescheiden- heid. Huntington formuleert in dit licht aan het eind van zijn analyse drie richtlijnen voor de buitenlandse politiek:

1. De eerste en belangrijkste is de 'onthoudingsregel': bemoei je niet met conflicten in andere beschavingszones.
2. De tweede regel is de 'gezamenlijke-bemiddelingsregel'. Die houdt in dat de door hem zo genoemde 'kernstaten' van een beschavingszone een zekere verantwoordelijkheid hebben naar hun bondgenoten in de conflictgebieden en jegens hen een sussende rol moeten spelen.
3. De derde regel is de 'gemeenschappelijkhedenregel', die neerkomt op het versterken van waarden, instellingen en gebruiken die volkeren uit verschillende beschavingszones gemeen hebben.

Het zag er lange tijd naar uit dat Huntingtons model een grotere ver- klaringskracht had dan dat van Fukuyama voor het begrijpen van talrijke conflicten en ook voor het inschatten van de kansen voor vreedestichtende

mechanismen. De meeste conflicten en oorlogen waren te interpreteren als breuklijngevechten: een soort territoriumconflicten aan de grenzen van de beschavingszones. Sinds het begin van de Arabische Lente en de daaropvolgende frontverschuivingen in zowel het Midden-Oosten als Oekraïne lijkt het model echter niet meer te voldoen. Er schenen op elkaar lijkende en aan elkaar verwante democratiseringsbewegingen te zijn in verschillende landen. Er liep een onzichtbare lijn van de opstanden in Iran naar die in Tunesië, maar ook van het Tahrirplein in Caïro naar Taksim in Istanboel en naar Maidan in Kiev. Deze conflicten pasten weer meer in Fukuyama's model van wereldwijde liberaliseringstendensen.

#### MODERNISERINGSCONFLICTEN

In het boek *De kunst van het vreedzaam vechten* hebben Hans Achterhuis en ik de contouren van een model ontwikkeld dat de beperkingen van beide paradigma's probeert te overstijgen. Dat model is gebaseerd op een moderniseringstheorie waarin de moderniteit begrepen wordt als een geheel van beschavingsordeningen die erop gericht zijn interne conflicten niet uit de weg te gaan, maar op een vreedzame en productieve manier aan te gaan, namelijk met zes confrontatieregulerende strategieën. Dat gebeurt – kort gezegd – in rechts- en handelspraktijken, in debatten en democratische

*De moderniteit moet begrepen worden als een geheel van beschavingsordeningen die erop gericht zijn interne conflicten op een vreedzame en productieve manier aan te gaan*

procedures, in sportevenementen en tafelgesprekken, alles volgens spelregels en met respect voor tegenstanders en mededingers. Als de huidige mondiale conflicten vanuit die theorie geherinterpreteerd worden, kunnen we bouwstenen uit zowel het model van Fukuyama als dat van Huntington gebruiken.

Ik stel voor deze benadering het 'paradigma van het gemengde

conflict' te noemen. Voortbouwend op Huntingtons rubricering van paradigma's zouden we kunnen zeggen dat het gaat om negen maal twee werelden, namelijk negen strijdperken waarbinnen op negen verschillende wijzen moderniseringsconflicten worden uitgevochten tussen 'moderneren' en 'traditionelen', bijvoorbeeld in India over vrije partnerkeuze, in de islamitische wereld over de regels voor sluiers, en in China over eigendomsrechten. Daarnaast blijven in die negen (of misschien wat meer) werelden ook de oude conflicten doorgaan die in elk van die zones deels al eeuwenlang leven en deels door geografische toevalligheden aan

de dag treden, namelijk zowel de interne of ‘sektarische’ conflicten als de externe breuklijnconflicten.

Voor ik dit nader toelicht, lijkt het goed om de tegenstelling tussen de twee veel bediscussieerde, maar vaak misverstande visies van respectievelijk Fukuyama en Huntington te relativeren.

#### NUANCERING DOOR FUKUYAMA

In de eerste plaats heeft Fukuyama zijn positie in vele publicaties na *Het einde van de geschiedenis en de laatste mens* steeds verder genuanceerd en is naar die van zijn oude leermeester Huntington opgeschoven. Vooral in zijn twee grote delen van *De oorsprong van onze politiek* laat hij zien hoe in verschillende beschavingszones de moderniseringsprocessen zich op heel verschillende wijze voltrekken.<sup>4</sup> Hij had zich al eerder gedistantieerd van het neoconservatisme en zich verzet tegen pogingen tot een gewelddadige export van democratische systemen. Er is in zijn denken nog steeds sprake van een mondiale convergentie, maar het tempo en de volgorde van de ontwikkelingen variëren sterk door tal van historische toevalligheden.

Wij zijn daarin nog een stap verder gegaan, en hebben de richting van de modernisering zelf ook als een historische toevalligheid willen interpreteren. Fukuyama gaat nog steeds uit van een universele menselijke natuur die zich in een bepaalde logische richting ontwikkelt, maar door historische toevalligheden vele afwijkingen vertoont. Wij schrijven die convergentie veeleer toe aan de mimetische aantrekkingskracht van een toevallig succesvol moderniseringsvoorbeeld, namelijk het westerse. Dat verschilt met Fukuyama’s benadering is van belang om de ambivalentie te begrijpen van de moderniseringsverlangens. Er zijn maar weinig verlangens die uit de menselijke natuur voortkomen; verlangens zijn gewoonlijk aangeleerd, ook moderniseringsverlangens. Zich spiegelend aan anderen, nemen mensen onbewust de verlangens van anderen over. Die verlangens – die wij, geïnspireerd door René Girard, mimetisch hebben genoemd<sup>5</sup> – brengen vaak een soort haat-liefdeverhouding met het westerse voorbeeld met zich mee, een voorbeeld waarvan men tegelijk ook onafhankelijk wil zijn. Die ambivalentie kan omslaan in een diepe afkeer van de moderniteit. Het begrijpen van dergelijke motieven is vandaag van cruciaal belang voor het kunnen interpreteren van wijdverbreide antimoderne en ook antiwesterse sentimenten. Buruma en Margalit hebben een deel van de mechanismen hierachter onderkend in hun ‘occidentalisme’.<sup>6</sup> Fukuyama daarentegen heeft geen bevredigend antwoord op de vaak gestelde eenvoudige vraag: waarom haten zij ons?



## NUANCERING DOOR HUNTINGTON

Hoe is dat bij Huntington? Huntington heeft van zijn kant zijn paradigma van de negen werelden eveneens genuanceerd, en wel met zijn betekenisvolle onderscheid tussen de begrippen 'westers' en 'modern'. Dat deed hij niet achteraf, maar in zijn boek zelf. Sterker: hij deed dat al in een artikel dat hij publiceerde kort voor zijn boek *Botsende beschavingen* uitkwam.<sup>7</sup> Er is één gemoderniseerde westerse wereld met een specifiek westers cultureel erfgoed, in het bijzonder de klassieke, christelijke en humanistische erfenis, maar er zijn nog acht andere werelden. In elke van die acht andere werelden is in uiteenlopende mate evenzeer sprake van modernisering of minstens van een moderniseringswens: vooruitgang via wetenschap en techniek, scholing, industrialisatie, urbanisatie, sociale mobiliteit en zo meer. Hij brengt in kaart hoe in verschillende landen uiteenlopende waarden bestaan voor wat hij 'westers' noemt en voor wat hij 'modern' noemt, en hij signaleert een tendens waarbij die ontwikkeling in steeds meer landen, na een aanvankelijke import van zowel westerse als moderne waarden en praktijken, wordt omgebogen tot pogingen om een eigen niet-westerse weg naar modernisering te zoeken. Hij noemt dat streven 'reformisme'. Daarmee schuift hij toch op in de richting van de convergentietheze van Fukuyama, omdat die moderniseringswens volgens hem in alle andere beschavingen aanwezig is. Bovendien komt hij daarmee dicht in de buurt van onze, aan het denken van Girard ontleende stelling dat modernisering in andere dan westerse beschavingen via mimesis op gang wordt gebracht. De implicaties zijn vanuit ons perspectief echter veel verstrekkender dan Huntington doet voorkomen, want hij blijft de conflicten in de wereld in hoofdzaak interpreteren als botsingen tussen beschavingen, terwijl de moderniseringsverlangens juist vooral leiden tot botsingen binnen beschavingen.

## INTERACTIES

De these die ik hier wil verdedigen en die in ons boek nader is onderbouwd, komt erop neer dat een aantal uiteenlopende conflicten zich tegelijkertijd voordoet in dezelfde gebieden en zelfs bij dezelfde personen. De interactie tussen conflicten die ervoor zorgt dat het ene conflict het andere zowel kan versterken als tijdelijk kan afremmen, leidt tot een grote mate van onvoorspelbaarheid en wispelturigheid en tot talrijke snelle frontwisselingen. In Egypte waren bijvoorbeeld seculiere tegenstanders van het oude Moebarakregime aanvankelijk bondgenoten van de Moslimbroeders

in de strijd voor democratische rechten, maar later hun tegenstanders in de strijd voor andere moderne verworvenheden, en zij werden daarbij deels zelfs in de armen gedreven van hun vroegere tegenstanders in het leger. In Irak vinden we vandaag soennitische aanhangers van het oude seculiere Baathregime van Saddam Hoessein zij aan zij strijden met geharnaste fundamentalisten tegen de gemeenschappelijke vijand: de sjiïeten. De Amerikanen zijn vandaag hun vijanden, maar morgen hun bondgenoten als de religieuze dwang van ISIS de boventoon gaat voeren, behalve natuurlijk als de Amerikanen inmiddels prioriteit hebben gegeven aan de strijd tegen het Assadregime, dat een vanouds concurrerende tak van de pan-Arabische Baathpartij vertegenwoordigt.

Er loopt van alles door elkaar heen. We hebben in de eerste plaats dus te maken met moderniseringsconflicten *binnen* beschavingen, waarbij een moderniseringsverlangen staat tegenover angst voor en afkeer van de moderniteit. Dat is een strijd tussen groepen en generaties, maar die strijd kan zich ook intern afspelen in het gemoed van afzonderlijke individuen. In de tweede plaats hebben we conflicten *tussen* beschavingen, zoals uitvoerig door Huntington gedocumenteerd, bijvoorbeeld tussen westers-humanistische en Arabisch-islamitische werelden of tussen Oost-Europese en West-Europese waarden. Ten derde bestaan er binnen beschavingszones vaak oude tegenstellingen tussen *rivaliserende interpretaties* en vormgevingen van die beschavingen, bijvoorbeeld tussen soennieten en sjiïeten of tussen oosters-orthodoxen van twee verschillende patriarchaten. Door deze drie soorten tegenstellingen lopen ook altijd nog *persoonlijke* rivaliteiten, die gewoonlijk een sterk mimetisch karakter hebben en de tendens in zich dragen tot escalatie en het opslokken en ondergeschikt maken van de andere tegenstellingen.

#### BELEIDSREGELS

Huntington liet zijn analyse uitlopen op de drie genoemde beleidsregels. Deze drie regels blijven in het hier voorgestelde paradigma overeind, maar behoeven dan natuurlijk enige aanvulling.

De eerste regel, de onthoudingsregel, is door Obama handzaam samengevat: 'Doe geen domme dingen.' Die geldt in principe voor het derde type conflicten dat we noemden, vandaag in het bijzonder voor conflicten tussen soennieten en sjiïeten. Deze strijd maakt dat nu elke buitenlandse interventie in het Midden-Oosten een lachende derde oplevert.

De tweede regel, de gezamenlijke-bemiddelingsregel, veronderstelt sterke, maar ook aanspreekbare kernstaten. Deze regel geldt voor conflicten tussen beschavingen, meestal breuklijnconflicten. Het is de verantwoordelijkheid van de kernstaten om hun bondgenoten krachtig in

bedwang te houden om te voorkomen dat een conflict zich uitbreidt. In de islamitische beschavingszone ontberen we vandaag een duidelijke kernstaat. Dat maakt het er niet gemakkelijker op. En wat Oost-Europa betreft: het is van levensbelang om de communicatielijnen met de kernstaat Rusland open te houden.

In verband daarmee moet ook Huntingtons derde regel genoemd worden: de gemeenschappelijkhedenregel. Het versterken van mondiale instituties en aanspreekpunten wordt vandaag vooral gefrustreerd door het gedeeltelijke afhaken van Rusland. Het zou kunnen dat de verzwakking van Rusland als gevolg van ondoordacht handelen van de huidige president de internationale instituties voor jaren verlamt. Wellicht moeten westerse beleidsmakers bij zichzelf te rade gaan hoe ze het gevoel van vernedering bij deze voormalige grootmacht enigermate kunnen wegnemen. De geleden nederlaag in de Koude Oorlog is duidelijk niet verwerkt. We weten uit de geschiedenis van de nasleep van de Eerste Wereldoorlog hoe vernietigend het ressentiment van een verloren oorlog met vrede onder vernederende condities kan uitpakken.

Vanuit het hier voorgestelde paradigma van de gemengde conflicten zou Huntingtons gemeenschappelijkhedenregel overigens een wijdere strekking moeten krijgen. Een mondiale modernisering kan worden gestimuleerd door het creëren van grotere speelvelden, vooral gemeenschappelijke markten, maar ook wereldwijde culturele en sportieve uitwisseling, kortom: verstrengeling van beschavingen. Dergelijke processen werken als een rem op oorlogen. Economische ontvlechting van beschavingen is daarom het foute antwoord op conflicten tussen beschavingen. Datzelfde geldt voor een sportboycot en een culturele boycot. Binnen Europa hebben we de vrede nu juist te danken aan de vervlechting van culturen, waarbij de economische verstrengeling waarschijnlijk de belangrijkste factor is.

Nu hebben we nog een vierde beleidsregel nodig. Een dergelijke regel zou moeten gelden voor moderniseringsconflicten in andere beschavingen. Wat doen we met bewegingen buiten de westerse beschavingszone die ons sympathiek voorkomen omdat die opkomen voor moderne waarden? Ik wil hier pleiten – in aansluiting op sinds lang gangbare praktijken van vredesactivisten – voor de ‘informele-steunregel’. Wij hebben weinig machtsmiddelen om dergelijke bewegingen te versterken. Massieve steun uit het Westen verzwakt dergelijke bewegingen vaak omdat daar dan binnenlandse krachten weggezet kunnen worden als handlangers van een buitenlandse vijand. Ten tijde van de Koude Oorlog waren we ook betrekkelijk machteloos als er democratische krachten achter het IJzeren Gordijn werkzaam waren. Toch waren informele contacten met

westerse geestverwanten op de langere termijn voor dergelijke bewegingen van grote morele betekenis.

De conflictvermenging die zich voordoet in de grootste brandhaarden van vandaag, maakt bijna elke interventie kansloos of erger dan dat. De moderniseringsconflicten worden daar overschaduwd en verstikt door de verstrengeling met sektarische gevechten en met antiwesterse sentimenten. Ook oude oorlogen worden vanuit het collectieve geheugen gereactiveerd

*De conflictvermenging die zich voordoet in de grootste brandhaarden van vandaag, maakt bijna elke interventie kansloos of erger dan dat*

en nogmaals gevoerd. De spoken van de Tweede Wereldoorlog komen in bijvoorbeeld Oekraïne weer tot leven en in het Midden-Oosten worden zelfs de kruistochten opnieuw beleefd.

#### PROPORTIONALITEIT

Het denkmodel van gemengde conflicten noopt in veel gevallen, ook schrijnende gevallen, tot terughoudendheid. Om misverstanden te voorkomen: dit alles laat twee fundamentele principes onverlet, namelijk het recht op zelfverdediging en de beschermingsverantwoordelijkheid bij genocide. Met betrekking tot beide beginselen geldt echter weer de proportionaliteitsregel. Hoe verwerpelijk en afschuwwekkend sommige waargenomen praktijken ook zijn, soms opzettelijk in beeld gebracht met de kennelijke bedoeling het Westen tot vijand te maken teneinde nieuwe bondgenoten te werven om sterker te staan in een interne strijd, het rechtvaardigt geen massieve oorlogsverklaring. Vernietigingsstrategieën zijn irrationeel. Vergelijkingen met de strijd tegen de nazi's, gericht op de vernietiging van het Derde Rijk, gaan ten enenmale mank, omdat dat in de kern een intern conflict betrof binnen de westerse beschavingszone, waarbij de westerse beschaving als zodanig op het spel stond.

Er valt nog veel te voorkomen met minder verstrekkende doelstellingen dan vernietiging van vijandige of moorddadige entiteiten als ISIS. We kunnen hiervoor misschien enige lering trekken uit de ervaringen van de Koude Oorlog. In de Koude Oorlog werd niet gestreefd naar vernietiging van de tegenstander – dat zou ernstige repercussies hebben, zo werd algemeen beseft – maar van 'indamming' van de machtspolitiek van de Sovjet-Unie. In de huidige politieke situatie zijn de mogelijke repercussies van een vernietigingsstrategie minder duidelijk, minder voorspelbaar vooral vanwege de verwevenheid van uiteenlopende conflicten, maar ze kunnen toch bui-

tengewoon pijnlijk blijken te zijn. Misschien moeten we ons nu dus maar beperken tot *indamming* van het kalifaat.

#### Noten

- 1 Hans Achterhuis en Nico Koning, *De kunst van het vreedzaam vechten. Een zoektocht naar de bronnen van geweld-betegeling*. Rotterdam: Lemniscaat, 2014.
- 2 Francis Fukuyama, *The end of history and the last man*. New York: Harper Collins, 1992 (Nederlandse vertaling: *Het einde van de geschiedenis en de laatste mens*. Amsterdam: Contact, 1992).
- 3 Samuel Huntington, 'The clash of civilizations?', *Foreign Affairs* 72 (1993), nr. 3, pp. 22-49; Samuel Huntington, *Botsende beschavingen. Cultuur en conflict in de 21ste eeuw*. Baarn: Anthos, 1997.
- 4 Francis Fukuyama, *The origins of political order*. Londen: Profile, 2012 (Nederlandse vertaling: *De oorsprong van onze politiek 1: Van de prehistorie tot de Verlichting*. Amsterdam/Antwerpen: Contact, 2011; en *De oorsprong van onze politiek 2: Orde en verval*. Amsterdam/Antwerpen: Contact, 2014).
- 5 René Girard, *De romantische leugen en de romaneske waarheid*. Kampen: Kok Agora, 1986.
- 6 Ian Buruma en Avishai Margalit, *Occidentalism. The West in the eyes of its enemies*. New York: Penguin, 2004 (Nederlandse vertaling: *Occidentalisme. Het Westen in de ogen van zijn vijanden*. Amsterdam: Atlas, 2004).
- 7 Samuel Huntington, 'The West and the rest', *Prospect* (1997), nr. 16.

# Frustratie, vervreemding en verharding: de moderne media en onze kijk op de wereld

*Welke gevolgen hebben nieuwe media voor onze blik op de wereld om ons heen? Velen koesterden er hoge verwachtingen van. De wereld zou een dorp worden; een universeel gesprekscentrum waarin mensen van heel diverse achtergronden dichterbij elkaar zouden worden gebracht. Het tegendeel is echter waar. De dominante tendens die nieuwe media vooralsnog lijken te bewerkstelligen is de mentale terugkeer naar het nationale, regionale en lokale. Zo fungeert internet weliswaar als een razendsnelle 'pizzakoerier' van informatie voor de uitruil van goederen en diensten, maar niet als platform voor dialoog en wederzijds begrip.*

---

door *Henri Beunders*

---

De auteur is hoogleraar geschiedenis van maatschappij, media en cultuur aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

KLAROENSTOTEN. DAT WAREN DE EERSTE TWEE TROONREDES VAN ONZE nieuwe koning Willem-Alexander. De eerste was geforceerd optimistisch, iets wat wellicht kwam doordat deze de boodschap moest verhullen dat de vertrouwde verzorgingsstaat zal moeten plaatsmaken voor een zogenoemde 'participatiesamenleving' waarin iedereen zijn beste beentje voorzet om medeburgers die dat nodig hebben een handje te helpen. Dat is, zo werd er tamelijk openlijk bij gezegd, ook een stuk goedkoper dan wanneer de staat dat moet blijven doen en betalen.<sup>1</sup> De tweede troonrede was wellicht nog opvallender. Die ging niet over de participatiesamenleving, maar voornamelijk over alle gevaren die onze veelgeprezen democratische en

vreedzame samenleving vooral van buitenaf bedreigen. Denk aan het terrorisme, het conflict in Oekraïne waar Nederland met het neerhalen van MH-17 bij betrokken raakte, de situatie in het Midden-Oosten en de gevaren van ebola voor de volksgezondheid. Opmerkelijk was niet alleen dat de troonrede begon met deze lange en sombere schets van de internationale toestand, maar ook dat de conclusie een heuse trendbreuk bevatte: de verhoging van de defensie-uitgaven.

Het onderwerp van deze bijdrage ligt in het verlengde van de opvatting die de regering bij monde van de koning vrijwel direct aan het begin van de laatste troonrede verkondigde: ‘Conflicten die zich duizenden kilometers ver weg afspelen, roepen in ons land emoties en reacties op. Dat is niet nieuw, maar in een tijd waarin iedereen de wereld via de smartphone in zijn hand heeft, is de maatschappelijke impact groter en sneller merkbaar.’<sup>2</sup> Hier worden in twee zinnen drie meningen verkondigd, namelijk: (1) conflicten ver weg roepen hier emoties op; (2) dit is niet nieuw; en (3) door de instantcommunicatie is de maatschappelijke impact groter en sneller merkbaar.

Het kortste antwoord dat een historicus op deze drie vaststellingen kan geven, luidt: ‘Tja...’ Het langere antwoord is dat het van het tijdsgewricht afhangt of gebeurtenissen ver weg hier invloed hebben. Soms leidt die invloed tot opwinding, soms tot apathie. En als opwinding zich uit in verontwaardiging, dan is die verontwaardiging meestal selectief en niet zelden van korte duur. Met de komst van nieuwe media – na de internetverbinding thuis is dat nu blijkbaar de smartphone – is men geneigd te denken dat de wereld er voortaan fundamenteel anders zal uitzien. De stelling die hier wordt verdedigd is dat frustratie, vervreemding en verharding de merkbare emoties als gevolg van de digitalisering en internetisering zijn. Maar dat geldt niet voor de hele bevolking. Waar sommige groepen radicaliseren, deels als gevolg van informatie die zijzelf via internet vergaren, daar haken andere groepen, misschien wel het gros van de bevolking, vermoeid en vol afkeer af. De povere opbrengst van de recente Giro555-actie voor de ebolabestrijding in West-Afrika – 7,4 miljoen euro – laat zien dat we een nieuwe periode doormaken van wat Susan Moeller in 1999 medelijdenmoetheid noemde.<sup>3</sup> Zij weet deze moetheid aan de manier waarop ‘de media’ berichtten over de ellende elders en bestempelde die als te sensationeel, gericht op kijkcijfers en niet op het verkrijgen van inzicht in de werkelijke oorzaken, laat staan op het vinden van duurzame oplossingen. Toen Moeller haar onderzoek deed moest internet nog doorbreken. De vraag is dan ook of er door internet en de mobiele communicatie iets wezenlijks verandert in zowel de internationale verhoudingen als onze kijk daarop.

## NIEUWE MEDIA IN EEN HISTORISCH PERSPECTIEF

Nieuwe media hebben in de geschiedenis altijd tegenstrijdige en heftige reacties opgeroepen. Sommigen geloofden dat door nieuwe communicatiemogelijkheden de mensheid zou verbeteren zo niet verbroederen.

*Nieuwe media hebben  
in de geschiedenis altijd  
tegenstrijdige en heftige  
reacties opgeroepen*

Anderen geloofden dat de hel zou uitbreken, of dat de mensheid er dommer en slechter op zou worden. Plato meende dat het schrift het geheugen zou aantasten en de discussie verwarren. De roman zou het hoofd op hol brengen en tot imitatie van het slechte leiden (*Don Quichot*

kwam zo op de lijst van verboden boeken van het Vaticaan terecht). En de fotografie mat zich de bevoegdheid van God aan door de mens van zijn ziel te beroven, terwijl de film evenals de roman tot zedeloosheid zou leiden (hetgeen leidde tot filmkeuring). Televisie ten slotte was voor gereformeerden des duivels en zou ook volgens anderen kunnen leiden tot wat toenmalig staatssecretaris Cals in 1951 'de passieve massamens' noemde.

Het opmerkelijke is dat de komst van internet medio jaren negentig vrijwel unisono werd toegejuicht, zeker door de paarse kabinetten, die in de woorden van minister Van Boxtel verkondigden dat alle Nederlanders zo snel mogelijk 'de digitale snelweg' op moesten, zodat zij economisch de boot naar de eenentwintigste eeuw niet zouden missen. Dat dit rijkelijk naïef was, weet intussen iedereen. Internet is geen snelweg, maar was lange tijd een onbeheersbaar universum. Op zijn slechtst is het een ondoordringbaar struikgewas, op zijn best een netwerkmedium dat iedereen in staat stelt met iedereen (tegelijk) interactief te communiceren of samen nieuwe dingen te 'cocreëren'. In de praktijk van alledag is het opmerkelijk hoe het internet binnen twee decennia de hele wereldbevolking heeft weten te begoochelen. Van de machtigste man op aarde tot de meest machtelozen elders op deze aarde: iedereen maakt selfies. Van de rijkste oorden tot de armste uithoeken in Afrika is intussen de mobiele telefoon doorgedrongen. Deze revolutie bewijst overigens ook de onvoorspelbaarheid van het succes van 'nieuwe media'. Medio jaren negentig zei driekwart van de Nederlanders in een NIPO-onderzoek: 'Een mobiele telefoon? Waarom? Ik heb thuis toch een telefoon?' Intussen verdwijnen echter uitgerekend de 'oude media', zoals de telex, de fax, de papieren krant en zelfs die vaste telefoon.

In de internationale betrekkingen hebben nieuwe media in de geschiedenis een veel eenduidiger effect gehad. Natuurlijk, de wilskracht was en blijft van doorslaggevend belang, juist ook in de oorlog. Maar in oorlog



geldt niettemin, zoals de Franse filosoof Paul Virilio overtuigend aantoonde: ‘Wie gezien wordt is verloren.’<sup>4</sup> En toen moest de eerste Golfoorlog nog beginnen! Die Golfoorlog – met zijn smart bombs – zou Virilio’s gelijk bevestigen. Dat gold ook de macht van het toen in Amerika betrekkelijk nieuwe medium van de kabeltelevisie. Waar CNN – Cable News Network – als een zoeklicht zijn licht op liet vallen, daarover sprak de hele wereld. Ook de machtigsten der aarde, die hun informatie soms zelfs eerder via CNN vernamen dan van de eigen geheime diensten. En die trouwens soms ook diplomatie bedreven via datzelfde CNN. Anno 2014 is CNN een kwijnende tv-zender. Betaalzenders en internet, zoals HBO, Netflix, Google en Facebook, zijn de nieuwe grote spelers geworden. Het kan verkeren.

#### NIEUWE MEDIA EN ONZE ‘BUITENLANDPERCEPTIE’

Welke gevolgen heeft internet nu gehad voor onze kijk op de wereld? Voor onze kijk op de dingen dicht bij huis is slechts één conclusie mogelijk: teleurstelling. Althans, voor zover men dacht dat ‘de kabel’ en daarna het internet de dialoog en ‘het kringgesprek’ in de samenleving zouden bevorderen. Menig progressief politicus, zoals Al Gore, en menig progressief politicoloog, zoals Benjamin Barber, waren die mening toegedaan.<sup>5</sup> Maar zij moesten in deze eeuw, evenals de voormalige ‘internetgelovigen’ Stephen Coleman en Jay Blumler, toegeven dat die nieuwe media in theorie misschien wel gunstig zouden kunnen zijn, maar dat in de praktijk lang niet altijd bleken te zijn.<sup>6</sup> Sterker nog, met internet leek iedereen zijn eigen roepstoeter te hebben gekregen, iets wat überhaupt de bereidheid tot dialoog en samspraak verminderde.

Wat de ontwikkeling van de democratie in onze internettijd betreft, schetst de Nederlands-Ierse politicoloog Peter Mair in zijn postuum verschenen bundel *Ruling the void* een nog somberder beeld: regeren over de leegte door wat hij ziet als de uitholling van de democratie.<sup>7</sup> Opvallend genoeg noemt hij moderne media niet eens als mogelijke oorzaak van deze uitholling van de democratie. Mair schrijft vooral over de teruggang van zowel politieke partijen als vakbonden en over de opkomst van de zwevende kiezers. Volgens hem hebben de politieke partijen zich uit de samenleving teruggetrokken en zijn zij alle in feite ‘staatsorganen’ geworden, die vanuit de hoofdstad opererend wel *over* en *voor*, maar niet meer *namens* de kiezer handelen. Vandaar de opkomst van het populisme. In deze gefrustreerde situatie maken de nieuwe media, zoals Twitter en de reactiemogelijkheid op nieuwssites, het mogelijk om zich af te reageren, iets wat niet alleen steeds meer ‘reaguurders’ doen, maar ook op steeds hardere en ongenueanceerdere wijze. De nieuwe media versterken zo het populisme.

Wat nieuwe media precies hebben betekend voor onze perceptie op de wereld buiten onze landsgrenzen is evenmin eenduidig vast te stellen. Zeker is wel dat deze perceptie een veel wisselender, en ook veel onvoorspelbaarder, *Werdegang* heeft doorgemaakt dan velen dachten toen vijftig jaar geleden in Berlijn de Muur viel. Destijds domineerden ruwweg drie gedachten, namelijk: (1) Europa wordt nu één; (2) ‘Alle Menschen werden Brüder’, zoals gesymboliseerd door Leonard Bernstein, die met Kerstmis 1989 in Berlijn zijn Negende van Beethoven dirigeerde, waarin hij ‘Ode an die Freude’ verving door ‘Ode an die Freiheit’; en (3) nu het kapitalisme heeft gezegevierd worden Europa, en uiteindelijk de gehele wereld, een Amerikaanse kolonie met overal McDonald’s-vestigingen en weidewinkels.

Dat laatste is niet onwaar gebleken, maar de dominante tendens was toch een onverwachte: de mentale terugkeer naar het nationale, het regionale en het lokale. De humanistische held van de Fluwelen Revolutie in Tsjecho-Slowakije, Václav Havel, legde zich later als president binnen enkele jaren neer bij de opsplitsing van zijn land. En wat er gebeurt als dictatoriaal geregeerde landen, zoals de ‘veelvolkerenstaat’ Joegoslavië, desintegreert, hebben we tijdens de Balkanoorlogen gezien. De media waren opvallend genoeg onderdeel van dit proces van ‘renationalisering’, en versterkten deze zelfs. De televisie, die altijd gold als

*De televisie, die altijd gold als het ‘venster op de wereld’, heeft de mentale muren rond Europese landen eerder verhoogd*

het ‘venster op de wereld’, heeft de mentale muren rond Europese landen eerder verhoogd en zeker niet afgebroken. Vrijwel geen Nederlander kijkt nog naar de ARD, laat staan TFI. Anno 2014 kijken we nationale televisie of we kijken – heel consumentistisch – series die

via de beamer op de muur worden geprojecteerd, eindeloos veel series...

Terwijl televisie dus de nationale kijk op bijvoorbeeld Europa heeft versterkt, was de verwachting dat burgers zich al internettend snel zouden solidariseren met geestverwante groepen waar ook ter wereld. Het tegendeel is waar. Internet fungeert als een razendsnelle ‘pizzakoerier’ van informatie, zoals over dat vakantiehuisje op Bali, de uitruil van goederen en diensten via Marktplaats of Airbnb, maar niet als platform voor dialoog. Twitter en Facebook zijn, evenals de nationale televisie, verworpen tot een virtuele dorpspomp. Ik heb op Twitter nog nooit een discussie gezien waar niet-Nederlanders aan deelnamen (al zijn er natuurlijk genoeg gespecialiseerde fora voor vakgenoten). Van nationale of internationale samenspraak is weinig sprake. In feite preken velen via hun smartphone-roepstoeter voor eigen parochie, of foeteren tegen hun ‘tegenstanders’, wat niet zelden een

doodsverwensing inhoudt. Waar die boze, agressieve frustratie vandaan komt is nog niet goed onderzocht, maar volgens mij heeft het ermee te maken dat men dácht na de politieke, economische, sociale en culturele emancipaties van de twintigste eeuw nu met de internetverbinding ook in communicatief opzicht te zijn geëmancipeerd. Vervolgens ontdekten mensen dat zijzelf de enigen zijn die hun blog lezen. Ziedaar een kiem van de vervreemding die leidt tot frustratie en verharding.

De ‘oude media’, zoals televisie, en de ‘oude machten’, zoals het kapitalisme, blijken veel sterker te zijn dan alle smartphonebezitters dachten. De meesten van hen komen niet op de gedachte actie te voeren voor een betere wereld, zoals de demonstranten van Greenpeace in de afgelopen decennia en recent van Occupy. Dit soort actiegroepen verkeert sowieso in zwaar weer, omdat onder meer uitgerekend die ‘snelle media’ leiden tot ‘thin commitment’, dunne betrokkenheid. Natuurlijk, de zogenoemde ‘Battle of Seattle’ (1991), het massale protest van antiglobalisten tegen de WTO-top aldaar, was voor hen een ongelooflijk succes. De actie kwam volslagen onverwacht voor de autoriteiten, omdat het medium internet en de mogelijkheden daarvan toen nog nieuw waren. Maar daarna stelden overheden zich hier meer op in.<sup>8</sup> Die dunne betrokkenheid toont zich ook bij het openen van digitale condoleanceregisters voor een omgekomen militair in Uruzgan of voor de slachtoffers van de MH-17. Veel handtekeningen, maar weinig verdere actie.

#### BESLUIT: ‘A FOOL’S PARADISE’?

De komst van internet heeft de communicatie van mensen nog ondoorzichtiger gemaakt dan deze toch altijd al was. De schok bij veel Nederlanders over kinderporno, bijvoorbeeld over de zaak-Robert M., over cybercrime bij de eigen geplunderde bankrekening of over alle propaganda die bijvoorbeeld jihadisten met hun onthoofdingsvideo’s via internet verbreiden, is groter dan velen hadden vermoed toen ze tien, twintig jaar geleden vol enthousiasme een provider uitzochten. Iedereen die een beetje Bijbelvast is, kent de uitspraak: ‘Uit dezelfde mond komt vloek en zegen’ (Jacobus 3: 10). Maar mensen die Bijbelvast zijn, zijn er in deze seculiere tijden steeds minder. Het gebrek aan kennis van de Tien Geboden, de zeven hoofdzonden en de zeven deugden, acht ik een van de oorzaken van de grote naïviteit van de doorsnee-Nederlander en de doorsnee ‘moderne mens’ als het gaat om de mogelijke uitwerkingen van de nieuwe media, zoals het internet en de smartphone waarnaar de koning in zijn troonrede verwees.

Deze desillusie over ons eigen geloof van gisteren in de heilzame werkingen van de nieuwe media kan natuurlijk niet los gezien worden van de desil-

lusie over de veronderstelde heilzame werking van andere grote machten in ons leven, waaronder bijvoorbeeld Europa en het kapitalisme. Individueel mag iedereen nog zo blij zijn met zijn smartphone, maar intussen lijkt de vermoeidheid met die wereld die iedereen via zijn smartphone ‘in zijn hand heeft’ alleen maar toe te nemen. En die vermoeidheid komt niet alleen voort uit het feit dat de gemiddelde bezitter van een smartphone per dag gemiddeld honderdvijftig keer op dat ding kijkt, maar ook door het bombardement van informatie zelf waaraan men zich dagelijks blootstelt en dat funest is voor niet alleen de slaaphygiëne maar ook voor de concentratie overdag.<sup>9</sup>

Nu iedereen via internet en smartphone in de global village van McLuhan leeft, haken steeds meer mensen af en zappen naar iets waar tenminste nog om te lachen valt.<sup>10</sup>

*Nu iedereen via internet en smartphone in de global village leeft, haken steeds meer mensen af en zappen naar iets waar tenminste nog om te lachen valt*

De Duitse filosoof Byung-Chul Han beschrijft in zijn essay *De vermoeide samenleving* waartoe onze huidige ‘ratrace culture’ leidt: tot burn-out en depressie.<sup>11</sup> Daaraan voeg ik nog een belangrijk, maar fataal, element toe. Vermoeidheid vermindert de bereidheid naar

elkaar te luisteren en begrip voor elkaar op te brengen. De vermoeide samenleving is dus ook een intolerantere samenleving.

De koning had in zijn troonrede gelijk toen hij zei dat meer gevaren onze samenleving bedreigen dan we in lange tijd hebben gedacht. En ook in zijn bewering dat ‘de media’ hierin een rol spelen. De aloude vraag ‘Hoe blijf ik meester over de media?’ geldt meer dan ooit. Meer mensen dan ooit lijken ten onder te gaan in de ‘information overload’ en keren zich af van de samenleving en de publieke zaak. De gevolgen zijn de eerder genoemde medelijdenmoeheid, onderdompeling in fictie en fantasy, en minder politieke interesse. Maar omdat men ook met heel weinig mediagebruik wel ziet dat de wereld in eigen land, in Europa en daarbuiten gevaarlijker is dan we sinds 1989 dachten, is de conclusie bij velen dat we te naïef zijn geweest. We vragen onszelf inmiddels af of we misschien zelfs hebben geleefd in ‘a fool’s paradise’. Inmiddels klinkt dan ook de roep dat we onze (militaire) zaken beter op orde moeten zien te krijgen. Dat dit geld gaat kosten en onze privacy nog meer zal inperken dan nu al het geval is, nemen velen op de koop toe.

#### Noten

1 Zie: [http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespra-](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013.html)

ken/2013/09/17/troonrede-2013.html.

2 Zie: [http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespra-](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2014/09/16/troonrede-2014.html)

3 Susan D. Moeller, *Compassion fatigue*.

- How the media sell disease, famine, war and death.* Londen: Routledge, 1999.
- 4 Paul Virilio, *Guerre et cinéma. Logistique de la perception.* Cahiers du cinéma, 1991.
  - 5 Benjamin Barber, *Strong democracy. Participatory politics for a new age.* Berkeley: University of California Press, 2004 (oorspronkelijk verschenen in 1984).
  - 6 Stephen Coleman en Jay Blumler, *The internet and democratic citizenship. Theory, practice and policy.* Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
  - 7 Peter Mair, *Ruling the void. The hollowing-out of Western democracy.* Londen: Verso, 2013.
  - 8 Victor Bekkers, Henri Beunders, Arthur Edwards en Rebecca Moody, *De virtuele lont in het kruisvat. Welke rol spelen de oude en nieuwe media in de micromobilisatie van burgers en hun strijd om politieke aandacht?* Den Haag: Lemma, 2009.
  - 9 Zie bijvoorbeeld: Nicholas Carr, *The shallows. What the internet is doing to our brains.* New York: W.W. Norton, 2010.
  - 10 Zie: Marshall McLuhan, *The Gutenberg galaxy. The making of typographic man.* Toronto: University of Toronto Press, 1962; Marshall McLuhan, *Understanding media. The extensions of man.* New York: The New American Library, 1964.
  - 11 Byung-Chul Han, *De vermoeide samenleving.* Amsterdam: Van Gennep, 2012.

# Nederland gidsland: ontstaan en zin van een betwist begrip

*De gidslandgedachte wordt dikwijls in een lange Nederlandse traditie geplaatst. Toch is het begrip ‘Nederland gidsland’ pas begin jaren zeventig geïntroduceerd, tegen de achtergrond van de dreigende mondiale ecologische problematiek. Het maakte snel opgang, in de media en in de politiek. De gidslandgedachte lijkt aanmatigend te zijn, alsof een gidsland andere staten de les gaat lezen. In oorsprong diende het idee vooral als een aansporing om zelf, als Nederland, beter zijn best te doen er wat van te maken. Maar is het inzake de buitenlandse politiek wel zo’n geschikt begrip?*

---

door *Jan Dirk Snel*

---

De auteur is historicus.

‘NEDERLAND – GIDSLAND’ KOPT DE TELEGRAAF op woensdag 8 maart 1972 het hoofdartikel. Het ging over het 45 bladzijden tellende *Advies van de ‘commissie van zes’ aan het permanent overlegorgaan van PvdA, D’66 en PPR*,<sup>1</sup> dat de maandag ervoor verschenen was en waar de krant de vorige dag over bericht had.<sup>2</sup> ‘Het is zo’n rapport als waarschijnlijk alleen in Nederland kan worden samengesteld met het ambitieuze doel de gehele maatschappij, Europa en de wereld te hervormen’, merkte het hoofdredactionele commentaar op,<sup>3</sup> aldus meteen de toepasselijkheid van de gedachte onderstrendend. De zes, dat waren eurocommissaris Sicco Mansholt, die als voorzitter fungeerde, Joop den Uyl en Cees de Galan, alle drie lid van de PvdA, Hans van Mierlo en Hans Gruijters, beiden van D’66, en Eric Jurgens, namens de PPR. Het rapport was bedoeld om ideeën aan te dragen voor een verkiezingsprogramma dat de drie progressieve partijen gezamenlijk wilden opstellen.

De ‘oplossingen’ die het rapport aandroeg waren inderdaad zeer pro-

gressief, met een sterke nadruk op democratisering, gelijkheid én sturing, zij het totaal niet klassiek sociaaldemocratisch – Den Uyl kon zich dan ook slechts met de grootste moeite in dit ‘studeerkamerproject’ vinden<sup>4</sup> –, maar de analyse van de actuele problemen waarmee het begon, zal door velen gedeeld zijn. Drie grote actuele crises ontwaardden de auteurs: (1) de dreiging van nucleaire, biologische en chemische massavernietigingswapens, (2) de scherpe tegenstelling tussen de rijke geïndustrialiseerde landen en de arme achterblijvende landen, en (3) de dreiging van de uitputting van de aarde door overbevolking en de daaruit resulterende tekorten aan voedsel en grondstoffen en de vervuiling van het milieu. Het ging, kortom, om de tegenstellingen tussen West en Oost, tussen Noord en Zuid en om het lot van het ‘ruimteschip’ aarde (met een passend citaat van Adlai Stevenson).<sup>5</sup>

#### PILOT COUNTRY

Met name de mondiale ecologische problematiek vormde het uitgangspunt. De opstellers preludeerden op het befaamde rapport *The limits to growth* van een groep wetenschappers onder leiding van Dennis Meadows, hoogleeraar aan het Massachusetts Institute of Technology (MIT), voor de Club van Rome, dat later die maand zou verschijnen.<sup>6</sup> Enkelen, met name Van Mierlo, hadden al inzage in het manuscript gehad.<sup>7</sup> Er zaten grenzen aan de groei, vonden de zes, en ze bepleitten dan ook een omslag van kwantiteit naar kwaliteit. Maar hoe dit aan te pakken? Nederland alléén had ‘te weinig invloed’, meenden ze. Ze zagen allereerst een rol weggelegd voor een goed toegerust ‘Europa van de tien’, de oude zes landen met de aankomende leden Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken en Noorwegen (dat later dat jaar zou afvallen). Maar ‘in afwachting van de versnelde voltooiing van een Europese Gemeenschap die zijn beleid afstemt op wat er in de wereld werkelijk nodig is, kan Nederland binnen het raam van zijn beperkte mogelijkheden, wel degelijk beginnen met een aantal konsekwenties te trekken.’<sup>8</sup>

En in dat verband haalde men Dennis Meadows aan, die gezegd zou hebben dat als er één land was waar men met een politieke vertaling zou kunnen beginnen, dat Nederland was: ‘If it does not start in Holland, it will not start at all.’<sup>9</sup> Deze woorden kwamen voor in een subparagraafje dat het opschrift ‘Nederland, gidsland’ droeg, de enige keer dat het woord trouwens viel.<sup>10</sup> Maar hier begon het spreken over Nederland als gidsland dus mee, op maandag 6 maart 1972. De penvoerders van de commissie waren Jan Pronk, PvdA-Kamerlid, en de journalist W.L. (‘Boebie’) Brugsma. Het was niet verwonderlijk dat later velen dachten dat de term wel uit de koker van Pronk moest zijn gekomen, maar dit gedeelte was door Brugsma geschreven en hij had het woord niet zelf bedacht, vertelde hij later, maar

van Meadows overgenomen, 'die vond dat Holland een *pilot-country* moest wezen'.<sup>11</sup> Ruim een maand later, op zaterdag 15 april 1972, kwam Meadows dat trouwens zelf nog een keer vertellen op een congres in Delft: Nederland kon volgens hem een 'gidsland' zijn 'bij de studie van de problematiek van de grenzen aan de economische groei'.<sup>12</sup>

De term sloeg onmiddellijk aan en zou in nakomende maanden flinke opgang maken, in de media en in de politiek. Zo zei minister Harry Langman (VVD) van Economische Zaken tijdens een overleg met de vaste Kamercommissie voor zijn departement op donderdag 23 maart 1972: 'In Europees verband heb ik wel de indruk dat wij in Nederland stellig in die zin gidsland zijn dat de belangstelling voor het werk van de Club van Rome in de andere EEG-landen – ik gebruik nu duidelijk een understatement – nog niet die omvang heeft aangenomen die het in Nederland heeft.'<sup>13</sup>

#### WOORD EN BEGRIP

Nu is een woord natuurlijk maar een woord. Het begrip kan op zich, inhoudelijk, al veel ouder zijn, terwijl de term als zodanig ook nog eens op allerlei verschillende manieren gebezigd kan worden. Het was echter wel een concept dat goed bij de tijdgeest paste, waarin een breed gedeeld gevoel van crisis te lijf werd gegaan met grootse, ambitieuze voornemens.

Het eerste dat opvalt, is dat de term in feite een vrij bescheiden oorsprong heeft. Nederland kan in zijn eentje echt niet alles, maar het kan ten minste 'een begin' maken,<sup>14</sup> was de gedachte. Het ging om een inspanningsverplichting. En dan doelde Meadows vooral op nadere studie van de

immense problematiek, meer niet.

Het tweede is dat de term zich kenmerkend ook leende voor een breder gebruik. *De Telegraaf* betrok het direct op het gehele ambitieuze hervormingsprogramma dat de zes in het rapport voorlegden, en wilde dat zeker serieus nemen, maar enige ironie over de torenhoge pretenties viel ook wel te ontdekken.<sup>15</sup>

Het derde is dat het begrip hier eigenlijk geen betrekking had op traditionele onderwerpen van buitenlandse politiek. Het ging over grensoverschrijdende, zelfs mondiale problematiek, maar dan over nieuwe ecologische vraagstukken die volkeren en staten met elkaar verbonden, maar dan op een nieuwe wijze.

Het begrip is sindsdien blijven leven, maar het kon inderdaad in vele contexten gebruikt worden. Wie de literatuur van de ruim veertig jaar die

*De term 'gidsland' heeft een vrij bescheiden oorsprong: Nederland kan in zijn eentje echt niet alles, maar het kan ten minste 'een begin' maken*



inmiddels zijn verstreken, zelfs maar oppervlakkig doorneemt, komt een veelheid aan thema's tegen die met de gidslandgedachte in verband gebracht kunnen worden, of het nu om milieu (daar begon het dus mee), duurzaamheid, afvalscheiding, basisinkomen, werkloosheidscijfers, financieel beleid, transport en logistiek, openbaar vervoer, verkeersslachtoffers, aardgas, arbeidsverhoudingen, sociaal beleid, gezondheidszorg, dierenwelzijn, drugsproblematiek, het gevangeniswezen, jeugdzorg, vrouwenemancipatie, mensen met een visuele beperking, vluchtelingenopvang, inburgering, defensie, mensenrechten, de strijd tegen genocide, bestuursrecht, e-government, vormingswerk, de kennismaatschappij, literatuur, kunstbeleid, religie, publieke moraal, het homohuwelijk of zelfs de daktuin – daarin schijnt Duitsland als gidsland ver op ons voor te liggen – gaat.<sup>16</sup>

Deze schier tot in het oneindige uit te breiden opsomming oogt wellicht wat hilarisch, maar ze doet ons toch beseffen hoe onbepaald én flexibel de gidslandgedachte is. Nederland is nu eenmaal een rijk land, in veel lijstjes figureert het op wereldschaal vrij hoog, en het ligt dus voor de hand dat men de positie op alle terreinen des levens steeds met die van andere landen vergelijkt. Hoe gemakkelijk de gedachte van een gidsland zich ook laat ridiculiseren, ze laat ook zien hoe verleidelijk het is om telkens vergelijkingen met andere landen te maken. Zodra de vraag opkomt of we nog wel voorop liggen, klinkt ze ineens veel plausibeler. Daarin uit zich ook de oorspronkelijke intentie: meer gericht op eigen inspanning dan op het streven een hooghartig voorbeeld te zijn voor de rest van de wereld. Ook andere landen kunnen trouwens als gidsland ten voorbeeld worden gehouden: de Verenigde Staten, Duitsland, België (of Vlaanderen), Denemarken, Zwitserland, Finland, Polen, Oekraïne (niet voor ons, maar voor Rusland), en zelfs Bolivia, Turkije en Ghana werden wel genoemd.

De gidslandgedachte hoeft in die zin ook niet aanmatigend te zijn. De implicatie is weliswaar dat een gidsland andere staten tot voorbeeld strekt, maar aldus zal het vooral zelf zijn best moeten doen er wat van te maken. Het hoeft dus niet per se te betekenen dat men anderen ook werkelijk wil leiden door ze expliciet de les te lezen. Het grote aantal terreinen waarop de gidslandgedachte toegepast blijkt te worden, laat ook zien dat het in feite helemaal niet zo voor de hand ligt haar direct met buitenlandse politiek te verbinden, al geeft het internationaal comparatieve element tevens aan met hoeveel terreinen buitenlandse politiek tegenwoordig verbonden kan worden.

#### EEN EEUWENOUE TRADITIE?

Het was vanaf het eind van de jaren zeventig dat de gidslandgedachte regelmatig in analyses van de Nederlandse buitenlandse politiek en de

daarin heersende tendensen opgang begon te maken. In zijn invloedrijke studie *Peace, profits and principles* onderscheidde Joris Voorhoeve drie tradities die al vanouds zouden bestaan en die men met de drie begrippen uit zijn titel kan verbinden: de maritiem-commerciële, de neutralistisch-afzijdige en de internationalistisch-idealistische traditie. Kortom: winst, vrede en beginselen.<sup>17</sup> Nu kan men op goede gronden betwijfelen of ze wel van zo oude datum zijn. Zo heeft H.L. Zwitser in zijn indrukwekkende studie over het Staatse leger in de achttiende eeuw met een overmaat aan bewijsmateriaal aangetoond dat het buitenlandbeleid van de Republiek tot het einde toe ‘niet door morele noties en ethische beweegredenen, maar uit overwegingen van *raison d'état* bepaald’ werd.<sup>18</sup> De Republiek was wel degelijk ook continentaal gericht, bedreef een bepaald niet neutrale machts-politiek en liet zich ook niet door hoogstaande beginselen leiden. Pas sinds de definitieve scheiding met België in 1839 voerde Nederland immers een bewuste, niet van buitenaf opgelegde neutraliteitspolitiek, waaraan in 1948 met de toetreding tot het Pact van Brussel en een jaar later tot de NAVO definitief een einde kwam. Deze overzeese, nu Atlantische binding, werd vervolgens vanaf 1952 met de toetreding tot de EGKS en haar opvolgers gebalanceerd door sterk continentaal ingebedde economische politiek.

Het interessante nu is dat Voorhoeve de gidslandgedachte – hij heeft het over een ‘guiding nation’, een terugvertaling die net een kleine draai geeft aan het oorspronkelijke begrip van Meadows – een plaats geeft in zijn derde traditie, de internationalistisch-idealistische.<sup>19</sup> Op zich lag dat eind jaren zeventig ook voor de hand. Terwijl Nederland in economisch opzicht slechts een van de landen van de Europese Gemeenschappen was, en voor wat betreft de nationale veiligheid de zeggenschap met veel andere spelers binnen de NAVO moest delen, kon het op het terrein van de nieuwe wereldwijde samenwerking, in ontwikkelingsaangelegenheden met name, wel zelfstandig handelen, al dan niet in VN-kaders. Daar kon een klein land zonder grote machtsbelangen nog een eigen rol spelen.<sup>20</sup> Voorhoeve wees er onder verwijzing naar een artikel van PPR-leider Bas de Gaay Fortman uit 1973 op dat het idee nu weliswaar vooral van links kwam, maar dat het verlangen om een internationaal voorbeeldige rol te spelen vanouds ook bij politici van rechts en het centrum gevonden werd.<sup>21</sup> Bas de Gaay Fortman zelf had overigens geschreven dat Nederland volgens radicalen als hij een weg diende te wijzen ‘die ook de andere lidstaten van EG en NAVO kan voeren naar een mondiaal verantwoord veiligheids- en ontwikkelingsbeleid’.<sup>22</sup>

Voorhoeve was bepaald niet de enige die de gidslandgedachte in een lange traditie plaatste. “Gidsland” is een nieuw woord, maar een oude gedachte’, schreef J.L. Heldring in 1980.<sup>23</sup> Hij haalde onder meer J.R. Thorbecke aan, die in 1830 betoogde: ‘De Nederlandsche staatkunde, zelve vrij

van heerszucht, is de billijkste oordeelaarster over de heerszucht van anderen.<sup>24</sup> ‘Nederland gidsland’, had Heldring twee jaar eerder al geschreven, is ‘een directe erfgenaam van Van Vollenhovens Lafayette en Jeanne d’Arc en van De Geers “lichttoren”’.<sup>25</sup> Hij verwees daarmee naar de gevierde volkenrechtsgeleerde Cornelis van Vollenhoven (1874-1933), die in zijn befaamde essay ‘Roeping van Holland’ in 1910 pleitte voor de instelling van een internationale politiemacht: ‘Mocht thans, in onze dagen, de kring van het invloedrijke en machtige buitenland – zijn diplomaten, zijn juristen, zijn vlag- en opperofficieren – apathisch en ongeloovig glimlachen over dit reine en koninklijke doel van een wereldjustitie geschraagd door een wereldstrijdmacht, laat Nederland dan *durven* wezen de Jeanne d’Arc.’<sup>26</sup> Minister-president Dirk Jan de Geer (CHU) had op 30 november 1939 in de Eerste Kamer gezegd: ‘Iedere neutrale Staat, aan welks neutraliteit onbepaald geloofd wordt, is in dezen donkeren tijd een lichttoren, waarvan redding kan uitgaan. Dit geldt ook en vooral van ons land.’<sup>27</sup>

J.C. Boogman gaf in aansluiting bij eerdere artikelen<sup>28</sup> een eeuwenlange geschiedenis mee aan de Nederlandse gidslandgedachte, vanaf zeventiende-eeuwse gereformeerde predikanten als Jacobus Lydius tot aan Mient Jan Faber, maar hij ondergroef de relevantie van zijn betoog tevens enigszins door nadrukkelijk op enkele nieuwe kenmerken van de ‘revolutionaire kerk’ van begin jaren tachtig te wijzen.<sup>29</sup> Mij lijkt het niet zo zinvol om de gidslandgedachte een zo oude geschiedenis mee te geven. Men kan wel vele uitspraken aanhalen van politici, juist ook van liberale en confessionele, uit de afgelopen eeuwen, die hoog opgaven van Nederlands

*Uitspraken van politici over de voortreffelijkheid van Nederland als kleine mogendheid waren vooral voor binnenlandse consumptie bedoeld*

voortreffelijkheid als kleine, neutrale mogendheid, maar dergelijke uitspraken waren toch vooral voor binnenlandse consumptie bedoeld en zetten zich niet per se om in werkelijk buitenlands beleid. De Nederlandse neutraliteitspolitiek vanaf 1839, onder impliciete Engelse bescherming, was vooral een kwestie

van realistische belangenafweging. En een volkenrechtsgeleerde als Van Vollenhoven had vanuit zijn metier nu eenmaal een andere kijk op de dingen dan op Plein 23 overheersend was.

Hoewel Nederland zich naar aanleiding van de Haagse vredesconferenties van 1899 en 1907, overigens initiatieven van de Russische tsaar Nicolaas II – waaruit de bouw van het Vredespaleis, de thuisbasis van het Permanent Hof voor Arbitrage en diverse latere internationaalrechtelijke instellingen, in 1913 voortkwam –, graag als een centrum van internationaal recht

presenteerde,<sup>30</sup> was de buitenlandse politiek bepaald niet principieel pacifistisch. Ook de inlossing van de 'eereschuld', waarover Conrad Th. van Deventer in 1899 zijn geruchtmakende *Gids*-artikel schreef,<sup>31</sup> waarmee het kabinet-Kuyper in 1901 de ethische politiek inzette – 'Als Christelijke Mogendheid is Nederland verplicht in den Indischen Archipel de rechtspositie der inlandsche Christenen beter te regelen, aan de Christelijke zending op vaster voet steun te verleen, en geheel het regeeringsbeleid te doordringen van het besef, dat Nederland tegenover de bevolking dezer gewesten een zedelijke roeping heeft te vervullen', sprak koningin Wilhelmina in de troonrede<sup>32</sup> – veronderstelde ondertussen wel de met militaire middelen uitgevoerde koloniale uitbreidingspolitiek in Nederlands-Indië, terwijl ook de bemoeienis met de Boerenoorlog in Zuid-Afrika bepaald niet van afzijdigheid getuigde.<sup>33</sup>

#### ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN MENSENRECHTEN

Het lijkt zinnvoller de gidslandgedachte in de buitenlandse politiek min of meer te laten samenvallen met de introductie van het begrip. Na de Tweede Wereldoorlog en de dekolonisatie veranderde die buitenlandse politiek enorm van karakter. Terwijl het vanouds om het handhaven van de vrede, binnen een systeem van machtsevenwicht, en om het bevorderen van de handel, voor Nederland als handelsnatie het liefst zo veel mogelijk vrijhandel, ging,<sup>34</sup> kwamen er nu vele beleidsterreinen bij. Alles werd buitenlandse politiek.

Vanuit de vroegere koloniale politiek ontstond de ontwikkelingshulp. Vanaf 1963 kende Nederland specifieke bewindslieden op dat terrein. Hoewel Jan Pronk voort kon bouwen op het werk dat zijn voorgangers, met name Berend Jan Udink (CHU), minister van 1967 tot 1971, verricht hadden, zette hij gedurende zijn eerste periode (1973-1977) wel degelijk nieuwe maatstaven. Zo ging het budget van ontwikkelingssamenwerking structureel omhoog naar 1,5% van het nationaal inkomen, 1% van het bnp, en dat bleef ook onder zijn liberale en confessionele opvolgers Jan de Koning (CDA), Kees van Dijk (CDA), Eegje Schoo (VVD) en Piet Bukman (CDA) zo, al slepen ze enkele revolutionaire kantjes – hulp aan het communistische Cuba bijvoorbeeld – er als de wiedeweerga vanaf. Samen met een groep van gelijkgezinde landen, met als andere vaste leden de Scandinavische landen en Canada, zette Nederland tot ongeveer 1985 wereldwijd de toon, tot de Scandinaviërs alleen doorgingen. Ironisch genoeg werden de bakens door dezelfde Pronk, tijdens zijn lange tweede ambtstermijn van 1989 tot 1998, pas echt verzet.<sup>35</sup>

Het is goed daarbij twee dingen te bedenken. Het eerste is dat, ook al heette hulp vanaf 1971 samenwerking, het wel degelijk ging om een onge-

lijke relatie. Het ging immers om samenwerking bij de ontwikkeling van armere landen *in* die landen, waarbij het belang van het Nederlandse bedrijfsleven via het grote gebonden deel van de hulp nooit echt veronachtzaamd werd. Het tweede is dat ontwikkelingssamenwerking vooral over economische en sociale verhoudingen in de wereld ging. De mensenrechten – Cuba, Vietnam, maar ook Indonesië – werden daaraan nogal eens ondergeschikt gemaakt.

Door de divergerende ontwikkeling die landen in de zogenoemde derde wereld doormaakten, waardoor de klassieke Noord-Zuidtegenstelling geleidelijk vervaagde, werden er vanaf de jaren negentig steeds meer vraagtekens bij de zinvolheid en de effectiviteit gezet. Een tot op heden politiek veel duurzamere lijn bevindt zich dan ook op een ander terrein: dat van de mensenrechten. Pas onder het eerste kabinet-Van Agt bracht minister Chris van der Klaauw (vvd) in 1979 de eerste mensenrechtennota uit, maar met name minister Max van der Stoep had tussen 1973 en 1977 dit thema, mede gestimuleerd door de resultaten van de Conferentie van Helsinki in 1975 – het begin van de huidige Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (ovse) – en door het aantreden van de Amerikaanse president Jimmy Carter in 1977, sterk op de agenda gezet. Anders dan zijn collega Pronk verkoos hij daarbij vaak de stille diplomatie, al trok zijn openlijke bezoek aan het Tsjechische Charta 77 veel aandacht.<sup>36</sup>

#### NA DE MUUR

Na de val van de Muur in 1989 en de ineenstorting van de Sovjet-Unie in 1991 werden mensenrechten, vredesoperaties en humanitaire interventies een vanzelfsprekend onderdeel van het buitenlandse beleid. Onder leiding van de NAVO, de VN of de VS nam Nederland sindsdien aan enkele tientallen operaties, enkele grote, maar vooral veel kleine, deel. ‘Als de krijgsmacht wordt ingezet, gebeurt dat in de praktijk hoofdzakelijk ten behoeve van de internationale rechtsorde, met inbegrip van de mensenrechten’, schreef Rob de Wijk acht jaar geleden.<sup>37</sup> Het klinkt inmiddels vanzelfsprekend, maar dat is het niet. Het is een ontwikkeling van de laatste 25 jaar.

In 1953, na de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië, was ‘de ontwikkeling der internationale rechtsorde’ in de Grondwet opgenomen (destijds artikel 58, nu artikel 90). Volgens Rob de Wijk is Nederland ‘mogelijk het enige land dat een dergelijke bepaling in de grondwet heeft opgenomen’.<sup>38</sup> Het is opvallend dat in verband met buitenlandse politiek tegenwoordig het meest naar dit artikel verwezen wordt. Maar maakt dat Nederland nog steeds tot gidsland? Neen, geenszins, want de zorg voor de internationale rechtsorde is in feite ook de hoofdzorg van het Noord-Atlantisch bondge-

nootschap. De uitbreiding van de NAVO in oostelijke richting moet vooral verklaard worden uit de wens om de bestaande, functionerende internationale of althans Europese vredesordering te handhaven. Belang en idealisme vallen daarbij nauwelijks te onderscheiden. Hetzelfde geldt voor de uitbreiding van de Europese Unie tot 28 landen.

Nederland is allang geen klein idealistisch gidsland meer, omdat grote organen als de NAVO en de EU zelf een gidsende functie hebben gekregen. Dat geldt ook voor de crises die nu de aandacht trekken. De ontwikkeling

*Nederland is allang geen klein idealistisch gidsland meer, omdat grote organen als de NAVO en de EU zelf een gidsende functie hebben gekregen*

rond de Russische oorlogsbemoeienissen in het oosten van Oekraïne, inclusief de annexatie van de Krim, en de opmars van ISIS in Syrië en Irak, mogen dan veel zorgen wekken, ook voor de eigen Europese, Atlantische en Nederlandse veiligheid, maar nuchter beschouwd gaat het nog steeds hoofdzakelijk om

conflicten *buiten* onze gezamenlijke directe machtssfeer. Natuurlijk zijn er zorgen of deze conflicten ons niet direct kunnen bereiken – denk aan een eventuele bedreiging van de Baltische landen, lid van de EU en de NAVO, of de kans dat terrorisme vanuit Syrië en Irak het Westen treft –, maar tegelijk valt op hoe de internationale gemeenschap, althans het westerse deel, tegenwoordig in idealistische termen denkt. Ook tijdens de Koude Oorlog maakte men zich uiteraard zorgen om conflicten buiten de directe grenzen – of men nu aan het communisme in Vietnam of Ethiopië denkt –, maar toen was er vanwege de lange tijd niet weerlegde dominotheorie – als een land eenmaal voor het communisme gevallen is, is het voorgoed verloren – toch een directer verband.

De globalisering en de toegenomen wereldwijde communicatie die na de Tweede Wereldoorlog, samen met de problematiek die de Club van Rome aan de orde stelde, tot nieuwe terreinen voor buitenlandse politiek leidden, zetten zich nog steeds door. ‘Idealisme’ in de buitenlandse politiek is niet meer het speelterrein van een klein land.

#### MOREEL GIDSLAND

Slechts korte tijd was Nederland op enkele, toen vrij nieuwe terreinen van buitenlandse politiek een gidsland, hoe men ook over de uitwerking van die rol denkt. Thans is dat concept op buitenlands politiek gebied obligaats geworden, maar zoals we al zagen, is buitenlandse politiek slechts één terrein waarop de gedachte zich kan uiten. Het begrip gidsland ontstond

weliswaar in reactie op een mondiaal probleem, maar dat het begrip zo snel in Nederland werd opgepikt, en dan vaak doodernstig en niet ironiserend, had alles te maken met de snelle veranderingen die de Nederlandse samenleving vanaf de jaren zestig onderging. De culturele omwenteling van de jaren zestig was een internationaal westers fenomeen, maar ze voltrok zich in Nederland waarschijnlijk eerder.<sup>39</sup> Als men daarop de nadruk legt, kan men de gidslandgedachte, zonder dat die nog zo heette, vooral tussen 1960 en 1985 dateren, zoals James Kennedy doet.<sup>40</sup> Direct zat er trouwens een sterk internationale component in, zoals zich misschien het treffendst laat illustreren aan de omslag in de ARP. In *Kleine partij in een grote wereld* verbond Sieuwert Bruins Slot de heroriëntatie van de christelijke politiek met een gerichtheid op de gehele wereld.<sup>41</sup> Internationale verantwoordelijkheid was de eerste van de vijf componenten die Kennedy in de gidslandperiode waarnam. De andere waren religieuze eigenzinnigheid, de celebratie van de vrijheid (provo!), sociale experimenten (drugs en het gedoogbeleid) en de opkomst van nieuwe sociale bewegingen.<sup>42</sup>

Het is nog maar de vraag of de Nederlandse gidslandperiode in dit opzicht wel echt voorbij is. Nog steeds is Nederland een moreel laboratorium, waar zaken als de legalisering van euthanasie en het zogenoemde homo-huwelijk het eerst werden ingevoerd. Maar de gedachte wordt nu minder triomfantelijk uitgedragen, terwijl de Nederlandse experimenten soms ook als waarschuwend voorbeeld kunnen dienen. De Nederlandse ervaringen met euthanasie leidden er bijvoorbeeld toe dat men elders andere keuzes maakt.<sup>43</sup> Zelfs na het debacle van Srebrenica was de gidslandidee echter nog niet verdwenen. Begin 1997, tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EU, werd het poldermodel door minister Ad Melkert en diens ministerie van Sociale Zaken bewust als lichtend voorbeeld voor Europa gepresenteerd, en met succes. Het leidde tot een schouderklopje van Bill Clinton en de Duitse Carl Bertelsmannprijz voor het Nederlandse *Beschäftigungswunder*.<sup>44</sup>

#### BESLUIT

Er is eigenlijk niets mis met de gedachte dat Nederland een gidsland kan zijn, als dat volgens de oorspronkelijke intentie leidt tot een poging om het als land vooral beter te doen en als dat streven met kritische zelfreflectie gepaard gaat. De zelfgenoegzaamheid die de gedachte in de internationale politiek aankleeft, leidt tegenwoordig wellicht minder tot de neiging om de wereld het goede voorbeeld te geven, maar veeleer tot een zeker moreel ongeduld. Mij valt vaak op dat in de koloniale en eerste postkoloniale tijd Nederlandse auteurs vaak veel meer oog hadden voor de vanzelfsprekende alteriteit in de wereld, het besef dat andere mensen en volkeren ook echt en



gerechtvaardigd anders zijn, terwijl er nu vaak met een zekere kribbigheid naar ‘achterlijkheid’ elders gekeken wordt. Hoe het ook zij, de gedachte op zich draait weliswaar om het maken van internationale vergelijkingen, maar met buitenlandse politiek heeft ze weinig te maken. In de analyse van de Nederlandse politiek kan ze dan ook maar beter achterwege gelaten worden.

Noten

- 1 *Advies van de ‘commissie van zes’ aan het permanent overlegorgaan van PvdA, D’66 en PPR*. Amsterdam, 1972.
- 2 ‘Oppositiepolitici waarschuwen wereld. “Bevolkingsgroei moet stoppen”’, *De Telegraaf*, 7 maart 1972.
- 3 ‘Nederland – gidsland’, *De Telegraaf*, 8 maart 1972.
- 4 Anet Bleich, *Een partij in de tijd. Veertig jaar Partij van de Arbeid 1946-1986*. Amsterdam: De Arbeiderspers, 1986, p. 131.
- 5 *Advies*, pp. 4-6.
- 6 Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers en William W. Behrens III, *The limits to growth. A report for the Club of Rome’s project on the predicament of mankind*. New York: Universe, 1972. Vrijwel tegelijk met de Amerikaanse uitgave lag de Nederlandse versie in de week van 26 maart 1972 in de boekhandels als Aula-pocket 500: Dennis Meadows, Donella Meadows, Jørgen Randers en William Behrens, *Rapport van de Club van Rome. De grenzen aan de groei*. Met commentaar van de Club van Rome. Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum, 1972. Vanwege het belang was de prijs laag gehouden op f2,50.
- 7 Vivian Voss, m.m.v. Herman Schaper, *Beeld van een partij. De documentaire geschiedenis van D’66*. Haarlem: De Haan, 1981, pp. 94-100.
- 8 *Advies*, p. 14.
- 9 *Advies*, p. 16.
- 10 *Advies*, p. 14-16.
- 11 W.L. Brugsma, ‘In memoriam Sicco Mansholt’, *Socialisme en Democratie* 52 (1995), nr. 3, pp. 391-392, aldaar p. 392.
- 12 ‘Prof. Meadows in Delft: “Nederland kan gidsland zijn voor groeiproblemen”’, *Leeuwarder Courant*, 17 april 1972.
- 13 *Handelingen II 1971/72* (23 maart 1972), p. O7.
- 14 *Advies*, p. 16.
- 15 Al in 1973 schreef Floris Cohen in zijn proefschrift over ‘een wijd verbreide Nederlandse politieke traditie, volgens welke Nederland, als “gidsland” of anderszins, geroepen zou zijn het heil voor de gehele wereld voor te bereiden’; H.F. Cohen, *Om de vernieuwing van het socialisme. De politieke oriëntatie van de Nederlandse sociaal-democratie, 1919-1930*. Leiden: Universitaire Pers, 1973, p. 98.
- 16 Wie in het bibliotheekcatalogussysteem PiCarta ‘gidsland’ intikt, stuit onder meer op deze en andere thema’s. Ook het tijdschrift *De Gids*, dat in juli/augustus 1997 een heel dubbelnummer aan ‘Nederland gidsland’ wijdde, betrok het thema op alle mogelijke gebieden: *De gids* 160 (1997), pp. 477-608.
- 17 J.J.C. Voorhoeve, *Peace, profits and principles. A study in Dutch foreign policy*. Den Haag/Boston/Londen: Martinus Nijhoff, 1979, pp. 42-54.
- 18 H.L. Zwitser, J. Hoffenaar en C.W. van der Spek (red.), *Het Staatse leger IX: De achttiende eeuw 1713-1795*. Amsterdam: De Bataafsche Leeuw, 2012, p. 79.
- 19 Voorhoeve 1979, p. 248.
- 20 Voorhoeve 1979, p. 283.
- 21 Voorhoeve 1979, p. 248.
- 22 B. de Gaay Fortman, ‘De vredespolitiek van de radicalen’, *Internationale Spectator* 27 (1973), pp. 109-113, aldaar p. 112.
- 23 J.L. Heldring, ‘Een Gids behoort tot een groep’, *Jason-magazine* 5 (1980), nr. 5, pp. 18-20, aldaar p. 18. Het gehele vijfde nummer van de vijfde jaargang van *Jason-magazine* was aan de gidsland-idee gewijd, waarmee het het eerste tijdschrift over buitenlandse politiek was dat zulks deed. In 2001 wijdde de *Internationale spectator* een themanummer aan de vraag ‘Nederland: koploper of gidsland?’: *Internationale Spectator* 55 (2001), pp. 354-396.



- 24 Heldring 1980, p. 19; J.R. Thorbecke, *Een woord in het belang van Europa, bij het voorstel der scheiding tusschen België en Holland*. Leiden: S. en J. Luchtmans, 1830, p. 7.
- 25 J.L. Heldring, 'De Nederlandse buitenlandse politiek na 1945', in: J.L. Heldring (red.), *Nederlands buitenlandse politiek*. Baarn: Anthos, 1978, pp. 29-45, aldaar p. 42.
- 26 C. van Vollenhoven, 'Roeping van Holland', *De Gids* 74 (1910), pp. 185-204, aldaar pp. 203-204.
- 27 *Handelingen 1* 1939/40 (30 november 1939), p. 59. Meindert van der Kaaij wijst er overigens op dat het citaat vaak verkeerd is verstaan: De Geer had het over alle neutrale landen, niet alleen Nederland (Van der Kaaij, *Een eenzaam staatsman. Dirk de Geer (1870-1960)*. Hilversum: Verloren, 2012, p. 339).
- 28 Zie o.a. J.C. Boogman, 'Achtergronden, tendenties en tradities van het buitenlands beleid van Nederland (eind zestiende eeuw – 1940)', in: Heldring 1978, pp. 9-28.
- 29 J.C. Boogman, 'De Nederland-Gidsland-conceptie in historisch perspectief', *Ons erfdeel* 27 (1984), pp. 161-170, aldaar p. 162.
- 30 Alain Wijffels, 'Nederland en het einde van de Belle Époque. Internationaal recht als instrument van vredeshandhaving', in: Wim van Noort en Rob Wiche (red.), *Nederland als voorbeeldige natie*. Hilversum: Verloren, 2006, pp. 53-71.
- 31 C.Th. van Deventer, 'Een eereschuld', *De Gids* 63 (1899), pp. 205-256.
- 32 *Handelingen Vereenigde Vergadering der Staten-Generaal 1901-1902* (17 september 1901), p. 2.
- 33 Martin Bossenbroek, *Holland op zijn breedst. Indië en Zuid-Afrika in de Nederlandse cultuur omstreeks 1900*. Amsterdam: Bert Bakker, 1996.
- 34 Zie Duco Hellema, *Neutraliteit & vrijhandel. De geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen*. Utrecht: Het Spectrum, 2001.
- 35 M. Kuitenbrouwer, 'Nederland gidsland? De ontwikkelingssamenwerking van Nederland en gelijkgezinde landen, 1973-1985', in: J.A. Nekkers en P.A.M. Malcontent (red.), *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingsamenwerking 1949-1999*. Den Haag: Sdu, 1999, pp. 183-200.
- 36 M. Kuitenbrouwer, 'Nederland en de mensenrechten, 1795-1995', in: Maarten Kuitenbrouwer en Marij Leenders (red.), *Geschiedenis van de mensenrechten. Bouwstenen voor een interdisciplinaire benadering*. Hilversum: Verloren, 1996, pp. 156-201, aldaar pp. 187-199.
- 37 Rob de Wijk, 'De voorbeeldige buitenlandse politiek van Nederland', in: Van Noort & Wiche 2006, pp. 93-104, aldaar p. 97.
- 38 De Wijk 2006, p. 96.
- 39 James C. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig*. Amsterdam/Meppel: Boom, 1995.
- 40 James Kennedy, *De deugden van een gidsland. Burgerschap en democratie in Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker, 2005, p. 18.
- 41 J.A.H.J.S. Bruins Slot, *Kleine partij in een grote wereld*. Kampen: Kok, 1963.
- 42 James Kennedy, 'Nederland als het meest progressieve land ter wereld', in: Van Noort & Wiche 2006, pp. 105-118, aldaar pp. 110-115. De ondertitel van Russell Shorto's *Amsterdam. A history of the world's most liberal city* (Londen: Little, Brown, 2013) refereert nog aan dit beeld.
- 43 In Duitsland geldt de Nederlandse benadering als aansporing om de legalisering van *Sterbehilfe* in een geheel ander kader te gieten. Het boek *Hij had beter dood kunnen zijn* van Gerbert van Loenen (Amsterdam: Van Gennep, 2009) werd onlangs in het Duits uitgegeven: *Das ist doch kein Leben mehr! Warum aktive Sterbehilfe zu Fremdbestimmung führt*. Frankfurt am Main: Mabuse, 2014.
- 44 Hanco Jürgens, *Na de val. Nederland na 1989*. Nijmegen: Vantilt, 2014, pp. 175-177. Zie ook Wim van Noort, 'Het Nederlandse poldermodel. Achterhaald of eigentijds?', in: Van Noort & Wiche 2006, pp. 129-139.

# Het buitenlandbeleid van het CDA: tussen idealisme en realisme

*Het CDA schippert altijd tussen Gesinnungs- en Verantwoordingsethiek en laat zo ruimte voor het compromis: het is nooit alleen beleid-, maar altijd ook machtgeoriënteerd. Als immers het zicht op de realiteit verloren wordt, dreigt de desillusie van instortende luchtkastelen en leidt idealisme vaak tot het tegenovergestelde van wat oorspronkelijk werd beoogd. Als het zicht op de achterliggende idealen verloren wordt, dreigt men echter te vergeten dat de macht nooit doel op zich mag zijn. Langs deze weg komt het CDA tot een realistische buitenlandpolitiek die zich gedragen weet door achterliggende waarden.*

---

door Jozef Waanders

---

De auteur studeerde geschiedenis en filosofie. Momenteel werkt hij als adviseur in het bedrijfsleven.

DE INTERNATIONALE ONTWIKKELINGEN van afgelopen zomer roepen vele acute vragen op: over de rol van Nederland in de ontstane conflicten, over hoe het best op de ontwikkelingen te anticiperen, over wat het zou kunnen betekenen voor de toekomst. Een herbezinning op het buitenlandbeleid lijkt hierdoor ook voor het CDA hoognodig. Dat kan echter niet op een goede manier zonder helder te krijgen hoe er in de christendemocratische traditie over internationale politiek gedacht werd. Welke gedachten lagen ten grondslag aan de christendemocratische visie op buitenlandpolitiek? Hoe ontwikkelden zij zich? Zijn daarin veranderingen waarneembaar? En hoe zijn die veranderingen te verklaren?

Een politieke visie dient zich altijd te verhouden tot de normativiteit van de eigen tijd. Zeker ook op het gebied van internationale betrekkin-

gen worden politieke ideeën gevormd in wisselwerking met de concrete realiteit van wat er in de wereld gebeurt. Dat betekent dat een visie nooit ‘af’ of ‘compleet’ kan zijn: zij dient zich voortdurend te ontwikkelen en rekenschap te geven van de realiteit. Daarom zal ik er in dit artikel voor kiezen om aan beide elementen recht te doen door zowel te bestuderen wat verkiezingsprogramma’s (waarvan weleens gezegd wordt dat ze al verouderd zijn op het moment dat ze geschreven zijn) en visiestukken van het CDA stelden over buitenlandse politiek, als te bekijken hoe het verloop van de geschiedenis eventuele veranderingen en verschuivingen daarvan beïnvloedde en hoe CDA-bewindslieden (vooral ministers van Buitenlandse Zaken) daarin opereerden. Omdat het CDA een groot deel van zijn geschiedenis ‘aan de macht’ was, openbaart zich in deze analyse dus ook de spanning tussen beleids- en machtsoriëntatie, tussen *Gesinnungs-* en *Verantwortungsethik*, tussen de eigen visie en het compromis.

#### EEN IDEALISTISCH BEGIN

‘Het CDA’, stond in het eerste verkiezingsprogramma (1981) dat na de fusie van CHU, ARP en KVP<sup>1</sup> geschreven werd, ‘ziet als zin van zijn politiek het streven naar een maatschappij, waarin de Bijbelse gerechtigheid meer gestalte krijgt.’<sup>2</sup> Een vertrekpunt van denken dat, net als de daaruit volgende beginselen, niet ophield bij de Nederlandse grenzen. De blik over de eigen landsgrenzen werd zelfs als nog veel fundamenteler dan de enkele gerichtheid op de eigen problemen gezien: ‘[Wij] beginnen [...] dit program niet met de problemen in ons eigen land, omdat wij weten hoeveel schrijnender het leed elders in de wereld is. Teveel zijn wij geneigd allereerst op onszelf te letten. Daarom beginnen wij dit programma met de nood van de ander.’<sup>3</sup>

*In het eerste CDA-programma  
voert onverschrokken idealisme  
duidelijk de boventoon*

In dit eerste CDA-programma voert onverschrokken idealisme, dat zich onder meer vertaalde in een royaal pleidooi voor ontwikkelingssamenwerking, duidelijk de boventoon: ‘In het buitenlands beleid staat solidariteit met de zwakke en armste

landen, volkeren of groepen binnen de volkeren voorop.’<sup>4</sup>

Het enthousiasme over de vorming van de Europese Gemeenschap (die erom ging ‘mensen in Europa nader tot elkaar te brengen, vooroordelen af te breken, begrip te kweken voor elkaars taal, levensstijl, cultuur, etc.’<sup>5</sup>) was groot. En zelfs in de paragraaf over veiligheid, doorgaans toch een thema dat vooral ruimte biedt voor realisme, voert idealisme nog de boventoon. De democratisch gefundeerde rechtsstaat en menselijke waardigheid be-

hoeft weliswaar bescherming, maar gemedan moet worden dat de middelen daartoe ‘fundamentele waarden in het geding brengen’.<sup>6</sup> Ondanks de Koude Oorlog wordt er gewaarschuwd voor de gevaren van ‘vijanddenken’ en in spelende internationale conflicten (onder andere tussen Israël en Palestina) wordt consequent tot dialoog – en begrip voor ieders rechten en verlangens – opgeroepen. Ook het atompacifisme werd, mede als reactie op de maatschappelijke verontwaardiging die ontstaan was na het NAVO-dubbelbesluit van 1979 dat onder andere tot plaatsing van Amerikaanse kruisraketten in Europa besloot, als waardevolle stroming binnen de eigen partij erkend. Het CDA werd in zijn beginjaren zeer beïnvloed door de vredesbeweging en zou zich, met name bij monde van toenmalig Tweede Kamerlid Lubbers, blijven inzetten voor een omkering van de wapenwedloop.

#### DE ANDERE WERKELIJKHEID VAN DE MACHT

Dat idealen en de realiteit van de macht twee verschillende werkelijkheden kunnen zijn, bleek echter al snel. De eerste minister van Buitenlandse Zaken die het CDA leverde was reeds veel meer tot realisme en compromis geneigd dan de teksten uit deze prille beginperiode leken te voorspellen. Hans van den Broek (minister van 1982 tot 1993), die aantrad als minister in het eerste kabinet van Lubbers, bekleedde het ambt in roerige tijden met grote schoksgewijze veranderingen: hij trad aan tegen het einde van de Koude Oorlog, en legde zijn functie neer toen de Duitse hereniging en het Europese Unieverdrag van 1991 waren afgerond. In veiligheidszaken zou hij overduidelijk een Atlantische oriëntatie aan de dag leggen, samen met een gematigder streven naar communautaire integratie binnen de Europese Gemeenschap.<sup>7</sup> Van den Broek bleek in veel kwesties een realist die – anders dan Lubbers – bereid was de Amerikaanse kruisraketten in Nederland een plek te geven (hetgeen uiteindelijk nooit zou gebeuren). Daarbij had hij, als atlanticus pur sang, vooral het herstel van het Nederlandse aanzien in de NAVO voor ogen, waarin hij in grote mate slaagde. Daarbij hoorde ook de verdediging van een sterke krijgsmacht als onmisbaar onderdeel van de buitenlandse politiek. Mensenrechten – sinds de jaren zeventig speerpunt van de Nederlandse buitenlandpolitiek – leken onder zijn bewind bepaald ondergeschikt aan de veiligheidspolitiek. Hem werd daarin, net als in zijn neutrale opstelling in de oorlog(en) in Joegoslavië, dan ook weleens een gebrek aan idealisme verweten.<sup>8</sup>

Dat is des te opvallender omdat het verkiezingsprogramma van 1986 de lijn van het begin in toon doortrok. Het geloof in het Europese project, waarvan men het supranationale karakter wilde versterken, is zo groot dat de partij zich ‘krachtig voorstander van een Europese eenheid, die op een

economische en politieke eenheid uitloopt<sup>9</sup> noemt. Ook op andere fronten – mensenrechten en wapenvermindering – toont het CDA zich idealistischer dan het beleid van zijn minister van Buitenlandse Zaken deed vermoeden.

Het duurt tot 1989 voordat er ook in het verkiezingsprogramma een realistischer toon aangeslagen wordt. Dan staat er voor het eerst dat het CDA, behalve een wereld van vrede en gerechtigheid na te streven, vanuit zijn eigen visie ook de Nederlandse belangen en ontplooiingsmogelijkheden mee dient te nemen als afweging in het buitenlandbeleid: ‘Christendemocratische buitenlandse politiek houdt zich bezig met een realiteit, waarin factoren als macht, economische belangen, historische ervaringen en ideologieën een belangrijke rol spelen. Zij tracht deze realiteit waar mogelijk en verantwoord in bovengenoemde zin te verbeteren en te hervormen.’<sup>10</sup>

#### ROND DE EEUWWISSELING: VERSCHUIVING VAN ZWAARTEPUNTEN

Toch zal in de paarse jaren teruggekeken worden op een idealistisch gedreven buitenlandbeleid van de kabinetten waarvan het CDA deel uitmaakte. In de door Van Mierlo geïnitieerde nota *Herijking van het buitenlands beleid* (1995) werd duidelijk gesteld de aard van de Nederlandse betrokkenheid in het buitenland te veranderen ‘van directe, min of meer altruïstische ondersteuning naar steeds gelijkwaardiger behartiging van eigen belangen’.<sup>11</sup> In deze oppositiejaren verschuift ook het zwaartepunt van de CDA-visie langzaam naar de ‘hardere’ thema’s van het buitenlandbeleid: de nadruk komt, mede door de oorlog(en) in Joegoslavië, meer te liggen op het werken aan een Europees veiligheidskader en op de mogelijkheid van een ‘internationale interventie’ in geval van mensenrechtenschendingen of bedreigingen voor de internationale orde en veiligheid. Ook worden ‘nationale identiteit’, ‘autonomie’ en ‘gewenste sociaaleconomische ontwikkeling in eigen land’ vaker genoemd als relevante factoren in het buitenlandbeleid. En ook wordt er voor het eerst nadrukkelijk op het subsidiariteitsbeginsel gewezen in relatie tot de Europese samenwerking.

Het is een opmaat naar een eenentwintigste eeuw waarin de zwaartepunten van de internationale betrekkingen definitief zullen verschuiven. De aanslagen van 9/11 en de nasleep daarvan konden slechts bewerkstelligen dat de nadruk kwam te liggen op veiligheid en de strijd tegen het terrorisme. Het demissionaire kabinet-Balkenende I verleende – met een naar achteraf bleek zeer beperkt volkenrechtelijk mandaat – steun aan de inval in Irak, en onder Balkenende II-IV speelde de (civiele en ondersteunende) Task Force Uruzgan (TFU).<sup>12</sup> Hoewel de toon dus grimmiger werd, werd er in dat laatste geval eveneens – vanuit het CDA-gedachtegoed – gestreefd naar de uitvoering van het ook in het buitenland veelgeroemde 3D-beleid

(Development, Diplomacy & Defence): veiligheid werd nadrukkelijk gekoppeld aan duurzaam ontwikkelings- en opbouwwerk. Militaire en humanitaire doeleinden dienden hand in hand te gaan.

Afgelopen zomer heeft andermaal duidelijk gemaakt dat de ‘hardere’ thema’s van de internationale betrekkingen met recht meer aandacht hebben gekregen. Het zette Buma er recentelijk toe aan voor een meer autarkische insteek van de buitenlandse strategie te pleiten in een artikel in *de Volkskrant*, waarin hij een lans brak voor meer geld naar defensie en de AIVD, evenals voor meer aandacht voor strategische zaken als voedselvoorziening. Dit alles vooral beredeneerd vanuit de veiligheid en het eigenbelang van Nederland.<sup>13</sup> Eveneens verdedigde hij dat er in de strijd tegen IS(IS) ook – en zelfs buiten een volkenrechtelijk mandaat om – in Syrië moest worden ingegrepen met een beroep op de ‘bescherming van ons eigen land en onze eigen waarden’.<sup>14</sup> Eerder had hij ook in het debat over de Europese Unie nadrukkelijker het Nederlandse belang als uitgangspunt gekozen. Daarmee lijkt voorlopig de geleidelijke verschuiving naar een realistischer koers, al dan niet vooral onder invloed van de internationale ontwikkelingen,<sup>15</sup> door te hebben gezet.

#### BESLUIT: MACHT IN DIENST VAN WAARDE(N)?

Zo is het CDA vaak vanuit idealisme vertrokken, maar weet het vanuit dat vertrekpunt in confrontatie met de realiteit ook altijd ruimte te creëren voor realisme. ‘Realisme is vereist over de mogelijkheden tot samenwerking op basis van gedeelde principes en afspraken’,<sup>16</sup> heet het ook nog in recentere discussienota’s van de CDA-commissie Buitenland. Het CDA heeft altijd willen schipperen tussen *Gesinnungs-* en *Verantwortungsethik*, en dus ruimte gelaten voor het compromis: het was nooit alleen beleid-, maar altijd ook machtheorieën. Het wilde zowel koopman als dominee zijn door belangen met waarden en principes hand in hand te doen gaan. Ook daarom waren internationale missies waaraan recentelijk deelgenomen

*Een strikte scheiding tussen het ‘goede’ ontwikkelingswerk en de ‘slechte’ militaire wereld is altijd vermeden*

werd vanuit CDA-visie bij voorkeur niet alleen militair (stabiliserend), maar ook humanitair (opbouwend): een combinatie van veiligheid en ontwikkeling die, evenals de koppeling van mensenrechten aan handelsbelangen, ook door Maxime Verhagen nog verdedigd werd.<sup>17</sup>

Vaak is de menselijke waardigheid (als element dat aan eenieder eigen is) benadrukt tegenover een vijanddenken dat de nadruk legt op wat mensen van elkaar scheidt.<sup>18</sup> Een strikte scheiding tussen het ‘goede’ ontwikke-

lingswerk en de ‘slechte’ militaire wereld is daarbij altijd vermeden. Het adagium was vaak: een ‘morele oriëntatie en een realistische koers’.

Deze rode lijn door het CDA-denken over het buitenlandbeleid heeft zelden radicale curves vertoond: grote schokken hebben zich op dit terrein amper voorgedaan. Ontwikkelingen voltrokken zich gelijkmatig, zonder grote breuken, meestal in confrontatie met de normativiteit van de realiteit. Een langzame, voorzichtige en kleine ontwikkeling – vooral in de geest van de tekst – zou, vooral in reactie op de ontwikkelingen in de wereld, gezien kunnen worden van idealisme naar realisme: meer gericht rakend op ‘hardere’ thema’s als veiligheid en eigenbelang. Een Europese en Atlantische gerichtheid stredden beurtelings om voorrang: maar nooit ging het ene rabiata ten koste van het andere.

Die combinatie van een realistische politiek die zich gedragen weet door achterliggende waarde(n) – waarden waarmee in het christendemocratisch denken vaak getracht is om behalve zaken als mensenrechten, rechtsstaat en democratie te benoemen, ook een beschavingsideaal en mensvisie tot uitdrukking te brengen – zou ook in de enorme uitdagingen die momenteel spelen op het vlak van de internationale betrekkingen een goede leidraad kunnen bieden. Als het zicht op de realiteit verloren wordt, dreigt immers de desillusie van instortende luchtkastelen en leidt idealisme vaak tot het tegenovergestelde van wat oorspronkelijk werd beoogd. Als het zicht op de achterliggende idealen verloren wordt, dreigt men echter te vergeten dat de macht nooit doel op zich mag zijn, maar altijd – Luceberts beroemde zin dat ‘alles van waarde weerloos is’ indachtig – in dienst van iets anders, intrinsiek waardevol, zou moeten staan.

#### Noten

- 1 In dit verband is het de moeite waard om te vermelden dat een ‘doorbraak’ in die fusie volgens oud-premier Lubbers voor een belangrijk deel tot stand kwam doordat Europarlementariërs van de drie partijen die zich beijverden om de Europese Gemeenschap gestalte te geven zich in Brussel en Straatsburg in toenemende mate met elkaar verbonden waren gaan voelen. De ‘Europese gedachte’ speelde dus een cruciale rol in de totstandkoming van het CDA. Zie Ruud Lubbers, ‘Dertig jaar CDA’, *NRC Handelsblad*, 6 december 2010. Zie <http://vorige.nrc.nl/opinie/article2647156.ece>.
- 2 CDA, *Om een zinvol bestaan. Nieuwe wegen naar een verantwoordelijke samen-*

*leving. CDA-verkiezingsprogramma '81-'85.*

Den Haag: CDA, 1981, p. 5. Zie <http://pubnpp.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/verkiezingsprogramma/TK/cda1981/cda1981.pdf>.

- 3 CDA 1981, p. 8.
- 4 CDA 1981, p. 9.
- 5 CDA 1981, p. 75.
- 6 CDA 1981, p. 79.
- 7 Paul Rusman, ‘De laatste Koude-Oorlogstrijder, Hans van den Broek (1982 – 1993)’, in: Duco Hellema, Bert Zeeman en Bert van der Zwan (red.), *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw*. Den Haag: Sdu, 1999, p. 269.
- 8 Rusman 1999, pp. 272-273, 277-279. De mensenrechten zouden juist weer wel speerpunt van beleid worden onder zijn kortstondige opvolger – en eveneens

- CDA'er – Pieter Hendrik Kooijmans (1993-1994), die Van den Broek opvolgde toen deze naar de Europese Commissie vertrok.
- 9 CDA, *Uitzicht. Programma CDA Tweede Kamerverkiezingen 1986*. Den Haag: CDA, 1986, p. 7. Zie [https://www.cda.nl/fileadmin/Organisaties/Visiegroepen/Publicaties/verkiezingsprogramma\\_1986.pdf](https://www.cda.nl/fileadmin/Organisaties/Visiegroepen/Publicaties/verkiezingsprogramma_1986.pdf).
  - 10 CDA, *Verantwoord Voortbouwen. Verkiezingsprogramma CDA Tweede Kamerverkiezingen 1989*. Den Haag: CDA, 1989, p. 72. Zie [https://www.cda.nl/fileadmin/Organisaties/Visiegroepen/Publicaties/verkiezingsprogramma\\_1989.pdf](https://www.cda.nl/fileadmin/Organisaties/Visiegroepen/Publicaties/verkiezingsprogramma_1989.pdf).
  - 11 *Kamerstukken II 1994/95, 24337, nr. 2* (H.A.F.M.O. van Mierlo, *Herijking van het buitenlands beleid*). Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24337-2.html>.
  - 12 Zie voor een boeiende weergave van de parlementaire debatten daarover (en de inbreng van het CDA daarin): Anamarija Kristić, *De Staten-Generaal en de inzet van de Nederlandse krijgsmacht. Een onderzoek naar de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over deelname aan internationale militaire operaties*. Deventer: Kluwer, 2012, pp. 101-135, 137-163.
  - 13 Sybrand Buma, 'Word eindelijk wakker voor de dreiging van buitenaf', *de Volkskrant*, 28 augustus 2014.
  - 14 Sybrand Buma, 'Frans Timmermans en dit Kabinet begrijpen deze wereld niet. Isis moet in Syrië bestreden worden', *The Post Online*, 27 september 2014. Zie <http://politiek.thepostonline.nl/column/frans-timmermans-en-dit-kabinet-begrijpen-deze-wereld-niet>.
  - 15 Enkele andere recente discussies over buitenlandpolitieke thema's binnen het CDA doen vermoeden dat het niet altijd alleen maar buitenlandse ontwikkelingen zijn die van invloed zijn op de (buitenland)visievorming van het CDA. Zo zwengelde Buma – klaarblijkelijk vooral onder invloed van sentimenten in de samenleving hieromtrent – in 2012 ook de discussie over ontwikkelings-samenwerking opnieuw aan, door te stellen dat Nederland de internationale (oeso-)afspraken dat 0,7% van het bnp aan ontwikkelings-samenwerking moet worden besteed, los diende te laten. Het was destijds het partijcongres dat de CDA-lijsttrekker corrigeerde door bij de vaststelling van het verkiezingsprogramma alsnog te opteren voor een handhaving van de 0,7%-norm.
  - 16 CDA-commissie Buitenland, *Discussienotitie Rusland*. Den Haag: CDA, 2007, p. 22.
  - 17 Zie onder andere Jan Prij en Thijs Jansen, 'Humanitair ingrijpen buiten de Veiligheidsraad om moet in het uiterste geval tot de mogelijkheden behoren. In gesprek met minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen', *Christen Democratische Verkenningen* (2007), nr. 2, p. 214. De mensenrechten die voor Verhagen dus speerpunt van beleid waren, werden door hem wel nadrukkelijk 'liberaal' ingevuld: het ging vooral om seksuele en reproductieve rechten.
  - 18 Zie bijvoorbeeld recentelijk: Hein Pieper, 'Niet markt, maar samenleving centraal in buitenlandbeleid', in: Pieter Jan Dijkman, Valerie Frissen en Jan Prij (red.), *Biopolitiek. De macht van Big Data* (CDV Herfst 2014). Amsterdam: Boom.







*De spanning tussen  
waarden en belangen in  
een multipolaire wereld*

# ‘Volkenrecht moet soms wijken voor een dwingende eis van de internationale politiek’

## *In gesprek met Peter van Walsum*

---

door *Maarten Neuteboom*

---

De auteur is redacteur van *Christen Democratische Verkenningen* en stafmedewerker van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

*Het optimisme dat eind jaren negentig in het Westen over een nakende nieuwe wereldorde bestond, heeft oud-diplomaat Peter van Walsum nooit gedeeld. ‘Het blijft gewoon doormodderen en op tal van gebieden zijn we verder van huis dan ten tijde van de val van de Berlijnse Muur. Het Rusland van nu lijkt ons zelfs meer te bedreigen dan de Sovjet-Unie van de jaren zeventig.’*

Na de val van de Berlijnse Muur leek de geschiedenis het nobele streven naar een vreedzamere wereldorde gunstig gezind. De internationale onrust van afgelopen zomer – in veel opzichten het culminatiepunt van opbouwende spanningen in de afgelopen jaren – schudde echter velen ruw wakker uit de westerse droom van maakbaarheid en onstuitbare vooruitgang. Hoe moet Nederland omgaan met de spanning tussen het streven naar de grondwettelijk verankerde bevordering van de internationale rechtsorde en de weerbarstigste werkelijkheid van

de internationale politiek? CDV ging daartoe in gesprek met Peter van Walsum (1934), een oud-diplomaat die dwars durft te denken. Van Walsum groeide aanvankelijk op in een CHU-nest, maar maakte als kind de Doorbraak van dichtbij mee.<sup>1</sup> Zijn vader, Gerard van Walsum, is medeoprichter van de PvdA. Het leven van Peter van Walsum staat vooral in het teken van de buitenlandse politiek. Hij werkte bijna veertig jaar lang voor het ministerie van Buitenlandse Zaken en diende als ambassadeur in Bangkok, Bonn en New York. Op de laatste post vertegenwoor-

digde hij rond de eeuwwisseling Nederland in de Veiligheidsraad. Na zijn pensionering in 2001 was Van Walsum Cleveringa-hoogleraar aan de Universiteit Leiden, persoonlijk gezant van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties voor de Westelijke Sahara en lid van de Commissie van onderzoek besluitvorming Irak (Commissie-Davids).

*Na de val van de Berlijnse Muur heerste er optimisme over een nieuwe wereldorde, met meer respect voor mensenrechten, democratie en de vrije markt. Hoe kijkt u terug op afgelopen zomer, toen ook voor het grote publiek duidelijk leek te worden dat de democratische liberale transformatie verre van voltooid is?*

‘Toen de Muur viel, was ik mij bewust van het historische karakter van deze gebeurtenis, maar heb ik geen ogenblik aan de advent van een nieuwe wereldorde gedacht. Integendeel, ik hield rekening met de gevaarlijke instabiliteit die op de loer lag in de met kernwapens verzadigde failliete boedel van de Sovjet-Unie. Ik moest dan ook niets hebben van de denkbeelden van de veel aangehaalde Francis Fukuyama, die zijn samenvatting als *The end of history*, naar het gelijknamige werk van zijn hand, dat in 1989 nog verscheen met een vraagteken in de titel maar zelfs zonder vraagteken in de uitgewerkte boekeditie van 1992.’

‘Fukuyama dacht overigens niet dat er na het einde van de Koude Oorlog geen conflicten meer zouden komen, maar hij verwachtte wel dat de liberale democratieën en de vrije markt in laatste instantie door hun superieure performance aan het langste eind zouden trekken. Maar zelfs als zijn einde van de geschiedenis niet meer

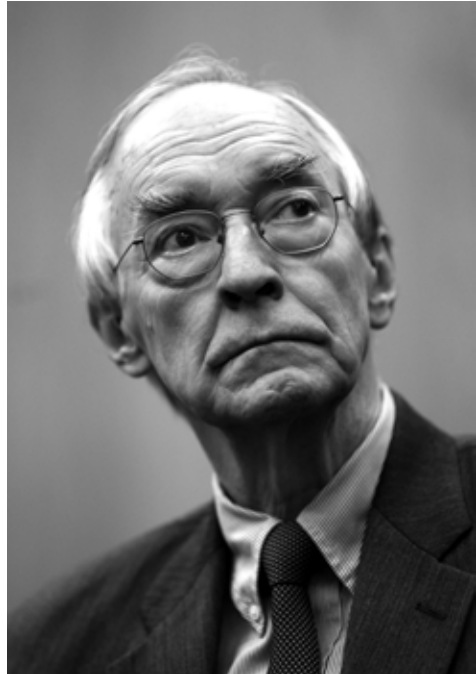


FOTO: ANP - ROBERT VOS

betekende dan dat, leek en lijkt het mij een onbruikbaar begrip. Ik vind het een gotspe te denken dat we met de mensheid op weg

*Het is een gotspe om te denken dat de mensheid op weg is naar een volmaakt eindpunt*

zijn naar een volmaakt eindpunt. Het blijft gewoon doormodderen en op tal van gebieden zijn we verder van huis dan ten tijde van de val van de Berlijnse Muur. Het Rusland van nu lijkt ons zelfs meer te bedreigen dan de Sovjet-Unie van de jaren zeventig.’

*Waarom bent u de mening toegedaan dat het Rusland van nu een grotere bedrei-*

*ging vormt dan de Sovjet-Unie van de jaren zeventig?*

‘In de eerste plaats was midden jaren zeventig de detente op haar hoogtepunt en had destijds elk land zijn redenen om dankbaar te zijn voor de ontspanning in de relatie tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. Dit soort “klimatologische” verschijnselen zijn halfirrationele fenomenen die de buitenlandse politiek heel interessant maken. Nu is het omgekeerde – de dreigende sfeer – veel gemakkelijker rationeel te verklaren. Alles draait om president Poetin, die zich met talloze andere *ex-KGB*’ers heeft omringd en bezig is het gezag van, en het respect voor, de vroegere Sovjet-Unie te herstellen. Op dat gebied neemt hij zonder moeite enorme risico’s. Hij streeft niet naar waardering maar naar *vrees* voor de Sovjet-Unie, en daarbij lijkt geen militaire uitdaging hem te ver te gaan. Hij mikt niet op een fysieke confrontatie, want die zal hij niet gemakkelijk winnen, maar op een spectaculaire *vernedering* van het Westen, die zijn macht in Rusland onaantastbaar zal maken. Dan heeft hij bewezen – wat dankzij zijn propagandamachine de meeste Russen toch al geloven – dat het Westen decadent, slap en bang is en dat West-Europa bovendien niet langer op de Verenigde Staten kan vertrouwen.’

‘Het risico dat Poetin hierbij loopt is tweeledig. Ten eerste kan hij zich misrekenen en zelf een fatale vernedering moeten incasseren. Stel dat hij Riga of Vilnius bezet en de NAVO roept artikel 5 in. Wat doet hij dan? Kernwapens inzetten? Ten tweede bestaat het risico dat tegenover de triomf van de Krimannexatie langzamerhand zoveel binnenlandse fiasco’s komen te staan dat het Russische publiek er genoeg van krijgt. Ik doel dan niet

alleen op een reactie op economische tegenspoed, maar vooral ook op wat er zal gebeuren als er steeds meer Russische vrijwilligers, die zonder onderscheidingstekenen in het Donetsbekken het leven hebben gelaten, in het geheim worden begraven. Die maat kan vol raken en dan kan in Rusland van alles gebeuren, met alle risico’s van dien.’

*Wat ziet u als de oorzaak van de hernieuwde spanning tussen Rusland en het Westen?*

‘De meningen lopen uiteen over de vraag wat daarvan de oorzaak is. Volgens vrijwel alle Russen komt het doordat het Westen ten tijde van de Duitse eenwording in 1990 had beloofd de NAVO niet in oostelijke richting uit te breiden, maar dat desalniettemin tussen 1999 en 2009 niet alleen zes voormalige leden van het Warschaupact, maar ook drie deelrepublieken van de voormalige Sovjet-Unie tot de NAVO zijn toegelaten.’

‘Het staat echter wel vast dat van een westerse belofte om niet uit te breiden geen sprake is geweest. Dit blijkt uit de grondige reconstructies van zowel Jack Matlock, Amerikaans ambassadeur in de Sovjet-Unie van 1987 tot 1991, als van Mary Elise Sarotte, hoogleraar geschiedenis aan de University of Southern California en Harvard University. Toch blijft het verhaal van de beloften maar de ronde doen. In de eerste plaats omdat het Kremlin daar wel voor zorgt en in de tweede plaats doordat opvallend veel mensen in het Westen van mening zijn dat – belofte of geen belofte – de NAVO meer rekening met de Russische gevoeligheden had moeten houden. Daar staat weer tegenover dat de druk tot uitbreiding niet door de NAVO werd uitgeoefend maar in de eerste plaats uit Polen, de

Tsjechische Republiek en Hongarije kwam, en dat onze plicht om rekening te houden met Russische gevoeligheden niet kan betekenen dat we geen rekening zouden hoeven te houden met de zorgen van de landen die sinds 1999 tot de NAVO zijn toegetreden nadat ze de Koude Oorlog in Sovjetknechtschap hadden doorgebracht.’

‘Hoewel misschien moeilijk te geloven, is de Oekraïne-crisis van 2014 ook een gevolg van de Kosovocrisis van 1999. Er is een opmerkelijke parallel te trekken tussen hoe Rusland zich tot Oekraïne verhoudt en de band tussen Servië en Kosovo. Waar Oekraïne de geboorteplek is van de Russisch-orthodoxe kerk, daar is Kosovo die van de Servisch-orthodoxe kerk. En we weten dat orthodoxe kerken ertoe doen bij president Poetin. Sinds Rusland in maart dit jaar de Krim heeft geannexeerd heeft Poetin zich herhaaldelijk beroepen op de NAVO-interventie in Servië, die uiteindelijk resulteerde in een door de Russen als vernederend ervaren erkenning van een onafhankelijk Kosovo. Voor Poetin fungeert de Kosovocrisis zowel als juridisch precedent voor de Russische acties op de Krim, als als bewijs van de agressieve bedoelingen van de NAVO.’

*Op welke manier kan in de betrekkingen tussen het Westen en Rusland weer een basis van vertrouwen ontstaan? Of moeten we de (nabije) toekomst wat dat betreft somber inzien?*

‘Laat ik vooropstellen dat de door het Westen ingestelde sancties, gegeven de directe militaire acties en onverholen destabilisatiepogingen in Oekraïne, volstrekt gerechtvaardigd zijn. Drie maanden geleden meende ik nog – en dat heb ik ook op mijn website ge-

schreven – dat de maatregelen meer in ons belang zouden zijn als zij gepaard konden gaan met stappen in de vertrouwenopbouwende sfeer, die de Russen misschien zouden kunnen overtuigen van het ook bij ons in het Westen bestaande begrip voor hun vrees voor ongebreidelde uitbreiding van de NAVO. Want wat ons werkelijk bedreigde was niet zozeer het Russische gedrag in Oekraïne waarop onze sancties betrekking hadden, maar het groeiende gevoel van wederzijds wantrouwen tussen Rusland en het Westen.’

‘Ik heb op mijn stellingname zowel positieve als negatieve reacties ontvangen, maar omdat die elkaar ongeveer in evenwicht hielden heb ik in eerste instantie een uitzonderlijke hoeveelheid tijd besteed aan een verdere articulering en onderbouwing van mijn eigen standpunt. Ik bleef mij lang aangetrokken voelen tot de gedachte van “Russia has a point” en trof in Nederland veel steun aan voor de stelling dat Rusland en het Westen een gedeelde verantwoordelijkheid droegen voor de slechte staat van hun betrekkingen. Toen echter de intimidaties, bedreigingen en misleidingen onstuitbaar uit het Kremlin bleven stromen heb ik mijn standpunt kortgeleden moeten herzien.’

‘Het tonen van begrip voor de zorgen van een ander kan wonderen doen in ons leven, maar bij Poetin is het gewoon geen bruikbaar instrument. Daarvoor zit hij te vol met complexen. Hij is onafgebroken bezig listen te bedenken en probeert voortdurend aan gebeurtenissen die zijn pad kruisen een in zijn plannen passende draai te geven. In de confrontatie voelt hij zich thuis, en daar is hij ook goed in, zolang het duurt. Zijn Oekraïnebeleid is ondertussen glashelder geworden. Poetin breekt rustig alle regels van internationaal recht als dat ertoe kan

bijdragen dat hij de absolute garantie verkrijgt dat Oekraïne nooit zal toetreden tot de NAVO. Hij verzekert ons immers enerzijds

.....  
 Poetin breekt rustig alle regels  
 van internationaal recht als dat  
 ertoe bijdraagt dat hij de absolute  
 garantie krijgt dat Oekraïne  
 nooit zal toetreden tot de NAVO  
 .....

dat Rusland geen troepen in Oekraïne heeft, maar garandeert anderzijds dat de gevechten zullen stoppen als wordt gewaarborgd dat Oekraïne geen NAVO-lid wordt.’

*Er mogen dan geen harde beloften inzake NAVO-uitbreiding zijn gedaan aan Rusland, maar in hoeverre heeft het Westen, de NAVO, onvoldoende rekening gehouden met Russische gevoeligheden?*

‘Ik acht het mogelijk dat in de toekomst door niemand meer zal worden betwist dat het Westen onvoldoende rekening heeft gehouden met de Russische gevoelens van vernedering na de val van de Berlijnse Muur. Het is waar dat Gorbatsjov van het Westen nooit de harde belofte heeft losgekregen dat de NAVO niet oostwaarts zou worden uitgebreid, maar dit is de helft van het verhaal. Dat hij op dit punt met steeds minder genoeg moest nemen, berustte op de catastrofale armoede van de Sovjet-Unie, waarvan het Westen bewust en zonder scrupules heeft gebruikgemaakt. Met alle gevolgen van dien, zoals ook blijkt uit de woorden van Mary Elise Sarotte: “By design, Russia was left on the periphery of a post-Cold War Europe. A young KGB officer serving in East Ger-

many in 1989 offered his own recollection of the era in an interview a decade later, in which he remembered returning to Moscow full of bitterness at how ‘the Soviet Union has lost its position in Europe’. His name was Vladimir Putin, and he would one day have the power to act on that bitterness.”

‘Met die instelling heeft Poetin er belang bij de mensen in het Westen in de Russische media consequent als onverbeterlijke Ruslandhaters – “fascisten” heet dat tegenwoordig – weg te zetten. De meesten van ons zijn dat echter allerm minst. Wij hebben om talloze redenen respect voor Rusland en blijven het Rode Leger er eeuwig dankbaar voor dat het op 2 februari 1943 in Stalingrad ten koste van enorme offers de basis voor de geallieerde overwinning in de Tweede Wereldoorlog en onze bevrijding heeft gelegd. We kunnen anno 2014 echter met de beste wil van de wereld geen begrip opbrengen voor Ruslands militaire interventie in Oekraïne en zijn streven dat land te destabiliseren.’

*Artikel 90 van onze Grondwet draagt de regering op om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. Wordt aan die eis door de Nederlandse politiek voldoende vormgegeven?*

‘Ik ken geen ander land dat een dergelijke beginselverklaring in zijn grondwet heeft staan, maar in de Nederlandse politiek wordt op artikel 90 graag en veelvuldig een beroep gedaan. Dit artikel is het geliefde wapen van hen die vinden dat de regels van het volkenrecht onder geen voorwaarde ooit mogen wijken voor de eisen van de internationale politiek. Artikel 90 geniet een welhaast gewijde status, omdat het vreedelievende karakter van ons land en volk er zo

kernachtig in tot uitdrukking komt.’

‘Toch vindt deze interpretatie weinig steun in de wordingsgeschiedenis van het artikel. Tijdens de voorbereiding van de Grondwetsherziening van 1953 was eerst overwogen het woord “oorlogsverklaring” uit de Grondwet te schrappen, omdat dit door commissievoorzitter Van Eysinga uit de tijd werd geacht. Maar de Staatscommissie-Van Schaik vond dat het, ondanks nieuwe vormen van internationale samenwerking die zich in de Verenigde Naties en de NAVO hadden ontwikkeld, juridisch mogelijk moest blijven een land de oorlog te verklaren. Uiteindelijk werd besloten het begrip te handhaven, nadat de tegenstanders ervan met de vreedzaam klinkende maar weinig betekende woorden van het huidige artikel 90 van de Grondwet waren tevredengesteld.’

‘Het gerenommeerde artikel geeft bovendien niet aan hoe de bevordering van de internationale rechtsorde in haar werk moet gaan. Het schrijft met andere woorden de regering niet voor om het volkenrecht als enige referentiekader te hanteren. Wie dat wel van de regering verlangt – en dat lijkt in Nederland nogal eens het geval te zijn – degradeert artikel 90 tot steriele getuigenispolitiek.’

*Er is momenteel geen volkenrechtelijk mandaat om Syrië aan te vallen. Dat roept de vraag op of het internationale recht wel voldoet in de strijd tegen ISIS. In de Commissie-Davids had u een eigenstandige visie op het ontbreken van een volkenrechtelijk mandaat bij de militaire actie tegen Irak. In welk opzicht zijn er nu parallellen te trekken met de situatie van 2003?*

‘Het betreft hier natuurlijk twee heel uiteenlopende situaties, maar zoals ik in mijn

kanttekening bij het verslag van de Commissie-Davids heb aangegeven, ben ik van opvatting dat een verantwoordelijke regering zich niet alleen door de regels van het volkenrecht maar ook door de eisen van de internationale politiek dient te laten leiden. In die kanttekening heb ik toen dus eerst zorgvuldig uiteengezet waarom er voor de inval in Irak – en dus ook voor de politieke steun daaraan – volkenrechtelijk geen overtuigende rechtsgrond was, om vervolgens te betogen dat in dit geval het volkenrecht voor een dwingende eis van de internationale politiek moest wijken. Ik zie niet in hoe zo’n conflict tussen de volkenrechtelijke regels enerzijds en eisen van de internationale politiek anders moet worden aangepakt. De volgorde lijkt me juist. Als er een volkenrechtelijke grondslag is voor wat de politiek verlangt, is er geen probleem. Zo niet, dan moet het een tegen het ander worden afgewogen. Voor die afweging bestaan geen volkenrechtelijke regels.’

‘Irak leefde consistent de Hoofdstuk VII-resoluties van VN-Veiligheidsraad niet na. De Veiligheidsraad toonde zichzelf onmachtig om het land tot de orde te roepen vanwege de bescherming die het van een tweetal permanente leden genoot, maar tegelijkertijd bleek er wel de uiteindelijke bereidheid van andere staten om zonder Veiligheidsraadsmandaat in Irak te interveniëren. Die bereidheid is dan geen zondeval in de ogen van het volkenrecht, maar een normale correctie op de uitkomst van de praktische toepassing van een nu eenmaal gebrekkig volkenrecht, ten aanzien waarvan landen hun standpunt zullen moeten bepalen. Een land – dat gold tijdens de Irakkwestie dus ook voor Nederland – kan zich bij de interventie aansluiten, er een bijdrage aan leveren, haar



politiek steunen, betreuren, veroordelen, of wat voor andere nuances daartussen nog denkbaar zijn: alles mag, behalve het dilemma eenvoudig negeren op grond van de leerstelling dat het volkenrecht altijd het laatste woord heeft.’

‘Zolang het een permanent lid van de Veiligheidsraad vrijstaat eerst een Hoofdstuk VII-resolutie te laten passeren, door ervoor te stemmen of zich te onthouden, en later de Raad te beletten – alleen al door met een veto te dreigen – om het land dat die resolutie aan zijn laars lapt onder datzelfde Hoofdstuk VII tot de orde te roepen, staat het vast dat die zojuist besproken patstelling zich geregeld zal voordoen. Het lijkt mij daarom verstandig dat Nederland zich daarop voorbereidt door ervoor te zorgen dat de regering en de Tweede Kamer tenminste beseffen voor wat voor dilemma’s zij nog zullen komen te staan. Die voorbereiding zou kunnen bestaan in een Kamerdebat over de praktische betekenis van het besproken artikel 90 van de Grondwet.’

‘Intussen moeten we dus vaststellen dat het volkenrecht vooralsnog zo onvolmaakt en onvolledig is dat ik het niet altijd het

.....  
 .....  
*Intussen moeten we dus vaststellen dat het volkenrecht vooralsnog zo onvolmaakt en onvolledig is dat ik het niet altijd het laatste woord zou willen geven*  
 .....  
 .....

laatste woord zou willen geven. Als de Amerikanen vinden dat ze ISIS in Syrië mogen bombarderen en dat redelijk goed doen, zou ik hen niet gauw tot de volkenrechtelijke orde willen roepen.’

*In deze CDV-bundel wordt door verschillende auteurs bepleit dat de vigerende internationale organisaties, zoals de VN, de Wereldbank en het IMF, zich moeten aanpassen aan de veranderende wereldorde. Moet met andere woorden bijvoorbeeld Nederland zich ervoor inzetten dat de VN-Veiligheidsraad wordt hervormd, zodat opkomende landen – de zogenoemde BRICS-landen – een grotere stem in het kapittel krijgen?*

‘Er valt wel iets voor te zeggen dat internationale organisaties zich onvoldoende aanpassen. De meeste plannen om met nieuwe ontwikkelingen rekening te houden, deugen echter niet. Vooral in Nederland ontstaat al gauw een zekere morele druk om met dubieuze hervormingsplannen in te stemmen. Zelf mocht ik toen ik in de jaren 1999-2000 werkzaam was voor de VN-Veiligheidsraad deelnemen aan enkele informele brainstormsessies over de hervorming ervan. De bedoeling was om de Veiligheidsraad qua samenstelling minder anachronistisch en representatiever te maken en daardoor effectiever te laten zijn.’

‘Al snel werd ik mij er echter van bewust dat een hervorming van de Veiligheidsraad niet mogelijk zou zijn zonder een verandering van zijn samenstelling, die op haar beurt een vergroting van raad zou vergen. Zo’n grotere Veiligheidsraad zou wellicht minder anachronistisch en representatiever zijn, maar absoluut niet effectiever dan de huidige. Ik denk dan ook dat de founding fathers in 1945 goed hebben gezien dat een orgaan met de functies en bevoegdheden als die van de Veiligheidsraad niet meer dan een dozijn leden moet tellen. De huidige Veiligheidsraad zit daar al vijftienvijftig procent

boven en hoe lichtzinniger ik mensen hoor pleiten voor een totaal van 24 leden, hoe sceptischer ik over een mogelijke hervorming word.’

‘Ik betoog daarmee niet dat Nederland terughoudend zou moeten zijn met deelname aan dit hervormingsdebat, maar het moet wel wegblijven van de vraag welke landen in aanmerking komen voor het permanente lidmaatschap van de Veiligheidsraad en welke landen niet. In plaats daarvan moet het zichzelf positioneren als verdediger van een kleine Veiligheidsraad. Op het eerste gezicht klinkt dat wellicht vreemd, maar als de Veiligheidsraad over vele jaren nog steeds vijftien leden telt, zal Nederland worden bedankt dat het de Raad heeft helpen behoeven voor een verlamrende uitbreiding.’

*Critici stellen dat een terughoudende opstelling van Nederland in het buiten-*

*land tot reputatieschade leidt, tot het mislopen van economische deals, en uiteindelijk tot beschadiging van het nationale belang. Deelt u die opinie?*

‘Ik ben het daar wel mee eens. Nederlandse ambassades moeten kwalitatief aan de top staan. Een ambassade die uit Den Haag te horen krijgt dat zij handelsbevordering als haar belangrijkste taak moet beschouwen, zal die top niet bereiken. Een ambassade – laat staan een ambassadeur – die de politiek van het land van accreditering niet professioneel volgt en aan het discours daarover deelneemt, zal ook op het gebied van handelsbevordering herhaaldelijk met zijn mond vol tanden staan.’

*Noten*

- 1 Zie voor een mooi autobiografisch verslag daarvan: [www.petervanwalsum.com/politiek/#christendom-en-socialisme](http://www.petervanwalsum.com/politiek/#christendom-en-socialisme)

## De soft power van Europa

*Tegenover de Europese soft power, de gestage uitbreiding van de NAVO en de Europese Unie kon Rusland slechts hard power zetten. Dat gebeurde tijdens de Oekraïne-crisis. Poetin maakt daarbij gebruik van de westerse machtsachteruitgang en het Europese postmodernisme, waardoor militaire macht als instrument voor machtspolitiek in belangrijke mate is afgezworen. Europa's probleem wordt voorts versterkt door de toegenomen Amerikaanse afzijdigheid in de internationale politiek en de opkomst van China. Deze ontwikkelingen zetten andere typisch Europese voorkeuren onder druk, zoals de nadruk op effectief multilateralisme, de internationale rechtsorde en waarden als mensenrechten en democratie.*

---

door *Rob de Wijk*

---

De auteur is hoogleraar internationale betrekkingen en veiligheid aan de Campus Den Haag van de Universiteit Leiden en directeur van het Den Haag Centrum voor Strategische Studies.

EUROPA'S AANTREKKINGSKRACHT als soft power op Midden- en Oost-Europese landen werd door Rusland als machtspolitiek beschouwd, gericht op het voorkomen van een nieuwe Russische invloedssfeer.<sup>1</sup> Zowel de aantrekkingskracht als de feitelijke resultaten van Europese soft power waren onmiskenbaar. Genoemde landen maakten, nadat ze lid van de Europese instituties werden, een enorme groeispurt door. De Baltische staten, onderdeel van de vroegere Sovjet-Unie, veranderden door de toegenomen welvaart onherkenbaar. Landen die buiten de Europese instituties bleven, zoals Oekraïne en Wit-Rusland, raakten sterk achter.

Die aantrekkingskracht van Europa is voor Rusland een regelrechte bedreiging en even gevaarlijk als de hard power van de NAVO. Europa's soft power verhindert Moskou een eigen invloedssfeer te creëren binnen de

grenzen van de voormalige Sovjet-Unie. Aanvankelijk heerste in de westerse wereld optimisme over de relatie met Rusland. Maar al tijdens de Duitse eenwording werd de basis gelegd voor de problemen die uiteindelijk tot de Oekraïne-crisis van 2014 leidden.

#### INEENSTORTING VAN DE SOVJET-UNIE

Om te beginnen was de ondergang van de Sovjet-Unie voor de toenmalige leiders en grote delen van de bevolking een vernederende ervaring. Decennialang waren zij uitgegaan van de juistheid en onoverwinnelijkheid van de marxistische koers, die van het agrarische tsaristische Rusland een supermacht had gemaakt met een afschrikwekkend kernwapenarsenaal en een basis van zware industrie, die welvaart voor eenieder bracht.

Tegen het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw bleek hoe vermolmd de economie was en op hoe weinig draagvlak de leiding kon rekenen. De laatste secretaris-generaal van de Communistische Partij, Michael Gorbatsjov, startte in 1986 experimenten met openheid (glasnost) en hervorming (perestrojka). Deze brachten een diepe onvrede onder de bevolking aan het licht die verdiept werd door een economische crisis. Daardoor dreigde verlies aan welvaart en verloor de communistische leiding haar legitimiteit in de ogen van grote delen van de bevolking.

In 1990 kwam er een einde aan het Warschaupact, het door de Sovjet-Unie geleide militaire bondgenootschap. In 1991 stortte de Sovjet-Unie zelf in. De Sovjet-Unie brak uiteen in een rompstaat Rusland en nieuwe republieken, waaronder Estland, Letland, Litouwen, Wit-Rusland, Oekraïne en Georgië. De autonome Russische republiek Tsjetsjenië pakte de wapens op om onafhankelijk te worden, maar dit streven werd door Rusland in twee Tsjetsjeense oorlogen bruuft neergeslagen. De jaren negentig waren voor het nieuwe Rusland chaotische jaren. Onder de regering-Jeltsin vond een coup plaats, werd geëxperimenteerd met democratie, maar zakte de economie verder weg en dreigde zelfs hyperinflatie. Entrepreneurs zagen desondanks hun kans en gingen in zaken, bouwden vooral in de energiesector imperiums op en vergaarden miljarden dollars. Grote delen van de bevolking waren alleen veel slechter af dan tijdens de Sovjet-Unie. In die situatie is het niet vreemd dat degene die welvaart en stabiliteit brengt en Rusland zijn zelfrespect teruggeeft, op brede steun van de bevolking kan rekenen. Bovendien noemde president Poetin de ondergang van de Sovjet-Unie 'de grootste geopolitieke tragedie van de twintigste eeuw'.

Die tragedie werd in zijn ogen alleen maar groter toen het Westen van de zwakte van het nieuwe Rusland gebruikmaakte door in hoog tempo de Duitse eenheid, de uitbreiding van de NAVO en de Europese Unie erdoor te

drukken en op eigen voorwaarden intervenieerde in de Golfregio, het voormalige Joegoslavië en later Afghanistan, Irak en Libië.

#### DE UITBREIDING VAN DE NAVO

Rusland had tevergeefs getracht het herenigde Duitsland als neutrale staat buiten de NAVO te houden. Maar de Amerikanen deelden de Russische vrees niet dat een herenigd Duitsland een bedreiging zou gaan vormen.

*De Amerikanen deelden de Russische vrees niet dat een herenigd Duitsland een bedreiging zou gaan vormen*

President George H.W. Bush maakte juist van het NAVO-lidmaatschap een randvoorwaarde voor de hereniging. Uiteindelijk was Gorbatsjov akkoord gegaan met de hereniging, op voorwaarde dat er geen NAVO-troepen en kernwapens op het grondgebied van de voormalige

DDR zouden worden gestationeerd. In ruil zegde bondskanselier Kohl toe het aantal troepen te verminderen, geen massavernietigingswapens te zullen ontwikkelen en de Oder-Neisse als Duitslands oostelijke grens te accepteren. Over het toekomstige NAVO-lidmaatschap van landen van het voormalige Warschaupact zond het Westen verschillende signalen uit, maar het drukte het lidmaatschap van deze landen uiteindelijk toch door. Tijdens een bezoek aan Moskou in februari 1990 had de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken James Baker Gorbatsjov nog gerustgesteld met de woorden dat de NAVO niet 'one inch eastward' zou worden uitgebreid als Gorbatsjov zou toestaan dat het verenigde Duitsland onderdeel van de NAVO zou worden. Dergelijke toezeggingen kwamen ook van Genscher en Kohl. Deze toezeggingen zouden Gorbatsjov er mede toe hebben bewogen akkoord te gaan met de Duitse eenwording op 10 februari 1990. Interessant is dat Gorbatsjov in een soort vlucht naar voren speculeerde dat Rusland mogelijk zelf lid van de NAVO zou willen worden. Er was binnen het Amerikaanse kamp echter geen enkele reden om Rusland op te nemen in Europese instituties. President Bush reageerde hard op de suggestie dat dit mogelijk wel een optie was: 'To hell with that. We prevailed, they didn't. We can't let the Soviets clutch victory from the jaws of defeat.'

De basis voor de uitbreiding van de NAVO werd in juli 1990 gelegd toen de NAVO tijdens de top van Londen de 'hand of friendship' naar de voormalige tegenstanders uitstak en besloot tot samenwerking met de landen van het ontbindende Warschaupact. Alle voormalige Warschaupactlanden, de Baltische staten en voormalige Sovjetrepublieken als Kazachstan, Oekraïne en Rusland werden lid van verschillende samenwerkingsvormen. Daar-

mee wist de NAVO al spoedig na de Europese Revolutie van 1989 relaties met de voormalige vijand te institutionaliseren en de basis te leggen voor opname in het westerse kamp van althans een deel van deze landen.

In maart 1999 werd besloten tot een eerste uitbreidingsronde van de NAVO met Polen, Tsjechië en Hongarije. De Russische minister van Buitenlandse Zaken Igor Ivanov verklaarde in februari 1999 nog dat als de NAVO door zou gaan met de uitbreiding en als de Baltische staten ook zouden toetreden, Rusland genoodzaakt zou zijn ten behoeve van zijn veiligheid maatregelen te nemen. Tijdens de veiligheidsconferentie van München in 1999 herhaalde de Russische plaatsvervangend minister van Buitenlandse Zaken Yevgeny Gusev het bekende Russische standpunt dat door het lidmaatschap van deze voormalige delen van de USSR een 'rode lijn' zou worden overschreden. Vandaar dat de toelating van Estland, Letland, Litouwen, Slowakije, Slovenië, Roemenië en Bulgarije in maart 2004 als een uiterst pijnlijke nederlaag voor Rusland werd gezien.

De Amerikaanse minister van Defensie William Cohen en minister van Buitenlandse Zaken Madeleine Albright wuifden alle Russische bezwaren weg door te wijzen op het 'opendeurbeleid' en het feit dat de NAVO geen geografische beperkingen heeft. De verwijzing naar 'geografie' duidde erop dat de NAVO niet toestond dat Rusland nieuwe invloed zou claimen in landen die tot zijn voormalige invloedssfeer behoorden. In april 2009 vond de voorlopig laatste uitbreidingsronde plaats, met Kroatië en Albanië. Vanuit het Westen geredeneerd was deze ontwikkeling logisch. Het sloot aan bij het idee van Immanuel Kant dat zo een steeds groter wordende zone van stabiliteit en vrede zou ontstaan, en voor conservatieven was dit een methode om een toekomstig agressief Rusland in te dammen. Bovendien was er de algemene opvatting dat landen vrij moeten zijn in hun keuze om wel of niet lid van de westerse instituties te worden. Het Russische perspectief was uiteraard heel anders. Politiek-psychologisch is het begrijpelijk dat na de pijnlijke ondergang van de Sovjet-Unie de opname van voormalige Warschaupactlanden in het kamp van de voormalige vijand een affront was. Verzet tegen de uitbreiding van de NAVO zorgde voor een consensus onder de politieke stromingen binnen Rusland en was aanzet tot het besef van een van het Westen afwijkende nationale identiteit. Voor Rusland speelde tevens dat het, ondanks het bestaan van een NAVO-Ruslandraad, geen echte invloed op het bondgenootschap had, terwijl het de centrale speler in het Midden- en Oost-Europese veiligheidsbeleid was.

#### POETINS RESTAURATIEPOLITIEK

Het groeiende antiwesterse ressentiment bracht in 1999, in de nadagen van president Jeltsin, premier Poetin aan de macht. Hij dwong in eigen land

respect af door de wijze waarop hij de Tsjetsjeense opstandelingen versloeg. Voor het Westen kenmerkte het Russische optreden zich echter vooral door ongemene wreedheid. Duidelijk werd intussen wel dat Poetin bereid was alle oorlogsconventies terzijde te schuiven als dat zijn doel diende, en ver af stond van het Westen in het denken over de toepassing van geweld.

Al onder Jeltsin was het herstel van de luister van de oude Sovjet-Unie een belangrijk doel geworden. In 1992 werd de officieuze Karakanovdoctrine geformuleerd. Karakanov, politicoloog en adviseur van Jeltsin en later van Poetin, stelde openlijk de vraag of Rusland als rompstaat zou kunnen overleven. Hij voorzag grote instabiliteit langs de grenzen en vond dat er gestreefd moest worden naar een integratie van de oude Sovjet-Unie in confederale structuren, waarbij de bescherming van Russischtaligen of etnische Russen in de voormalige Sovjetrepublieken een belangrijk uitgangspunt was. Hij zag dit als onderdeel van een politiek om de mensenrechten en de bescherming van minderheden in landen die vroeger tot de Sovjet-Unie behoorden, te bevorderen.

Als etnische Russen toch bedreigd worden, dan mocht volgens Karakanov de krijgsmacht worden ingezet. Dat kon volgens Karakanov alleen als Rusland daartoe een zekere mate van legitimiteit bezat. De NAVO en de Europese Unie enerzijds en Rusland anderzijds zouden dat recht hebben binnen hun respectievelijke invloedssferen. Die Russische invloedssfeer bestond uit het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS), een verband van voormalige Sovjetstaten, dat in december 1991 in de plaats van de Sovjet-Unie kwam. De Baltische staten traden niet toe. Georgië trad in 1993 toe, maar Turkmenistan trad in 2005 uit en werd geassocieerd lid. In oktober 2002 tekenden de presidenten van Armenië, Kazachstan, Kirgizië, Rusland, Tadzjikistan en Wit-Rusland een verdrag in Tasjkent, waarbij de Collectieve Veiligheidsverdragorganisatie werd opgericht. Doel van de organisatie was de collectieve verdediging tegen agressie van buiten. In 1994 opperde de president van Kazachstan, Noersoeltan Nazarbajev, het idee van vergaande economische en politieke integratie naar voorbeeld van de Europese Unie. Dit idee werd door Poetin opgepakt en uitgewerkt.

Het idee van afgebakende invloedssferen, binding van de voormalige Sovjetrepublieken aan het moederland en bescherming van etnische Russen of Russischtaligen buiten Rusland zelf is dus een constante in de Russische buitenlandse politiek sinds het einde van de Koude Oorlog. Bescherming van deze groepen had al geleid tot Russische de-factoannexaties van Transnistrië (1992), Abchazië en Zuid-Ossetië (2008). Deze twee laatste waren het directe gevolg van een oorlog die Georgië begon om de feitelijke onafhankelijkheid van Zuid-Ossetië van Georgië ongedaan te maken. Het kwam daarbij in conflict met Rusland en verloor. Het harde

optreden van Rusland had tevens te maken met de positieve vooruitzichten van Georgië en Oekraïne op NAVO-lidmaatschap. President George W. Bush was daarvan een groot voorstander. De Russische reactie liet zich raden. Alexander Grushko, de Russische onderminister van Buitenlandse Zaken, waarschuwde dat het lidmaatschap van de NAVO van Georgië en Oekraïne ‘een enorme strategische vergissing’ zou zijn, met grote gevolgen voor de veiligheid in heel Europa. Rusland maakte met de annexaties bovendien duidelijk dat men het recht had te interveniëren in landen die vroeger deel uitmaakten van de Sovjet-Unie. Maar ook speelt een rol dat Rusland van oudsher een typische imperiale mogendheid is die door

*Rusland is van oudsher een typische imperiale mogendheid die door middel van gebiedsuitbreiding zijn macht wil laten blijken*

middel van gebiedsuitbreiding haar macht wil laten blijken.

De gedachte dat er historische claims zijn op de voormalige Sovjetgebieden blijkt ook uit Russische beleidsdocumenten. Een recent voorbeeld is de Militaire Doctrine van 2010. De Russische Buitenlandbeleid Doctrine, die in conceptvorm

in 2013 verscheen, grijpt zelfs rechtstreeks terug op het gedachtegoed van Karakanov door als doelstelling van het beleid te noemen de ‘allesomvattende bescherming van de rechten en belangen van Russische burgers en kameraden die in het buitenland verblijven en het bevorderen van Ruslands benadering van de mensenrechten’. Dit streven is, zoals gezegd, in de ogen van Poetin door het Westen gefrustreerd.

Het is niet verbazingwekkend dat de doctrine veel nadruk legt op de verdere ontwikkeling van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten, de Collectieve Veiligheidsverdragorganisatie en de Euraziatische Unie. Door middel van deze initiatieven moet een ‘effectieve koppeling’ ontstaan tussen Europa en Azië. Op 18 november 2011 hadden de presidenten van Rusland, Wit-Rusland en Kazachstan overigens al een overeenkomst gesloten om per 1 januari 2012 tot een Euraziatische economische ruimte te komen en tot een Euraziatische Unie in 2015. Zonder het met zoveel woorden te zeggen, was het doel van deze samenwerkingsvormen een blok onder Russische leiding. Tijdens een vredesconferentie in Minsk, eind augustus 2014, liet Poetin doorschemeren hoe belangrijk het lidmaatschap van Oekraïne voor het bereiken van dit doel was. Zonder de vijfenveertig miljoen Oekraïners zou de Euraziatische Unie zich niet tot tegenhanger van de Europese Unie kunnen ontwikkelen.

Een ander doel van de samenwerking was steun aan Russische kameraden in de lidstaten van het gemenebest. Die Russischtaligen zouden



verdragen eisen waarin hun rechten op het gebied van onderwijs, taal en arbeid alsmede hun mensenrechten werden vastgelegd. Precies deze argumenten gebruikte president Poetin in april 2014 toen hij dreigde met een interventie in het oosten van Oekraïne, toen etnische Russen onder druk kwamen te staan.

#### MILITAIRE INTERVENTIES DOOR HET WESTEN

Tijdens de NAVO-top van Lissabon in 2010 besloten staatshoofden en regeringsleiders een raketverdediging in Europa op te richten. Volgens de NAVO was niet Rusland, maar Iran de grote dreiging. Maar de Russen geloofden dat niet. Een ander pijnpunt was de Kosovo-oorlog van 1999, die de NAVO zonder een adequaat VN-mandaat voerde om de troepen van de Servische president en bondgenoot van Rusland uit Kosovo te verdrijven. Die oorlog brak overigens uit nadat de pogingen van de zogenoemde Contactgroep, waarin ook Rusland zitting had, geen effect hadden op de vermeende wangedaden van de Servische troepen in Kosovo.

Vooraf het bombarderen van bondgenoot Servië was voor de Russische elite onverteerbaar. De crisis, die door de Britse premier Blair de 'eerste humanitaire oorlog' werd genoemd, maakte duidelijk dat er voor het Westen een nieuwe rationale voor interventies was ontstaan; dat de door Rusland aangehangen niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden een dode letter was geworden; en dat de Veiligheidsraad, waarin Rusland een veto had, kon worden genegeerd. In de nadagen van de oorlog riskeerde Rusland zelfs een regelrechte confrontatie met de NAVO, toen tweehonderd militairen naar het vliegveld van Pristina werden gestuurd in de hoop daar eerder aan te komen dan de NAVO-militairen. Uiteindelijk aanvaardde Rusland toch de situatie die in Kosovo was ontstaan, maar de rancune bouwde zich op en alle politieke groeperingen binnen Rusland waren het erover eens dat Rusland niet een gewoon land was, maar een grootmacht.

Tot slot was er de kwestie-Libië. In 2011 autoriseerde de VN een militaire operatie ter bescherming van burgers die het slachtoffer dreigden te worden van de strijd tussen de troepen van de Libische leider Qadhafi en opstandelingen die vanuit het oosten oprukten. De resoluties 1970 en 1973 waarover Rusland niet zijn veto uitsprak, verboden expliciet een operatie tegen het regime met als doel het te verdrijven. Maar in een ingezonden brief in *The Times*, de *International Herald Tribune* en *Le Figaro* stelden Obama, Cameron en Sarkozy in april 2011 dat Qadhafi toch moest vertrekken.

#### WESTERSE MACHTSACHTERUITGANG

Inmiddels keerde in Poetins ogen het tij. Het Westen was verzwakt, waardoor de mogelijkheid van het Westen om de wereldeconomie en de wereldpolitiek te domineren, afnam. Poetins inschatting was niet ongegrond. Ten eerste hadden de Europeanen, zoals reeds opgemerkt, hun defensies verregaand verwaarloosd en was een strategische cultuur ontstaan waarbij de meeste lidstaten van de Europese Unie en de NAVO hun militairen alleen nog maar voor humanitaire doeleinden wilden inzetten. Voor militaire macht ter ondersteuning van dwang of dwangdiplomatie was geen ruimte meer.

Ten tweede zag Poetin dat de eenheid binnen Europa was aangetast. Dit was onder meer het gevolg van de uitbreiding van de Europese Unie met Midden- en Oost-Europese landen waarvan sommige niet aan de formele toelatingscriteria voldeden. Het ondermijnde het publieke vertrouwen in het Europese project, vooral in de noordelijke lidstaten. Voorts kwam de Unie sinds het Nederlandse en Franse 'nee' tegen de Europese grondwet in een politieke en institutionele crisis terecht die de eenheid van Europa zodanig ondermijnde dat Europese leiders nog nauwelijks een coherent financieel, buitenland-, veiligheids- en defensiebeleid konden voeren. Dit werd later nog versterkt door de Europese schuldencrisis. De schuldencrisis stelde bovendien de solidariteit tussen noord en zuid op de proef. Hoezeer de stemming in Europa was omgeslagen bleek tijdens de Europese verkiezingen van mei 2014, toen populistische en nationalistische anti-integratiepartijen in vrijwel alle lidstaten wonnen. In veel Europese landen kwam het politieke midden onder druk te staan. Populisten en nationalisten speelden in op de groeiende onzekerheid over de toekomst van een steeds complexere wereld, waarin welvaart en veiligheid geen vanzelfsprekendheden meer waren.

Ten derde werd de Europese eenheid ondermijnd door Chinese investeringen en steunprogramma's, die zich vooral leken te richten op de door de schuldencrisis getroffen zuidelijke lidstaten. Griekenland, Italië, Portugal en Spanje werden al snel goed voor dertig procent van alle Chinese investeringen in Europa. Het gevolg was dat de zuidelijke lidstaten onderdeel werden van een geopolitiek spel waarbij hun loyaliteit ten opzichte van de noordelijke lidstaten verder op de proef werd gesteld. Elders in Europa werd China, met investeringen in infrastructuur en hightech, ook actiever. In 2007 werd bijvoorbeeld in Duitsland het vliegveld van Schwerin-Parochim gekocht en werd China uiteindelijk een van de grootste investeerders in de Rotterdamse haven. China kreeg gemakkelijk toegang tot de Europese markten, omdat politici de relatie nauwelijks in geopolitieke termen beoordeelden, maar puur in termen van handelspolitiek. Dat de Europese

eenheid door de nadruk van de investeringen in de zuidelijke lidstaten bewust door de Chinezen werd ondermijnd, werd feitelijk niet gezien. Dat gold ook voor het feit dat er geen sprake was van reciprociteit: Chinezen werden in Europa met open armen ontvangen, maar omgekeerd was dat niet het geval.

De Chinese investeringen zelf brachten nog een andere tweedeling aan het licht: Europese landen die een ideologische houding ten opzichte van vrijhandel hadden (Denemarken, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) en die samen met landen als Duitsland en Frankrijk gefrustreerd raakten over de gebrekkige markttoegang in China, versus de meeste zuidelijke lidstaten, die vooral uit waren op het oplossen van hun financiële problemen door deals met China. De gefrustreerde landen zagen in toenemende mate in dat zakendoen met staatskapitalistische landen andere regels kent, en dat die zich slecht verhouden tot die van de vrije markt. Willen deze landen de regels van de vrije markt zo veel mogelijk overeind houden, dan zal er meer eenheid in Europa moeten komen. Politiek gezien is het voordelig voor China dat Europa door deze politiek voorlopig geen geopolitieke speler kan worden. Dat is uiteraard ook in het voordeel van Rusland.

De onmacht van Europa om een geopolitieke speler te worden wordt ook veroorzaakt door de Russische energiepolitiek, die evenals de Chinese investeringen de noordelijke en zuidelijke lidstaten uit elkaar speelt. Dit bleek uit een grote deal van Gazprom met Oostenrijk, Bulgarije en Hongarije over de South Stream-pijpleiding op het moment dat de Europese Unie besluiten nam over sancties tegen Rusland na de Anschluss van de Krim in maart 2014. Gas zou niet langer via Italië worden gedistribueerd, maar via een hub in Oostenrijk. Omdat South Stream gas langs Oekraïne naar Europa transporteert en met separate deals de lidstaten van de Europese Unie uit elkaar speelt, is South Stream feitelijk een geopolitiek project geworden. Daarvan getuigt ook het feit dat de pijpleiding werd omgelegd om de Oekraïense Exclusieve Economische Zone te omzeilen. Om deze redenen zijn het Europese Parlement en de Europese Commissie tegen South Stream. De Europese Commissie trachtte in 2014 deze vervolgens met juridische maatregelen te voorkomen, waardoor de EU-landen die tekenden, op ramkoers met de Commissie kwamen te liggen. Dat was uniek en kon vergaande gevolgen hebben. In elk geval sloeg Rusland effectief een wig in de Europese solidariteit. Om hierin verandering te brengen pleitte de Poolse premier Tusk onder meer voor een Energie-unie. Dit plan voorzag in een nieuwe EU-autoriteit die namens de lidstaten de onderhandelingen met Rusland aangaat om een prijs te bedingen, zoals al gebruikelijk is bij de aankoop van uranium.

## BESLUIT

Ondanks periodes van dooi en van samenwerking is in de afgelopen decennia in Rusland veel rancune ontstaan ten opzichte van West-Europa en Amerika. De vaak innige handelsrelaties en economische banden bleken dit niet te kunnen compenseren. Uiteindelijk aanvaardde Rusland in de meeste gevallen de door het Westen geëntameerde en voor het land zelf onwelgevallige ontwikkelingen en situaties. Dit werd echter als des te pijnlijker ervaren, omdat alle politieke groeperingen binnen Rusland het erover eens zijn dat Rusland niet een gewoon land is maar een grootmacht. Het stoorde de Russen dan ook zeer dat het Westen weigerde om Rusland aanvankelijk op te nemen in de belangrijkste westerse instituties. Na de Anschluss van de Krim in 2014 raakte Rusland bovendien zijn plek aan de tafel van de G8 kwijt.

Het probleem van Rusland is echter dat het een grootmachtstatus opeist die niet onderbouwd wordt door een florerende economie, een hoog inkomen per hoofd van de bevolking, innovatie en een sterk leger. Tegenover de Europese soft power en de gestage uitbreiding van de NAVO en de Europese Unie kon Rusland zelf geen soft power zetten, omdat het volstrekt geen aantrekkingskracht had op de landen van het voormalige Warschaupact. Daarom kon Rusland tegenover die soft power slechts hard power zetten. Dat gebeurde tijdens de Oekraïne-crisis. President Poetin maakte daarbij gebruik van de westerse machtsachteruitgang en het Europese postmodernisme, waardoor militaire macht als instrument voor machtspolitiek in belangrijke mate was afgezworen. Europa's probleem werd voorts versterkt door de toegenomen Amerikaanse afzijdigheid in de internationale politiek, het beginsel van 'leading from behind' en de 'rebalancing' naar Azië, ingegeven door de verzwakte machtspositie van de Verenigde Staten zelf. Dit betekent dat van de Europeanen wordt verlangd dat zij primair voor hun eigen veiligheid verantwoordelijk worden.

Door deze ontwikkelingen komen ook andere typisch Europese voorkeuren onder druk te staan, zoals de nadruk op effectief multilateralisme, de internationale rechtsorde en waarden als mensenrechten en democratie. Kortom, mede door eigen toedoen heeft Europa zich als strategisch speler buitenspel gezet. De gevolgen daarvan kwamen voor het eerst in de Oekraïne-crisis aan het licht.

### *Noten*

1 Deze bijdrage is een ingekorte versie

van hoofdstuk 8 uit: Rob de Wijk, *Machtspolitiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2014.

*René van der Linden*

## ‘Een vitale relatie met Rusland is van cruciaal belang voor Europa’

De unipolaire wereld, waarbij één land de meeste macht heeft en de spelregels bepaalt, loopt op haar eind. We zijn op weg naar een nieuwe wereldorde. De spelregels die de westerse landen stelden zijn niet meer leidend. Dat vraagt van de westerse landen, en van de EU in het bijzonder, een aanpassing van de internationale politiek. Daarbij is voor de EU de relatie met Rusland de vitaalste waar zij in de toekomst belang bij heeft.

Dat is in het kort de belangrijkste boodschap van CDA-senator René van der Linden over de huidige internationale spanningen. Van der Linden spreekt niet zozeer als oud-Tweede Kamerlid (1977-1986, 1988-1998), als voormalig staatssecretaris van Europese Zaken (1986-1988) of als lid van de Eerste Kamer (1999-heden). Het is zijn ervaring als voorzitter van de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa (2005-2007) die zijn visie op de internationale verhoudingen – en dan vooral de positie van Rusland daarin – heeft gevormd. Het geluid dat Van der Linden verkondigt wijkt af van de anti-Ruslandretoriek die de westerse politiek en media domineert.

\* \* \*

‘Na de val van de Muur hebben we gezegd: geen nieuwe scheidslijnen meer in Europa. Vijftientig jaar later staan we op de drempel van een nieuwe Koude Oorlog. De EU heeft fouten gemaakt en kansen laten liggen. Zo heeft zij nagelaten om een duidelijke partnerschapstrategie richting Rusland te



FOTO: DIRK HOL

RENÉ VAN DER LINDEN (1943)

Eerste Kamerlid namens het CDA en voormalig voorzitter van de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa.

ontwikkelen. De EU is steeds gericht geweest op de uitbreiding van haar eigen invloedssfeer. Door Oekraïne het lidmaatschap van de NAVO en de EU in het vooruitzicht te stellen, hadden wij geen oog voor het belang van Rusland. Oekraïne heeft voor Rusland altijd een bijzondere betekenis gehad. Dat is een onbegrijpelijke inschattingsfout waarmee we het omgekeerde hebben bereikt van de oorspronkelijke wens om geen nieuwe scheidslijnen in Europa te creëren.’

Is er naast kritiek op de rol van de EU niet vooral ook reden om heel kritisch te zijn over de agressieve politieke opstelling van Rusland en Poetin? ‘De wijze waarop Rusland de Krim heeft geannexeerd, kan mijn goedkeuring niet wegdragen. Ik kijk echter ook naar de oorzaken. En ik constateer dat we ten onrechte doen alsof de schuld van de huidige impasse alleen bij Rusland ligt. Begrijp me goed: ik ben niet voor Rusland, ik ben voor Europa. Maar vervolgens zeg ik wel: het is in het belang van Europa om een goede relatie met Rusland te hebben. Wij lijken in het Westen te onderschatten hoe moeilijk het is voor Rusland, dat tot 1991 geen enkele democratische traditie had, om zich om te vormen tot een democratie. Rusland is het grootste land van de wereld en heeft intern grote culturele en religieuze verschillen. De Russen kunnen niet in één keer de stap maken naar een westerse democratie. Dat kost tijd.’

Is er een uitweg uit de impasse? ‘De EU kan onmogelijk een veiligheidsstrategie ontwikkelen voor het hele continent zonder Rusland

*Aan Oekraïne moet klip-en-klaar duidelijk worden gemaakt dat het nooit lid kan worden van de NAVO*

daarin te betrekken. Zij moet daarom in de eerste plaats de dialoog met Rusland herstellen. Daarbij kan de nieuwe Europese Commissie een belangrijke rol spelen. Verder moeten de sancties worden afgebouwd. Die leveren

alleen maar verliezers op. Daarnaast moeten we Oekraïne in samenspraak met Rusland en het IMF verplichten te hervormen. Ten slotte moet aan Oekraïne klip-en-klaar duidelijk worden gemaakt dat het nooit lid kan worden van de NAVO. Dat is ook niet in het belang van Oekraïne zelf. De samenstelling van de bevolking verplicht het land zich zowel op Rusland als op Europa te richten.’

\* \* \*

De Raad van Europa kan volgens Van der Linden een rol spelen bij het verbeteren van de verhoudingen. ‘De kracht van de Raad van Europa is dat het een waardengemeenschap is. Het gaat om de dialoog. Wanneer de EU iets zegt over de mensenrechtensituatie in Rusland, wordt dat in Rusland gezien als inmenging. Als de Raad van Europa dat doet, accepteert Rusland dat wel, omdat het land daar zelf deel van uitmaakt. De Russen kunnen daar meepraten, debatteren en stemmen. De EU zou de Raad van Europa daarom ook veel meer moeten inzetten en gebruiken. Daar heb ik indertijd als voorzitter van de Parlementaire Assemblee ook voor geijverd. Ik moet tot mijn spijt vaststellen dat veel EU-lidstaten die kans niet zien.’

Zijn christendemocratische overtuiging inspireert Van der Linden bij zijn visie op de internationale politiek: ‘Zich verplaatsen en inleven in de ander, dat zou een natuurlijke houding van iedere christendemocraat moeten zijn. *Reconciliation* is beter dan *confrontation*. Dat geldt niet alleen naar Rusland, maar ook in relatie tot andere landen en andere culturen. En we moeten eerlijk zijn: ook christendemocraten blinken daar vandaag de dag niet in uit.’

# ISIS in Irak en Syrië: de non-statelijke actor als achilleshiel van het internationaal recht

*De opkomst van allerlei non-statelijke actoren, zoals ISIS, doet het klassieke volkenrecht als een rechtssysteem dat primair de betrekkingen tussen soevereine staten reguleert in zijn voegen kraken. Om zijn relevantie te blijven houden, dient het internationaal recht dan ook in het licht van de nieuwe veiligheidssituatie te worden geïnterpreteerd. In exceptionele omstandigheden, zoals bij genocide en misdrijven tegen de menselijkheid, blijkt het door velen gewenste volkenrechtelijk mandaat vaak geen haalbare kaart. Het noodzaakbeginsel kan hier voorzien in een juridische rechtvaardigingsgrond voor een ingrijpen op humanitaire gronden buiten de Veiligheidsraad om.*

---

door *Gelijn Molier*

---

De auteur is universitair hoofddocent bij de afdeling Encyclopedie van de rechtswetenschap van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden.

‘VOOR HET CDA IS HET EVIDENT dat het onrecht dat IS verspreidt niet alleen de bevoegdheid, maar voor alles de morele opdracht geeft om in te grijpen. Wie bij de slachtpartijen van IS het volkenrecht gebruikt om toe te kijken, maar niet om in te grijpen, scheidt geen gerechtigheid. Nederland moet niet het vingertje opheffen naar Amerika, maar met Amerika optreden tegen IS.’ Deze stellingname is afkomstig uit de toespraak die CDA-fractievoorzitter Sybrand Buma hield tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer over de Nederlandse deelname aan de gewapende strijd tegen ISIS.<sup>1</sup> Hierin hekelde hij de gekunstelde positie van de Nederlandse

regering; wel optreden in Irak, maar niet in Syrië. Het kabinet hield krampachtig vast aan de sinds de Commissie-Davids (2010) ingezette lijn dat er slechts sprake kan zijn van een volkenrechtelijk mandaat in geval van zelfverdediging, een machtigingsresolutie van de VN-Veiligheidsraad en/of toestemming van de staat op wiens grondgebied het geweld zal plaatsvinden. In het geval van Irak was er toestemming door de regering verleend, maar in het geval van Syrië niet; noch zou zijn voldaan aan de voorwaarden voor het invoeren van het recht van (collectieve) zelfverdediging; en evenmin was er een resolutie van de Veiligheidsraad waarin groen licht werd gegeven voor het gebruik van geweld. Daarmee restte er maar één conclusie: voor deelname aan de gewapende strijd tegen ISIS in Syrië ontbrak een adequaat volkenrechtelijk mandaat, en dus diende de Nederlandse deelname zich te beperken tot Irak. Aldus geschiedde.

In deze bijdrage wordt nader ingegaan op het recente Tweede Kamerdebat over de vraag in hoeverre Nederland een bijdrage kon en mocht leveren aan de strijd tegen ISIS. Nagegaan wordt hoe moet worden omgegaan met non-statelijke actoren in het internationale recht. Non-statelijke actoren zijn groeperingen, bewegingen en individuen die geen deel uitmaken van staatsstructuren.<sup>2</sup> Het islamistische terreurnetwerk ISIS, dat een kalifaat in het Midden-Oosten nastreeft, is daarvan een voorbeeld. De bestrijding van dit soort groeperingen plaatst ons voor juridische moeilijkheden, daar het internationaal recht nu eenmaal zijn hoeksteen vindt in de soevereine staat en ook hoofdzakelijk is toegesneden op het handelen van staten.

#### LEGALITEIT VERSUS LEGITIMITEIT?

De Nederlandse regering heeft de kwestie van de eventuele deelname aan de strijd tegen ISIS in Irak en Syrië op strikt legalistische wijze benaderd: de aan- of afwezigheid van een adequaat volkenrechtelijk mandaat vormde de *conditio sine qua non* voor deelname. De aanwezigheid van ISIS in

*Een internationaal recht dat niet geworteld is in de realiteit, verliest op den duur zijn legitimiteit*

Irak en Syrië heeft echter eens te meer duidelijk gemaakt dat een dergelijke klassieke benadering van het internationaal recht niet langer volstaat en in het licht van de toenemende impact van soortgelijke non-statelijke actoren op de internationale vrede en veiligheid

als achterhaald moet worden beschouwd. Hoezeer de door de regering gekozen benadering ook moge worden toegejuicht door degenen die het Handvest van de Verenigde Naties een warm hart toedragen, op termijn



is deze niet houdbaar. Een internationaal recht dat niet geworteld is in de realiteit, verliest op den duur zijn legitimiteit. Het is precies dit punt waarop Buma doelde toen hij stelde: ‘Wie bij de slachtpartijen van 15 het volkenrecht gebruikt om toe te kijken, schept geen gerechtigheid.’<sup>3</sup> Met ‘slachtpartijen’ refereerde hij met name aan de situatie van de Koerden in delen van Syrië. Zo stelde Buma in diezelfde toespraak: ‘[O]p dit moment is misschien wel de meest acute bedreiging die van 15 tegen de Koerden in Syrië. Honderdduizenden vluchten de grens over en wie blijft, is zijn leven niet zeker. 15 is in delen van Syrië heer en meester. Het is ook van daaruit dat Nederlandse jihadisten Nederland bedreigen. De Amerikanen strijden daar zij aan zij met de bevolking en – dat mag niet onvermeld blijven – met Arabische landen. Voor het eerst doen Arabische landen zelf actief mee aan het bestrijden van moslimterrorisme in hun regio.’<sup>4</sup>

De boodschap van het citaat is duidelijk: zowel op humanitaire gronden als om redenen van onze eigen veiligheid zou Nederland ook moeten deelnemen aan de strijd tegen 1515 in Syrië. Op dit punt zijn er twee benaderingen mogelijk. Ofwel men erkent dat een bepaald optreden naar de letter van de wet illegaal is, maar desalniettemin op morele gronden gerechtvaardigd; ofwel men interpreteert het recht in het licht van die morele imperatief en stelt dat de handeling niet alleen legitiem, maar ook legaal is. Deze laatste benadering heeft mijn voorkeur en leek ook de voorkeur van het CDA te zijn.<sup>5</sup>

De minister van Buitenlandse Zaken en de premier zaten echter op de eerste lijn. Zo stelde minister Timmermans in het debat met de fractiespecialisten van de Vaste commissies van Buitenlandse Zaken en Defensie dat in geval van een humanitaire noodsituatie een interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad om hieraan een einde te maken illegaal is en hooguit – wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan – als legitiem zou kunnen worden beschouwd.<sup>6</sup> Daarmee verwoordde hij de klassieke volkenrechtelijke positie. Er dient dan sprake te zijn van zeer ernstige mensenrechtenschendingen; te denken valt aan genocide en misdrijven tegen de menselijkheid. De interveniërende staten moeten de intentie hebben om hieraan een einde te maken, het geweldsgebruik moet proportioneel zijn, alle vreedzame middelen dienen te zijn uitgeput en er moet een redelijke kans op succes zijn.<sup>7</sup>

Het probleem dat ik met deze benadering heb, is dat de hiervoor genoemde criteria geen enkele juridische status hebben en dat er bovendien een aantal grote nadelen kleeft aan de benadering ‘illegaal, maar legitiem’. Immers, door gedrag te accepteren dat in strijd is met een fundamentele regel als het geweldverbod, zal het respect voor het VN-Handvest afnemen, hetgeen op zijn beurt kan leiden tot een aantasting van het systeem van

internationaal recht als zodanig. Bovendien werkt de benadering ‘illegaal, maar legitiem’ misbruik in de hand doordat tevoren ongewis is of een staat die om machtspolitieke redenen intervenueert maar hiervoor humanitaire gronden aanvoert, als agressor zal worden bestempeld, of dat de interventie door de internationale gemeenschap zal worden getolereerd. Anderzijds is de kans groot dat deze benadering staten die daadwerkelijk op humanitaire gronden willen intervenueeren, ervan zal weerhouden hier toe over te gaan vanwege hun angst van agressie te worden beschuldigd of vanwege hun wens om het internationaal recht na te leven. Staten daarentegen die agressie willen plegen zullen zich niet laten afschrikken door het geweldverbod, met als gevolg dat ‘the current law illogically deters most effectively law-abiding states that are least in need of deterrence, ultimately benefitting only human rights abusers’.<sup>8</sup>

#### UITWEG UIT DE INTERNATIONAALRECHTELIJKE IMPASSE: HET NOODZAAKBEGINSEL

Er is een andere positie denkbaar die wel voorziet in een juridische rechtvaardigingsgrond voor een ingrijpen op humanitaire gronden buiten de Veiligheidsraad om. Deze rechtvaardigingsgrond kan gevonden worden in het beginsel van noodzaak.<sup>9</sup> Dit is een algemeen aanvaard beginsel van internationaal recht,<sup>10</sup> met als inhoud dat het onder exceptionele omstandigheden gerechtvaardigd kan zijn om een regel van internationaal recht te schenden wanneer dit de enige manier is waarop een staat een ernstig en onmiddellijk gevaar kan afwenden voor een wezenlijk belang van die staat of de internationale gemeenschap als geheel, bijvoorbeeld genocide en misdrijven tegen de mensheid. Het gaat dus om een belangenafweging, in casu tussen het respecteren van de territoriale soevereiniteit van Syrië aan de ene kant (het geweldverbod) en het voorkomen van genocide en misdrijven tegen de mensheid aan de andere kant. Alleen wanneer het wezenlijke belang dat beschermd moet worden tegen een ernstig en onmiddellijk gevaar zwaarder weegt dan de regel die wordt geschonden, is het beroep op het noodzaakbeginsel gerechtvaardigd.

Juist met betrekking tot de situatie van ISIS in Syrië kan deze benadering uitkomst bieden. Allereerst heeft de Syrische regering bij monde van de Syrische minister van Buitenlandse Zaken, Walid al-Moualem, tijdens een toespraak in de Algemene Vergadering op 29 september 2014 laten weten dat ‘het achter elke internationale inspanning staat die gericht is op het bestrijden van terrorisme’.<sup>11</sup> Dit duidt toch op zijn minst op een impliciete vorm van toestemming voor schending van het Syrische luchtruim. Daarnaast deed de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Ban Ki-moon,

begin oktober een dringende oproep aan ‘iedereen die daar de middelen voor heeft om onmiddellijk actie te ondernemen om de belegerde bevolking van Ayn al-Arab in bescherming te nemen’.<sup>12</sup> Het mag toch op zijn minst zeer opmerkelijk genoemd worden dat de hoogste ambtenaar van de Verenigde Naties een aanbeveling doet die haaks staat op de bepalingen van het VN-Handvest en die strikt genomen en naar de letter hiermee in strijd is. Daarnaast is het zo dat de Syrische regering de facto geen enkele controle meer uitoefent over dat deel van het grondgebied van Syrië waar ISIS de scepter zwaait.

Deze situatie verschilt in aanzienlijke mate van die van de Irakoorlog in 2003 tegen het regime van Saddam Hoessein en de door de NAVO geleide interventie in Kosovo in 1999, die gericht was tegen het leger van Milosevic.<sup>13</sup> Hierbij ging het immers om sterke regimes die de volledige controle hadden over hun grondgebied, wat de schending van de territoriale soevereiniteit van een heel andere orde maakte dan in het geval van Syrië. Daar komt nog bij dat een aantal Arabische landen actief deelneemt aan de gewapende strijd tegen ISIS in Syrië. Al deze factoren dienen in onderling verband te worden gezien en te worden meegewogen bij de vraag of geweldgebruik op grond van het noodzaakbeginsel gerechtvaardigd is.

Naar mijn mening noopt de opkomst van ISIS enerzijds en de permanente onmacht van de Veiligheidsraad met betrekking tot Syrië anderzijds tot deze benadering. Dit betekent dat telkens wanneer zich een humanitaire noodsituatie voordoet of zich dreigt voor te doen, zoals in Syrië, zou moeten worden ingezet op het noodzaakbeginsel als juridische rechtvaardigingsgrond voor het gebruik van geweld ter beëindiging of voorkoming van misdrijven tegen de menselijkheid en/of genocide.<sup>14</sup> In plaats van de pragmatische benadering van de regering, die erop neerkomt dat pas in geval van een (dreigende) genocide opnieuw zal worden beoordeeld of Nederland eveneens een bijdrage zal leveren aan de strijd tegen ISIS in Syrië, pleit ik derhalve voor een meer principiële benadering waarbij de Nederlandse regering op voorhand erkent dat het noodzaakbeginsel in geval van een humanitaire noodsituatie het gebruik van geweld kan rechtvaardigen als een onrechtmatigheids-uitsluitingsgrond in geval van een patstelling binnen de Veiligheidsraad.

#### BESLUIT: VAN VOLKENRECHTELIJK MANDAAT NAAR VOLKENRECHTELIJKE GRONDSLAG

Langs de hiervoor beschreven weg wordt ook een einde gemaakt aan de onduidelijkheid die er tijdens het debat over de Nederlandse deelname aan de strijd tegen ISIS ontstond als gevolg van de navolgende zinsnede uit het

regeerakkoord: 'Voor een bijdrage aan internationale crisisbeheersingsoperaties is een volkenrechtelijk mandaat vereist of dient sprake te zijn van een humanitaire noodsituatie.'<sup>15</sup> Deze passage impliceert immers dat er ook zonder volkenrechtelijk mandaat militair kan worden opgetreden, te weten als er sprake is van een humanitaire noodsituatie. Maar een 'humanitaire noodsituatie' is een feitelijke en geen juridische kwalificatie. Het is op zijn zachtst gezegd merkwaardig dat het regeerakkoord van een land dat de bevordering van de internationale rechtsorde in zijn grondwet heeft staan, geweldgebruik toestaat zonder een volkenrechtelijke basis.<sup>16</sup>

Dat dit tot ongemakkelijke situaties kan leiden, bleek ook tijdens de discussie in de plenaire vergadering van de Tweede Kamer, waarin CDA-fractievoorzitter Buma premier Mark Rutte met genoemde passage uit het regeerakkoord confronteerde.<sup>17</sup> Omdat de premier natuurlijk niet kon zeggen dat Nederland zou deelnemen aan een militaire missie zonder volkenrechtelijke grondslag, gaf hij een zeer omslachtig antwoord aan Buma dat er kort gezegd op neerkwam dat er *altijd* een volkenrechtelijk mandaat

*In het Kamerdebat  
amendeerde premier Rutte  
de facto het regeerakkoord  
op het punt van het  
volkenrechtelijk mandaat*

nodig is.<sup>18</sup> Daarmee amendeerde hij de facto het regeerakkoord op dit punt. Om dergelijke ongemakkelijke discussies voor de toekomst te voorkomen en de weg 'illegaal, maar legitiem' af te sluiten, verdient het de voorkeur de betreffende zinsnede in het regeerakkoord als volgt te wijzigen: 'Voor een bijdrage aan

internationale crisisbeheersingsoperaties is een volkenrechtelijke grondslag vereist. Deze volkenrechtelijke grondslag kan bestaan uit: een machtigingsresolutie van de Veiligheidsraad; toestemming van de staat op wiens grondgebied de militaire missie zal plaatsvinden; het (van toepassing zijn van de voorwaarden van) recht van zelfverdediging van artikel 51 van het VN-Handvest; het (van toepassing zijn van de voorwaarden van) beginsel van noodzaak van artikel 25 van de artikelen inzake staatsaansprakelijkheid voor internationale onrechtmatige daden.'<sup>19</sup> Op deze wijze vormt een volkenrechtelijke grondslag een noodzakelijke voorwaarde voor deelname (of politieke steun) aan een internationale militaire missie, terwijl er tegelijkertijd ruimte blijft voor een gewapend optreden in het geval toestemming van de Veiligheidsraad of van de objectstaat ontbreekt en er evenmin sprake is van een zelfverdedigingssituatie.

De opkomst van allerlei non-statelijke actoren, zoals ISIS, doet het klassieke volkenrecht als een rechtssysteem dat primair de betrekkingen tussen soevereine staten reguleert in zijn voegen kraken. Om zijn relevantie te

blijven houden dient het dan ook in het licht van de nieuwe veiligheidssituatie te worden geïnterpreteerd. In dit licht is het veelzeggend dat minister Timmermans tijdens het debat met de fractiespecialisten over de Nederlandse deelname aan de internationale strijd tegen ISIS stelde: ‘Volkenrecht is, net als alle recht, levend. Maar in dit geval is het wellicht meer dan ander recht, ook dynamisch. Het rechtsstelsel loopt in het algemeen vaak achter op de praktijk en op de uitdagingen die er zijn. Daar zijn we nu ook getuige van. Je zou de conclusies van de Commissie-Davids best eens kunnen plaatsen in het licht van de recente ontwikkelingen. Misschien moet de Kamer dat eens overwegen.’<sup>20</sup> De CDA-fractie heeft hiertoe alvast een eerste aanzet gegeven, nu hopen dat de rest van de Kamer en de regering volgen.

### Noten

- 1 *Handelingen II* 2014/15, nr. 9, item 9, p. 3.
- 2 Zie voor deze omschrijving: Jan Rood en Rosa Dinnissen (red.), *Een wereld in onzekerheid*. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen ‘Clingendael’, p. 98 (Clingendael Strategische Monitor 2013).
- 3 *Handelingen II* 2014/15, nr. 9, item 9, p. 3.
- 4 *Handelingen II* 2014/15, nr. 9, item 9, p. 3.
- 5 Zie met name de bijdrage van de woordvoerder buitenlandse zaken van het CDA, Raymond Knops, tijdens het debat van de fractiespecialisten over de deelname van Nederland aan de internationale strijd tegen ISIS, te lezen in: *Kamerstukken II* 2014/15, 27925, nr. 523, pp. 18-22, 43. Zie ook de toespraak van de fractievoorzitter van het CDA, Sybrand Buma, te lezen in: *Handelingen II* 2014/15, nr. 9, item 9, p. 3.
- 6 Zie *Kamerstukken II* 2014/15, 27925, nr. 523, pp. 43, 45; zie ook *Kamerstukken II* 2014/15, 27925, nr. 524, pp. 22, 24-25.
- 7 Zie bijvoorbeeld: ‘Strikt genomen illegaal en toch legitiem’ (interview met professor Willem van Genugten), *de Volkskrant*, 25 september 2014.
- 8 M.L. Burton, ‘Legalizing the sublegal. A proposal for codifying a doctrine of unilateral humanitarian intervention’, *The Georgetown Law Journal* 85 (1996), p. 426.
- 9 Voor de onderbouwing van dit standpunt zie: G. Molier, *De (on)rechtmatigheid van humanitaire interventie. Respect voor staatssoevereiniteit versus bescherming van mensenrechten?* Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2003, pp. 343-363.
- 10 *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, *Order of 5 February 1997*, *I.C.J. Reports 1997*, par. 51-52.
- 11 Zie: <http://www.nu.nl/buitenland/3890545/syrie-staat-achter-luchtaanvallen-is.html>.
- 12 Zie: <http://www.nu.nl/buitenland/3896866/vierhonderd-doden-in-strijd-kobani.html>. Ayn al-Arab is de Arabische naam voor Kobani, een Koerdische stad aan de grens met Turkije.
- 13 Overigens deden België en het Verenigd Koninkrijk ter rechtvaardiging van de NAVO-bombardementen op Kosovo expliciet een beroep op het beginsel van noodzaak. Zo stelde Groot-Brittannië in het debat van de Veiligheidsraad over de NAVO-bombardementen: ‘Every means short of force has been tried to avert this situation. In these circumstances, and as an exceptional measure on grounds of overwhelming humanitarian necessity, military intervention is legally justifiable. The force now proposed is directed exclusively to averting a humanitarian catastrophe, and is the minimum judged necessary for that purpose.’ Zie: Molier 2003, pp. 345-346.
- 14 Tijdens het algemeen overleg in de Vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie, de Algemene com-

- missie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie werd door Raymond Knops, Tweede Kamerlid voor het CDA, een expliciet beroep op het noodzaakbeginsel gedaan als juridische rechtvaardigingsgrond voor de Nederlandse deelname aan de strijd tegen ISIS in Syrië. Zie in dit verband *Kamerstukken II* 2014/15, 27925, nr. 523, pp. 18-22, 43, 20.
- 15 Zie: vvd en PvdA, *Bruggen slaan. Regeerakkoord vvd – PvdA*. Den Haag: vvd/PvdA, 29 oktober 2012, p. 16; zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>.
- 16 Artikel 90 van de Grondwet luidt: ‘De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.’
- 17 *Handelingen II* 2014/15, nr. 9, item 9, p. 11.
- 18 Zie *Handelingen II* 2014/15, nr. 9, item 9, p. 11-13; in dezelfde zin minister Timmermans, zie *Kamerstukken II* 2014/15, 27925, nr. 524, pp. 22, 24-25.
- 19 Artikel 25 luidt: ‘1. Necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding the wrongfulness of an act not in conformity with an international obligation of that State unless the act: Is the only way for the State to safeguard an essential interest against a grave and imminent peril; and Does not seriously impair an essential interest of the State or States towards which the obligation exists, or of the international community as a whole. 2. In any case, necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding wrongfulness if: (a) The international obligation in question excludes the possibility of invoking necessity; or (b) The State has contributed to the situation of necessity. Zie: Draft Articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts. Adopted by the International Law Commission at its fifty-third session (2001). *Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement No. 10 (A/56/10)*, chp.IV.E.1, November 2001, par. 5, p. 334.
- 20 *Kamerstukken II* 2014/15, 27925, nr. 523, p. 43.

# Religie en internationale politiek: een politiek-realistische benadering

*De gedachte dat met het voortschrijden van de moderniteit religie vanzelf zou verdwijnen, vertroebelde het zicht op het belang van religie in de internationale verhoudingen. Religie is echter allerm minst verdwenen, zowel in positieve als in negatieve zin. In de internationale politiek is daarom een politiek-realistische benadering van de rol van religie nodig. Zo'n benadering heeft er oog voor dat een geloofsovertuiging voor veel mensen van fundamentele betekenis is, beziet godsdienst niet uitsluitend positief of negatief en maakt scherp onderscheid tussen de verschillende verschijningsvormen van religie.*

---

door *Simon Polinder*

---

De auteur is als associate lector christelijke professie werkzaam aan de Christelijke Hogeschool Ede. Hij schrijft een proefschrift over religie en internationale betrekkingen.

SINDE DE JAREN NEGENTIG VAN DE VORIGE EEUW zijn politici, beleidsmakers en wetenschappers ervan overtuigd geraakt dat de rol van religie in internationale aangelegenheden niet genegeerd kan en mag worden. Een mooi voorbeeld van een politicus die tot dat inzicht kwam is voormalig minister van Buitenlandse Zaken Madeleine Albright: 'Net als vele anderen die zich beroepshalve bezighouden met buitenlandse politiek, heb ik de lens waardoor ik de wereld bekijk moeten bijstellen om een situatie te kunnen bevatten die leek op een nieuwe realiteit, maar die in feite al enige tijd evident was. De jaren negentig van de twintigste eeuw waren jaren geweest van globalisering en spectaculaire technologische vooruitgang; de informatierevolutie heeft onze manier van leven totaal veranderd, het werk ge-

transformeerd, en geleid tot de ontwikkeling van een geheel nieuwe woordenschat. Maar er was tegelijkertijd ook een andere kracht actief. Praktisch overall is er sprake van welig tierende religieuze bewegingen.’

Een voorbeeld van een wetenschapper die eveneens tot de ontdekking kwam dat religie een niet te onderschatten rol speelt in de internationale verhoudingen is Samuel Huntington. Dat begon in 1993 met het artikel ‘The clash of civilizations’, dat hij later uitwerkte tot een boek.<sup>2</sup> Huntingtons stelling was dat de internationale politiek in steeds verdergaande mate zou worden gedefinieerd door botsende beschavingen. Opvallend aan zijn betoog was dat hij deze beschavingen voornamelijk definieerde aan de hand van en langs de lijnen van de heersende religies.

Huntington en Albright zijn illustratief voor de houding van veel beleidsmakers en wetenschappers ten aanzien van religie sinds de jaren negentig. Het laat zien dat de rol van religie in de internationale verhoudingen niet kan worden genegeerd. Tegelijkertijd is er onder beleidsmakers, politici en wetenschappers verwarring over hoe om te gaan met dit gegeven. In dit artikel wordt gepleit voor een politiek-realistische benadering van de rol van religie in de internationale politiek. Daartoe wordt eerst uiteengezet tegen welke twee obstakels politici, beleidsmakers en wetenschappers aan lopen. Aansluitend zal worden betoogd hoe het politiek realisme hierop een antwoord biedt.

#### DE WEDEROPSTANDING OF TERUGKEER VAN RELIGIE

Het eerste obstakel waar beleidsmakers en wetenschappers tegenaan lopen is hoe de invloed van religie moet worden ingeschat. Voor veel mensen is het duidelijk dat religie een belangrijke rol speelt in de internationale verhoudingen. De terroristische aanslagen van 11 september 2001 waren een eerste wake-upcall voor het grote publiek. Sindsdien is met name door

*Vooraf door terroristische aanslagen en het optreden van ISIS is gebleken dat religie allerminst een irrelevante factor is*

terroristische aanslagen en het optreden van ISIS gebleken dat religie allerminst irrelevant is. Ook het optreden van de voormalige presidenten Bush en Ahmadinejad liet zien dat religie een rol speelt. Bush kwam er openlijk voor uit dat Jezus

zijn favoriete filosoof was en dat het gebed en geloof voor hem erg bepalend zijn geweest tijdens zijn presidentsperiode.<sup>3</sup> President Ahmadinejad sloot in 2005 zijn toespraak bij de Verenigde Naties af met een oproep aan God om de verschijning van de twaalfde imam Mahdi te bespoedigen, omdat die de wereld zal ontdoen van onrecht.<sup>4</sup> In 2008 beweerde Ahma-



dinejad dat imam Mahdi de dagelijkse werkzaamheden van zijn regering ondersteunt.<sup>5</sup> Het feit dat Ahmadinejad geld reserveerde voor de terugkeer van de twaalfde imam liet zien dat hij bereid was religieuze ideeën in daden om te zetten. Het is onloochenbaar dat 11 september 2001, de daaropvolgende terroristische aanslagen, het optreden van de presidenten Bush en Ahmadinejad en de gruweldaden van ISIS wijzen op een toenemende invloed van religie in de internationale politiek.

Toch is het belangrijk hier enige nuancering in aan te brengen. De terugkeer van religie is namelijk het gevolg van twee elkaar beïnvloedende ontwikkelingen die het moeilijk maken om een objectieve vaststelling te doen van de rol van religie. Ten eerste ontwakten wetenschappers en beleidsmakers in het Westen uit hun dogmatische sluimer, waarin lange tijd werd geloofd dat met de modernisering religie als vanzelf zou verdwijnen. De termen ‘geloof’ en ‘dogma’ zijn hier van toepassing, omdat de secularisatiethese op den duur ging fungeren als een soort geloofsartikel. Na verloop van tijd bleek dit raamwerk niet langer houdbaar.<sup>6</sup> Ten tweede manifesteert religie zich nadrukkelijker doordat ze een andere verschijningsvorm heeft aangenomen.<sup>7</sup> De verhouding van religie tot allerlei andere maatschappelijke verbanden is veranderd; ze is prominenter aanwezig en oefent daarbij ook invloed uit. Deze zogenoemde wederopstanding van religie is niet gebonden aan een bepaalde religie, hoewel het voor veel mensen tegenwoordig wellicht het zichtbaarst is in de invloed van de islam.<sup>8</sup>

Deze twee ontwikkelingen betekenen dat beleidsmakers, politici en wetenschappers noch de wederopstanding van religie noch de secularisering moeten overdrijven. Het staat niettemin als een paal boven water dat de houding ten aanzien van religie zoals die in het verleden werd gebezigd niet voldoet en dat er een nieuwe visie nodig is.

#### NORMATIEVE EN EMPIRISCHE ROL VAN RELIGIE

Het tweede obstakel waar politici, beleidsmakers en wetenschappers tegenaan lopen is onbekendheid met het onderscheid tussen de empirische en de normatieve rol van religie en de rol die hun eigen vooronderstellingen spelen. Om met het eerste punt te beginnen. De normatieve invloed van religie duidt op de normerende of formerende rol die religie heeft als wereldbeschouwing of basale overtuiging (bijvoorbeeld: alle mensen zijn voor God gelijk). De empirische of beschrijvende rol van religie refereert op zijn beurt aan religie als waarneembare actor of waarneembaar fenomeen in de wereld (bijvoorbeeld: religieuze leiders of religieuze organisaties).<sup>9</sup> Heel concreet: betekent de scheiding van kerk en staat (normatieve religie) dat je als overheid niet mag samenwerken met religieuze actoren (empiri-

sche religie), en hoe zit dat met de samenwerking van de overheid met religieuze actoren in het buitenland? In de Verenigde Staten verscheen in 2010 een rapport waarin een reeks experts adviseerde hoe de overheid moest omgaan met religieuze actoren in het buitenland. De groep experts raakte verdeeld over de vraag in hoeverre de ‘establishment clause’, het artikel dat de scheiding van kerk en staat in de Verenigde Staten beschrijft, ook van toepassing is op het buitenlands beleid.<sup>10</sup>

Het ontbreken van het onderscheid tussen de normatieve en de empirische rol van religie leidt er al snel toe dat religie op één hoop wordt gegooid en als geheel wordt omarmd of verworpen. Het omhelzen of verwerpen van religie wordt vaak bepaald door de vooronderstellingen van de betrokken politici, beleidsmakers en wetenschappers. Dit is terug te zien in het debat tussen de zogenoemde religionisten – de wetenschappers die religie onvervroren verwelkomen en aanmoedigen – en de zogenoemde secularisten van de internationale politieke theorie. Beide groepen verwarren de toename van empirische religie vaak met een toename van normatieve religie, en dit wordt vanuit hun vooronderstelling van religie vervolgens omhelsd of verworpen. In het geval van de religionisten wordt meer empirische religie gezien als meer normatieve religie en dat wordt doorgaans uitsluitend als positief gewaardeerd. De secularisten hebben de neiging om vanuit hun angst voor de inmenging van normatieve religie met politiek ook de empirische rol van religie te negeren. De twee kampen in het debat over religie en internationale politiek lijden dus aan hetzelfde euvel: ze verwarren de normatieve en de empirische rol van religie en vanuit hun vooronderstellingen omarmen of negeren ze respectievelijk vervolgens de algehele rol van religie in de wereld. Maar het principe van de scheiding van kerk en staat betekent – in de woorden van Alexander Pechtold – niet de scheiding van kerk en straat. Je kunt onderscheid maken tussen de normatieve invloed van religie en politiek, terwijl je tegelijkertijd volledig waarde en ruimte toekent aan de betekenisvolle rol van religieuze actoren in je beleidsvorming en -uitvoering.

#### EEN POLITIEK-REALISTISCHE BENADERING

Een politiek-realistische benadering komt tegemoet aan de twee geschetste obstakels. Deze heeft oog voor het gegeven dat religie voor veel mensen belangrijk is en probeert de vooronderstellingen van religionisten en secularisten te vermijden. Daarnaast is een politiek-realistische benadering huiverig voor grote verklarende schema's, en ze zal dan ook terughoudend zijn om veel verklarende kracht toe te kennen aan de wederopstanding van religie. Ten aanzien van het onderscheid tussen normatieve en empirische

religie heeft het politiek realisme van oudsher sterk de scheiding tussen de normatieve claims van religie en de eigenheid van de politieke sfeer verdedigd, terwijl het open wilde blijven voor de empirische vaststelling van reële machtsfactoren. Het politiek realisme verdedigt de autonomie van het politieke uit angst voor een utopische en onrealistische politiek, waarbij de machtsfactor wordt gereduceerd tot economie, moraal of recht.<sup>11</sup> Ik bepleit een politiek realisme in de geest van onder anderen Hans Morgenthau (1904-1980) en Reinhold Niebuhr (1892-1971), waarin het onderscheid tussen de normatieve invloed van religie en politiek behouden blijft, maar geactualiseerd naar een situatie waarin de empirische rol van religie in de internationale politiek nadrukkelijk om aandacht vraagt.

Voor het onderscheid tussen normatieve religie en politiek is daartoe een drietal bouwstenen van belang. Ten eerste houdt politiek realisme vast aan het genoemde onderscheid tussen de religieuze en politieke sfeer en de autonomie van beide.<sup>12</sup> Het is belangrijk dit onderscheid voortdurend te blijven herijken vanuit de christelijke traditie.<sup>13</sup> Politiek realisme hanteert dit onderscheid onder andere omdat het religie wil behoeden voor de corrumperende werking die uitgaat van de vermenging met de politieke macht, en omdat het politiek wil behoeden voor ideologisering.<sup>14</sup> Anders gezegd, politiek realisme erkent dat gerechtigheid leidend is in de internationale (machts)politiek; religie speelt ‘slechts’ een voorwaardenscheppende rol. Daarnaast is religie indirect van betekenis, omdat rechtsvorming en machtsuitoefening plaatsvindt onder invloed van de religieus geïnspireerde wereld- of levensbeschouwing van beleidsmakers en politici.

Ten tweede heeft politiek realisme oog voor het feit dat het onderscheid tussen religie en politiek zoals dat in het Westen vorm heeft gekregen niet de enige mogelijke succesvolle en vreedzame vorm is waarop religie en politiek zich kunnen verhouden. Het zal daarom terughoudend zijn om dit normatieve model dwingend aan andere landen op te leggen of door alles wat zich als alternatief voordoet af te doen als irrationeel of gevaarlijk. Politiek realisme is waakzaam voor zowel seculier als religieus heilstreven, want het seculiere en het religieuze streven om anderen te modelleren kunnen in de politiek een even desastreuze uitwerking hebben. Dit betekent bijvoorbeeld dat het Westen zijn analyse van het gevaar in Iran niet moet laten vertroebelen door een voor het Westen wezensvreemde manifestatie van religie. Dat neemt niet weg dat Irans optreden nog steeds gevaarlijk kan zijn, maar daarin is Iran niet anders dan welke andere staat ook.

Ten derde is politiek realisme zich bewust van de onvermijdelijke ambiguïteit van het politieke domein, wat betekent dat het soms de normatieve claims van religie nodig heeft om zijn standpunten van legitimiteit te voorzien: religie is immers een vorm van soft power.<sup>15</sup> Om niettemin recht te

doen aan het hiervoor geschetste principe, gebruikt het politiek realisme geen religieuze argumenten als minister of als regering in debatten in de (internationale) *politieke* sfeer, zoals het kabinet, het parlement of de Veiligheidsraad. In de (internationale) *publieke* sfeer is het juist van belang om in de gegeven ruimte ook religieuze overwegingen mee te laten klinken, omdat met en door woorden en argumenten niemand tegen zijn wil in gedwongen wordt daaraan gehoor te geven.<sup>16</sup> Daarom geeft politiek realisme volledig ruimte aan religieuze argumenten in het (internationale) publieke domein.

Ten aanzien van de empirische rol van religie zijn de drie volgende houdingen van belang. Ten eerste erkent politiek realisme dat empirische religie vandaag de dag een machtsfactor is in de internationale verhoudingen. Deze kan alleen tot eigen schade genegeerd worden en vraagt daarom om

*Politiek realisme erkent dat religie een machtsfactor in de internationale verhoudingen is die alleen tot eigen schade genegeerd kan worden*

een goed geïnformeerd buitenlands beleid met betrekking tot religie.<sup>17</sup> Dit houdt in dat het personeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken kennis heeft van religie en dat kennis van personeel dat terugkeert uit het buitenland, zoals diplomaten en veteranen, wordt benut.

Ten tweede worden politieke partijen op religieuze grondslag betrokken in het unilaterale buitenlandbeleid, ook wanneer zij er andere normatieve opvattingen op na houden. Ook in multilateraal verband, binnen de Verenigde Naties, de Wereldbank, de G20 en de G8 moet de betrokkenheid met religieuze actoren worden uitgebreid en verdiept.

Ten derde staat politiek realisme voor het belang van internationale godsdienstvrijheid, de bevordering van democratie en mensenrechten om zodoende ruimte te bieden aan de aspiraties van religieuze groeperingen.<sup>18</sup> De realisering van deze principes is echter afhankelijk van tijd en plaats. Kern van het politiek realisme is immers prudentie, 'the supreme virtue in politics'.<sup>19</sup>

#### Noten

- 1 Madeleine Albright, *De macht en de almacht. Over Amerika, God en de toestand van de wereld*. Amsterdam: Ambo, 2006, p. 25.
- 2 Samuel Huntington, 'The clash of civilizations?', *Foreign Affairs* 72 (1993), nr. 3, pp. 22-49; Samuel Huntington, *Botsende beschavingen. Cultuur en conflict in de 21ste eeuw*. Baarn: Anthos, 1997.

- 3 Carter M. Yang, 'Religion plays big role in Bush presidency'. Zie <http://abcnews.go.com/Politics/story?id=1216568&page=1>.
- 4 *The New York Times*, 19 juni 2008.
- 5 Greg Bruno, 'Religion and politics in Iran'. Zie [http://www.cfr.org/publication/16599/religion\\_and\\_politics\\_in\\_iran.html](http://www.cfr.org/publication/16599/religion_and_politics_in_iran.html).
- 6 Zie: Peter L. Berger, *The desecularization of the world. Resurgent religion and*

- world politics*. Washington, DC: Ethics and Public Policy Center, 1999. Vgl. Scott M. Thomas, *The global resurgence of religion and the transformation of international relations. The struggle for the soul of the twenty-first century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
- 7 Thomas 2005, pp. 26-27.
- 8 Ik ga hier nu niet in op de oorzaken van deze reactie, zoals modernisering, globalisering, secularisering. Zie hiervoor onder andere Jonathan Fox en Shmuel Sandler, *Bringing religion into international relations*. New York: Palgrave Macmillan, 2004, pp. 9-14; Thomas 2005, pp. 37-45; en Monica Duffy Toft, D. Philpott en Timothy Samuel Shah, *God's century. Resurgent religion and global politics*. New York: Norton, 2005, pp. 13-16.
- 9 Het is belangrijk om in het oog te houden dat de normatieve rol van religie kan worden onderscheiden, maar niet *gescheiden* van de empirische rol van religie. Empirische religie en normatieve religie zijn de twee uitersten van een spectrum.
- 10 R. Scott Appleby, Richard Cizik en Thomas Wright, *Engaging religious communities abroad. A new imperative for U.S. policy*. Chicago: Chicago Council on Global Affairs, 2010, p. 84.
- 11 Hans J. Morgenthau en Kenneth W. Thompson, *Politics among nations. The struggle for power and peace* (zesde editie). New York: Knopf, 1985, pp. 13-17.
- 12 Vgl. Morgenthau & Thompson 1985, p. 16.
- 13 John Gray stelt dat wanneer joods-christelijke ideeën losgemaakt worden van hun oorsprong en bronnen, dat gemakkelijk tot misbruik kan leiden; John Gray, *Black mass. Apocalyptic religion and the death of Utopia*. Londen: Allen Lane, 2007, pp. 2-3.
- 14 Zie ook Simon Polinder, 'Over de scheiding van politiek en religie', *Transparent* 25 (2014), nr. 2, p. 11.
- 15 Fox & Sandler 2004, p. 35.
- 16 Ik ontleen dit aan het onderscheid zoals Henk Vroom dat introduceert: Henk Vroom, 'Islam and Christianity in the public debate', in: Berma Klein Golde-wijk (red.), *Religion, international relations and development cooperation*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2007, pp. 217-233.
- 17 Vergelijk Eric Patterson, *Politics in a religious world. Building a religiously informed foreign policy*. New York: Continuum, 2011.
- 18 Appleby e.a. 2010, pp. 9-13.
- 19 Morgenthau & Thompson 1985, p. 12.

# De eeuw van Azië: Westen moet internationale instellingen openen voor opkomende Oosten

*De economische opkomst van Azië – en dan vooral van China – is ronduit spectaculair. Het is echter niet alles goud wat er blinkt. Zo is het groeiwonder niet zonder barsten en ontbreekt het aan voldoende rechtsstatelijke hervormingen. De gewijzigde economische verhoudingen moeten evenwel een politieke vertaling krijgen. Internationale instellingen moeten moderniseren en daarin China en de andere opkomende economieën een grotere rol geven. Het Westen is zelf gebaat bij de inbedding van deze landen in de internationale architectuur. Het zou de internationale instellingen ook veel meer legitimiteit geven als ultieme hoeders van de internationale rechtsorde.*

---

door *Age Bakker*

---

De auteur is oud-bewindvoerder van het Internationaal Monetair Fonds en emeritus hoogleraar monetaire en bancaire vraagstukken aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

DE OPKOMST EN DE VAL VAN GROTE MACHTEN gaat samen met hoe economische kracht en politieke ideologie op elkaar inwerken. Met de spectaculaire economische groei in China en andere Aziatische landen wordt de eenentwintigste eeuw wel gezien als de eeuw van Azië. China haalde dit jaar in koopkracht de Amerikaanse economie in. Rond 2020 is China ook in harde dollars gemeten de grootste economie, nadert India de top 5-positie en zal heel Azië goed zijn voor veertig procent van de wereldeconomie. Het economisch zwaartepunt verschuift naar het Oosten. Om precies te zijn: met een snelheid van 140 kilometer per jaar.<sup>1</sup>

Maar zal die economische groei gepaard gaan met toenemende politieke macht en invloed op de internationale rechtsorde? Hoe onvermijdelijk is de opkomst van Azië en de afbrokkeling van de economisch-politieke macht van het Westen nu eigenlijk? Wie Azië zegt denkt aan China. Schrijvers als Fareed Zakaria en Kishore Mahbubani zien China in de komende decennia uitgroeien tot de dominerende factor in de wereldorde, terwijl de macht van de vs afneemt.<sup>2</sup> In deze 'post-Amerikaanse' wereld zien zij de vs (en Europa) steeds meer naar binnen gericht worden, deels in reactie op mislukte externe interventies, zoals die in Irak.

Andere auteurs zijn er minder zeker van dat China de plek van Amerika zal innemen. Daartoe behoort Chris Patten, de laatste Britse gouverneur van Hong Kong tot aan de soevereiniteitsoverdracht in 1997, die wijst op het belang van een samengaan van vrije markten en vrije politiek. Zolang het China daaraan ontbreekt zal het niet de eerste plaats kunnen opeisen.<sup>3</sup>

In deze bijdrage beoordelen we de economische kracht van de belangrijkste Aziatische landen en de vertaling daarvan naar meer politieke invloed. De zeggenschap in internationale instellingen houdt geen gelijke tred met de toegenomen economische kracht van Azië. Daarmee dreigt het Westen een belangrijke kans te missen om economisch sterke Aziatische landen, China voorop, meer te betrekken bij het nemen van internationale verantwoordelijkheid voor globale uitdagingen, bijvoorbeeld die met betrekking tot het klimaat en veiligheid.

#### BARSTEN IN HET ECONOMISCHE BEELD VAN CHINA

China voert met stapsgewijze hervormingen een indrukwekkende modernisering van de economie door. Chinese bedrijven timmeren aan de weg en zij doen grote overnames in het buitenland. De beursgang van e-commercebedrijf Alibaba was de grootste ooit. In het enorme achterland zijn miljoenen mensen uit de armoede verheven.

Het Chinese groeiwonder vertoont echter wel barsten. Dit jaar heeft China het laagste groeicijfer sinds 1990 en ook China heeft last van deflationaire krachten. De Chinese groeivertraging heeft geleid tot de huidige zwakte op de internationale grondstoffen- en oliemarkten. En het heeft de groei onder druk gezet in Brazilië, Australië en Duitsland, landen die bovenmatig van het Chinese groeiwonder hebben geprofiteerd. Zorgen zijn er ook rond de samenstelling van de groei, die sterk leunt op export en kapitaalgoederen. Gevestigde belangen, gesteund door de Chinese leiders, houden een excessieve groei van de investeringen in stand. De huizenprijzen dalen nu al zes maanden achter elkaar en een vijfde van de nieuw gebouwde woningvoorraad staat leeg. De groei rust op een schuldenberg: lokale overheden

lenen meer dan ze zich kunnen veroorloven en Chinese bedrijven hebben nu meer schuld dan Amerikaanse ondernemingen.<sup>4</sup> Eigenlijk zouden Chinese burgers meer moeten consumeren en minder sparen, maar zonder adequaat sociaal vangnet en pensioensysteem is een dergelijke gedragswijziging niet eenvoudig.

China's groeiprestaties worden bovendien overschaduwde door corruptie, het voortrekken van staatsbedrijven en gebrek aan transparantie in de financiële markten. Schaduwbanken, minder gereguleerd, worden in stand gehouden door de impliciete garantie van de Chinese overheid, met alle risico's van dien. De snelle economische groei gaat evenmin gepaard met democratische hervormingen. Zeker, er zijn goede ontwikkelingen, waaronder de anticorruptiecampagne die Xi Jinping startte toen hij eind 2012 aan de macht kwam. Duizenden officials moesten aftreden, onder wie ook enkele grote namen. De prijzen van alcohol en tabak, populaire geschenken voor onder de toonbank, zijn fors gedaald.

Maar China is er nog lang niet. Het Chinese systeem kent te weinig *countervailing power*, het organiseert te weinig zelfkritiek. Dat Beijing daar nog niet aan toe is blijkt wel uit de onverzettelijke houding tegenover dissidenten en minderheden. Ook de wens van de bevolking van Hong Kong naar meer democratie wordt afgewezen. De sedert 1997 gehanteerde formule van 'één land, twee systemen' blijkt vooral op één land aan te sturen.

#### HET INTERNATIONALE SYSTEEM: TOENEMENDE INTERDEPENDENTIE

Een groeiende frustratie van China is dat de toegenomen economische macht zich niet vertaalt in een grotere stem in de internationale organisaties, die worden gedomineerd door het Westen. Het heeft na de financiële crisis onder druk van het Westen forse financiële injecties gegeven aan de internationale instellingen, maar krijgt daar geen grotere stem voor terug. Zo is de in 2011 overeengekomen stemverhoging van China in het IMF nog steeds niet door het Amerikaanse Congres goedgekeurd. Amerika verzet zich tegen vergroting van de soft power van China.

Geen wonder dat China andere wegen buiten de heersende economische orde zoekt. Het investeert buiten de internationale instellingen om in versterking van de infrastructuur van de Zijderoute.<sup>5</sup> Het heeft met twintig andere Aziatische landen<sup>6</sup> de Asian Infrastructure Investment Bank opgericht als tegenhanger van de door het Westen gedomineerde internationale ontwikkelingsbanken. En met andere opkomende landen wordt de BRICS-bank opgericht.<sup>7</sup> Sommigen vrezen dat dit de disciplinerende werking van de internationale financiële instellingen ondermijnt. De standaarden die de Wereldbank en de Asian Development Bank hebben ontwikkeld voor



aanbesteding, governance en transparantie, zouden weleens minder kunnen worden toegepast. Maar voor de betrokken landen is de economische impuls van deze Chinese initiatieven zeer welkom. De strategie van China is inmiddels wel duidelijk: als het de bestaande internationale instellingen niet van binnenuit kan hervormen, wil het financiële instellingen opzetten die deze spiegelen. Uiteindelijk wil het daarmee ook een internationale rol voor de eigen munt, de renminbi.

De rol van de Amerikaanse dollar als safe haven zal echter niet snel door een andere munt worden overgenomen. China zit hier ook in een lastig parket omdat het de wisselkoers tegenover de dollar min of meer stabiel heeft gehouden door grootschalige interventies in de valutamarkten.

*De rol van de Amerikaanse dollar als safe haven zal niet snel door een andere munt worden overgenomen*

Daarmee heeft China enorme dollarreserves opgebouwd en het heeft er belang bij dat die hun waarde behouden. Amerika heeft China op zijn beurt weer nodig voor de financiering van zijn aanhoudende betalingsbalanstekorten. Dit systeem houdt zichzelf in stand en

versterkt onbedoeld de positie van de dollar. *It takes two to tango* en China en de vs hebben elkaar nodig.<sup>8</sup> De dollar blijft dan ook voor de voorzienbare toekomst een centrale rol spelen.<sup>9</sup> Daarmee is ook de invloed van het Amerikaanse monetaire beleid overheersend. Het ruime monetaire beleid van de Amerikaanse Fed heeft als neveneffect een enorme schuldgroei te weeggebracht in opkomende landen. Nu het beleid van *quantitative easing* stopt, moeten opkomende landen op eigen kracht de groei erin houden en de schulden aflossen.

#### NIEUWE POLITIEK LEIDERS IN AZIË

Elders in Azië zijn de grootste economieën bezig om de economie nieuw leven in te blazen. Er zijn nieuwe leiders opgestaan: Shinzo Abe in Japan, Narendra Modi in India en Joko Widodo in Indonesië, terwijl in Korea een wisseling van de macht aanstaande is. De Aziatische giganten zijn nu in handen van hervormers. Als zij erin slagen om langverwachte hervormingen tot stand te brengen kan dat een majeure impuls geven aan de wereld-economie. De oude groei modellen werken immers niet meer.

Het duidelijkst is dat in Japan, na twee gemiste decennia van stagnerende groei. Premier Abe heeft ingezet op een driepijlenplan van monetaire expansie, fiscale stimulering en structurele hervormingen. Een dag nadat de Fed zijn ruimgeldpolitiek beëindigde kondigde Japan zijn eigen mo-

netaire bazooka aan. De andere pijlen worden echter niet echt afgevuurd. Structurele hervormingen die nodig zijn om de vastgeroeste arbeidsmarkt in beweging te krijgen worden slechts halfhartig genomen. Japanse vrouwen staan in het arbeidsproces nog altijd op de tweede plaats. De grote Japanse exporteurs blijven productie naar het buitenland verplaatsen. Met een sterk vergrijzende bevolking en een dalende arbeidsbevolking is er weinig scope om de groei weer aan te wakkeren. En voor fiscale stimulering is met een inmiddels naar 240 procent bbp opgelopen overheidsschuld ook niet veel ruimte meer.

*Abenomics* heeft dan ook niet opgeleverd wat ervan verwacht werd. Inmiddels heeft premier Abe nieuwe verkiezingen aangekondigd na twee kwartalen van negatieve groei op rij. Het enige wat echt helpt is de daling van de yen, die als gevolg van de op volle toeren draaiende geldpers in de tijd van een paar maanden met dertig procent is gedaald ten opzichte van de Amerikaanse dollar. Ouderwets *beggar-thy-neighbour*-beleid. Groei moet komen van buitenlandse vraag en dan vooral van de grote Chinese buur. Maar dan moeten de politieke betrekkingen tussen Japan en China, die na geruzie over eilanden in de Oost-Chinese Zee verzuurd waren, wel verbeteren. Alleen dialoog kan hier uitkomst bieden, maar de beelden die Chinezen en Japanners over en weer van elkaar hebben zijn niet goed.<sup>10</sup>

Japan heeft net als China last van een tekort aan countervailing power en creativiteit. Japan is wel goed in de ontwikkeling van elektronische hardware, maar het mist de boot bij de lucratievere software. De Japanse zpp'er loopt vast in bureaucratische *red tape*. Het zou zich moeten openstellen voor selectieve immigratie van talent, net zoals Singapore heeft gedaan. Ook Korea zet meer in op een *creative economy*.<sup>11</sup> Intussen heeft India een scherpe beleidswending doorgezet. Het is beter dan andere landen voorbereid op de omslag in het Amerikaanse monetaire beleid. Modi's 'Make in India'-campagne wordt ondersteund door verbeteringen in het monetaire beleid en hervormingen in de bankensector. Modi introduceerde een programma om India's armen een bankrekening te geven.<sup>12</sup> Het groeipotentieel van India is hoog. India is door de opkomst van internet en betere verbindingen niet langer 'het land van de dorpen'. Het is ook het enige Aziatische land waar de groeiramingen voor volgend jaar zijn verhoogd.

#### BESLUIT: OMARM NIEUWE ECONOMISCHE REALITEIT

Alles overziend zal Azië, als het hervormingen doorzet, een krachtige groeimotor voor de wereldeconomie blijven. Azië zit zichzelf echter te veel

in de weg om dit te kunnen vertalen naar een grotere invloed. De Aziatische landen zijn niet geïnteresseerd in een gezamenlijk Aziatisch optrekken: de eigen natie komt eerst. De eenzijdige Japanse depreciatie van de yen ten koste van buurlanden is daar een voorbeeld van. Die nationale insteek in Azië heeft veel te maken met de relatieve machtsposities. In Europa loopt de omvang van de vier grote economieën minder uiteen dan in Azië. Continentaal Europa accepteert dat het afhankelijk is van de Frans-Duitse as.

In de Aziatische context is dit ondenkbaar. De wonden van het verleden zijn niet geheeld, de culturele verschillen zijn er groter en, last but not least, de landen verschillen veel meer in omvang. Het eenwordingsproces dat Europa met horten en stoten doormaakt is in Azië ondenkbaar. In politiek opzicht kan Azië dus veel minder. Gezamenlijke militaire oefeningen, zoals in Europa niet ongebruikelijk, komen in Azië niet voor. Azië heeft daarnaast last van een onverwerkt verleden dat echte samenwerking in de weg staat. Het wantrouwen over en weer is groot, ondanks de economische lotsverbondenheid. Voormalig Koreaans minister van Buitenlandse Zaken Yoon Young-kwan observeerde al: ‘The supposed “Asian century” is being thwarted by a paradox: deep economic interdependence has done nothing to alleviate strategic mistrust.’<sup>13</sup> Azië mist kortom de sociaal-culturele en politieke verbondenheid die het Westen wel voelt. China mag dan de grootste economie ter wereld worden – dat is onontkoombaar –, maar het mist tot dusver de noodzakelijke ingrediënten om een leidende wereldrol te spelen. Het richt zich volledig op de Chinese droom van de grote vernieuwing van de Chinese natie. Daarvoor moeten juiste voorwaarden worden gecreëerd, daarvoor moet al het andere wijken.

Ondanks de zichtbare tekortkomingen van het Amerikaanse systeem – het instabiele financiële stelsel, de falende war on terror – is er geen duidelijk alternatief op het wereldtoneel. De Amerikaanse dollar blijft voor de voorzienbare toekomst de internationale munt; de euro blijft voorlopig op het tweede plan. Europa loopt qua eenwording weliswaar voor op Azië, maar het kan zijn economische macht niet verzilveren in termen van meer globale politieke invloed. Dat heeft alles te maken met de tegenzin om politieke invloed aan Brussel af te staan. Daarnaast ontbreekt het Europa aan militaire slagkracht.

Al met al zal het nog wel even duren voordat China de macht van Amerika zal kunnen evenaren. De eeuw van Azië is er vooral een van economische groei. Maar China heeft de tijd. China denkt in eeuwen, en het denkt al zeker niet in de vierjarige verkiezingscycli van westerse politici. De confuciaanse filosofie van niet overhaast handelen vindt ook haar weerslag in een pragmatische en niet strijdlustige houding tegenover het buitenland. Dat heeft aantrekkingskracht op Afrikaanse landen, die de bemoeizucht

van het Westen beu zijn. Intussen bouwt China aan zijn eigen instellingen, deels uit frustratie over de bestaande internationale financiële architectuur, die niet langer correspondeert met het verschoven economische zwaartepunt. Met zijn enorme financiële middelen verwerft China zich zo geleidelijk een steeds grotere invloed in opkomende landen, die in de Chinese steun een welkome afwisseling zien voor de westerse betutteling.

Het Westen zou de nieuwe economische realiteit moeten omarmen en er zich niet tegen moeten afzetten. Wij hebben groot belang bij inbedding van China en andere opkomende landen in de internationale architectuur, bijvoorbeeld om China aan boord te houden bij bestrijding van de klimaatverandering. Blijft het Westen kortzichtig vasthouden aan gevestigde posities, dan vormt China met andere landen wel zijn eigen instellingen.

*Blijft het Westen kortzichtig vasthouden aan gevestigde posities, dan vormt China met andere landen wel zijn eigen instellingen*

Voor China maken deze initiatieven deel uit van de *peaceful rise* in de wereld die de leiders voor ogen hebben. China stelt zich op als een verantwoorde stakeholder in de wereldeconomie, maar het legt zich niet neer bij de status quo in de globale politieke verhoudingen. De politieke invloed die China in op-

komende landen opbouwt met zijn enorme financiële middelen biedt ook een enorme kans om brandhaarden te blussen. Voor de eerste keer heeft China aangeboden te helpen in het vredesproces in Afghanistan. De belofte van financiering van grote infrastructuurprojecten kan als hefboom dienen voor grotere politieke stabiliteit in de regio.

China kan zo een belangrijke partner zijn voor het Westen, ook in politiek opzicht. China's toegenomen economische kracht rechtvaardigt een grotere stem. De gewijzigde economische verhoudingen moeten dan wel een politieke reflectie krijgen. Dat kan door internationale instellingen te moderniseren en daarin China en de andere opkomende economieën een veel grotere rol te geven. Het Nederlandse kabinetsbeleid plaatst het beleid ten aanzien van China en andere opkomende Aziatische landen tot dusverre in een strikt economische context, waaronder zekerstelling van energie- en grondstofvoorziening en bevordering van de Nederlandse economische belangen.<sup>14</sup> Het aantal handels- en economische missies naar deze landen is in de afgelopen jaren sterk uitgebreid. De politieke component ontbreekt echter. Ook in het belangrijke speerpunt van het Nederlandse buitenlandbeleid – handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde – wordt niet ingegaan op de wens van opkomende landen tot een grotere stem. Nederland zou er goed aan doen naast de belangrijke

trans-Atlantische en Europese samenwerking een beleid ten aanzien van politieke samenwerking met opkomende landen vorm te geven. Dat zou kunnen aansluiten bij de noodzaak een nieuwe agenda voor internationale samenwerking uit te werken, vanuit de gedachte van toenemende gedeelde belangen, wederzijdse verantwoordelijkheid en internationale solidariteit.<sup>15</sup> Een belangrijk onderdeel daarvan zou zijn in te zetten op modernisering van de internationale instellingen en het VN-systeem en daarin China en andere opkomende economieën een veel grotere rol te geven. Het zou de internationale instellingen ook veel meer legitimiteit geven als ultieme hoeders van de internationale rechtsorde.

#### Noten

- 1 McKinsey Global Institute, *Urban world. Cities and the rise of the consuming class*. 2012.
- 2 Fareed Zakaria, *The post-American world*. New York: W.W. Norton & Co, 2008; Kishore Mahbubani, *The new Asian hemisphere. The irresistible shift of global power to the East*. New York: Public Affairs, 2008.
- 3 Chris Patten, *What next? Surviving the twenty-first century*. Londen: Allen Lane, 2008. Nog verder gaan Daron Acemoglu en James A. Robinson in *Why nations fail* (New York: Random House, 2012). Volgens hen is het Chinese economische groeiwonder niet duurzaam. Met een alles controlerende communistische partij in China ontbreken de prikkels voor creativiteit en ondernemerschap die voor blijvende welvaart noodzakelijk zijn.
- 4 'China overtakes us in company debt issued', *Financial Times*, 16 juni 2014.
- 5 De nieuwe Zijderoute vormt een economische corridor van China via Centraal-Azië en Rusland naar Europa. Daaraan voegt China een nieuwe maritieme Zijderoute toe, die door de Straat van Malakka naar India, het Midden-Oosten en Oost-Afrika voert. Tijdens de recent APEC-top heeft China een bedrag van veertig miljard dollar toegezegd voor infrastructuurprojecten in deze economische corridors.
- 6 Amerika heeft met enig succes druk uitgeoefend op Aziatische landen om niet te tekenen. Van de tien grootste Aziatische economieën tekenden alleen India en Singapore. Japan, Korea en Indonesië doen niet mee.
- 7 Een gezamenlijk initiatief van Brazilië, China, India, Rusland en Zuid-Afrika, die gezamenlijk de BRICS-landen vormen. De bank krijgt een startkapitaal van honderd miljard dollar.
- 8 Stephen Roach, *Unbalanced. The codependency of America and China*. New Haven: Yale University Press, 2014.
- 9 Eswar S. Prasad, *The dollar trap. How the U.S. dollar tightened its grip on global finance*. New Jersey: Princeton University Press, 2014.
- 10 Zie: Genron NPO en China Daily, *The 10th Japan-China Public Opinion Poll*, 9 september 2014. Dit onderzoek toont aan dat 87 procent van de Chinese bevolking een ongunstig beeld heeft van Japanners. Het gebrek aan wroeging over eerdere invasies speelt hierbij een grote rol. Maar liefst 93 procent van de Japanners heeft een ongunstig beeld van Chinezen.
- 11 President Park Geun-hye, 'The creative economy and entrepreneurship', speech voor het World Economic Forum, Davos, 23 januari 2014.
- 12 Het in september 2014 aangekondigde Jan Dhan Yojanaprogramma beoogt 75 miljoen bankrekeningen te openen voor armen.
- 13 Yoon Young-kwan, 'The Asian paradox', *Project Syndicate*, 4 november 2014.
- 14 Beleidsagenda 2014, begroting 2014 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- 15 Zie: CDA, Iedereen. *Verkiezingsprogramma 2012-2017*. Den Haag: CDA, 2012, p. 25.

## TTIP: een gamechanger in een veranderende wereld?

*Het Transatlantic Trade and Investment Partnership, waarover Europa en de Verenigde Staten onderhandelen, is meer dan het bestendigen en verdiepen van de trans-Atlantische handelsrelaties. De verschuivende machtsbalans in de wereld vormt het geopolitieke decor voor dit verdrag. Zowel de economische opmars van de BRICS-landen als de hernieuwde politiek-militaire assertiviteit van de Russische Federatie noopt tot nauwere samenwerking tussen Europa en de Verenigde Staten. Ondanks de gedeelde waarden en diepe historische banden tussen beide partners moet echter nog wel een aantal uiteenlopende belangen worden verzoend.*

---

door *Brigitte Bauer & Raymond Gradus*

---

Bauer is *research fellow* aan de University of Texas te Austin en lid van de CDA-buitenlandcommissie. Gradus is directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

HET TRANSATLANTIC TRADE AND INVESTMENT PARTNERSHIP (TTIP) moet een omvangrijk bilateraal akkoord worden tussen de Verenigde Staten en Europa, dat tot doel heeft de bestaande handels- en investeringsrelaties te consolideren en verder uit te breiden.<sup>1</sup> In de praktijk betekent het onder meer dat tarieven op import van bepaalde producten omlaag zullen gaan,<sup>2</sup> dat productvoorschriften vereenvoudigd en gestroomlijnd zullen worden, dat barrières op investeringen en deelname aan aanbestedingen zullen worden weggenomen, en dat allerlei regels die de markt betreffen beter op elkaar afgestemd zullen worden.

Voor zowel de EU als de VS betekent een succesvol TTIP een aanzienlijke uitbreiding van het afzetgebied en een toename van de concurrentie. Studies geven aan dat de overeenkomst de economie en de concurrentiekracht aan beide zijden van de Atlantische Oceaan (aanzienlijk) zal versterken. Ook het geopolitieke belang van TTIP moet echter niet onderschat worden. TTIP zal het algemene strategische belang van zowel de VS als de EU versterken in een wereld waarin China een economische reus is geworden met een geheel eigen buitenlandse en handelspolitiek en waarin Rusland met een hernieuwde expansiepolitiek in de Krim en Oost-Oekraïne de veiligheid bedreigt van Europa, dat in belangrijke mate afhankelijk is van Russische energiebronnen. Met TTIP worden de belangen van de VS in de

*Met TTIP worden de belangen van de VS in de EU en die van de EU in de VS concreet vormgegeven en versterkt*

EU en die van de EU in de VS concreet vormgegeven en versterkt. Maar een akkoord roept ook vragen op: wat zijn bijvoorbeeld de consequenties van het openstellen van de markt over en weer? Blijven belangrijke waarden uit het Rijnlandse model overeind en kunnen bijvoorbeeld

de specifieke Europese productregelgeving over genetisch gemodificeerde organismen (ggo's), het verbod om hormonen te gebruiken bij de vleesproductie, of de hygiënemaatregelen bij de slacht behouden blijven?

In dit artikel worden de diverse aspecten van TTIP op een rij gezet. Aangezien het om een handels- en investeringsakkoord gaat, wordt eerst ingegaan op de economische gevolgen. Vervolgens zullen we de geopolitieke situatie bespreken en ingaan op de (mogelijke) inhoud van een akkoord. We sluiten af met enkele conclusies.

#### ECONOMISCHE ASPECTEN EN GEVOLGEN TTIP

De trans-Atlantische handels- en investeringsrelatie is momenteel al de grootste en intensiefste in de wereld.<sup>3</sup> TTIP zal de mogelijkheden op dat gebied uitbreiden en daarmee de economie van beide continenten versterken. Er heeft het nodige wetenschappelijk onderzoek plaatsgevonden naar de economische effecten van TTIP. Dit onderzoek is eensluidend over de positieve effecten van TTIP op banen en groei, hoewel ze in grootte aanzienlijk verschillen. Onderzoek uitgevoerd door het CEPR in opdracht van de EU schat in dat het bruto binnenlands product (bbp) van de EU en de VS een stimulans krijgt tussen de 0,2 en 0,5 procent.<sup>4</sup> In deze studie wordt onderscheid gemaakt tussen een ambitieus scenario en een minder ambitieus scenario (zie tabel 1).

TABEL I. EFFECTEN OP BBP (%) VOLGENS DIVERSE STUDIES

	CEPR	Bertelsmann Stiftung
Minder ambitieus		
VS	0,2	0,8
EU	0,3	0,5
Ambitieuus		
VS	0,4	13
EU	0,5	5

In het minder ambitieuze scenario zal de economie in de VS met 0,2 procent groeien en die in de EU met 0,3 procent; het ambitieuze scenario gaat uit van respectievelijk 0,4 en 0,5 procent. De Duitse Bertelsmann Stiftung bekritiseert echter de benadering van het CEPR, die naar haar oordeel onvoldoende is gebaseerd op een ex-postevaluatie van eerdere handelsakkoorden.<sup>5</sup> Volgens deze berekeningen zal het bbp van de VS met 0,8 procent toenemen als alleen de tariefbelemmeringen worden weggenomen, en met maar liefst 13 procent bij het uitgebreide liberaliseringsscenario. In dit laatste scenario worden ook non-tarifaire belemmeringen weggenomen, zoals productvoorschriften, en worden diensten en overheidsaanbestedingen geliberaliseerd. In de EU zal het bbp toenemen met 0,5 procent bij alleen het verlagen van de tarieven, en met 5 procent als het uitgebreide liberaliseringsscenario wordt gekozen.

Aan deze berekeningen ligt de veronderstelling ten grondslag dat andere landen die geen deel uitmaken van de VS of de EU niet zullen reageren en dus geconfronteerd worden met aanzienlijke welvaartsverliezen. Zo zal Canada worden geconfronteerd met een bbp-verlies van bijna 10 procent indien TTIP wordt gerealiseerd. Dit is echter niet redelijk gezien het op handen zijnde akkoord tussen Canada en Europa. Als dat er komt zullen de opbrengsten in de EU en de VS (iets) lager zijn.

Ook verschilt het berekende effect op de werkgelegenheid en werkloosheid aanzienlijk tussen beide benaderingen. Omdat de Bertelsmann Stiftung rekening houdt met een zich langzaam aanpassende arbeidsmarkt is deze het meest inzichtelijk. Volgens deze benadering is er een vermindering van de werkloosheid van 0,11 procentpunten alleen uit een verlaging van de tarieven en een vermindering van 0,45 procentpunten als het uitgebreide liberaliseringsscenario wordt gekozen. In dit laatste scenario zullen één miljoen banen in de VS en 180.000 banen in Duitsland worden gecreëerd. Voor de EU en de VS als geheel kan men rekenen op twee miljoen nieuwe banen.

De Bertelsmann Stiftung geeft aan dat de economische effecten van TTIP in de EU gedifferentieerd zullen zijn naar land en vooral voor landen als



Griekenland, Ierland, Italië, Portugal en Spanje zal de handel substantieel toenemen. Voor alle landen in de EU geldt een toename van het inkomen per inwoner, waarbij geldt dat in kleinere landen die toename hoger zal zijn dan in grote landen, en in armere landen hoger dan rijke landen. Inzake de werkloosheid geldt dat de positieve effecten van TTIP het grootst zullen zijn in landen met een hoge werkloosheid. Alles bij elkaar genomen zullen door TTIP de economische verschillen tussen de EU-landen kleiner worden. Dat zal de economische en financiële stabiliteit van de EU en de eurozone bevorderen.

TTIP zal er zo toe kunnen bijdragen dat de economische hervormingen die in diverse Europese lidstaten hard nodig zijn en slechts moeizaam van de grond komen, nieuw leven wordt ingeblazen. Ook dat zal de concurrentiepositie van Europa en daarmee het integratieproces versterken.

#### TTIP EN DE GEOPOLITIEKE VERHOUDINGEN

De politiek-maatschappelijke discussie over TTIP gaat enerzijds heel concreet over ‘producten’, anderzijds over geopolitieke belangen en gedeelde waarden. Europa heeft tot op dit moment vooral ingezet op handelsakkoorden via de Wereldhandelsorganisatie (WTO), maar gezien de patstelling daar is het beter om in te zetten op bilaterale handelsovereenkomsten. TTIP staat daarbij niet op zichzelf, maar moet bezien worden binnen het grotere geheel van andere vrijhandelsverdragen, de rol van China en andere opkomende economieën, en de hernieuwde militair-politieke rol van Rusland aan de Europese oostgrens.

Daarbij moeten we ons realiseren dat opkomende markten, zoals die van China, in toenemende mate met elkaar samenwerken, meestal met uitsluiting van het Westen (bijvoorbeeld de BRICS met hun New Development

Bank, of de door China geïnitieerde samenwerkingsverbanden in de Aziatische-Pacifische regio die specifiek de VS uitsluiten, bijvoorbeeld de Regional Cooperation for Asia and the Pacific).<sup>6</sup> Ook zijn er andere regionale-samenwerkingsverbanden, zoals de Eurasian Economic

*Opkomende markten werken, meestal met uitsluiting van het Westen, in toenemende mate met elkaar samen*

Union, met daarin Rusland en vijf landen die voorheen onderdeel waren van de USSR.<sup>7</sup> Doel van deze Eurasian Economic Union is onder meer de banden tussen de oude Sovjetstaten te versterken onder Russisch leiderschap en een gemeenschappelijke markt te creëren. Dat de VS en de EU geen deel uitmaken van deze samenwerkingsverbanden (hetzij omdat ze

niet gewenst zijn, hetzij omdat ze niet tot de regio behoren) is op zich een goede reden om zelf een regionaal samenwerkingsverband op te zetten.<sup>8</sup>

Gezien vanuit de vs is TTIP een deel van een tweeluik: de vs onderhandelen ook over het Trans-Pacific Partnership (TPP), een regionaal vrijhandelsverdrag tussen twaalf landen dat evenals TTIP onder meer tot doel heeft de concurrentiepositie ten opzichte van China te versterken. De deelnemers zijn landen waarmee de vs al beperkte bilaterale verdragen heeft, landen die dat nastreven en de strategisch-militaire bondgenoten in de regio.<sup>9</sup> De onderhandelingen voor TPP – dat minder diepgaande samenwerking zal realiseren dan TTIP – zijn in een vergevorderd stadium.

Dit beeld van economische samenwerkingsverbanden versterkt het belang van TTIP, dat bovendien onderdeel is van een economische balance of power: door de vergaande handelsovereenkomst met de vs kan de EU niet alleen haar interne economie versterken, maar kan ze ook haar rol als speler in de wereldeconomie veiligstellen en uitbreiden. Van belang is daarbij dat de vs en de EU betrouwbare partners zijn wanneer het gaat om politieke en maatschappelijke stabiliteit. Ook delen zij fundamentele waarden. Belangrijk is ook de duiding van de tussentijdse novemberverkiezingen in de vs. Volgens sommigen is het politieke draagvlak voor gecompliceerde dossiers, zoals dat van TTIP, er niet beter op geworden. Anderen wijzen erop dat het juist de Republikeinen zijn geweest die altijd veel belang hebben gehecht aan vrijhandel en dat dus de onderhandelingen een push kunnen krijgen.<sup>10</sup>

Politieke stabiliteit is eveneens een aspect in de TTIP-discussie. De politiek-militaire interventie van Rusland in Georgië in 2008-2009 en recentelijk in de Krim en Oost-Oekraïne heeft de kwetsbaarheid van Europa duidelijk aan het licht gebracht. Daarnaast is er onrust ten zuiden van de EU, vaak van islamitisch-fundamentalistische aard, en staat ISIS bij Kobani aan de grenzen van het NAVO-gebied. Omdat de defensie-uitgaven binnen bijna alle Europese landen al lange tijd teruglopen, is de EU militair aangewezen op de vs.<sup>11</sup> In de vs is echter de bereidheid om troepen – tegen hoge kosten, waaronder mensenlevens – de wereld in te sturen niet meer zonder meer vanzelfsprekend. Defensie vormt zo een niet onbelangrijk verschil van inzicht, maar met TTIP wordt de verbondenheid met de vs concreet vormgegeven en geactualiseerd, waarmee TTIP gezien kan worden als een ‘pivot back to Europe’.<sup>12</sup>

#### INHOUD VAN HET AKKOORD

De discussie over de concrete gevolgen van TTIP leidt soms tot hevige emoties, ook in Nederland. Wat in die discussie evenwel gemakkelijk over

het hoofd wordt gezien is dat de EU zélf met de gemeenschappelijke open markt, en de daarbij horende (vaak moeizaam bedongen) bepalingen (bijvoorbeeld het land-van-oorsprongprincipe, labeling), geen nieuwkomer is in dergelijke onderhandelingen. Wel is het van belang om een aantal actuele discussies, die betrekking hebben op achtereenvolgens investeringsbescherming, productkwaliteit, privacybescherming en overheidsaanbestedingen, nader te duiden. Op de achtergrond van deze politiek-maatschappelijke discussie lijkt ook hier de tendens aanwezig om ons meer achter de Nederlandse dijken terug te trekken.

Een belangrijk punt van aandacht is investeringsbescherming onder de Investor-State Dispute Settlement (ISDS-clausule). Deze clausule voorziet in de mogelijkheid dat investeerders de overheid van het gastland voor een internationaal tribunaal dagen indien die het verdrag overtreedt. Dat is niet nieuw, want veel bilaterale investeringsakkoorden bevatten een dergelijke voorziening, zoals alle huidige Nederlandse investeringsbeschermingsovereenkomsten. Aanleiding daartoe zijn ervaringen in het verleden waarbij overheden buitenlandse investeerders willekeurig behandelden en lokale rechters vaak niet onafhankelijk bleken. De ISDS-clausule voor TTIP stuit evenwel op maatschappelijke weerstand. Tegenstanders zijn bang voor het ontstaan van een Amerikaanse claimcultuur, voor een niet te stoppen invoer van bepaalde ongewenste producten en voor een beperking van de beleidsvrijheid van het gastland. Voorstanders geven aan dat dergelijke arbitragezaken weinig voorkomen.<sup>13</sup> Dat iets weinig voorkomt lijkt ons geen argument, temeer omdat het aantal claimzaken binnen andere handelsverdragen in recente jaren juist is toegenomen. Duidelijk is dat de ISDS-clausule grote zorgvuldigheid vraagt, onder meer inzake transparantie en de aard van arbitrage.

Van belang is voor ogen te houden dat de ISDS-clausule ook EU-investeringen in de VS zal beschermen en dat een goed uitgewerkte clausule ervoor kan zorgen dat nationale overheden juist beschermd worden tegen bijvoorbeeld producten of investeringen die niet beantwoorden aan geldende (kwaliteits)eisen. In dat licht is het aankomende vrijhandelsverdrag tussen de EU en Canada belangrijk, dat bepaalt dat de ISDS-zaken openbaar moeten zijn en dat bijvoorbeeld overheidsmaatregelen ten behoeve van het algemeen welzijn (volksgezondheid, veiligheid, milieu) beschermt.<sup>14</sup> Dat kan een opmaat zijn voor TTIP.

Onder de bevolking bestaat de zorg dat met TTIP bepaalde producten ingevoerd zullen worden die in de EU verboden zijn. In de media wordt TTIP daarom vaak geassocieerd met 'chloorkippen' en 'hormoonvlees', wat de objectiviteit van de discussie beïnvloedt. Aangezien het evenwel om gezondheid en veiligheid gaat, moet ook hier zorgvuldig onderhandeld

worden,<sup>15</sup> waarbij geldt dat beide partijen hun gevoeligheden hebben: de vs – ook een land met sterke consumentenbescherming – hebben bijvoorbeeld problemen met producten waarin rauw vlees is verwerkt en Franse kaas die van rauwe melk gemaakt is. Ook de angst voor BSE is nog niet volledig weg. Van belang is dat hierin geen voorwendsel gevonden wordt voor protectionisme. Ook bij deze onderhandelingen kan het vrijhandelsverdrag met Canada een voorbeeld zijn: ‘Both the EU and Canada will keep the right to regulate freely in areas of public interest such as environment, health and safety.’<sup>16</sup>

Privacybescherming wordt vaak genoemd in de discussie over TTIP. Dataproductie zal echter evenwel geen deel uitmaken van TTIP – zoals reeds aangegeven door de Europese Commissie – aangezien dataproductie in de EU een grondrecht is en daarom niet voor onderhandelingen in aanmerking komt. Daarom zal TTIP niet tornen aan de EU-privacybescherming.<sup>17</sup>

Terwijl privacybescherming een heikele kwestie is voor Europeanen, vormen overheidsaanbestedingen een typisch Amerikaanse gevoeligheid. In het kort komt het erop neer dat tot nu toe overheidsaanbestedingen in

*Terwijl privacybescherming een heikele kwestie is voor Europeanen, vormen overheidsaanbestedingen een typisch Amerikaanse gevoeligheid*

de vs (bijvoorbeeld infrastructuur en havens) niet toegankelijk zijn voor buitenlandse partijen. Met TTIP kan die markt opengesteld worden, maar dat zal een grote stap zijn voor de vs, die dit immers ook als een veiligheidsvraagstuk zien. De Europese praktijk kan behulpzaam zijn bij de vormgeving van het verdrag.

In de EU maken immers (overheids)aanbestedingen al jaren deel uit van de handelsafspraken binnen de EU en wordt op een adequate manier op veiligheidsaspecten ingespeeld.<sup>18</sup>

#### CONCLUSIES

TTIP is zowel economisch als geopolitiek van groot belang. De economieën van de vs en de EU zullen beide versterkt worden, de economische hervormingsagenda's van diverse EU-landen zullen een positieve impuls krijgen en de onderlinge economische verschillen tussen de diverse EU-landen zullen kleiner worden. Uit een economische doorrekening blijkt dat vooral Zuid-Europese landen zullen profiteren, hetgeen de Europese integratie een verdere impuls kan geven. Overigens lopen deze doorrekeningen aanzienlijk uiteen en zijn ze sterk afhankelijk van de gemaakte veronderstellingen. Geopolitiek zullen de vs met TTIP hernieuwde belangen in de EU

hebben en de vs blijvend betrekken bij Europa, wat de geopolitieke situatie – economisch en strategisch – zeker voor Europa zal verbeteren.

Aangegeven is dat de vs en de EU belangrijke waarden delen, wat belangrijk is voor de onderlinge verhoudingen en de concrete uitvoering van TTIP. Dit neemt niet weg dat er op deelonderwerpen – zoals investeringsbescherming, productkwaliteit en overheidsaanbestedingen – nog belangrijke discussies lopen met uiteenlopende belangen aan de beide zijden van de oceaan. Toch is TTIP te belangrijk om de onderhandelingen hierop stuk te laten lopen. Met TTIP wordt immers een zodanig groot regionaal samenwerkingsverband gecreëerd dat de waarden die binnen TTIP worden nageleefd, uiteindelijk de standaard kunnen vormen voor de wereldhandel. Het voortbestaan van het op regels gebaseerde handelssysteem dat we nu kennen, kan langs deze weg worden versterkt. Ten slotte kunnen ook de onderhandelingen op WHO-niveau die op dit moment stilliggen, door TTIP een stimulans krijgen, zeker als er handelsakkoorden met belangrijke partners worden gesloten, zoals onlangs met Canada. Ondanks een aantal verschillen van inzicht tussen de EU en de vs is TTIP daarmee belangrijk voor de positie van Nederland in de wereld, zowel voor onze waarden en onze veiligheid als voor onze economie.

#### Noten

- 1 De auteurs danken R. Willems en W. Quaadvlieg voor hun nuttige commentaar op een eerdere versie.
- 2 Gemiddeld zijn de handelstarieven tussen de vs en de EU reeds rond 3 procent; tarieven die in het verleden amper verlaagd zijn betreffen vrachtauto's (25 procent), kleding (12 procent) en landbouwproducten (20 procent) (zie Charles M. Ludolph, *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Targeting successes at the midpoint?* Paper gepresenteerd op het Seminar of Transatlantic Relations, georganiseerd door de Konrad-Adenauer-Stiftung en het American Jewish Congress, Washington, DC, september 2014, p. 1).
- 3 Zo bedraagt in 2012 de handel aan goederen en diensten van de EU naar de vs 457 miljard euro. De stroom de andere kant op bedraagt 356 miljard euro (Ludolph 2014, p. 4).
- 4 Zie Joseph Francois, Miriam Manchim, Hanna Norberg, Loga Pindyuk en Patrick Tomberger, *Reducing transatlantic barriers to trade and investment. An economic assessment*. Londen: CEPR, 2013.
- 5 Zie Gabriel Felbermayr, Benedikt Heid en Sybille Lehwald, *Transatlantic trade and investment partnership. Who benefits from a free trade deal? Part 1: Macroeconomic effects*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- 6 Andreas Freytag, Peter Draper en Susanne Fricke, *The impact of TTIP*. Berlijn: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2014.
- 7 Het betreft Wit-Rusland, Kazachstan, Armenië, Kirgizië en Tadzjikistan.
- 8 Sommige van deze Aziatische samenwerkingsverbanden vormen een reactie op TTIP en TPP (zie volgende paragraaf), wat het belang van TTIP onderstreept en waarmee een weg terug voor de EU en de vs afgesneden lijkt.
- 9 TPP betreft: Australië, Brunei, Canada, Chili, Japan, Maleisië, Mexico, Nieuw-Zeeland, Peru, Singapore, de Verenigde Staten en Vietnam.
- 10 Zie onder meer: Lars Haensel en Jeane Lairo, 'Political factors in the negotiations on a Transatlantic Trade and Investment Partnership in the U.S.', KAS

*International Reports Sept. 2014.*

- 11 Zie Raymond Gradus, 'Heldere norm voor defensie wenselijk', *MeJudice*, 25 september 2014.
- 12 Eerder hadden de vs aangegeven zich meer te willen oriënteren op Azië, de zogenoemde 'pivot to Asia'. In 2011 stelde de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, Hillary Clinton, bijvoorbeeld dat de vs in de toekomst op diplomatiek, economisch, en strategisch gebied de voorkeur zouden geven aan de 'Asia-Pacific region' (zie [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas\\_pacific\\_century](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century)). Met TTIP wordt die koers drastisch herzien.
- 13 Recent onderzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken over de NAFTA – het handelsakkoord tussen de vs, Canada en Mexico – waarin ook ISDS is opgenomen, duidt niet op de ontwikkeling van een Amerikaanse claimcultuur. Volgens de Unctad is er in de wereld 26 triljoen dollar aan buitenlandse investeringen;
- in de afgelopen 50 jaar zijn er voor zover bekend minder dan 600 ISDS-zaken geweest, waarvan er ongeveer 85 in het voordeel van bedrijven beslist zijn.
- 14 Zie concepttekst CETA: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/>.
- 15 Dit is ook de reden dat het EU-verdrag op dit moment het zogenoemde voorzorgsprincipe hanteert. De EU kan dit voorzorgsprincipe ook hanteren wanneer zelfs na een wetenschappelijke analyse een bepaald risico onvoldoende kan worden in geschat. De taak om te bewijzen dat een product veilig is, ligt dan bij de producent.
- 16 Zie: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/>.
- 17 Zie brief van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer (22 april 2014).
- 18 Overigens bestaat er een aparte EU-aanbevelingsrichtlijn voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied die hiermee rekening houdt.





*De Nederlandse inzet  
voor de internationale  
rechtsorde*



# Ontwikkeling van de internationale rechtsorde

*Het buitenlands beleid wordt doorgaans gerechtvaardigd met een beroep op het Nederlandse eigenbelang. Dit neorealisme schiet tekort voor wie heeft geleerd om ook de onbekende ander als broeder en zuster te zien. Een internationale orde van veiligheid en vrede zal een illusie blijven zolang daarin het universele recht op een menswaardig bestaan terzijde wordt gelaten. Cynici die ons voorhouden dat dit een westerse ideologie zou zijn en dat we mensenrechten niet aan andere culturen mogen opdringen, maken het zich wel erg gemakkelijk. Geen enkel volk mag duurzaam het recht op een menswaardig bestaan worden ontzegd.*

---

door *Ernst Hirsch Ballin*

---

De auteur is hoogleraar rechten van de mens aan de Universiteit van Amsterdam en vanaf 2015 president van het T.M.C. Asser Instituut voor internationaal recht, en tevens hoogleraar Nederlands en Europees constitutioneel recht aan Tilburg University.

SINDS OP INTERNATIONALE SOLIDARITEIT een politiek taboe is komen te rusten – politici moeten immers de problemen van hun kiezers ‘benoemen’ en die wonen nu eenmaal, op een handjevol kiesgerechtigden na, niet in het buitenland – wordt het buitenlands beleid doorgaans gerechtvaardigd met een beroep op Nederlandse belangen. Zo schreef het eerste kabinet-Rutte in 2011: ‘Tegelijkertijd is Nederland zeer gebaat bij een goed functionerende internationale rechtsorde en een goede naleving van internationaal gemaakte afspraken. Het handhaven en bevorderen van de internationale rechtsorde is zelfs opgenomen in de Grondwet. Vreedzaam geordeerde internationale betrekkingen zijn immers de beste manier om onze

belangen veilig te stellen.<sup>1</sup> De recente nota over het defensiebeleid droeg de titel *In het belang van Nederland*.<sup>2</sup> Het lijdt ook voor mij geen twijfel dat het in het belang van Nederland is om te beschikken over een competente en goed toegeruste krijgsmacht. Het is zeker ook in het belang van Nederland dat de internationale rechtsorde zich verder ontwikkelt en wordt gehandhaafd, inclusief het recht van iedere mens om van honger, armoede en geweld gevrijwaard te worden. Maar de retoriek dat het om ons eigenbelang gaat, neemt soms nogal krampachtige vormen aan. Onze deelname aan de Europese integratie wordt amper nog beschreven als het opbouwen van een Europese ruimte van vrijheid, recht en veiligheid, maar slechts als een bron van profijt (waarmee de loper wordt uitgelegd voor eurofoben die ons voorrekenen dat de bijdragen aan de Europese Unie, althans wanneer we de indirecte voordelen buiten beschouwing laten, de revenuen overtreffen). Ook ontwikkelingssamenwerking werd indertijd mede gemotiveerd met 'eigenbelang': 'Om draagvlak te behouden of te herstellen, moet Nederland zich richten op gebieden waar het internationaal verschil kan maken en waarmee tegelijk een nationaal belang wordt gediend.'<sup>3</sup> Ongetwijfeld met de goede bedoeling zo het draagvlak te versterken, is over de Nederlandse bijdrage aan een militaire actie in Mali betoogd dat we op die manier Nederland beveiligen tegen gewelddadige fanatici.<sup>4</sup>

#### DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT EN INTERNATIONALE ORDE

De relatie tussen de doelstellingen van onze democratische rechtsstaat en de internationale orde steekt echter wel een paar spaden dieper. Een internationale orde van veiligheid en vrede zal een illusie blijven zolang daarin het universele recht op een menswaardig bestaan terzijde wordt gelaten. Geen enkel volk mag duurzaam dat recht worden ontzegd. Cynici die ons voorhouden dat dit een westerse ideologie zou zijn en dat we mensenrechten niet aan andere culturen mogen opdringen – net alsof er iemand zou zijn die verlangt mishandeld te worden of in honger te leven – maken het zich wel erg gemakkelijk. Dit neorealisme in de internationale betrekkingen schiet tekort voor wie heeft geleerd om ook de onbekende ander als broeder en zuster te zien.

Zo heel erg realistisch is dit negeren van de interne verhoudingen in andere landen trouwens ook al niet. Serieuze volgers van de denkrichtingen van het realisme in de internationale betrekkingen onderkennen dat zeer wel. De uitbarstingen van geweld in het Midden-Oosten, Afrika en Oekraïne die Nederland in 2014 hebben opgeschrikt, hadden een voor geschiedenis. In allerlei opzichten was die verschillend, maar er was één belangrijk punt van overeenkomst: in geen van die gebieden was er een alle

burgers omvattend democratisch bestel gerealiseerd, in geen daarvan was macht aan recht onderworpen. Cynici die dit toeschrijven aan de omstandigheden in die delen van de wereld hebben wederom ongelijk. Geen enkel continent heeft alleen maar dictaturen, geen enkel continent – of het zou Australië moeten zijn – alleen maar democratieën.

#### BEVORDEREN VAN DE ONTWIKKELING VAN DE INTERNATIONALE RECHTSORDE

Onze Grondwet bevat sinds 1953 een bepaling die, internationaal bezien, heel bijzonder is. Artikel 90 van de Grondwet luidt: ‘De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.’<sup>5</sup> Destijds werd vooral gedacht aan de Verenigde Naties en de Raad van Europa, aan vreedzame beslechting van geschillen en bescherming van mensenrechten. Dat is ruim zestig jaar later van onverminderd grote betekenis, maar we hebben wel geleerd dat de ontwikkeling van de internationale rechtsorde méér is dan eerbiediging van de regels van het internationale recht. Het gaat ook

*De internationale rechtsorde is meer dan eerbiediging van de regels. Het gaat ook om politieke idealen: een ethos van vrede en respect voor de menselijke waardigheid*

om politieke idealen: een ethos van vrede en respect voor de menselijke waardigheid. Het gaat om het stap voor stap, in samenwerking met partners, terugdringen van het gebruik van wapens, om het bevorderen van verantwoordelijk gedrag bij politieke leiders, en om het ter verantwoording roepen van plegers van misdrijven tegen de menselijk-

heid. Daarvoor is verdediging van de rechten van de mens essentieel. De persoonlijke waardigheid van mensen in een zwakke positie moet worden verdedigd, hun toerusting om op te komen tegen misstanden – zeker ook waar het gaat om de rechten van vrouwen en kinderen – versterkt.

#### CHRISTENDEMOCRATEN IN EEN WERELD VAN NAASTEN

Eeuwenlang hebben harde, egocentrische motieven de verhouding tussen de Europese economie en die van andere continenten bepaald. Pas achteraf is onderkend dat de slavernij en de vernietiging van het leefmilieu van de oorspronkelijke bevolking neerkwamen op misdrijven tegen de mensheid. De minachting voor de mensen die daarvan het slachtoffer waren, gaat zó manifest tegen christelijke waarden in dat we ons nauwelijks nog kunnen voorstellen dat christenen daaraan deelnamen of dat zelfs als verbreiding van het geloof trachtten te rechtvaardigen. In onze tijd heeft de agressieve

exploitatie van mensen in andere werelddelen deels plaatsgemaakt voor onverschilligheid. Als wij ons afwenden van leed en rampen in andere werelddelen is dat echter eveneens een uiting van minachting voor de slachtoffers.

Een christendemocraat kan onmogelijk verdedigen dat het recht iets is van en voor 'ons', terwijl onrecht jegens mensen die – hoewel geografisch op afstand – toch ook onze naasten zijn, hem onverschillig laat. Een gedeelde medemenselijkheid betekent dat we ons zowel dichtbij als ver weg moeten richten op het bevorderen van beschermende instituties voor de rechten van de mens. Het zijn zulke instituties die het mensen mogelijk maken om hun levensprojecten te verwerkelijken. Wie beseft hoezeer de globalisering en uiteenlopende ervaringen van recht, veiligheid en welvaart elkaar in de weg zitten, zal inspiratie kunnen putten uit het werk van de vroegere aartsbischop van de Church of England, Rowan Williams, over geloven in het openbare leven. Naar aanleiding van het – ook in kringen van de Nederlandse christendemocratie omhelsde – streven naar een 'Big Society' (een stevige, veerkrachtige en in die zin 'grote' samenleving) richt hij zich op waarborgen, opdat macht in de globale economie niet voortdurend ten goede komt aan degenen die toch al veilig en welvarend zijn. Hij bepleit 'a thoroughly coherent account of what "Big Society" ideals mean, in such a way that the theme of a transfer of power is pursued at every level, national and global'.<sup>6</sup> Deze niveaus hangen met elkaar samen: het aanvaarden van verantwoordelijkheid op elk niveau moet de "market" mythology' beteugelen.<sup>7</sup>

#### BINNEN- EN BUITENLAND

De opstelling die men binnenlands kiest – aanvaarding van een gezamenlijke rechtsorde, met wederzijdse rechten en plichten ongeacht afkomst, geloof of etniciteit – werkt door in het buitenlands beleid. De Nederlandse constitutionele keuze voor bevordering van de internationale rechtsorde is dus niet een soort toegift bij onze keuze voor een democratische rechtsstaat, maar een uitvloeisel daarvan. Maar omgekeerd grijpen ondemocratische regimes steeds weer een gefingeerde buitenlandse dreiging aan om repressie van opposenten te legitimeren: critici worden als staatsvijanden gelabeld.

Al in de eeuw die aan de Franse en andere revoluties voorafging, werd duidelijk dat de interne cohesie van een staatsverband – de betrokkenheid van burgers, de kracht van de economie en een staatsverband dat financieel daarop kon bouwen – bepalend was voor de externe macht. Brendan Simms geeft in zijn grote werk over het eeuwenlange streven van Europese mogendheden om een dominante positie te verwerven, een scherp inzicht in de oorzaken van hun sterkten en zwakten. Binnenlandse verhoudingen bepaalden keer op keer hun internationale positie. Bij ontstentenis van

een duurzame internationale ordening leidde dit tot een lange geschiedenis van oorlogen tussen de sterkste Europese mogendheden.<sup>8</sup> Het is geen toeval dat juist mensen die oog hadden voor de internationale commercie, zich inzetten voor een duurzame vredesordening. De Nederlandse jurist Tobias Asser (1838-1913) stond aan de wieg van de Haagse vredesconferenties en een Nederlands engagement voor de internationale rechtsorde, waaruit de vestiging van het Vredespaleis en de internationale hoven in Den Haag is voortgekomen.<sup>9</sup> Het nationalistisch fanatisme was op dat moment echter nog te groot, zulke inspanningen ten spijt. Pas na twee wereldoorlogen met tientallen miljoenen slachtoffers en onnoemelijk veel blijvend leed, begrepen politieke leiders van het kaliber van Schumann, Monet, Adenauer en De Gasperi dat vrede slechts kon worden gebouwd op basis van een gezamenlijke Europese rechtsorde. Op de uitwerking van dit idee mag kritiek zijn, maar de eurosceptici die beweerden dat het idee zelf zestig jaar na de Tweede Wereldoorlog zijn kracht had verloren, houden zich na de zomer van 2014 begrijpelijkerwijs wat in. Het vredesargument voor de Europese integratie boet aan betekenis in wanneer de burgers niet ervaren dat hun ook persoonlijk, in hun levensplannen, recht wordt gedaan. Afbrokkeling van vrijheden, fraude en misbruik van bevoegdheden in sommige lidstaten schaden de Unie als geheel. Daarom is versterking van de waarborgen van de rechtsstaat in de lidstaten en instelling van een onafhankelijk Europees openbaar ministerie in ons aller belang.<sup>10</sup>

#### RECHT EN VREDE IN DE TWEEËNTWINTIGSTE EEUW

De betekenis van de relatie tussen recht en vrede – zij ‘begroeten elkaar met een kus’, zegt ons Psalm 85 – moet in onze tijd opnieuw worden doordacht. Het gaat allang niet meer om de West-Europese slagvelden, waar Duitsland en Frankrijk elkaar bevochten, maar wel om een brede zone van onrust en geweld vlak bij de grenzen van de Unie: Libië, Oekraïne, de Kaukasus, de Levant. De onveiligheid daar heeft allerlei gevolgen voor het leven hier, en ook uit iets verder weg gelegen gebieden zoeken vluchtelingen in Europa veiligheid. De mensen in deze landen ontberen de beschermende werking van het recht, maar ook voor ons is deze ‘disorder’ – in zulke termen beschrijft Henry Kissinger de situatie – een bron van gevaar.<sup>11</sup> Dat de gevaren van ideologische en religieuze ‘absolutisms’ tot in onze samenleving doorwerken, laat zien dat Nederlandse of Europese belangen helemaal niet meer kunnen worden gedefinieerd los van belangen van de mensheid elders. Juist in de regio waar drie wereldgodsdiensten hun bakermat vinden, kunnen sociaal-economische belangentegenstellingen (zoals de toegang tot grondstoffen, met name olie en water) worden omgesmeed tot etnische en religieuze con-

flicten. Het fanatisme dat hiermee kan worden gevoed maakt ze nog gevaarlijker en wreder. Voor de bevordering van de internationale rechtsorde is het noodzakelijk dat men niet meegaat in de claims van zulke ‘religieuze’ leiders. Staten ontlenen hun legitimiteit niet aan de verbinding met een specifieke religie, maar aan die met het recht.<sup>12</sup>

De uitleg van het internationale recht komt bij het bestrijden van grootschalig geweld van verbanden die niet als staten worden erkend – bijvoorbeeld de zogenaemde Islamitische Staat onder leiding van een zelfbenoemde ‘kalief’ – voor nieuwe vragen te staan. Een advies over de volkenrechtelijke toelaatbaarheid van een Nederlandse deelname op Syrisch grondgebied aan de strijd hiertegen van de hand van de Amsterdamse hoogleraar Nollkaemper bevat heel veel meer nuances dan de publicitaire samenvattingen (‘ongeoorloofd’) lieten blijken.<sup>13</sup>

#### KWALITEIT EN COMPETENTIE VAN INSTITUTIES

Het buitenlands beleid van Nederland (en uiteraard ook van andere staten die deze principes onderschrijven) moet dan ook de bereidheid omvatten om steun te geven aan de opbouw van democratische en juridische institu-

*Het buitenlands beleid van Nederland moet de bereidheid omvatten om steun te geven aan de opbouw van democratische en juridische instituties wanneer andere landen die steun zoeken*

ties wanneer andere landen die steun zoeken. Het grote onderzoek van Acemoglu en Robinson naar de oorzaken van welvaart en armoede leert dat het aankomt op de kwaliteit van de instituties in staten: zijn ze erop gericht de samenleving uit te zuigen, of bieden ze bescherming aan de initiatieven van hun burgers?<sup>14</sup>

Juist het feit dat Nederland geen mogendheid meer is die machtspolitiek in andere landen kan bedrij-

ven, maakt het mogelijk om op basis van wederzijds vertrouwen expertise beschikbaar te stellen aan landen in transitie. Nederlandse instellingen als het Centre for International Legal Cooperation (CILC) en het Netherlands Helsinki Committee (NHC) hebben veel nuttig werk kunnen doen door het beschikbaar stellen van deskundigen aan buitenlandse projecten voor de ontwikkeling en versterking van de rechtsstaat, ook in Oost-Europa en het Midden-Oosten. Van directe betekenis voor de rechtsorde is de ontwikkeling van vormen van internationale strafrechtelijke samenwerking die aan de maat is voor de vaak amper grijpbare vormen van internationale criminaliteit zoals mensenhandel en fraude.

## BESLUIT

Een vitale rechtsstaat kan in deze tijd van economische relaties, communicatie, migratie en andere interacties over grenzen heen niet naar binnen gekeerd zijn. Ook de rechten van migranten behoren tot het domein van de internationale rechtsorde. Mensen die in hun eigen land het staatsburgerschap wordt onthouden – ook in Europa zijn er tienduizenden staatlozen – missen een gelijke toegang tot fundamentele rechten waarmee ze een betere toekomst voor zichzelf en hun kinderen kunnen opbouwen. Het negeren van hun belangen is het lelijke gezicht van de globalisering en is de bron van voortgezette conflicten, eerst binnen landen en dan over grenzen heen.

Bevordering van de internationale rechtsorde heeft dan ook niets te maken met een naïeve verwachting dat machtspolitiek met juridische procederes kan worden beteugeld. Het gaat – in de woorden van onze grondwetsbepaling – om een *ontwikkeling* die moet worden *bevorderd*. Daarvoor is taai vasthoudendheid nodig, maar ook een inzicht in waar de opbouw van een rechtsorde begint: niet aan de conferentietafel (ook al kunnen diplomaten daar zeer nuttig werk doen), maar in steden en dorpen waar ook ter wereld. Daar moeten mensen ervaren dat het recht er voor hen is, en vóór hen.

## Noten

- 1 *Kamerstukken II* 2010/11, 32635, nr. 1, p. 3.
- 2 *Kamerstukken II* 2013/14, 33763, nr. 1, bijlage.
- 3 *Kamerstukken II* 2010/11, 32500 v, nr. 15, p. 2.
- 4 <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/11/01/rutte-over-de-vredesmissie-in-mali.html>
- 5 Zie over de historie en de actuele interpretatie van dit artikel: Frank Vlemminx, 'Commentaar op artikel 90 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2014 ([www.nederlandrechtsstaat.nl](http://www.nederlandrechtsstaat.nl)).
- 6 Rowan Williams, *Faith in the public sphere*. Londen: Bloomsbury, 2012, p. 275.
- 7 Williams 2012, p. 277.
- 8 Brendan Simms, *Europe. The struggle for supremacy, 1453 to the Present*. Londen: Penguin, 2013.
- 9 Ernst Hirsch Ballin, *A mission for his time. Tobias Asser's inaugural address on commercial law and commerce*. The Hague: Asser Press, 2012.
- 10 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De rechtsstaat. Waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking* (advies nr. 87). Den Haag: AIV, januari 2014.
- 11 Henry Kissinger, *World order*. New York: Penguin, 2014, hoofdstuk 3.
- 12 Aldus ook Abdullahi Ahmed An-Na'im, *Islam and the secular state. Negotiating the future of Shari'a*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008.
- 13 Advies van de volkenrechtelijk adviseur prof. dr. P.A. Nollkaemper, *Kamerstukken II* 2014/15, 27925, nr. 507, bijlage.
- 14 Daron Acemoglu en James A. Robinson, *Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty*. Londen: Profile, 2012.

# Over de strijd tussen macht en recht: de noodzaak van instituties

*De onderlinge relatie tussen recht, macht en belang wordt in het debat over internationale politiek doorgaans eendimensionaal gezien. Het recht dient ertoe macht gericht op behartiging of vergroting van het eigenbelang van een staat te betuigen. Maar die benadering gaat voorbij aan de wezenlijke noodzaak van een institutionele inbedding van het internationaal recht. Internationale organisaties zijn immers het onmisbare politieke middel om recht te vormen in de volkerengemeenschap. Het subsidiariteitsprincipe leidt tot een principiële beaming van de noodzaak om macht af te staan aan internationale instituties als belichaming van recht.*

---

door *Rob van de Beeten*

---

De auteur is advocaat en voormalig Eerste Kamerlid namens het CDA.

OP 17 JULI 2014 WERD VLUCHT MH-17 boven Oekraïens grondgebied met een raket neergehaald. Met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid was de raket afkomstig uit het wapenarsenaal van Rusland. Als de installatie al niet werd bediend door eigen personeel, dan in ieder geval door militairen van de door Rusland in alle opzichten ondersteunde, zo niet aangestuurde opstandelingen.

Een tragedie voor alle 298 slachtoffers, een tragedie voor hun nabestaanden. Een tragedie met vergaande politieke en juridische implicaties. Ook een gebeurtenis in de actuele ontwikkeling van de internationale verhoudingen; een belangrijke gebeurtenis, maar in die ontwikkeling een gebeurtenis die al weer naar de achtergrond verschuift.



Voor velen in Nederland tegelijk een gebeurtenis die opnieuw de aandacht vestigde op thema's als de verhouding tussen recht en macht, op de transformatie van een bipolaire wereld ten tijde van de Koude Oorlog naar een multipolaire wereld en op de vraag welke rol Nederland in die internationale verhoudingen moet spelen. Voor de christendemocratie een gebeurtenis om als startpunt te nemen voor een reflectie op deze thema's in relatie tot kernbegrippen van de eigen visie op recht, macht, internationale politiek en internationale organisaties. Met dit artikel wil ik graag een bijdrage leveren aan die reflectie.

Deze bijdrage draag ik op aan een van de slachtoffers van de aanslag op de MH-17: Willem Witteveen, die samen met zijn vrouw en dochter omkwam. Prof. dr. W.J. Witteveen was lid van de Eerste Kamer gedurende een groot deel van de periode dat ik zelf senator was voor het CDA. Wij maakten al die tijd deel uit van de Vaste commissie voor Justitie. De dag voor hij aan boord ging van vlucht MH-17 had Witteveen bij zijn uitgever het manuscript ingeleverd voor zijn magnum opus *De wet als kunstwerk*.<sup>1</sup> Het is wrang dat de man die zojuist zijn genuanceerde en door mensenrechten geïnspireerde visie op het recht te boek had gesteld, door een dergelijke brute en gewelddadige actie het leven werd ontnomen.

#### EENDIMENSIONALE BENADERING

In de internationale politiek en het debat daarover spelen de noties *recht*, *macht* en *belang* een grote rol. De onderlinge relatie daartussen wordt in het debat over internationale politiek doorgaans eendimensionaal gezien: het recht dient ertoe macht gericht op behartiging of vergroting van het

*In de internationale politiek  
en het debat daarover spelen  
de noties recht, macht en  
belang een grote rol*

eigenbelang van een staat te betuigen. We kunnen dit schema nog aanvullen door ook de notie van *geweld* toe te voegen als belangrijke en extreme uitoefening van macht: geweld mag alleen worden uitgeoefend op basis van en overeenkomstig

het recht. Een voorbeeld van deze benadering is het rapport van de Commissie-Davids over de Nederlandse politieke steun aan de oorlog van de Verenigde Staten en een aantal andere bondgenoten tegen het regime van Saddam Hoessein in Irak.<sup>2</sup> In de analyse van de Commissie-Davids wordt een beschrijving gegeven van het geldende volkenrecht, daarna worden de feiten beoordeeld waarop de Verenigde Staten en hun bondgenoten zich baseerden bij het besluit tot geweldstoepassing, en vervolgens worden die feiten getoetst aan het geldende volkenrecht.

In deze benadering ligt de aanname besloten dat dat geldende volkenrecht een rechtsstelsel vormt dat in zichzelf het vermogen heeft een toetssteen te zijn waaraan alle feiten die zich in internationale verhoudingen voordoen getoetst kunnen worden. De geschiedenis van de menselijke ervaring laat echter zien dat dat een weliswaar rationeel ogend schema is, maar niet verklaart waarom het in de internationale politiek zo vaak anders toegaat. Binnen het geschetste schema zou de verklaring kunnen zijn dat staten geneigd zijn om enkel hun belang na te streven en bij gebrek aan een hogere instantie die het recht zo nodig met geweld kan afdwingen, zich met hun macht tegen het recht kunnen afzetten. Die redengeving verlegt echter alleen maar het probleem, omdat het antwoord op de vraag waarom die supranationale instantie er niet is, binnen datzelfde schema noodzakelijkerwijs moet worden beantwoord met verwijzing naar juist de belangen van de staten: het belang van de staat brengt mee dat die staat een zo groot mogelijke vrijheid van handelen moet hebben om de macht in zijn belang te kunnen aanwenden.<sup>3</sup>

Het enkele feit dat de geschiedenis een ontwikkeling laat zien waarin staten zich niet alleen hebben gevormd en elkaar bestrijden, maar ook zijn gaan samenwerken en zelfs internationale organisaties hebben opgeleverd waaraan zij macht hebben afgestaan, is er een aanwijzing voor dat een eendimensionale benadering van het recht in de internationale politiek niet voldoet.

De reactie op het neerhalen van vlucht MH-17 is daarop zichzelf ook een illustratie van. De Europese Unie en de Verenigde Staten hebben weliswaar niet met militair geweld gereageerd op deze geweldstoepassing van de opstandelingen in Oekraïne, maar zij hebben wel economische sancties ingesteld tegen Rusland. Economische sancties zijn zowel naar hun aard als naar de potentiële gevolgen een vorm van geweldstoepassing. Dat blijkt ook wel in het internationale recht zelf, bijvoorbeeld wanneer men kijkt naar het Handvest van de Verenigde Naties. Direct voor de toepassing van militair geweld als middel tot handhaving van internationale vrede en veiligheid noemt het Handvest het middel van economische sancties.<sup>4</sup>

Economische sancties bedreigen niet alleen het materiële bestaan van een volk of de inwoners van een staat, maar kan hen ook rechtstreeks raken, bijvoorbeeld wanneer zij de voedselvoorziening in het gedrang brengen. Ook de volksgezondheid kan eronder lijden. Vergelijk de beweringen dat sancties tegen Iran daar ook hebben geleid tot bijvoorbeeld kindensterfte wegens het ontbreken van medicijnen die uit het Westen moesten komen. Ook in morele zin is er een verband tussen economische deprivatie en de notie van geweld. Vergelijk de kritiek op de uitbuiting door de westerse wereld van ontwikkelingslanden als geweld jegens de armen door 'zondige structuren'.<sup>5</sup> Hoe dicht economische sancties bij toepassing van

fysiek geweld liggen, wordt bovendien duidelijk wanneer men in artikel 41 van het VN-Handvest leest dat ook blokkades van bijvoorbeeld het zee-transport daartoe behoren.

Aan de economische sancties die door Europa en de Verenigde Staten zijn ingesteld tegen Rusland na de MH-17-ramp lag geen mandaat van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties ten grondslag. Een ontwerp-resolutie van die strekking zou uiteraard in de Veiligheidsraad ook geen enkele kans van slagen hebben gehad, gelet op het vetorecht van Rusland zelf. Kortom: de eendimensionale benadering schiet ook hier tekort om in de internationale politiek het handelen van staten te beoordelen.

#### VERSCIJNINGSVORMEN VAN DE VERHOUDING TUSSEN RECHT EN GEWELD

Terugkerend naar de notie *geweld* is het van belang in te zien dat geweldstoepassing door mensen zelden ‘naakt geweld’ betreft. Natuurgeweld dat bijvoorbeeld bij een storm, een aardverschuiving of een ander natuurlijk fenomeen mensen treft, heeft wel dat karakter van ‘naakt geweld’. Dezelfde associatie roept geweld van mensen op die door bijvoorbeeld een geestesziekte ertoe komen een ander mens geweld aan te doen. Wanneer een chirurg echter geweld toepast jegens een patiënt, heeft dat al meteen een geheel ander karakter, en ook iemand die geweld toepast ter zelfverdediging, past geen ‘naakt geweld’ toe. Geweld is hier gerechtvaardigd.

De verhouding recht en geweld krijgt nog weer een andere dimensie op het moment dat men zich realiseert dat ook in laatste instantie binnen het Nederlands recht geweld kan worden toegepast om recht te handhaven. Geweld wordt dan niet beteugeld door het recht, maar geweld wordt gebruikt om het recht tot gelding te laten komen.

Tussen deze verschijningsvormen van de verhouding tussen *recht* en *geweld* is er in de internationale politiek nog een andere, waarop Von Clausewitz al wees in zijn werk *Over de oorlog*. Wanneer hij spreekt over oorlog, beschrijft hij in de definiëring daarvan de oorlog als een middel waarmee de ene staat aan de andere staat *de wet stelt*.<sup>6</sup> Deze karakterisering roept uiteraard associaties op met negatief klinkende noties als ‘het recht van de sterkste’ of ‘overwinnaarsrecht’. Een klassiek voorbeeld is het recht zoals het werd toegepast in de oorlogstribunalen van Neurenberg en Tokio waarin – naast de afschuwelijke misdaad tegen de menselijkheid van de Holocaust – ook oorlogshandelingen van de overwonnen staten werden beoordeeld en militaire en politieke leiders daarvoor werden bestraft.

Zeker naarmate de afstand in de tijd tot de Tweede Wereldoorlog toenam, is er steeds meer aandacht gekomen voor ook oorlogshandelingen van de geallieerden, bijvoorbeeld de bombardementen op Dresden met

conventionele bommen en die op Hiroshima en Nagasaki met nucleaire bommen. Zeker intuïtief roept het verwijt van overwinnaarsrecht ongemak op in het licht van die bombardementen, ook al zullen weinigen de toenmalige Britse en Amerikaanse politieke en militaire leiders willen vergelijken met de veroordeelde oorlogsmisdadigers van Neurenberg en Tokio.

Die tribunalen hadden bovendien in het denken over het recht tot vervolging een grondslag die oude papieren heeft. In het middeleeuws denken over de oorlog en de positie van de overwinnaar werd hem voorgehouden dat hij het recht aan zijn zijde had, omdat hij gewonnen had – een gedachte die zoals gezegd in eerste instantie natuurlijk onmiddellijk de gedachte aan ‘het recht van de sterkste’ oproept –, maar die notie werd verbonden met de beperking die de overwinnaar zichzelf dan diende op te leggen. De overwinnaar diende zichzelf als rechter te zien die de overwonnene op een rechtvaardige wijze behoorde te straffen voor het onrecht dat aanleiding had gegeven tot het voeren van de oorlog.<sup>7</sup> De enkele gedachte dat de overwinnaar niet enkel als overwinnaar werd gezien, maar dat hij zich bewust moest zijn van een verantwoordelijkheid als rechter, impliceerde dus dat geweldstoepassing tot een rechtvaardige uitkomst diende te leiden.

Het is niet moeilijk om dan tegen te werpen dat in de praktijk de overwonnene het anders zullen hebben ervaren. De vraag is echter of dat een eis mag zijn om te kunnen concluderen dat er recht gedaan is. Om dicht bij huis te blijven: veroordeelden in een Nederlands strafproces hebben zelden het gevoel dat hun recht is gedaan en dat geldt zeker voor veel slachtoffers. Ook in civiele procedures hebben de verliezers zelden het gevoel dat hun recht is gedaan. Wanneer rechters op een zitting trachten tot een schikking te komen, houden zij de partijen vaak voor dat een schikking pas goed is als beide ontevreden zijn. Anders gezegd: ook in de dagelijkse toepassing van het recht in onze eigen samenleving is het gevoel dat aan het eigen belang onvoldoende recht is gedaan een onuitroeibaar fenomeen.

Een aspect dat vaak ook weerzin oproept is dat soms niet alleen het recht van de sterkste geldt, maar onrecht van de sterkste tot recht wordt. In de internationale politiek doet zich dat natuurlijk vooral voor wanneer het gaat om territorium, maar ook bijvoorbeeld bij de verdrijving van bewoners van een gebied. In de laatste maanden van de Tweede Wereldoorlog en in de jaren daarna zijn talloze van oorsprong Duitse bewoners uit gebieden in Oost-Europa verdreven. De toevoeging van Pools gebied aan de Sovjet-Unie (Oekraïne) die voortvloeide uit het Molotov-Ribbentropact is tijdens de overheersing door de Sovjet-Unie van Oost-Europa simpelweg bestendigd en door de vazalstaat Volksrepubliek Polen volkenrechtelijk geaccepteerd. Tijdens de Israëlijs-Arabische oorlogen zijn vele Palestijnen verdreven uit het gebied van de staat Israël. Tot op de dag van vandaag maken zij aanspraak op terugkeer.

Recent heeft Rusland een voldongen feit geschapen met de aansluiting van de Krim. In het debat over deze gebeurtenis is er door ‘Realpolitiker’ op gewezen dat na verloop van tijd de soevereiniteit van Rusland over de Krim ongetwijfeld zal worden erkend door andere staten. Ook dat is een

*‘Realpolitiker’ wijzen erop dat na verloop van tijd de soevereiniteit van Rusland over de Krim ongetwijfeld zal worden erkend door andere staten*

fenomeen dat oude papieren heeft en eveneens is terug te vinden in het recht zoals het dagelijks in onze eigen samenleving functioneert. Zelfs als iemand weet dat hij twintig jaar lang de grond van een ander als het zijne heeft gebruikt, verliest de oorspronkelijke eigenaar door verjaring het recht om zijn eigendom

weer op te eisen. Onrecht wordt recht. Een essentieel element hierin is dat niet de macht de bron van dat verkregen recht is, maar de wet, en wel de wet als uitdrukking van het recht.

#### DE NOODZAAK VAN EEN INSTITUTIONELE INBEDDING

Dat brengt ons bij de vraag wie bepaalt wat wet is. De gedachte dat dat een wetgever is, is minder vanzelfsprekend dan het lijkt. In het Burgerlijk Wetboek dat tot 1992 in ons land gold, stond dat overeenkomsten partijen tot wet strekken. Anders gezegd: burgers stelden zichzelf de wet. Iets dergelijks deed zich voor bij die heersers die een *codex* opstelden waaraan zij ook zelf, wanneer zij rechtspraken, waren gebonden. Daarbij beriepen zij zich niet zelden op bovennatuurlijke inspiratie. Dat vinden we tot op de dag van vandaag terug in de aanhef van Nederlandse wetten, waarin de koning ‘bij de gratie Gods’ een wet geeft. Ook burgers zijn in hun onderlinge afspraken volgens de wet zelf niet volledig vrij: nietig zijn afspraken die strijden met de openbare orde en goede zeden, ‘instanties’ die hen overstijgen.

In de geschiedenis van de vorming van moderne staten zijn uiteindelijk wetgeving, rechtspraak en bestuur niet alleen onderscheiden, maar in hoge mate gescheiden in politieke instituten waartussen een ‘machtsevenwicht’ bestaat. Op bepaalde terreinen heeft soms de ene, dan de andere staatsmacht het laatste woord, maar zelfs dan niet altijd volledig. Dat evenwicht tussen de machten kan zelf als een instituut worden gezien en in zekere zin als een instantie die de afzonderlijke instituten overstijgt.

Etymologisch is het woord instituut verwant aan zowel het begrip ‘instellen’ als het begrip ‘statuut’. Een instituut is dus niet enkel een organisatie, maar belichaamt een regel, soms een ongeschreven regel: een gewoonte; een gewoonte die meer is dan gebruik en bindende kracht heeft.

Hier dringt zich een vergelijking op met overstijgende instanties als ‘openbare orde’ en ‘goede zeden’. Internationale organisaties zijn dan ook niet enkel functionele verbanden, maar belichamen als instituten *recht*, zeker wanneer zij expliciet politieke taken als wetgeving vervullen. Staten die deelnemen, binden zichzelf aan de regels van het internationale recht. En deze instituten vervullen op zichzelf weer een rechtscheppende rol door hun besluiten en de uitvoering daarvan. Op die manier reflecteren zij ook hen overstijgende instanties.

Internationale organisaties zijn net zomin als staten onveranderlijke natuurverschijnselen, al was het maar omdat de natuur ons zelf haar ontwikkeling openbaart. De geschiedenis geeft veel voorbeelden. Een sprekend voorbeeld is nog steeds de ondergang van de Volkenbond, de voorganger van de Verenigde Naties. Enkele factoren springen in het oog: het isolationisme van de Verenigde Staten, het feit dat in het Verdrag van Versailles de belangen van Duitsland ernstig werden veronachtzaamd, en het ontbreken van een mechanisme dat tot effectief optreden – zo nodig met geweld – kon leiden. Dit laatste bracht mee dat de machtige staten hun verantwoordelijkheid konden ontlopen.

#### CHRISTENDEMOCRATISCHE PERSPECTIEVEN

Wanneer we deze reflecties verbinden met kernbegrippen uit het christendemocratisch gedachtegoed, zien we een sterke verwantschap met zowel het Bijbelse begrip gerechtigheid als met ordeningsprincipes die kunnen worden ontleend aan in het bijzonder het subsidiariteitsbeginsel. Gerechtigheid is altijd meer dan geldend recht zoals we dat vinden in het wetboek. Het is ook altijd meer dan de uitspraak van de rechter. Tegelijkertijd verlangt deze religieus geïnspireerde notie van gerechtigheid van politici om gestaag te blijven werken aan de verbetering van het recht en de instituten die nodig zijn in de verwerkelijking van recht. Dat is letterlijk werk bij de gratie Gods, met de genade meewerken, namelijk recht helpen scheppen waar de mogelijkheid zich voordoet.

Tegelijk leidt het subsidiariteitsprincipe tot een principiële beaming van de noodzaak om macht af te staan aan internationale instituties als belichaming van recht in internationale verhoudingen. Dat is een benadering waarin zulke organisaties niet worden gezien als louter functioneel, als noodzakelijk kwaad of als een willekeurige vereniging waarvan men het lidmaatschap kan opzeggen. Zulke instituten zijn ook *onze* instituten. Tegelijk betekent deze benadering geen verloochening van enig eigen belang. Ieder recht houdt rekening met de belangen van burgers en rechtspersonen die behoren tot de kring waarvoor het recht geldt.<sup>8</sup>

Omgekeerd: wanneer omstandigheden veranderen, vereist datzelfde

subsidiariteitsprincipe dat men dat verdisconteert, ook waar het gaat om die instituten. Zo is overduidelijk dat de samenstelling van de VN-Veilighedsraad aanpassing aan de gewijzigde mondiale verhoudingen vergt. Tegelijk kan dat alleen door het Britse en Franse lidmaatschap te vervangen door dat van de Europese Unie; dit brengt mee dat landen als Nederland geen tijdelijk lid meer zullen zijn van dat VN-orgaan. Wijziging van het instituut is nodig om het zijn gezag te doen behouden en het hogere doel van handhaving van vrede en veiligheid te dienen.

In het licht van het voorgaande zal Nederland op zowel deze machtsvorming als op de institutionele inbedding ervan moet inzetten. Dat brengt mee dat ons land iedere pretentie van een zelfstandige buitenlandse en veiligheidspolitiek moet opgeven. Nederland moet binnen de Europese Unie politieke allianties zoeken die willen komen tot een nieuwe, effectieve en bestendige rol van de EU in de wereld.

*Nederland moet iedere pretentie van een zelfstandige buitenlandse en veiligheidspolitiek opgeven*

Voor het CDA als partij betekent deze gedachtegang dat het in Nederland het voortouw moet nemen om de burgers van ons land vertrouwd te maken met dit perspectief. Verder zal het CDA aanzienlijk moeten investeren in de relaties

met geestverwanten binnen de Europese Volkspartij om zo ook een ideologische en politiek-inhoudelijke basis te creëren voor deze omwenteling in denken over de rol van de Europese Unie.

Christendemocratische politiek moet zich niet laten vangen in de tegenstelling tussen een realistische en een idealistische buitenlandse politiek of in de tegenstelling tussen nationaal belang en internationaal recht.<sup>9</sup> Wezenlijk is een institutionele inbedding, omdat internationale organisaties het onmisbare politieke middel zijn om recht te vormen in de volkerengemeenschap. Tegelijk vormen internationale organisaties een macht om recht tot gelding te brengen. Het is die macht die de Europese Unie momenteel toont tegenover Rusland.

#### Noten

- 1 Willem Witteveen, *De wet als kunstwerk. Een andere filosofie van het recht*. Amsterdam: Boom, 2014.
- 2 Commissie-Davids, *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*. Amsterdam: Boom, 2010; zie vooral pp. 268 e.v.

- 3 Commissie-Davids 2010; zie de kanttekening van commissielid Van Walsum op p. 270.
- 4 *Handvest van de Verenigde Naties*, Hoofdstuk VII, art. 39-42.
- 5 Encyclieken *Populorum Progressio* van paus Paulus VI uit 1968 en *Sollicitudo Rei Socialis* van paus Johannes Paulus II uit 1987.

- 
- 6 Carl von Clausewitz, *Over de oorlog*. Bussum: Het Wereldvenster, 1982, pp. 36 e.v.
- 7 Jacob ter Meulen, *Der Gedanke der internationalen Organisation in seiner Entwicklung*. Den Haag: Martinus Nijhoff, 1968, pp. 34 e.v.
- 8 In ons burgerlijk recht stelt de wet als eis voor het voeren van een procedure dat men er een belang bij moet hebben. Wanneer de rechter een overeenkomst uitlegt, neemt hij de voor beide partijen kenbare belangen ten tijde van contractsluiting in acht. Het openbaar bestuur kan maatregelen treffen in het belang van de openbare orde, vaak het concrete belang van een beperkte groep burgers. Zo zijn talloze voorbeelden te noemen waarin het recht belangen respecteert of verdisconteert.
- 9 Onder een realistische buitenlandse politiek wordt hier verstaan een politiek die zich laat leiden door het primaat van machtsverhoudingen; onder een idealistische een politiek die uitgaat van de bereidheid van staten tot samenwerking en van respect voor internationaal recht. Deze tegenstelling is opnieuw actueel vanwege de verhouding tot Rusland na aansluiting van de Krim. Daarnaast kan men de tegenstelling ook toepassen op de verhoudingen binnen de Europese Unie: realistisch is uit te gaan van machtsverhoudingen binnen de EU waarin Frankrijk en Groot-Brittannië vasthouden aan hun soevereiniteit en hun zetels in de Veiligheidsraad.



*Hans Bruning*

## ‘Een democratie moet van binnenuit komen’

Democratie is een kostbaar bezit. Nederland leeft al bijna zeventig jaar in vrijheid, in een democratie. Waarom zou je democratie niet elders willen bevorderen? Het Nederlands Instituut voor Meerpartijendemocratie (NIMD) richt zich in het bijzonder op de positie van politieke partijen. ‘Voor vrije verkiezingen, mensenrechten, vrije media en openbaar bestuur is veel aandacht, maar voor het belang van politieke partijen is doorgaans weinig oog’, zo vertelt Hans Bruning, directeur van het NIMD. En dat terwijl een democratie niet kan bestaan zonder een meerpartijstelsel. ‘Het is onze diepe overtuiging dat een democratie niet kan functioneren zonder macht en tegenmacht en zonder een gedegen representatie van de verschillende groepen burgers. Een meerpartijendemocratie geeft bovendien een beter toekomstperspectief.

Inmiddels werkt het NIMD in zo’n twintig landen, in Afrika, Latijns-Amerika, het Midden-Oosten, Azië en Oost-Europa. Zijn werkprogramma bevat drie onderdelen. In de eerste plaats probeert het NIMD tussen de lokale partijen, buiten de schijnwerpers en de media, de dialoog en samenwerking op gang te brengen. Daarnaast wil het instituut de partijen inhoudelijk toerusten, zoals bij de beleids- en programmaontwikkeling. In de derde plaats doet het aan versterking van de politieke vaardigheden. Zo bestaat in een aantal landen een zogenaemde ‘democratieschool’, waarbij politieke talenten en parle-



HANS BRUNING (1957)

Directeur van het Nederlands Instituut voor Meerpartijendemocratie (NIMD), een non-profitorganisatie die in 2000 door zeven politieke partijen (CDA, PvdA, VVD, GroenLinks, D66, ChristenUnie en SGP) is opgericht ter ondersteuning van politieke partijen in jonge democratieën.

mentariërs worden geoefend in het ontwikkelen van een democratische cultuur.

Democratie kent vele vormen en is in grote mate afhankelijk van de context. Wordt de liberale democratie in Nederland universeel geacht, in de praktijk van landen als Burundi en Mali wordt dat anders gezien. Dat betekent dat de NIMD-medewerkers hun eigen,

westerse democratie-idealen moeilijk kunnen opdringen zonder culturele verschillen in ogenschouw te nemen. Bruning: ‘Het heeft geen enkele zin om naar een land te trekken met de mededeling “Wij hebben wat bedacht voor jullie”. Dan zou de steun voor democratie alleen maar afbrokkelen. Wij willen dan ook graag eerst een uitnodiging en een mandaat van het land zelf om aan de slag te kunnen gaan.’

\* \* \*

Toch leidt dat soms tot spanningen en ongemak. Want waar liggen de grenzen precies van samenwerking met niet-westerse partijen? ‘Als er geen wil is van de politieke partijen zelf om te streven naar een democratische cultuur, houdt het op’, zegt Bruning. ‘Een democratie moet wel van binnenuit komen. In Zuid-Soedan ontbrandde in 2013 een geweldsconflict tussen de verschillende partijen. Toen hebben wij ons programma gestaakt. En natuurlijk zijn er ook andere grenzen. Er kan sprake zijn van een cultuur van corruptie, zozeer dat het elk streven naar democratie ongeloofwaardig zou maken.’

Op het politiek-inhoudelijke vlak zoekt het NIMD voortdurend de grenzen op. Zo zijn onwettelijke opvattingen over thema’s als de vrijheid van godsdienst en tolerantie ten aanzien van minderheden of homoseksualiteit voor het instituut in principe geen reden om zich terug te trekken. ‘De Oegandese president Museveni ondertekende de zogenoemde “antihomowet”. Minister Ploumen koos partij en schortte een deel van de financiële hulp aan het land op, om zo, namens het kabinet, haar afkeuring te laten blijken. Zij stopte, maar wij gingen door’, aldus Bruning. ‘Zolang je met de zes verschillende politieke partijen

om de tafel zit, en het gevoel hebt dit soort kwesties te kunnen bespreken, doe je er wijs aan de dialoog voort te zetten. Het principe van onpartijdigheid staat voorop, en de lobby voor specifieke standpunten kunnen wij met een gerust hart aan anderen overlaten.’

Vaak ziet het NIMD resultaat. ‘Wij zijn gelukkig als partijen, mede na een interventie van onze kant, in staat blijken om een vreedzame overgang te maken van oppositie naar regering en van regering naar oppositie. Georgië en Ghana zijn goede voorbeelden. En in Indonesië en Tunesië zijn veel alumni van onze democratiescholen actief voor politieke en maatschappelijke organisaties.’

Soms ook is het de vraag of het NIMD een betekenisvolle bijdrage kan leveren. ‘Vorige week was ik nog in Egypte. Het is duidelijk dat de liberale partijen en de partij van de Moslimbroeders elkaar naar het leven staan. In zo’n omgeving is een dialoog vrijwel onmogelijk. Momenteel bieden we, in samenwerking met twee ngo’s, alleen nog een opleiding aan. Maar het is de vraag of ons werk nog zin heeft. Het komende jaar wordt in dat opzicht spannend.’

\* \* \*

‘Voor de effectiviteit van ons werk is het belangrijk dat de Nederlandse overheid zich ten principale en vierkant achter ons schaaft. Dat hoeft niet alleen een kwestie van geld te zijn, hoe belangrijk dat ook is. Het gaat ook om morele support. Er lijkt in de politiek een toenemende aandacht te zijn voor economische sancties aan de ene kant en militair ingrijpen aan de andere kant. Dat is een beperkte scope, gericht op de korte termijn. Voor de ontwikkeling van duurzame samenlevingen elders is echt meer nodig.’

## Een pleidooi voor herwaarde- ring van ontwikkelingsamen- werking binnen het CDA

*Vanaf begin deze eeuw werd de relatie tussen samenleving en ontwikkelingsbeleid complexer. Opiniepeilingen laten een afnemend draagvlak zien. De christendemocratie kent van oudsher twee grondmotieven voor ontwikkelingssamenwerking: vanuit welbegrepen eigenbelang en vanuit een morele opdracht. Fragiele staten, lage-inkomenslanden en Afrikaanse landen vormen een serieus geopolitiek probleem voor Europa. Als welvarend land heeft Nederland vele mogelijkheden om problemen in deze gebieden te helpen oplossen. Bovendien is het goed voor onze internationale invloed. Maar vanuit de naastenliefde bezien overstijgt de christendemocratische visie op ontwikkelingssamenwerking tegelijkertijd een louter rationele onderbouwing.*

.....  
door *Wichert van Dijk*  
.....

De auteur is werkzaam bij Cordaid. Hij schrijft dit artikel op persoonlijke titel.

‘NOW THE TRUMPET SUMMONS US AGAIN – not as a call to bear arms, though arms we need; not as a call to battle, though embattled we are – but a call to bear the burden of a long twilight struggle, year in and year out, “rejoicing in hope, patient in tribulation”; a struggle against the common enemies of man: tyranny, poverty, disease and war itself.’ De strijd tegen de ‘common enemies of man’ stond centraal in de inaugurele rede van president John F. Kennedy in 1961.<sup>1</sup> Tirannie, armoede, ziekte en oorlog zijn voor veel mensen actueler dan ooit en bedreigen de buitengrenzen van Europa en daarmee ook die van Nederland. De ebola-epidemie heeft

desastreuze gevolgen voor de publieke gezondheid en economie in West-Afrika en vormt een directe gezondheidsbedreiging voor Europa. Gebrek aan kansen, structurele armoede en directe dreiging van geweld doen mensen dagelijks besluiten de Middellandse Zee over te steken of Syrië te ontvluchten. De internationale gemeenschap worstelt met de anarchie in het Midden-Oosten en de Noord-Afrikaanse regio. De patstelling in de VN-Veiligheidsraad tussen West en Oost, rond Oekraïne en rond Syrië, doet denken aan de ideologische en geopolitieke tegenstellingen waar Kennedy zijn woorden aan wijdde.

Het Nederlandse buitenlandbeleid moet blijven inspelen op deze dreigingen. Een van de instrumenten hiervoor is het afgelopen decennium toenemend onder druk komen te staan: ontwikkelingssamenwerking. Vanaf begin deze eeuw werd de relatie tussen samenleving en ontwikkelingsbeleid gecompliceerder. Opiniepeilingen laten een afnemend draagvlak zien, gebaseerd op kritische evaluaties, maar ook op de sterker wordende gedachte dat hulp geen effect heeft gehad, op een misperceptie en overschatting van de omvang van het ontwikkelingsbudget, en op de toenemende vraag om concreet inzicht te krijgen in kortetermijnresultaten. Ook internationaal ontstond een debat over de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking, aangewakkerd door publicaties van onder meer Dambisa Moyo en William Easterly. Beiden bekritisieren de behaalde resultaten door respectievelijk te beweren dat internationale hulp een tegengesteld effect op de ontwikkeling van Afrika heeft gehad en dat ontwikkelingsondersteuning met name door ontvangende landen zelf geregisseerd moet worden.<sup>2</sup>

Ontwikkelingssamenwerking heeft wel degelijk effect; hiervoor is voldoende wetenschappelijk bewijs aan te leveren. Een gedegen argumentatie voor ontwikkelingssamenwerking is echter een complexe boodschap. Het organiseren van draagvlak voor deze boodschap vereist politiek leiderschap en het blijvend durven uitdragen en uitleggen van een visionair perspectief dat inzet op het creëren van gemeenschappelijke stabiliteit, vrede en gezondheid. Naar mijn overtuiging is de Nederlandse samenleving wel degelijk in die boodschap geïnteresseerd en bereid mandaat te geven voor de weg hiernaartoe.

In de christendemocratie zijn twee grondmotieven voor ontwikkelingssamenwerking altijd leidend geweest: ontwikkelingssamenwerking vanuit een morele opdracht en vanuit een welbegrepen eigenbelang.<sup>3</sup> Dit artikel doet het CDA een handreiking om vanuit deze motivatie weer een leidende rol te nemen in het debat over ontwikkelingssamenwerking.

POLITIEKE AGENDA OP ONTWIKKELINGSSAMENWERKING TOENEMEND  
NAAR BINNEN GERICHT

De hiervoor genoemde ontwikkelingen hebben direct weerslag gehad op het politieke debat over ontwikkelingssamenwerking. Een korte analyse hiervan is essentieel om mee te beginnen. Onder anderen Bolkestein en Boekstijn (vvd) en Wilders (pvv), maar ook cda-Kamerleden hebben de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking geagendeerd. Een gerechtvaardigde discussie, want de middelen voor ontwikkelingssamenwerking moeten doelmatig en effectief worden ingezet. In de afgelopen drie, vier jaar is het debat over ontwikkelingssamenwerking echter verschoven van de effectiviteitsvraag naar de kostprijs en het instrument wordt inmiddels gezien als eenvoudige bezuinigingspost om de tekorten op de begroting

*In de afgelopen jaren is het politieke debat over ontwikkelingssamenwerking verschoven van de effectiviteitsvraag naar de kostprijs*

mee op te lossen. Als motivatie worden onder meer het afkalvend draagvlak gebruikt en de veronderstelling dat ‘de belastingbetaler’ er geen prioriteit meer aan geeft.

Een belangrijk markeringspunt was het aantreden van kabinet-Rutte 1. In het regeerakkoord presenteerde het kabinet, met

staatssecretaris Knapen (cda) als verantwoordelijk bewindspersoon, een beleid met meer focus en meer coherentie, gericht op zelfredzaamheid van ontwikkelingslanden<sup>4</sup> – een interessant uitgangspunt, onder meer gebaseerd op een studie van de wrr<sup>5</sup> en op Van Geel en Ferrier, die in hun kort hiervoor gepresenteerde notitie *Van hulp naar investeren* aandrongen op het nastreven van beleid dat landen niet afhankelijk van hulp maakt, effectiviteit nastreeft en een geïntegreerde benadering van activiteiten in ontwikkelingslanden bepleit.<sup>6</sup>

Het kabinet-Rutte 1 besloot tegengesteld aan de ambities van deze notitie om de Nederlandse bijdrage aan ontwikkelingssamenwerking te verlagen van 0,8 naar 0,7 procent van het bnp. Vanaf dat moment werd de discussie over de effectiviteit, een discussie over het budget. Deze bezuiniging kwam voornamelijk de christendemocraten op forse kritiek te staan in de Kamer. De PvdA noemde het ‘kwartetten met de allerarmsten’,<sup>7</sup> en de oppositie toonde zich verbolgen toen duidelijk werd dat een jaar later in het Catshuis een korting van nog eens vijfhonderd miljoen euro op tafel lag. Het zorgde ook voor onbegrip binnen het cda, en na de val van Rutte 1 is ontwikkelingssamenwerking geen zichtbare prioriteit meer op zijn politieke agenda.

Het regeerakkoord van Rutte II ging een stap verder. Ondanks de grote woorden van de PvdA en de terugkeer van de PVV in de oppositiebanken, besloot Rutte II het ontwikkelingsbudget met een extra één miljard euro te verlagen. De PvdA accepteerde de bezuiniging als redelijke uitruil ten gunste van andere beleidsterreinen, en de VVD presenteert met trots dat onder haar bewind het ontwikkelingsbudget is gekort met 1,75 miljard euro. Rutte II weet zich in zijn beleid verzekerd van gedoogsteun en het debat wordt sindsdien gekenmerkt door vliegen afvangen op wie verantwoordelijk is voor de kortingen op het budget.

De afgeslankte ontwikkelingsbegroting, de sterke politieke focus op het budget en het geclaimde afnemend draagvlak lijken ook direct weerslag te hebben op de keuze voor politieke prioriteiten. Het debat in de Kamer richt zich steeds meer op aansprekende, concrete en kortetermijndoelstellingen. Zo moet het Nederlandse bedrijfsleven direct profijt hebben van de ingezette middelen voor ontwikkelingssamenwerking. De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsontwikkeling (IOB) werd aan het werk gezet om inzichtelijk te maken welk deel van het budget voor ontwikkelingssamenwerking weer terugstroomt in de eigen economie<sup>8</sup> en maakte inzichtelijk dat het banen oplevert in Nederland.<sup>9</sup> Bovendien moet de boodschap passen bij de normatieve beoordeling van waarden. In Kamerdebatten wordt bijvoorbeeld veel aandacht besteed aan thema's als seksuele en reproductieve rechten, omdat Nederland daarin taboedoorbrekend kan zijn. Dit zijn op zichzelf nobele en relevante doelen, maar minder catchy, complexere vraagstukken als de opbouw van goed bestuur en rechtsorde krijgen steeds minder aandacht. In bredere zin hebben specifieke, aansprekende en uiteenlopende partijpolitieke prioriteiten de overhand gekregen boven de abstracte vraag waarom Nederland aan ontwikkelingssamenwerking doet en hoe het dit op de langere termijn effectief kan blijven doen.

#### STEL DE ONTWIKKELING VAN ZWAKKE, FRAGIELE GEBIEDEN CENTRAAL

De komende tien jaar zal de enorme economische groei in grote middeninkomenslanden als India, China, Indonesië, Brazilië en Vietnam (waar nu nog een groot deel van de armen in de wereld woont), voor een forse daling van de mondiale armoede zorgen. In 2025 zal het aantal armen in niet-fragiele middeninkomenslanden nog maar honderd miljoen zijn van het totaal van vijfhonderdzesentwintig miljoen armen in de wereld.<sup>10</sup> Middeninkomenslanden kunnen budgettair gezien in veel gevallen zelf zorgdragen voor het verdwijnen van armoede binnen hun landsgrenzen. De hulp- en handelagenda van huidig minister Ploumen (PvdA) speelt hierop ook in: ontwikkelingsprogramma's worden afgebouwd en het beleid richt zich op

mondiale publieke goederen, handel met opkomende economieën, diplomatie en het ondersteunen van het maatschappelijk middenveld.

Armoede in de wereld zal zich naar verwachting in toenemende mate concentreren in fragiele staten, lage-inkomenslanden en Afrikaanse landen.<sup>11</sup>

Daartussen zitten ook de echte probleemgevallen, die veelal niet in staat zijn

zelfstandig armoede uit te bannen.

Voorbeelden hiervan zijn staten als Zuid-Soedan, de Centraal-Afrikaanse Republiek, Jemen, Mali, Afghanistan en Somalië,<sup>12</sup> (post)conflictgebieden waar soms zelfs sprake is van een machtsvacuüm of van afwezigheid van effectief bestuur, en waar (religieuze) spanningen, geweld

*Armoede in de wereld zal zich naar verwachting in toenemende mate concentreren in fragiele staten, lage-inkomenslanden en Afrikaanse landen*

en natuurrampen een bedreiging vormen. Hier leven mensen die dagelijks kampen met de gevolgen van armoede, onveiligheid en ziektes en niet het perspectief hebben op een verbeterde situatie in de nabije toekomst.

Deze landen vormen concreet of in potentie ook een serieus geopolitiek probleem voor Europa. Het zijn deze landen die een broeinest vormen voor terroristische organisaties als Al Qaida, Boko Haram, Al-Shabaab en ISIS.<sup>13</sup> Deze organisaties vestigen zich bij voorkeur in staten met een zwakke overheidsstructuur. Het zijn ook deze landen waar epidemieën kunnen voortwoekeren (zoals nu de ebola-epidemie), wat zowel een bedreiging is voor de mensen daar als voor mensen in de rest van de wereld. Het zijn deze landen die dagelijks het trieste vertrekpunt vormen van wanhopige vluchtelingen die met gammele bootjes de Middellandse Zee oversteken. Bij afwezigheid van kansen, gebrek aan veiligheid en het gegeven van explosieve bevolkingsgroei op het Afrikaanse continent, zal migratie naar verwachting toenemen.<sup>14</sup> Vanaf de stranden van deze landen bedreigt piraterij onze koopvaardijvloot, en corruptie en geldwitwassen zorgen voor verstoringen van nationale inkomsten en de internationale handel. Kortom, fragiele, zwakke, zeer arme landen zijn een bedreiging voor mensen in die landen, maar eveneens een risico voor Europa als het aankomt op uiteenlopende bedreigingen als ziekten, oorlog, corruptie, criminaliteit en piraterij.

Ontwikkelingssamenwerking in fragiele staten is een grote, complexe uitdaging. Dit vraagt om realiteitszin. De IOB stelt daarom: ‘Het investeren in fragiele staten wordt beschouwd als een zaak van de lange adem die durf en flexibiliteit vereist – zekerheden en voorspelbaarheid van succes kunnen niet worden gegeven. Het is aanbevelenswaardig dit meer uitdrukkelijk te erkennen [...].’<sup>15</sup> Nederland kan een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van deze landen, door ontwikkelingssamenwerking in te

richten op basis van de specifieke ontwikkelingsvraag die in deze landen ligt en te accepteren dat effectieve inzet een lange adem vraagt. Nederland doet dit om ontwikkelingsresultaten te behalen, maar zeker ook uit overwegingen die een achtergrond hebben in nationale veiligheid.

Staan voor ontwikkelingsbeleid in deze landen vraagt om lef en leiderschap. Het betekent dat de specifieke context en problemen daar centraal moeten staan in het debat over ontwikkelingssamenwerking, en niet de grillen van politieke meerderheden, de focus op budget, kortetermijnbelangen of electorale overwegingen. Door de aanpak van ontwikkelingssamenwerking te richten op de uitkomst van een probleemanalyse in fragiele gebieden, kan het effect van het beleid worden vergroot.<sup>16</sup>

Ontwikkelingsbeleid en financiering zijn veel te vaak gericht op inspanningen van donoren en nemen te weinig het perspectief van de ontvanger als uitgangspunt. Het zich blindstaren op het nationaal te begroten budget voor ontwikkelingssamenwerking wordt door de OECD als kernvoorbeeld genoemd. In veel landen in Azië, Latijns-Amerika en ook Afrika is het officiële ontwikkelingsbudget niet meer de significante factor, maar zijn private investeringen en *remittances*<sup>17</sup> de grootste bron van externe inkomsten. De OECD doet de aanbeveling het *recipient benefit* als leidend te nemen en ontwikkelingsinzet mede te baseren op de middelen die landen zelf tot hun beschikking hebben. Dit concept dwingt ontvangende landen om transparant te zijn en inzichtelijk te krijgen welke middelen die landen binnenkomen, en geeft daarmee de mogelijkheid te kijken welke landen ontwikkelingssteun nodig hebben (en welke dan) en welke landen over voldoende middelen beschikken om ontwikkeling zelf te financieren. Ook deze exercitie zal uitwijzen dat met name zwakke, arme staten nog baat hebben bij ontwikkelingssteun.<sup>18</sup>

#### ZONDER INSPANNING GEEN INVLOED OP HET INTERNATIONALE PODIUM

Lef betekent ook de inzet op een actief buitenlandbeleid. Onze invloed in de wereld neemt af. De relatie met lage- en middeninkomenslanden wordt gelijkwaardiger, de Zuid-Zuidhandel neemt toe en de opkomende landen worden ook politiek assertiever. Zo is de recente oprichting van de brics-bank een uiting van de ontevredenheid van landen als China en India over de wijze waarop zij vertegenwoordigd worden binnen de vn en de Bretton Woods-instellingen.<sup>19</sup> Het lijkt uitgesloten dat de prominente positie die Nederland momenteel binnen deze instellingen heeft zonder problemen behouden zal blijven. De G20 (waar Nederland onder premier Balkenende nog voor werd uitgenodigd) heeft opgeroepen tot een grotere stem voor de opkomende economieën binnen het IMF.



Nederland kan alleen internationaal invloed uitoefenen wanneer actief wordt bijgedragen aan oplossingen voor de grote uitdagingen waar de wereld voor staat. Het is cruciaal een voortrekkersrol te (blijven) spelen in fora als de VN, het IMF, de Wereldbank en in toenemende mate de G20. Ontwikkelingssamenwerking is daarmee ook een instrument om internationaal de ontwikkeling van anderen te agenderen. Bovendien kan Nederland zich als klein land een plek aan tafel verwerven, heeft zo invloed op de agenda van internationaal overleg en kan zich geloofwaardig mengen in economische en geopolitieke discussies die verder gaan dan ontwikkelingssamenwerking. Het gaat dan om internationale invloed, met als doel vrede en ontwikkeling te bevorderen en een internationale omgeving te creëren waarin handel kan floreren en destabiliserende effecten als oorlog en migratie worden tegengegaan. Een Nederland dat actief is buiten zijn landsgrenzen is belangrijk, omdat staten en andere actoren steeds meer met elkaar verbonden zijn en een interventie elders direct effect heeft op onszelf.

#### NAAR EEN LEIDENDE ROL VOOR HET CDA

Effectieve ontwikkelingssamenwerking begint bij een contextspecifieke probleemanalyse. Uit deze analyse komen de landen naar voren waar een gerichte, welbegrepen ontwikkelingssamenwerking zowel vanuit een morele opdracht als vanuit eigenbelang te motiveren is. Dit zijn de fragielste en armste gebieden in de wereld, waar ontwikkelingsproblemen de komende decennia blijvend reëel zijn. Als welvarend land heeft Nederland de mogelijkheid en de opdracht om onderdeel te zijn van het oplossen van problemen in deze kwetsbare gebieden. Dit is ook een ideaal waar de christendemocratie voor staat, met een visie op ontwikkelingssamenwerking die puur rationele argumenten overstijgt. Christendemocratische politiek wordt bedreven vanuit een stevige morele onderbouwing, die uitgaat

*Naasteliefde laat  
zich niet afmeten aan  
kortetermijnrendement*

van naasteliefde en onderlinge betrokkenheid. Naasteliefde laat zich niet afmeten aan kortetermijnrendement. Solidariteit en rentmeesterschap zijn beginselen van de christendemocratie en vormen daarmee een degelijk motief voor

het bijdragen aan verbeterde leefomstandigheden van anderen, ook als dit om een lange adem vraagt. Vaak gebeurt dit op initiatief van de samenleving zelf, maar als het gaat om complexe ontwikkelingsachterstand en ingewikkelde, contextspecifieke bedreigingen voor grote groepen mensen, is een actieve en coherente rol van de overheid blijvend relevant.

Ontwikkelingssamenwerking is complex. Dit is precies waar de politie-

ke crux zit. Het vergt leiderschap en de durf om een visie uit te dragen en uit te leggen, een perspectief dat inzet op het op de langere termijn creëren van stabiliteit en vrede. Dáár moet ook het politieke debat over gaan, en niet over een simplistische boodschap, eigen waarden of kortetermijnrendement. Het draagvlak terugwinnen van de samenleving kan, omdat ontwikkelingssamenwerking vanuit dit perspectief een effect geeft.

De christendemocratie zou vanuit deze analyse weer agendazettend moeten zijn. Over de dijken kijken, zoals het CDA momenteel actief doet in zijn pleidooi de defensie-uitgaven weer op peil te brengen. Christendemocraten hebben jarenlang vooropgelopen in het hervormen en inrichten van ontwikkelingsbeleid: kritisch, maar vooral ook constructief en met goed onderbouwde ideeën. Vele CDA-bewindspersonen en Kamerleden hebben hieraan bijgedragen, schouders waarop huidige christendemocraten kunnen staan. Het intellectuele voorwerk hiervoor ligt voor het oprapen: het WRR-rapport *Meer ambitie, minder pretentie* en de eerder genoemde IOB-studies, en bij het CDA *Ontwikkelen doen we samen* en het al genoemde *Van hulp naar investeren*. De genoemde grondmotieven passen haarfijn bij de christendemocratie en de beginselen van het politieke profiel. Bovendien kan de motivatie van een gemeenschappelijk belang in de wereld waarin morele en eigen overwegingen samenkomen, de basis zijn voor een hernieuwd en sterk christendemocratisch verhaal.

Met deze richting kan het CDA afstand nemen van de naar binnen gericht focus en van het debat over de kostprijs van ontwikkelingssamenwerking. Een visie op oplossingen voor de grote vraagstukken in de wereld wordt daarmee een renderend instrument in Kennedy's 'struggle against the common enemies of man'.

#### Noten

- 1 John F. Kennedy, 'Inaugural address, 20 January 1961'; zie [www.jfklibrary.org](http://www.jfklibrary.org).
- 2 Zie Dambisa Moyo, *Dead aid. Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. Londen: Allen Lane, 2009; en William Easterly, *The white man's burden. Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. New York: Penguin, 2006.
- 3 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Ontwikkelen doen we samen. Een christendemocratische visie op ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2010.
- 4 *Kamerstukken II 2010/11, 32605, nr. 2, Focusbrief ontwikkelingssamenwerking* (18 maart 2011).
- 5 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt* (WRR-rapport nr. 84). Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press, 2010.
- 6 Pieter van Geel en Kathleen Ferrier, *Van hulp naar investeren. Fractienotitie CDA*. Den Haag: CDA, 25 augustus 2009.
- 7 Spreektekst PvdA bij het algemeen overleg over de Focusbrief ontwikkelingssamenwerking in 2011: 'Voorzitter, het spijt de PvdA-fractie dat we kwartetten met de allerarmsten van de wereld. Ik vind dat beschamend. De PvdA vindt dat u even moet wachten. Nederland moet arme landen niet hun laatste pizzapunt afpakken. Wie snijdt in ontwikkelingssamenwerking, snijdt

- uiteindelijk zichzelf.' Zie <http://www.pvda.nl/berichten/2011/06/Kabinet-moet-huiswerk-over-doen>.
- 8 IOB, *Good things come to those who make them happen. Return on aid for Dutch exports* (IOB Study 392). Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2010.
  - 9 Gerard Reijn, 'Ontwikkelingshulp levert vele duizenden banen op', *de Volkskrant*, 4 juli 2014.
  - 10 Homi Kharas en Andrew Rogerson, *Horizon 2025. Creative destruction in the aid industry*. Londen: Overseas Development Institute (ODI), 2012, p. 8.
  - 11 Kharas & Rogerson 2012, p. 8.
  - 12 The World Bank, *World Development Report 2011. Conflict, security and development*. Washington, DC: The World Bank. Zie tevens de jaarlijkse lijst van de Wereldbank van landen die te maken hebben met fragiliteit en conflict: <http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/511777-1269623894864/FY15FragileSituationList.pdf>.
  - 13 The Brookings Institution, *The evolving risks of fragile states and international terrorism*. Washington, DC, 29 september 2014. Zie [http://www.brookings.edu/media/events/2014/09/29%20fragile\\_states\\_terrorism\\_transcript.pdf](http://www.brookings.edu/media/events/2014/09/29%20fragile_states_terrorism_transcript.pdf).
  - 14 Rob Vreeken, 'Groeï van de wereldbevolking verschuift van Azië naar Afrika', *de Volkskrant*, 27 oktober 2011.
  - 15 Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), *Investeren in stabiliteit. Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht* (IOB Evaluatie). Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013.
  - 16 IOB 2013.
  - 17 Middelen die worden overgemaakt aan vrienden en familie in ontwikkelingslanden.
  - 18 OECD, *Development Co-operation Report 2014. Mobilizing resources for sustainable development*. Parijs: OECD, 2014.
  - 19 De officiële naam van de BRICS-bank is New Development Bank (NDB). De oprichting ervan is in een stroomversnelling gekomen 'en marge' van de G20-top in Brisbane in november 2014.

# Nederland en Europa: afscheid van het pragmatisme

*In een tijd van schuivende machtspanelen op het wereldtoneel staat de Europese christendemocratische beweging voor twee grote uitdagingen. Allereerst staat ze, net als in het laatste kwart van de negentiende eeuw, voor de onderschatte keuze hoe regeringen en de maatschappij de blauwdrukken gaan tekenen voor een sociale markteconomie, voor een evenwichtige combinatie van markt, persoon en samenleving. Ten tweede moet ze een antwoord weten te vinden op de onvermijdelijke Europese identiteitsvraag. Het is urgent deze agenda te behandelen in relatie met de diepste christendemocratische overtuigingen en niet alleen op basis van pragmatisme.*

---

door *Jos van Gennip*

---

De auteur is voorzitter van Socires, een platform voor cultuur en samenleving, en lid van de Academische Raad van het Martens Centre, het Wetenschappelijk Instituut van de Europese Volkspartij.

EUROPA IS IN DE AFGELOPEN KWARTEEUW voor de doorsnee-Nederlander een kwestie van centen en cijfers geworden. En waarom zou het ook meer zijn? Wat heeft bijvoorbeeld, zo vroeg laatst iemand, zoiets als ethiek, laat staan levensbeschouwing, met de EU te maken? De EU is toch vooral een interne markt!

Europa leek vijftientwintig jaar geleden zijn ambities te hebben verloren, dat wil zeggen zijn niet-economische. De naoorlogse verzoeningsagenda was voltooid, de verdediging tegen een totalitaire bedreiging van buiten geslaagd. De opmars van democratie en mensenrechten had een bijna au-

tomatisch momentum gekregen, wereldwijd en in onze achtertuinen. Bovendien waren er wel andere zaken aan de orde: hoe de uitbreiding te verwerken, de slagvaardigheid te vergroten, en vooral hoe de interne markt beter te laten functioneren. Toen ook nog de eurocrisis uitbrak konden de gordijnen voor de ramen, die op dat moment nog wat uitzicht op vergezichten gaven, helemaal dicht. Vergezichten passen überhaupt niet meer in ons politieke discours en in onze praatrubrieken.

Terwijl de wereld ingrijpend veranderde, de globalisering onomkeerbaar werd en de machtsverhoudingen daarbinnen een historische verschuiving lieten zien, was Europa vooral met zichzelf bezig, en de Nederlander werd eurorealistisch. Iemand als Ruud Lubbers, die met zijn nieuwe hoogleraarschap in Tilburg de boodschap uitzond dat er nog iets méér dan centen en cijfers was, werd door collega's als een utopist neergezet. De laatste twee Europese verkiezingen gingen vooral over de volgende vragen: wat kost het ons en wat houden we eraan over?

#### THE PARTY IS OVER...

Intussen bleek de opmars van democratie en mensenrechten niet vanzelf te gaan. Deze stagneert of wordt zelfs teruggedraaid. Zelfs al zouden we er iets tegen kunnen doen, waarom zouden we partijelites hun machtsspelletjes niet gunnen, in Hanoi of Beijing of Caïro, als dat systeem ons minstens vijf procent welvaartsverhoging oplevert of vrijwaring van islamitisch fundamentalisme? Is zo'n systeem van autocratie eigenlijk echt zoveel slechter, of verschilt het echt zoveel van een democratie à la de vs, waar tweehonderd superrijke families het politieke spel bepalen? Hoe ver staat Rusland van de democratie af? Binnen de EU wordt ook steeds vaker de vraag gesteld of het concept van 'the liberal democracy' wel toekomstvast is. Is een democratie die geen vergezichten meer tolereert, nog in staat de echt grote vraagstukken aan te pakken? Fukuyama heeft het in het laatste nummer van *Foreign Affairs* zelfs over 'the decay of democracy'.<sup>1</sup>

En er zijn meer problemen. Zo zijn er de historisch ongekende mondiale machtsverschuivingen, de economische crisis en de eveneens ongekende demografische veranderingen, waardoor Europa binnen twee decennia minder dan vijf procent van de wereldbevolking zal omvatten. Paus Franciscus noemde Europa een onvruchtbaar geworden grootmoeder.

Bij al die schuivende panelen is daar inderdaad vooral dat permanente toneel van de globalisering, dus van een mondiale lotsverbondenheid van ons allen: ecologisch, economisch, politiek en zelfs cultureel. Die globali-

sering heeft sterke bedreigende kanten: grondstoffen worden schaarser, lokale conflicten dijen uit, de kansen voor terroristen worden groter, er zijn letterlijk en figuurlijk grenzeloze vluchtelingen- en illegalenstromen op gang gekomen, besmettelijke ziektes slaan over.

En er is nog iets anders: religie is terug van weggeweest, wereldwijd althans. In vele landen zien we ‘the emergence of religion’, dikwijls als een oriënterend kader bij alle veranderingen, een antwoord op de grote behoefte aan nieuwe en oude sociale verbanden, tegen anonimisering en individualisering. En soms ook als verzet tegen de moderniteit, tegen globalisering, tegen vreemde invloeden en belangen. Niet zelden ook tegen de waarden waarvoor Europa staat.

#### GLOBALISERING ALS VERANTWOORDELIJKHEID

Maar die globalisering doet tezelfdertijd een beroep op onze waarden als solidariteit, gerechtigheid en vrijheid. De realiteit van die globalisering is *unfinished business*. Want zij wordt niet gepaard aan – afdwingbaar – recht; aan correctie van de groeiende ongelijkheid en het doorbreken, ondanks alle vooruitgang, van de persistentie van diepe armoede; aan bevordering van echte veiligheid en het tegengaan van fragiliteit; aan een onvermijdelijke monetaire en financiële autoriteit, zeggen wij de laatste twee pausen na; aan een omgang met natuurlijke hulpbronnen die toekomstvast is. En ook niet aan een cultureel klimaat van echte pluriformiteit, met ruimte voor ook publieke religieuze expressie en de vertaling daarvan in maatschappelijke keuzes.

Dat globaliseringsproces legt ook een vraag op tafel van geheel andere orde. Hoe kunnen oude en opkomende economieën afzonderlijk – en de mondialiteit als geheel – een sociaal-economisch systeem ontwikkelen dat robuustheid en winstgevendheid combineert met menselijke waardig-

*Opnieuw staan wij voor de vraag wat de vervanger wordt van greed als de belangrijkste motor voor economisch handelen*

heid, het belang van alle betrokkenen en met dat van de Schepping? Net als in het laatste kwart van de negentiende eeuw staan wij voor de onderschatte keuze hoe regeringen en de maatschappij de blauwdrukken gaan tekenen voor zo’n combinatie van markt, persoon en samenleving. En dat niet alleen op

nationaal niveau, maar in sommige dimensies ook wereldwijd. Opnieuw staan wij voor de vraag wat de vervanger wordt van *greed* als de belangrijkste motor voor economisch handelen. Hoe komt de moraal van Adam

Smith terug in het economisch denken? In de christelijke sociale traditie is waarschijnlijk het beste van de uitgangspunten van marktdenken en van de menselijke waardigheid verenigd. Het eerste agendapunt van een vernieuwde Europese christendemocratie en van de daaraan ten grondslag liggende traditie zou moeten zijn de schreeuw om een andere (sociale) marktbenadering op te pakken en deze te vertalen in hedendaagse relevante oriënteringen. Dat heeft bijvoorbeeld de Bondsdagfractie van de CDU begrepen, toen zij twee jaar geleden opriep tot een projectering van de sociale markteconomie op het domein van de ontwikkelingssamenwerking. En Horst Köhler, de voormalige Bondspresident, heeft een aanzet naar het mondiale niveau gedaan in zijn pleidooi voor een *global partnership*.<sup>2</sup>

Globalisering is zowel een verworvenheid als een bedreiging, maar vooral een verantwoordelijkheid. Een van de oorzaken van de politieke malaise is wellicht dat we ons ten aanzien van die opgave als natie nauwelijks een handelingsperspectief kunnen voorstellen. Zeker nu we collectief besloten hebben onze prominente en soms leidende positie bij sommige VN-organen af te bouwen, is het ridicuul om voor een Nederlandse alleingang te opteren. De weg naar New York en Washington, naar het hele wereldtoneel, kan alleen via Brussel lopen. Maar wat is dan die rol van Europa méér dan die van het grootste handelsblok ter wereld? Welke politieke doeleinden willen we nastreven, en willen we onze mondiale verantwoordelijkheid waarmaken? Waartoe ook?

#### DE ONVERMIJDELIJKE IDENTITEITSVRAAG

Velen, ook in onze kring, vinden de vraag naar waar Europa voor staat, ongemakkelijk. Als er al zoiets is als een Europese identiteit, is die dan wel articuleerbaar in begrippen, waarden? De *founding fathers* hadden er weinig moeite mee: zij wisten de afwijzing van andere systemen en culturen, zoals het communisme, perfect te combineren met de erkenning van de historische wortels en met de benoeming van de dragende waarden in hun eigentijdse betekenis. Het wegvallen van de gemeenschappelijke vijand, de secularisering en de multiculturaliteit hebben samen de benoeming van de identiteit van Europa haar vanzelfsprekendheid ontnomen. De meeste mensen willen het er niet over hebben; andere vluchten in categorieën uit het verleden; weer andere ontkennen gewoonweg de specificiteit. Voor allen is het iets ongemakelijks.

Hier ligt dan ook precies de uitdaging voor hen die staan in de tradities van de stichters. Christendemocraten, en preciezer hun denkers en wetenschappelijke instituten, hebben de dure plicht dit gesprek en dit debat aan te gaan: grondig en systematisch. Dat is de tweede uitdaging waarvoor

we staan in deze jaren. Over die nieuwe realiteiten van secularisering en multiculturaliteit heen zullen we Europa opnieuw moeten benoemen. Als globalisering het nieuwe motief is geworden voor de voortzetting van het Europese project – als het dus gaat om het belang van Europa in een onvriendelijke wereldomgeving waarin wij een kleine minderheid aan het worden zijn, en om de verantwoordelijkheid (ook van ons) om het welzijn van die hele wereld en haar mensheid ook als ons lot en ons belang te zien – dan gaat dat niet alleen over economie of politieke invloed, en zelfs niet alleen om welbegrepen eigenbelang voor de lange termijn. Het gaat erom welke waarden wij willen bestendigen voor ons en in die opgang naar een wereldcommunauteit.

Voor de wetenschappelijke instituten uit de christendemocratische families en de christelijke sociale tradities worden het boeiende tijden. Bijvoorbeeld op de Europese Sociale Week van 1916, die in ons land gehouden wordt, zou zo'n thema, samen met de vraag naar een nieuwe sociaal-economische politiek, centraal kunnen staan.

#### EEN EUROPESE CHRISTENDEMOCRATIE?

Daarmee komen we ook bij de vraag naar het karakter van de Europese christendemocratie, zowel naar dat van het geheel daarvan als naar dat van de afzonderlijke leden. Die vraag speelt overal: sommigen kiezen voor een volledige afstand van de oorspronkelijke kenmerken en inspiratiebronnen, zoals de Walen, die hun partij 'humanistisch' hebben herdoopt – zonder veel succes overigens. Anderen streven uitdrukkelijk naar accentuering van het christelijke sociale karakter, zoals sommige partijen in Midden-Europa. Maar ook de CDU heeft in haar nieuwe *Grundsatzprogramm* van enkele jaren geleden gekozen voor die combinatie van enerzijds openheid naar niet-christenen en anderzijds een duidelijke positionering op basis van de waarden en overtuigingen van na de oorlog. De EVP staat voor de zware opgave de 'oude' christendemocratische partijen te verenigen met de bewegingen in landen die niet of nauwelijks een christendemocratische traditie kenden. In het zogenoemde Platform van Boekarest van 2012, een aanpassing van het Beginselprogramma van Athene van 1992, waarop het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA zo'n grote invloed heeft gehad, blijft het christelijk mensbeeld uitgangspunt, staan kernwaarden als subsidiariteit, solidariteit en 'zorg voor de geschapen wereld' overeind als wegwijzers naar het doel, *the common good*, en wordt een sociaal-ecologisch marktdenken nader uitgewerkt. Het zijn woorden die getest moeten worden in concrete beleidsoriënteringen, maar dit alles zou kunnen leiden tot een beweging die gekenmerkt wordt door de begrippen



rond (1) Europa, (2) de toekomst, (3) de globaliteit, (4) de samenleving, inclusief juist in het tijdperk van globalisering, (5) de lokale leefomgeving en (6) pluriformiteit en ruimte voor religie in het publieke domein. Rond deze zes thema's kan in de afzonderlijke landen en gezamenlijk een opnieuw herkenbare politieke beweging opbloeien. De discussie over de zogeheten 'zeven principes' van het CDA, met als eerste principe 'De samenleving, niet de overheid', sluit hierbij ook naadloos aan. In oorsprong afkomstig

*Het gaat om moedige keuzes,  
zoals de acceptatie van Europa  
of een positieve grondtoon ten  
aanzien van globalisering,  
maar moed wordt beloond*

uit de christelijke basisbeweging *Communione e Liberazione* is die herontdekking van de kracht van de samenleving naar het Verenigd Koninkrijk overgewaaid en nu ook hier terechtgekomen, als een gedeelde zorg en uitdaging tegen de vervreemding van burgers in Europa van eigen leefomgeving en

instituten. Soms gaat het om moedige keuzes, zoals de acceptatie van Europa of een positieve grondtoon ten aanzien van globalisering, maar moed in die zin wordt beloond.

#### BESLUIT

De relatie Nederland-Europa kan alleen weer perspectief krijgen wanneer wij het aandurven die vanuit een andere dan alleen de pragmatische invalshoek te benaderen. Europa verdient meer en wij hebben die meerwaarde nodig. Voor christendemocraten geldt in het bijzonder dat een herstel van een fundamenteel debat over Europa ook tot versterking van onze eigen identiteit en tot nieuwe relevantie kan leiden, tot een eigen herkenbare positionering in het politieke midden. Voor wetenschappelijke instituten, strategen en denkers is er werk aan de winkel, omvangrijk en urgent.

#### Noten

- 1 Francis Fukuyama, 'America in decay. The sources of political dysfunction', *Foreign Affairs*, september/oktober 2014.
- 2 Horst Köhler, *Global partnership*.

*Thoughts on a new leitmotif for international politics.* Lezing uitgesproken op 22 januari 2014 tijdens de Jos van Gennip Lecture; zie <http://www.ncdo.nl/sites/default/files/Reader%202014%20Jos%20van%20Gennip%20Lecture.pdf>

# *De actualiteit van* Alexander Idenburg (Rotterdam 1861-Den Haag 1935)



door *Hans van der Jagt*

De auteur is promovendus aan de Vrije Universiteit Amsterdam en schrijft een biografie van A.W.F. Idenburg.

## Religie als oplossing voor een internationaal cultuurprobleem

In de ogen van veel niet-westerse volken staat 'het Westen' nog altijd synoniem voor opdringerig, modern en ongelovig. De pedante manier waarop de moderne westerse cultuur een bestuursmodel (democratie) opdringt doet in hun ogen meer kwaad dan goed en is haast neokoloniaal. Een cultuurclash tussen oost en west, zoals talloze historici en cultureel antropologen die al tientallen jaren beschrijven, is na de Arabische Lente, is en recent Oekraïne versus Rusland, nieuw leven ingeblazen. In dit artikel bespreek ik de visie van A.W.F. (Alexander) Idenburg op de culturele botsing tussen het Westen en het Oosten (Azië). Deze visie was vooral gestoeld op zijn

ervaringen uit Oost-Indië, maar had zeker ook aandacht voor de bredere geopolitieke ontwikkelingen in heel Azië. Idenburg pleit er in 1928 voor om de culturele kloof met het Oosten te dichten. Niet door het moderniseren van andere culturen, maar door gebruik te maken van religie.

\* \* \*

De periode van 1900 tot 1914 was een tijd van ongekende mogelijkheden. De Britse historicus Philipp Blom noemt deze tijd 'The Vertigo Years', duizelingwekkende jaren.<sup>1</sup> Hij schetst een diorama van tegenstellingen, optimisme, fricties en een almaar sneller draaiend rad van ontwikkeling: economi-

sche groei, industrialisatie, verstedelijking, geopolitieke verandering en culturele ontwikkeling. Hoe anders was het Westen na 1918.<sup>2</sup> In de jaren twintig lag voor veel mensen het wereldbeeld aan gruzelementen. De ontdekkende jaren van voor de oorlog waren omgetoverd in iets onbehagelijks. Cultuur moest opnieuw worden gespeld en het zoeken naar een nieuwe identiteit kreeg vorm.

In deze verwarrende jaren waarover Blom schrijft, leefde Alexander Idenburg als *elder statesman* een rustiek leventje in een luxeuze villa aan de lommerrijke, heuvelachtige Cremerweg in Den Haag. Idenburg had een imposante politieke en bestuurlijke carrière achter de rug. In de periode 1902-1919 was hij minister van koloniën (drie keer), gouverneur-generaal van Oost-Indië en gouverneur van Suriname. Idenburg (ARP) was een keurige, gereformeerde man die door voor- en tegenstanders van zijn 'ethische politiek' (een sociale politiek ten aanzien van de koloniën) werd gezien als integer, erg loyaal en vriendelijk. De kracht van Idenburg was dat hij zijn orthodoxe protestantisme wist te combineren met een pragmatische bestuursstijl en een zalvend karakter. Mensen vonden hem eenvoudigweg een heel fijne man. Hij was een totaal ander persoon dan bijvoorbeeld zijn vriend Abraham Kuypers. Idenburg zou op vele manieren het koloniale beleid van Nederland beïnvloeden. Door zijn jarenlange bestuurlijke ervaring in feitelijk het gehele Nederlandse wereldrijk was hij behalve de ethische belichaming van de Nederlandse koloniale politiek ook kenner van de internationale politiek. Hij werd nationaal maar zeker ook internationaal gewaardeerd om zijn werk.

\* \* \*

In 1928 blikte Idenburg terug op hoe in de loop van een halve eeuw de culturele ver-

houdingen in de wereld waren veranderd. In *Schrift en Historie*, het boek ter gelegenheid van het vijftigjarig jubileum van de ARP, publiceerde hij zijn artikel 'Ons beginsel voor koloniale politiek'.<sup>3</sup> Achter deze wat belijnd-gereformeerde titel gaat een interessante cultuurkritiek schuil. Idenburg schreef het artikel in het jaar dat Philipp Blom in zijn boek verbindt met Broadwayster Helen Kane, die met haar 'wulpse rondingen en rode lippen' zingt 'I wanna be loved by you', vooral opzienbarend door het kokette einde: 'Boop-boop-a-doop.' Het was de tijd van de roaring twenties, de tijd waarin de westerse cultuur zichzelf opnieuw uitvond.

Idenburg was zo *roaring* niet en Kane zal volledig aan zijn blikveld zijn ontgaan. Hij keek vooral naar geopolitieke problemen en de gevolgen die deze hadden voor de westerse cultuur. Idenburg kende de vooroorlogse tijd van culturele ambivalentie. Hij had van nabij het ontwaken van Azië gezien, namelijk aan het einde van de jaren tachtig van de negentiende eeuw, toen hij als KNIL-officier op Java gestationeerd was. Het ontging Nederlanders in Nederland volledig, maar Idenburg voelde tijdens zijn verblijf in Soerabaja aan dat het er onder de bevolking 'giste en bruiste', zoals hij het in een brief aan zijn familie omschreef.<sup>4</sup> Toen al profeteerde hij dat de Aziaten op termijn zouden streven naar een meer zelfstandige positie en naar politieke representatie. Vanaf de Russisch-Japanse oorlog in 1904 en 1905 kwam alles in een duizelingwekkende stroomversnelling. In de ogen van Aziatische volken waren de westerse usurpatoren feilbaar gebleken. In 1911, toen Idenburg eenmaal was opgeklommen tot gouverneur-generaal van Nederlands-Indië, zag hij om zich heen de veranderende wereld, zo

schreef hij aan vriend Kuyper.<sup>5</sup> Het aantal internationale gezanten in Batavia nam toe; in de havens lagen meer oorlogsschepen dan ooit voor anker; buitenlandse diplomaten en toeristen trokken opgewonden rond; bange Europeanen vluchtten naar Europa. In Oost-Indië, maar ook zeker in andere Aziatische landen, overheerste de angst voor Japan en Engeland. Een geopolitieke vuurzee kwam richting Oost-Indië als een onheilspellende storm. Niemand wist in welke mate Aziatische volkeren ontwaakten, maar dat het gebeurde was te voelen tot op Idenburgs troon.

Tegelijkertijd met deze angst waaide er vanuit Europa ook een culturele vernieuwingsdrift over. Nederlandse architecten als Eduard Cuypers (neef van de bekende Pierre Cuypers) zochten inspiratie in Batavia, een kunstkring werd opgericht voor de Europese en Javaanse elite, en de medische wetenschap floreerde. Bovendien produceerde de Cocaïnefabriek in Amsterdam meer drugs dan ooit door de planten uit de botanische achtertuin van Idenburgs gouvernementele paleis in Buitenzorg (Bogor) op Java. De veelbelovende moderniteit van het Westen leek aangebroken en de toekomst rooskleurig. Maar waarom zag deze aanvankelijk zo veelbelovende moderne cultuur er anno 1928 dan toch zo anders uit? Volgens Idenburg kwam dat door de cultuurclash, de botsing tussen west en oost. Een hard treffen, ontstaan door de Eerste Wereldoorlog en het zelfbeschikkingsrecht dat de Amerikaanse president Woodrow Wilson de zich roerende onderdrukte (vaak inheemse) volkeren als een heerlijke worst voor de neus hield. Het ontwaken van Azië en de opkomst van de moderne westerse cultuur waren twee parallelle ontwikkelingen die verstrengeld waren geraakt. Idenburg schreef over een

verstoorde machtsverhouding, een botsing van culturen en rassen.

De toenemende heerschappij van het blanke ras, waaraan Idenburg zelf actief had meegewerkt, had een keerzijde, zo bleek in 1928. De vooruitgang van de techniek en industrie, de behoefte aan grondstoffen en afzetgebieden, en toenemende politieke bemoeienis van het Westen met het Oosten leverden spanningen op. Een tegenreactie kwam er vanaf eind jaren tien, maar vooral in de jaren twintig, in de vorm van personen als Ghandi (India), Soekarno (Indonesië) en Garvey (Universal Negro Improvement Association). Ze streden tegen onderdrukking en voor politieke representatie. Hun bewegingen waren weliswaar verschillend qua cultuur, politiek doel en emancipatorisch instrumentarium, maar eensgezind in hun vijand: de westerse cultuur.

In de jaren twintig was het een wijdverspreid idee dat de oorzaak van de botsende culturen te vinden was in de rassenproblematiek. Een boektitel als *The Clash of Color* was geen uitzondering. En het boek *Christianity and the race problem*, waarin de Schotse missionaris in India J.H. Oldham kritiek leverde op het zo populaire wetenschappelijk racisme, was in no time uitverkocht en gold voor velen als de bijbel van het rassenvraagstuk. In Nederland lazen mensen die zich tot dit thema wilden verhouden vooral Snouck Hurgronje, Wensinck of de christelijke Adriani. De achterliggende vraag was natuurlijk: zou het Westen, de westerse cultuur, de clash overleven? Of zou het ten onder gaan, als een briesend paard sneven op het slagveld?

\* \* \*

Volgens Idenburg in 1928 lag de schuld van de cultuurclash bij het Westen. Hoewel

Idenburg zelf een kolonialist bij uitstek was geweest en er zelf aan had meegewerkt, zag hij nu in hoe de moderne westerse cultuur was tekortgeschoten. Volgens hem zat er een weeffout, een ontwerpfout in de benadering van het Oosten door het Westen. Volgens hem had het Westen in de afgelopen decennia in het Oosten niet opgebouwd, maar afgebroken en verwoest. Idenburg onderbouwde zijn uitspraak door te verwijzen naar de Franse wetenschappers Joseph Challey en de internationaal befaamde Indiakenner Sylvain Lévi. Het westerse onderwijs dat werd aangeboden aan de elitejongeren uit Azië en het Midden-Oosten werkte ontwortelend. Door kennismaking met de westerse cultuur ontstond verbittering in plaats van begrip ten aanzien van het Westen. Dat lag niet aan het onderwijs an sich, maar aan de niet-religieuze, geestelijk inspiratieloze insteek ervan.

De aloude verschillen werden daardoor uitvergroot: het Westen streefde naar een hogere materiële cultuur, naar volmaakte techniek en naar een zo groot mogelijke materiële welvaart. Het Westen kenmerkte zich door logisch denken, was actief, had grote drang tot handelen en een diepe zucht naar macht en geld. Oosterse culturen daarentegen zochten juist innerlijke verdieping, waren passief, streefden naar innerlijke vrijheid en wilden onafhankelijk zijn van materiële banden en aardse zorgen. Idenburg parafraseerde Wensinck treffend met de volgende woorden: 'Hetgeen in het Westen realiteit wordt genoemd, is voor het Oosten een sluier, die de werkelijkheid onthult en omhult.' Volgens Idenburg was het Oosten hierdoor teleurgesteld afgedropen. Men had de kille 'hebzucht en machtzucht' gezien, zo schreef hij. Niet voor niets zagen intel-

lectuelen uit Azië de westerse cultuur als een 'cultuur zonder ziel'. De hoogmoed waarmee het seculiere Westen vanuit de moderniteitsgedachte andere culturen benaderde, vond men stuitend.

Idenburg constateerde dat de verabsolutering van de moderne westerse cultuur een wederzijdse toenadering van culturen

*De verabsolutering van de moderne westerse cultuur stond een wederzijdse toenadering tussen het Westen en het Oosten in de weg*

in de weg zat. De westerse cultuur ademde nihilisme; er was een gebrek aan geestelijke en ideologische inspiratie. Terwijl veel niet-westerse culturen een diametraal andere grondslag hadden waarin het geestelijke een fundamentele basis vormde. Het probleem waar het Westen tegenaan liep in contact met oosterse culturen was het onbegrip. Godsdienst gold in veel culturen als een diepste behoefte van de menselijke ziel. Zolang men in het Westen geen rekenschap gaf van de eigen religieuze traditie, zou er wederzijds onbegrip blijven bestaan, en daarmee ook het probleem van de culturele kloof. De oplossing lag volgens Idenburg niet in het moderniseren van andere culturen, maar in de herintrede van religie in het politieke discours.

Een mooi voorbeeld zag Idenburg in de benadering van de politieke islam. Snouck Hurgronje had vanaf de jaren tachtig van de negentiende eeuw al gewaarschuwd dat de politieke islam niet samenging met de westerse cultuur, laat staan met westerse poli-

tieke modellen als democratie. En niet alleen de orthodoxe islam sloot een westerse cultuur uit; ook het hindoeïsme en boeddhisme deden dat ten diepste. Toch bleef het Westen nog altijd hameren op ontwikkeling door middel van modernisering van deze religies, en modernisering betekende in dit geval: niet-religieus onderwijs, materialisme, een eenzijdige focus op economische groei. Juist in de gebieden waar religie zo belangrijk was botste dit beeld van modernisering met de eigen culturele opvattingen. Het op westerse leest geschoeide onderwijs gaf de in het Westen opgeleide inheemse elite niet zozeer intellectuele bevrediging, maar beroofde hen vooral van hun belangrijke waarden: van hun eerbied voor ouderen, hun gelatenheid in tegenspoed, hun hulpvaardigheid, en hun zo veel geprezen inwendige rust.

Maar bovenal ontnam het Westen de oosterling zijn diepe religieuze besef. En daar lag volgens Idenburg de crux. Want was niet juist het Westen een cultuur bij uitstek met een sterke religieuze traditie? Waren niet zowat alle belangrijke maatschappelijke, culturele en politieke structuren gebaseerd op het christendom? Dus waarom zou men deze traditie verzwijgen, wegdrukken of verbloemen? Men hoefde geen gelovige te zijn om dat te kunnen zien.

De oproep van Idenburg viel niet uit de lucht. Hij had als hoogste bestuurder van Suriname en Oost-Indië geprobeerd onder overheidspersoneel de zondagsrust in ere te herstellen. Geen overheidsdiensten op zondag, om duidelijk te maken in welke christelijke traditie het westerse bestuur stond. Uiteraard stuitte dit op veel onbegrip en weerstand. In het koloniale ambtenarenapparaat (bij uitstek een liberaal orgaan) bleek maar weinig bereidwilligheid om religie als oplossing te

zien voor culturele problemen. Idenburg zelf vond nog altijd dat het een goed signaal was geweest; goed genoeg om anno 1928 opnieuw te pleiten voor een herwaardering van de christelijke religie in het Westen.

Idenburg betoogde dit niet vanuit een stoffig dogmatisch calvinisme, maar vanuit een (voor die tijd) modern gereformeerde, kosmopolitische bril. Hij behoorde tot de linkervleugel van de ARP en voerde als minister en bestuurder eerder een semimarxistische economische dan een conservatief-reactionaire politiek. Hij had een sterk sociale agenda voor wat betreft de koloniën.

\* \* \*

Idenburgs betoog uit 1928 werd positief ontvangen bij de ARP-achterban. Hoewel hij geen publiek figuur meer was, stond hij nog altijd erg hoog aangeschreven. Men noemde hem niet voor niets 'onze Idenburg'. Bovendien waren er te weinig Indiëdeskundigen binnen de partij om de boodschap van Idenburg in twijfel te trekken. Buiten de gereformeerde kring was men echter sceptisch. Het ontluikend nationalisme van de jaren twintig in Oost-Indië (en in geheel Azië) wachtte als eerste op een intellectueel-politiek antwoord en niet op een godsdienstige benadering van een uitgerangeerd koloniaal bestuurder.

Idenburgs cultuurkritiek lijkt enigszins op de aloude profeten van het cultuurpessimisme (cultuurtheoretici als Rousseau, Jünger, Du Perron en Heidegger), zoals Arnold Heumakers ze verzamelde in zijn *De schaduw van de vooruitgang*.<sup>6</sup> Maar daar waar de meeste cultuurcritici bleven hangen in een sfeer van negativisme, soms weinig begrip hebbende voor ontwikkelingen en veranderingen, probeerde Idenburg in zijn cultuurkritiek de westerse cultuur in een

andere richting te duwen. Hij streefde naar een hernieuwde kennis en beleving van de christelijke wortels van het Westen. Voor hem gold: de wortel van een moderne cultuur ligt in de christelijke traditie. Wie dat erkende, was in staat de gapende kloof met het Oosten te overbruggen.

Noten

- 1 Philipp Blom, *The Vertigo Years. Change and culture in the West 1900-1914*. Londen: Weidenfeld & Nicolson, 2008. (Nederlandse vertaling *De duizelingwekkende jaren. Europa 1900-1914*. Amsterdam: De Bezige Bij, 2009.)
- 2 Philipp Blom, *Alleen de wolken. Cultuur en crisis in het Westen, 1918-1938*. Amsterdam: De Bezige Bij, 2014, p. 19. (Engels origineel *The Wars within. Culture and crisis in the West, 1918-1938*. Londen: Atlantic Books, 2014.) Zie ook: C.A. Bayly, *The birth of the modern world 1780-1914. Global connections and comparisons*. Oxford: Blackwell, 2004.
- 3 *Schrift en Historie. Gedenkboek bij het vijftigjarig bestaan der georganiseerde antirevolutionaire Partij 1878-1928*. Kampen: Kok, 1928, pp. 203-222. In dit artikel maak ik, tenzij anders is aangeduid, gebruik van Idenburgs artikel in geparafraseerde vorm.
- 4 C.J. Middelberg-Idenburg, *A.W.F. Idenburg*. Den Haag: Voorhoeve, 1935, p. 27.
- 5 Idenburg aan Kuyper, 18 januari 1911, in: George Puchinger en Jan de Bruijne, *Briefwisseling Kuyper-Idenburg*. Franeker: Wever, 1985, p. 228.
- 6 Arnold Heumakers, *De schaduw van de vooruitgang*. Amsterdam: Querido, 2003.



# *Boeken*





Samuel Gregg

*Tea Party Catholic. The Catholic Case for Limited Government, a Free Economy and Human Flourishing*

Crossroad Publishing Company | 2013 | 260 pp. | € 20,99 | ISBN 9780824549817

## De Tea Party: een visie vanuit de katholieke sociale leer

door *Frank van den Heuvel*

De auteur is jurist en was lid van de redactie van *Christen Democratische Verkenningen*.

De *Tea Party* in de Verenigde Staten is een bijzonder fenomeen. De beweging haalt aloude Amerikaanse waarden naar boven: meer samenleving, meer bottom-up, subsidiariteit, onderlinge solidariteit en minder overheid. De oorspronkelijke *Tea Party* was gericht op onafhankelijkheid van Engeland, zelfbestuur en *no taxation without representation*. Het gedachtegoed van de *Tea Party* is dus veel ouder dan *Obamacare* en de strijd tegen de libertijnse waarden van president Obama. De *Tea Party* grijpt terug op hoe het in het oude Amerika begon. Destijds trok men steeds verder westwaarts en wist men zich, ver weg van Philadelphia en Washington, in solidariteit op elkaar aangewezen. De

*Tea Party* is, in lijn met haar filosofie, divers en paart libertaire karakteristieken aan meer conservatieve trekken. Tevens beïnvloedt christelijk Amerika deze beweging, die overigens geen echte partij is. Samuel Gregg, onderzoeksdirecteur van het Acton Institute, een Amerikaanse denktank, legt een verband tussen de wortels en standpunten van de *Tea Party* en de sociale leer van de Katholieke Kerk zoals deze veelal vorm heeft gekregen in de encyclieken vanaf de negentiende eeuw. Hij geeft aan hoe in dit denken individuele vrijheid, solidariteit in de samenleving en katholiek-christelijke waarden samengaan.

\* \* \*

In de publieke opinie, zeker ook in Europa, wordt de *Tea Party* vaak weggezet als een extreemrechts gezelschap, dat primair anti-overheid is en soms zelfs als racistisch wordt betiteld. Vergelijkingen worden gemaakt met de *pvv* en andere rechts-populistische bewegingen. Maar dat is slechts een klein deel van het verhaal. Bijvoorbeeld Wilders wil, in tegenstelling tot de *Tea Party*, een

sterke rol voor de overheid bij sociale voorzieningen en een vergaand law-and-order-beleid. Gregg laat zien hoezeer de uitgangspunten van de Tea Party bij Amerika passen en hoe zij in wisselwerking met (sociaal-) religieuze ontwikkelingen worden gevormd. Extremiteiten van de Tea Party wijst hij echter resoluut af.

In feite vormt de Tea Party voor Samuel Gregg een aanleiding voor zijn boek en schakelt hij vervolgens over op een beschrijving van de verworvenheden van het katholieke sociale denken. Gregg put daarbij uit het katholieke gedachtegoed van Thomas van Aquino tot aan recente encyclieken en toespraken van paus Franciscus. Hij grijpt ook veelvuldig terug op paus Benedictus XVI, die geregeld zijn zorg uitsprak over de groeiende overheidsdominantie. Niet omdat een overheid niet goed is, maar omdat een dergelijke ontwikkeling kracht wegzuigt uit de samenleving. Gregg legt in navolging van de katholieke sociale leer niet de nadruk op 'een kil acterend individu dat nergens een boodschap aan heeft', maar benadrukt het unieke van ieder mens. Vanuit dit personalisme wordt bijgedragen aan een betere samenleving (*bonum commune*). Gregg verwijst in dit verband naar de encycliek *Caritas in Veritate* (2009), waarin richtlijnen voor *human flourishing* staan.

De katholieke sociale leer heeft oude antwoorden op hedendaagse vraagstukken. Hoe moeten we reageren op doorgeschoten marktwerking? Welke acties zijn nodig wanneer de staat een te dominante rol wil spelen in het financieel-economisch verkeer? Hoe combineren we solidariteit en zelfredzaamheid van mensen? De katholieke sociale leer vormde in de negentiende eeuw het antwoord op de sociale consequenties van

de industrialisatie, die het gevolg waren van een liberale *laissez-faire* politiek. Gregg geeft aan hoe katholieke voorlieden, ver voordat de hedendaagse Tea Party het licht zag, benadrukten dat mensen niet machinaal gebruikt mogen worden. Overheden kunnen dan ingrijpen, maar hebben onvoldoende fijnmazige kracht: 'The market economy and the ideal of limited government are more reliant on a strong civil society, intact families, and a robust moral culture than many people realize.' Gregg wil dit fundament van het sociale weefsel versterken.

\* \* \*

Als startpunt van de katholieke sociale leer geldt de encycliek *Rerum Novarum* (1891) van paus Leo XIII. Deze cultuurkritische encycliek wees de nieuwe ontwikkelingen en de private onderneming niet af. Dat was een belangrijk verschil met het marxisme, want: 'The Church, Leo wanted to make clear, was not an enemy of freedom.' In deze en andere encyclieken komen begrippen als solidariteit, personalisme, subsidiariteit en sociale gerechtigheid steeds terug. Het personalisme ziet mensen als personen die primair een eigen verantwoordelijkheid hebben en niet van de wieg tot het graf gepamperd moeten worden. De participatiesamenleving maakt mensen en hun organisaties weerbaarder. Dat impliceert eveneens dat mensen een verantwoordelijkheid jegens elkaar hebben en dat juist ook van de maatschappelijke bovenlaag solidariteit gevraagd wordt.

De katholieke sociale leer stelt hiermee impliciet de doorgeschoten bonusregelingen aan de kaak. Natuurlijk wordt dan al snel gewezen op de vrije markt en het liberalisme, maar als dat uitsluiting in de hand werkt, doet dat onrecht aan het pluralisme van de samenleving. Gregg kritiseert dan

ook het eigenbelang dat te veel mensen en bedrijven nastreven ten koste van het *bonum commune*, want het gaat om ‘justice rather than efficiency’. Kritisch is Gregg over wat we nu flitskapitaal en doorgeschoten transacties zouden noemen. Degenen die hier aan de knoppen zitten zijn ‘experts at gaming the system rather than meeting consumer goods’. Denk aan de bankencrisis, het Liborschandaal van Rabobank en ontoelaatbare kartelvorming. Het katholieke denken heeft inderdaad overal over nagedacht...

\* \* \*

Wanneer in een dorp een nieuw schoolhoofd gekozen moet worden (Amerikanen maken bijna iedere functie verkiesbaar), is de opkomst vaak groter dan bij de presidentsverkiezingen. Het schoolhoofd is immers voor veel gezinnen (op korte termijn) belangrijker dan functionarissen in Washington. Een mooi voorbeeld van subsidiariteit in een tijd dat het Nederlandse kabinet doorschiet in toezicht, staatsinvloed, regeldrift en ander centralisme. In de encycliek *Quadragesimo Anno* van paus Pius XI wordt het subsidiariteitsprincipe reeds in 1931 uiteengezet. De leer van de subsidiariteit betekent verantwoordelijkheid zo laag mogelijk neer durven leggen in een organisatie. Dat is precies waar scholen, gemeenten, ziekenhuizen en woningcorporaties behoefte aan hebben; mensen willen weer meesturen, waarbij ‘hogere’ verbanden eventueel kunnen ondersteunen. Gregg haalt deze gedachten naar voren, noemt daarvan voorbeelden in de Amerikaanse samenleving en bepleit ruimere toepassing. Subsidiariteit betekent ook dat steun bij de naasten zoeken belangrijker is dan zich meteen tot de overheid wenden.

Subsidiariteit houdt niet in dat overheden geen rol hebben. Integendeel zelfs,

maar maatschappelijk initiatief gaat boven publieke ordening en lagere overheden boven hogere overheden. In de vs denkt men wat dat betreft overzichtelijk: eerst de *village*, vervolgens het *township*, het *county* en de *state*, en dan pas Washington, ‘to conduct foreign policy, provide national defense and maintain the rule of law’. Gregg verbindt op een interessante manier het katholieke sociale denken over subsidiariteit met de Amerikaanse *grass roots*-samenleving. De cowboy die op Pennsylvania Avenue staat, turend over de voormalige prairie en niet naar Capitol Hill, is daarom ook meer dan een symbool. Zo was ook voor de founding fathers van de Europese Gemeenschap (een betere term dan Unie) het beginsel van de subsidiariteit leidend.

Naast het subsidiariteitsbeginsel geldt solidariteit. Gregg betoogt dat wie echt subsidiair denkt, solidariteit toont en anderen ondersteunt. Daar is geen Washington voor nodig, maar kerken, sportclubs, liefdadigheid, buurt- en veteranenhuizen. Solidariteit, subsidiariteit en samenleving komen zo bij elkaar. On-Amerikaans streng is Gregg voor de uitwassen van de Amerikaanse samenleving waar mensen niet de gewenste steun en solidariteit tonen: ‘they have concrete responsibilities to their neighbor’ en ‘their obligation for brotherhood by serving each other through using their specific talents and resources’.

\* \* \*

Heeft Gregg louter oog voor de katholieke wortels in de vs? Nee, hij grijpt ook terug op protestantse denklijnen en voorvaderen, zoals presbyterianen als Witherspoon, en roemt wat wij soevereiniteit in eigen kring noemen: ‘liberty as self-government’. Ondernemingszin verbindt hij met de werklust

en het verantwoordelijkheidsgevoel waar protestanten om bekendstaan, al wijst Gregg ook op katholieke families die grote Amerikaanse ondernemingen hebben opgebouwd. ‘Religious liberty’ schept een moreel kader voor de vrijheid en de markt. Deze randvoorwaarden ontleent Gregg aan Jacques Maritain en Adam Smith, de heilige van de vrije markt, wiens *Wealth of Nations* niet los kan worden gezien van zijn *Theory of Moral Sentiments*.

Gregg laat – terugrijpend op verschillende encyclieken – zien dat katholicisme niet antikapitalistisch is. Ondernemingen zijn echter wel gebonden aan een sociale gerechtigheidsnorm. Johannes Paulus II schreef in *Laborem Exercens* (1981) over de menselijke arbeid, die bijdraagt aan de waardigheid van mensen (personalisme), maar niet moet doorschieten in enkel werken. In *Sollicitudo Rei Socialis* (1987) schrijft hij over de morele plicht tot solidariteit en stelt dat ongebreidelde verrijking geen doel mag zijn. De solidariteit in de katholieke sociale leer is niet hetzelfde als vanuit de centrale overheid opgelegde solidariteit, want die is onvoldoende doorleefd. In 1991, honderd jaar na *Rerum Novarum*, verscheen de encycliek *Centesimus Annus*: ‘Een maatschappelijk verband op hoger niveau moet zich niet mengen in het leven binnen een maatschappelijk verband op lager niveau en moet dit niet van zijn bevoegdheden beroven.’ Gregg betoogt dat steun vanuit de overheid kan en moet kunnen, maar zo kort mogelijk, opdat er geen afhankelijkheid ontstaat. In *Centesimus Annus* wordt tevens gewezen op de noodzakelijke balans tussen marktwerking en solidariteit. In *Fides et Ratio* (1998) benadrukte Johannes Paulus dat vertrouwen, de zachtere kant van ondernemen, minstens zo belangrijk is als rationele

factoren. Hij stelde hiermee in Oost-Europa de uitwassen van het opgekomen kapitalisme aan de kaak en wees op de rol voor sociale partners: ‘Standorganisaties, vakbonden, werkgevers en andere geledingen moeten samenwerken en een harmonieus maatschappelijk-economisch bestel opbouwen, waarin tegenstellingen en spanningen door overleg en wederzijds begrip worden overwonnen. De maatschappelijke vrede dient door middel van collectieve overeenkomsten te worden verzekerd.’

\* \* \*

Welke lessen bevat dit boek voor de christendemocratie? Gregg presenteert mooie – ook in Nederland toepasbare – inzichten vanuit het katholieke sociale denken. Oude waarden kunnen prima richting geven in onze complexe samenleving bij vragen over de omgang met vrijheid, verantwoordelijkheid en solidariteit. Die waarden zijn geen conservatieve nostalgie, maar vormen het fundament van een moderne samenleving, waarzonder technologische vooruitgang, pluralistische vrijheid en organisatorische vernieuwing van vakbeweging tot politieke partij niet mogelijk zijn. Kortom, de katholieke sociale leer, de kracht van de civil society en de zuivere grassrootsdemocratie van de Verenigde Staten zijn waar Nederland en Europa behoefte aan hebben in tijden dat de markt niet zaligmakend is, overheden te vaak verworden tot gestolde wetgevingsmachines en de instituten eroderen. Gregg helpt om ons eigen denken te begrijpen. De christendemocratie onderscheidt zich van het liberalisme, omdat een kleinere overheid in de christendemocratie niet het startpunt, maar het resultaat is van meer samenleving.



Cees Fasseur

*Eigen meester, niemands knecht. Het leven van Pieter Sjoerds Gerbrandy. Minister-president van Nederland in de Tweede Wereldoorlog*

Balans | 2014 | 580 pp. | € 24,95 (paperback) of € 39,95 (hardcover) | ISBN 9789460033360

## Standbeeld voor een oorlogspremier

door *Jan Schinkelshoek*

De auteur was van 2006 tot 2010 lid van de Tweede Kamer namens het CDA en is voormalig voorzitter van de redactie van *Christen Democratische Verkenningen*.

Het was bepaald moedig om een schip naar haar man te vernoemen. ‘Moet hij rechts, dan gaat hij links. Moet hij links, dan gaat het rechts. Hij is wat je noemt volkomen onbestuurbaar.’ Mevrouw Gerbrandy maakte in 1960 bij de doop van de naar haar man vernoemde olietanker Prof. P.S. Gerbrandy van haar hart geen moordkuil.

Pieter Sjoerds Gerbrandy, minister-president van Nederland in de Tweede Wereldoorlog, was zijn hele leven (1885-1961) eigenzinnig, onbuigzaam, om niet te zeggen: dwars.

Opgegroeid in een klassiek gereformeerd milieu op het Friese platteland, verwierf hij voor de oorlog naam als ‘rode advocaat’. Hij hield er eigenzinnige opvattingen op na: voor het vrouwenkiesrecht, voor medezeggenschap van arbeiders, voor crematie – en

hij fietste op zondag. Hij kwam als hoogleeraar in conflict met zijn universiteit, de VU, en hij stapte tegen de zin van zijn partij, de ARP, in een kabinet. In de oorlog minister-president geworden, kwam hij in Londen in botsing met tal van collega’s en, niet in de laatste plaats, de koningin: Wilhelmina. En na de oorlog ging hij even eigenzinnig, even dwars en even onbuigzaam door als voorvechter voor ‘rijkseenheid’ en tegenstander van onafhankelijkheid voor Indonesië.

\* \* \*

Het ‘leven van Pieter Sjoerds Gerbrandy’ levert een boeiende, voorbeeldige biografie op: *Eigen meester, niemands knecht*, geschreven door een vakman als Cees Fasseur, die veel eer heeft ingelegd met zijn indrukwekkende tweedelige biografie over koningin Wilhelmina. De studie over Gerbrandy is als het ware een vervolg daarop. Bij het schrijven van zijn boeken over Wilhelmina voelde Fasseur naar eigen zeggen ‘het gemis’ van een biografie van Gerbrandy, de man die met, voor en tegen de ‘oude koningin’ de oorlog tegen nazi-Duitsland voerde.

Merkwaardigerwijs bestond er geen biografie over Gerbrandy. Als een van de

weinige minister-presidenten moest hij het tot dusver zonder doen – en dat voor de man die premier was ‘in de moeilijkste periode van het tweehonderd jarig bestaan van het Koninkrijk’ (Fasseur).

Aan dat gemis heeft Fasseur nu een einde gemaakt. En laat dat maar aan hem over. Onder zijn handen is een fraai boek ontstaan, een biografie die Gerbrandy met name als oorlogspremier volledig recht doet. Het brengt de man dichterbij, en dat ziet Fasseur als het voornaamste doel van een biografie. ‘Het gaat er om’, schrijft hij, ‘de hoofdpersoon in zijn tijd te plaatsen en zo te schetsen dat die [...] kenbaar en herkenbaar wordt voor de lezer van nu.’

Die aanpak staat, zoals ook in de andere boeken van Fasseur, garant voor leesbaarheid. Ook omdat hij oog heeft voor petite histoire, beeldend, veelzeggend als anekdotes zijn. Neem het bericht dat Gerbrandy, na het vertrek van het kabinet naar Londen, in de loop van 1940 door zijn nog steeds boze partij, de ARP, stilzwijgend als lid werd uitgeschreven: hij was immers ‘vertrokken zonder achterlating van adres’. Of de verhalen dat Gerbrandy, onverschrokken, tijdens de nachtelijke *Blitz* in (rode) pyjama in de Londense City te vinden was.

Gerbrandy komt er goed vanaf. Fasseur heeft oog voor zijn fouten, gebreken en tekortkomingen – hij was niet ruim bedeed van leiderscapaciteiten, geen schoolvoorbeeld van tact, geen verbinder – maar prijst hem als oorlogspremier: Gerbrandy was, kort gezegd, de juiste man op de juiste plaats op de juiste tijd. Zijn moed maakte veel goed, lijkt Fasseur steeds weer te willen zeggen: ‘Bravery never goes out of fashion’ (W.M. Thackeray).

Dankzij Gerbrandy bouwde Nederland een naam op bij de geallieerden. Met name

Churchill kon *Cherry Brandy*, die moedige, vastbesloten, olijke, kwieke politicus van de overkant van de Noordzee, waarden. ‘Men zegt dat Churchill reeds in een goed humeur raakte als de pittige vechtersbaas hem naderde.’ Ook omdat-ie wel een borrel lustte... En dat was wat het land na het afdanken van De Geer, Gerbrandy’s voorganger, de premier die in het begin van de oorlog de moed liet zakken en zelfs terugkeerde naar het bezet gebied, meer dan nodig had.

Resoluut corrigeert Fasseur verschillende vertekeningen, verkleuringen of verbasteringen in het beeld over Gerbrandy’s premierschap. Rondom De Geers ontslag heeft hij geen kwalijke rol gespeeld, toont hij aan. De Holocaust is door de regering in Londen onderschat, maar niet bewust verzwegen. En tegen koningin Wilhelmina’s ondoordachte, al te fantasierijke ‘vernieuwingen’ heeft hij bij nader inzien kordater opgetreden dan hem toegedacht.

Toch wordt het geen eenzijdig heldenverhaal. Voor, tijdens en na de oorlog was Gerbrandy te vaak onberekenbaar, te licht ontvlambaar ook, om slechts bewonderend over te doen. Het is zo’n kleurrijke man – advocaat, hoogleraar, minister, Kamerlid – dat je steeds nieuwsgieriger naar hem wordt. Wie was Gerbrandy? Wat dreef hem nou echt?

\* \* \*

Dat persoonlijke beeld van Pieter Sjoerds blijft flets. Ja, hij was een Friese boerenzoon, streng gereformeerd geschoold, wars van alles wat naar onrecht en onrechtvaardigheid riekte. Maar de Gerbrandy van Fasseur is een beetje van bordkarton. Zijn biograaf moet niks hebben van ‘gepsychologiseer’. En dus blijft de lezer met allerlei vragen zitten. Wat waren zijn interesses? Wat vond hij voor en na de oorlog van ontwikkelingen binnen de gereformeerde







Harry Notenboom

*Vallende zuilen. Een leven in dienst van de goede zaak*

Valkhof Pers | 2013 | 230 pp. | € 18,50 | ISBN 9789056253981

## Strijder voor ‘de goede zaak’

door *Alexander van Kessel*

De auteur is als onderzoeker werkzaam bij het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis in Nijmegen. In 2003 is hij gepromoveerd op de rol van de Nederlandse christendemocraten bij de voorgeschiedenis en ontwikkeling van de Europese Volkspartij.

In 1969 publiceerde *de Volkskrant* een lijstje rapportcijfers voor Haagse politici. De voor-malige krant voor de katholieke arbeiders zat toen midden in haar transformatie naar het progressieve dagblad dat het in de jaren zeventig werd. Linkse politici kregen hoge cijfers, doorgaans een 8. Harry Notenboom scoorde een 6. Dat lijkt pover, maar hij was een van de weinige confessionele politici met een voldoende. Alleen Norbert Schmelzer, toenmalig voorzitter van de fractie van de Katholieke Volkspartij (kvp) in de Tweede Kamer, scoorde hoger: een 7,5. (De hoge waardering van Schmelzer is overigens verrassend; hij representeerde voor het spraakmakende progressieve deel der natie op dat moment zo’n beetje alles wat in de politiek niet deugde.) Met gepaste trots noteert

Harry Notenboom zijn score in zijn in 2013 verschenen herinneringen (p. 112).

In de memoires van Harry Notenboom (geboren Roosendaal 1926) – door Valkhof Pers en het Katholiek Documentatie Centrum uitgegeven in de MemoReeks, een serie katholieke egodocumenten – beschrijft Notenboom zowel zijn professionele carrière als zijn persoonlijke leven. Het boek schetst vooral een beeld van een rijk leven in dienst van de katholieke zaak, een zaak die de auteur tijdens zijn leven heeft zien evolueren, maar vooral zien desintegreren. Het kan dan ook niet anders of *Vallende zuilen* eindigt met een enigszins sombere ‘Nabeschouwing’, ook al omdat hij zich zorgen maakt over de andere domeinen waarvoor Notenboom tijdens zijn werkzame leven heeft geijverd: de publieke zaak, het midden- en kleinbedrijf en ‘Europa’.

Notenboom vertegenwoordigde zijn leven lang ‘de goede zaak’: de katholieke zaak. Hij groeide op in het ‘rijke roomsche leven’. Al jong sloot hij zich aan bij de Katholieke Actie en bij de jongerenorganisatie van de kvp. In 1952 trad hij als adjunct-secretaris in dienst van de rk Middenstandsbond, en

B  
O  
E  
K  
E  
N



van 1956 tot 1969 was hij directeur van de Limburgse bond, waarvoor hij naar Venlo verhuisde. Hij zou er zijn verdere leven blijven wonen. Toen Notenboom in 1963 lid werd van de Tweede Kamer bevond de KVP zich op haar electorale top: de partij bezette vijftig zetels in de Kamer. Het was meteen het keerpunt: bij de Kamerverkiezingen van 1967 viel de KVP terug tot 45 zetels; vier jaar later waren dat er nog maar 35.

\* \* \*

Notenboom was zestien jaar lid van de Tweede Kamer (1963-1979), eerst voor de KVP, vervolgens voor het CDA. Ook was hij bijna dertien jaar lid van het Europees Parlement (1971-1984). Hoewel Notenboom meer dan twintig jaar volksvertegenwoordiger was, wordt zijn plaats in de Nederlandse politieke geschiedenis vooral bepaald door een concreet moment: de nacht van 13 op 14 oktober 1966, de Nacht van Schmelzer, waarin het kabinet-Cals (KVP, PvdA en ARP) ten val kwam. De verhoudingen tussen de PvdA en de KVP raakten als gevolg van deze kabinetscrisis voor lange tijd verstoord; een periode van politieke polarisatie brak aan. Tijdens een van de schorsingen in de apotheose van de algemene politieke en financiële beschouwingen over de rijksbegroting van 1967 legde KVP-fractievoorzitter Schmelzer zijn financieel specialist Notenboom een gewetensvraag voor: hadden de antwoorden van minister-president Jo Cals – een provincie- en partijgenoot – en minister Anne Vondeling (PvdA) hem bevredigd? Schmelzer en Notenboom hadden het kabinet eerder ‘klemmende vragen’ gesteld over het financiële beleid van het kabinet, waarop zij geruststellende antwoorden wensten. Notenboom antwoordde ontkennend. De rest is (parlementaire) geschiedenis. Schmelzer diende een motie in

waarvan vooraf duidelijk was dat die voor het kabinet onaanvaardbaar zou zijn; het kabinet-Cals viel. En Notenboom was de ‘spichtige rekenmeester’ achter Schmelzer; de architect van de fatale motie.

Notenboom schrijft in zijn memoires: ‘Het ging mij in “de Nacht” meer om principes dan om cijfers’ (p. 132). Die principes zijn te herleiden tot de katholieke sociale leer, waarin Notenboom was opgegroeid en gevormd, onder meer als economiestudent aan de Tilburgse Hogeschool. De katholieke maatschappijopvattingen, waarin begrippen als harmonisch overleg en subsidiariteit centraal stonden, bleven zijn politieke kompas. Die uitgangspunten bleken in de politieke praktijk overigens multi-interpretabel. Zo beriep bijvoorbeeld Gerard Veldkamp, als minister van Sociale Zaken de grote man achter de uitbouw van de sociale zekerheid, zich op dezelfde beginselen; hij had bovendien dezelfde Tilburgse achtergrond als Notenboom. De opvattingen van Veldkamp, een van de grote bouwmeesters van het socialezekerheidsstelsel, ten aanzien van het financiële beleid van de overheid weken niettemin sterk af van die van Notenboom. Deze interpretatieverschillen maakten de KVP vaak kwetsbaar voor het verwijt van anderen dat je nooit wist wat je aan ze had. Zeker na de Nacht van Schmelzer werd de partij verweten politieke ‘onduidelijkheid’ te creëren.

Notenboom heeft nooit twijfel laten bestaan over *zijn* interpretatie van de katholieke sociale beginselen. Steeds heeft hij gepleit voor terughoudendheid in de overheidsuitgaven. Hij zag die uitgaven tijdens zijn politieke loopbaan echter steeds groeien, vaak ook onder invloed van zijn partijgenoten in het kabinet. Onder het kabinet-Den Uyl, maar ook tijdens het eerste kabinet-Van

Agt, namen de overheidsbestedingen flink toe, waardoor de tekorten opliepen. Het wakkerde de strijd lust van Notenboom alleen maar aan: hij bleef ‘tegen de stroom in roeien’ (p. 154). Hij waarschuwde dat op deze

.....  
.....  
*Notenboom bleef ‘tegen de stroom in roeien’ en waarschuwde dat de verzorgingsstaat onbetaalbaar zou worden*  
.....  
.....

manier de verzorgingsstaat onbetaalbaar zou worden. Dat hij zijn gelijk heeft gekregen, leidt bij Notenboom overigens niet tot triumfalisme, eerder tot teleurstelling.

\* \* \*

Vanaf de jaren zestig heeft Notenboom alle zekerheden en instituties die met de katholieke zuil verbonden waren, zien ‘vallen’. Daartoe behoorde ook de KVP. Notenboom heeft altijd moeite gehouden met de fusiepartij CDA, die naar zijn mening gedomineerd werd door het evangelisch-radical gedachtegoed dat rond 1970 dominant werd in de ARP. Dat had gevolgen voor de koers, aldus Notenboom: ‘Het is duidelijk dat de “financiële constante lijn”, die er altijd in het KVP-denken is geweest (Romme – Lucas – Notenboom – Nelissen – Andriessen) praktisch verdwenen is. Die lijn is gefundeerd op het subsidiariteitsbeginsel: sociaal beleid, maar terughoudendheid in het almaar – en zeker te snel – laten uitdijen van de collectieve uitgaven, de overheidstaak dus. Een substantieel deel van de KVP-politiek, al langer in een minderheidspositie teruggedrongen, verdrinkt in 1979 in het denken en doen van de eerste CDA-fractie’ (p. 147). Er klinkt heimwee in door naar de KVP.

‘Politiek maak je niet alleen door bijbelse inspiratie, de ervaring van het verleden moet ook een rol spelen, zoals de noodzaak van het vasthouden van gezonde overheidsfinancien’, zo schrijft Notenboom (p. 154), waarmee hij zichzelf politiek-filosofisch min of meer in de conservatieve hoek plaatst.

\* \* \*

Na zijn afscheid uit de politiek wendde Notenboom zich tot de wetenschap. Niet alleen stelde hij zijn kennis, ervaring en archief beschikbaar voor politiek historici, hij verrichtte zelf ook onderzoek. Het leidde in 1988 tot een proefschrift over het begrotingsrecht van het Europees Parlement. Zijn kennis over een andere grote passie, het midden- en kleinbedrijf, kon Notenboom van 1991 tot 1994 overdragen als bijzonder hoogleraar aan de Technische Universiteit Eindhoven.

Najaar 1991, een kwarteeuw na dato, leverde Notenboom met zijn boek over de financiële politiek van de KVP-fractie in de jaren 1963-1967 een bijdrage aan de herziening van de visie op de Nacht van Schmelzer. Enkele weken na de presentatie van *De val van het kabinet-Cals* toonden diverse historici op een door de KNAW georganiseerd symposium aan dat de zwartepiet voor de val van het kabinet-Cals in 1966 te eenzijdig bij de KVP was terechtgekomen.<sup>1</sup> Onder invloed van slechte uitslagen bij de Staten- en gemeenteraadsverkiezingen had de PvdA een bijstelling van het kabinetsbeleid in linkse richting geëist, maar ook enkele confessionele ministers hadden geen zin in al te forse bezuinigingen op hun begrotingen. Notenboom had al ontdekt dat minister van Financiën Vondeling wel zijn best had gedaan, maar in de ministerraad het deksel op de neus had gekregen. De aanvaring met de KVP-fractie tijdens de algemene politieke en

financiële beschouwingen van oktober 1966 was onvermijdelijk.

Notenboom was naar eigen zeggen eerder volksvertegenwoordiger dan politicus. Zo schrijft hij dat zijn vriend en fractiegenoot Rinus Peijnenburg 'meer politiek ingesteld' was (p. 112). Notenboom heeft altijd verleidingen om tot het kabinet toe te treden weerstaan. Drie keer is hij gevraagd om staats-

secretaris te worden (in 1967, 1971 en 1988); evenzoveel keren zei hij nee. Vanuit het parlement kon hij, zo meende hij, 'de goede zaak' veel beter dienen dan als bestuurder.

---

*Noten*

- 1 Zie hiervoor de verschillende bijdragen in het *Jaarboek Mediageschiedenis deel 3*, Amsterdam: Stichting Beheer HSG, 1991.

*Ramona Maramis*

## *Inkadering*

Het museum pronkt met een doek  
vol Hollandsche schepen op woest water  
De meeuwen huilen zichtbaar

Het publiek ziet vooral een zeer massieve schilderijlijst  
Het water kan niet weg

Verslikt de suppoost zich nu in zijn koffiemoment?

Nogmaals, de mensen willen graag de bestemming van de vloot weten  
De lijst als obstakel (niet: spektakel)

Het is Hollands Glorie die zich niet verplaatst  
Het is slechts de Noordzee die opschuimt

Zolang de lijst geruststelling tot doel heeft (voor hoelang, voor hoelang?)

Ramona Maramis (Haarlem, 1968) is c.d.v.-huisdichter en schrijft voor elk c.d.v.-nummer een gedicht naar aanleiding van het thema. Zij debuteerde in 2001 met *Duckstad aan de Amstel* bij uitgeverij Vassallucci. Haar gedichten verschenen in onder meer de bloemlezing *10 jaar Winternachten* en *Den Haag. De stad in gedichten*. Ze is lid van het bestuur van de c.d.a.-afdeling in Delft.

## \* BEZINNING

---

door *Paul van Velthoven*

---

De auteur is lid van de redactie van *Christen Democratische Verkenningen*.

In 1909, enkele jaren voor het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog, verscheen er een pamflet van een Engelse journalist die betoogde dat het gezien de ver voortgeschreden handelsbetrekkingen tussen Duitsland en Groot-Brittannië waanzin was om een nieuwe oorlog te beginnen. *Europe's Optical Illusion*, zoals het pamflet van Norman Angell luidde, is na die verschrikkelijke oorlog alsnog een bestseller geworden. Waarschijnlijk echter om de verkeerde reden. Het bleek een fatale misvatting te zijn. Ook al onderhielden Duitsers en Britten intensieve handelsrelaties met elkaar, het verhinderde niet dat zij op de slagvelden van Europa elkaar vier jaar lang op leven en dood bestreden.

De moderne geschiedenis is het toneel van een niet-aflatende reeks aan gewapende conflicten. De afgelopen eeuw was zelfs een van de gewelddadigste in zijn soort. Toch leven honderd jaar later velen in een illusie die te vergelijken is met die van Angell. Als verklaring poneerde de Franse politiek filosoof Raymond Aron (1905-1983) dat de mensen in Europa de neiging hebben zich buiten de geschiedenis te plaatsen omdat er op ons continent al zo lang vrede is. De wapens leken te kunnen worden afgeschaft juist door het machtsevenwicht. Daarvoor zorgden de Amerikanen, die na de oorlog de vrede wisten te garanderen. Toen het fout ging in voormalig Joegoslavië hadden we de Amerikanen nodig om daar de vrede te herstellen.

Conflicten tussen landen binnen de Europese Unie worden vooralsnog met overleg opgelost. En toch: toen de eurocrisis dreigde te exploderen, werd de kans op een oorlog in landen als Duitsland en Frankrijk, waar het historisch besef toch niet geheel verdwenen is, wel degelijk als een mogelijkheid geopperd. Niet overal, en zelfs niet in Europa zijn alle mensen zo redelijk dat ze met praten genoeg nemen. Van andere werelddelen willen we geloven dat daar verlies en aangetaste eer tot oorlog kunnen leiden, zoals bijvoorbeeld de huidige gespannen relatie tussen China en Japan bewijst, maar ook op ons eigen continent – zie Rusland – blijkt de rede niet het laatste woord te hebben en is het niet voldoende om naar het handelsargument te luisteren.

De geschiedenis is per se tragisch van karakter. De oude vraag rijst dan opnieuw hoe conflicten bedwongen kunnen worden. Zonder geweld als het kan, met geweld als het moet.