



Colofon

Redactie-adres

Wilhelminapark 53
3581 NM Utrecht
Telefoon (030) 517537

Abonnementenadres

Prins Hendrikkade 104
1011 AJ Amsterdam
Telefoon (020) 242000

Redactieteam

W. van Dijk, J. Kelder, A.C. den
Ottelander (hoofdredacteur), R. van
Prooyen Schuurman en R.W. de Vries

Lay-out

Ontwerp omslag: Carefa reclame &
public relations b.v. te Maarsbergen

(c) auteursrecht tekeningen: Tanja
van Rees-Swart te Lisse

Drukwerk: Offsetdrukbedrijf J. Sikke-
ma te Warffum

Binnenwerk: A.C. den Ottelander

Kwartaalblad

Derde jaargang
Nummer 16
Januari 1987

LEF

"Liberte, Egalite et Fraternite" is
een uitgave van de JOVD (Jongeren
Organisatie Vrijheid en Democratie)
te Amsterdam. Niets uit deze uitga-
ve mag op welke wijze dan ook wor-
den overgenomen zonder voorafgaan-
de toestemming van de auteurs-recht-
hebbers.

De abonnementsprijs bedraagt voor
JOVD-leden f 17,50 en voor niet-
leden f 25,-- per jaargang.

Intro

Het accent van dit nummer van LEF
ligt op kunst en cultuur. Op het aan-
staande voorjaarscongres van de
JOVD (21 en 22 maart) staat im-
mers de concept-resolutie "Kunst-
en cultuurbeleid" ter discussie. Een
boeiend, maar voor liberalen ook
moeilijk onderwerp om tot originele
en ter zake doende stellingnames
te komen.

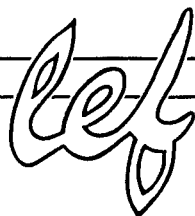
Brand en Rouffaer gaan uitgebreid
in op de uitgangspunten van de con-
cept-resolutie "Kunst- en cultuurbe-
leid". Verder belichten zij vele onder-
werpen uit de genoemde resolutie.
Hierbij aansluitend behandelt Pad-
berg ontwikkelingen ten aanzien van
het begrip cultuur en veranderingen
in het beleid van UNESCO.

In een viertal artikelen gaan deskun-
digen en politici in op verschillende
onderwerpen uit de concept-resolu-
tie. Voorzien met de nodige en ver-
helderende achtergrondinformatie
worden ontwikkelingen in het over-
heidsbeleid beschreven. Meurs maakt
een aantal kritische kanttekeningen
bij de concept-resolutie van de
JOVD, die een verdere doordenking
zeker zal stimuleren.

De discussie in LEF over "de toe-
komst van het Nederlandse liberalis-
me" wordt voortgezet door Van der
Stoel. Na de plaatsing van een aan-
tal kritische kanttekeningen bij het
functioneren van de VVD, geeft zij
in een viertal punten aan hoe de
VVD zich een politieke middenposi-
tie kan verwerven. Maar dan zullen
oude recepten moeten worden losge-
laten.

Tot slot voert een boekbespreking
van Koppers ons mee naar de vele
gezichten van een niet onbelangrijk
land: de Sovjetunie.

Ada den Ottelander.



Inhoud

4

Kunstuitleen in Nederland

L. Belder

8

Naar een zakelijker subsidiesysteem

H. van Westreenen

12

De rol van het particulier initiatief in de kunstsector

J. Meurs

16

Niessen en Dijkstal over kunst-en cultuur(beleid)

J. Kelder en J. de Baat

22

Liberaal kunstbeleid: een poging tot begripsbepaling

R.J.W.M. Brand en drs. E. Rouffaer

29

UNESCO en cultuur: beleidsontwikkelingen

M. Padberg

32

Grondig nadenken in alle openheid

A.L.E.C. van der Stoel

35

De Sovjetunie nader bezien

A.A. Koppers

Samenvatting

In de rubriek congresonderwerpen gaat Belder in op het overheidsbeleid van na de Tweede Wereldoorlog ten aanzien van Nederlandse kunstenaars. Tevens beschrijft zij de oprichting van de Stichting Beeldende Kunst en de in latere jaren ontstane artoteken. Tot slot gaat Belder in op het nieuwe rijksbeleid en de rol van de kunstuitleen daarbij.

Van Westreenen schrijft dat de nieuwe zakelijkheid ook zijn intrede heeft gedaan bij de kunstensubsidiëring. Het subsidiestelsel is door de rijksoverheid aangepast aan de tijdgeest, waardoor het management van de kunstinstellingen veel bedrijfsmatiger moet gaan worden. Deze aanpassing opende ook de weg voor de kunstsporing. Of daarmee de rol van de overheid als financier verkleind kan worden is nog maar de vraag.

Het artikel van Meurs kent twee delen. In het eerste deel wordt vastgesteld dat de rol van het particuliere initiatief bij het kunstbeleid vele facetten kent. In het tweede deel worden enkele onvoldragenheden in de resolutie aangestipt.

Niessen betreurt het dat de VVD en de PvdA op vitale beleidsmomenten uit elkaar fietsen, terwijl ze op het gebied van kunst en cultuur natuurlijke bondgenoten zouden moeten zijn. Dijkstal onderkent de kwetsbaarheid in het VVD-beleid door de gebondenheid aan personen en niet op basis van een ideologie. Het stappen in valkuilen kan mede hierdoor niet altijd voorkomen worden.

In de rubriek JOVD'ers en JOVD-commissies stellen Brand en Rouffaer dat politiek dat zich ten doel stelt om de samenleving in een zo groot mogelijke vrijheid zo optimaal

mogelijk te laten functioneren, zich niet kan onttrekken aan het kunstzinnige in die samenleving. Daarbij mag de politiek geen greep krijgen op de kunst, de kunst eventueel wel op de politiek. Brand en Rouffaer beschrijven de voorwaarden om een optimale wisselwerking tussen kunst en politiek te bewerkstelligen.

Padberg geeft een overzicht van de ontwikkeling van het cultuurbegrip en het beleid ten aanzien van cultuur in UNESCO. Twee de ontwikkelende lijnen worden uitgezet en komen in de jaren tachtig tot een synthese, waarbij Padberg in de geest van de resolutie enige kanttekeningen plaatst.

In de rubriek levensbeschouwelijke en politieke stromingen zet Van der Stoel de discussie voort over de toekomst van het Nederlandse liberalisme. Zij beperkt zich hoofdzakelijk tot wat de VVD kan doen om liberaal terrein terug te winnen. Zij stelt dat de VVD zich de politieke middenpositie behoort te verwerven. Van der Stoel geeft hiervoor vier punten aan.

In de rubriek boekbesprekingen bespreekt Koppers "Rethinking the Soviet Experience" van de Amerikaanse sovjetoloog Stephen Cohen, die nader ingaat op de interpretaties binnen de Amerikaanse sovjetologie. Cohen schrijft, aldus Koppers, vanuit een afstandelijk en beschouwend standpunt, waardoor de lezer een blik wordt gegund in de keuken van de sovjetologie.



Kunstuitleen

De Nederlandse overheid heeft zich altijd op het standpunt gesteld dat kunst onafhankelijk van de staat moet kunnen functioneren. Maar in de jaren na de oorlog is het duidelijk dat men de kunstenaars niet aan hun lot kan overlaten. Hoewel de overheid een percentageregeling instelt voor de aanschaf van kunstwerken voor overheidsgebouwen en kunstwerken aankoopt voor overheidscollecties, is dit niet voldoende om de Nederlandse kunstenaars een bestaan te verschaffen.

In het kader van de bijstandswet wordt er een sociale regeling opgezet, waarin kunstenaars een toelage krijgen in ruil voor kunstwerken. Deze toelage bevat, naast een uitkering voor levensonderhoud, een bedrag voor materiaalkosten en atelierhuur. De "contraprestatie", zoals de regeling wordt genoemd, is bedoeld als tijdelijke maatregel in de moeilijke jaren van wederopbouw, waarin de zogenaamde "vrije markt" amper kan functioneren.

Stichting Beeldende Kunst.

Om nu die vrije markt wat te stimuleren neemt een groepje kunstenaars in 1955 een tot dan toe ongekend initiatief. Onder de geïnspireerde leiding van de Amsterdamse kunstenaar Pieter Kooistra wordt de Stichting Beeldende Kunst (SBK) - Kunstuitleen opgericht: een particuliere stichting die zich ten doel stelt werk van Nederlandse contemporaine kunstenaars te verspreiden onder een zo groot mogelijk publiek, en daarmee een bijdrage te leveren aan de inkomensvorming van de kunstenaars. Hiertoe wordt een systeem opgezet, waarin de SBK kunstwerken huurt van de kunstenaars om ze te verhuren en te verkopen aan het publiek. Met een abonnement kan een deelne-

mer een kunstwerk lenen voor een maximumperiode van zes maanden, waarna hij het kan omruilen voor een nieuw werk. Van het abonnementsbedrag wordt zestig procent gereserveerd als kooptegoed. Met dit kooptegoed wordt de deelnemer geacht ter zijner tijd een kunstwerk aan te kopen.

De SBK ziet daarnaast ook een educatieve taak voor zich weggelegd. Door middel van exposities en het verstrekken van informatie over kunst en kunstenaars gaat de SBK zich profileren als een centrum van activiteiten rond de beeldende kunst.

Het systeem van de SBK-Kunstuitleen wordt een groot succes. Het publiek heeft zo een makkelijke manier om een kunstwerk in huis te hebben en wordt door middel van het kooptegoed gestimuleerd om in een later stadium ook daadwerkelijk een kunstwerk te kopen. De overheid ziet dit alles welwillend aan en besluit na enkele jaren om subsidies te geven op de huurvergoedingen aan de kunstenaars en op de exploitatiekosten.

Invoering van de Complementaire Arbeidsvoorziening Beeldende Kunstenaars.

De groei van de welvaart in de jaren zestig gaat gepaard met een toename van de sociale zekerheid. Dit maakt de weg vrij voor een samenleving waarin meer aandacht bestaat voor non-materiele zaken. De kunstenaars gaan zich meer en meer engageren met maatschappelijke ontwikkelingen en kunstenaarsorganisaties laten een duidelijke stem horen in discussies rond kunst en samenleving. In 1969 vlammen de discussies hoog op en culminereren in de bezetting

van de zaal in het Rijksmuseum waar De Nachtwacht hangt. Nederland reageert geschokt, en weet nu dat de kunstenaars zichzelf als een politieke kracht zien waar rekening mee gehouden moet worden.

Met het toenemen van het aantal kunstenaars dat gebruik maakt van de contraprestatie wordt het steeds duidelijker dat deze tijdelijke noodoplossing moet worden herzien. In 1969 wordt de Complementaire Arbeidsvoorziening Beeldende Kunstenaars (BKR) ingevoerd. Hoewel de toelatingseisen voor deze regeling aanzienlijk worden aangescherpt, maken er in 1971 al negenhonderdvijfentwintig kunstenaars gebruik van de regeling tegenover tweehonderzesenvijftig in 1961.

De groei van de collectie kunstwerken die in het kader van de BKR zijn verworven is navenant. Deze collectie wordt alleen benut om werken uit te lenen aan openbare instanties of door de overheid gesubsidieerde instanties. Een groot deel van de collectie blijft ongezien en ongebruikt in pakhuizen opgeborgen.

Dit nu vindt de Beroepsvereniging voor Beeldende Kunstenaars (BBK) een onhoudbare situatie. Al jaren lang wordt er gepraat over de "socialisering van de kunst": kunst is een maatschappelijke noodzaak en moet voor iedereen toegankelijk gemaakt worden. De overheid moet het mogelijk maken om de BKR-Kunst, die immers met gemeenschapsgelden is verworven, ook direct aan de gemeenschap ten goede te doen komen. De BBK brengt eind 1974 de Artoteeknota uit, waarin het voorstel wordt uitgewerkt om in Artoteken BKR-Kunst tegen een symbolisch bedrag uit te lenen aan particulieren. Deze artoteken moeten zoveel mogelijk gevestigd worden in woonwijken, om op die manier een breed publiek in contact te brengen met kunst. Het uitlenen van BKR-werk aan particulieren heeft volgens de BBK sociale, praktische en cultuurpolitieke voordelen. "Door de lage

prijs wordt de financiële drempel voor het publiek weggenomen. In plaats van het onderhouden van een omvangrijk en kostbaar beheerapparaat (administratie, opslag en dergelijke) met een gering maatschappelijk rendement kan men zonder veel extra kosten overgaan tot een uitleenapparaat, te lieren aan bestaande uitleenapparaten, wat het overheidsbezit aan kunstwerken een relatief hoog maatschappelijk rendement verleent. En door te werken op non-profit basis kunnen op den duur bevolkingsgroepen bereikt worden die thans part noch deel hebben aan het beeldende kunstgebeuren."

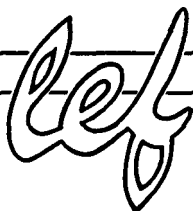
Vooraf het standpunt van de overheid, dat het rouleren van BKR-Kunst de vrije markt in gevaar zou brengen zorgt in eerste instantie voor terughoudendheid ten opzichte van dit voorstel. Maar als duidelijk wordt dat het systeem van de kunstuitleen naar alle waarschijnlijkheid een geheel nieuw publiek zal aantrekken besluit de overheid de artoteek van start te laten gaan.

Verschillen.

Vanaf dat moment bestaan er dus twee soorten kunstuitleeninstellingen. Het verschil tussen de SBK en de Artoteek moet vooral gezocht worden op het ideologische vlak.

De SBK stelt zich middels het systeem van lenen-sparen-kopen ten doel een publiek voor beeldende kunst aan te trekken dat later voor een deel zijn weg zal vinden naar de vrije markt. Daarnaast draagt de SBK direct bij aan de inkomenspositie van de kunstenaars door de uitkering van huurvergoedingen. Hiermee wil de SBK een schakel vormen tussen kunstenaars en publiek en als brug functioneren tussen het publiek en de vrije markt.

De artoteek daarentegen ziet de vrije markt als bijzaak en stelt zich ten doel de kunst te integreren in de samenleving door een confrontatie te bewerkstelligen tussen kunst, kunstenaar en publiek. De BKR-werk-



en mogen als zodanig niet verkocht worden, maar de artoteken kunnen wel bemiddelen tussen een geïnteresseerde lener en een kunstenaar.

Wat enigszins verwarrend kan werken is het feit dat door het hele land mengvormen zijn ontstaan van beide systemen. Tot nu toe zijn er meer dan honderd kunstuitleencentra in Nederland, die in hun activiteiten afhankelijk zijn van het kunstbeleid dat hun stad of provincie voert.

In Amsterdam, de bakermat van de kunstuitleen, bestaan tot nu toe de beide systemen keurig gescheiden naast elkaar. Op dit moment zijn er drie artoteekvestigingen in Amsterdam waarvan de grootste nu driehonderd leden telt, die werken kunnen lenen uit de BKR-collectie. De SBK-Amsterdam groeide in de dertig jaar van zijn bestaan uit tot een uitleeninstelling met een steeds wisselende collectie van meer dan tienduizend kunstwerken, die geleend en gekocht kunnen worden door ruim vijfduizend abonneementhouders.

Nieuw rijksbeleid.

De Nederlandse overheid ziet het tot haar taak de materiele omstandigheden van de kunstenaars te steunen en zo voorwaarden te scheppen, waarin de kunst kan gedijen. Een leidraad hierbij vormt de gedachte van de pyramide: een brede basis van kunstenaars is nodig om een kwalitatieve 'top' mogelijk te maken. De situatie is echter zo gegroeid dat dit mogelijk gemaakt wordt door een sociale regeling, die gefinancierd wordt door het ministerie van Sociale Zaken.

In 1980 maken zevenentwintighonderd kunstenaars gebruik van de BKR en de tijd lijkt rijp voor een ernstige herbezinning over het te voeren beleid ten aanzien van kunst en kunstenaars. Er wordt besloten de BKR af te bouwen en per 1 januari 1987 op te heffen en de vrijgekomen gelden van het ministerie van

Sociale Zaken over te hevelen naar het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. De zestig miljoen gulden die hiermee gemoeid is zal gaan dienen als aanvulling op het budget voor een geheel nieuw te formuleren rijksbeleid ten aanzien van beeldende kunst en kunstenaars.

In augustus 1986 brengt het ministerie van WVC een discussienota uit waarin de plannen ten aanzien van de kunst als twee typen beleid worden geformuleerd.

Het "direct rijksbeleid" is erop gericht "gedifferentieerd kunstaanbod van kwalitatief hoog niveau veilig te stellen". Waarbij kwaliteit wordt omschreven als "zijnde van belang voor de hedendaagse kunst, waarbij het referentiekader gevormd wordt door wat zich aan ontwikkelingen voordoet in binnen- en buitenland". Dit alles moet gerealiseerd worden door faciliteiten voor kunstenaars door middel van subsidies, beurzen en stipendia. Daarnaast zal het opdrachtenbeleid uitgebreid worden en manifestaties, publicaties en andere informatieve activiteiten worden gesubsidieerd. En tot slot wordt er een aanzienlijk bedrag uitgetrokken voor aankopen voor de Rijkscollectie en subsidiering van aankopen door musea in den lande.

Het "indirect rijksbeleid" is erop gericht "voorwaarden te scheppen voor een goed kunstklimaat. Hierbij worden de keuzen voor kunst en kunstenaars overgelaten aan derden, zodat een aanmerkelijk bredere groep aan bod kan komen. Het kwalitatieve niveau dat minimaal dient te worden nagestreefd kan worden omschreven als professioneel". Om dit indirect rijksbeleid te realiseren worden de volgende middelen aangewend. De financiële middelen voor het beeldende kunstbeleid van de lagere overheden zullen worden versterkt, marktverruimende maatregelen zullen worden gesubsidieerd, kunstaankopen door particulieren worden bevorderd en het rijk verstrekt inlegpremies aan jongeren die een spaartegoed openen bij een kunstuitleen.

Belangrijke rol voor kunstuitleen.

Wat direct opvalt in deze nota is dat de 'topkunst' begeleid gaat worden door het rijk, terwijl de brede basisgroep van kunstenaars in de bekende pyramide-gedachte de zorg gaat worden van de lagere overheden. Het moge duidelijk zijn dat de kunstuitleen in Nederland een belangrijke rol zal gaan spelen in de uitvoering van dit indirecte rijksbeleid.

De artoteken zullen echter op een andere basis moeten gaan functioneren, daar de bron van hun uitleencollectie, de BKR-werken in 1987 wegvalt. Het is waarschijnlijk dat de artoteken in de toekomst hun uitleencollectie direct bij de kunstenaars zal gaan betrekken, maar of dit door middel van huren of aankopen of een mengvorm daarvan zal gaan is nog onzeker en hangt af van de hoeveelheid geld dat de desbetreffende stad of provincie beschikbaar stelt voor dit doel.

De materiele positie van de Nederlandse kunstenaars zal ingrijpend gaan veranderen. Hoewel het rijk fondsen beschikbaar stelt voor aankopen en subsidies, zal dit voor een groot aantal kunstenaars niet voldoende zijn om in hun bestaan te voorzien. Of het verhuren van kunstwerken aan uitleencentra met een kans dit dan te verkopen voor de individuele kunstenaar genoeg zal opbrengen is twijfelachtig. Daarnaast is het maar een klein aantal kunstenaars dat kan leven van wat de vrije markt voor hun werk oplevert.

Kunstuitleen in Nederland is een waardevolle instelling, die zeker beantwoord aan een vraag vanuit het publiek om in contact te komen met beeldende kunst. Voor kunstenaars betekent de kunstuitleen een welkome aanvulling op de mogelijkheden van verspreiding van hun werk en daarmee de kans op verkoop van hun werk.

Literatuur.

Barten, W., De BKR, Museumjournaal, extra nummer, Amsterdam 1976, bladzijden 2 - 7.

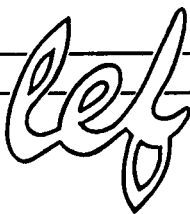
Develing, E., De Artoteek, Museumjournaal, extra nummer, Amsterdam 1976, bladzijden 13 - 16.

Barten, W., De jungle van de kunstuitleen in Amsterdam, Museumjournaal 23-4, Amsterdam 1978, bladzijden 154 - 158.

Van Velsen, T., Visual artists and government policy in the Netherlands, Dutch pavilion Bienale XIX, Venetie, 1978.

Van Tuyl, G., Holland an artist's paradise? Some remarks on the BKR, Dutch Art + Architecture Today 6, Amsterdam 1979.

Ministerie van WVC, Discussienota Het beleid ten aanzien van de beeldende kunst, Den Haag, 1986.



Zakelijker subsidiesysteem

Kunst wordt gemaakt door particulier initiatief en grotendeels betaald door de overheid. Zo liggen de zaken al enkele decennia.

Sinds enige jaren echter lijkt er een financieringsbron voor de kunsten bij te komen. Het bedrijfsleven werpt zich op de markt van de kunstsporing. Het is een van de tekenen van de Nieuwe Zakelijkheid. Economische begrippen gaan een grotere rol spelen bij de kunstsubsidiering. Het systeem van subsidiëren is essentieel veranderd, waarbij de zorg om het aanbod de richting opschuift van de zorg om de afname. In die gedachtengang wijzen de kunstbedrijven op de economische doorwerking van de kunstsubsidies. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bevestigt die impact. Kan de overheid met minder subsidie toe bij een gelijk blijvend kunstleven?

Mentaliteitsverandering.

Na aanvankelijke terughoudendheid bij de overheid, de kunstinstellingen en het bedrijfsleven is in een korte periode de mening om.

Tijdens een symposium "Sponsoring the Arts" in 1979 is die terughoudendheid nog troef, ondanks verwijzingen naar andere landen, waar kunstsporing al in redelijke mate aanwezig is.

Zes jaar na het symposium, in 1985, is er sprake van een duidelijke verandering van de houding ten opzichte van sponsoring. In dat jaar verschijnt er een rapport van een "onderzoek naar de positie en de acceptatie van kunstsporing in Nederland".

De kunstwereld lijkt zijn aanvankelijke achterdocht ingeruild te hebben voor een veel positievere houding. Het bedrijfsleven wordt zich groeiend bewust "inzake de verantwoordelijkheid tegenover de kunst als afge-

leide van hun algehele maatschappelijke verantwoordelijkheid". De kunstminnende consument reageert nuchter. Zolang partijen zich weten te gedragen kan de kunst en het publiek er alleen maar baat bij hebben. De politici wijzen sponsoring evenmin af, maar gaan er wel van uit dat het de overheidsverantwoordelijkheid afschuift en het bedrijfsleven middels het ondergeschikt maken van de kunst aan haar eigen commerciële belangen.

De Rijksoverheid, die de kunstsubsidiering welhaast tot zijn exclusief recht rekende, is zelfs opdrachtgever van het onderzoek. Kort daarvoor stelde minister Brinkman een startsubsidie beschikbaar voor de "Stichting Sponsors voor de Kunst". Een stichting die het fenomeen sponsoring in de eerste plaats bij het bedrijfsleven grotere bekendheid wil geven.

Als de acceptatie in het tempo van de laatste vijf a zes jaar doorgaat is kunstsporing binnenkort de normaalste zaak in Nederland. Er wordt nu al gewerkt aan databanken, waar sponsors projecten van hun gading kunnen vinden.

Naar een zakelijker subsidiesysteem.

Dat sponsoring binnen de koop van de overheid kwam, had veel van doen met de sterk veranderde opvatting over de rol van die overheid. Eind zeventiger (begin tachtiger) jaren loopt de werkloosheid op. De economie wil niet meer groeien. Er wordt met de komst van het kabinet Lubbers-I een strikt bezuinigingsbeleid ingezet. Het financieringstekort moet omlaag. Kan het uitgedijde apparaat niet wat kleiner en vooral kan het niet wat efficiënter te werk gaan. De aandacht werd aanvankelijk gericht op de analyse van de subsi-

diestromen.

Een in het oog springend mankement van de kunstensubsidiering is gelegen in het systeem zelf. Het betreft de zogenoemde exploitatietekort financiering. Het was al langer een publiek geheim dat het systeem naar efficiency-maatstaven gemeten niet deugde. Pogingen van de Vereniging van Nederlandse Toneelgezelschappen (VNT) om het systeem te wijzigen vonden in het verleden nog geen wil- lig oor. De bezwaren tegen deze wijze van subsidiëren richtte zich tegen de bestraffende werking op goed be- heer. Er zit geen enkele prikkel in het systeem om de kosten zo laag mogelijk te houden en/of de inkom- sten zo hoog mogelijk te doen zijn. Financiële meevallers zullen tot een structurele subsidieverlaging in vol- gende seizoenen voeren. Aldus steekt de zakelijk leider de meeste energie in het bewaren van de subsidie-vlieg- hoogte van zijn instelling. Bovendien ging het systeem gepaard met een groot aantal opgelegde regels die het eigen handelen van de instelling- en beperkte.

Met het seizoen 1985/1986 gaat het roer in Rijswijk stevig om met be- wonderenswaardige voortvarendheid. Na een korte experimenteerperiode allereerst bij de Haagse Comedie wordt de budgetfinanciering inge- voerd. Kort gezegd komt dat sys- teem erop neer dat de prikkels an- dersom komen te liggen: kosten zo laag mogelijk, inkomsten zo hoog mogelijk. Veel regels die ingrepen in het dagelijks beheer van een in- stelling worden overboord gezet. De waterdichte schotten tussen de sei- zonen worden geslecht, waardoor er beleid op middellange termijn mo- gelijk wordt. Er wordt voor een drie- tal seizoenen een budget verstrekt, waartegenover de instelling een pre- statie moet leveren in de vorm van een bepaald aantal voorstellingen. Meevallers en extra inkomsten (on- der andere via sponsoring) blijven binnen het betreffende kunstbedrijf.

Van aanbod naar afname.

Een ander aspect van die oriëntering is de hernieuwde belangstelling voor de afname-zijde van de kunsten.

In de zeventiger jaren lag de nadruk op de aanbodzijde. Daarbij was het adagium vernieuwing. Toegespitst op het toneel betekende dat er veel aandacht werd gegeven aan allerhan- de vernieuwende initiatieven, die zich veelal in kleine groepen afspeel- de, ad hoc of semi-permanent van aard.

In 1984 verschijnt het rapport van de commissie De Boer, dat het to- neelbestel flink op de helling zet. Er wordt een pluriforme structuur geleverd, waarvan groot en klein, traditie en vernieuwing, permanent en tijdelijk de bouwstenen zijn. Om de drie jaar (een budgetperiode) wordt de invulling van het bestel gewogen en kan de overheid sturend optreden door subsidiestromen te ver- leggen of te handhaven.

Een ding is duidelijk: de vernieuwing is (nog) niet gepaard gegaan met een groter publieksbereik. Met name de grote toneelgezelschappen hebben hun publiek drastisch zien teruglop- pen. En door hun bespeling van de grote zalen heeft een terugloop van het publiek desastreuze gevolgen voor het gehele toneel. Het kleine- zalencircuit kan die terugloop naar capaciteit gemeten uiteraard niet opvangen. De aanwas van groepen en van publiek bij het kinder- en jeugdtheater compenseerde de terug- loop evenmin (1).

De nadruk op de afname-zijde zal inhouden, dat de bezoekcijfers gaan meetellen als factor voor subsidi- ering. De Raad voor de Kunst heeft al van minister Brinkman te horen gekregen de bezoekcijfers in zijn adviezen te verwerken.

Per 1 augustus 1988 zal de eerste volledige budgetperiode aanbreken. Dan zal wellicht ook zichtbaar word- en wat de groeiende oriëntatie op de afnemerszijde zal betekenen in

de subsidiebeslissingen ten aanzien van de grote gezelschappen.

De economische impact van kunstsubsidies.

Kunstsubsidies werden in het verleden gerechtvaardigd uit ideële motieven. In de nieuwe zakelijkheid wijst de kunstwereld als eerste op de economische doorwerking van kunstsubsidies.

De Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) bracht vorig jaar verslag uit van een onderzoek naar de economische betekenis van de professionele kunsten in de hoofdstad. Qua werkgelegenheid, zo stelt het onderzoek, is in Amsterdam de kunstsector groter dan de reclame, de uitgeverijen (inclusief de dagbladers) en ongeveer even groot als de horecasector en de havengebonden bedrijven.

En wat meer is, uitgaanders naar kunstmanifestaties geven op een avond meer geld uit dan alleen voor een kaartje voor de voorstelling. Zeer recent is het Sociaal-cultureel kwartaalbericht van het CBS (86-3) met een opmerkelijk gegeven gekomen. De uitgaven aan dagrecreatie door Nederlanders in de periode 1979-1982 voert tot de constatering: "Meest in het oog springend is daarbij dat men voor het bezoek aan culturele activiteiten ongeveer anderhalf keer zoveel uitgaf dan in 1979, te weten f 22,40. Dit blijkt voornamelijk een gevolg te zijn van het feit dat men voor, tijdens of na het bezoek aan een concert- of balletuitvoering, toneelstuk of film meer aan voeding en consumpties uitgaf. Daarnaast zijn de entreegelden hoger" (bladzijde 53). Kunsten genereren economische bedrijvigheid. Het lijkt een extra rechtvaardigingsgrond voor subsidiering.

Bedrijfsleven.

Dat het bedrijfsleven in Nederland

de kunst sponsoring niet eerder ontdekte mag het niet worden aangewreven. De oorzaak lag, zo beweerden we, bij de overheid en de kunstinstellingen zelf.

Het voert te ver op deze plaats om diep op de ontwikkelingen bij het bedrijfsleven in te gaan. Kort gezegd, in versneld tempo verschuift de aandacht van het bedrijfsleven van donaties welhaast uit liefdadige motieven naar kunst sponsoring als geïntegreerd onderdeel van het marketingplan van de bedrijven. Klopt de corporate identity, het beeld dat het bedrijf van zich zelf heeft, met het corporate image, het beeld dat de omgeving van het bedrijf heeft? Kunst sponsoring past daarbij als instrument in de corporatie-communicatie.

In Engeland waar het bedrijfsleven in 1984 tot zo'n £ 20 miljoen aan de kunsten sponsorde is zelfs een ontwikkeling van sportsponsoring naar kunst sponsoring. De F-side van het theater houdt zich rustiger dan die van het stadion. En bovendien is het veel goedkoper.

Hoeveel het Nederlandse bedrijfsleven aan kunst sponsoring doet blijft vooralsnog bij een raming. De Stichting Sponsors voor de Kunst schat het Nederlandse bedrag in het jaar 1985 op tien a vijftien miljoen gulden. De indruk bestaat dat ook in Nederland de sponsoring snel groeit.

Marktgericht denken.

Er valt uit het bovenstaande te concluderen dat de kunstwereld sterk aangespoord wordt de eigen inkomsten te verhogen. Om dat te bereiken staan de kunstbedrijven globaal twee wegen open: meer opbrengsten uit de recettes en aantrekken van sponsorgelden. Het zal duidelijk zijn dat die aansporing een marktgericht denken van de kunstbedrijven tot gevolg moet hebben. De overheid zal zich daarbij bewust moeten zijn dat kosten in deze voor de baat uit-

gaan.

Commercie in plaats van overheid?

Zal er door het marktgericht denken niet een vercommercialisering van het kunstaanbod optreden is een vrees. Ik deel deze niet.

In de eerste plaats is het goed te weten dat ook het kunstbedrijf de concurrentieslag moet leveren op de vrije tijdsmarkt. Het publiek heeft talloze alternatieve bestedingsmogelijkheden. En het is een onderschatting van het publiek te denken dat het slechts met stukken vol jolijt van die alternatieven is af te houden. Croiset bewees het onlangs met een vijf uur durende "Faust", die avond na avond uitverkocht was.

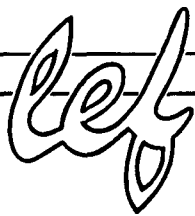
En wat betreft de sponsoring, dat is een zakelijke overeenkomst tussen een bedrijf en een kunstinstelling waar beide partijen profijt van hebben. Als een van beide partijen er geen profijt van heeft moet men er niet aan beginnen. Een simpeler antwoord op, overigens wegtrekkende, ideologische angstdromen valt er niet te geven.

Zal de overheid niet van de gelegenheid gebruik maken om te bezuinigen, is een andere vrees. Vooralsnog huldigt minister Brinkman die mening niet. Hij zegt er in zijn eerder aangehaalde Cultuurnota van mei 1985 het volgende over: De grotere financiële zelfstandigheid van instellingen die besloten ligt in de budgetteringsgedachte appelleert aan de inventiviteit van het management bij de instellingen. Instellingen hebben er dan zelf belang bij om de grootst mogelijke efficiency te betrachten bij hun werk en om in de inkomenssfeer te trachten andere financieringsbronnen aan te boren. Bijdragen van het bedrijfsleven in de vorm van sponsoring kunnen dan een welkome aanvulling betekenen op het door de overheid ter beschikking gestelde budget" (bladzijde 27).

Mocht de overheid, met een andere minister aan het roer neem ik aan,

om redenen van de gestegen eigen inkomsten, toch willen bezuinigen, dan is die reden pas valide als er een continue geldstroom mee op gang is gebracht.

(1) Singeling, J.J.F., en Terpstra, J.R., Toneel en de kunst van het cijferen, CBS, december 1986.



Rol van het particulier initiatief

Dit artikel beoogt een bijdrage te leveren in de discussie ten behoeve van de resolutie kunst- en cultuurbeleid van de JOVD. Ten eerste zal ik, conform mijn opdracht een beschouwing geven over "de rol van het particulier initiatief bij het kunstbeleid". Het tweede deel van mijn bijdrage behelst enig commentaar op de concept-resolutie.

Inleiding.

Alvorens in te gaan op de rol van het particulier initiatief bij het kunstbeleid, is het nodig om de rol van het particulier initiatief binnen de kunstsector te bepalen. Pas daarna zal het mogelijk zijn die rol binnen een beleid te passen.

In mijn bijdrage ga ik ervan uit dat bij het begrip "beleid" liberaal kunstbeleid wordt bedoeld.

Deel I.

"De rol van het particulier initiatief in de kunstsector".

De rol van het particulier initiatief in de kunstsector is zeer diffuus en laat zich moeilijk omschrijven. Die rol is veel diverser dan men denkt. Ter onderbouwing het volgende. We kunnen binnen de kunstsector een drietal functies onderscheiden die daar een rol in spelen. Ik onderscheid:

- a. de kunstproductie,
- b. de kunstconsumptie en
- c. de kunstfinanciering.

Dit onderscheid leent zich goed om de rol van het particulier initiatief te onderzoeken.

De eerste vraag die zich voordoet is: "Wie vervullen deze functies nu?" Bestudering van de kunstsector leert

dat er ruwweg drie groepen zijn die een of meerdere van die drie rollen op zich kunnen nemen, te weten:

- a. de particulier als individu,
- b. particulieren in groepsverband en
- c. de overheden.

De particulier als individu.

Wij kennen deze in alle drie de functies. Als consument koopt hij kunstwerken, gaat hij naar theater; kortom hij geniet van het aanbod. We kennen hem ook als producent van kunst. Hij maakt schilderijen, hij bedenkt een toneelstuk of hij maakt een choreografie. En ook als financier van kunst kennen we hem direct en indirect. Direct in de gedaante van filantroop; indirect als belastingbetaler en consument.

Particulieren in groepsverband.

Ook dezen kennen we in alle genoemde functies. Als producent van kunst kennen we gezelschappen, al dan niet als rechtspersoon georganiseerd. We kennen rechtspersonen die financier zijn van kunst. Stichtingen die stipendia geven, en bedrijven die een bepaalde productie financieren of als belastingbetaler indirecte financier zijn. We kennen ze ook als consument van kunst; wanneer de bedrijfsvereniging een avond theater doet of wanneer kunstwerken worden aangeschaft voor de kantoren.

De overheden.

Ook de overheden vervullen de verschillende functies. De overheden kopen kunst om gebouwen waar zij gehuisvest zijn te verfraaien. En door het in dienst nemen van personeel in een museum dat exposities

maakt, voegt zij iets toe aan een willekeurige verzameling kunstwerken; namelijk creatieve ordening. In het bijzonder kennen we de overheid als financier van kunst.

De frequentie waarin rollen worden vervuld.

Dit alles leidt tot de conclusie dat particulieren, al dan niet in groepsverband georganiseerd, alsmede de overheden, zowel consument, producent als financier kunnen zijn.

Beschouwen we de frequentie waarin de verschillende deelnemers bepaalde rollen op zich nemen, dan komen we tot de conclusie dat dit zeer wisselend is. De particulier als individu zien wij het vaakst als consument en indirecte financier. Kijken we naar particulieren in groepsverband, dan is ook daar de consumptiekant het sterkst vertegenwoordigd; de productiekant is bepaald kleiner en de directe financieringsfunctie is beperkt.

Bij de overheden valt op dat zij het meest als financier van kunst optreden; in ieder geval is dat de voor het publiek bekendste functie. Maar ook als consument zijn zij belangrijk. Overheden zien wij zelden als directe producent van kunst, tenzij daartoe ook het vaak wonderlijke ambtelijke taalgebruik mag worden gerekend, doch dit terzijde.

De rolverdeling ten opzichte van liberaal kunstbeleid.

In dit stadium is het nuttig om vast te stellen, dat er naar mijn overtuiging geen Algemeen Liberaal Kunstbeleid vast te stellen is. Het voeren van een liberaal kunstbeleid is vooral een kwestie van een praktische benadering, waarbij het te voeren beleid voortdurend aan een aantal liberale uitgangspunten wordt getoetst. De belangrijkste noem ik in overigens willekeurige volgorde:

1. het streven naar een grotere werking van het marktmechanisme.

2. het voeren van een gezond financieel beleid.
3. het streven naar aanvullende financiering in de particuliere sfeer.
4. het creëren van ruimte voor experimenten.
5. het garanderen van de vrijheid van de kunst.
6. het tegemoet komen aan de wensen van het publiek.

Wanneer we deze uitgangspunten in ogenschouw nemen, tezamen met de conclusie dat particulieren als individu en particulieren in groepsverband georganiseerd alsmede de overheden alle verschillende functies kunnen vervullen en dat onder de huidige omstandigheden ook doen, dan leidt dat tot een aantal voorzichtige gevolgtrekkingen voor liberaal kunstbeleid.

Conclusies.

Liberaal kunstbeleid of kunstbeleid dat door liberalen wordt gevoerd, moet zich richten op het versterken van bepaalde functies bij de verschillende groepen en het terugbrengen van weer andere. De middelen die daarvoor gebruikt kunnen worden zijn legio en zullen verschillen van plaats en omstandigheden. Bovendien zal de keuze sterk bepaald worden door de persoonlijke inslag van de beleidsmakende liberaal.

In mijn optiek is het nodig om de particulier als consument te stimuleren deel te nemen aan de kunstsector. Van groot belang is in dit verband aandacht voor de amateuristische kunstbeoefening en kunstonderwijs op jonge leeftijd. Ook richt een liberaal kunstbeleid zich op het aanmoedigen van de particulier als individu tot het rechtstreeks financieren van kunst. Door het beschikbaar maken van belastingfaciliteiten of bijvoorbeeld door het geven van omzetsstimulerende consumentensubsidies (kortingen op aankopen). Aan de andere kant is het zaak om de particulier minder als indirecte financier te laten optreden en lijkt, waar mo-

gelijk, belastingverlaging op zijn plaats.

En ook voor particulieren als groep georganiseerd geldt dat zij minder als indirecte financier van kunst zouden moeten optreden en meer als directe.

Een liberaal kunstbeleid is erop gericht om bedrijven te stimuleren om activiteiten in de kunstensector te laten financieren. Bijvoorbeeld door bestedingen in de kunstsector fiscaal te beschouwen als noodzakelijke uitgaven voor de bedrijfsvoering. Een gunstig cultureel klimaat wordt immers alom beschouwd als een vestigingsstimulans voor bedrijven.

Tenslotte richt een liberaal kunstbeleid zich op het beperkt houden van de rol van de overheden als financier van de kunstsector. De rol van de overheden als consument zou versterkt kunnen worden, voornamelijk ten behoeve van het vormen en uitbreiden van collecties.

Tenslotte.

Dit alles leidt tot de conclusie, dat het particulier initiatief op alle fronten van de kunstensector een rol speelt; particulieren kunnen immers het initiatief nemen tot productie van kunst, tot consumptie en tot spontane financiering. Binnen een liberaal kunstbeleid spelen particulieren en particuliere organisaties een belangrijke rol, maar zij doen dit niet vanzelf en moeten derhalve aangemoedigd worden. Dit aanmoedigen is een van de belangrijkste pijlers van een liberaal kunstbeleid.

Deel II.

Commentaar op de concept-resolutie.

Gegeven de maximaal toegestane ruimte voor mijn bijdrage, zal ik noodgedwongen uiterst kort op de resolutie in kunnen gaan, uiteraard in het licht van het voorgaande.

Ik vind het een onvoldragen stuk.

Er worden weliswaar een aantal sentimenten in verwoord die ik deel, maar ze zijn slecht uitgewerkt, terwijl er weinig tot geen inhoudelijke oplossingen worden voorgesteld.

Decentralisatie van beleid.

Inderdaad wordt er in de resolutie gepleit voor een delegatie van bevoegdheden naar de lagere overheden. Ik kan die stelling van harte onderschrijven; in ieder geval vanuit de Amsterdamse situatie geredeneerd. Minder kijk heb ik erop hoe dit elders uitpakt, maar zolang er liberalen zijn heb ik het vertrouwen, dat ook daar met gezond verstand geredeneerd wordt.

Met de inmiddels toch wel achterhaalde spreidingsgedachte ben ik het ronduit niet eens. Als er een beleid, dat geen tot weinig effect heeft, dan is het dat wel. Juist de concentratie van kunsten en kunstenaars leidt tot verdere ontwikkeling en vernieuwing. Bovendien laat kunst zich niet dwingen. Overal moet culturaanbod zijn, geheel eens, maar niet ten koste van de cultuurcentra.

Wet.

Vreemd vind ik het pleidooi voor een wettelijke regeling van het kunstbeleid. De opstellers van de resolutie noemen als pijlers voor liberaal kunstbeleid vernieuwing en behoud, pluriformiteit en toegankelijkheid, maar gaan voorbij aan het feit dat vernieuwing en behoud vaak met elkaar botsen en juist voortdurend tegen elkaar moeten worden afgewogen; zeker wanneer de hoeveelheid geld eindig is.

Hoezeer ik het ook op prijs zou stellen om een serie objectieve maatstaven te hebben als grondslag voor het al dan niet verlenen van subsidie; het lijkt mij volstrekt onmogelijk om die te vinden en om die vast te leggen in een wet. Net zo min als dat het mogelijk is om bijvoorbeeld het liberalisme te definie-

ren. Het is absolute onzin.

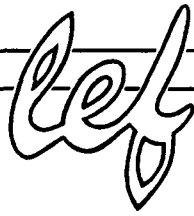
Ronduit verbijsterend wordt het daar waar de kunstraad ten tonele wordt gevoerd. Het pleidooi voor een rechtvaardige structuur wordt niet gedragen door de in de daaropvolgende tekst geuite beschuldigingen en vervolgens volledig ontkracht doordat de opstellers van de concept-resolutie deze kunstraad, zowel een controlerende taak geven als een belangenbehartigende taak. Toegegeven, dat het functioneren van kunstraden soms te wensen over laat, en het systeem van cooptatie vriendjespolitiek in de hand kan werken; het merendeel van de adviezen snijdt hout. Overigens blijft onduidelijk of de kunstraad en haar commissies nu wel of niet een beleidsadviserende taak zou moeten krijgen. Ik ben van mening dat de beoordeling van kunstraden zich in beginsel dient te beperken tot het kunstinhoudelijke en dat de politieke organen het beleid vaststellen.

Sponsoring.

De gedachten dat overheid en bedrijfsleven en particulieren tezamen de kunsten moeten financieren is mooi. Maar dit is reeds het geval, ik verwijs naar het eerste deel van mijn bijdrage.

De vraag is niet of dit moet gebeuren, maar door wie en in welke mate en op welke wijze dit kan worden bereikt.

Ik heb hiermee de naar mijn gevoel storendste elementen aangestipt en zal het daarbij verder laten.



Niessen en Dijkstal

Niessen: "Ik vind het vervelend dat de PvdA en het CDA voortdurend op een lijn zitten, terwijl onze natuurlijke bondgenoot op het gebied van de kunsten de VVD zou moeten zijn".

Interview van Jort Kelder en Jacco de Baat.

Het eerste dat opviel toen we de kamer van de VVD-Tweede Kamerfractie binnen kwamen, was de in verval rakende voorzitterskamer. Hebben paleisrevoluties, de tand des tijds en de op het Binnenhof zo gebruikelijke marathonvergaderingen geknaagd aan dit zo gevreesde voorzitterswapen? Een stevige restauratiebeurt voor de VVD-hamer lijkt op z'n plaats. Wellicht een leuke opdracht voor een beeldend kunstenaar?

We vroegen het onze gesprekpartners van deze middag. Frits Niessen, PvdA-Kamerlid en woordvoerder op het kunst- en cultuurgebied, stelde: "Dit is heel duidelijk een zaak voor de VVD". Zijn VVD-collega Dijkstal: "Zeker een mooie opdracht, alleen nu de VVD zo klein is hebben we zo weinig geld". Niessen: "Misschien kun je het door het bedrijfsleven laten sponsoren?".

LEF sprak met twee "kinderen van de Verlichting" over kunst, cultuur en soms ook over beleid. "Wat een kunstenaar nog wel kan -en wij in onze confectiepakjes niet meer- is gewoon z'n impulsen volgen."

Marktgericht.

LEF: In het regeerakkoord komen we passages tegen over "marktgericht denken" in de kunstensector. Wat moeten we ons bij een dergelijk

management-jargon voorstellen?

Niessen: "Zolang je praat over goed zakelijk beheer, over efficiency lopen de PvdA, het CDA en de VVD niet uit elkaar. Iets anders, waar ik me fel tegen verzet heb en ook tegen zal blijven keren is het criterium dat het al of niet verlenen van subsidie aan een kunstbedrijf afhankelijk gesteld wordt van de manier waarop men zelf fondsen heeft weten te verwerven. Dat je met je werk de markt op gaat: prima. Sponsoring is een goede zaak, maar het zal nooit van meer dan marginale betekenis zijn. Het mag ook niet bepalend zijn voor het al dan niet subsidiëren. Overschrijdt Brinkman die grens; dan zal hij ons en het CDA op zijn weg vinden.

LEF: Marktgericht denken houdt toch in dat je een (kunst-)product aanpast aan de behoefte van de markt, aan de vraag?

Niessen: "In het regeerakkoord is bedoeld dat de negentiende eeuwse manier waarop veel kunstbedrijven werken moet veranderen". "Het enige motief om te subsidiëren is dat iets kunst is. Het is goed dat de overheid kunst aan de man brengen stimuleert. Als het maar niet gaat in het sfeertje van: Als je dit of dat niet doet valt de bijl."

Bibliotheken.

"Je kunt een overheidsbeleid op poten zetten waarbij je kunst en cultuur toegankelijker maakt. Goed voorbeeld: lage tarieven voor bibliotheken. De JOVD bepleit dat in haar resolutie terecht en wil zelfs zo ver gaan de lidmaatschapsgelden voor bibliotheekwerk te verlagen. Dat heb ik in de Kamer nog niet eens durven

te bepleiten".

"Heel wezenlijk is ook dat de politiek de kunst niet laat verstarren. Een instelling moet zeker geen subsidie krijgen omdat ze het vorig jaar ook subsidie had".

Dijkstal: "Het gesprek gaat nu volkomen onrealistische kanten uit. Toen ik een aantal jaren geleden de begrippen marketing, merchandising en sponsoring introduceerde ging er een schok door de PvdA. Inmiddels begrijpt iedereen in dit huis dat het voor kunstinstellingen en kunstenaars alleen maar verstandig is een zo zakelijk mogelijk beheer te voeren. Dat komt hun eigen functioneren ten goede".

Niessen: "Daar zijn we het over eens".

Dijkstal: "Ja, maar toen ik het destijds allemaal uitlegde keek je zo vreemd".

Markt in brede zin.

"Interessant is het begrip markt in brede zin. Wat ik de PvdA verwijt is dat ze de directe relatie tussen de kunstenaar en zijn publiek niet wil zien. Het overheidsbeleid van na de oorlog is er op gericht geweest die directe relatie welhaast weg te nemen. Alles liep via de overheid. Daarin zetten we nu -uit het oogpunt van een goede kunstontwikkeling- het mes. Dat wil niet zeggen dat de overheid helemaal geen taak heeft. De overheid moet een voorwaardenscheppend beleid voeren: voorlichting, onderwijs, accommodaties. De overheid heeft ook, dat moet ik Niessen nageven, een taak op het gebied van de culturele ontwikkeling. De smaak van het publiek is door de bank genomen conservatief. Het zou treurig zijn daar alleen op af te gaan. Er moet ruimte zijn voor experimentele kunstbeoefening. Anders loopt de kunstontwikkeling dood.



H. Dijkstal

LEF: En daarom schafte U de Beeldende Kunstenaars Regeling af?

Dijkstal: "Die BKR was een ongelukkige regeling. Een sociaal instrument werd gekoppeld aan het beeldende kunstbeleid. Dat had ongelukkige uitwerkingen waar niemand echt blij mee was. Nu proberen we het zo te scheiden dat er enerzijds een sociale regeling is waarop kunstenaars kunnen terugvallen en dat er anderzijds ook een actief kunstbeleid gevoerd wordt. Grosso modo steunt de Kamer het beleid van Brinkman op dit punt. Er is wat verschil van mening of er wel genoeg geld voor is uitgetrokken; accentverschillen.

Sponsoring.

Niessen: "Sponsoring bestaat in Nederland al vrij lang. Maar onderzoeken uit de Verenigde Staten hebben dat aangetoond, sponsoring zal nooit

van meer dan interessante marginale betekenis zijn. Het blijven extraatjes".

LEF: Waaraan denkt U bij sponsoring?

Niessen: "Voornamelijk de grote podiumkunsten. Niet de avant-garde. Sponsoring heeft geen structureel karakter. Als je je er als overheid afhankelijk van maakt ben je op de verkeerde weg".

"Wat ik nu zo vreemd vind is dat in de VVD het ideaal bestaat dat als kunst geproduceerd wordt het ook direct wordt afgenomen. Als we het over irreeel hebben is dat wel het toppunt."

"Kunst ontstaat vanuit een behoefte, vanuit een soort gekte. Een kunstenaar werkt niet vanuit het idee: Verdomme, is er wel een markt voor? Door de eeuwen heen is er altijd een overproductie aan kunst geweest. Dat heb je nodig. Je hebt een pyramide waarbij een brede basis van gewone kunstenaars nodig is om topkunst mogelijk te maken. Brinkman werkt met het idee dat de goeie God, zo vanuit het niets, geweldige dingen zit te doen en vanuit de hemel een Rembrandt en een Van Gogh dropt. Dat is fout. Je moet als overheid juist voor een brede basis zorgen, breed subsidiëren; ook die kunst waarvoor geen markt is."

Ondoordachte ideeën.

LEF: Moet je dan zo ver gaan tot je pakhuizen vol met BKR-kunst hebt?

Niessen: "Nee, maar daarover verschil ik ook van mening met Dijkstal. De BKR was zo te reorganiseren geweest dat de negatieve kanten van die regeling waren bijgeschaafd. Het typische van de kunsten blijft toch dat er nooit geproduceerd zal worden omdat er iets afgenomen kan worden. De markt is overvoerd. Daarbij moeten kunstenaars om te kunnen produceren vaak door een

dal. Na publicatie van een goed boek vallen schrijvers vaak een tijd stil, gaan door een dal. Over die blokkade moet je ze heen helpen. Geef ze de tijd. Dus moet je ze als kunstenaar subsidiëren en daarom had de BKR niet afgeschaft, maar gereorganiseerd moeten worden".

"Het is toch verbazend dat de VVD Brinkman in zijn ondoordachte ideeën zoveel steunt. De VVD verengt zich te veel tot het prestatiegerichte; tot de topkunst. Dat is in strijd met haar tradities. De laatste tijd verneem ik gelukkig in liberale kring weer geluiden in de richting van meer pluriformiteit en spreiding."

Primaire functie.

Dijkstal: "De heer Niessen ziet niet -of wenst niet te zien- wat de primaire functie van kunst is. Ik zeg niet dat je je als kunstenaar moet richten op de vraag in de samenleving. Of een stuk conservatief of vooruitstrevend is doet er niet toe; als het maar kwaliteit heeft".

Niessen: "Maar wat is kwaliteit?"

Dijkstal: "Die discussie hebben we in allerlei commissies gevoerd en ik moet zeggen dat ik er van onder de indruk was wat deskundigen als kwaliteitskenmerken weten aan te wijzen. Vakmatigheid is af te lezen, zonder een oordeel te geven of je iets mooi of lelijk vindt. Moeilijk is dat je weet dat sommige kunstwerken pas een eeuw later worden ontdekt. Je zou dan een beleid moeten voeren waarmee je er voor zorgt dat je heel breed, heel veel kunst hebt, in de vage hoop dat er straks iets heel moois uitkomt. Ik vind dat een onzinnige discussie. Enerzijds weet je dat het zo gaat, anderzijds is er geen beleid op te voeren. Heel belangrijk blijft voor mij toch onderwijs, kunstzinnige vorming en amateuristische kunstbeoefening. Uiteindelijk is dat de basis waaruit mooie dingen voortkomen".

Niessen: "De subsidie wordt dit jaar met de helft verminderd ...".

Dijkstal: "Dan kent de heer Niessen de stukken niet".

Niessen: "Jawel, de subsidie van het rijk gaat volgend jaar met vijftig procent omlaag".

Dijkstal: "Maar wij hebben voor anderhalf miljard naar de lagere overheden gestuurd. Dat is goed voor de breedte van de kunstbeoefening. Ook voor de professionele kunstbeoefening moet de overheid een basis leggen, maar hoe ver ga je? In Nederland zijn zo'n tienduizend beeldende kunstenaars. Op het hoogtepunt van de BKR zaten er vijfendertighonderd in die regeling. Je kunt langs dat aantal geen lat leggen en meten, maar vast staat wel dat je niet ad libitum door kunt gaan met een beleid waarin steeds meer kunstenaars in zo'n BKR-regeling vallen".

Maatschappelijke relevantie.

Niessen: "Dijkstal dreigt -door de maatschappelijke relevantie van de kunst als criterium te hanteren- in dezelfde val te lopen als onze gemeentebestuurders uit de jaren vijftig en zestig. Iets wat ik ze nog steeds verwijt. Een kunstenaar hoeft geen mooie boodschap de wereld in te zenden; hij moet tegen schenen aan kunnen trappen. Hermans heeft dat recht, Reve heeft dat recht. Wij moeten kunstenaars niet opscheppen met een grote boodschap; hij moet zijn verhaal kwijt kunnen. Jacques Bloem was een vreselijk reactionair, maar een goed dichter. Louis Paul Boon was geen groot schrijver omdat hij socialist was, maar omdat hij kon schrijven. Als er een politiek verhaal in zit is dat meegenomen. Bepalend voor de kwaliteit is het niet. Door zo te hameren op marktgerichtheid vervalt Dijkstal precies in de tegenovergestelde fout van wat ik onze eigen gemeentebestuurders nog steeds verwijt".

Natuurlijke bondgenoot.

"Meer in algemene zin vind ik het vervelend dat de PvdA en het CDA steeds op een lijn zitten, terwijl onze natuurlijke bondgenoot op het gebied van de kunsten de VVD zou moeten zijn. We zijn beiden kinderen van de Verlichting. Socialisten zijn optimisten over de menselijke soort en sceptisch over de exemplaren. Liberalen zijn tamelijk sceptisch over de soort en optimistisch over de exemplaren. Er zit een verschil, maar ook een grote overeenkomst.

Romantische verhalen.

"Wat een kunstenaar in deze tijd nog wel kan -en wij in onze confectiepakjes niet meer- is gewoon zijn impulsen volgen. In vrijheid datgene produceren wat hij wil produceren. Of de maatschappij daar nu om lacht, om huilt of de schouders over ophaalt; een kunstenaar doet dat. Desnoods op een slecht verlicht achterkamertje; we kennen allemaal de romantische verhalen over Multatuli. Maar die situatie is niet ideaal. In de woorden van Thomas van Aquino: Mensen komen slechts tot kunst en wetenschap als ze onder normale omstandigheden leven. Voor het continue werk is dat nodig. Of je nu wel of niet subsidieert, kunstenaars zullen toch uiteindelijk produceren wat ze willen. Binnen de VVD ziet men het wel; kunst moet door brede lagen geconsumeerd worden. Het staat zelfs in hun verkiezingsprogramma en ik geloof ook wel dat collega Dijkstal het goed ziet. Het probleem is dat zolang we theoretisch, vanuit de ideeën van de Verlichting discussieren we aardig op een lijn zitten, maar op vitale momenten, als er beleid gevoerd moet worden -en alleen daarop moet je een politicus beoordelen- fietsen we uit elkaar. De VVD zit voortdurend op de lijn van Brinkman, die notabene vanuit zijn eigen CDA -de oude ARP-hoek- wordt teruggefloten. Ik zou mij er voor in willen zetten de

PvdA en de VVD, die op dit terrein zo veel raakvlakken hebben, de komende jaren op een lijn te krijgen. De conclusie die je moet trekken: er is geen VVD-beleid op het gebied van de kunsten. Dijkstal zelf draagt de zaak wel een warm hart toe en spreekt er over met het nodige gezag, zeker. Alleen is de lijn bij de VVD altijd te afhankelijk van wie de woordvoerder op het moment is".

Gehandicapt.

"Als je na de oorlog kijkt wie de prijs van het meest reactionaire optreden verdiende, was het altijd een KVP'er of een VVD'er. Een bekende uitspraak van Van Riel: Ik heb liever kanonnen dan kunstwerken. Recent hebben we de P.C. Hooftaffaire gehad die al zo'n twee jaar in de VVD doordendert. Ik zeg dat niet uit een soort Schadenfreude; ik geef aan dat die reflex, datgene over wat er toen gebeurd is, nog steeds aanwezig is in de VVD."

Dijkstal: "De VVD is in de periode van 1950 tot, pak hem beet, 1980 zeer gehandicapt geweest ten opzichte van de PvdA en het CDA. Wij hebben geen ideologie. De heer Niessen wees reeds op de maatschappelijke relevantie van de kunst. Voor de PvdA was dat in die periode juist het aanknopingspunt voor haar kunstbeleid. Daarmee kunnen wij nooit uit de voeten; wij willen de overheid geen rol geven om de publieke opinie te indoctrineren. Als gevolg had dat inderdaad dat of de liberalen zich het ene moment wel en het andere moment niet sterk maakten voor kunst afhing van wie er op dat moment aan het touwtje trok of wie er woordvoerder was. Daar zit een kwetsbaarheid".

"Er is een tweede punt waar de heer Niessen de geschiedenis naar zijn hand zet. Kijk, we hebben een periode van enorme bezuinigingen op allerlei terreinen achter de rug. Het is daarom te simpel om het af te doen met: de VVD wil geen boter



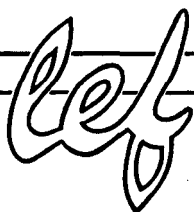
F. Niessen

bij de mooie idealen van de vis doen. We zitten, dankzij de PvdA, met een failliete samenleving. De keuze was niet of er wel of niet bezuinigd moest worden. Ik ben er absoluut zeker van dat als we dit beleid niet voeren we deze discussie over een aantal jaren niet eens meer hoeven te voeren, omdat er gewoon geen cent meer in de kas zit."

Valkuil.

LEF: Wordt het kunstbeleid in de VVD-fractie niet te veel als luxe beschouwd; iets wat je je kunt permitteren in tijden van welvaart?

Dijkstal: "De omstandigheden hebben mij geholpen, Niessen weet dat ook. De kunsten zijn er in de afgelopen periode, ik zeg het voorzichtig, relatief goed afgekomen".

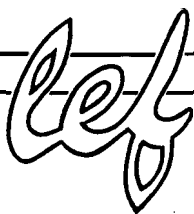


De VVD-fractie realiseert zich heel goed wat de functie van kunst is en wil daar ook iets aan doen. De eerlijkheid gebiedt mij te zeggen dat er onder die zevenentwintig fractieleden mensen tussen zitten die zeggen: Hoe kun je in godsnaam dat galgenproject ondersteunen? Dan heb je de moeilijkheid om te zeggen: Pas op, stap niet in die valkuil, wij dienen dat niet te beoordelen. De enige vraag die wij moeten beoordelen is of het stuk aan de kwaliteitscriteria voldoet; dan subsidiëren we. Ik moet zeggen dat die discussie nog wel eens in mijn fractie plaats vindt en dat ze ook wel eens in die valkuil stappen."

Staatsprijzen.

LEF: Was het dieptepunt wat dat betreft de P.C. Hooftaffaire?

Dijkstal: "Ja. De reden dat dat zo misliep was een communicatiefout, we stonden op het verkeerde been. De uitdaging die mij wachtte was een zo genuanceerd verhaal te houden -dat eigenlijk niet geheel te houden was- dat we overleefden. Ik heb mezelf toen de voorzet kunnen geven dat de staatsprijzen, naar goed liberale traditie, moeten worden afgeschaft en dat, mochten ze er toch weer komen, zelfs de heer Brandt Corstius de prijs gegeven moet worden. Dat moment zal voor mij het moment van absolute glorie zijn".



Begripsbepaling

Het aanstaande voorjaarscongres van de JOVD zal in het teken staan van het kunst- en cultuurbeleid.

In de op dit congres te behandelen resolutie worden behoud, vernieuwing, pluriformiteit en toegankelijkheid als uitgangspunten voor en doelstellingen van een liberaal kunst- en cultuurbeleid centraal gesteld. Hoe een beleid op basis van deze vier uitgangspunten gevoerd moet worden en tot andere resultaten kan leiden dan het huidige beleid op het gebied van kunst en cultuur, vormt het onderwerp van onderstaand artikel.

Definiering.

Voor de goede orde dient allereerst het begrip cultuur nader te worden beschouwd. Het taalgebruik is op dit gebied zeer onnauwkeurig. Dat in Nederland de grond in cultuur wordt gebracht heeft niets te maken met de geografische spreiding van het culturele aanbod. Cultuur betekent in wezen alles dat zich afspeelt in een samenleving.

Zeer bruikbaar is de omschrijving die dr. A.J.A. van Zoest aandraagt vanuit de semiotiek. De semiotiek, de tekenleer, gaat ervan uit dat in de ons omringende wereld alles een teken is dat waarneembaar is, geïnterpreteerd kan worden en een grond heeft op basis waarvan de interpretatie zich kan voltrekken. Cultuur omschrijft Van Zoest als een door een groep gedeelde vaardigheid om op gelijke wijze tekens te herkennen, te interpreteren en te produceren. Dit betekent dat een cultuur een samenhangend geheel van semiotische gewoonten is, gewoonten die aan onze omgang met een wereld waarin alles een teken kan zijn, een zekere efficiëntie verlenen.

Verschillen in semiotische gewoonten

bepalen de demarcaties tussen de culturen. Deze verschillen houden verband met de ideologische achtergrond van de diverse culturen. Ideologie definieert Van Zoest als de samenhang van vooronderstellingen op grond waarvan het tekengebruik mogelijk is.

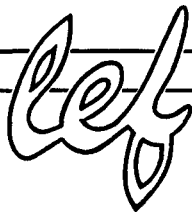
Het zal duidelijk zijn dat de kunsten, of beter gezegd kunstzinnige tekens, slechts een aspect zijn van de cultuur. Cultuur is niet altijd kunst, de kunsten zijn echter wel altijd cultuur. Beide begrippen gebruiken wij daarom complementair.

Kunst- en cultuurbeleid, waarom?

Hoewel op alle mogelijke terreinen het vanzelfsprekend wordt geacht dat de overheid daarvoor een beleid ontwikkelt, wordt de noodzaak hiervan op het gebied van kunst en cultuur nog regelmatig in twijfel getrokken. Angst dat de overheid inhoudelijk greep op de kunsten zal krijgen, danwel de opvatting dat kunst het best floreert daar waar geen regelgeving geldt of zelfs waar zij niet erkend wordt, ligt ten grondslag aan deze houding.

De noodzaak van een kunstbeleid kan echter moeiteloos worden beargumenteerd wanneer wij kijken naar het economische belang dat een land heeft bij een bloeiend cultureel leven.

De economisch gunstige aspecten van de kunstensector zijn in de politiek lange tijd zwaar onderschat. Sinds het in het voorjaar van 1986 gepresenteerde rapport "Meer dan een Miljard" van de Stichting voor Economisch Onderzoek van de universiteit van Amsterdam is hierin enige verandering gekomen. De conclusie van het rapport luidde dat voor het jaar 1983 de totale opbrengsten van de professionele kunsten in Amster-



dam meer dan een miljard gulden bedroegen, terwijl de totale subsidie van rijk, provincie en gemeente in datzelfde jaar nog niet eenderde deel hiervan bedroeg. Kunst kost blijkbaar niet alleen maar geld, het brengt ook wat op. Dit betreft dan nog slechts de directe opbrengsten.

Daarnaast speelt ook een rol dat het culturele aanbod van een stad veelal bepalend is voor de toeristische attractiviteit en daarmee indirect voor het geheel van voorzieningen in zo'n stad, vooral op het gebied van de horeca.

Naast economische belangen bestaan ook ideeële overwegingen die het voeren van een kunst- en cultuurbeleid alleszins rechtvaardigen. Een kunstzinnige uiting kan men beschouwen als een waarneembaar teken dat voortkomt uit een individueel bewustzijn, als reactie op of product van ervaren tekens. Beschouwing van het kunstzinnige teken betekent kennismaking met en inzichtverwerving in het bewustzijn van de producent en zijn ideologische achtergrond.

Het kunstzinnige teken onderscheidt zich van andere tekens door de artistieke waarde. Hierover kan men van mening verschillen, maar laten we aannemen dat binnen afzonderlijke groepen omtrent artistieke waarden een zekere consensus kan bestaan.

De combinatie van individualiteit, ideologische achtergrond en artistieke kenmerkend is voor kunstzinnige uitingen maakt deze uitingen bij machte om de beschouwer indringend te confronteren met zichzelf of met de complexiteit van de ander. De beschouwing van kunst is een vorm van ideologische uitwisseling die het mogelijk maakt onbegrip tussen cultuurgroepen weg te nemen. Zo kunnen de kunsten een bijdrage leveren aan de emancipatie van culturele minderheidsgroepen of aan de relativering van politieke tegenstellingen, op zowel nationaal als internationaal niveau.

Het zijn onder meer deze eigenschappen die de kunsten waardevol maken voor de samenleving en daarom waard om beschermd en gestimu-

leerd te worden.

Liberale uitgangspunten.

Het liberalisme stelt de vrijheid van het individu centraal. Een vrij individu is een mondig mens, die zelfstandig zijn keuzes en voorkeuren kan bepalen en daartoe volop in de gelegenheid wordt gesteld.

Mondige mensen tezamen vormen een samenleving die gekenmerkt wordt door diversiteit. Vertaalt naar een politiek beleid betekent dit dat die diversiteit of pluriformiteit in de samenleving gestimuleerd dient te worden en zonodig beschermd. Voor het kunst- en cultuurbeleid betekent dit dat op basis van gelijkwaardigheid bestaande kunstvormen worden gesteund en nieuwe kunstvormen de gelegenheid krijgen om zich te ontwikkelen.

Het beeld van "de mondig mens" impliceert bewustheid van de eigen ideologische achtergronden en omstandigheden en van die van anderen. Onderwijs en media zijn geijkte middelen om deze achtergronden en omstandigheden toegankelijk te maken. Daarnaast zijn museale instellingen en openbare bibliotheken zeer belangrijk voor de informatievoorziening. Voor het kunst- en cultuurbeleid betekent dit uitbreiding van deze instellingen opdat de pluriformiteit gelijke tred houdt met de groeiende complexiteit van de samenleving.

Vernieuwing, behoud, pluriformiteit en toegankelijkheid vormen zo tezamen de uitgangspunten en tevens doelstellingen van liberaal kunst- en cultuurbeleid.

Kunst en cultuur zijn zaken die de gehele samenleving aangaan en de verantwoordelijkheid voor de bloei ervan dient zich dan ook op een brede basis te grondvesten.

In dit verband is het een gunstige ontwikkeling dat de rijksoverheid een deel van de culturele verantwoordelijkheid delegeert naar de lagere overheden, opdat deze een eigen, regionaal gekleurd kunstbeleid kunnen

ontwikkelen. De rijksoverheid dient echter wel in het oog te houden dat gemeentes en provincies daadwerkelijk een kunstbeleid ontwikkelen en daarin de beginselen behoud, pluriformiteit, vernieuwing en toegankelijkheid voldoende tot uiting laten komen.

Een gunstige ontwikkeling is ook dat waar het de financiering van de kunsten betreft, de verantwoordelijkheid zich gaat spreiden over een breder maatschappelijk terrein, gezien de opkomst van de kunstsporing door het bedrijfsleven.

Daarnaast dient vooral door verbetering van het onderwijs de interesse van de individuele burgers voor de kunst en cultuur te worden hersteld. Men dient ervan doordrongen te worden dat het opzetten en instellen van culturele manifestaties, kunstkringen, kunstprijzen, galeries, etcetera een zaak is van het particulier initiatief dat daarmee zijn eigen culturele ruimte creeert en daarmee de overheid in zijn beleidsmakende taak verlicht. Men dient zich te realiseren dat overheidsbemoeienis ontstaat daar waar het eigen initiatief tekort schiet.

Overheidsbemoeienis, niet zaligmakend

Het kunst- en cultuurbeleid overgelaten aan de overheid, biedt niet altijd de zekerheid en continuïteit die men van dit beleid misschien zou mogen verwachten. Hiervan getuige de daadkracht waarmee het kabinet Lubbers-I in de bestaande kunstpraktijk heeft ingegrepen, zoals de hervormingen in het theater-, orkesten- en museumbestel, de bouw van het Muziektheater in Amsterdam en de afbraak van de Beeldende Kunsten naars Regeling (BKR).

Ongetwijfeld zullen deze ingrepen gedeeltelijk een verfrissende werking hebben op de kunstensector. Een aantal kanttekeningen dienen echter geplaatst te worden.

Met de reorganisatie van het theater- en orkestenbestel is gestreefd naar een duidelijker taakverdeling tussen

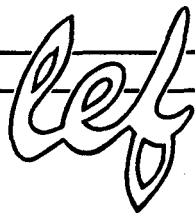


drs. E. Rouffaer

de drie overheden. In grote lijnen komt het hierop neer dat de rijksoverheid zorg draagt voor de financiering van de gezelschappen, de provinciale overheid voor de programmering op regionaal niveau en de gemeentelijke overheid voor de accommodaties. Daarmee is tevens een eind gekomen aan het ingewikkelde systeem van koppelsubsidies, waarbij kunstinstellingen subsidie ontvingen van zowel rijk, provincie als gemeente.

Het geld dat de provincies en gemeentes vroeger voor de bespeling van theaters en schouwburgen kregen, is overgeheveld naar het rijk, echter volgens een zodanige verdeelsleutel dat de middelgrote gemeenten veel sterker op hun kunstenbudget zijn gekort dan de kleine en grote gemeenten.

Dit maakt het voor die gemeenten moeilijk om producties buiten het gesubsidieerde circuit aan te trekken, laat staan plaatselijke kunstini-



tatieve te steunen. Dit zou een verschraling van het culturele aanbod tot gevolg kunnen hebben.

Enerzijds zullen gemeentelijke schouwburg- en concertgebouwdirecteuren nieuwe financieringsmethoden moeten onderzoeken, anderzijds mag van de rijksoverheid verwacht worden dat zij steunend optreedt daar waar het reorganisatiebeleid de pluriformiteit en vernieuwing in de weg staat.

Een ander "hot item" betreft de stopzetting van de BKR, die begrijpelijk genoemd kan worden. De regeling, in oorsprong bedoeld als complementaire arbeidsvoorziening, is in de loop der jaren geworden tot een permanente sociale voorziening. De afbraak van de regeling is overeenkomstig het proces dat zich voltrekt in de vochtige depots waar zo'n tweehonderdvijftigduizend "contra-prestaties" liggen opgeslagen. Circa tweehonderdduizend kunstwerken hebben eerder hun weg gevonden naar artotheken en (semi-)openbare instellingen. Wat niet onze steun heeft, is dat het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur de gevolgen van de afschaffing van de BKR wil ondervangen door het rijksaankoopbudget voor beeldende kunst met zestig miljoen gulden te verhogen. Deze marktverruimende maatregel zal voornamelijk ten goede komen aan kunstenaars die zich reeds een positie op de markt hebben veroverd en derhalve een waardevolle investering voor de rijksoverheid vormen. Voor vernieuwing en experiment zal in de nieuwe situatie weinig ruimte zijn.

De overheid dient in principe te subsidiëren op basis van evenredigheid, gemeten naar de belangstelling van producenten en consumenten voor een bepaalde kunstvorm. Onevenredigheid kent de kunstenbegroting daar waar het de film, de dans, de pop- en kamermuziek betreft. Ondanks de toenemende belangstelling, zowel aan consumptieve als productieve zijde voor deze kunstsectoren, ontvangen zij relatief weinig financiële steun. Zonder de pluriformiteit

uit het oog te verliezen dient de overheid in haar subsidiebeleid bepaalde trends te volgen opdat een flexibel kunstleven mogelijk is.

Ook wat betreft het behoud van het culturele erfgoed kunnen aanmerkingen gemaakt worden op het overheidsbeleid. Door instellingen als rijksmuseum, de Rijksdienst Beeldende Kunst en de Rijksdienst voor de Monumentenzorg heeft de rijksoverheid de verantwoordelijkheid op zich genomen voor een groot deel van de Nederlandse cultuurschatten.

Mede vanwege de toenemende milieuvervuiling vormt de conservering van deze cultuurschatten een groeiende zorg. Het bureaucratische vergunningstelsel dat Monumentenzorg kenmerkt, vochtige depots, de aanwezigheid van slechts een laboratorium voor onderzoek op kunstvoorwerpen en het totaal ontbreken van een gegegen opleiding voor conservering en restauratie vormen het gebrekkige antwoord van overheidswege op een zaak die een hoge prioriteit verdient.

Beleidsplannen.

Uit hetgeen in de voorgaande paragrafen is gesteld, blijkt dat er in de huidige situatie van de kunst en de kunstenaar in Nederland veel verbeterd kan worden. Het systeem van advisering en subsidiëring van kunst kent op landelijk niveau een grote verscheidenheid. Zo bestaan vele adviesorganen, zoals de Raad voor de Kunst, de Filmkeuring, het Fonds voor de Letteren, het Voorzieningsfonds voor de Kunstenaars en tot 1 januari jongstleden de Beeldende Kunstenaars Regeling.

Daarnaast kan de minister van WVC incidenteel adviescommissies instellen om bepaalde problemen te onderzoeken. Zo passeerde minister Brinkman de bestaande adviescommissie in de afgelopen regeerperiode door het instellen van commissies ter bestudering van de reorganisatie van het orkesten- en theaterbestel, de plaatsing van het Architectuurmuseum-

um en het Nationaal Foto-archief. De reden waarom minister Brinkman in bepaalde gevallen aan de bestaande adviescommissies voorbij gaat, kan gezocht worden in het feit dat deze commissies zich in een aantal gevallen schuldig hebben gemaakt aan vriendjespolitiek waardoor willekeur in de advisering is ontstaan.

Naast het feit dat de minister geen gebruik maakt van adviezen van commissies, kan hij bovendien de adviezen die door de commissies worden uitgebracht naast zich neerleggen. De minister heeft zodoende een relatief grote vrijheid om een persoonlijk getint beleid te voeren.

Uit het voorgaande kunnen twee conclusies getrokken worden. Ten eerste zijn er veel verschillende fondsen en adviescommissies die zich min of meer met hetzelfde bezighouden. De controle op het gedegen functioneren ontbreekt. Bovendien hebben de adviescommissies weinig autoriteit. Ten tweede heeft de minister van WVC veel ruimte voor een persoonlijk getint beleid. Het gevaar hiervan behoeft geen betoog.

Als oplossing voor deze problemen wordt in de resolutie in de eerste plaats een Kunstraad voorgesteld. Alle bestaande landelijke raden en fondsen dienen in deze Kunstraad op te gaan, zodat een landelijk adviesorgaan ontstaat. De structuur van een dergelijke Kunstraad zou zodanig moeten zijn dat voor elke kunstvorm een commissie bestaat die, uitgaande van een duidelijke taakomschrijving, deze met een grote mate van zelfstandigheid kan invullen. Gevraagd en ongevraagd kunnen de commissies de minister adviseren. Het beleid van de commissies dient zodanig op elkaar afgestemd te zijn dat geen verwijdering ontstaat tussen het functioneren van de diverse commissies. Dezelfde beleidsintenties dienen nagestreefd te worden zodat geen discrepantie ontstaat.

Uit alle geledingen van de kunstsector (producenten, exploitanten en deskundige consumenten) dienen com-

missieleden aangezocht te worden om een zo volledig en rechtvaardig mogelijke behandeling van elke kunstvorm die bij de omschreven taak hoort mogelijk te maken. Om een zo objectief mogelijke samenstelling te bereiken, dienen de commissieleden voorgedragen te worden door in de kunstsector werkende personen en organisaties en middels openbare verkiezingen te worden verkozen.

Door het functioneren van de verschillende commissies te controleren, kan gezien worden of zij een daadwerkelijke bijdrage aan de stimulering van de kunsten hebben geleverd. De evaluatie van de kunstzinnige jaarproductie kan hiertoe een middel zijn. Tevens kan middels een dergelijke evaluatie getoetst worden wat het begrip "kwaliteit" inhoudt.

In de tweede plaats wordt voorgesteld het vastleggen van de voorwaarden voor het te voeren kunst- en cultuurbeleid in een Wet op de Kunsten. Op deze wijze kan de ruimte die de minister momenteel heeft beperkt worden tot het allernoodzakelijkste en kan een zekere continuïteit in het beleid aangebracht worden.

In een tijd van economische teruggang en bezuinigingen speelt de overheid bij haar beleid bij voorkeur "op zeker". Al die projecten waar van te voren van mag worden verwacht dat ze kans van slagen zullen hebben en dus financieel aantrekkelijk zijn, worden eerder door de overheid bedeed met een subsidie, dan producties waarvan het succes vooraf twijfelachtig is.

Onder minister Brinkman is op deze manier het begrip "topkunst" in het kunstbeleid geslopen. De begrippen "kwaliteit" en "topkunst" worden door de minister op een zodanige manier met elkaar vereenzelvigd, dat niet-topkunst die eveneens door een grote kwaliteit kan worden gekenmerkt, veelal niet de mogelijkheid heeft om tot ontplooiing te komen. Pluriformiteit is, zoals gezegd, een van de pijlers van liberaal kunst-

beleid. Deze pluriformiteit komt tot uitdrukking onder andere door de niet-topkunst meer aandacht te schenken van overheidswege. Topkunst zal zichzelf ten dele kunnen bedruipen, maar nieuwe kunstvormen waarvan nog niet duidelijk is of zij zich zullen kunnen handhaven, moeten juist door de overheid gesteund worden.

Financiële steun kan in diverse vormen verstrekt worden. Momenteel wordt subsidie verstrekt op basis van een begroting, die door de subsidiëring geschiedt volgens het exploitatietekort, dat wil zeggen dat de overheid het eventuele verlies bijpast en als een bepaald gedeelte van de subsidie niet benut wordt, wordt dit gedeelte het volgend jaar ingehouden. Zuinigheid wordt op deze manier gestraft en als er te grote uitgaven gedaan zijn is dit niet erg. Deze subsidievorm werkt niet efficiënt. Instellingen moeten aan het eind van het jaar het restant van de subsidie opmaken door deze te besteden aan wellicht niet zo direct noodzakelijke voorzieningen.

Het principe van budgetfinanciering dat steeds meer ingang vindt, gaat uit van de omgekeerde situatie. Op basis van een meerjarenbegroting wordt een subsidie toegekend. Als men zuinig met de financiën omspringt, mag het restant naar eigen idee worden gebruikt. Het wordt dus niet ingehouden bij de subsidie van het volgend jaar. Deze blijft constant, zoals in de meerjarenbegroting is aangegeven. Wordt geen goed financieel beleid gevoerd, dan moet de instelling zelf voor een sluitende rekening zorg dragen.

Dit financieringssysteem is veel rechtvaardiger, het heeft zowel voor de overheid als voor de subsidie-ontvangende instelling grote voordelen. Deze voordelen liggen vooral in het feit dat het risico bij de instelling zelf blijft, een goed financieel beleid wordt beloond, de planningsmogelijkheden worden vergroot, de overheid staat op een grotere afstand van de instelling, er komt eenvoud



R.J.W.M. Brand

in het "woud van regels" en de overheid hoeft verliezen niet bij te passen en kan financiën aan andere doelen besteden.

Als die verliezen toch ontstaan of als de subsidie door de overheid geheel of gedeeltelijk wordt stopgezet, wordt steeds vaker de toevlucht genomen tot sponsoring. Hieronder wordt verstaan een vorm van samenwerking van twee (of meer) partners op zakelijke basis en gericht op wederzijdse bevoordeling. Sponsors van kunsten kunnen particulieren, verenigingen en het bedrijfsleven zijn. Sponsoring bestaat in financiële of materiele vorm en/of in de vorm van diensten. Voor de sponsor is de motivatie het verwerven van naamsbekendheid of -verbetering, met als achterliggende gedachte de identificatie van de sponsor met een bepaald element uit de kunst of investering op termijn. De mogelijkheden voor sponsoring dienen uitgebreid te wor-

den, omdat door het zoeken naar externe middelen de culturele instelling een plaats in de samenleving moet vinden, een hernieuwde legitiemering.

De nadelen van sponsoring dienen echter niet uit het oog verloren te worden. Zo dient er geen vaste verbintenis tussen de sponsor en de gesponsorde instelling te bestaan. Sponsoring moet incidenteel en dus projectmatig zijn. Wanneer bijvoorbeeld de exploitatiekosten voor rekening van de sponsor zouden komen, zou dit een te onzekere factor worden. De sponsor heeft dan een zeker bedrijfsbelang en kan zich terug trekken bij een "onvoldoende" verwezenlijking van zijn doelstelling. Ook is een nadeel van sponsoring dat veelal slechts publicitair interessante kunstuitingen worden gesteund.

Concluderend kan gesteld worden dat de overheid zich garant dient te stellen voor de bedrijfsvoering, de sponsor zorgt voor de "extraatjes". Bovendien moet de overheid voorkomen dat verschraving van het culturele aanbod ontstaat.

Desondanks is het verheugend dat kunstsporing door het bedrijfsleven zich de laatste tijd stormachtig heeft ontwikkeld. Het fenomeen kunstsporing kan een bijdrage leveren tot een synthese tussen de overheidsfinanciering en de financiering gebaseerd op het marktmechanisme.

Er dienen regels voor sponsoring opgesteld te worden, zodat ook samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven mogelijk is. Andere mogelijkheden voor kunstinstellingen om aan financiële middelen te komen, zijn besparingen door een efficiëntere indeling van de instellingen en een commerciële werkwijze door onder andere meer verkoop van eigen producties.

Culturele spreiding.

De overheid is belast met het voeren van een evenwichtig spreidingsbeleid ten aanzien van het culturele

aanbod. Echter, gezien de huidige bezuinigingen komt deze spreiding enigszins in het gedrang. Gemeenten worden gekort en dit heeft zijn weerslag op de voorzieningen.

De evenwichtigheid moet zowel in geografische (naar regio) als sociale (naar lagen van de bevolking) zin gestalte krijgen. Onderwijs vormt daarbij een belangrijke schakel. Het is een te realiseren beleidsplan het onderwijs beter te laten aansluiten op wat er zich in de kunstwereld afspeelt. Theoretische en praktische lessen op het gebied van kunst en cultuur dienen daartoe in het basisen voortgezet onderwijs te worden uitgebreid. Een in de toekomst te verwachten studentenstop in het professionele kunstonderwijs dient te worden gecompenseerd door uitbreiding van de mogelijkheden voor amateuristisch kunstonderwijs en amateuristische kunstbeoefening, waaronder de volksuniversiteiten, muziekscholen en gemeentelijke werkplaatsen. Door de toegenomen vrije tijd zal men zich steeds vaker beroepen op het recht op onderwijs.

Literatuur.

Boekmankrant, Kunstbeleid en verkiezingen 1986, Amsterdam, 1986.

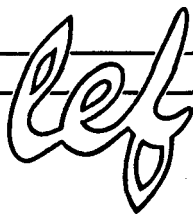
Brinkman, L.C., Lammers, J.C.J., Van Doorn, J.A.A., Welzijn, profijt en cultuur, Amsterdam, 1983.

Van Dulken, H., Groenveld, K., Liberalisme, kunst, politiek: beschouwingen over kunstbeleid, 's Gravenhage, 1986.

Kooiman, D.A., Alles moet anders: op weg naar een rechtvaardig en doelmatig kunst- en kunstenaarsbeleid, Amsterdam, 1981.

Liberaal Reveil, Kunstbeleid, jaargang 26, nummer 2 (juni), 1985.

Van Zoest, A.J.A., Semiothiek: over tekens, hoe ze werken en wat we er mee doen, Baarn, 1978.



UNESCO

Cultuur. Mensen. Cultuur zonder mensen is niets. Cultuur kent vele aggregatieniveaus (niveaus van samenstelling): een groep, een organisatie, een streek, een land, een continent, de wereld. Mensen maken per definitie deel uit van meerdere culturele verbanden en delen verschillende tekens in verschillende samenhangen: de barzitters van de voetbalvereniging in Staphorst overschrijden grenzen van religie, sport en

Niet alleen verrijkt cultuur de beleavingswereld van zijn participant, evenzeer is hier sprake van confrontatie tussen participanten van verschillende culturen. Cultuur houdt niet op aan de landsgrens, zo moge duidelijk zijn.

UNESCO: een onstuimige groei.

In het midden van de internationale activiteiten en discussies over cultuur staat UNESCO: de organisatie van de Verenigde Naties voor internationale samenwerking op het gebied van wetenschap, onderwijs, cultuur en communicatie.

UNESCO tracht door middel van multi- en bilaterale toenadering en samenwerking voorwaarden en vooruitgang op deze gebieden te verwezenlijken ter bewerkstelling en bestendiging van de vrede.

In 1946 opgericht (toen zesentwintig lidstaten tellende), groeide de organisatie uit tot een honderdzevenenvijftig leden tellend platform. Deze onstuimige groei had ingrijpende gevolgen: organisatorisch en beleidsmatig gezien.

Het binnen UNESCO gehanteerde cultuurbegrip onderging tussen 1946 en de jaren tachtig een gedaantewisseling. Een ontwikkeling die zich langs twee lijnen voltrok: de dekolonisatie en het hierop volgend emanci-

patieproces van de Derde Wereldlanden en daarnaast een, onder invloed van de tijdgeest ontstane, verruiming van de definitie van cultuur.

Dit leidde tot een volgende door M'Bow, de omstreden directeur-generaal van UNESCO, gegeven karakterisering van cultuur: "Cultuur zal worden gezien als een drijvende kracht in de hedendaagse wereld, een levende bron van inspiratie en samenhang in elke samenleving en een noodzakelijk vereiste voor de vestiging van relaties van gelijkwaardige en vruchtbare samenwerking tussen volkeren". Hoe kwam dit begrip, zijnde de optelsom van culturele beleidspunten en activiteiten in de organisatie, tot stand?

De eerste culturele stuipjes.

UNESCO's beginjaren vormden een tijd, waarin de kolonien in toom houdende welvarende, geïndustrialiseerde landen de organisatie op overeenkomstige wijze bestierden. Men hanteerde een in tweeerlei opzicht eng cultuurbegrip: cultuur had iets verhevens, was voornamelijk op behoud en bevordering van de verschillende kunstuitingen geent en wortelde vanzelfsprekend in de rijke en bewogen traditie van de geïndustrialiseerde landen.

Ten aanzien van en met name in de kolonien (ooit een bodemloze put van exotische stromen: van specerijen tot grondstoffen) groeide allengs het inzicht dat economische en technologische ontwikkeling aldaar noodzakelijk en gerechtvaardigd was. Het dekolonisatieproces komt in de jaren vijftig op gang. Hierdoor veranderden de verhoudingen binnen UNESCO: een groeiend aantal landen van het zuidelijk halfrond werd lid van de organisatie. Vooralsnog bleef

in de jaren vijftig en begin jaren zestig het gehanteerde cultuurbegrip, onder de druk van de toen nog eenzijdige belangstelling voor materiele emancipatie van de ontwikkelingslanden, beperkt tot een op kunstige en "verheven" uitingen betrekking hebbende interpretatie ervan.

De grote ommekeer.

Een groeiend aantal en een onafhankelijke(r) positie van de Derde Wereldlanden had echter wel een stijgende inbreng van deze landen tot gevolg. Dit werd verder versterkt door een met name vanuit de westerse wereld ingeluide omwenteling in de dimensie van het cultuurdenken: de jaren zestig waarin het vermaatschappelijkingsproces het enge, fijnzinnige cultuurbegrip belaagde. De socialisatie van het cultuurdenken, die nauwe aansluiting van het cultuurbegrip bij het ontwikkelingswerk mogelijk maakte.

Als scharnierpunt is de Conferentie van Venetië in 1970 te markeren, waarin de verschillende aggregaties, grofweg regionaal, nationaal en internationaal, van cultuur officieel erkend worden en de basis voor het beleid gaan vormen.

De daarop volgende periode geeft grote veranderingen te zien, getuige onder andere de benoeming van M' Bow tot directeur-generaal. Waardering voor en erkenning van cultuurvormen uit de Derde Wereld komt op. Projecten als de reddingsoperatie van de Borobudour op Indonesië en Nubie in Egypte laten een verhevigde belangstelling en zorg er voor zien. Duidelijk komen de twee lijnen van participatie en emancipatie van de voormalige koloniën en de socialisering van het cultuurbegrip in deze periode tot een synthese.

Zo komen eindelijk -na het opstellen van de Haagse Conventie in 1954 hieromtrent- de acties tot teruggave van in het verleden onrechtmatig verworven cultuurgoederen op gang. Nederland geeft Indonesië in 1977

Boeddhistische beelden terug, Frankrijk in 1981 het Amouhinbeeld aan Egypte terug, etcetera. Veel rest overigens nog tot teruggave.

Typerend is ook de oprichting van het Internationaal Fonds tot Bevordering van de Cultuur: een "cultuurbank", die facilitaire steun mogelijk maakt tot verbreding van de beleving van de culturele identiteit.

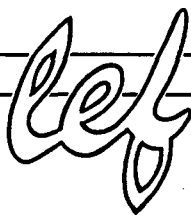
Gerijpte inzichten.

Gelijkwaardigheid van de verschillende culturen, op alle aggregatieniveaus is, evenals mogelijkheden tot ontplooiing, eindelijk formeel vastgelegd, hetgeen in 1982 tijdens de Wereldconferentie voor ministers van Cultuur te Mexico verder is uitgewerkt in het plan voor een "World Decade for Cultural Development". Cultuur staat hier voor leefwijzen, waardesystemen, meningen, overtuigingen en, natuurlijk, z'n uitingsvorm kunst. Een dynamisch begrip dat een onderkenning is van de centrale positie van cultuur ten opzichte van economische en technologische ontwikkeling, educatie, communicatie, etcetera.

Er ontstaat een macro-streven ter bevordering van een harmonieuzere culturele ontwikkeling in de wereld, gebaseerd op onderling respect voor verschillende culturele waarden. Eenheid in verscheidenheid; een internationalistisch streven. Pluriformiteit op basis van wederzijds begrip, waarbij voor cultuur een pioniersfunctie tussen verschillende volkeren en individuen is weggelegd.

Dit concept is vorig jaar tijdens de driëntwintigste Algemene Conferentie van UNESCO verder uitgewerkt in het Program Culture and the Future en een invulling van het World Decade-program. Hierin worden de volgende vier doelen nagestreefd:

- acknowledging the cultural dimension of development.
- affirmation of cultural identities.
- broadening of participation in culture.
- promotion of international cultural



co-operation.

Vier doelen die nauwe aansluiting hebben bij de liberale ideeën als participatie, internationalisme, gelijkwaardigheid van culturele "identiteit" verdraagzaamheid en sociaal-rechtvaardige emancipatie op maatschappelijk niveau. Maar de formuleringen staan velerlei interpretaties toe.

om moet bij de besluitvorming in UNESCO, aangaande beleidspunten, rekening worden gehouden met alle vertegenwoordigde belangengroeperingen, de Derde Wereld, het Oostblok en het Westen, en dient de uitwerking van deze sturende punten door middel van bilaterale projecten, die een zo concreet mogelijk doel beogen, te geschieden.

Enige relativeringen.

Was UNESCO ooit bedoeld als een platform voor toenadering op niet-politieke gebieden, "to construct defences of peace in the minds of men", onmiddellijk al na haar oprichting bleek de onmogelijkheid om politiek buiten de discussies te houden: onderwijssystemen zijn in landen met verschillende ideologieën onontkoombaar anders! Wat erger is, is het feit dat overpolitisering optreedt. Internationale politieke twisten en factoren gaan bij formulering en uitvoering van beleid een overheersende rol spelen.

Beide problemen worden getracht te ondervangen door projecten door te spelen naar de eigenlijke uitvoerders, de doelgroep van het project met een regionale gerichtheid en gedecentraliseerde uitvoer. Dit roept bij het Westen de vraag naar handhaving van de pluriformiteit op. Ter illustratie: het streven naar verbreding van de participatie in de cultuur herbergt het niet onwaarschijnlijke gevaar in zich dat de overheid, censuur van een zich ontwikkelend land, hier een sterk beperkende en bepalende rol in gaat spelen. Of is het de angst voor de ondergang van het overwicht van de ooit universele westerse waarden en normen?

Cultuur onderging in UNESCO een aanzienlijke en juiste verbreding, begripmatig en participatief gezien. Voorkomen moet worden dat dit leidt tot veronachtzaming van de essentiële principes van pluriformiteit, verdraagzaamheid en recht op ontplooiing van eigen waarden. Daar-



Grondig nadenken

Een drietal heren, te weten Marco Swart (LEF-nummer 11, november 1985), Jan van Zanen (LEF-nummer 12, januari 1986) en Wilfried Derksen (LEF-nummer 14, augustus 1986) toonden zich in meer of mindere mate bezorgd over het liberale gehalte van de VVD.

Marco spreekt over machtsdenken (Vanriëlisme) en idealen (Geertsemanie) als tegengestelde richtingen binnen de partij, maar constateert dat de (schijnbare) rust niet verstoord wordt.

Hoewel de VVD hamerde op thema's als bureaucratie, deregulering, meer markt minder overheid, slaagde ze er onvoldoende in de kiezers die zich aangesproken voelden daadwerkelijk aan zich te binden. Tenminste, in het stembokje kleurden minder kiezers de VVD rood dan verwacht.

Jan van Zanen deelt Marco's analyse, maar vecht de tegenstelling Vanriëlisme (populisme) en Geertsemanie (principes) aan. De VVD-wereld zit naar zijn mening minder zwart-wit in elkaar.

Wilfried Derksen ten slotte breidt de discussie uit door te wijzen op het groter aantal liberalen in Nederland dan de VVD weet te bundelen en ziet in de VVD een meerderheid van conservatief liberalen.

Arm aan vernieuwende gedachten.

Marco's analyse is, zoals gebruikelijk, helder en scherp en ik deel de opvattingen. Hij geeft van de drie schrijvers het best aan wat de VVD te doen staat.

Ik ben het met Jan eens, dat de tegenpolen populisme en principes niet zo tegenover elkaar hoeven te staan, ik kom daar op terug. De relatieve eensgezindheid (?) in de VVD charmeert mij minder dan Jan.

Omdat de analyse helder en scherp

is, zal ik mij beperken tot trachten aan te geven wat de VVD kan doen om liberaal terrein terug te winnen.

Marco vindt dat de liberale caveleerie in het moeras zit: hij heeft gelijk. Een schrale troost: bij de andere grote partijen gaat het niet beter inhoudelijk.

De PvdA mag over een groot aantal zetels beschikken in de Kamer, maar dankt het evenmin aan de sprankelijke oplossingen voor de vraagstukken van vandaag. Het was de wisseling van de wacht (Den Uyl - Kok). Aller ogen gericht op de nieuwe partijvoorzitter Marianne Sint?

Het CDA snelde loyalistische koppen, waardoor een schijnbare eenheid werd hersteld. Doordat Lubbers te veel wil (twee kabinetten voorzitten, krachtig bestuurder zijn, internationaal zijn partijtje meeblazen, de fractie intomen) stelt hij zelf de tijdbom in werking. De fractie gaat zich -ondanks interne tegenstellingen- afzetten tegen de baas. Vernieuwende gedachten in het CDA? Nooit van gehoord!

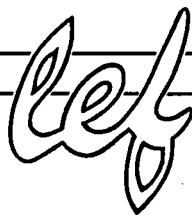
Het wakker houden van politiek Nederland, vooral de PvdA, daarvoor is het betreuenswaardig dat klein links bijna ten onder ging.

Tenslotte D66. Wat kun je daarover zeggen? Voorlopig leeft men in hoger sferen door de terugkeer van godfather Van Mierlo.

Liberale gehalte verwaterde.

Marco ziet terecht een gat in de politieke markt voor de VVD: in deze tijd arm aan vernieuwing en verbetering zou ze denkkraft moeten bundelen om de door henzelf geentmeerde vraagstukken van gedurfde, daadwerkelijke efficiënte en zichtbare oplossingen te voorzien.

Alle drie de schrijvers vragen aan-



dacht voor vleugels, relatieve rust en schijnbare eenheid in de partij.

Het is heel overzichtelijk: de meerderheid is behoudzuchtig. Efficiency toepassen binnen het defensie-apparaat is een taboe (let wel, ik pleit niet voor vermindering van NAVO-inspanningen of iets dergelijks, maar wel voor een zorgvuldiger en doelmatiger besteding van belastingcenten), afschaffing van het sociaal-cultureel werk en lucht voor het bedrijfsleven: zo redt de BV Nederland het wel weer.

De beleidsmakers kiezen voor een eenvoudige weg: terugvallen op beproefde recepten, die helaas hun aantrekkingskracht verloren hebben op veel kiezers.

De idealisten, tenslotte, zijn nog te klein in aantal en profileren zich te weinig.

Zo kun je weliswaar schijnbare rust garanderen, maar het liberale gehalte waarmee kiezers te winnen zijn verwatert.

Je niet voor honderd procent kunnen vinden in een partij acht Jan van Zanen kenmerkend voor elke partijvorming. Een waarheid als een koe. Maar discussie remmen acht ik dodelijk voor de VVD.

Ter illustratie: In Breda vond het congres over het referendum plaats. Een bedroevende vertoning. De meerderheid vond het niet nodig in te gaan op inhoudelijke argumentatie van de voorstanders en verwees stellingen op procedurele gronden naar de prullebak. Hoe kiezersinvloed te verbeteren valt, is kennelijk niet interessant voor de meerderheid. (Voor alle duidelijkheid: ikzelf zie nogal wat bezwaren aan het middel referendum).

Leiden deze kritische opvattingen nu tot het opzeggen van mijn lidmaatschap zoals zovele populist en idealisten deden? Geen denken aan! Jaren geleden maakte ik een bewuste keuze voor de VVD en daar heb ik geen spijt van. Als liberalisme je basis is voor politiek hande-

len, kun je ondanks de ook door anderen gesignaleerde beperkingen het best uit de voeten in de VVD.

De PvdA hecht nog te sterk aan de almachtige overheid, de CDA-ideologie is zeker de mijne niet.

Wil de VVD een liberaal gezicht krijgen, dan zal ze zich onafhankelijker van het CDA moeten gaan opstellen. De opvatting verwoord door een congresganger in Breda, dat de VVD alleen met het CDA al haar programmapunten kan verwezenlijken en derhalve aardig moet zijn en inschikkelijk voor het CDA is een verwerpelijke. Immers, het CDA wil niets liever dan de VVD verder in het moeras duwen en zal zich gesterkt weten door dergelijke opvattingen. Bovendien is het politiek buitengewoon onverstandig en onwenselijk indien de VVD zich aan een partij met huid en haar overlevert.

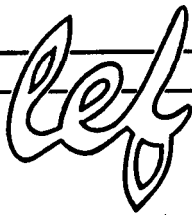
VVD naar het politieke midden.

De VVD behoort zich de politieke middenpositie te verwerven, zodat de keuze aan ons is met wie wij gaan regeren. Een actuele keuze, want of het kabinet nu wel of niet de rit uitzit, de PvdA staat te trappelen het regeringsfluweel over te nemen.

Hoe die middenpositie te verwerven?
1. Aanpak van het interne partijfunctioneren.

Te veel zaken in de partij worden via de Koninginnegracht geregeld in achterkamertjes. Of het nu gaat om politieke stellingname, Kamerkandidaturen of hoofdbestuurszetels, het hoofdbestuur regelt het wel voor U. Waarom geen openlijke verkiezingscampagne voor het voorzitterschap, waarbij de kandidaten Kamer Centrale-bezoeken afleggen opdat de partij op argumenten kan kiezen tussen kandidaten?

Daarnaast verdient het aanbeveling een organisatiedeskundige de organisatie aan een onderzoek te laten onderwerpen, waarbij stroomlijning en professionalisering sleutelbegrip-



pen zijn.

In Kamer Centrales en/of afdelingen zou ter voorbereiding op de actualisering van het Liberaal Manifest voor de jaren negentig discussies op gang gebracht kunnen worden, zodat herijking van stellingnames vanuit de basis wordt aangedragen.

2. De al genoemde onafhankelijker opstelling tegenover het CDA dient gestalte te krijgen vanuit de Kamerfracties. Voor een willekeurige kiezer is het op dit moment niet zo duidelijk wat de VVD bijdraagt als eigen inbreng aan het kabinetsbeleid. Wat let hem/haar dan op bijvoorbeeld tijdens de Statenverkiezingen een stem uit te brengen op het CDA, een uitslag waaraan door iedere partij landelijke consequenties verbonden gaan worden!

Onderwerpen die zich lenen voor een liberale profilering: milieu, ontwikkelingssamenwerking (zeker nu op dit terrein een CDA'er de scepter zwaait), emancipatiebeleid, euthanasie, versterking van de positie van gemeenten en belastingherziening. Het is een greep uit onderwerpen, die altijd aangevuld kan worden door bijvoorbeeld de onderwerpen themagewijs in tijd af te wisselen.

3. Bij de vaststelling van de thema's dient men zich te realiseren dat deze niet verworden tot een Binnenhof-discussie. Een voorbeeld daarvan: het mediabeleid. Zeer zeker een onderwerp dat de keuzevrijheid van burgers kan vergroten, maar de wijze waarop deze discussie werd gevoerd, werd het allengs alleen maar interessant voor de rechtstreeks betrokkenen en gaat dan voorbij aan het grote publiek.

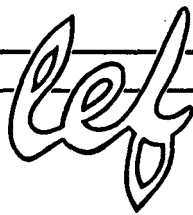
4. Herorientering op de kiezersmarkt. Iedere verkiezing verbaas ik mij erover, dat de VVD zich vooral laat leiden door de behoudende kiezers. Waarom geen nieuwe doelgroepen aanboren en voor hen herkenbaar beleid voeren? De verkiezingen uit 1982 leren dat de VVD aantrekkingskracht kan uitoefenen op jonge-

ren. Dat betekent vervolgens, dat de jongeren daarna in beleid tot uitdrukking moeten komen. Waarom zou je anders bij de volgende verkiezingen weer op de VVD stemmen?

Groei voor de VVD is alleen dan mogelijk wanneer je een consistent beleid voert en herkenbaar bent voor verschillende doelgroepen.

Samengevat: ik blijf lid van de VVD, omdat er toekomstkansen zijn voor het liberalisme in Nederland. We zullen als liberalen er wel voor moeten zorgen, dat rust niet het hoogste goed blijft, maar wij juist oplossingen aandragen voor de vraagstukken waarvoor wij staan.

Oplossingen vind je alleen door grondig nadenken in alle openheid, waarbij verschillen van opvatting juist bijdragen aan verantwoorde en eigentijdse keuzes.



Sovjetunie

"Rethinking the Soviet Experience" is een bundel met vijf artikelen van de hand van de Amerikaanse sovjetoloog Stephen Cohen, die als hoogleraar in de politiek en de geschiedenis van de Sovjetunie aan de universiteit van Princeton is verbonden. De kwaliteit van het boek is dan ook gegarandeerd.

Het boek is geen groots opgezette geschiedstudie, maar een verzameling van artikelen die min of meer in elkaars verlengde liggen. Vier artikelen zijn of als artikel of als voorwoord al eerder in gewijzigde vorm gepubliceerd: "Bolshevism and Stalinism", "Bukharin, NEP, and the idea of an Alternative to Stalinism", "The Stalin question since Stalin" en "The friends and foes of change: Soviet reformism and conservatism". Het artikel "Scholarly missions: sovietology as a vocation" is speciaal voor de bundel geschreven. De lezer zij gewaarschuwd dat "Rethinking the Soviet Experience" geen chronologische beschrijving van feiten aanreikt, maar een beschrijving hoe er zoal door sovjetologen over de Sovjetunie is nagedacht.

Een boekbespreking beperkt zich alleen tot een beschrijving van het boek en dat maakt een diepgaande analyse in deze opzet onmogelijk. We beperken ons daarom eigenlijk tot trefwoorden die als een rode draad door "Rethinking the Soviet Experience" lopen: de traditionele geschiedschrijving in de sovjetologie (totalitarisme, continuïteit en de politiek georiënteerde benadering) en de alternatieven voor deze vorm van geschiedschrijving, waardoor ons het andere Rusland wordt getoond. Cohen is immers een revisionist, die nieuwe vragen stelt en nieuwe wegen wilt inslaan. Ook al blijven veel vragen (nog) onbeantwoord, voor Cohen is de wetenschap een discussie

zonder einde.

Amerikaanse sovjetologie.

Over de geschiedenis van het vak sovjetologie zijn niet zoveel artikelen of boeken verschenen, zodat "Scholarly missions: sovietology as a vocation" een welkome studie is. Het artikel heeft tevens alle eigenschappen van een "evergreen": beknopt, helder overzicht, analyse van invloeden op de sovjetologie en een kritische, in de betekenis van neutraal-afstandelijke, benadering van de problematiek. Dit laatste is in een vak waar betweterigheid en een emotioneel geladen betrokkenheid welig kunnen tieren geen afkeurenswaardige luxe.

Cohen beperkt zich hoofdzakelijk tot de Amerikaanse sovjetologie. Als de Europeanen erbij worden gehaald, zijn het vooral de Engelse sovjetologen. Dit houdt niet in dat de Oude Wereld zich in wetenschappelijke zin onbetuigd laat, maar het leeuwedeel van de studies verschijnt nu eenmaal in de Verenigde Staten waar de grootmachtstatus als het ware roept om de bestudering van de Sovjetunie. Cohen spreekt over een 'intellectuele crisis in de sovjetologie' voor de jaren vijftig en zestig (zelfs jaren zeventig tot heden). In het na-oorlogse onderzoek overheerste immers de veiligheidspassie van het Westen. Het onderzoek was door de tijdgeest van de Koude Oorlog en de anti-totalitaire opvattingen (juist vanwege de ervaringen met totalitarisme) sterk gepolitiseerd. Een democratisch verschijnsel voor diegene die menen dat de wetenschap geen ivoren toren mag zijn en midden in de samenleving moet staan, maar voor afstandelijk en emperisch gericht onderzoek een funeste aangelegenheid, omdat andere dan politiek en op de directe

veiligheid betrekking hebbende aspecten werden onderbelicht of 'vergeten'.

Het onderzoek concentreerde zich op de zogenaamde regime-benadering, waarin het allesoverheersende leiderschap, de ideologie, de partij en de terreur centraal stonden (en vaak nog steeds staan). Het betrof hier een statisch beeld, waarin een dynamisch geheel van tradities, beleidsalternatieven, sociale factoren en interne conflicten ontbrak. Deze benadering ging op voor zowel Lenin als Stalin en naderhand Chroesjtsjov en zelfs zijn opvolgers. Het nadeel van deze statische benaderingswijze was voor de politieke en veiligheidsgeoriënteerde benadering zeer concreet: niemand zag de opkomst en de val van Chroesjtsjov aankomen, terwijl facties (politieke groepen) en de afname van de terreur en willekeur op grote schaal voor het oog van de waarnemers verborgen bleven.

In zijn oordeelsvorming is Cohen afstandelijk en genuanceerd. Het is volgens Cohen een onmogelijke opgave om te ontkomen aan de tijdgeest die als een dwingende omstandigheid op het onderzoek inwerkt. De Koude Oorlog is tevens niet te omschrijven met het te nauwe begrip "MacCarthyisme". Het is eerder een tegencultuur, een anti-communistische stroming die werd gedragen door -om het zwart-wit te stellen- rechts-behoudende sovjetologen en links-progressieve collega's. De laatste vaak teleurgestelde liberalen of communisten. Als derde overweging voert Cohen de generatiekloof aan. Jongere onderzoekers, zoals Cohen, profiteerden namelijk van de uitwisselingen tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie, terwijl zij opgroeiden in een nieuwe politieke omgeving: ontspanning tussen Eisenhower en Chroesjtsjov, de destalinisatie, de problemen in de Oosteuropese satellietstaten of het Chinees-Russische conflict. De nieuwe ontwikkelingen leverden nieuwe bronnen op door bijvoorbeeld het uitvechten van conflicten in partijkranten, en oude opvat-

tingen werden anders geïnterpreteerd.

Cohen nuanceert de traditionele opvattingen door op te merken dat de voor politieke invloeden meer ongevoelige wetenschappen als bijvoorbeeld demografie of economie onafhankelijker konden staan tegenover de overheersende opvattingen binnen een totalitairistisch en monolithisch referentiekader, waardoor deze takken van wetenschap mede invloed konden uitoefenen op andere percepties. Verder nuanceert Cohen de traditionele opvattingen binnen de Amerikaanse sovjetologie -om deze niet te stigmatiseren-, omdat de kremlinologie, toch het traditionele onderwerp bij uitstek, verwickeld was in een discussie over de rol van het leiderschap, de factiestrijd en consensus. Het gebruik van deze begrippen wees op de disharmonie, conflicten en alternatieven in de politieke cultuur van de Sovjetunie, waardoor de statische benadering met moeite kan worden gehanteerd.

Nieuwe studies konden net zo min uitblijven als de traditionele studies van de jaren vijftig en zestig. De onderwerpen zijn (en waren dat in beperkte mate al tijdens de traditionele fase van de sovjetologie) van sociaal-maatschappelijke aard, zoals bijvoorbeeld arbeid, sociale mobiliteit, mentaliteit en migratie. Al geven de revisionistische studies soms een overreactie te zien door het uitrangeren van bijvoorbeeld terreur en moorden.

De discussie is in de sovjetologie nog niet afgesloten (als dat ooit mogelijk is), maar de lezer krijgt in het eerste artikel van Cohen's boek een helder overzicht aangereikt over de meest actuele stand van zaken.

Continuïteit en alternatieven.

Met de gedachte in zijn achterhoofd dat geschiedenis zich afspeelt tussen de twee polen van 'uniciteit' en 'continuïteit' schreef Cohen zijn artikel "Bolshevism and Stalinism" (1977).

Het artikel breekt met de traditione-

le opvatting als zou Stalin en "zijn" politiek regelrecht uit Lenin zijn voortgekomen. Zonder de continuïteitstheze helemaal over boord te gooien, geeft Cohen het determinisme ('organic development', 'inevitable' en dergelijke uitspraken meer) aan dat de werken van sovjetologen, en hun visies, heeft vertroebeld.

Al is Cohen niet de eerste die op het determinisme in de sovjetologie heeft gewezen, plaatst hij wel de traditionele opvatting in een groter geheel.

Vooraf in het logisch op "Bolshevism and Stalinism" volgende artikel: "Bukharin, NEP, and the idea of an Alternative tot Stalinism". Boecharin staat als oud-bolsjewiek voor het tegendeel van de traditionalistische opvatting over Stalin en Lenin. Er komt namelijk bij Boecharin een beeld naar voren van de eeuwige discussies binnen de partijgeleerden en de structurele onenigheid over levensechte dilemma's, een dualistische economie met socialistische en kapitalistische elementen (de Nieuwe Economische Politiek, 1921-1927), bijvoorbeeld respectievelijk het staatsmonopolie op buitenlandse handel en de Nepmannen die de binnenlandse handel onder hun controle hadden als vrije handelaren, en van een socialistisch-humanisme ofwel een 'tolerante' dictatuur met ruimte voor sociaal, cultureel en intellectueel pluralisme en de gematigde strategie om een moderne industriestaat gradueel op te bouwen. Het zijn, om kort te zijn, kenmerken die de terreur in de samenleving en de partij en de sterk overheersende staat in de economie, zoals die vanaf 1917 in de traditionele interpretaties wordt verwerkt, niet ontkennen, maar complementeren.

Cohen behandelt de oude en nieuwe interpretaties in een 'en-en-benadering'. Dat gebeurt ook in zijn laatste artikelen "The Stalin question since Stalin" en "The friends and foes of change : Soviet reformism and conservatism".

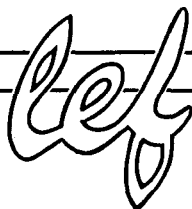


A.A. Koppers

Cohen behandelt in beide artikelen de verhouding tussen hervormers en conservatieven. De eerste groep kwam voort uit de periode van de destalinisatie (de eerste destalinisatie in 1956 en de tweede in 1961) waarin de kampen open gingen, revalidaties werden aangevraagd en soms verkregen, de pers- en culturele vrijheden werden vergroot waardoor nieuwe ideeën een kans kregen, en de rechtszekerheid van de burger tegen willekeur en terreur werd vergroot. Kortom: het altijd grijsgraue Ruslandbeeld begon kleuren te vertonen.

De conservatieve (tegen)krachten blijven weliswaar domineren, zoals de revalidatie van Stalin (let wel: geen restalinisatie, wat het verschil met de stalinistische periode zou ontkennen, dat er wel degelijk is) als groot leider ten behoeve van orde, discipline en nationalisme, mede onderstreept.

Al kunnen afwegingen en overweging-



en op deelaspecten anders uitvallen dan bij Cohen, omdat de sovjetologen hun eigen stokpaardjes hebben, kunnen we ronduit stellen dat het paradigma van het andere Rusland niet meer is weg te denken uit de kennis van de sovjetologie.

Slotbeschouwing.

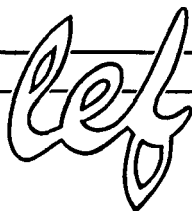
Kleine kritische opmerkingen, altijd noodzakelijk in een boekbespreking liggen bij het gegeven dat er naast de immense Russische (vaak samizdat = dissidente geschriften) en Engelstalige literatuur weinig anderstalige werken zijn geraadpleegd.

Het boek kent tevens een morele boodschap. Cohen laat zich namelijk op het einde van zijn boek -om het modieus uit te drukken- doemdenkerig uit door een les uit de geschiedenis te trekken. Hij koppelt de strijd tussen de vrienden en vijanden van hervormingen in de Sovjetunie aan de strijd tussen voor- en tegenstanders van ontspanning in Oost en West, waarbij het nucleaire zwaard van Damocles boven onze hoofden hangt. Het is de mens Cohen die daarin naar voren komt, zoals bijvoorbeeld in zijn verschillende artikelen in NRC-Handelsblad en daarmee zijn wetenschappelijke nieuwsgierigheid een moralistisch tintje geeft.

De waarde van "Rethinking the Soviet Experience" gaat er niet op achteruit. De lezer krijgt in hoofdzaak beschouwende analyses over de vele gezichten van de Sovjetunie die in de loop der jaren in de sovjetologie zijn uitgedacht. Het boek gunt de lezer een blik in de keuken van de sovjetologie. De Sovjetunie is alleen maar lijdend voorwerp.

Boek.

Cohen, S.F., Rethinking the Soviet Experience, Politics and history since 1917, Oxford University Press, New York/Oxford, 1985.



Personalia

Lucky Belder

is werkzaam bij de Stichting Beelden-
de Kunst-Kunstuitleen te Amsterdam.

R.J.W.M. Brand

is documentatiemedewerker bij het
Maritiem Museum Prins Hendrik te
Rotterdam. Hij is secretaris welzijns-
zaken van het JOVD-hoofdbestuur.

Drs. E. Rouffaer

is kunsthistorica en leerling-restaura-
trice. Zij is voorzitter van de lande-
lijke JOVD-commissie Kunst en Cul-
tuur.

Hans van Westreenen

is zakelijk leider van de Haagse Co-
medie. Hij is tevens voorzitter van
de Vereniging van Nederlandse To-
neelgezelschappen en voorzitter van
de Raad van Advies van de Stich-
ting Sponsors voor de Kunst.

Marc Padberg

studeert bedrijfskunde en rechten
aan de universiteit van Groningen.
Hij is lid van de JOVD-commissie
Kunst en Cultuur en verder jongeren-
vertegenwoordiger in de werkgroep
Cultuur van de nationale UNESCO-
commissie.

Jan Meurs

is gemeenteraadslid voor de VVD
in Amsterdam en onder andere be-
last met de portefeuille kunstzaken
en monumentenzorg.

Anne-Lize van der Stoel

is gemeenteraadslid voor de VVD
in Amsterdam. Zij is verder onder
meer lid van de Emancipatieraad.

F. Niessen

is lid van de Tweede Kamer voor
de PvdA en onder meer belast met
kunst- en cultuurzaken.

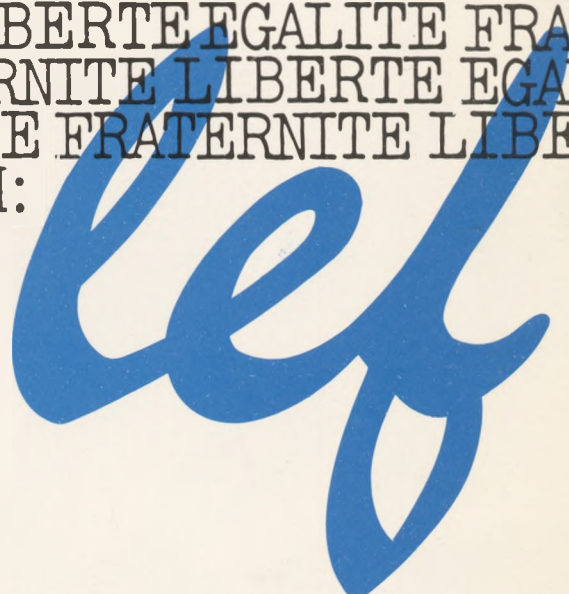
Andre Koppers

studeert Oosteuropese geschiedenis
aan de rijksuniversiteit Utrecht en
sloot onlangs archiefonderzoek af
in West-Duitsland over de rol van
het internationale communisme in
de Duits-Russische betrekkingen (
1927-1933). In de JOVD is hij voor-
zitter van de landelijke Oost-West-
commissie.

H. Dijkstal

is lid van de Tweede Kamer voor
de VVD en houdt zich onder meer
bezig met kunst- en cultuurbeleid.

LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATE
RNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALI
FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTI
GALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE L
BERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATE
NITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE
FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE F
ALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LI
RTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERN
E LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE F
TERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EG
ITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBE
E EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNIT
LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRA
RNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGAL
E FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERT
EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE
BERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATE
NITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALIT
FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE
GALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LI
RTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERN
TELIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE
ATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE E
ALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LI
ERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATE
NITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALI
E FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBER
E EGALITE FRATERNITE. KORTOM:



Colofon

Redactie-adres

A.C. den Ottelander (hoofdredacteur)
Wilhelminapark 53
3581 NM Utrecht
Telefoon (030) 517537

Abonneementenadres

Prins Hendrikkade 104
1011 AJ Amsterdam
Telefoon (020) 242000

Redactieteam

W. (Ward) van Dijk, J.P.W. (Jort)
Kelder, A.C. (Ada) den Ottelander,
drs. R.J.W. (Roel) van Prooyen
Schuurman, ing. R.W. (Rob) de Vries

Lay-out

Ontwerp omslag: Carefa reclame &
public relations b.v. te Maarsbergen

(c) auteursrecht tekeningen: K.T.
(Tanja) van Rees-Swart te Lisse

Drukwerk: Offsetdrukbetrijf J. Sikke-
ma te Warffum

Binnenwerk: A.C. den Ottelander

LEF

"Liberté, Egalité et Fraternité" is
een uitgave van de JOVD (Jongeren
Organisatie Vrijheid en Democratie)
te Amsterdam. Niets uit deze uitga-
ve mag op welke wijze dan ook
worden overgenomen zonder vooraf-
gaande toestemming van de auteurs-
rechthebbenden.

De abonnementsprijs bedraagt voor
JOVD-leden f 17,50 en voor niet-
leden f 25,-- per jaargang.

LEF is een kwartaalblad: vijfde jaar-
gang, nummer 17, maart 1987.

Intro

Het accent van dit nummer van LEF
ligt op het Midden-Oosten. Immers,
het aanstaande zomercongres van
de JOVD (op 20 en 21 juni) zal de
omvangrijke concept-resolutie "Mid-
den-Oosten" tot hoofdschotel hebben.

In een zestal artikelen worden ver-
schillende onderdelen uit, maar ook
buiten, de concept-resolutie "Midden-
Oosten" onder de loep genomen. De
spits wordt afgebeten door een inter-
view met de oud-minister van Bui-
tenlandse Zaken Van der Stoel. In
deze 'cocktail-internationaal' wordt
de lezer getraceerd op enig reilen
en zeilen 'achter de schermen' en
natuurlijk (beschouwende) politieke
meningen.

Vervolgens beschrijft Hoff waarom
het Westen de ontwikkelingen in én
tussen de Golfstaten dient te volgen.
Frankfurter gaat na of de Europese
Gemeenschap er goed aan zou doen
om de situatie rond de Perzische
Golf te beïnvloeden via de Gulf Co-
operation Council.

Meer toegespitst op één land gaat
Kersten in op het buitenlandse be-
leid van Saoedi-Arabië: een op de
achtergrond zeer nadrukkelijk aanwe-
zig land. Batten schrijft over de dis-
cussie ten aanzien van de toekomst
van de Joodse staat en de Palestij-
nen in de bezette gebieden. In deze
reeks geven tenslotte Weisglas en
Wessels hun liberale visie op het
Israëliisch-Arabisch aspect.

De discussie in LEF over "de toe-
komst van het Nederlandse liberalis-
me" wordt voortgezet door Maaten.
Onderkoeld en heel fijntjes legt hij
de vinger op een aantal zere plek-
ken van de VVD. Hij plaatst de dis-
cussie in een breder én internatio-
naal perspectief.

Tenslotte gaat Koppers in op een
eigenzinnig Marxist: Lenin.

Inhoud

5

Cocktail-internationaal met Van der Stoel
J. Kelder en J. de Baat

11

De Golfregio: een economische, sociale en politieke exercitie
drs. M.C. Hoff

16

De Europese Gemeenschap en de Gulf Cooperation Council
drs. F. Frankfurter

21

Stille diplomatie en "Rial Politik"
C. Kersten

25

Israël en de Westelijke Jordaanoever
R.E. Batten

30

Een liberale visie op het Midden-Oosten
drs. F.W. Weisglas en drs. M. Wessels

34

Het liberalisme midden in de samenleving plaatsen
J. Maaten

40

Lenin, een marxist
A.A. Koppers

Samenvatting

In de rubriek congresonderwerpen geeft Van der Stoel zijn mening over een aantal situaties ten aanzien van de Verenigde Naties. Hij concludeert dat én meer samenwerking én een herkaveling van taken nodig is. Via een gedachtenwisseling over Gorbatsjov's pogingen de verstarde Sovjeteconomie te stimuleren, belandt Van der Stoel bij het Midden-Oosten.

Hoff beschrijft waarom het Westen de ontwikkelingen in én tussen de Golfstaten dient te volgen. Hierbij stelt hij met name het geo-economische aspect aan de orde. Vervolgens trekt Hoff lijnen door naar drie reacties en politieke terugslagen.

Frankfurter bespreekt de Gulf Cooperation Council (GCC), een organisatie van zes olie producerende Golfstaten. Het bestaan van de GCC draagt er toe bij dat de oorlog Iran-Irak zich niet uitbreidt. Daarnaast oefent de GCC een matigende invloed op het prijsbeleid van de OPEC uit. Door het leveren van wapens, steunen enige lidstaten van de Europese Gemeenschap de GCC bij het vervullen van deze voor Europa nuttige functies.

Kersten stelt dat "stille diplomatie" en "rial politik" sleutelwoorden zijn in de buitenlandse politiek van Saoedi-Arabië. Op de achtergrond is dit land zeer nadrukkelijk betrokken bij de brandhaarden in het Midden-Oosten; de Palestijnse kwestie, de Golfoorlog, Libanon en Afghanistan. Steeds wordt getracht door bemiddeling en financiële steun conflicten tot een oplossing te brengen.

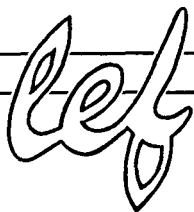
Batten analyseert het debat zoals dat in Israël gevoerd wordt over de toekomst van de Joodse staat en de Palestijnen in de bezette gebieden. Hij concentreert zich daarbij op

het belangrijkste bezette gebied: de Westelijke Jordaanoever.

Weisglas en Wessels geven een liberale visie op het Midden-Oostenconflict, waarbij zij zich beperken tot het Israëliisch-Arabisch aspect. Zij stellen dat de Arabische aanspraken op de Westoever en de Gazastrook volkenrechtelijk aanvechtbaar zijn. Wegens de Syrische ambities zal Israël ten aanzien van de Golanhoogvlakte weinig toeschietelijk kunnen zijn.

In de rubriek levensbeschouwelijke en politieke stromingen vraagt Maaten zich af of de VVD, een partij in hevige verwarring, wel bereid is om over haar fundament te praten: waar moet het heen met het Nederlandse liberalisme? Na een onderzoekte terugblik op beproefde recepten plaatst Maaten de discussie over de grondslagen en richting waarheen van de VVD in een breder én internationaal perspectief. Hij doet een aantal suggesties om de gevaren die de VVD bedreigen te verkleinen.

Koppers gaat nader in op Lenin: zijn achtergronden en ontpopping als eigenzinnig marxist. Dit gebeurt in de rubriek boekbesprekingen. Via korte schetsen van de situaties in Rusland (tot 1917) en de bewegingen van Russische revolutionairen in (veelal) West-Europa, wordt duidelijk gemaakt dat Lenin selectief met het marxisme omging om zijn gelijk te halen.



Cocktail-internationaal

Typering in een interview met de Volkskrant: "Een traditionalist. Een stijve hark. Een respectabel man. Ondanks zichzelf een populair politicus." Einde citaat.

LEF sprak met de eerste en enige minister van Buitenlandse Zaken (1973-1977, 1981-1982) die de Partij van de Arbeid tot nog toe heeft gehad: mr. Max van der Stoel.

In 1983 en 1984 was hij Nederlands ambassadeur bij de Verenigde Naties te New York.

We praatten over de Verenigde Naties ("de familie is te groot geworden"), het Midden-Oosten ("Israël moet in de komende decennia tot een vergelijk met zijn burens komen") en Neerlands zitting in internationale organen ("we hebben een luxe periode achter de rug").

Interview van Jort Kelder en Jacco de Baat.

De voormalig ambassadeur bij de Verenigde Naties (VN): "Het probleem van de VN is de basiscontroversie tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. De grondgedachte was dat de grote vijf in de Veiligheidsraad het na wat onderling touwtrekken wel eens konden worden. Dat is niet het geval gebleken; het heeft veto's geregend. De Raad is verlamd geraakt".

De VN-familieleden werken te weinig samen.

LEF: Den Uyl sprak, nadat hij enige weken waarnemer bij de VN geweest was, over een ambtelijk verbureaucratiseerd systeem wat de VN zou zijn.

Van der Stoel: "Ik ben het niet on-

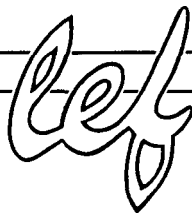
eens met hem. Er worden vaak wel taken toegevoegd, maar taken die veel aan betekenis hebben ingeboet worden niet afgestoten. Daardoor is de VN-bureaucratie groter gegroeid dan naar mijn gevoel nodig is. Het probleem is dat er enerzijds te veel VN-familieleden zijn en anderzijds dat er tussen al die leden te weinig wordt samengewerkt. De FAO (Food and Agricultural Organization), de voedsel- en landbouworganisatie, de UNHCR (United Nations High Commission for Refugees, het hoge commissariaat voor vluchtelingen van de Verenigde Naties), ze gedragen zich als soevereine staten, als kleine koninkrijkes die een eigen beleid voeren en te weinig naar samenwerking streven.

Er zijn onder leiding van de secretaris-generaal, Perez de Cuellar, wel coördinerende bijeenkomsten, maar die kan men niets afdwingen; hij is hooguit primus inter pares. Ik zeg niet dat een aantal organisaties maar zou moeten worden opgeheven. Er zijn er een aantal die zeker moeten blijven bestaan. Wel moet men tot een zekere taakafbakening en herverdeling komen".

LEF: Er wordt niet zelden over de VN gesproken alsof het een bemiddelingsbureau in internationale conflicten betreft. Hoe geloofwaardig is de rol van de VN als conflictoplosser?

Van der Stoel: "De VN is zo sterk als haar leden haar maken. Neem het conflict tussen Iran en Irak. De secretaris-generaal voelt van tijd tot tijd wat de temperatuur van het water is; hoe de bereidheid is om eindelijk te zoeken naar wegen tot beëindiging van het conflict. Resultaat: nihil.

Aan de andere kant, wie weet -ik voorspel het niet hoor- dat tijdens de proximity talks (nabij komende



gesprekken) in Genève tussen Afghanistan en Pakistan vorderingen worden gemaakt. Er ligt al een hele formule voor regeling van dat conflict. Het schema van de Russische terugtrekking uit Afghanistan -Pakistan vindt vier jaar te lang, de Sovjet Unie vier maanden te kortvormt een probleem. Er is ontzettend veel graafwerk gedaan door een adjunct van Perez de Cuellar. Maar zijn succes als bemiddelaar is geheel afhankelijk van de politieke wil tot inschikkelijkheid van partijen. Ik wil maar zeggen: het VN-bemiddelingsvermogen is er. Het wordt steeds aangeboden. De vraag blijft: willen partijen er gebruik van maken?

Een grauwe theorie.

LEF: Misschien mist de VN wel de soms zo broodnodige 'stok achter de deur'.

Van der Stoel: "De Veiligheidsraad kan sanctiemaatregelen -zelfs militaire- nemen. In 1950 is dat middel in Korea gebruikt. In wezen weet men dat dat in de huidige wereldverhoudingen een grauwe theorie is. Het opleggen van overeenstemming eist in de huidige wereldverhoudingen toestemming van de Grote Twee. Die overeenstemming is meestal niet te krijgen. Dat maakt je wel eens moedeloos. Hoewel er situaties zijn waarin in elk geval één van de twee niet dwarsligt; waarin de één actief wil steunen en de ander niet actief tegenwerkt. Mager, zoals Den Uyl zei: "het zijn de smalle marges in de politiek waarvan je gebruik moet maken". Dat geldt zeker ook voor het VN-beleid.

Bij de evacuatie van Arafat uit Tripoli -een zaak die ik actief bevorderd heb- werd gebruik gemaakt van de VN-vlag. Geen van de Grote Twee heeft het toen nodig geoordeeld daar een stokje voor te steunen. Dan krijgt zo'n initiatief ruimte. In het licht van de ernst van een aantal problemen is het betrekkelijk marginaal. Het is onvoldoende, maar

je weet: je kunt wel schone schema's formuleren voor de werking van de Veiligheidsraad -meerderheidsbesluiten, afschaffing van het vetorecht- maar je weet dat zo'n voorstel op een veto van een van de veto bezittende landen zal afstuiten."

LEF: Kunnen we Max van der Stoel typeren als een realist met idealen?

Van der Stoel: "Nou kijk, je moet je idealen voortdurend toetsen aan de realiteit. Ik heb natuurlijk zo m'n wensen. Mijn grootste wens zou zijn het nucleaire gevaar te doen verdwijnen. De realiteit dwingt me tot het besef dat het voorlopig niet verder komt dan inperking van de risico's. Dat is dan ook broodnodig."

Verstarde Sovjeteconomie noodzaakt tot concessies.

LEF: hoe beoordeelt U de jongste gebeurtenissen in de Sovjet Unie?

Ik geloof dat Gorbatsjov niet alleen om propagandistische redenen veranderingen doorvoert. Hij is er -geloof ik- bepaald van overtuigd dat in de economisch verstarde Sovjet Unie beweging moet komen. Dat kun je niet door de mensen op dezelfde onmondige wijze te behandelen als in de tijd van de tsaar. Voor 1917 kon dat, tot voor kort kon dat, maar een moderne samenleving moet je met andere middelen aanpakken. Een duidelijke grens zal Gorbatsjov zich stellen: het primaat van de communistische partij moet hoe dan ook worden verzekerd. Binnen dat raam wil hij tot een liberalisering komen die bepaald niet onbelangrijk is. De deplorabele staat van de Sovjeteconomie maakt het voor het land steeds moeilijker de wapenwedloop vol te houden. Dat noodzaakt Gorbatsjov tot het doen van concessies die tot voor kort nauwelijks voorstelbaar werden geacht. In Reykjavik zijn voorstellen op tafel gelegd, de nuloptie bijvoorbeeld; had je dat een aantal jaren geleden voorspeld dan

was je niet aux serieux genomen."

LEF: In oktober, daags na Reykjavik, was men vrij negatief. Na verloop van tijd kwamen er steeds meer geluiden dat de topontmoeting tussen Reagan en Gorbatsjov eigenlijk succesvol was, zij het dat er geen accoord was. Wat was Uw eerste reactie?

Van der Stoel: "Het verbaasde mij dat toen Gorbatsjov onverwacht zo verreikende voorstellen deed Reagan niet heeft gezegd: we zullen het bestuderen en laten we er later in Washington verder over praten. Ik had het idee dat men elkaar al improviserend met heel vergaande aanbiedingen om de oren sloeg."

LEF: En dat was niet reëel?

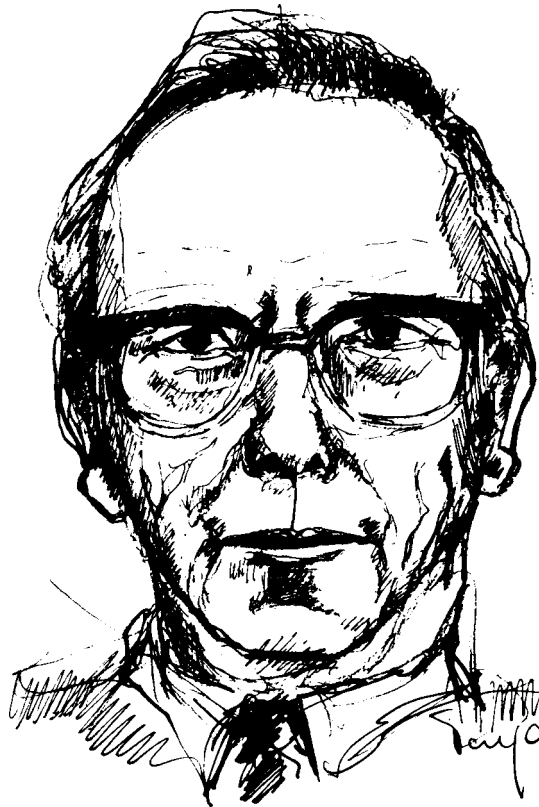
Van der Stoel voorzichtig: "Ik twijfel er aan of alles wel in zijn consequenties is doordacht."

LEF: Politiek stuntwerk?

Van der Stoel moeizaam: "Of dat het helemaal is Ik geloof dat Gorbatsjov wel terdege beseft heeft wat hij voorstelde. Om een aspect te noemen: je kunt je nauwelijks voorstellen dat Amerika in het kader van een accoord alles zou afschaffen, behoudens wat strategische bommenwerpers en cruise-missiles."

Historische kans.

Van der Stoel vervolgt met een ingetogen glimlach: "De volgende topconferentie zou tussen de nucleaire supermogendheden Engeland, Frankrijk en China gaan. Dat is even een probleempje waarvan ik me nu afvraag of men dat toen helemaal heeft doorzien; zo'n aspect is niet voldoende met de betrokken doorgeëxerceerd. Het logische gevolg van Reagan was dat ook de Britten, Fransen en Chinezen hun atoommachten zouden afschaffen. Daartoe lijken die landen niet geneigd."



mr. M. van der Stoel

"Reagan zal in ieder geval aan zijn troetelkind SDI (Strategisch Defensie Initiatief) vasthouden. Daar concessies doen zou een grote breuk met zijn trouwste aanhang en met minister van Defensie Caspar Weinberger betekenen. Genscher (minister van Buitenlandse Zaken van West-Duitsland) sprak over een historische kans op een accoord die nu niet gemist moet worden. Misschien is het wachten wat dat betreft wel op een nieuwe president; een democraat. Voor de democraten is SDI alleen een goede 'bargaining chip', men is sceptisch over de realiseringmogelijkheden van het plan.

Resolutie 242

LEF: kort nadat U in 1973 minister van Buitenlandse Zaken was geworden brak in het Midden-Oosten de Yom Kippuroorlog uit. Wat is er in het Midden-Oosten sinds Uw aantreden als minister veranderd?

Van der Stoel: "Wat een hele belang-

rijke stap voorwaarts is en wat we eigenlijk een beetje aan het vergeeten zijn is het vredesverdrag tussen Egypte en Israël.

Tegelijkertijd is Libanon een wanhopige puinhoop. Er zijn een aantal stammen die elkaar beoorlogen. De Syriërs doen, uiteraard uit eigenbelang, niets anders dan enigszins orde in de chaos scheppen. Ook zij worden zo langzamerhand tot wanhoop gedreven. Het einde is voor mij nog niet in zicht."

LEF: Kan het Westen überhaupt iets doen aan de situatie in de Libanon?

Van der Stoel: "Het land is goeddeels verwoest, dat proces gaat maar door. Er is een tijd een Amerikaanse-, Britse- en Franse strijdmacht in Beiroet geweest. Die verdwenen uiteindelijk door bomaanslagen. Ik geloof niet dat het Westen geneigd is zich door fysieke presentatie nog verder bloot te stellen aan grote risico's. Misschien dat er tussen de groepen een zekere vorm van evenwicht komt. Wat het Westen daar nog aan kan doen zie ik niet."

LEF: Wat zou de VN nog kunnen doen?

Van der Stoel: "Er is een gebied waar nog betrekkelijke rust heerst: Zuid-Libanon. Daar zit UNIFIL (United Nations Interim Force in Libanon). Het zou voor de bewoners een ramp zijn als UNIFIL verdwijnt. Bovendien zou het tot escalatie aan de grens met Israël leiden.

Ik zie voor de rest geen rol voor de VN. Er is enige tijd hoop geweest dat koning Hoessein aan het hoofd van een gemengde Jordaans-Palestijnse delegatie eindelijk de dialoog met Israël zou kunnen openen. Maar Arafat is blijven weigeren resolutie 242 als grondslag te aanvaarden. Hoessein stak zijn nek uit en zag dat het op die manier geen zin had te beginnen. Dus ook wat dat betreft: nauwelijks kansen op hervatting van de dialoog."

LEF: Dat is geen 'pep-talk'. Een onderhandelaar, Garry Waite, is onlangs ontvoerd. Is dat het eindpunt van de diplomatie?

Van der Stoel: "Dat is inderdaad het eindpunt. Ik vraag me werkelijk af of er sinds de Tweede Wereldoorlog een vergelijkbare situatie is geweest. De Kongo kwam er misschien op een zeker moment dicht bij."

Lijfsbehoud.

LEF: Hoe beoordeelt U de situatie in het beloofde land, Israël?

Van der Stoel: "Als je de situatie in Israël op langere termijn bekijkt zeg je: hoe kan dit land temidden van een vijandelijke omgeving op den duur blijven voortbestaan? Is het niet noodzakelijk dat men binnen de komende decennia tot een vergelijk komt met de burens en niet alleen Egypte.

De Likoeidpartij houdt nog vast aan de gedachte dat de West Bank, Judea en Samaria is; dat blokkeert ontzettend veel. De kans op toenemende problemen op de West Bank is erg groot."

LEF: Syrië begint een steeds groter gevaar voor Israël te worden.

Van der Stoel: "Op dit moment is Syrië gepreoccupeerd met Libanon. Maar ze bouwen inderdaad een formidabele macht op; ik kan me voorstellen dat dat Israël alarmeert.

Je moet het meeste hopen op het opgang komen van een Israëliësch-Jordaans-Palestijnse dialoog, onder de paraplu van Hoessein. Dat vergt tegemoetkomendheid. Arafat zou resolutie 242 zonder reserve moeten aanvaarden. Maar die dialoog zie je ook dan onmiddellijk vastlopen als Israël niet bereid is 242 op de een of andere manier van toepassing te verklaren op de West Bank. Dat bezette gebied moet worden ontruimd."

LEF: Dat vindt U?

Van der Stoel: "Ja, ik stel me voor dat het uiteindelijk lijfsbehoud voor Israël is om tot een vergelijk met z'n burens te komen. Tegelijkertijd mag en moet het land erkende en veilige grenzen vragen, zoals dat in 242 staat."

LEF: Bezette gebieden ontruimen, toch veilige grenzen. Hoe valt dat te combineren?

Van der Stoel: "Er zijn formules denkbaar; enigerlei VN-presentie, gemilitariseerde zones, garanties van de Westelijke landen, Amerika voorop. Kortom, een samenhang van dit soort zaken.

Wat is het alternatief? De Arabische wereld is nu verdeeld, zal zij dat over tien, twintig à dertig jaar nog zijn? Als ze zich verenigen, wat zal dan het lot van Israël zijn? Dat brengt me ertoe om te zeggen: 242 -ook in z'n consequenties voor de West Bank- is uiteindelijk voor Israël de enige weg die uitzicht biedt. Er zit gezien de buitenlandse politieke constellatie voor Israël op het ogenblik niet meer in. Het bezetten van veiligheidsstroken in de Golanhoogvlakte, de West Bank en Zuid-Libanon biedt geen oplossing. Al was het maar door de draagwijdte van moderne raketten."

LEF: Wat te zeggen van de Palestijnen?

Van der Stoel: "Zoals ik al zei heb ik begrip voor gevaren en risico's, begrip voor Israël's wens voor veilige grenzen. Aan de andere kant erken ik ook de rechten van de Palestijnen. Dat is een overtuiging die zich bij mij al heel lang heeft vastgezet. Nog voor de oliecrisis benadrukte een commissie van mijn partij dat het Palestijnse probleem niet alleen een vluchtelingen-, maar ook een politiek probleem is. Men vond dat we meer oog moesten hebben voor de Palestijnse problemen."

Politieke benoeming.

LEF: Indertijd toen U ambassadeur bij de Verenigde Naties werd was er vanuit de diplomatieke dienst kritiek dat een politicus op zo'n hoge diplomatieke post eigenlijk niet zou kunnen. Nu gebeurde hetzelfde met een ambassadeursschap voor oud-minister van Ontwikkelingssamenwerking Schoo. Wat is er toch tegen politieke benoemingen op diplomatieke posten?

Van der Stoel: "De diplomatieke dienst kent een soort pyramide. Op het moment dat er een hoge post weg gaat naar iemand van buiten de dienst dan kan ik me voorstellen dat men zegt dat er, zoals de Engelsen zeggen, een mindere "plum" overblijft.

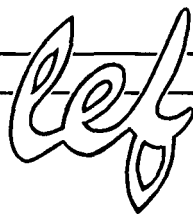
Nu heeft de geschiedenis niet alleen mijn geval gekend; Stikker en Beyen zijn in de jaren vijftig ambassadeur geweest na hun ministersperiode. Van beiden kan gezegd worden dat de verworven kennis en ervaring niet onbelangrijk zijn geweest. Je moet er wel vanuit gaan dat de persoon in kwestie het vak verstaat. Een minister die een heel ander vakgebied onder zich had of een uitgesproken flop is geweest vind ik minder of geheel niet in aanmerking komen."

LEF: Zegt het feit dat je als minister een flop bent wel dat je niet geschikt bent voor De Dienst? Van der Klaauw (oud-minister van Buitenlandse Zaken voor de VVD van 1977-1981) was als minister geen doorslaand succes, als ambassadeur functioneerde hij ervoor en erna wel.

Van der Stoel: "Dat erken ik. Maar ik blijf erbij als hij of zij als minister geen succes was, moet men er zich terdege rekenschap van geven of hij of zij als diplomaat wel kan functioneren."

Samenwerking met Van den Broek.

LEF: Toen U in New York als ambassadeur zat diende U onder een christen-democratisch minister. Hoe



was de samenwerking met Van den Broek?

De sociaal-democraat: "Aan het begin van de rit heb ik duidelijk en openhartig met Van den Broek gepraat. Ik zei: wil je dat ik mijn verslaggeving over het gebeuren gepaard doe gaan van een advies, met uiteraard de erkenning dat jij het laatste woord hebt? Of beschouw je dat advies als iets opdringerigs, als een poging over m'n graf heen te regeren? Hij heeft toen gezegd -ik denk dat ik als minister hetzelfde gezegd zou hebben- dat hij vond dat je ambassadeur het beste zou kunnen gebruiken als hij niet alleen een indruk gaf van wat er op hem afkwam, maar ook een duidelijke evaluatie van wat er moest gebeuren aan toevoegde. Dan zouden ze op Buitenlandse Zaken verder zelf wel kijken wat er met het advies gedaan werd. Op die basis heb ik geopeerd. Ik moet concluderen dat ik, secundaire kwesties daargelaten, met hier en daar een kleine afwijking, uit Den Haag het bericht kreeg dat ik m'n gang kon gaan. Van den Broek gaf mij uitdrukkelijk de ruimte, ik heb dat gewaardeerd. Ik heb mijzelf met de uitvoering van het beleid eigenlijk nooit geweld hoeven aan te doen."

LEF: In hoeverre wordt een minister van Buitenlandse Zaken van een klein land als Nederland serieus genomen?

Van der Stoel: "De marges waarbinnen je kunt opereren moet je niet overschatten. Tegelijkertijd moet je ze tot het uiterste benutten. Het hangt ook erg van het toevalselement af of er zich iets voordoet waar je iets van kunt maken.

Kijk, als je zo'n VN-speech houdt leg je als het ware een Nederlands visitekaartje op tafel. Maar als het gaat om invloed uitoefenen praat je over het bij de juiste personen de juiste argumenten deponeren. Kortom, je collega's goed kennen en een goede verstandhouding heb-

ben. Wil je gehoor hebben dan moet je als Nederlander natuurlijk niet zo maar overal binnen vallen, maar echt een goed verhaal hebben en dat goed onderbouwen."

LEF: Nederland heeft geen internationale posten meer. Hoe komt dat?

Van der Stoel: "We hebben een luxe periode achter de rug. De concurrentie, ook van de grote Europese landen, wordt groter. Het is niet meer zo makkelijk als vroeger. Je ziet op een gegeven moment dat iedereen de kwaliteiten van een man als Ruding erkent en toch, hij wordt het niet."

LEF: U was zelf in 1985 'in the running' voor het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen, maar werd het ook niet.

Van der Stoel: "De oud-ambassadeur in Washington, Lubbers, heeft goed beschreven waarom ik het niet werd. Op een gegeven moment was er nog een factor: Amerika, met één derde van het VN-budget, lag tegen. Uitgerekend toen de beslissing moest vallen kwam de secretaris-generaal voor het probleem te staan dat Amerika steeds minder bereid bleek te zijn contributie aan het gewone VN-gebeuren te betalen."

LEF: Hoe is het om na vijftien jaar uit de wereldpolitiek te zijn?

Van der Stoel: "Ik heb er de nodige jaren ingezet en ben er nu meer contemplatief mee bezig. Ik blijf het zorgvuldig volgen en zal er het een en ander over op papier zetten. In zoverre blijft er een zekere band bestaan.

Het werk bij de Raad van State bevredigt me. Ik probeer jurist te zijn, wat zoveel jaren na mijn studie wel weer hard studeren betekent. Tegelijkertijd laat het ruimte om me met m'n oude hobby internationale vraagstukken bezig te houden."



De Golfregio

Na het vertrek van de Britse troepen aan het begin van de jaren zeventig komen, na een periode van betrekkelijke rust, de interne belangen tegenstellingen in de Golfregio aan de oppervlakte. De politieke leiders worden geconfronteerd met de aspiraties van etnische minderheden. Het gedrag van radicale elementen doet vermoeden dat het met de stabiliteit in het gebied snel is gedaan. Voor de naar olie hongerende geïndustrialiseerde 'wereld' is dit een allerm minst rooskleurig beeld. Velen haasten zich om definitief een pro-Arabische koers te gaan varen en aan Saoedi-Arabië en Iran wordt alle gelegenheid geboden zich een dominante positie in de regio te verwerven. Een volledige desintegratie blijft daarmee uit en stijgende olie-inkomsten dragen zorg voor een meer dan aantrekkelijk nationaal inkomen van de Golfstaten.

Thans, en op weg zijnde naar de jaren negentig, wordt het toneel aldaar beheerst door de zich voortslepende oorlog tussen Irak en Iran. De hieraan verbonden financiële offers, alsmede zowel een dalende olieprijs als een geringere vraag naar Golfolie hebben het economisch getij gekeerd. Sinds 1980 zijn de olie-inkomsten met, gemiddeld, meer dan zestig procent gedaald. En dit betekent zonder meer een daling van de economische activiteit met mogelijke sociale reacties en dus politieke repercussies. Hoe precies is niet of nauwelijks te voorspellen, maar een feit blijft dat, gegeven het geopolitieke belang van de Golfregio, het Westen zo nauwgezet mogelijk de ontwikkelingen in en tussen de Golfstaten dient te volgen.

Dit artikel poogt van deze geuite noodzaak een reflectie te zijn. Daarbij zal met name het geo-economi-

sche aspect aan de orde worden gesteld, om vervolgens van hieruit de lijn naar de sociale en politieke consequenties door te trekken.

De economische neergang.

De mate van overeenstemming van belangen tussen de geïndustrialiseerde landen en de Golfstaten wordt door geo-economische factoren bepaald. De staatshuishoudingen tonen een hoge graad van onderlinge afhankelijkheid, waarbij heden ten dage in deze verhouding sprake is van een asymmetrie ten nadele van de Golfstaten.

Het door de Arabieren gelanceerde 'oliewapen' heeft uiteindelijk niet het beoogde effect bereikt. De regio wordt geconfronteerd met een relatief gebrekkige technologische 'know-how', er is een geringe economische diversificatie en op een economische autarkie kan nimmer worden gerekend. Een importdwang van goederen die onder meer de voornaamste levensbehoeften moet verzekeren is het gevolg. Belangrijkste importeurs in dit gebied zijn, achtereenvolgens, de landen van de Europese Gemeenschap -in het bijzonder Frankrijk, Italië, West-Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland-, Japan en de Verenigde Staten. De Warschau Pactlanden kunnen nauwelijks als een belangrijke groep van importeurs worden aangemerkt, terwijl de Volksrepubliek China bezig is zich als zodanig een plaats te verwerven. Opvallend zijn de betrekkelijke geringe goederenstromen tussen de Golfstaten (1). Voorts mag ook opmerkelijk worden genoemd het relatief geringe aantal handelspartners: gemiddeld vijftien, met Saoedi-Arabië een twintigtal en Qatar zes.

Het exportproduct bij uitstek is ui-

teraard de olie, de kurk waarop de Golfstaatshuishoudingen drijven. De bijdrage aan het Bruto Nationaal Product bedraagt nog immer, ondanks de terugval van de productie en de prijs, vijfenveertig tot zestig procent. Prijsstabilisatie is dan ook van het grootste belang, doch verschillende pogingen van de OPEC (Olie Producerende en Exporterende landen) (quota's instellen, bewust prijsdalingen invoeren om zodoende een groter aandeel in de oliemarkt te verkrijgen) zijn vruchteloos gebleken.

Irak en Iran hebben, niettegenstaande hun pogingen om elkanders olieproductie en -export te ontwrichten, nog steeds kans gezien aan de vraag te voldoen. Die vraag én de prijs, alsmede de oorlogsinspanningen zijn echter zodanig van aard dat een jaarlijkse daling van het Bruto Binnenlandse Product (BBP) van meer dan tien procent het gevolg is.

Voor Saoedi-Arabië, in 1982 voor het eerst geconfronteerd met een tekort op de nationale rekening, betekent het verlies aan olie-inkomsten een stagnerende economie. De Saoedische inspanningen om de niet-olie sector productiever te maken zijn weliswaar gelukt, doch anno 1987 kan zelfs van een negatieve groei van het BBP worden gesproken. Voor Koeweit, Qatar en de Verenigde Arabische Emiraten (V.A.E.) kan een soortgelijke conclusie worden getrokken.

Bahrein is volledig afhankelijk van de good-will van de Arabische staten. Met een verwaarloosbare olie-reserve, die voor het jaar 2000 zal zijn uitgeput, wordt het nationaal inkomen bepaald door én de huidig mogelijk gemaakte raffinage-activiteit én de jaarlijkse financiële bijdrage van Saoedi-Arabië. Een economische opleving, alsmede een gegarandeerde politieke stabiliteit zou het land van een absoluut bankroet kunnen redden, indien het als een nieuw dienstencentrum voor het bankwezen en overige financiële transacties wordt aanvaard. Anders is het met de overlevingskansen voor deze dwergstaat somber gesteld.

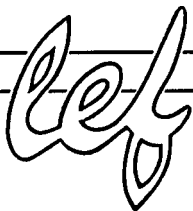
Een relatief gunstige uitzondering op het voorgaande vormt Oman. Tegenover een weliswaar negatieve handelsbalans staat een jaarlijks groei-percentage van meer dan zeven procent, sommigen geven zelfs tien procent of meer aan. Zulks heeft het te danken aan het vinden van een tijdige compensatie op de olierecessie door elders in de economische huishouding een hogere productiviteit te behalen. Toch zal ook Oman niet kunnen ontkomen aan een neergang van het economisch klimaat. De tien procent devaluatie van de munt-eenheid in 1986 is daar, bijvoorbeeld, een aanwijzing voor.

Dus, alom zal het uitgavenpatroon moeten worden gewijzigd en ingekrompen. Eenvoudig zal deze operatie niet zijn en het is zelfs de vraag of zulks succes zal hebben. De rigiditeit van het sociale systeem is hier debet aan. Bijvoorbeeld, de defensie-inspanning blijft ondanks alles op een relatief hoog peil staan, met uitzondering van Bahrein. In onderstaand overzicht is dit gemiddelde weergegeven. De getallen zijn ruwe benaderingen, maar verschaffen een duidelijk beeld.

	% van het BBP	% van de mannen (*)
Iran	8-9	8 (**)
Irak	50	25-30
Saoedi-Arabië	18-20	2
Koeweit	8	3
Bahrein	3	1-2
Qatar	10	15
V.A.E.	6	5-6
Oman	17	8-9

(*) tussen 18-45 jaar dat militair is.

(**) 20 inbegrepen para-militairen.



Ook op andere gebieden zullen, indien de klok wordt teruggedraaid, ongetwijfeld sociale reacties en politieke terugslagen ontstaan. Slechts weinigen zullen een 'eng' subsidiebeleid of minder sociale voorzieningen of zelfs een vermindering van de salarissen zonder morren accepteren. Sterker nog, om verdere onrust onder de bevolking te voorkomen, worden door de zuidelijk gelegen Golfstaten verbeteringen toegezegd in het vlak van de sociale voorzieningen. Hoe dit in de toekomst moet worden bekostigd is allerminst duidelijk.

Intussen wordt niet alleen de publieke sector bedreigd, maar evenzeer de private sector. Mogelijke toenemende instabiliteit doen het bedrijfsleven en de dienstensector vertrouwen verliezen. Bedrijfssluitingen, ontslagen, een teruggang in het uitgaansleven (lege restaurants) en een terugkeer naar eigen land van buitenlandse werknemers -circa zeventienhonderd vijftigduizend Egyptenaren en Jordaniërs onder meer- zijn zeer duidelijke tekenen aan de wand. Ook het bankwezen en de aanverwante financiële activiteiten worden hard getroffen, overigens mede als gevolg van een niet optimaal functionerend management en de bestaande Islamitische wetgeving. Verdere nationalisaties kunnen het gevolg zijn, zelfs in Koeweit indien een totale 'break-down' in deze sector zou dreigen.

Sociale reacties.

Het is een bekend feit dat bestaande tegenstellingen scherper en grimmiger aan de oppervlakte komen als het economisch klimaat verslechtert. Onrust, rebellie en zelfs een volledige desintegratie van sociale structuren kunnen het resultaat zijn. De rol van de politieke elites in de Arabische wereld, de dragers van het politieke systeem, komt onder grote druk te staan. Hun prestaties worden negatief beoordeeld vanwege de geconstateerde neergang en tegenover een mogelijke rebellie van de bevol-

king wordt een beleid geplaatst van een toenemende dwang. Concurrerende ideologiën van nationalistische of etno-linguïstische aard lopen bovendien het gevaar, in deze ontstane strijd om de macht, door het fundamentalisme te worden verslagen.

Is dit het scenario van de Golfstaten waarmee ernstig rekening moet worden gehouden? Niets hieromtrent kan met enige zekerheid worden verklaard. Wel kunnen drie belangrijke feiten worden gememoreerd die een 'multiplier'-werking hebben op het ontstane economische klimaat.

Ten eerste: het Islamitisch fundamentalisme is een definitieve ideologie die elke vorm van progressief denken in de kiem dient te smoren. Daardoor wordt aan de vele Arabische intellectuelen geen ruimte geboden om 'handen en voeten' te geven aan een belangrijk bindmiddel. Dat van de echte Arabische cultuur van welsprekendheid in het schrijven en begaafdheid in het denken. Dit alternatief wordt de Arabier onthouden als gevolg van de intellectuele 'brain-drain'. Dit vertrek naar het buitenland kan nog eens worden versterkt door het feit dat aanbod en vraag van jonge academici op de arbeidsmarkt een probleem begint te worden. Zij die zouden kunnen zorgen voor een verzoening tussen traditionele morele waarden en nieuwe normen van sociale organisatie dragen op deze wijze bij tot het scheppen van een gevaarlijk vacuüm. Het uiteindelijke gevolg hiervan is dat de bevolking nog slechts kan kiezen tussen een onderdrukkende elite à la Khomeiny of à la de Sheikh. Of deze aanvaarding geruisloos zal verlopen, valt nog te bezien.

Een tweede feit met sociale terugslag is de relatief snelle groei van de bevolking in de Golfstaten, in alle Arabische landen overigens. Gemiddeld gesproken bedraagt deze meer dan drie procent per jaar. De hieruit ontstane problemen -voedsel, werkgelegenheid, behuizing, enzovoorts- verschillen niet of nauwelijks

van die van de ontwikkelingslanden. Zij het dat in de Arabische wereld de Golfregio er nog het minst slecht aan toe is. Maar toch kan ook in de Golfstaten worden vastgesteld dat, hoewel de ontwikkeling ervan niet wordt onderschat, de landbouwsector onvoldoende werkgelegenheid heeft gecreëerd. Een intensieve en grootschalige aanpak van de industriële sector lijkt de aangewezen weg te zijn. Dit schept werkgelegenheid, maar dan is de vraag aan de orde of de gemiddelde 'Golfburger' bereid is het 'lagere' werk aan te pakken dat nu nog merendeels door 'gastarbeiders' wordt gedaan. Halverwege de jaren zeventig is, gemiddeld, zestig procent van de beroepsbevolking in de Golfstaten buitenland. De inmiddels op gang gebrachte repatriëring laat nog niet zien dat hun opengevallen plaatsen door de autochtone beroepsbevolking wordt bezet. En bovendien, zo zulks wel het geval zou zijn, loopt thans het beschikbare kapitaal ten behoeve van agrarische en industriële investeringen terug en kunnen ook de echte Arabische ontwikkelingslanden op een minder effectieve hulp rekenen. Leidt dit alles tot protectionistische tendensen binnen de Arabische wereld en zal een Arabische eenheid -toch altijd al een broos gegeven geweest- hierdoor nog verder weg komen te liggen? Zal daardoor het verschil tussen arm en rijk in de Golfstaten nog schrijnender worden, daarmee de voedingsbodem voor sociale conflicten versterkend?

Het derde feit tenslotte, dat als het ware vraagt om sociale reacties, is de hoge graad van urbanisatie in de Golfregio. Oman niet meegerekend, woont circa zeventig procent van de bevolking in de stedelijke gebieden. Koeweit, Bahrein en Qatar worden zelfs 'city-states' genoemd en tezamen met de V.A.E. bedraagt in deze landen de urbanisatiegraad meer dan tachtig procent. De gevolgen van deze hoge dichtheid van de bevolking, in relatie tot het verslechterend economisch klimaat, zijn hier

en daar reeds zichtbaar.

Iraanse shi'itische families worden doelwit van ontevreden geworden Soennis. Zowel in Oman als in de V.A.E. -met een duidelijk aanwijsbare Iraanse leefgemeenschap van kooplieden- is heden ten dage de idee levend geworden dat deze Iraniërs mede debet zijn aan de huidige situatie. Natuurlijk speelt ook de Golfoorlog in deze perceptie mee. Maar hoe dan ook, de zichtbaar geworden geprikkelde stemming wordt door de heersende Arabische families -Soennis!- gesteund ten koste van de Iraanse gemeenschap.

Ook in Koeweit zien wij een verharding ontstaan tussen de twee religieuze groepen. Anti-Iraanse elementen propageren de opvatting dat de aanwezigheid van Iraanse arbeidskrachten een veiligheidsrisico is.

Zelfs de vrouwenbewegingen in Saoedi-Arabië en Koeweit zijn begonnen zich openlijk te keren tegen dogmatische en enge interpretaties van de Koran. Hierbij speelt de gedachte van het verkrijgen van kiesrecht een voorname rol.

Het beeld van ressentimenten die aan de oppervlakte komen, als gevolg van voelbaar geworden sociaal-economische spanningen, lijkt dus alleszins redelijk te zijn. Veel van deze wrok zal intussen worden teruggevoerd op kennelijk onoverbrugbare verschillen van sectarische aard en dergelijke. Dit terugvoeren moet worden gezien als een poging om een zeker gedrag te rechtvaardigen. En dat zulks, hoe dan ook, politieke gevolgen heeft, is zonneklaar.

Politieke terugslagen.

Een sociaal-economische uitstraling naar het politieke 'gevechtveld' mag zonder meer als waar worden verondersteld. Dat veld is thans bevolkt met acteurs van velerlei soort met onder hen de heersende elites, die enerzijds hun positie niet willen prijsgeven en al moeite genoeg hebben met het consolideren van hun



Gulf Cooperation Council

De staten rond de Perzische Golf staan volop in het nieuws. Enerzijds verkeren Irak en Iran nu ruim zes jaar in staat van oorlog; anderzijds bevinden zich in de Golfregio de belangrijkste olieprijs bepalende staten van de Organisatie van Olie-exporterende Landen (OPEC). De twee zaken staan niet los van elkaar. Iran en Irak hebben ter financiering van hun oorlog belang bij zeer hoge inkomsten uit de verkoop van de rijkelijk aanwezige ruwe olie. Zes andere Golfstaten: Saoedi-Arabië, de Verenigde Arabische Emiraten (V.A.E.), Oman, Qatar, Bahrein en Koeweit zijn verenigd in de Gulf Cooperation Council (GCC). Zij hebben aan de ene kant eveneens baat bij een hoge olieprijs -zij het in mindere mate-; aan de andere kant zijn zij er beducht voor dat de Iraans-Irakese oorlog naar het GCC-gebied overslaat, waardoor de olie-export in gevaar komt.

Het lijkt de moeite waard om na te gaan of de Europese Gemeenschap (EG) er goed aan zou doen om -voor zover dit mogelijk is- deze situatie via haar contacten met de GCC te beïnvloeden. Alvorens een antwoord op deze vraag te kunnen geven komen de volgende punten aan de orde:

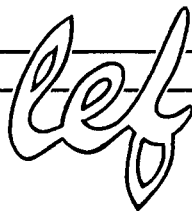
1. De positie van de Gulf Cooperation Council:
 - a. de politiek- militaire positie van de GCC in de Golfregio,
 - b. de olie-positie van de GCC-staten binnen de OPEC.
 2. De houding van de Europese Gemeenschap tegenover de GCC:
 - a. economische samenwerking,
 - b. militaire samenwerking.
-
1. De positie van de Gulf Cooperation Council.
 - a. de politiek-militaire positie van

de GCC in de Golfregio.

Het uitbreken van de oorlog Iran-Irak in 1980 is nauw verbonden met de oprichting van de GCC in 1981. In feite vormde het begin van de oorlog de directe aanleiding tot het ontstaan van de GCC. Voordien waren de zes GCC-staten en Irak al regelmatig bijeengekomen om over een regionale defensie te spreken. Toen de oorlog Iran-Irak uitbrak concentreerde Irak alle aandacht op de oorlog en werd de GCC in een ijl tempo in het leven geroepen. Saoedi-Arabië vervulde daarbinnen als superstaat naast vijf ministaatjes automatisch de leidende rol.

De veelal conservatief-monarchale GCC-staten kennen een omvangrijke olieproductie. Zij zijn echter mede door hun geringe bevolkingsomvang onvoldoende in staat om deze onder alle omstandigheden tegen buitenlandse agressie te beschermen.

Het is daarom opmerkelijk dat -hoewel de oorlogsdreiging de reden voor de oprichting van de GCC was- woorden als defensiepact en collectieve veiligheid niet in het oprichtingsverdrag van de GCC voorkwamen. Formeel streefde de GCC uitsluitend naar een volledige economische integratie, naar analogie van het proces dat de EG doormaakt. Het aanvankelijk uitblijven van specifieke bepalingen op defensiegebied hing samen met het verloop van de Golfoorlog. Met name Koeweit en de V.A.E. waren namelijk toch al bezorgd over de reeds bestaande politieke risico's van een door de Sovjet-Unie of Iran geïnspireerd radicalisme in de regio als reactie op de militaire banden die Oman met de Verenigde Staten van Amerika onderhield. Een defensiepact van GCC-staten zou dit risico toen hebben vergroot. Wel sloot Saoedi-Arabië bilaterale



accorden met Bahrein, Qatar, Oman en de V.A.E..

Kentering.

Pas toen eind 1982 duidelijk werd dat Iran geen snelle overwinning op Irak zou kunnen behalen en het land niet sterk genoeg bleek om staatsgrepen in de GCC-staten voldoende te kunnen ondersteunen, ging men over tot het instellen van een Defensie Raad en een geïntegreerde commando-structuur. Het waren de inkrimpende olie-inkomsten die de noodzaak van een gemeenschappelijke defensie onderstreepten. In oktober 1983 organiseerde de GCC zijn eerste gezamenlijke militaire oefeningen in Abu Dhabi (V.A.E.).

Aan de gezamenlijke defensie-inspanningen blijven een aantal praktische problemen kleven. Zo verschillen de legers van de GCC-staten onderling in structuur, militaire training en uitrusting. Daardoor zijn de legereenheden niet in staat om onder centraal commando elders in de regio te opereren. Voorts beschikken de verschillende marines niet over de noodzakelijke communicatie-systemen en andere elektronische ondersteuning. Het zijn de onderzeeboten die vooral wanneer er sprake is van een gecoördineerde strategie een belangrijke bijdrage leveren aan het beveiligen van olievaarroutes. Bij de luchtmacht zijn de training en standarisatie van de apparatuur gemakkelijker op elkaar af te stemmen dan bij het leger en de marine.

In 1983 besteedden de landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika gezamenlijk tweeëntwintig miljard dollar aan militaire doeleinden. Irak en Iran namen daarvan tweeënveertig procent voor hun rekening, de GCC vijftig procent en Egypte, Israël, Syrië en Libanon achttien procent (1).

De GCC-staten lijken zich dus voldoende te bewapenen. Het stabiliserende effect hiervan voor de regio

wordt vergroot naar mate men de nationale defensie-inspanningen beter coördineert. Zonder samenwerking blijven vooral de kleinere GCC-staten kwetsbaar voor Iraanse en Russische lange-afstands-vliegtuigen of misschien zelfs voor invallen uit de door de Sovjet-Unie ondersteunde staten Zuid-Yemen en Irak.

b. de olie-positie van de GCC binnen de OPEC.

Zoals algemeen bekend is heeft de OPEC zijn vaste greep op de oliemarkt verloren. Er is desondanks nog een beperkte ruimte voor de invulling van het OPEC-beleid weggelegd. De vormgeving van dit beleid wordt mede bepaald door het gewicht dat de verschillende leden van de OPEC bij een gegeven situatie op de oliemarkt in de schaal kunnen leggen. Aangezien de belangen van de leden van de OPEC zelden parallel lopen, zullen zij niet nalaten, het OPEC-beleid in een bepaalde richting proberen te sturen. Binnen de OPEC bestaat een grote discrepantie tussen de inkomsten-behoefte van de lidstaten. De leden kunnen globaal in twee groepen worden verdeeld. Groep I bestaat uit landen met grote oliereserves, in verhouding tot hun bevolkingsomvang, zoals Saoedi-Arabië, Koeweit, de V.A.E. en Qatar. Dit zijn nu net de vier GCC-staten die lid zijn van de OPEC. De andere twee GCC-staten zijn overigens geen lid van de OPEC. Gezien hun relatief geringe olieproductie is hun betekenis klein.

Groep II bestaat uit landen met relatief kleine reserves in verhouding tot de bevolkingsomvang, zoals Irak, Libië, Venezuela, Algerijë, Indonesië, Nigeria, Ecuador en Gabon.

De landen uit groep I beschikken in tegenstelling tot de landen uit groep II- tot voor kort, bij een willekeurige olieprijs, over voldoende productiecapaciteit om met de hieruit resulterende olie-inkomsten aan alle consumptie- en investeringsbehoeften

van de bevolking te kunnen voldoen. Hoewel ook landen als Saoedi-Arabië en Koeweit de laatste jaren hun buitenlandse reserves moesten aanspreken ten einde daarmee hun schaarse niet-geschrapte projecten te kunnen financieren, komen de gevolgen van de geslonken vraag naar olie bij groep II harder aan.

Het voortbestaan van een goede afzetmarkt voor OPEC-olie is voor alle lidstaten noodzakelijk. Met name landen uit groep I zullen ook op de lange termijn olie produceren en zijn er daarom op gebrand een al te zeer fluctuerende oliemarkt te stabiliseren. De reserve/productie ratio's zijn zodanig dat men nog tenminste dertig tot zeventig jaar tot de olieproducenten gerekend kan worden.

Voor het handhaven van een stabiele oliemarkt op de lange termijn is het zaak om grote olieprijs verhogingen tegen te gaan. Sterke stijgingen van de olieprijs hadden in het verleden twee nadelige effecten: in de eerste plaats kunnen deze ontwikkelingen bijdragen tot een recessie met een bijbehorende afname in de vraag naar olie in de importerende landen. In de tweede plaats zal de vraagzijde eerder geneigd zijn over te gaan tot energiebesparing en het introduceren van energiesubstituten, dan zonder de sterke prijsstijgingen het geval zou zijn. De landen uit groep I zijn dus gebaat bij een schokloze prijsontwikkeling. In het verleden hebben zij daar binnen de OPEC vaak voor geijverd. Weliswaar kennen ook een drietal landen uit groep II grote reserve/productie ratio's, namelijk Iran, Irak en Libië, maar zij kunnen zich niet veroorloven om een lange termijn strategie na te streven. Iran en Irak hebben namelijk zowel voor de financiering van de oorlog, als ten behoeve van ontwikkelingsplannen een behoorlijke stijging van de olieprijs nodig. Libië heeft eveneens een economisch belang bij sterke prijsstijgingen. Er van uitgaande dat een stabiele olieprijs gunstig is voor de lidstaten

van de EG, lijkt groep I (de vier GCC-landen Saoedi-Arabië, Koeweit, de V.A.E. en Qatar) door hun gematigde oliepolitiek, de welhaast natuurlijke bondgenoot van de EG.

Het belang dat de GCC bij een gematigde oliepolitiek heeft is sinds 1981 geïnstitutionaliseerd door het oprichtingsverdrag van de GCC. Artikel 11 voorzagt namelijk in de mogelijkheid van een gemeenschappelijke oliepolitiek. Het zou nog een jaar duren voordat men daadwerkelijk ging spreken over zaken als een gezamenlijk olieprijsbeleid en het tot ontwikkeling brengen van olievelden. Een belangrijke stimulans voor de besprekingen werd geboden door de situatie op de oliemarkt, die de vier GCC-staten uit groep I in de kaart speelde. Deze landen zijn door hun grote potentiële olieproductie in combinatie met de relatief geringe directe consumptie- en investeringsbehoefte, vooral de laatste jaren in staat om het OPEC-beleid volledig naar hun hand te zetten.

2. De houding van de Europese Gemeenschap tegenover de GCC.

a. economische samenwerking.

In de loop der tijd heeft de Europese Gemeenschap een reeks handelsverdragen met niet-lidstaten gesloten. De GCC-staten behoren tot de zeer kleine groep landen, met wie de EG nog niet dergelijke verdragen heeft gesloten. Het is om deze reden, maar vooral ook vanwege het na de schokken van de olieprijs sterk toegenomen handelsverkeer tussen de beide regio's, dat de EG sinds oktober 1984 besprekingen over het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst voert. Het overleg lijkt vast te lopen op de heffingen die de EG in 1986 op een aantal olie- en petrochemische producten uit de GCC heeft ingevoerd. Volgens de Europese Commissie tonen de statistieken aan dat de heffingen, waarmee de petrochemische

producten geconfronteerd worden, in geen enkel opzicht een belemmering voor de export van deze landen vormen. Hoewel de GCC dit erkent blijft men van deze zijde ijveren voor het afschaffen ervan (2). Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de discussie over de heffingen tot doel hebben de aandacht af te leiden van de informele besprekingen die men regelmatig over de ontwikkelingen op lange termijn op de oliemarkt voert. De GCC heeft zich in 1985 zelfs buiten de OPEC om tot de Europese Commissie gewend met het doel tot afspraken op oliegebied te komen. Daarvan is het niet gekomen. De mogelijkheid om intern hierover iets binnen de EG te regelen is al zeer beperkt; laat staan met derden. De lidstaten vertonen namelijk grote onderlinge verschillen in hun afhankelijkheid van geïmporteerde olie en wat betreft de mate van staatsinterventie in de energiesector. De EG zou er bovendien van overtuigd moeten zijn dat de GCC in staat geacht mag worden om de veiligheid van haar olieroutes in de Perzische Golf te garanderen en dat de oliepijzen weer sterk zullen stijgen. Op beide punten bestaat te veel onzekerheid om iets als een olie-accord te rechtvaardigen. De Nederlandse regering gaat als een van de weinigen nog uit van een stijging van de olieprijs, namelijk tot \$ vijftwintig in 1995 (3).

In de komende jaren zullen zich mogelijk structurele veranderingen in de West-Europese olievoorziening voordoen. Zo voorziet de directeur van het Centrum voor Internationale Energie Studies in Rotterdam, Peter Odell, dat wanneer de productie van Noordzee-olie als gevolg van de gedaalde prijzen voor ruwe olie, sterk zou afnemen, de Europese oliemarkt zich drastisch zal wijzigen. Tegen de achtergrond van de langzaam groeiende energievraag, waarbij gepoogd zal worden het oliegebruik te minimaliseren, zouden de Sovjet-Unie en de Golfstaten, door te inte-

greren in de downstreamsector van het oliebedrijf (olieverwerking en -verkoop) dan een belangrijk deel van het aanbod voor hun rekening kunnen nemen. De markt voor de duurdere West-Europese olie zou daardoor begrensd worden (4).

Europa kan er dan wél zeker van zijn dat deze olieproducenten al vanwege hun aandeel in de downstreamsector, de Europese markt zullen blijven voorzien van goedkope olie. Bovendien zijn zowel de GCC-staten als de Sovjet-Unie sterk aangewezen op de Europese afzetmarkt. Om geografische redenen vormt de EG de enige natuurlijke afzetmarkt van de GCC. Daarnaast is het met name de verkoop van olie en gas aan de EG, die de Sovjet-Unie de onmisbare harde valuta oplevert.

De EG heeft in dat geval dus een kleiner belang bij een eventuele olieovereenkomst dan de GCC. Dat neemt niet weg dat er sprake is van een belangenovereenkomst tussen enerzijds de GCC, die ook op lange termijn over een Europese exportmarkt wil beschikken en anderzijds de Europese landen, die hun olie uit het gebied met de laagste winningskosten willen betrekken. Uit dat oogpunt heeft de EG er baat bij dat olietankers uit GCC-staten over veilige vaarroutes beschikken. Een olie-accord waarin deze gemeenschappelijke belangen onderstreept worden, levert daartoe geen directe bijdrage.

b. militaire samenwerking.

Omdat de Europese Politieke Samenwerking geen samenwerking in het militaire vlak beoogt, zijn de mogelijkheden om de GCC-staten langs deze weg te steunen op Europees niveau beperkt. De individuele lidstaten kunnen wel stappen in deze richting ondernemen. Zo sloot Engeland in 1985 een defensie-overeenkomst met Oman, na de reeds in 1971 aangegane vriendschapsverdragen met de V.A.E., Bahrein en Qatar. Er zijn ook andere wegen waarlangs

militaire steun verleend kan worden. In de eerste plaats kan natuurlijk gedacht worden aan het leveren van wapens, al dan niet gepaard gaand met opleidingsfaciliteiten. De laatste jaren hebben de EG-lidstaten Engeland, Frankrijk, Duitsland, Italië en Spanje op grote schaal wapens aan de GCC-staten geleverd. Het aandeel van de eerst genoemde vier lidstaten in de totale wapenexport naar de GCC was in de periode 1979-1983 ruim vijftig procent (5). Deze lidstaten leverden daarmee een bijdrage aan de regionale -en dus ook de eigen- veiligheid. Daar staat tegenover dat Frankrijk en Italië militair materieel aan Iran en Irak leverden dat gebruikt wordt om olietankers in de Perzische Golf te bestoken. Daarmee is geen enkel Europees belang gediend.

In de tweede plaats kunnen de Europese leden van de Noord Atlantische Verdrags Organisatie (NAVO) de activiteiten van de Amerikaanse Rapid Deployment Force (RDF) in deze regio ondersteunen. Enerzijds zouden zij een grotere bijdrage kunnen leveren aan de eigen verdediging, waardoor een uitbreiding van de RDF indirect door de Europese bondgenoten wordt gesteund. Anderzijds zou het effectief functioneren van de RDF bevorderd kunnen worden door de Amerikanen logistieke en doorvoerfaciliteiten in West-Europa te verlenen (6).

Conclusie.

De Gulf Cooperation Council vervult zowel binnen de Golfregio als in OPEC-verband een voor de Europese Gemeenschap gunstige rol. De EG heeft er geen direct belang bij om deze belangenovereenkomst door het sluiten van een olie-accord te bevestigen. De militaire steun die individuele lidstaten van de EG aan de GCC geven, benadrukt de gemeenschappelijke economische en militair-strategische belangen.



drs. F. Frankfurthur

Noten.

- (1) The military balance 1985-1986, International Institute for Strategic Studies, Londen.
- (2) Agence Europe, 1986, 7 november, bladzijde 6.
- (3) Miljoenennota, 1987, bladzijde 85.
- (4) Odell, P., North Sea Oil and Gas and the Western European Energy Economy, 1985-2000, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1985.
- (5) World Military Expenditures and Arms Transfers, U.S. Arms Control and Disarmament Agency, 1985.
- (6) Vosskühler, K.E., Militair-strategische aspecten van de situatie in Zuidwest-Azië, Internationale Spectator, 1982.



Stille diplomatie en Rial Politik

Op de achtergrond van het politieke en diplomatieke gebeuren in het Midden-Oosten is Saoedi-Arabië, als leider van de olie-rijke Golfstaten, een factor van betekenis.

Saoedi-Arabië is in het Midden-Oosten een actieve rol gaan spelen na de desastreuze Zesdaagse Oorlog in juni 1967, die het einde betekende van de Egyptenaar Nasser als onbetwiste leider van de Arabische wereld. Het zwaar aangeslagen Egypte was voortaan aangewezen op de financiële en politieke steun van de regering in Riyad.

In 1973 kreeg het Saoedische streven naar meer invloed een nieuwe impuls. In dat jaar wisten de OPEC-landen (de Organisatie van Olie-exporterende Landen), geleid door Saoedi-Arabië, de monopoliepositie van de grote oliemaatschappijen te doorbreken en eenzijdig de olieprijs te bepalen. Daarenboven steunden de Arabische OPEC-landen door middel van een embargo, dat gericht was tegen pro-Israëlische landen, Egypte en Syrië tijdens de Yom Kippuroorlog van oktober 1973.

Als gevolg van de sterk stijgende olieprijs in de jaren zeventig groeiden de olie-exporterende landen, met Saoedi-Arabië voorop, uit tot financiële supermachten. Het is op grond hiervan, en vanwege het feit dat zij 's werelds grootste voorraden olie bezit, dat Saoedi-Arabië haar politieke invloed sterk heeft weten uit te breiden.

Naast oliepolitiek en het steunen van de Arabische zaak speelt ook het element van het panislamisme een vooraanstaande rol in het buitenlandse beleid van Saoedi-Arabië. Reeds in de jaren zestig heeft de architect van de Saoedische buitenlandse politiek, koning Faysal (1964-1975) gepoogd de islamitische wereld in één blok te verenigen. Dit resulteerde in 1971 in de oprichting van

de Organisatie van de Islamitische Conferentie (OIC), waarvan het hoofdkwartier in Saoedi-Arabië gevestigd werd.

Houding in het Israëliisch-Arabisch conflict.

Nadat Faysal in 1975 door een neef was vermoord werd de nieuwe kroonprins en minister-president, Fahd ibn Abd al-Aziz, de nieuwe sterke man, zijn halfbroer, koning Khâlid ibn Abd al-Aziz liet het beleid grotendeels aan hem over.

Fahd zette het beleid voort langs de lijnen die door Faysal waren uitgezet; naast olie en de veiligheidspolitiek ten aanzien van de Perzische Golf waren de islamitische eenheid en de Palestijnse kwestie centrale punten van aandacht.

Sinds het aan de macht komen van Sadat in Egypte in 1970 was de Saoedisch-Egyptische samenwerking steeds nauwer geworden. In Sadat meende Riyad een belangrijke bondgenoot te hebben gevonden voor het tegenhouden van het radicalisme in het Midden-Oosten. Saoedi-Arabië werd de belangrijkste financier van de Egyptische economie en defensie-inspanningen. In 1976 sloten Saoedi-Arabië, Egypte en Soedan een militair samenwerkingsverband dat in eerste instantie tegen de Lybische leider Kadhafi gericht was. Zijn radicale instelling werd als een ernstige bedreiging gezien van de Arabische eenheid.

Toch zou het Egypte zijn dat verantwoordelijk werd voor een scheuring in de Arabische wereld. Evenals Egypte zag ook Saoedi-Arabië in dat er tot een vergelijk gekomen moest worden met Israël. Het bleek evenwel dat president Sadat daar veel verder in wilde gaan dan Saoedi-Arabië. In november 1977 reisde Sadat



naar Jeruzalem en ontvouwde in het Israëlische parlement de Knesseth zijn vredesinitiatief. De regering in Riyad veroordeelde de reis en keerde zich ook tegen de Egyptisch-Israëlische onderhandelingen die daarop volgden en resulteerden in de Camp Davidaccorden. Voornaamste grief van Saoedi-Arabië tegen Camp David is het ontbreken van bepalingen ten aanzien van de positie van de Palestijnen en de status van Jeruzalem, een stad die ook voor de moslims van bijzondere betekenis is.

Tijdens de Arabische topconferenties in Bagdad in 1978 en 1979 kwam het binnen de Arabische Liga tot hevige botsingen tussen de radicale landen, die harde sancties eisten tegen Egypte, en de gematigde landen onder leiding van Saoedi-Arabië, die voor alles de eenheid wilden bewaren. Kroonprins Fahd kon niet verhinderen dat de Arabische wereld uiteen viel in een gematigd kamp, waartoe naast Saoedi-Arabië ook Marokko en Jordanië behoorden, en een radicaal kamp. Dit laatste verenigde zich in het zogenaamde "standvastigheidsfront", bestaande uit Syrië, Libië, Algerije, Zuid-Jemen en de PLO (de Palestijnse Bevrijdingsorganisatie) en ging een felle anti-Egyptische politiek voeren.

Hoewel Saoedi-Arabië gedwongen was zich aan te sluiten bij de politieke strafmaatregelen van de Arabische Liga zette het de economische steun aan Egypte grotendeels voort.

Met het aantreden van Mubarak als nieuwe president van Egypte en Fahd als koning in Saoedi-Arabië is er sedert 1982 een duidelijke tendens te bespeuren van een Egyptische rentree-poging, met actieve Saoedische steun, op het Arabische toneel. Ondanks deze stellingname blijft het Saoedische beleid echter gekenmerkt door een grote mate van voorzichtigheid. Zo weigerde Saoedi-Arabië zich uit te spreken voor de zogenaamde "Jordaanse optie" inzake de oplossing van de Palestijnse kwestie. Syrië, sinds het einde van de jaren zeventig de belangrijkste

machtsfactor in de Arabische wereld had zich tegen dit plan gekeerd en teneinde een verdere verscherping van de tegenstellingen tegen te gaan bleef Saoedi-Arabië neutraal.

Dit wil niet zeggen dat Saoedi-Arabië geen initiatieven durft te ontplooien. In 1981 presenteerde kroonprins Fahd het naar hem vernoemde plan voor een alomvattende vredesregeling voor het Midden-Oosten. Als gevolg van de diepe kloof tussen Syrië enerzijds en Saoedi-Arabië anderzijds duurde het tot 1982 voor dit plan op de topconferentie van Fez werd aanvaard. Sindsdien is het Fahd- of Fezplan het uitgangspunt van de Arabische Liga ter oplossing van het Arabisch-Israëlich conflict en één van de weinige punten waarover nog eensgezindheid bestaat binnen de Arabische wereld.

Saoedi-Arabië en Libanon.

De ontwikkelingen in Libanon worden door Saoedi-Arabië sinds 1975 met toenemende zorg gadegeslagen. Ook hier heeft het bewind te Riyad enige initiatieven ontplooid.

In 1976 organiseerden de Saoediërs een kleine top in Riyad, waarnaast het gastland en Libanon ook Syrië, de PLO, Koeweit en Egypte deelnamen. Tijdens de conferentie werd een bestand gesloten en tevens een door Saoedi-Arabië gefinancierde Arabische vredesmacht opgericht, die overigens voornamelijk door Syriërs werd bemand.

Toen de strijd in 1981 en 1982 opnieuw oplaaide ondernam de Saoedische minister van buitenlandse zaken een aantal missies naar Libanon om tussen de strijdende partijen te onderhandelen. Mede dankzij omvangrijke financiële schenkingen wist men tijdelijk de gemoederen tot bedaren te brengen.

Toen de situatie na 1984 echter verder verergerde als gevolg van de Israëlische bezetting, de scheuring in de PLO, botsingen tussen Syriërs, Palestijnen en Shi'ieten en het intreden van de Iraanse factor, heeft



Saoedi-Arabië zich grotendeels van de Libanese kwestie gedistantieerd.

De Golfoorlog.

De meeste aandacht eist sinds 1980 de oorlog tussen Irak en Iran op. Voor die tijd waren de Saoedische betrekkingen met zowel Irak als Iran gespannen te noemen.

Had men de shah van Iran altijd al met wantrouwen gezien, het bewind van Khomeiny vormde in de ogen van de Saoediërs een nog grotere bedreiging, zeker gezien de niet onaanzienlijke aantallen Shi'ieten op Bahrain en in de Saoedische olie-provincie al-Hasa.

De relaties met Bagdad waren na de val van de shah aanmerkelijk verbeterd en het was dan ook niet verwonderlijk dat Riyad op discrete wijze Irak ging steunen. Toen de verwachte Iraakse overwinning uitbleef en de strijd tot een slepende loopgraven oorlog verwerd, ging Saoedi-Arabië, samen met de andere Golfstaten, aansturen op een vreedzame regeling. Herhaalde bemiddelingspogingen haalden echter niets uit.

Toen bleek dat de situatie uitzichtloos was gingen de Golfstaten hun aandacht vooral vestigen op het versterken van de eigen defensie en het vernauwen van de onderlinge samenwerking. Saoedi-Arabië ging grootscheepse wapenaankopen doen in de Verenigde Staten van Amerika, Groot-Brittannië, Frankrijk en de Bondsrepubliek.

Op instigatie van Saoedi-Arabië verenigden de Golfstaten zich in 1981 in de Gulf Cooperation Council (GCC), die als forum moest gaan dienen voor de coördinatie van het gemeenschappelijke beleid op het gebied van economie, veiligheid en defensie. Toen vanaf 1984 in de Golf de strijd verschoof naar de internationale scheepvaartroutes en herhaaldelijk Saoedische en Koeweitse tankers getroffen werden, kreeg het GCC-defensiebeleid een nieuwe impuls. Eind 1984 werd de oprichting

van het "Peninsula Shield" aangekondigd, een verenigd militair commando van de GCC-staten. De GCC-staten voeren ten aanzien van de oorlog een neutraal beleid, dat echter neigt naar steun voor Irak. Het is bekend dat Saoedi-Arabië de wapenaankopen van Irak financiert. Dit is ook de belangrijkste reden waarom Iran tot nu toe geweigerd heeft om in te gaan op de bemiddelingsvoorstellen van de Golfstaten. Saoedi-Arabië beziet de ontwikkelingen in de Golf niet alleen in verband met de eigen veiligheid en olie-uitvoer met grote zorg, maar ook vanwege de verstrekkende gevolgen die de oorlog heeft voor de verdeeldheid in de Arabische wereld.

Syrië en Lybië hebben de zijde gekozen van Iran, terwijl de gematigde landen, inclusief Egypte, aan de Iraakse kant staan. De Golfoorlog heeft aldus de kloof binnen de Arabische wereld, die als gevolg van de Camp Davidaccorden was ontstaan, vergroot.

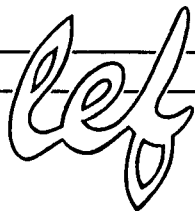
Het belang van de islamitische eenheid.

Als gevolg van de verdeeldheid in de Arabische wereld heeft de Islamitische Conferentie de Arabische Liga in toenemende mate vervangen als forum voor de Midden-Oostenproblematiek.

In 1981 greep Fahd de OIC-top in het Saoedische Taif aan om de stemming te peilen ten behoeve van zijn vredesvoorstel. Tevens was de top de plaats waar op hoog niveau gesproken werd over oplossingen voor de Golfoorlog. Op diezelfde top besloten ook de Golfstaten tot de oprichting van de GCC over te gaan.

Traditiegetrouw zijn islamitische conferenties de gelegenheid om de Sovjet-aanwezigheid in Afghanistan te veroordelen. Saoedi-Arabië speelt in deze, met Pakistan, een voortrekkersrol in het mobiliseren van de islamitische wereld.

De laatste twee topconferenties, in 1984 in Fez en 1987 in Koeweit,



stonden ook in het teken van de terugkeer van Egypte in de islamitische wereld. Dit was vooral onder druk van de Saoedische regering bewerkstelligd. Fahd en Mubarak beschouwen het als een eerste stap naar een rentree in de Arabische Liga.

Als gevolg van het Iraanse winteroffensief en de weigering van de regering in Teheran om deel te nemen aan de top in Koeweit was de uitkomst van de top voor de Golfoorlog teleurstellend. Velen, ook de Golfstaten, zagen in deze top de laatste kans op vreedzame oplossing van het geschil.

Conclusie.

Afsluitend kan men ten aanzien van de Saoedische buitenlandse politiek stellen dat deze zich vooral kenmerkt door voorzichtigheid en terughoudendheid. Achter de schermen heeft de Saoedische diplomatie veel invloed op de gang van zaken in het Midden-Oosten. Daarbij spelen de financiële middelen die men achter de hand heeft een belangrijke rol. Sinds de inkomsten als gevolg van het ineensinken van de olieprijs drastisch zijn teruggelopen valt er dan ook een verminderde politieke en diplomatieke activiteit van de Saoediërs te constateren.

Evenwel vanwege haar goede betrekkingen met vrijwel alle Arabische landen en met het Westen is Saoedi-Arabië in de hele Midden-Oostenproblematiek een factor die niet genegeerd kan worden.

Literatuur.

Beling, W.A., King Faysal and the modernization of Saudi-Arabia, Londen, 1980.

Dawisha, A., Saudi-Arabia's Search for Security, Adelphi papers 158,

Londen, 1980.

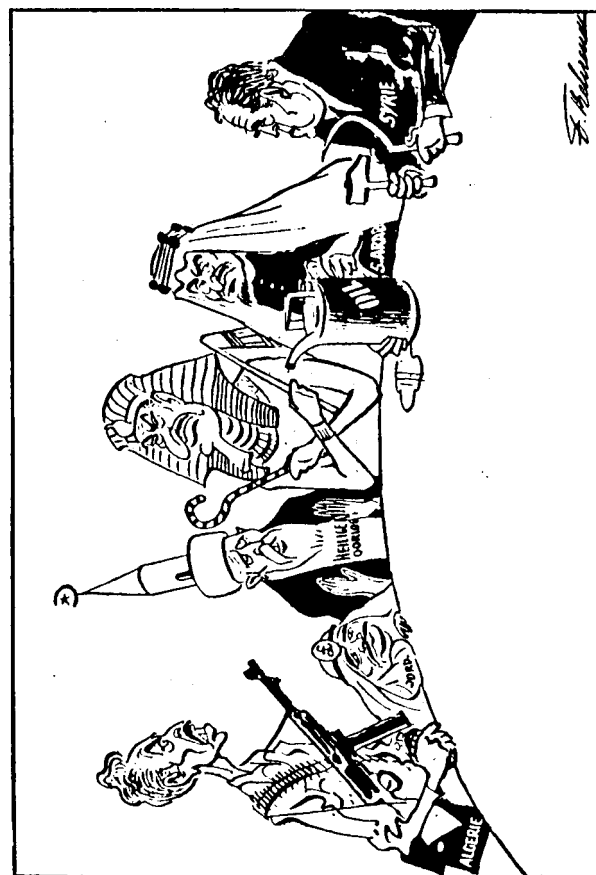
Halliday, F., Arabia without Sultans, Harmondsworth, 1974.

Heikal, M., The Road to Ramadan, Londen, 1976.

Lacey, R., The Kingdom, Londen, 1981.

Quandt, W.B., Saudi-Arabia in the 1980s, foreign policy, security and oil, Washington DC, 1981.

Strategic Survey 1983-1984, 1984-1985, 1985-1986, International Institute for Strategic Studies (IISS), Londen.



'Op zoek naar eenheid ...', karikaatuur van Behrendt.

Novem, Wereld in wording, G.B. van Goor zonen's uitgeverijmaatschappij NV, Den Haag, 1972.



Israël en de Westelijke Jordanoever

Twintig jaar geleden, in juni 1967, bezette Israël de Sinaï, de Gazastrook, de Westelijke Jordanoever en de Golanhoogvlakte. De Sinaï is inmiddels teruggegeven aan Egypte en de Golanhoogvlakte is door Israël -in strijd met het, ook door Israël erkende, volkenrechtelijke beginsel van "inadmissibility of the acquisition of territory bij war"- geannexeerd. In verband met haar politiek, strategisch en demografisch belang kreeg vooral de toekomst van de Westelijke Jordanoever in de discussie over een oplossing van het Arabisch-Israëliësch conflict meteen een centrale plaats.

De Israëlische autoriteiten hadden geen lange termijn beleid voorbereid voor een langdurige bezetting van een groot gebied met zevenhonderd-duizend inwoners. Hoewel reeds eind juni 1967 Jeruzalem werd geannexeerd bleven de verdere maatregelen beperkt tot die welke nodig waren voor de veiligheid van Israël en haar strijdkrachten en die welke nodig waren voor het weer op gang brengen van het economisch leven.

In de op de Zesdaagse Oorlog volgende maanden spraken meerdere Israëlische leiders, waaronder premier Levi Eshkol, zich in de euforie van de overwinning uit voor annexatie. Binnen de Arbeiderspartij, die Israël van 1948 tot 1977 regeerde, gingen er echter ook invloedrijke stemmen op die zich tegen annexatie verzetten. Zo iets zou onoplosbare demografische problemen met zich meebrengen en de staat Israël zou daardoor haar Joodse karakter verliezen -tenzij de Palestijnse inwoners geen democratische rechten zouden krijgen, in welk geval Israël haar democratische karakter zou verliezen-. Overwegingen van buitenlandse politiek (annexatie viel slecht in het Westen) gaven voor de regering de doorslag om niet tot annexatie over te gaan.

De oppositie, onder aanvoering van Menachem Begin, bleef ondertussen voor annexatie pleiten, omdat de Westoever Joods gebied was en deel uitmaakte van "Eretz Israël", het door God aan het volk van Israël beloofde land. Voorts zou het de veiligheid van Israël verzekeren: de westetaille zou dan uit haar grenzen verdwijnen.

Deze complexe problematiek van een historische, geestelijke en emotionele band met het Beloofde Land, een streven naar een veilige staat, waarvan de bewoners niet door een Arabische verrassingsaanval in zee gedreven konden worden, tegenover het morele belang van een democratische staat met een Joods karakter, is nog steeds de kern van het debat in Israël over de voorwaarden waarop met de buurlanden vrede moet worden gesloten. In dit debat spelen drie dominante denkbeelden een rol: het "territoriale compromis", het "functionele compromis" en annexatie.

Het territoriale compromis.

Dit idee werd kort na de Zesdaagse Oorlog ontvouwd door de Israëlische minister van Buitenlandse Zaken, Yigal Allon. Niettegenstaande de "historische rechten van het volk van Israël op het grondgebied van Israël" sprak hij een voorkeur uit voor het beginsel van land in ruil voor vrede. Daarbij buitte hij de toevallige demografische gegevens over de Westoever uit en combineerde hij deze met wat hij zag als het minimaal voor Israëls verdediging noodzakelijke territoriale wensenpakket. Kort gezegd komt Allon's plan neer op een streven naar een maximale veiligheid door een maximum aan annexatie van grondgebied met een minimum aan Palestijnse bewo-

ners.

De woestijn van Judea en de westelijke oever van de Dode Zee zijn extreem dunbevolkte regio's in het zuiden van de Westelijke Jordanoever. Hetzelfde geldt voor de vallei van de rivier de Jordaan. Deze gebieden wilde Allon annexeren: ze zijn namelijk in zijn visie van groot strategisch belang voor de verdediging van Israël tegen een aanval uit Jordanië. (Dit laatste punt is echter in Israëlische militaire kring zeer omstreden: generaal Ezer Weizmann heeft dit ontkend en hij wees erop dat niemand voor de Zesdaagse Oorlog sprak over enigerlei strategische waarde die zou nopen tot annexatie van (delen van) de Westoever.) De rest van de Westelijke Jordanoever zou een gedemilitariseerde Jordaanse enclave worden, die door middel van een corridor bij Jericho -het enige enigszins dichtbevolkte deel van de Jordaanvallei- verbonden zou worden met de rest van Jordanië.

Het plan van Allon is nooit uitgevoerd en maakt ook geen deel uit van het partijprogramma van de Arbeiderspartij, maar het ontving wel veel weerklank in de Arbeiderspartij en recentelijk heeft ook Likoeidder Shamir gezegd dat zijn verklaring dat het de bezette gebieden nooit zal opgeven niet zijn laatste woord is.

Hoewel het plan nooit is uitgevoerd werden tijdens het bewind van de Arbeiderspartij wel tientallen Joodse nederzettingen gevestigd in de dunbevolkte delen van de Westoever. Voor het overige was het beleid ten aanzien van de Westelijke Jordanoever in handen van Moshe Dayan.

Het functionele compromis.

Het functionele compromis was een idee van een andere voorman van de Arbeiderspartij, Moshe Dayan. Als minister van Defensie was hij ook verantwoordelijk voor het militaire bestuur van de bezette gebieden. Net als zijn collega Allon zag hij de Jordaan als de veiligheidsgrens

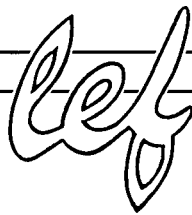
voor Israël. Vrede was voor hem een ver verwijderde droom. Er moest daarom een pragmatisch beleid van het "fait accompli" komen, waarin het ontwikkelen van een coëxistentie tussen Palestijnen en Joden, via een langdurig proces van gemeenschappelijk leven, voorop stond. Dayan wilde de Joodse nederzettingen dan ook dicht bij Palestijnse dorpen en steden vestigen. Hoewel op dit punt het plan van Allon werd gevolgd, kreeg Dayan op de meeste andere punten van zijn plan zijn zin.

Hij probeerde een terugkeer naar het normale dagelijkse leven te bewerkstelligen. Daarbij ging het er allereerst om een klimaat van ontspanning te creëren. De Israëlische bezettingstroepen en het militaire bestuur moesten zich zo min mogelijk manifesteren en het bestuur werd daarom zoveel mogelijk in handen gelegd van autochtone, door Jordanië bepaalde, functionarissen. Mede uit overwegingen van efficiency moest zoveel mogelijk gebruik gemaakt worden van de bestaande gemeentebesturen om de voor het maatschappelijk leven vitale diensten te verlenen.

Hoewel Dayan's doelstellingen met zich mee brachten dat de economie van de Westelijke Jordanoever in die van Israël geïntegreerd moest worden, voerde hij in het kader van de economische normalisering een "open-bruggen-politiek" in: over de bruggen van de rivier de Jordaan moest economisch contact met Jordanië mogelijk blijven. Ook stond Dayan een zekere mate van politieke vrijheid toe: betogingen waren niet zonder meer verboden en de pers had een zekere mate van vrijheid van meningsuiting.

Annexatie.

Deze optie wordt nagestreefd door politieke groeperingen aan de rechterzijde van Israëls politieke spectrum. De Likoeidder Ariel Sharon bijvoorbeeld, is van mening dat de eigenlijke Palestijnse staat Jordanië



is en dat de Palestijnen maar naar dat land moeten trekken als zij een eigen staat wensen. En uiteraard zou een Palestijnse uittocht uit de Westelijke Jordaanoever betekenen dat het bezwaar van annexatie (dat Israël óf haar democratische óf haar Joodse karakter zou verliezen) zou verdwijnen. De racistische rabbijn Kahane van de Kachpartij lijkt zelfs bereid zo'n Palestijnse uittocht te forceren.

Tijdens de regeerperioden van de Likoeidpartij (1977-1984) hadden de kleine rechtse partijen een grote invloed op het regeringsbeleid, omdat premier Begin's kabinetten stonden of vielen met hun steun. Bovendien voelde het Likoeidblok zelf veel voor het behoud van de Westelijke Jordaanoever, omdat het deel uitmaakte van het Bijbelse Israël. Het gevolg was een nederzettingenbeleid waarbij alle Palestijnse dorpen en steden door nederzettingen moesten worden omsingeld, totdat tegen het einde van de eeuw één miljoen Joden op de Westoever zou wonen.

Het nederzettingenbeleid van Likoeid is echter geen doorslaand succes geweest: op de honderddertig nederzettingen die er nu zijn leven maar vijftigduizend Joden (en in Oost-Jeruzalem nog eens honderdduizend) naast één miljoen driehonderdduizend Palestijnen: ongeveer twee procent van de Israëliëse Joden heeft zich dus op de Westoever gevestigd en daar vormen zij een kleine minderheid van vier procent van de bevolking.

Het idee van annexatie is de afgelopen paar jaar grotendeels van het politieke theater verdwenen: zelfs Shamir, de huidige premier van de regering van Nationale Eenheid, is tot een territoriaal compromis bereid. De Arbeiderspartij is in 1984 en opnieuw in 1986 tot de unanieme conclusie gekomen dat een permanente Israëliëse annexatie (casu quo bezetting in tegenspraak zou zijn met het zionistische karakter van de staat Israël) haar morele en democratische fundamenteën zou ondermijnen en een duurzame oplossing

van het Arabisch-Israëliëse conflict onmogelijk zou maken. In september 1984 verdwenen alle verwijzingen naar een mogelijke annexatie uit het regeerakkoord en in 1986 verwierp de Knesset (het Israëliëse parlement) met grote meerderheid een annexatiewet. Bovendien achten zowel de Arbeiderspartij als de Likoeid zich gebonden aan de Camp David-coördinatie, die niet met de gedachte van annexatie in overeenstemming te brengen zijn.

Tenslotte is annexatie niet nodig voor Israël's militaire veiligheid: die kan even goed gewaarborgd worden door een vredesverdrag met een Jordaans-Palestijnse staat, een gedemilitariseerde Westoever en een paar kleine grenscorrecties. Veilige grenzen kan men niet verkrijgen door een groot gebied te annexeren; zij zijn een product van het internationale klimaat. Tot slot is het leerzaam om te zien dat veel Israëliëse legercommandanten en hoofden van inlichtingendiensten, wanneer zij in de politiek gaan, niet kiezen voor een partij die annexatie in haar vaandel voert. Voorbeelden zijn: Allon, Bar-Lev, Dayan, Gur, Herzog, Rabin, Tsur, Yadin, Yariv en Weizmann.

Het Jordaans-Israëliëse condominium

Tot het functionele compromis behoren ook twee denkbeelden die recent opgeld hebben gedaan, namelijk de "unilaterale (van één zijde uitgaande) autonomie" en het "condominium" (gemeenschappelijk eigendom). Na het falen van de vredesvoorstellen van Camp David is door de demografische ontwikkelingen in het Israëliëse politieke tweestromenland -met name bij de Arbeiderspartij- een gevoel van urgentie voor het probleem van de bezette gebieden gewekt. Professor Bacchi van de Hebreeuwse Universiteit van Jeruzalem heeft op grond van de huidige demografische gegevens berekend dat in het jaar 2000, over dertien jaar, drieënveertig procent van de bevolking van

Israël en de bezette gebieden van Palestijnse oorsprong zal zijn (nu drieëndertig procent): tegenover vier miljoen honderdduizend Joden (nu drie en een half miljoen) zullen drie miljoen honderdduizend Palestijnen staan (nu een miljoen achthonderdduizend). En vanuit de diaspora behoeft de staat Israël in de toekomst steeds minder te verwachten: door onder andere assimilatie (versmelting in) en gemengde huwelijken slinkt de omvang van de Joodse gemeenschappen in de diaspora van negen en een half miljoen zielen nu tot acht miljoen in het jaar 2000 en zes miljoen over veertig jaar. (Het Palestijnse volk zal in dezelfde tijd groeien van twee miljoen zeshonderdduizend naar vier miljoen driehonderdduizend in 2000 en zes miljoen over veertig jaar.)

Indien de bezette gebieden tegen die tijd in het kader van welke politieke oplossing dan ook, niet zijn afgestoten, zal Israël feitelijk een bi-nationale staat worden met een Palestijnse meerderheid in het begin van het volgende millennium (tijdperk van duizend jaar). Als Israël de Palestijnen dan kiesrecht zou geven zouden hun "parlementaire beslissingen bepaald worden door burgers van een andere natie en zou het idee van een Joodse staat verloren gaan", aldus de voormalige Israëlische minister van Buitenlandse Zaken Abba Eban in de International Herald Tribune van 11 november 1986. Doet Israël dit niet dan zou zij haar "plaats binnen de democratische familie verliezen en moreel op drift geraken", aldus Eban. Want de "noodzaak om te heersen over een andere natie met ongelijke rechten en een ongelijke status moedigt onvermijdelijk ideologieën aan die zijn gebaseerd op superioriteit en aanmatiging". Een voorbeeld daarvan biedt nu al de rascistische rabbijn Kahane, die een zetel in de Knesset heeft verworven.

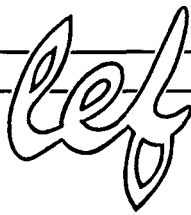
Daarom menen velen -en ex-premier Peres, de huidige minister van Buitenlandse Zaken, heeft dat ook wel eens geopperd- dat Israël het be-

stuur over de bezette gebieden geheel aan de Palestijnen dient over te dragen, terwijl de Israëlische militaire controle blijft. Dit is de zogenaamde "unilaterale autonomie": zonder het in de Camp Davidaccorden voorgeschreven overleg met Jordanië en Egypte zou Israël de daarin beloofde autonomie -op haar eigen wijze- uitvoeren. Anderen voelen meer voor een "condominium" van Jordanië en Israël, waarbij Jordanië verantwoordelijk zou zijn voor het bestuur, terwijl de Palestijnen in het Jordaanse parlement vertegenwoordigd zouden zijn en Israël de militaire controle zou behouden.

Praktische bezwaren.

Beide denkbeelden gaan echter voorbij aan de kern van het probleem: het Palestijnse nationalisme. In 1976 schreef de toenmalige Israëlische regering verkiezingen voor burgemeesters uit voor de Westelijke Jordaanoever; vrijwel elke gekozen burgemeester was een PLO-(Palestijnse Bevrijdingsorganisatie)man en tot op de dag van vandaag zijn er geen nieuwe verkiezingen geweest. Israël benoemt nu zelf de burgemeesters, maar zij zorgt daarbij nogal eens voor een discreet groen licht voor de benoeming (zoals die van Zafar Al Masri te Nabloes), omdat ook de Israëlische regering nota neemt van de opiniepeilingen in bezet gebied die Yassir Arafat zeventig à negentig procent van de stemmen toekennen.

De Jordaanse koning Hoessein is bij de Palestijnen al evenmin populair als de Israëlische bezetter: de Palestijnen hebben aan zijn negentienjarig bestuur over de Westelijke Jordaanoever weinig goede herinneringen overgehouden en aan zijn handen kleeft het bloed van Palestijnse vluchtelingen. Tijdens de bloedige "zwarte september" van 1970 bestookte zijn artillerie Palestijnse vluchtelingenkampen, terwijl zijn beoëienleger PLO-strijders tot over



de rivier de Jordaan in de armen van het Israëlische leger dreef. Ondanks zijn grote invloed op het bestuur, via de ministeries van Onderwijs, Volksgezondheid en Landbouw en via het handelsverkeer over de Jordaan, is Hoessein niet zo sterk als Arafat, die via allerlei sluiptwegen financiële middelen aan zijn eigen mensen en projecten laat toevloeien.

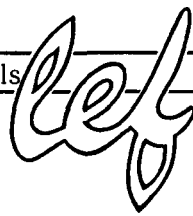
Vandaar dat Israël nu in stilte het ambitieuze Jordaanse vijfjarenplan ter waarde van één miljard en driehonderd miljoen dollar voor de ontwikkeling van de industrie en het consumptiegedrag op de Westelijke Jordaanoever steunt. Door het kanaliseren van geldstromen in de richting van oude en nieuw te verwerven aanhang probeert Hoessein met dat plan een ijzersterke greep op de Westoever te krijgen. Deze concurrentiestrijd met de PLO is niet nieuw: zij wordt al twintig jaar in meer of minder hevige mate gevoerd. Het lijkt mij echter zeer de vraag of de economische en sociale vooruitgang van de Palestijnse gemeenschap op de Westelijke Jordaanoever het vuur van het Palestijnse nationalisme kan doven door hen op hun "werkelijke belangen" te wijzen: ideeën kun je niet afkopen.

Conclusie.

Zowel het "condominium"-denkbeeld als dat van "unilaterale autonomie" hebben als grootste bezwaar dat de Palestijnse inwoners bij voortduring onder een Israëlische bezetting zullen moeten leven, zonder dat zij enige democratische controle kunnen uitoefenen over hun bestuur -met name niet over de belangrijke bestuurstaak van het handhaven van de openbare orde en veiligheid, een taak die de Israëli's volgens deze denkbeelden in handen houden-. Beide denkbeelden worden in Palestijnse kring gezien als juridische constructies om van een hoop lastige onderdanen af te komen. De Palestijnen vergelijken deze ideeën dan ook wel

eens met het Thuislandenbeleid van Zuid-Afrika, dat op dezelfde manier rechteloze burgers creëert.

Hoewel die vergelijking met de Zuid-Afrikaanse Thuislanden mij wat te ver gaat, kan niet ontkend worden dat zowel het "territoriale compromis" als het "functionele compromis" meer een compromis is tussen tegenstrijdige Israëlische doelstellingen, dan een compromisvoorstel gericht tot de Palestijnen. En wie vrede wil, en zegt bereid te zijn daarover te onderhandelen en compromissen te sluiten, zal dat met zijn vijand moeten doen.



Liberaal visie op het Midden-Oosten

Wie in het Midden-Oosten op zoek gaat naar maatschappijvormen die voldoen aan onze liberale maatstaven zal zeker teleurgesteld worden. In sommige Arabische landen doen zich soms wel eens ontwikkelingen voor die lijken te gaan in de richting van meer democratie, maar het staatsrechtelijke beeld in het algemeen is toch weinig hoopgevend. Syrië, Irak, Iran, Saoedi-Arabië, de kleinere Golfstaten, Libië en andere landen blinken bepaald niet uit door een liberale, casu quo democratische staatsinrichting.

Het meest in democratische richting heeft zich wellicht Egypte bewogen, hoewel ook daar van een echte democratie bepaald niet gesproken kan worden. Egypte is tevens een land dat zich sinds 1975 het meest constructief heeft opgesteld bij het streven naar een vredesoplossing voor het Midden-Oostenconflict bij uitsiek, dit is het conflict tussen Israël en haar Arabische bureu. Mede om bovengenoemde redenen is de VVD er over verheugd dat Egypte een zogenaamd programmaland is voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Ook in multilaterale kaders, waaronder natuurlijk de Europese Gemeenschap, zullen de toenemende economische problemen van Egypte aanleiding moeten geven tot een behoorlijke ondersteuning.

Egypte is tot nu ook het enige Arabische land dat na de oorlogen van 1967 en 1973 vrede heeft gesloten met Israël dat centraal staat in het hierboven genoemde conflict.

Israël.

Traditioneel onderhoudt Nederland en ook de VVD nauwe banden met Israël, ook al omdat ons land eeuwenlang een relatief vrij gastland en ook een vaderland is geweest voor

joodse mensen. De ervaringen van de Tweede Wereldoorlog hebben er toe bijgedragen dat Nederland sterk sympathiseerde met de oprichting van de staat Israël in 1948.

Dat deze band bleef bestaan werd ook veroorzaakt door het feit dat Israël in het Midden-Oosten de enige uitgesproken democratische staat is, die aan onze liberale maatstaven voldoet. Voor ons weegt in de betrekkingen met andere landen de vraag zeer zwaar of dat land vrijheid kent en de grondrechten van zijn burgers respecteert. Israël volhardt in zijn democratisch bestel, ondanks de vele ernstige externe dreigingen, en verdient als zodanig onze steun.

Van de landen in het Midden-Oosten kent overigens alleen Israël een politieke partij die, evenals de VVD, vertegenwoordigd is in de Liberale Internationale.

Wanneer wordt gesproken over burgerrechten in Israël dient natuurlijk ook de situatie van de bewoners van de zogenaamde bezette gebieden, te weten de Westoever, de Gazastrook en de Golanhoogte aan de orde te komen. Zoals bekend had de bezetting van deze gebieden in 1967 een belangrijke functie in de veiligheidssituatie van Israël. Een Israël dat zich weer volledig zou terugtrekken achter de grenzen van voor 1967, is dan ook moeilijk voorstelbaar.

Niettemin bestaat ook in Israël grote onzekerheid over de vraag of de huidige situatie voortgezet moet worden. De meeste Israëli's erkennen dat een blijvende annexatie de structuur van de Israëli'sche staat zelf zal aantasten. Zo schreef Abba Eban in 1986: "In de verkiezingen van 1984 stemden een miljoen Israëliërs op een expliciet anti-annexationistisch programma. In september 1984

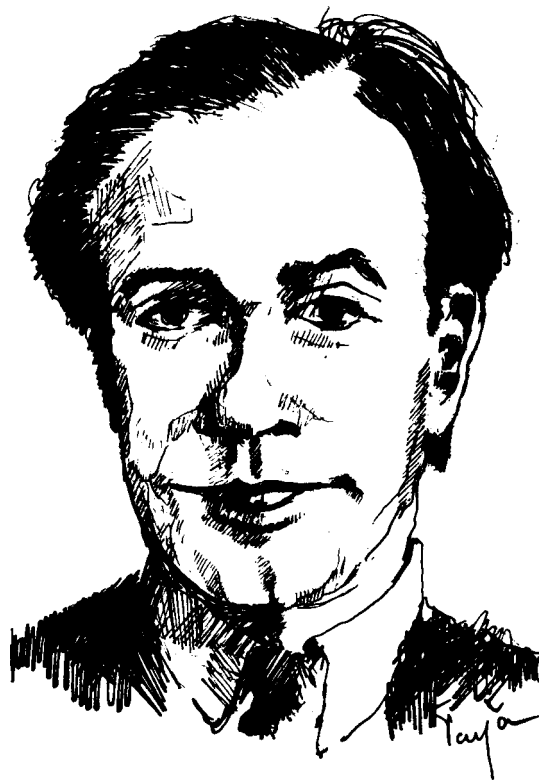
werden alle voorgaande verplichtingen om te komen tot uiteindelijke Israëlische soevereiniteit in de West Bank en Gaza geschrapt uit het regeerakkoord. En op 7 maart 1986 verwierp de Knesset (het Israëlische parlement) met overgrote meerderheid een voorstel om de Israëlische wetten in te voeren in Judea, Samaria en Gaza. Slechts acht van de honderdtwintig parlementsleden ondersteunden de annexationistische motie".

Maar terwijl een meerderheid van de Israëli's annexatie schijnt af te wijzen moet het hen wel mogelijk gemaakt worden bij te dragen tot een regeling die rekening houdt met de veiligheidsbehoeften van Israël. Het creëren van een Palestijnse staat in die bezette gebieden is daarbij zeker niet onze eerste keus. Israël zal trouwens een dergelijke "PLO-staat" niet accepteren. Zo'n staat zou gezien worden als een dolk op de borst van Israël en als een ware doodsvijand. De voorgeschiedenis en de doctrines van de PLO (Palestijnse Bevrijdings Organisatie) zijn ook al weinig geruststellend.

Volkenrechtelijke status van de bezette gebieden.

Wat kan gezegd worden over de volkenrechtelijke status van de bezette gebieden? De aanspraken van Arabische zijde op de Westoever en de Gazastrook zijn volkenrechtelijk aanvechtbaar.

Tot 1947 viel de hele regio onder een Engels mandaatgebied (Volkenbond). In 1947 besloot de Verenigde Naties tot de instelling van twee staten ten westen van de Jordaan: één staat voor de Palestijnse Arabieren en één voor de Palestijnse joden. Deze verdeling werd van Arabische zijde evenwel niet geaccepteerd en in 1948 bezette Egypte de Gazastrook en Jordanië (onder Abdoellah) de Westoever. Een en ander vond plaats in een oorlog met het nieuwe



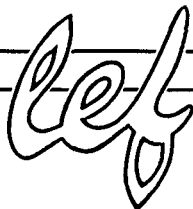
drs. F.W. Weiglas

Israël waarbij over Palestijnse Arabieren niet meer werd gerept. Abdoellah heeft toen bovendien de Westoever geannexeerd, hetgeen overigens alleen door Engeland en Pakistan werd erkend. Wie volkenrechtelijk aanspraak kan maken op deze gebieden is dus zeer omstrede.

De reserves ten aanzien van een PLO-staat maken dat de VVD terughoudend is met het gebruik van de term "zelfbeschikking" als het gaat om de bewoners van de Westoever en de Gazastrook. "Zelfbeschikking" heeft veelal geleid tot eigen staatsvorming en tegen een "PLO-staat" en de volkenrechtelijke onderbouwing daarvan is dus nogal wat in te brengen.

Wel heeft de VVD in haar verkiezingsprogramma staan dat "een uiteindelijke vredesregeling rekening moet houden met Palestijnse verlangens"; als bijzin is hieraan toegevoegd "waarbij de veiligheid van Israël niet mag worden aangetast".

Het ligt voor de hand dat bij de op-



lossing van het probleem van de bezette gebieden en vooral van de Westoever, Jordanië een belangrijke rol speelt, ook al omdat Jordanië dit gebied ooit daadwerkelijk in bezit had (1948-1967).

In deze zeer complexe materie is het thans echter niet aan ons om simpele oplossingen te propageren. Elementen van zekere militaire respectievelijk civiele aanwezigheid van Israël op bepaalde punten, van een Israëlisch-Jordaanse samenwerking, van een werkelijke autonomie voor de inwoners van de Westoever en van een territoriaal compromis zullen ongetwijfeld alle een rol spelen.

De Israëlische nederzettingen in bezet gebied zullen het vinden van een oplossing zeker niet gemakkelijker maken, maar weerspiegelen wel het streven naar veiligheid bij de Israëli's. Ook in de periode dat de Israëlische socialist Peres premier van Israël was, vond het vestigen van nederzettingen doorgang. Of bij deze nederzettingen het internationaal recht van oorlogvoerende bezetting onverkort van toepassing is, is aan twijfel onderhevig vanwege de onzekere volkenrechtelijke status van de betreffende gebieden.

De politieke behoeften aan veiligheid van Israël mag men ook niet gering-schatten. Wanneer men uitgaat van de grenzen en de periode 1948-1967 is Israël in het midden van het land net zo smal als de afstand van Voorburg tot het Scheveningse strand, waarbij slechts een kleine Arabische opmars zou leiden tot een uiteenval-len van het Israëlische gebied in twee stukken van beperkte omvang.

Liberalen hechten sterk aan het zelf-beschikkingsrecht van volkeren, maar de vraag moet steeds gesteld worden wanneer dit recht van toepassing is. Bij de Palestijnen zou dan nog gewezen kunnen worden op de dubbele identiteit: hun behoren tot de Arabische gemeenschap (al-umma al arabijja) en hun Palestijnse identiteit. Een eenvoudig receptuur is niet voor-

handen.

Syrische ambities.

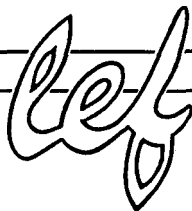
Als de meest bedreigende van de Arabische landen wordt in Israël op dit moment Syrië gezien. Velen in Israël menen dat de vraag niet meer is of, maar wanneer en hoe opnieuw oorlog met Syrië zal uitbreken. Alleen Syrië's precaire economische toestand vermindert het oorlogsgevaar.

Syrië kent traditioneel verder gaande ambities dan die welke gestalte hebben gekregen in het Syrisch territorium dat na de Eerste Wereldoorlog werd vast gesteld. De Syrische bemoeienissen met Libanon spreken voor zich, waarbij Syrië nadrukkelijk niet kiest voor directe expansie, maar voor subtiele verdeel-en-heersspelletjes. Maar de Groot-Syrische gedachte reikt verder dan Libanon. In februari 1986 stelde president Assad nog: "we ... shall work towards the Golan's being located in the heart of Syria, and not on its border". Assad heeft steeds gepoogd onafhankelijke Palestijnen het leven onmogelijk te maken (vooral in de Libanon) en om Palestijns verzet zo veel mogelijk onder Syrische supervisie te laten plaats vinden.

Het is mede om deze redenen dat Israël voorlopig weinig toeschietelijk zal zijn als het gaat om de Golan-hoogvlakte. Wanneer niettemin een regeling tot stand komt, kan daarbij de vredesmacht van de Verenigde Naties op de Golan wellicht een rol spelen, hoewel de Israëli's na 1967 weinig vertrouwen meer hebben in de vredes machten van de Verenigde Naties.

Een vredesconferentie?

Interessant is dat de laatste tijd weer meer wordt gesproken over een internationale vredesconferentie voor het Midden-Oosten. Ook invloedrijke Israëlische politici hebben zich hiervoor uitgesproken, zoals de huidige



Midden in de samenleving

Na de Tweede Kamerverkiezingen van 1986 leek het er even op, dat er daadwerkelijk een discussie over ideologie en strategie in liberaal Nederland zou losbranden. Verrassend, want Neerlands liberale partij de VVD bediscussieert 'interne' aangelegenheden niet vaak in het openbaar, laat staan de ideologie. Maar de desastreuze uitslagen van 1986 (alle winst van vier jaar eerder weer kwijt: Nijpels nam, Nijpels gaf, en tot stof keerde hij weer) leken een interesse aangewakkerd te hebben niet alleen voor de vraag hoe de partij er weer bovenop moest komen maar vooral ook waarom: een heuse identiteitscrisis.

In de Volkskrant en Nieuwe Rotterdamse Courant-Handelsblad verschenen lezenswaardige artikelen, en ook in Liberaal Reveil. De nieuwe partijtop (met name de VVD-fractie-voorzitter in de Tweede Kamer, Voorhoeve) leek een discussie niet uit de weg te willen gaan. In LEF was de discussie al langer aan de gang, en is (een hoogstaande, maar incidentele uitgave van Liberaal Reveil daargelaten) het enige forum waarop het debat nog immer voortduurt.

En dat duidt tegelijk op de grootste verrassing: Voorhoeve en De Korte waren nog niet aangewezen om de partij te gaan leiden of het debat verstomde. Voor zover er al over koers en beleid werd gesproken was het overheersende motto: rust in de partij. Geen vuile was buiten hangen. Zelfs: er is toch helemaal geen vuile was? Evenals de voorgaande jaren kwam een werkelijk fundamentele discussie over: 'Waar moet het heen met het Nederlandse liberalisme?' niet goed van de grond. Waarom is dat? Wil niemand de vingers branden? Is er wel de bereidheid om over het fundament van de partij,

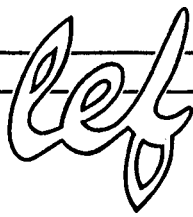
van het liberalisme, te praten?

Eenheid.

Als het de VVD slecht gaat is men er altijd als de kippen bij om simpele lessen uit het verleden te leren en op beproefde recepten terug te vallen. Het onvermijdelijke voorbeeld Wiegel wordt onmiddellijk uit de mottenballen gehaald. Waarom ook niet, het was ten slotte onder Wiegel dat de VVD zich schijnbaar permanent op een niveau boven de vijftientig Kamerzetels nestelde. En hoe kreeg Wiegel ook alweer veel stemmen? O ja, onder Wiegel was de partij een hechte eenheid, Wiegel had altijd gelijk. Onder het Nijpels-Kamminga bewind werd een dergelijke koers dus gevolgd. Werkelijk fundamentele issues, zoals vrede en veiligheid of economisch beleid kwamen niet aan de orde. Dat hoeft ook niet, want daarover zijn we het eens! riep de partijleiding van de kansel. In september 1986 zette ir. Thalhammer in Liberaal Reveil nog eens uiteen hoe het met het rapport van de Commissie Polak (over sociaal-economisch beleid) liep: een treurspel, waarbij de tekst, die tegen het geldend beleid inging, niet eens op een algemene vergadering ter sprake kwam. De partijraad besliste al dat het rapport de prullemand in moest.

De eenheid in de partij moest gehandhaafd worden, want creatief denken of even van de lijn afwijken was taboe. Joekes heeft het gemerkt.

En dat terwijl de hele idee op een vergissing berustte: juist in de tijd van Wiegel werd er volop in de partij gediscussieerd (denk maar aan het Liberaal Manifest). En als er eenmaal een beslissing was genomen, dan kon men zich daar ook bij neer-



leggen, omdat men altijd op voldoende nadere punten toch gelijk had gekregen. Wiegel stak ook zelf zijn nek uit (bijvoorbeeld toen hij ontwikkelingshulp wilde verminderen, het item kwam ter discussie bij de vaststelling van een verkiezingsprogramma) en durfde te verliezen (op het genoemde onderdeel verloor hij dan ook). Wie zich zeker acht durft te verliezen, durft ook goede adviseurs om zich heen te verzamelen, weet een veelheid aan opinies te waarderen en in kracht om te zetten. De partijleiding in de tijd van Wiegel had niet altijd gelijk, maar durfde haar mening ter discussie te stellen en kreeg dan vaak (maar niet altijd) gelijk.

Talenten.

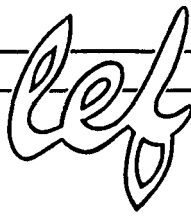
Maar inhoudelijk dan, wat had Wiegel te melden? O ja, als je maar wilde werken was er werk genoeg, er moest meer politie op straat, de overheid moest worden teruggedrongen. Nou, als dat zo'n succes had dan roepen we dat toch gewoon weer? Waarbij dan vergeten wordt dat Wiegel een meester was in het simplificeren van politieke issues. Getalenteerde karakters als Rietkerk, Kappeijne van de Coppello en jonge talenten zoals Nijpels en Hermans kregen de kans zich te ontplooien en bepaalden de inhoud waar de leuzen voor stonden, waardoor de leuzen bepaald meer inhielden dan de simpelheid die ze uitstraalden. Er was een politieke evolutie begonnen. Helaas moet geconstateerd worden dat er sinds die dagen slechts weinig is geëvolueerd.

Zijn strategie dan, die was toch gewoon kiezers bij het CDA weghalen? Nou, laten we dat dan maar weer doen, dat is een recept dat zeker werkt. Waarbij vergeten wordt dat Wiegel die kiezers naar de VVD trok vanuit het concept van de polarisatie, waarbij uiteindelijk Nederland twee grote partijen zou kennen, een liberale en een socialistische.

Een concept dat overigens al vrij snel weer overboord gezet moest worden: weliswaar zou het CDA op lange termijn wel aan vergrijzing ten onder gaan, maar inmiddels had Van Agt dat proces toch maar weten te vertragen. Drie-stromen-land zou nog wel even blijven bestaan. Onder Lubbers is dat pijnlijk duidelijk geworden. Als er al slechts twee grote partijen zullen zijn, dan is een daarvan zeker niet liberaal maar conservatief.

Dogma.

Wat tactiek of kundigheid van Wiegel was werd verheven tot dogma of verkeerd opgepikt. Waarmee niet gezegd wil zijn dat in Wiegel's dagen alles zo fantastisch was. Wiegel vertrok naar Leeuwarden toen de partij bij verkiezingen had verloren (men zei: het 'Wiegeleffect' is uitgewerkt). Toenmalig partijvoorzitter Korthals Altes was zeker niet het toonbeeld van plooibaarheid. Ook wil ondergetekende bepaald niet de indruk wekken zo gecharmeerd te zijn van het beleid zoals dat inhoudelijk door Wiegel werd voorgestaan of de polariserende sfeer waarin dat gebeurde. Maar wezenlijk was dat er in de partij gediscussieerd kon worden en dat het beleid een uitstraling van creativiteit vertoonde. En als we ons de glorieuze opkomst van Nijpels als partijleider herinneren dan komt hetzelfde beeld naar voren: een jong en dynamisch persoon, met nieuwe en onconventionele en zelfs gedurfde ideeën. Kijken we naar het vierjarige kabinet Lubbers-Van Aardenne dan heeft de VVD een geheel ander beeld uitgestraald. Of het nou ging over kortingen op ambtenaren, over kruisraketten, over kernenergie of over werkloosheid en uitkeringen, bij de VVD kon je rekenen op een volkomen fantasieloos keer op keer afgedraaide grammofoonplaat. En als er al discussie was (bijvoorbeeld over de verhuizing van de PTT naar het noorden des lands) dan ontaardde dat in onaardig gekis-



sebis in plaats van een helder debat over zaken.

Waarom ging het mis? Stond Nijpels onder druk van de ministers in het kabinet en de partijtop om maar eens te bewijzen dat hij niet zo angstig progressief was als hij zich altijd had voorgedaan? Was het beleid wel goed, maar de presentatie door de ministers slecht? Hoe kon het CDA anders de eer opeisen van een door de VVD gedicteerd sociaal-economisch beleid? Of was de VVD gewoon echt behoudend geworden, een CDA met een klassiek-liberaal economisch beleid en zonder gebed? Vragen waarop het antwoord kennelijk uit moet blijven, omdat van enige analyse van de verkiezingsnederlaag geen sprake is geweest. We modderen maar gewoon verder, hakken een paar koppen af, en gaan ervan uit dat Voorhoeve, Ginjaar en De Korte het wel zullen weten. Toe, spreek ze nou niet tegen, het is al moeilijk genoeg voor ze.

Internationaal perspectief.

In de Volkskrant van 9 juli gingen dr. K. Groenveld en drs. A.A.M. Kinneking van de Teldersstichting in op de mede door de commissaris van de Koningin in Groningen, Vonhoff, ingezette discussie over de te volgen koers van de VVD.

Groenveld en Kinneking plaatsen deze discussie in een internationaal perspectief door de 'Franse'- tegenover de 'Britse' liberale school te plaatsen. Interessant, omdat de VVD zich ideologisch gezien niet in een vacuüm bevindt (de partij speelt een prominente rol in de Liberale Internationale en in de Europese Liberalen & Democraten ELD). Ook interessant omdat de nieuwe fractie-voorzitter gewend is problemen vanuit een internationaal perspectief te benaderen: dat was per slot van rekening zijn verantwoordelijkheid als buitenland-specialist in de fractie.

Terecht maakten Groenveld en Kinne-

ging een onderscheid tussen een Britse school (de nachtwakerstaat) en een Franse school (voorwaarde schepende staat). In hun analyse koersen de liberalen in Nederland heden ten dage tamelijk consequent in Britse liberale richting. Het is saillant daarbij op te merken dat deze Britse liberale richting in Groot-Brittannië maar zeer ten dele door de Liberal Party zelf wordt belichaamd. In Frankrijk houden de Parti Radical en de Radicaux de Gauche (het woord radicaal betekent in Zuid-Europa heel iets anders dan in het noorden, waar het met 'extreem' wordt geassocieerd) hun erfgoed dan een stuk beter in stand.

Het is de vraag of er wel zo'n ideologische keuze aan de huidige koers van de VVD ten grondslag ligt. Historisch gezien komt de liberale partij in Nederland, net als die in de Bondsrepubliek, voort uit een na-oorlogs samengaan van vrijzinnigen (met een voorkeur voor het immateriële) en liberalen (een groter gewicht leggend op economische aspecten van het beleid). Een combinatie die ook best inhoudelijk gefundeerd is, gegeven gemeenschappelijke waarden als 'individuele verantwoordelijkheid' en 'keuze vrijheid'. Verschil met de Bondsrepubliek is, dat daar wel een uitgesproken conservatieve partij opereert en hier te lande (althans zolang het CDA die positie nog niet definitief heeft ingenomen) niet. Met als gevolg dat die conservatieven die hun plaats nu vinden in de VVD de balans in die partij doen doorslaan naar het bezien van de maatschappelijke problematiek vanuit een economische invalshoek. Op zichzelf legitiem, want het verwoordt de hang naar maatschappelijk realisme die liberalen eigen is. ('Doen wat nodig is')

In de Bondsrepubliek maakte de FDP (Freie Demokratische Partei) bijna vier jaar geleden (bij de ommezwaai naar samenwerking met de christendemocraten) een nadrukkelijke keuze voor de sociaal-economische inval-



hoek. Die partij lijkt daar echter van terug te komen. In de VVD wordt het dilemma het best aange-toond door Nijpels zelf: voor hij fractie-voorzitter werd voor ieder-een zichtbaar als vernieuwend libe-raal (en razend populair), maar als partijleider door allerlei omstandig-heden gedwongen juist andere aspect-en prioriteit te geven.

Redelijkheid.

Andere eigenschappen van het libera-le denken, het best aan te duiden met de woorden 'redelijkheid' en 'ideologie' lijken daardoor naar de achtergrond verdwenen. Het is juist die redelijkheid, of gematigdheid, die (met een ruime mate van kritisch denkvermogen) liberale partijen in andere landen tot middenpartij maakt, terwijl het beleid dat die partijen voorstaan toch niet zo heel erg verschilt van dat van de VVD. Zelfs de verkiezingswinst van het CDA kan wellicht voor een deel ver-klaard worden doordat lijsttrekker Lubbers zijn onmiskenbaar VVD-ge-kleurde sociaal-economisch beleid met precies het juiste mengsel van realisme en redelijkheid overgoot (waarmee niet gezegd is dat het al-leen een kwestie van een sausje en niet van beleid is). De aanhang van mensen als Joekes en Winsemius duidt ook op een voedingsbodem voor deze houding onder de kiezers. De Zweedse liberale partij, de Folk-partiet, heeft met een uitstraling van redelijkheid, realisme en vernieu-wend denkvermogen een belangrijke overwinning geboekt op zowel con-servatieven als socialisten bij de jongste verkiezingen in Zweden on-der haar leider Westerberg. Hij wist aan te geven dat juist in moeilijker-economische tijden liberalisme een uitweg biedt door niet alleen met economische oplossingen te komen, maar ook zaken als creativiteit, ont-plooiing en verdraagzaamheid in beleid te vertalen.

Een vergelijking met andere landen

gaat altijd mank doordat beleid niet alleen door ideologische, maar ook door culturele, historische en geo-politieke factoren wordt bepaald. Maar er zijn interessante lessen uit te leren.

Verwarring.

Wie de VVD wel beschouwt ziet een partij in hevige verwarring. Welke kant gaat het op? En de verwarring strekt zich uit tot buiten de VVD. D66-leider Van Mierlo, in het verleden voorman van de sociaal-democra-tische stroming binnen zijn partij, noemt zich al "hoeder van het libera-le erfgoed". Zal de VVD de moed hebben met zichzelf in het reine te komen over wat er moet gebeur-en? Rust in de partij is leuk als je op winst staat, niet als prognoses je minder Kamerzetels voorspellen dan in bijna vijftien jaar het geval is geweest. Al in de discussies rond het Liberaal Manifest werd het be-staan van "liberalen in de verstrooi-ing" erkend. Erkend werd ook, dat deze liberalen zich veelal in partijen als D66, PvdA en zelfs wel in de PPR bevonden. Waar werd de uitbrei-ding echter gezocht? Bij het CDA, waar slechts een markt was voor tijdelijke kiezers, die het beleid van hun partij, het CDA, wilden beïnvloeden in de richting van samenwerking met de VVD door op de VVD te stemmen. Deze kiezers konden slechts 'blijvertjes' zijn als het be-leid in hun richting zou worden bijge-steld. Als dat al is geprobeerd dan is dat mislukt. Kennelijk trekt de nestgeur van het CDA deze kiezers uiteindelijk meer aan.

Ook een ander gevaar bedreigt de VVD: de ontwikkeling van het CDA van de positie van primair christelij-ke partij naar die van de West-Duit-se CDU (Christen Democratische Unie) als primair conservatieve par-tij. Het kleur bekennen voor de ver-kiezingen, zoals Lubbers vorig jaar deed, maakte het onmogelijk voor de VVD te speculeren op de aloude

CDA'ers die hun partij tot samenwerking met de VVD wilden dwingen. Het beleid van het opvangen van kiezers die ter rechterzijde van de CDA-tafel vielen wordt voor de VVD steeds moeilijker als die marge ter rechterzijde steeds kleiner wordt. Bovendien zullen veel liberalen een dergelijke koers op de langere termijn onacceptabel vinden en de partij door de linkerdeur verlaten. Van de VVD blijft op die manier weinig over, van het liberalisme nog minder. De uitdaging zou juist moeten zijn hoe de VVD als liberale volksbeweging (want dat is het in de jaren zeventig geworden) kan voortbestaan en tegelijkertijd alle liberalen, dus ook zij die nu in de verstrooiing zijn, kan bevatten. Voortbordurend op wat onder meer Swart, Van Zanen, Derksen en Van der Stoel daarover tussen november 1985 en januari 1987 in LEF schreven kunnen een aantal suggesties gedaan worden:



J. Maaten

1. geef meer ruimte voor discussie. Er zijn genoeg liberalen, zowel in de partijtop als daarbuiten, die een leuke, interessante, spontane visie op het liberalisme hebben. Geef de kans die mening te uiten, in plaats van de discussie in ingewikkelde procedures te doen verzanden;

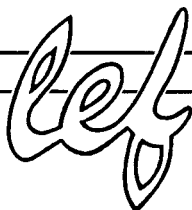
2. laat de geforceerde angst voor D66 nu eens varen. Bij verreweg de meeste verkiezingen is er amper een stroom van kiezers tussen VVD en D66. Anderzijds staat van alle partijen D66 toch echt het dichtst bij de VVD. Angst is de slechtste raadgever, en bovendien niet zo erg productief;

3. liberalen moeten actiever aan de samenleving deelnemen. Van der Stoel waarschuwde terecht voor "Binnenhof-discussies". De VVD wil nog wel eens op grond van statistieken en een "gezond-verstand-mentaliteit" de samenleving vanuit de leren leunstoel beoordelen. Actief meedoen in maatschappelijke organisaties, kerken, vakbonden, etcetera zou leiden tot een verbreding van de sociale

basis van het liberalisme;

4. stop wat meer redelijkheid in het beleid ten opzichte van het realisme, zodat een evenwicht ontstaat. Redelijkheid betekent het onderste uit de kan willen halen, maar wanneer je partners (of de vakbonden of de werklozen of de 65-plussers of de Russen, enzovoort) het uiters-te hebben gedaan om je tegemoet te komen ook tevreden zijn met een iets minder resultaat. Redelijkheid is ook: voornoemde methode niet alleen toepassen als het om afspraken met het CDA gaat;

5. geef liberalen de kans met liberale ideeën te komen om de problemen van onze huidige samenleving tegemoet te treden. Het liberalisme heeft het initiatief verloren, en is nu onvoldoende geëquipeerd om de grote maatschappelijke problemen (Swart omschrijft ze als: de heerschappij der bureaucraten, de kistkalvering van de burger en het zeltisme of de nieuwe gelovigheid) tegemoet te treden. Goede ideeën hoe



ven niet alleen te komen van mensen die in vertegenwoordigende functies politieke verantwoordelijkheid dragen, maar kan ook van lieden daarbuiten (die misschien helemaal de actieve politiek niet in willen) komen. Het serieuzer nemen van de Teldersstichting, de politieke wieg van de huidige fractie-voorzitter, zou al een grote stap vooruit zijn;

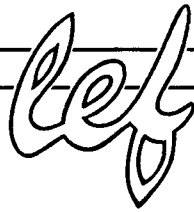
6. de partijdemocratie niet alleen gebruiken om de bestaande lijn bevestigd te krijgen. Echt grote personele veranderingen in de politieke leiding van de partij bijvoorbeeld hebben zich ten ene male aan de invloed van de partij als geheel onttrokken;

7. en bovenal: wees wat minder bang voor het liberalisme. Natuurlijk zijn er velen, ook leden van de VVD, die met veel liberale ideeën moeite hebben. Maar het geven van een grotere verantwoordelijkheid aan het individu, niet alleen op economisch terrein, zal het enige werkbare antwoord op de angstig naderbij komende automatiseringsmaatschappij kunnen zijn. Meer verantwoordelijkheid geven betekent ook het tolereren (zelfs waarderen) van meer verschijningsvormen van zelfontplooiing: mensen kunnen best wel zelf uitmaken hoe ze willen leven, dat hoeven de bijbel, het collectief of de computer niet voor ze te bepalen. Mensen zullen de traditioneel 'elitaire' liberale filosofie steeds meer kunnen en willen bevatten en ondersteunen. Maar dan moeten de liberalen hun angst om het liberalisme onder ogen te zien en uit te dragen van zich af schudden.

Voorhoeve deed twee dagen voor de Statenverkiezingen van dit jaar de mededeling dat de VVD een sociaal-liberale middenpartij zou moeten worden. Bij het woordgebruik kunnen vraagtekens gezet worden (is sociaal-liberaal iets anders dan liberaal? Ben je als middenpartij niet volkomen afhankelijk van de partijen links en rechts van je, want die bepalen

waar het midden ligt?). Maar als wat hij zei meer is dan verkiezingspraat, en als de partij bereid is er serieus over na te denken zou Voorhoeve best eens op een belangrijk moment zijn nek kunnen hebben uitgestoken. Want als 'sociaal-liberaal' betekent dat met economische issues te koop lopen niet alleen zaligmakend is, en als middenpartij betekent dat de doelstelling is om het liberalisme midden in de samenleving te plaatsen in plaats van aan de uiterste rechterzijde dan draagt Voorhoeve daarmee waarschijnlijk een vrij opwindend overlevingsconcept voor zijn partij en tegelijk voor het liberalisme als zodanig aan.

Mochten de pleidooien van mensen als Vonhoff en Groenveld voor een diepgaande discussie binnen de VVD over grondslagen en richting toch voet aan de grond krijgen dan is te hopen dat de bereidheid om lessen te leren in voldoende mate aanwezig is om voorspelbare discussies over simpele oplossingen te voorkomen of althans te funderen. Dat is niet alleen belangrijk voor de VVD, maar tegelijk voor het liberalisme.



Een marxist, Lenin

In dit artikel wordt nader ingegaan op het marxisme van Vladimir Iljitsj Oeljanov die in de geschiedenisboeken beter bekend staat als Lenin. Door zijn actief handelen of voluntarisme gaf hij aan het marxisme een extra dimensie. Dit voluntarisme dat Lenin's marxisme zo anders maakte dan het orthodoxe marxisme is alleen onderwerp in dit artikel tot het revolutiejaar 1917. Het bestek van dit artikel dwingt tot een beperking in tijd.

Lenin.

Lenin (1870 geboren) groeide in tsaristisch Rusland op als de zoon van goeude ouders. Hij kreeg daardoor de kans om een universitaire opleiding te volgen. In 1891 haalde hij zijn bul voor rechten aan de universiteit van St. Petersburg, maar zou de advocatuur al snel de rug toekeren om zich te wijden aan een carrière als beroepsrevolutionair.

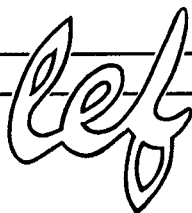
De studietijd van Lenin is niet zonder belang voor zijn revolutionaire loopbaan. In Kazan kon Lenin na de beschuldiging -overigens tenonrechtdeel te hebben genomen aan een studentenprotest voor ongeveer één jaar niet studeren. Voor een jonge en energieke knaap was de keus onder het tsarisme altijd betrekkelijk eenvoudig: óf rentenieren als hereboer, óf studeren om een loopbaan in de staatsbureaucratie te starten of in een vrij beroep óf het revolutionaire pad bewandelen. Het boerenbedrijf trok de jonge Lenin geenszins en er bleef in de periode tussen Kazan en St. Petersburg weinig meer over dan zich te vergrijpen aan revolutionaire literatuur. Dat was gezien zowel de revolutionaire activiteiten van zijn broer Alexander, die werd opgehangen omdat deze in het complot zat van de moord op tsaar Alex-

ander II (1881), als Lenin's passie voor alles wat maar op een boek leek geen ongebruikelijk tijdverdrijf voor de toekomstige Sovjetleider.

"Wat te doen?" (1902).

Dat Lenin zich in 1889 ontpopte als marxist is inweze opmerkelijk te noemen. In het agrarische Rusland was immers het populisme de meest gangbare revolutionaire opvatting. De populistten zagen in de Russische boerengemeenschap de socialistische levensvorm die Rusland in een stap naar het socialisme zou kunnen voeren waarbij het verfoeide kapitalisme zou worden omzeild. In de jaren zestig en zeventig van de negentiende eeuw trokken jonge mannen en vrouwen naar het platteland om de boeren te winnen voor hun zaak. Zij kwamen gedesillusioneerd over de boer, uiteraard niet over de revolutie, terug in de steden. De oplossing werd verder gezocht in terroristische daden (het opblazen van tsaristische dienders waardoor de weg zou worden vrij gemaakt voor het socialisme). Lenin moest van deze bommengooiers maar weinig hebben ("als je goed krabt vind je een bourgeois die niets van Marx begrijpt", zo loopt Lenin's gedachte). Al was Lenin er later niet bepaald vies van dat de bolsjevistische kas werd gespekt door overvallen en afpersingen. Bovendien maakten leden van zijn groep ook bommen die dan wel werden gegooid door anderen. Maar we lopen al vooruit op Lenin's voluntarisme dat zich weinig aantrok van coherente gedachten en logica zolang het maar in het eigen voordeel was!

Door zijn afkeer van het populisme kreeg de marxistische ideologie die net uit Europa was komen overwaaien vat op Lenin. Het bood in ieder geval een sluitendere logica die in



het populisme eigenlijk ver was te zoeken. Lenin zwoor vooral bij de werken van G.V. Plechanov, 'de vader van het Russische marxisme', met wie hij later in een haat-liefde verhouding verkeerde.

Het blijft eigenlijk een merkwaardig fenomeen om in het negentiende eeuwse Rusland marxisten tegen te komen. Het land bezat geen noemenswaardig industrieel potentieel en arbeidersklasse, was in sociaal-economisch opzicht te betitelen als achterlijk en agrarisch, terwijl de democratische revolutie die de bourgeoisie eerst aan de macht moest brengen (inclusief voortschrijdende uitbuiting en monopolisering van de industrie bij een handvol kapitalisten) nog ver achter de horizon lag, omdat Rusland eigenlijk geen bourgeoisie bezat.

De orthodoxe marxisten in de Russische Sociaal Democratische Arbeiders Partij (RSDAP, 1898) hadden echter een engelengeduld en bleven de noodzakelijk geachte historische gang van zaken rustig afwachten.

Lenin die vanaf 1900 bijna onafgebroken in West-Europa vertoefde, zoals de meeste Russische revolutionairen (als zij niet in Siberië zaten), was echter te ongeduldig om nog langer op de revolutie te wachten. Hij meende dat de RSDAP in een soort politiek moeras kon geraken en de revolutie aan de neus voorbij zou laten gaan.

Allereerst was er in de partij een meerderheid te vinden van reformisten die de rol van de parlementaire weg (zoals Karl Marx voor zijn dood ook ging zien) en lotsverbetering van de arbeidersklasse benadrukten. Van deze halve-zachten ("opportunisten") moest Lenin weinig hebben en bespeelde uitgekiend de rol van orthodox marxist door te wijzen op het primaire belang van klassenstrijd en revolutie. De ordinaire scheldpartijen die Lenin daarbij hanteerde (hij was - het zij neutraal afstandelijk bedoeld- bij het betweterige af overtuigd van zijn eigen gelijk; vandaar

de 'polemische' taal) schrokken zijn vijanden bij voorbaat af. Gewend als zij waren aan gewone marxistische disputen. Lenin kwam bij deze veel beproefde tactiek door gebrek aan verdere discussie altijd als overwinnaar uit de bus.

De Sociaal-Revolutionaire Partij (SRP, 1901), de opvolger van de populisten, was als concurrent van de RSDAP een tweede groep die kon rekenen op Lenin's aandacht. De SRP was numeriek de grootste partij, de vertegenwoordiger van de belangen van de Russische boer en bood de revolutionairen een bezigheid: terroristische aanslagen. Dit deed Lenin gruwelen daar de RSDAP rustig de revolutie bleef afwachten en haar aanpak verwaterde door toedoen van "opportunisten".

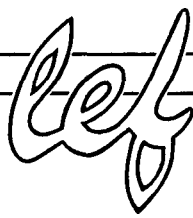
De Constitutioneel Democraten, die in 1905 een partij vormden, boden voor Lenin het liberaal potentieel dat in staat werd geacht de democratische revolutie gestalte te geven.

De hierboven geschetste situatie was de achtergrond voor Lenin's geschrift "Wat te doen?" (1902). Hij combineerde daarin het marxisme met het revolutionaire activisme. Zijn ideeën kwamen neer op een centraal geleide en goed gedisciplineerde groep van revolutionairen die zichzelf volledig moesten geven aan één taak: het voorbereiden van de revolutie.

Het verschil tussen Lenin en de Russische Sociaal Democratische Arbeiders Partij was niet hun marxistische overtuiging, maar de activistische groep revolutionairen onder Lenin's hoede tegenover de orthodoxe marxisten die hun parool 'afwachten' in kapitaalletters schreven.

Lenin heeft met "Wat te doen?" nooit een meerderheid in de RSDAP achter zich gekregen. In ieder geval niet op statutaire wijze! Lenin stond daarvoor te geïsoleerd met zijn opvattingen.

Zijn poging om het partijblad "Iskra" (De Vonk, 1900) uit te bouwen tot



het skelet voor een eigen partij-organisatie faalde. In het begin moest Lenin op zijn knieën om Plechanov in de redactie te krijgen, waardoor het blad respect kon afdwingen in marxistische kring. Hij ging daarom accoord met Plechanov's eis iets meer zeggenschap te krijgen dan de andere redacteuren. Zeker geen succesvolle start om dictator te willen worden, zoals sommige historici weinig overtuigend stellen. Het leiderschap in de toenmalige marxistische kring werd immers verkregen door het bezit van theoretische expertise en Plechanov was daarvoor de vereiste man (en zeker niet Lenin). In 1903 liep de "Iskra"-periode jammerlijk teneinde. Op het Tweede Congres van de RSDAP in Brussel/Londen (1903) moest Lenin ingeven. Zijn poging de "Iskra"-redactie kleiner te maken (hoe kan je anders beter manipuleren?) en zijn standpunt om alleen actieve leden tot de partij toe te laten liepen stuk. De congresgangers splitsten zich overigens wel op in de mensjevieken, de mensen van de minderheid, en de bolsjevieken, de club van de meerderheid. Nog datzelfde jaar zou Lenin de "Iskra" in zijn geheel moeten afstaan.

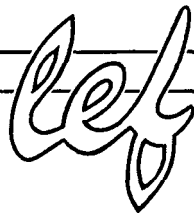
De leden van de RSDAP, ja ook die zichzelf bolsjevieken noemden, begrepen van Lenin's intrige's en het gekissebis onder de emigranten over onbenulligheden geen snars. En dat zou eigenlijk tot in 1917 zo blijven. Bij gebrek aan gezag moest Lenin ook regelmatig uithalen tegen verzoekers onder bolsjevieken die het beter achten om in het verre Rusland (waar Lenin uiteraard niet zat) met niet-bolsjevieken samen te werken. De feiten dat Lenin zich bemoeide met correspondentie, distributie van kranten en zijn mensen, indien nodig, stijf schold als deze van de partijlijn afweken, geven te kennen dat Lenin het in ieder geval meende met "Wat te doen?".

1905-1916.

In 1905 verloor Rusland de oorlog tegen Japan. Het daaruit voortkomende verzet tegen het tsarisme in de vorm van mouterijen, demonstraties en het oprichten van soldaten- en arbeidersraden (sovjets) over het hele land kwam als een verrassing voor Lenin en zijn bolsjevieken. Inweze manifesteerden zij zich als onvoorbereid en zeker niet als voorhoede van het proletariaat. In St. Petersburg kon het bolsjevistische comité, bestaande uit twee man, alleen de lachers op zijn hand krijgen door glashard te eisen dat de sovjets zich onder hun leiding moest stellen. Lenin bracht het er ook niet beter af. Op het, frauduleus opgezette, Derde Congres -zonder deelname van de mensjevieken- sprak Lenin zich uit voor de samenwerking met de altijd zo verafschuwde burgerij om later luidkeels de mensjevieken van samenwerking met de "verrotte liberalen" te beschuldigen. De mensjevieken namen niet eens de moeite daarop te reageren.

De revolutie van 1905 was een te kort leven beschoren om er eigenlijk adequaat op te reageren. Het tsarisme herstelde zich middels de invoering van (beperkte) hervormingen en een harde repressie tegen met name de Sociaal-Revolutionaire Partij. De rest werd eigenlijk als ongevaarlijk beschouwd en dat zegt al genoeg over de krachtsverhoudingen in de revolutionaire gelederen.

Op het Vierde, zogenaamde Verzoenende, Congres (het is al opmerkelijk dat de nummering van congressen gewoon doorging terwijl Lenin de vorige congressen eigenlijk naar zijn hand had willen zetten (1)) werd de smalle machtsbasis van Lenin benadrukt (1906). Hij mocht om redenen van beleefdheid zitting nemen in het presidium. Lenin manifesteerde zich als een zakelijk en beheerst congresganger, maar zou zich niet neerleggen bij de partijdiscipline. Hij was daarvoor te scherp gekant tegen de mensjevieken (niemand kwa zelfs op het idee deze belachelijke terminologie af te schaffen daar het



de lading niet dekte (1)) en verzette zich tegen deelname aan het parlement, de "Doema" (een uitvloeisel van de tsaristische concessie in 1905).

Lenin ging na het congres gewoon zijn eigen weg. In 1907 bekeerde Lenin zich tot deelname in de "Doema" waar hij tot 1914 zijn afgevaardigden instrueerde en dus (weer) brak met de partijdiscipline. De "Doema" was voor Lenin een goed klankbord om ongestoord zijn eigen ideeën in Rusland te verspreiden.

De revolutie werd eveneens voorbereid. Zij het dat daar eerst een organisatie voor nodig was. Deze werd opgebouwd rond de "Pravda" en een leninistische partijschool in Parijs (1911). In 1912 volgde een eigen congres in Praag, maar niet nadat de bolsjevieken er met de partijkas vandoor waren gegaan. De breuk van 1903 werd weer zoetjes over gedaan en dat zette kwaad bloed binnen de RSDAP.

In 1912 volgde een verzoeningspoging waar Lenin (uiteraard niet zelf aanwezig was) groteske eisen stelde: de anderen waren schuldig, zij moesten zich verontschuldigen bij hem etcetera. En jawel, het gekissebis onder de emigranten (eerlijk gezegd wat hadden ze daar in West-Europa anders te doen?) ging weer vrolijk verder alsof er geen belangrijkere bezigheden zouden bestaan.

De Socialistische Internationale die de RSDAP onder haar hoede had en van financiën voorzag, poogde na vele jaren van geduld de twee groepen bijeen te brengen in 1914. De oorlog gooide echter roet in het eten. De RSDAP ging dus de oorlog in als een gespleten partij: de orthodoxen aan de ene kant en de activistische bolsjevieken aan de andere.

In de oorlog kreeg Lenin de kans zich goed te profileren. Niet dat het meteen vruchten afwierp, maar het werd later door de propaganda wel weer ingehaald. De socialisten in West-Europa en Rusland (met uitzondering van de afgevaardigden

in de "Doema") kozen voor deelname aan de oorlog. Zelfs Plechanov ont-popte zich als een groot Russisch chauvinist, terwijl het toch Marx was die had gezegd dat 'arbeiders geen vaderland hadden'. Na decennia van (financiële) steun en solidariteit met de Duitse socialisten steunde de 'vader van het Russische marxisme' de oorlog tegen Duitsland onder het mom dat de militaristen en reactionairen de vijanden waren.

Lenin kon zich dus te buiten gaan aan kritiek en schitterde als orthodox marxist door tegen oorlogsdeelname te ageren en de oproep dat de oorlog moest worden omgezet in een burgeroorlog danwel revolutie van het internationale proletariaat.

Met 'Het imperialisme als hoogste fase van het kapitalisme' (1906) had Lenin een nieuw wapen tegen zijn vijanden. De oorlog was aldus Lenin ontstaan omdat de kapitalisten in de kolonies vochten om grondstoffen en invloedssferen. Deze gedachte strookte noch met het orthodox marxisme, noch met de realiteit (om kort te zijn: vraag de Fransen eens waar in 1914-1918 werd gevochten?), maar wie lette daar nou op? In ieder geval was Lenin in staat om ten minste te kunnen rekenen op de sympathie van marxisten die achter de koloniale vrijheidsstrijd stonden en de meeste nationalistische krachten.

Slotbeschouwing.

Lenin kenmerkte zich dus als een eigenzinnig marxist die selectief met het marxisme omging om zijn gelijk te halen. Hij begreep dat de revolutie in Rusland een zetje in de goede richting nodig had. We kunnen Lenin (om hem niet af te schilderen als een botte pragmaticus) zondermeer een marxist noemen (maar dan niet van orthodoxe origine). Nog in 1917 zou hij in 'Staat en revolutie' zich te buiten gaan aan utopische visies als het afsterven van de staat en huisvrouwjes die in staat werden geacht op de administratieve

winkel te passen.

In 1917 kreeg Lenin de macht in handen. We kunnen hier alleen wijzen op de kenmerken van zijn marxisme in 1917: de voorbereiding en uitvoering van de machtsgreep door een kleine groep van getrouwen en de revolutie die Rusland meteen in de socialistische fase zou brengen.

Vooraf het doorstoten naar het socialisme maakte in oktober 1917 marxisten die niet tot zijn politieke vrienden kunnen worden gerekend in een klap tot zijn vijanden. Het was immers Lenin die, zoals hij meende, de revolutie redde. Met recht kunnen historici er beter op wijzen (om namelijk niet beticht te worden van determinisme) dat Lenin's voluntarisme niet had hoeven leiden tot de terreur tegen de afvalligen. Het gegeven dat het wel plaats vond maakte in ieder geval duidelijk dat het voluntarisme als leidraad voor Lenin's denken én handelen niet valt weg te cijferen. Het is de eer aan anderen -aldus de schrijver- om er een andere interpretatie op na te houden.

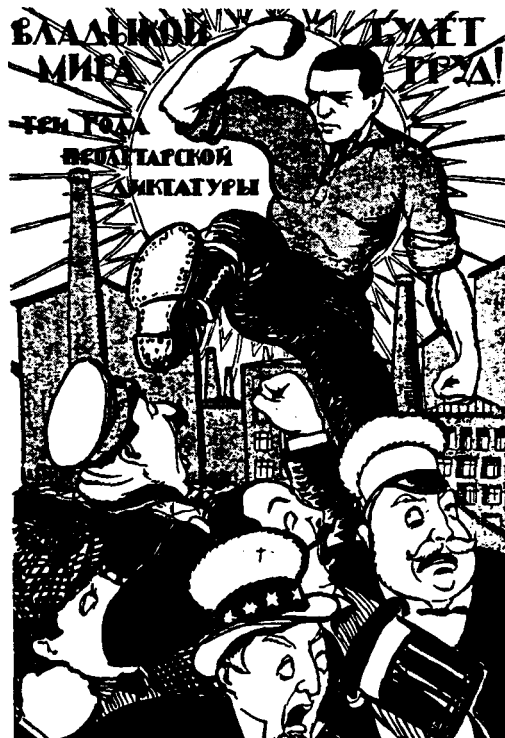
Noot.

(1) Het antwoord luidt: Lenin werd niet al te hoog ingeschat door de meeste marxisten in de Russische Sociaal Democratische Partij.

Boeken.

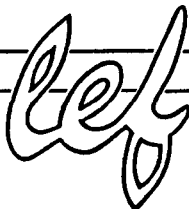
Ulam, A.B., Lenin and the Bolsheviki, The intellectual and political history of the triumph of communism in Russia, Collins, Londen/Glasgow, 1965.

Shub, D., Lenin, Geburt des Bolschewismus, Heyne, München, 1985. (Oorspronkelijke uitgave: 1948.)



'De arbeid zal de wereld overheersen' en 'Drie jaar dictatuur van het proletariaat'.

Novem, Wereld in wording, G.B. van Goor zonen's uitgeverijmaatschappij NV, Den Haag, 1972.



Personalialia

mr. M. van der Stoel

was minister van Buitenlandse Zaken (1973-1977 en 1981-1982) en ambassadeur bij de Verenigde Naties (1983-1984). Momenteel is hij lid van de Raad van State.

drs. Maarten C. Hoff

is medewerker aan de KMA (Koninklijke Militaire Academie) te Breda bij de sectie Internationale Staatkunde.

drs. Felix Frankfurter

is politicoloog en aangesloten bij de Stichting Coordinated Research on International Relations CORINT en lid van de werkgroep Buitenland van het wetenschappelijk bureau van D66.

Carool Kersten

studeert Arabisch en Islamologie aan het Instituut voor de Talen en Culturen van het Midden-Oosten. Hij is secretaris van de Midden-Oostencommissie van de JOVD.

R.E. Batten

studeert Nederlands en Internationaal recht aan de universiteit van Amsterdam. Hij is voorzitter van de Midden-Oostencommissie van de JOVD en vice-voorzitter politiek van de JOVD-afdeling Amsterdam en omstreken.

drs. F.W. Weisglas

is lid van de Tweede Kamer voor de VVD.

drs. M. Wessels

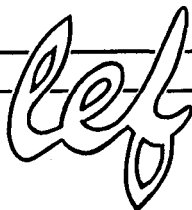
is beleidsmedewerker Buitenlandse Zaken van de VVD-Tweede Kamerfractie.

Jules Maaten

was van 1980 tot 1984 internationaal secretaris in het hoofdbestuur van de JOVD. Momenteel is hij onder meer voorzitter van IFLRY (Internationale Federatie van Liberale en Radicale Jongerenorganisaties) en gemeenteraadslid voor de VVD in Amstelveen.

André A. Koppers

studeert Oost-Europese geschiedenis aan de rijksuniversiteit Utrecht. Onlangs sloot hij archiefonderzoek af in West-Duitsland over de rol van het internationale communisme in de Duits-Russische betrekkingen (1927-1933). Hij is voorzitter van de Oost-Westcommissie van de JOVD.



HELP MEE, WERF EEN ABONNEE!

Bent U tevreden over LEF? Heeft U dat aan Uw politieke kennissen en vrienden verteld? Ja, mooi zo! Nee, wat jammer. Maar dit kan natuurlijk alsnog gebeuren.

Waarom? Voor LEF is het een bijzonder jaar. LEF is namelijk met haar vijfde jaargang bezig. Het zal fantastisch zijn als wij ons lustrum niet alleen met een verrassend themanummer af kunnen sluiten, maar ook met vierhonderd abonnee's.

De mijlpaal van vierhonderd betalende abonnee's bereiken is geen peuleschil. Hiervoor hebben wij Uw hulp als LEF-abonnee nodig. Een persoonlijke aanpak werkt immers nog steeds het beste. Doet U mee? Dat zal reuze fijn zijn!

Naam :

Adres :

Postcode : Woonplaats:

Datum : Handtekening:

Wenst : een proefnummer van LEF à f 6,-- (met porto f 2,50)

een abonnement op LEF voor f 17,50 (JOVD-lid)

een abonnement op LEF voor f 25,-- (geen JOVD-lid)

Opsturen aan : LEF-abonnementenadministratie, Prins Hendrikkade 104, 1011 AJ Amsterdam.

HELP MEE, WERF EEN ABONNEE!

Bent U tevreden over LEF? Heeft U dat aan Uw politieke kennissen en vrienden verteld? Ja, mooi zo! Nee, wat jammer. Maar dit kan natuurlijk alsnog gebeuren.

Waarom? Voor LEF is het een bijzonder jaar. LEF is namelijk met haar vijfde jaargang bezig. Het zal fantastisch zijn als wij ons lustrum niet alleen met een verrassend themanummer af kunnen sluiten, maar ook met vierhonderd abonnee's.

De mijlpaal van vierhonderd betalende abonnee's bereiken is geen peuleschil. Hiervoor hebben wij Uw hulp als LEF-abonnee nodig. Een persoonlijke aanpak werkt immers nog steeds het beste. Doet U mee? Dat zal reuze fijn zijn!

Naam :

Adres :

Postcode : Woonplaats:

Datum : Handtekening:

Wenst : een proefnummer van LEF à f 6,-- (met porto f 2,50)

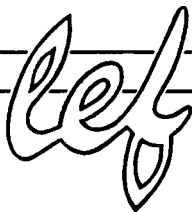
een abonnement op LEF voor f 17,50 (JOVD-lid)

een abonnement op LEF voor f 25,-- (geen JOVD-lid)

Opsturen aan : LEF-abonnementenadministratie, Prins Hendrikkade 104, 1011 AJ Amsterdam.

BERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRAT
NITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALI
FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE
EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE L
ERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATE
NITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE
FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE E
LITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LI
RTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERN
ELIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE F
FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGA
NITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBER
E EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE
LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRA
RNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALI
FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERT
EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE I
BERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATE
NITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE
FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE
ALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LI
RTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERN
ELIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE I
FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE E
LITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LI
ERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATE
NITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALI
FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBER
EGALITE FRATERNITE. KORTOM:





Colofon

Redactie-adres

A.C. den Ottelander (hoofdredacteur)
 Wilhelminapark 53
 3581 NM Utrecht
 Telefoon (030) 517537

Abonnementenadres

Prins Hendrikkade 104
 1011 AJ Amsterdam
 Telefoon (020) 242000

Redactieteam

W. (Ward) van Dijk, J.P.W. (Jort)
 Kelder, W. (Wim) Nieuwenhuijse,
 A.C. (Ada) den Ottelander, drs. R.J.
 W. (Roel) van Prooyen Schuurman

Lay-out

Ontwerp omslag: Carefa reclame
 & public relations b.v. te Maarsbergen

(c) auteursrecht tekeningen: K.T.
 (Tanja) van Rees-Swart te Lisse

Drukwerk: Offsetdrukbedrijf J. Sikke-
 ma te Warffum

Binnenwerk: A.C. den Ottelander

LEF

"Liberté, Egalité et Fraternité" is een uitgave van de JOVD (Jongeren Organisatie Vrijheid en Democratie) te Amsterdam. Niets uit deze uitgave mag op welke wijze dan ook worden overgenomen zonder voorafgaande toestemming van de auteursrecht-hebbers.

De abonnementsprijs bedraagt voor JOVD-leden f 17,50 en voor niet-leden f 25,-- per jaargang.

LEF is een kwartaalblad: vijfde jaar-
 gang, nummer 18, juni 1987.

Intro

Uit de titels van een vijftal artikelen valt duidelijk op te maken waar het accent van dit nummer van LEF op ligt: op privacy. Een concept-resolutie over 'privacy' zal hêt politieke discussiestuk op het najaarscongres van de JOVD (21 en 22 november) dienen te zijn.

Bij verschillende gastschrijvers blijkt de Wet persoonsregistraties veruit favoriet te zijn. De lezer kan zich hierdoor uitgebreid informeren over de geschiedenis van de persoonsbescherming, de globale inhoud van het ontwerp van de Wet persoonsregistraties, positieve- en negatieve elementen uit het wetsontwerp en .. hoe voorkomen kan worden dat de Wet persoonsregistraties een wassen neus zal kunnen gaan worden.

Kosto heeft van z'n artikel een boeiend geheel gemaakt van verschillende actuele politieke onderwerpen en de wetgevende en controlerende rol van het parlement ten aanzien van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De discussie in LEF over "De toekomst van het Nederlandse liberalisme" wordt opgepakt en doorgezet door Den Ouden-Dekkers en Balemans.

Den Ouden-Dekkers schets helder ontwikkelingen in het politieke krachtenveld om van hieruit te komen tot te bekritisieren fenomenen als partijdemocratie en regeerakkoorden. Bij het lezen van het artikel van Balemans wordt de lezer getraceerd op verscheidene 'doordenkertjes'. Hij betreft uitdrukkelijk de mogelijke rol van de JOVD bij de ontwikkeling van een liberale toekomstvisie.

Tot slot een kennismaking met de voorzitter van het CDJA: Hans Huijbers.
 (ACdO)

Inhoud

<u>Privacy en persoonsregistraties</u> dr. J. Holvast	7
<u>Privacy en bescherming van persoonsgegevens</u> mr. F. de Graaf	13
<u>VVD over privacywetgeving</u> mr. A.H. Korthals	19
<u>Parlement en privacy van de burgers</u> mr. A. Kosto	22
<u>Kenmerken van privacy</u> mr. B. Tilman	27
<u>De VVD, beginselpartij in de ban van wenselijkheid en mogelijkheid</u> M.J.H. den Ouden-Dekkers	30
<u>Liberalisme: religie of ketterij?</u> E.R.M. Balemans	37
<u>Het Politieke Midden</u> J.P.W. Kelder	41

Samenvatting

In de rubriek congresonderwerpen schrijft Holvast dat op niet al te lange termijn de Wet persoonsregistraties van kracht zal worden. Het karakter van de wet wordt door hem weergegeven, evenals enkele kritiekpunten op de wet. Tevens worden vraagtekens gezet bij het idee dat met deze wet de privacy beschermd is. De wet stilt de registratiehonger niet, die veroorzaakt wordt door de bestrijding van de 'risicofactor mens'. Aanvullende maatregelen zijn derhalve nodig.

De Graaf geeft verschillende negatieve aspecten van de Wet persoonsregistraties aan, die vanuit het privacy-oogpunt verbeterd dienen te worden. Hij trekt dan ook de conclusie dat van het wetsontwerp een behoorlijke privacywet te maken valt.

In zijn artikel geeft Korthals weer op welke wijze het recht op privacy in de Grondwet wordt gewaarborgd. Gezien de opdracht in de Grondwet om te komen tot een wettelijke regeling ter bescherming van de privacy, in verband met persoonsregistraties, gaat hij nader in op het wetsvoorstel dat bij de Tweede Kamer is ingediend. Voorts geeft hij de visie van de VVD-fractie terzake.

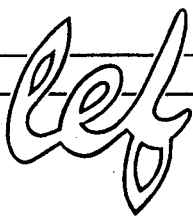
Kosto gaat in op een aantal beginse-len die de vrijheid van burgers onderbouwen: de klassieke en de sociale grondrechten, waartoe de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer behoort. Op basis hiervan schetst Kosto de rol van het parlement in relatie tot de privacywetgeving en de (deel)gebieden waarop het parlement betrekkelijk machteloos staat. Tot slot wordt een duidelijke mening gegeven over 'een op de openbare weg wandelende persoonsregistratie': de legitimatieplicht.

In de rubriek JOVD'ers en JOVD-commissies omschrijft Tilman een zevental kenmerken van privacy, voordat hij ingaat op 2 gronden die de persoonlijke vrijheid zijns inziens kunnen beperken. Tilman pleit voor het vooraf onderwerpen van wetgeving aan een privacytoets. Hiermee dient het parlement haar grondwettelijke taak mede serieus te nemen.

In de rubriek levensbeschouwelijke en politieke stromingen stelt Den Ouden-Dekkers dat de ontwikkeling van het politieke krachtenveld mede heeft geleid tot een fundamentele wijziging in de verhouding tussen staat en burger en tot een spanningsveld tussen sociale gelijkheid en individuele vrijheid. De ontwikkeling naar een partijdemocratie wordt uiteengezet, waarbij speciale aandacht voor het regeerakkoord met z'n neven-verschijnselen. Tot slot een schets van de aard van een aantal toekomstige maatschappelijke vraagstukken en hoe de VVD hiermee om zou kunnen gaan.

Balemans beargumenteert dat het hedendaagse liberalisme wordt beleden op basis van 2 religies, die te kwalificeren zijn als ketterijen tegen het liberalisme. Door een theoretische herbezinning gekoppeld aan een praktische toepasbaarheid zullen de religies verworden tot een duidelijke liberale visie op de toekomst. Hierbij introduceert hij een aantal nieuwe beginse-len en geeft hij de mogelijke trekpaardenfunctie van de JOVD aan.

Huibers stelt vast dat de christendemocratie het voortouw heeft in het ideologische debat. PvdA en VVD zullen een eigen visie moeten ontwikkelen en met het CDA de dialoog aan moeten gaan over de voortgang danwel de afbouw van de verzorgingsstaat.



Privacy en persoonsregistraties

De belangstelling voor het probleem van de privacy samenhangende met onttrekking, opslag, verwerking en gebruik van persoonlijke gegevens is stijgende. Verantwoordelijk hiervoor zijn overheid en bedrijfsleven die tal van plannen lanceren en gedeeltelijk hebben gerealiseerd, die op gespannen voet staan met de bescherming van de persoonlijke vrijheid. Invoering van persoonsnummer, fiscaal en sociaal fiscaal nummer, het opzetten van personeels-informatiesystemen, discussies over legitimatiebewijs en -plicht en voorstellen met betrekking tot het uitwisselen van gegevens uit diverse bestanden roepen bij velen schrikreacties op die niet af te doen zijn met de opmerking 'zij die niets te verbergen hebben, hebben niets te vrezen'. Het beeld van de almachtige overheid doemt op. Voor de noodzaak van die alwetendheid wordt weliswaar een rechtvaardiging gegeven (fraude- en criminaliteitsbestrijding), maar deze wordt òf ter discussie gesteld òf van de hand gewezen onder de verwijzing dat soms de individuele vrijheid belangrijker is dan het algemeen belang.

Voorstanders van de te nemen of reeds genomen maatregelen wijzen bij herhaling op de wettelijke maatregelen ter bescherming van de privacy die binnenkort van kracht worden. Deze wet -de Wet persoonsregistraties- ligt momenteel voor afhandeling bij de Tweede Kamer. In het onderstaande wil ik ingaan op de vraag of deze wet inderdaad afdoende bescherming biedt en op de achtergronden van de toenemende honger naar persoonlijke gegevens.

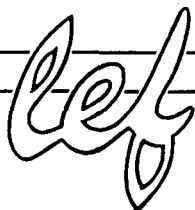
Voorgeschiedenis.

De voorgeschiedenis van de Wet persoonsregistraties voert ons terug naar het jaar 1970. In dat jaar hecht

het parlement haar goedkeuring aan een wetsvoorstel, waarin wordt bepaald dat op 28 februari 1971 de veertiende Volkstelling, annex derde Woningtelling zal worden gehouden. In tegenstelling tot alle voorgaande tellingen stuit dit plan plotseling op verzet van vele Nederlanders. Naast het argument dat de verwerking nu voor het eerst geheel geautomatiseerd zal plaatsvinden, worden er twee andere genoemd. Het eerste heeft te maken met het feit dat iedereen, op straffe van een boete of hechtenis, verplicht is zijn medewerking te verlenen. Het tweede is de verplichte invulling op de eerste pagina van naam, adres, woonplaats en geboortedatum, waardoor de indruk wordt gewekt dat het niet om een telling, maar om een registratie gaat. In dezelfde periode waarin de plannen voor het houden van een volkstelling openbaar worden gemaakt, komt de overheid met het voorstel om aan iedere Nederlander een persoonsnummer toe te kennen. Dit voorstel maakt deel uit van de plannen die de overheid heeft met betrekking tot automatisering van de bevolkingsadministraties.

Toch zou het naar mijn mening onjuist zijn om het verzet tegen de volkstelling af te doen met een verwijzing naar de genoemde argumenten. De verplichte deelname en de invulling van personalia hebben bij volkstellingen steeds gegolden, terwijl de plannen voor de invoering van persoonsnummers reeds sinds 1967 de ronde doen.

Op de achtergrond van het onbehagen staat de angst dat anderen gebruik maken van persoonlijke gegevens zonder daarvoor rekening en verantwoording af te leggen. Het is met andere woorden een vorm van wantrouwen in degenen die over informatie beschikken, gebaseerd op een toenemende ondoorzichtigheid met



betrekking tot het verschijnsel persoonsregistratie. Het vragen om wettelijke maatregelen ter bescherming van de privacy dient in dit licht te worden gezien.

Staatscommissie Koopmans.

Aan de roep om een betere bescherming van de persoonlijke gegevens voldoet de overheid in 1972, wanneer zij een staatscommissie installeert die wettelijke maatregelen moet voorbereiden. Deze staatscommissie, naar haar voorzitter ook wel de staatscommissie Koopmans geheten, komt in 1974 met een Interimrapport en in 1976 met een Eindrapport. Aan dit Eindrapport is toegevoegd een voorstel voor een wettelijke regeling met 105 gedetailleerd uitgewerkte artikelen.

Ondanks deze voorbereidende werkzaamheden duurt het tot december 1981 voor de regering een ontwerp van Wet op de persoonsregistraties bij het parlement indient. Dit ontwerp wordt sterk bekritiseerd, omdat de uitgangspunten als te bureaucratistisch en te centralistisch worden ervaren en omdat de verplichtingen opgelegd aan de registratiehouders erg ingewikkeld zijn.

In 1984 besluit de regering het ontwerp in te trekken. Bij dit besluit heeft het streven naar deregulering meegespeeld: met name het bedrijfsleven moet niet opgezadeld worden met gedetailleerde regelingen. De regering belooft nog in hetzelfde jaar een nieuw ontwerp te laten maken om tegemoet te komen aan de, ook in haar ogen, gerechtvaardigde eis van de burger op bescherming van zijn persoonlijke gegevens. Midde 1985 verschijnt een afgeslankt wetsontwerp, dat nog slechts 55 artikelen telt en dat op tal van onderdelen is gewijzigd. De belangrijkste wijziging is dat het ontwerp niet alleen betrekking heeft op de geautomatiseerde registraties, maar dat ook de niet-geautomatiseerde onder de wettelijke regeling zullen vallen.

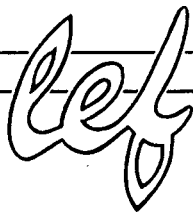
Wet persoonsregistraties: karakter van de wet.

Het ontwerp van Wet persoonsregistraties regelt enerzijds een aantal verplichtingen voor de houders van persoonsregistraties, terwijl anderzijds rechten aan geregistreerden worden toegekend, zoals het recht op inzage, correctie en kopie van de eigen gegevens. Tevens is de rechtsgang bij overtreding van en conflict met de wet gereguleerd, alsmede de instelling van een onafhankelijk toezichthoudend orgaan, de Registratiekamer, die tevens een adviserende en bemiddelende taak heeft.

De meest in het oog springende registraties die buiten de werkingssfeer van de wet vallen zijn die van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en die van de politie. Voor deze registraties wordt apart wetgeving ontwikkeld. Buiten de wet vallen ook persoonsregistraties die naar hun aard voor persoonlijk of huishoudelijk gebruik zijn bestemd en registraties die uitsluitend ten dienste staan van de openbare informatievoorziening door pers, radio en televisie.

Een van de uitgangspunten van de wet is de zogenaamde *doelbinding*. Een registratie mag alleen worden opgezet met een nauw omschreven doel en mag alleen gegevens bevatten die met dat doel overeenstemmen. Alle onder de wet vallende persoonsregistraties moeten afdoende tegen verlies en oneigenlijk gebruik/misbruik van gegevens worden beveiligd. Geregistreerden, alsmede organisaties die de belangen van geregistreerden behartigen, kunnen via de rechter naleving van de wet afdwingen.

De Wet persoonsregistraties is op te vatten als de neerslag van een tweesporenbeleid ten aanzien van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Enerzijds worden aan de houders van persoonsregistraties een aantal plichten opgelegd (doelbinding, beveiliging, beperking verstrekking van gegevens aan derden, enzovoorts), anderzijds moet de geregistreerde zelf activiteiten ontplooiën



om zijn of haar persoonlijke levenssfeer te waarborgen (afdwingen naleving van de wet, gebruik maken van het recht op inzage, correctie en kopie, enzovoorts).

Het bedrijfsleven, alsmede organisaties die werken met een gedragscode worden in eerste instantie aangezet tot zelfregulering. De Wet persoonsregistraties moet het kader zijn, waarbinnen die zelfregulering plaatsvindt.

Ook het grensoverschrijdend dataverkeer wordt in de wet beperkt, terwijl nog veel onderwerpen nader ingevuld zullen worden bij Algemene Maatregel Van Bestuur (AMVB).

Verplichtingen van de houders.

De veel bekritiseerde indeling in drie regimes -meldingsplichtig, reglementsplichtig en vergunningsplichtig- uit het voorstel uit 1981 is vervangen door een tweedeling die parallel loopt aan het onderscheid overheid-bedrijfsleven.

Uitgangspunt voor de registraties van de overheid (en instellingen met een publiekrechtelijke taak, zoals onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening) is het **n o o d z a k e l i j k h e i d s p r i n c i p e**: een persoonsregistratie mag slechts worden aangelegd indien dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de taak van de houder en zij mag slechts gegevens bevatten die voor het doel noodzakelijk zijn.

Ook de verstrekking van persoonsgegevens is aanvullend geregeld: personen of instanties met een publiekrechtelijke taak kunnen gegevens uit deze registraties krijgen, voorzover zij deze nodig hebben voor hun taak en de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerde niet op onevenredige wijze wordt geschaad.

De genoemde persoonsregistraties zijn **r e g l e m e n t s p l i c h t i g**. De houder van een persoonsregistratie moet aan de Registratiekamer melden, dat het reglement ter inzage is gelegd en doet mededeling over de aard van de persoonsregistratie onder opgave van zijn naam,

adres en woonplaats.

Het reglement moet de werking van een persoonsregistratie beschrijven en moet in elk geval een regeling bevatten omtrent het doel van de registratie; de categorieën van personen over wie gegevens in de persoonsregistratie zijn opgenomen; de soorten van gegevens die in de registratie worden opgenomen en de wijze waarop deze worden verkregen; de gevallen waarin opgenomen gegevens worden verwijderd; de categorieën van personen of instanties waaraan gegevens uit de registratie worden verstrekt; de soorten van gegevens die worden verstrekt; de rechtstreekse toegang tot de registratie; eventuele verbanden tussen de registratie en enige andere gegevensverzameling; de wijze waarop geregistreerde personen kennisneming en verbetering van hen betreffende gegevens kunnen verkrijgen; de wijze waarop geregistreerde personen mededeling van verstrekking van hen betreffende gegevens kunnen verkrijgen en de hoofdlijnen van beheer van de registratie. De houder, de bewerker en alle anderen die bij de werking van de registratie zijn betrokken moeten het reglement naleven.

Vooralsnog zijn van deze reglementsplicht uitgezonderd boekhoudingen, financiële administraties, personeels- en salarisadministraties, administraties ten behoeve van het intern beheer van de betrokken organisatie en administraties van abonnementen, leden en begunstigers.

Persoonsregistraties bij het bedrijfsleven en de overige gebieden zijn **f o r m u l i e r p l i c h t i g**. Dit houdt in dat dergelijke registraties moeten worden aangemeld bij de Registratiekamer, onder overlegging van een formulier. De inhoud van het formulier wordt later vastgesteld bij AMVB. Dan wordt duidelijk welke gegevens op het formulier moeten worden vermeld. Gedacht wordt aan de onderwerpen zoals die in een reglement van een overheidsregistratie moeten worden vastgelegd. De ingevulde formulieren moeten voor iedereen ter inzage worden

gelegd, volgens bij AMVB te stellen regels.

Rechten van geregistreerden.

Wat betreft de rechten van geregistreerde op kennisneming en verbetering geldt dat houders van een persoonsregistratie de plicht hebben iedereen over wie voor het eerst persoonsgegevens in de registratie worden opgenomen van dat feit op de hoogte te stellen. Dit moet binnen een maand na de opneming gebeuren. Deze plicht geldt niet wanneer de geregistreerde weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat gegevens zijn opgeslagen.

Geregistreerden hebben het recht op inzage in de eigen gegevens. De houder dient aan verzoeken van de geregistreerde om inzage en kopie binnen een maand te voldoen. Als inzage heeft plaatsgevonden kan de geregistreerde aan de houder verzoeken om gegevens te verbeteren, aan te vullen of te verwijderen, voorzover die gegevens niet juist zijn of onvolledig, dan wel niet ter zake doende zijn voor het doel van de registratie. Ook als vastlegging van bepaalde gegevens in strijd is met een wettelijke bepaling, kan de geregistreerde een verzoek tot verwijdering indienen.

Als een houder weigert om aan een verzoek tot inzage, correctie of kopie van de verzoeker te voldoen, kan de geregistreerde zich schriftelijk tot de arrondissementsrechtbank wenden, met het verzoek de houder te bevelen alsnog aan het verzoek te voldoen.

Registratiekamer.

Het toezicht op de naleving van de wet is in handen gelegd van een nieuw orgaan, de Registratiekamer. Aan de Kamer worden op haar verzoek gegevens uit een persoonsregistratie verstrekt. De houder is verplicht om, voorzover dat in zijn mogelijkheden ligt, medewerking

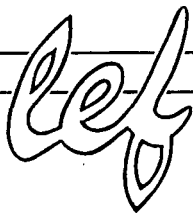


dr. Jan Holvast

te verlenen aan de Kamer, ambtenaren van het secretariaat en andere door de Kamer aangewezen personen. Allen die bij het werk van de Registratiekamer betrokken zijn, hebben voor de uitoefening van hun taak toegang tot alle ruimten waar zich een persoonsregistratie, of een deel daarvan, bevindt. Zij zijn bevoegd apparatuur, programmatuur, boeken en bescheiden te onderzoeken en zich de werking van apparatuur en programmatuur te doen tonen. Daarnaast kan de Kamer ambtshalve een onderzoek instellen, maar ook op verzoek van een belanghebbende of een rechtspersoon die krachtens zijn doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden de belangen van personen behartigt.

Waardering van de wet.

Het is verheugend te constateren dat in het wetsontwerp geen onderscheid wordt gemaakt tussen geauto-



matiseerde en niet-geautomatiseerde persoonsregistraties. Deze vreugde wordt getemperd door het feit dat in de Memorie van Toelichting een merkwaardige interpretatie wordt gegeven van het begrip 'persoonsregistratie'. Daarin wordt aangegeven dat de wet niet van toepassing is op enkelvoudige dossiers en dossiervverzamelingen die alleen alfabetisch-lexicografisch toegankelijk zijn gemaakt. Een wel heel merkwaardige inperking, wanneer we in ogenschouw nemen dat juist uit dergelijke bestanden zeer gevoelige informatie valt af te leiden.

Het gemaakte onderscheid in registraties van overheid en die van het bedrijfsleven is niet bevredigend. Vanuit het zicht van de geregistreerde is het niet van belang of zijn privacy wordt aangetast door een registratie van de overheid dan wel door die van het bedrijfsleven. Voor hem telt de aantasting op zich en de wijze waarop verhaal kan worden gehaald. Door het gemaakte onderscheid dreigt dit laatste in het geval van het bedrijfsleven moeilijker te zijn dan in het geval van de overheid. Naast deze inperkingen en tekortkomingen blijver er nog vele onduidelikheden over, die bij AMVB nader moeten worden ingevuld. Zo zullen er nog nadere regels komen voor de zogeheten 'gevoelige gegevens', blijft het onduidelijk onder welk regiem de informatiebureaus en de adressenhandel vallen en zijn er nog onduidelikheden met betrekking tot personeels- en salarisadministraties. Voor zowel de geregistreerde als de houder van persoonsregistraties heeft deze onduidelijkheid gevolgen. Beiden weten nog steeds niet waar ze straks bij invoering van de wet aan toe zijn.

Registratiewoede.

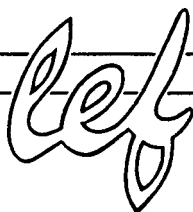
Wanneer we deze wet afzetten tegen de registratiewoede die op het ogenblik heerst dan is het, los van de inhoud van de wet, de vraag of wettelijke maatregelen wel voldoende

zijn om deze in te dammen.

De toenemende behoefte aan gegevens komt voor een groot gedeelte voort uit de toenemende ingewikkeldheid van de samenleving. Tal van gegevens van de burger zijn nodig voor de uitvoering van zeer gedetailleerde wetten. De vaststelling van uitkeringen en lonen zijn hiervan de bekendste voorbeelden. Iedereen die voor een bepaalde dienst of gunst in aanmerking wil komen kan de rest aanvullen.

Ook voor de besturing van de samenleving zijn gegevens nodig: over het aantal mensen dat er woont en leeft, de verdeling naar leeftijd, inkomen, geslacht, de wijze van vervoer, etcetera. De gedetailleerde verslagen van het Centraal Bureau voor de Statistiek en tal van andere onderzoeksinstellingen geven telkenmale een goed beeld van de gegevenshonger die op deze wijze gestild wordt. Hoewel het in deze gevallen gaat om statistische informatie, blijkt in de praktijk dat zij vaak gebaseerd is op bestaande registraties, die er daarmee een doelstelling bij hebben gekregen.

In de derde plaats zijn gegevens nodig voor controle op zowel de uitvoering van de wetten en maatregelen als op de burger zelf. In toenemende mate begint het duidelijk te worden dat de samenleving kwetsbaar begint te worden. Door de grootschaligheid, vooral door toedoen van de informatietechnologie (waaronder zowel de automatisering als de telecommunicatie valt) dreigt er een zodanige verwevenheid te ontstaan, dat wanneer één onderdeel uitvalt het gehele systeem wordt bedreigd. Men kan in dit verband denken aan de kwetsbaarheid van computercentra, maar ook aan kwetsbare objecten als kerncentrales. Ongelukken bij een aantal kwetsbare plekken hebben aangetoond dat binnen de technische systemen de mens de grootste risicofactor begint te worden. De mens slaapt, staakt, drinkt en is onzorgvuldig en dat zijn eigenschappen die haaks staan op de kenmerken van een technisch



systeem. De conclusie die hieruit veelal getrokken wordt is dat de mens daarom meer in de gaten moet worden gehouden. Deze controle kan verschillende vormen aannemen. Vooraf vindt controle plaats door het stellen van strenge selectie eisen, die getoetst worden aan de resultaten van psychologische testen en onderzoek naar criminele en politieke achtergronden. Controle vindt niet alleen vooraf plaats. Het begint een continu proces te worden. In werksituaties worden personeelsinformatiesystemen ingevoerd, al dan niet gecombineerd met geautomatiseerde toegangscontrole en tijdregistratie. Het verbieden van risicovol gedrag, zoals het roken en gebruiken van drugs en alcohol, begint normaal te worden. En dat verbod beperkt zich niet alleen tot de werkplek, maar wordt soms uitgebreid tot een algemeen verbod, zoals voorbeelden uit Amerika en de ontwikkeling bij de multinational Shell laten zien. In al deze situaties spelen persoonsregistraties een dominante rol. Meer en meer persoonsgebonden gegevens zijn nodig om het gedrag van de mens te kunnen voorspellen en in de hand te houden. Naarmate de techniek voortschrijdt en daardoor de kwetsbaarheid zal de behoefte aan persoonsgegevens toenemen.

Conclusies.

Na een voorbereidingsperiode van meer dan 15 jaar begint het er naar uit te zien dat ook Nederland per 1 januari 1988 wettelijke maatregelen heeft genomen in verband met opslag en gebruik van persoonsgegevens. De vraag of de wet afdoende zal zijn, kan reeds nu met zekerheid negatief worden beantwoord. Geen enkele wet is afdoende en ook deze wet zal onwelwillende registratiehouders de mogelijkheid bieden datgene te doen wat hem goeddunkt. Alleen de sancties bij gebleken overtreding kunnen een zekere afschrikwekkende functie hebben. Dat de wet niet afdoende zal blijken te zijn,

blijkt ook uit het feit dat de wet nu reeds door de techniek en andere ontwikkelingen achterhaald is.

Naast deze meer inhoudelijke bezwaren tegen de Wet persoonsregistraties is het naar mijn mening duidelijk dat deze het gebruik van gegevens voor controledoeleinden niet zal kunnen inperken. Gelet op de toenemende kwetsbaarheid is deze controle noodzakelijk voor de instandhouding van het (technisch) systeem en zal daardoor noodzakelijkerwijs gebruik van persoonsgegevens vereisen. Ook voor de bestrijding van criminaliteit en fraude bestaat de neiging de wet ter zijde te schuiven.

Dat betekent dat ter bescherming van de persoonlijke vrijheid er meer nodig is dan alleen maar wettelijke maatregelen. In de eerste plaats zal men bij de bestrijding van criminaliteit en fraude niet alleen de mens als mikpunt moeten nemen. Maatschappelijke structuren zijn evenzeer verantwoordelijk.

In de tweede plaats zal de toenemende ingewikkeldheid van de samenleving beteugeld moeten worden. Te veel wetten en uitvoeringsbesluiten zijn van een onnodige ingewikkeldheid die de behoefte aan gegevens onnodig doet toenemen. De plannen van de commissie Oort met betrekking tot de belastingwetten zijn, ongeacht de uitwerking, toe te juichen.

In de derde plaats zal men de kwetsbaarheid van de samenleving en van afzonderlijke objecten moeten spreiden. Grote centrale objecten met een verhoogd risico moeten vermeden worden. Een aanzet daartoe kan zijn om de bouw van nieuwe kerncentrales stop te zetten.

Zonder deze maatregelen dreigt de Wet persoonsregistraties een wassen neus te worden, aangezien zij ten alle tijden buiten spel gezet kan worden wanneer het 'algemeen belang' dat noodzakelijk maakt. Zonder deze aanvullende maatregelen dreigt de persoonlijke vrijheid uiteindelijk het kind van de rekening te worden. En dan doemt de vraag op, wat het algemeen belang nog waard is, wanneer de vrijheid is verdwenen.



Bescherming van persoonsgegevens

Nederland heeft een ontwerp van Wet persoonsregistraties. Na 15 jaar denken en vergaderen, na een Interim-rapport, een voorontwerp en een ingetrokken wetsontwerp, na de kunst afgekeken te hebben van buur- of bijna buurlanden waarvan sommige al meer dan 15 jaar over een wettelijke regeling beschikken, 10 jaar nadat kranten schreven dat de wet er al lang had horen te zijn, is het dan zover. Een positieve benadering vereist, dat wij niet de gevleugelde woorden 'Wat goed is komt snel' toepassen via een a contrario redenering, maar veeleer denken: hardlopers zijn doodlopers.

Na een kort overzicht van de verhouding privacy- persoonsgegevens en van de wetgevingsgeschiedenis tot dusverre gaat dit artikel in op enkele belangrijke elementen van het nieuwe ontwerp, die gezien worden in het licht van de langzamerhand ontwikkelde normen van privacybescherming en de aspiraties van de indieners van het wetsontwerp.

Privacybescherming en persoonsgegevens.

Privacybescherming omvat veel meer dan bescherming van persoonsgegevens. Naast het oeroude huisrecht en het wat jongere maar ook al eerbiedwaardige briefgeheim kennen we de bescherming van gewone en telefonisch gevoerde gesprekken in het Wetboek van Strafrecht, de bescherming van het portret in de Auteurswet en die van het privéleven in z'n algemeenheid in het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens, om slechts enkele voorbeelden te noemen. Bescherming van persoonsgegevens is dus slechts een onderdeel van een omvangrijk rechtsgoed dat met privacy of de persoonlijke levenssfeer

wordt aangeduid. Niettemin worden privacy en bescherming van persoonsgegevens vaak met elkaar geïdentificeerd. Zo wordt de toekomstige Wet persoonsregistraties vaak aangeduid als 'de privacywet'.

Net zoals aan het eind van de negentiende eeuw de privacy werd 'uitgevonden' door 2 Amerikaanse juristen (Warren en Brandeis), was het eind zestiger jaren de Amerikaanse hoogleraar Alan Westin die in zijn boek 'Privacy and Freedom' (1967) aantoonde dat de aloude privacy aan geheel nieuwe bedreigingen werd bloot gesteld. Met name de automatisering leverde instrumenten op die de individuele ontplooiing veel effectiever konden beknotten dan de oude bekende bedreigingen van het privéleven. De registratie van en manipulatie met persoonsgegevens nam in Westin's denken een voorname plaats in, waardoor wel gesproken wordt over de introductie van de 'informatieprivacy'.

Helemaal nieuw was dit natuurlijk niet. In Nederland hadden wij bijvoorbeeld al sinds 1955 een moderne Wet op de justitiële documentatie en de verklaring omtrent het gedrag, waarin geprobeerd werd de omgang met strafrechtelijke antecedenten zo zorgvuldig mogelijk te laten verlopen, met een minimum aan schade voor de veroordeelde. Wat wel nieuw was, was het verband dat Westin legde tussen het oude privacybegrip en de nieuwe bedreigingen. Privacy, aldus Westin, was niet alleen het recht je in je huis af te zonderen zonder dat je beloerd wordt, maar ook en misschien wel vooral: 'the claim of individuals ... to determine for themselves when, how and to what extent information about them is communicated to others'.

Waar het uiteindelijk om gaat, is de ontwikkeling van de individuele autonomie: niet wat alle mensen

gelijk hebben maakt ze de moeite waard maar hun verschillen. Die moet ieder dan ook zelf kunnen ontwikkelen, zonder dat daarbij over zijn schouder wordt meegekeken en zonder dat alle aspecten van zijn gedrag voorgoed worden vastgelegd.

Wanneer we ons hierna beperken tot de problematiek van de bescherming van persoonsgegevens is dat niet omdat daarmee het hele gebied van de privacy bestreken is, maar omdat op dit moment een ontwikkeling gaande is die onze bijzondere aandacht vraagt. Een aanduiding van de betekenis van dit vraagstuk vormen al de 2 bepalingen over dit onderwerp (tweede en derde lid van artikel 10) die onze Grondwet sinds de herziening van 1983 bevat.

De aanloop.

De wetgevingsgeschiedenis betreffende de bescherming van persoonsgegevens begon in 1971 toen, naar aanleiding van de massale onrust rond de volkstelling, de staatscommissie Koopmans werd ingesteld met de opdracht de regering te adviseren over een algemene wet, gericht op de bescherming van persoonsgegevens. De aandacht voor de privacyproblematiek richtte zich daarbij vooral op de geautomatiseerde persoonsregistraties. De instelling van de staatscommissie geschiedde niet alleen uit bezorgdheid voor de privacybescherming in Nederland. Een belangrijke reden voor de regering, naast het geruststellen van de bevolking, was de belofte dat er geen centraal persoonsnummer (hoeksteen van een in het ontwerp stadium verkerende landelijke personenadministratie) ingevoerd zou worden voordat er wetgeving van kracht zou zijn voor de omvang met persoonsgegevens.

De werkzaamheden van de staatscommissie leidden via een 10 jaar lange weg naar het ontwerp van Wet op de persoonsregistraties van 1981. Dit ontwerp kenmerkte zich door een sterk bestuurlijk-procedurele

aanpak en was alleen van toepassing op geautomatiseerde persoonsregistraties. Daarvan was een groot aantal, in de ogen van de indieners voor de privacy onschuldige, registraties uitgesloten van de wettelijke voorschriften. De overige werden verdeeld in 3 gradaties van privacybedreiging. De zwaarste categorie van registraties, namelijk die welke gevoelige gegevens bevatten of opgezet waren om gegevens aan derden te verstrekken, waren vergunningsplichtig; de vergunning kon door de Registratiekamer worden verstrekt na indiening van een reglement. De lichtste categorie vormden de meldingsplichtige registraties (abonneebestanden, salarisadministraties, ledenregisters, enzovoorts), die zich slechts bij de Registratiekamer hoefden aan te melden. Daartussen bevond zich de categorie van de reglementsplichtige registraties, die geen vergunning nodig hadden, maar wel een reglement waarvoor de wet een aantal eisen opsomde moesten maken.

Van ontwerp 1981 naar ontwerp 1985.

Ondanks de steeds algemener erkende noodzaak van een wettelijke regeling van de materie werd het ontwerp in 1981 bepaald niet met open armen ontvangen. Bezwaar werd gemaakt tegen de ingewikkeldheid van de regeling. Vooral de gebrekkige definitie van het begrip persoonsregistratie alsook de ondoorzichtigheid van de driedeling in meldings-, reglements- en vergunningsplichtige registraties kregen veel kritiek te verduren. Vrij algemeen was de klacht dat het ontwerp 1981 een bureaucratisch systeem in het leven riep dat volstrekt legitieme registraties het leven zuur, duur of zelfs onmogelijk zou maken. Op dit laatste punt waren de voorstanders van een strakke controle op persoonsregistraties uiteraard wat minder pessimistisch, hoewel ook daar vraagtekens gezet werden bij de effectiviteit van een zo ingewikkeld en volledig procedureel wettelijk kader. In die kringen werd vooral

het ontbreken van inhoudelijke normen voor de omgang met persoonsgegevens betreurd. Grote moeite had men ook met de vele uitzonderingsmogelijkheden op het inzagerecht, de uit een oogpunt van effectieve regulering zwakke positie van de Registratiekamer en de halfslachtigheid van de poging het individu inzicht te geven in wat, waar en waarvoor over hem geregistreerd werd.

Dit alles leidde tot een tamelijk negatief Voorlopig Verslag. De betrokken ministers werden echter uit de moeilijkheden gered door de dereguleringsgolf die door het land trok. Hoewel de commissie Van der Grinten over het ontwerp 1981 bepaald niet gevallen was, maar het gelaten had bij enkele obligate opmerkingen over vereenvoudiging, was het klimaat door het dereguleringsbeleid zodanig, dat niemand ervan opkeek toen het ontwerp 1981 in de ijskast werd gezet met de belofte dat er spoedig een nieuw ontwerp zou komen.

Hoofdpijnen van het ontwerp 1985.

Ten opzichte van het vorige ontwerp is de werking van het ontwerp 1984 uitgebreid tot conventionele persoonsregistraties. Dit enorme en heterogeen werkterrein wordt vervolgens door een definitie in artikel 1 en een aantal uitzonderingen in artikel 2 nader omlijnd en ingeperkt.

In de definitie wordt voor de conventionele systemen geëist, dat ze 'met het oog op een doeltreffende raadpleging van die gegevens systematisch zijn aangelegd'. Bij nadere beschouwing blijkt dit vereiste een sterke beperking van de werking van de wet in te houden. In de Memorie van Toelichting wordt hierover opgemerkt: 'Uit het bovenstaande volgt dat enkelvoudige dossiers en dossierverzamelingen die alleen alfabetisch-lexicografisch toegankelijk zijn gemaakt niet als persoonsregistraties in de zin van deze wet kunnen worden aangemerkt'. Door deze restrictieve uitleg van de term persoonsregistratie vallen talloze, voor de privacy

van de geregistreerden belangrijke, registraties buiten de werking van de wet. Het is de vraag of, met deze beperking, de wet nog wel zal voldoen aan de grondwettelijke opdracht aan de wetgever regels te stellen 'ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens' en 'inzake de aanspraken van personen op kennisneming over hen vastgelegde gegevens ...'. De in de Memorie van Toelichting (MvT) gegeven uitleg van het begrip persoonsregistratie leidt bovendien tot merkwaaardige situaties: een alfabetisch-lexicografische dossierverzameling van een personeelschef valt wel onder de werking van de wet wanneer die voorzien is van ruitertjes die leeftijdsgroepen en rangen aanduiden, maar wordt 'vogelvrij' zodra deze verwijderd worden. De uitzonderingen van artikel 2 komen in grote trekken overeen met die van het oude ontwerp: zakagenda's, Gouden Gidsen, bij wet ingestelde registraties. Nieuw is de uitzondering van registraties ten behoeve van de nieuwsvoorziening via de media, een voorbeeld van de concurrentie tussen twee grondrechten.

Materiële normen, reglementen, zelfregulering.

In de gedachtengang van het ontwerp 1981 zou de materiële normvorming over de omgang met persoonsgegevens vooral plaatsvinden via de reglements- en vergunningsplicht. Registraties zouden hun reglement aan de Registratiekamer aanbieden en de aanmerkingen, aanwijzingen en systemen, de vergunningsvoorwaarden zouden langzamerhand tot een soort jurisprudentie leiden van gedetailleerde voorschriften welke mede in het kader van de zelfregulering uitgewerkt konden worden voor de verschillende maatschappelijke sectoren en registratiesituaties. Dit patroon is in het huidige ontwerp Wet persoonsregistraties (WPR) niet meer terug

te vinden. De wettelijke beheersing van de omgang met persoonsregistraties is geheel opgehangen aan enkele algemeen geformuleerde materiële normen, de invulling is vrijwel overgelaten aan de zelfregulering met slechts repressief overheidstoezicht via Registratiekamer en burgerlijke rechter.

Genoemde materiële normen zijn gelicht uit de 'tien geboden voor de omgang met persoonsgegevens' van de MvT op het ontwerp 1981: registratie slechts voor een bepaald doel dat niet in strijd mag zijn met wet, openbare orde of goede zeden, alleen registratie van rechtmatig verkregen gegevens die passen binnen het doel, verstrekking aan derden van de geregistreerde gegevens slechts binnen de doelstelling instaan door de houder voor de beveiliging van de registratie en de juistheid van erin opgenomen gegevens, om de belangrijkste te noemen. Aan de uiterst globale omschrijving van de meeste van deze normen valt al te zien hoe belangrijk de nadere uitwerking, bijvoorbeeld in het kader van de zelfregulering, zal zijn.

Uiteindelijk zullen alle persoonsregistraties op één of andere manier gereguleerd moeten zijn. Voor de registraties in de particuliere sector is dat af te leiden uit de artikelen 15 en 16. Daaruit blijkt dat de wetgever verwacht dat 3 jaar na inwerking-treding van de wet er voor alle sectoren van het bedrijfsleven cum annexis (met den aanleve van dien) gedragscodes ontwikkeld zijn die de werking van de persoonsregistraties regelen. Mocht dat niet het geval zijn, dan kunnen er bij AMVB regels opgelegd worden. Overheidsregistraties moeten een reglement maken.

Overheidstoezicht, Registratiekamer.

In het ontwerp 1981 was aan de Registratiekamer een centrale taak toegedacht binnen het juridische instrumentarium ter beheersing van het verschijnsel persoonsregistratie.

Deze was er vooral in gelegen dat dit orgaan p r e v e n t i e f toezicht uitoefende op alle (geautomatiseerde) persoonsregistraties die onderworpen waren aan de reglements- of vergunningsplicht. In het huidige ontwerp is die taak vrijwel geheel verdwenen.

Deze ingrijpende koerswijziging wordt door de indieners van het huidige ontwerp nogal gebagatelliseerd: 'Ten opzichte van het voorgaande wetsontwerp heeft de Registratiekamer een wat andere taak Niet meer op het preventieve maar op het repressieve toezicht ligt thans de nadruk. Dit is ook mogelijk nu in de wet zelf materiële normen zijn opgenomen'. De vraag of het stellen van materiële normen, waarvan de indieners elders in de MvT zelf toegeven dat ze wel erg algemeen zijn, preventief toezicht op de uitwerking bij reglement of gedragscode overbodig maakt wordt in het ontwerp WPR niet gesteld, laat staan beantwoord.

Naast de vrijwel verdwenen preventieve taak heeft de Registratiekamer een belangrijk aandeel in het toezicht op de naleving van de wet en, meer algemeen, op de werking van persoonsregistraties. De Kamer heeft daartoe uitgebreide onderzoeksbevoegdheden die zij spontaan of op verzoek van geregistreerden of anderen kan uitoefenen. Aan deze bevoegdheden wordt zwaar getild: zelfs een wettelijke geheimhoudingsplicht kan de Registratiekamer niet worden tegengeworpen.

Rechtspositie van de geregistreerde.

Bij het bijna geheel ontbreken van preventief toezicht op de werking van persoonsregistraties is de rechtspositie van de geregistreerde, in vergelijking met het vorige ontwerp, in belang toegenomen. In deze rechtspositie zijn welbeschouwd drie componenten te onderscheiden: de voorwaarden voor het uitoefenen van rechten, de rechten zelf en de mogelijkheden om met de uitkomsten die de uitoefening van de rechten

opgeleverd heeft (of juist: niet opgeleverd heeft) iets aan te vangen. De eerste component wordt wel aangeduid als de doorzichtigheid van persoonsregistraties ofwel: hoe krijgt de geregistreerde er lucht van dat er iets te onderzoeken valt. Daarvoor zijn in het ontwerp WPR 2 mechanismen neergelegd. Het eerste is dat van de kennisgeving van opname in een registratie artikel 28 bepaalt dat iedereen schriftelijk kennis moet krijgen van een eerste opname in een persoonsregistratie, echter onder andere tenzij hij redelijkerwijs kan weten dat zo'n opname heeft plaatsgevonden. Die uitzondering zou de effectiviteit van de verplichting wel eens danig kunnen schaden.

Een andere manier om achter registratie-activiteiten te komen is via de meldings- in welk geval reglementsplicht. Het ontwerp stelt namelijk een AMVB in het vooruitzicht, waarbij regels gesteld worden over de manier waarop de aanmeldingen en reglementen bekendgemaakt worden en voor een ieder ter inzage gelegd. Men moet natuurlijk afwachten wat de inhoud van die AMVB zal zijn, maar dat de mogelijkheden voor de geregistreerde verminderd zijn in vergelijking met het openbare register van het oude ontwerp, is zonder meer duidelijk.

Als tweede component werd hierboven genoemd de inhoud van de rechten zelf. Deze bestaan van oudsher uit een inzage-recht en een recht om onjuiste gegevens te corrigeren. In het ontwerp 1984 zijn deze rechten sterker dan ze in het vorige ontwerp waren. Het inzage-recht van artikel 29, dat geldt jegens zowel meldingsplichtige als reglementsplichtige registraties, wordt weliswaar in artikel 30 beperkt, maar een van de meest bestreden uitzonderingen van het ontwerp 1981 is eruit verdwenen. Deze bestond eruit, dat het inzage-recht uitgesloten kon worden (bij reglement) van die gegevens, waarvan de rechtstreekse kennisneming door de betrokken personen schadelijk kan zijn voor hun geestelijke of

lichamelijke gezondheid'. In dat geval kon men wel een gekwalificeerde vertrouwenspersoon de gegevens laten inzien. Deze in de medische sector heftig bediscussieerde uitzondering is in het ontwerp uitgesloten door artikel 30 sub e, waarin een van de weigeringsgronden uitdrukkelijk beperkt is tot: 'gewichtige belangen van anderen dan de verzoeker, de houder daaronder begrepen'.

Verstreking aan derden.

De grootste bezwaren, uit privacy-oogpunt, tegen de registratie van persoonsgegevens zijn altijd verbonden geweest aan de mogelijkheid dat daardoor anderen, buiten zicht van de geregistreerden, de beschikking over die gegevens konden verkrijgen. In de meest ver doorgevoerde vorm wordt derdenverstreking in dit verband aangeduid als de koppeling van hele registratiesystemen. Deze koppelingsmogelijkheid, die in hoge mate gefaciliteerd wordt door de invoering van uniforme persoonsnummers, was zelfs een 'aanjager' voor de instelling van de staatscommissie Koopmans in 1971. Alle reden dus om te onderzoeken hoe deze derdenverstreking in welk geval koppeling in het ontwerp behandeld wordt.

Allereerst: het begrip koppeling komt in het ontwerp niet voor. Dat betekent, dat koppeling van databestanden valt onder het regime van de regels over derdenverstreking. Het uitgangspunt van het ontwerp is daarbij duidelijk: verstreking van gegevens aan derden is verboden, tenzij ... Voor een beoordeling van de kwaliteit van de regeling is het vervolgens zaak te kijken wat achter 'tenzij' ingevuld kan worden.

Volgens artikel 11 lid 1 mogen gegevens aan derden worden verstrekt voor zover zulks voortvloeit uit het doel van de registratie, wordt vereist ingevolge een wettelijk voorschrift of geschiedt met (schriftelijke) toestemming van de geregistreerde. Daarvan opent de eerste categorie zonder twijfel de grootste deur voor

derdenverstrekking en koppeling. Het is immers de houder van een registratiesysteem die het doel van de registratie bepaalt; neemt hij daarin op dat derdenverstrekking een van de doelen is, dan is er niemand die hem dat kan verbieden. De enige grens daaraan is dat hij desgevraagd moet aantonen dat hij een redelijk belang bij dat doel heeft, althans wanneer het een registratie voor beroep of bedrijf betreft.

Bij de overheids- en semi-publieke registraties is het gat nog groter. Artikel 18 bepaalt voor deze categorie dat 'desgevraagd gegevens (kunnen) worden verstrekt aan personen of instanties, met een publiekrechtelijke taak, voor zover zij die gegevens behoeven voor de uitvoering van hun taak en de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden daardoor niet onevenredig wordt geschaad'. Deze bepaling biedt grote mogelijkheden voor de overheids- of semi-overheidsregistraties voor niet alleen voortzetting van de huidige praktijken op het gebied van de spontane informatieverstrekking, maar ook voor het aanbrenge van allerlei koppelingen tussen geautomatiseerde persoonsregistraties.

register voorzien, zodat de geregistreerde op eigen houtje moet zien uit te vinden waar hij moet zijn. Die geregistreerde moet voorts zijn verbeterde rechtspositie op eigen kosten en met vele risico's handhaven. De wet opent ruime mogelijkheden voor koppeling van bestanden en laat het gebruik van centrale persoonsnummers ongeregeld. De wetgevende resultaten ten aanzien van gevoelige gegevens moeten nog afgewacht worden. Tenslotte zijn vele persoonsregistraties van de werking van de wet uitgezonderd, uitdrukkelijk, zoals de politieregisters, of impliciet zoals de eenvoudige georganiseerde (maar daarom nog niet onschuldig vanuit privacy-oogpunt) personeels-, patiënten- en cliëntenbestanden.

De conclusie moet deze zijn, dat van dit ontwerp, meer dan van het vorige, een behoorlijke privacy-wet te maken valt. Dat daarvoor in het ontwerp wel het één en het ander moet worden bijgespijkerd moge uit het bovenstaande duidelijk zijn geworden.

Samenvatting en conclusies.

Het nieuwe ontwerp van Wet persoonsregistraties bevat, vanuit een oogpunt van effectieve privacybescherming, ongetwijfeld een aantal verbeteringen ten opzichte van het vorige ontwerp. Te noemen vallen de uitbreiding tot conventionele registraties, de introductie van materiële normen, de versterking van het inzage-recht en, meer in het algemeen, de vereenvoudiging van het wettelijk stelsel.

Daar staan echter ook negatieve aspecten tegenover: preventief toezicht op de registraties in beroep en bedrijf is vrijwel geheel verdwenen. Daarvoor in de plaats treden gedragscodes, door het bedrijfsleven zelf op te stellen, waarvan status, inhoud en sanctionering uiterst onduidelijk zijn. Ook is er geen openbaar



VVD over privacywetgeving

Privacy ... bij de klank van deze term doemen visioenen op van situaties, waarin je door minder overheid en meer burger in staat wordt gesteld gewoon jezelf te zijn zonder angst voor grote broer.

Op welke wijze wordt het recht op privacy in de Grondwet gewaarborgd en op welke manier kan de wetgever de inhoud van een aspect van het recht op privacy gestalte geven?

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt in onze samenleving terecht beschouwd als een essentiële voorwaarde voor een menswaardig bestaan en als een van de grondslagen van onze rechtsorde.

De inhoud van de begrippen privacy, persoonlijke levenssfeer of privé sfeer is echter niet zo eenvoudig weer te geven.

Grondwettelijk kader.

Sinds 1983 is het recht op privacy in de Grondwet (GW) omschreven als direct werkende bepaling: 'Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer' (artikel 10 lid 1 GW). De termen persoonlijke levenssfeer of privacy wekken de indruk een gebied aan te duiden waarbinnen elk individu vrij is en geen inmenging van anderen behoeft te dulden.

Bij de vraag naar een nadere omschrijving van deze begrippen denkt men in de eerste plaats aan een ruimtelijk aspect, namelijk aan het huis waarin iemand leeft. De grondwetgever heeft dit zogenaamde huisrecht middels een afzonderlijke bepaling willen beschermen door aan te geven dat het binnentreden in een woning tegen de wil van de bewoner alleen geoorloofd is in bepaalde gevallen bij of krachtens

de wet bepaald (artikel 12 GW).

Een tweede aspect van het recht op privacy heeft betrekking op het recht invloeden van buitenaf op het lichaam af te weren. Dit zogenaamde recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam wordt tweeledig opgevat: enerzijds als het recht te worden gevrijwaard van schendingen van en inbreuken op het lichaam door anderen, anderzijds als het recht zelf over het lichaam te beschikken. Dit aspect wordt eveneens apart in de Grondwet aangeduid (artikel 11 GW), zij het dat de zinsnede 'behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen' ook hier niet ontbreekt.

Een derde onderdeel van het recht op privacy heeft betrekking op bepaalde vormen van communicatie, zoals het telefoongesprek en de briefwisseling. Deze vormen van communicatie genieten bescherming, in die zin dat het briefgeheim alsmede het telefoon- en telegraafgeheim onschendbaar is, behalve in gevallen bij de wet bepaald (artikel 13 GW).

Een vierde aspect dat tot de persoonlijke levenssfeer moet worden gerekend houdt verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. De privacy kan immers worden aangetast door allerlei gegevens omtrent personen te registreren, deze in verband met elkaar te brengen en vervolgens bij het nemen van voor de persoon belangrijke beslissingen van die gegevens gebruik maken. De grondwetgever heeft in de bescherming van dit onderdeel willen voorzien door de wetgever hieromtrent een opdracht te geven. Die opdracht luidt als volgt: 'De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens' (artikel 10 lid 2 GW): 'De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op

kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens (artikel 10 lid 3 GW).

Het hier omschreven grondwettelijke kader biedt voor de burger en voor de wetgever aanknopingspunten om op tal van terreinen het recht op persoonlijke levenssfeer nader inhoud te geven en te beschermen.

Aangezien deze bijdrage in omvang beperkt dient te blijven zou ik in willen gaan op het genoemde vierde aspect van de privacy. De opdracht in de Grondwet richt zich niet alleen tot de regering, maar ook tot het parlement.

Voorgeschiedenis.

In een gecompliceerde samenleving als de onze wordt door de overheid, door bedrijven en instellingen alsmede door de wetenschap in toenemende mate gebruik gemaakt van gegevensbestanden, waarin tot de individuele natuurlijke personen herleidbare gegevens zijn vastgelegd. Deze bestanden of persoonsregistraties vervullen dikwijls een nuttige functie bij de uitoefening van overheidstaken, in het bedrijfsleven en bij de dienstverlening. Niettemin kan een ongebreideld en onzorgvuldig gebruik van deze registraties leiden tot aantasting van de persoonlijke levenssfeer van individuen.

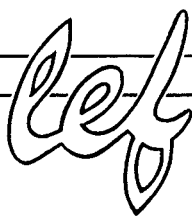
Sinds het begin van de jaren zeventig wordt de behoefte aan maatregelen ter bescherming van de privacy op dit terrein groter. Deze behoefte heeft dan ook bij de grondwetsherziening van 1983 geresulteerd in een opdracht aan de wetgever om te komen tot een zogenaamde Wet op de persoonsregistraties.

Een staatscommissie, onder voorzitterschap van prof. mr. T. Koopmans, heeft zich over deze materie gebogen. Het eindrapport van deze commissie is richtinggevend geweest voor een in 1981 bij de Tweede Kamer ingediend wetsontwerp, dat

spoedig werd gevolgd door een tweede ontwerp, inhoudende een tijdelijke regeling betreffende de aanmelding van geautomatiseerde persoonsregistraties, in afwachting van de totstandkoming van een algemene wet, zoals geformuleerd in het eerste ontwerp. Reeds bij het voorlopig verslag van de Tweede Kamer werd duidelijk dat het eerste ontwerp de toets der kritiek niet kon doorstaan. De VVD-fractie formuleerde tal van bezwaren:

- a. het voorstel richt zich niet op het gebruik van de geregistreeerde gegevens, maar op de registratie zelf;
 - b. het voorstel bevat verbodswetgeving met toezicht in plaats van zelfregulering met klachtrecht;
 - c. het gekozen systeem leidt onherroepelijk tot enorme bureaucratie met de daaraan verbonden kosten;
 - d. de hoeveelheid wetsartikelen en uitvoeringsmaatregelen zijn veel te omvangrijk;
 - e. het voorstel is ontoegankelijk voor niet-deskundigen;
 - f. het voorstel is weinig flexibel, waardoor onvoldoende rekening kan worden gehouden met snelle technologische ontwikkelingen en met het grote aantal mutaties dat eigen is aan registratie;
 - g. de niet-geautomatiseerde persoonsregistraties vallen buiten het bereik van de voorgestelde regeling;
 - h. de rechten van het individu worden weliswaar versterkt, doch niet afdoende;
 - i. de consequenties voor het bedrijfsleven en voor de overheid zijn onvoldoende weergegeven in het voorstel.
- Mede op basis van deze indringende kritiek heeft de regering geconcludeerd dat een ingrijpende herziening van het wetsontwerp noodzakelijk was. Zij heeft er de voorkeur aan gegeven het ontwerp, alsmede de tijdelijke regeling, in te trekken en te komen met een geheel nieuw wetsvoorstel.

Na een lange periode van advisering en overleg is in de zomer van 1985 tenslotte een nieuw wetsvoorstel



bij de Tweede Kamer ingediend, dat zich thans in een stadium van schriftelijke voorbereiding bevindt. Voor de inhoud van het voorstel (welke persoonsregistraties, materiële normen, rechten van de geregistreerde en Registratiekamer) verwijs ik naar elders in dit blad, aangezien er daar op ingegaan wordt.

VVD-inbreng in de Tweede Kamer.

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is een van de belangrijkste beginselen van waaruit liberalen hun doelstellingen formuleren.

De VVD-fractie laat zich bij de beoordeling van de inhoud van het onderhavige wetsvoorstel met name leiden door hetgeen terzake is neergelegd in het verkiezingsprogramma. Hierin staat onder nummer 331 geformuleerd: 'Wetgeving ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij persoonsregistraties dient zo snel mogelijk tot stand te komen'. 'Deze wetgeving dient de volgende elementen te omvatten:

- versterking van de rechten van het individu; kennisgeving van eerste opname, inzagerecht, correctierecht en schoningsrecht; uitzonderingen hierop in het belang van de veiligheid van de staat, van de bestrijding van de criminaliteit of andere dwingende redenen van algemeen belang dienen bij wet te worden vastgesteld;
- een reglementeringsplicht voor de houder van een registratiesysteem in alle gevallen van enige importantie; in het reglement wordt in ieder geval opgenomen welke gegevens worden geregistreerd en aan wie gegevens worden verstrekt; koppeling van persoonsregistraties dient te worden beperkt;
- verbods- en strafbepalingen bij anders handelen dan in het reglement aangegeven;
- een klachtrecht voor de geregistreerde, alsmede een recht op schadevergoeding.

Zelfregulering wordt bevorderd. Ondernemingsraden krijgen het adviesrecht

bij personeelsregistraties.'

Zoals hier omschreven heeft de VVD-fractie fundamentele kritiek uitgeoefend op het in 1981 ingediende eerste wetsontwerp. Op grond van die kritiek is onder de verantwoordelijkheid van de bewindslieden op Justitie en Binnenlandse Zaken in 1985 een nieuw wetsvoorstel ingediend, dat zoals uit de inhoud van het voorstel moge blijken, op wezenlijke punten tegemoet komt aan de wensen van de VVD-fractie. Het wekt dan ook geen verbazing dat het huidige voorstel de VVD-fractie in grote lijnen aanspreekt. Immers, gekozen is voor een systeem van zelfregulering, waarbij de geregistreerde recht krijgt op kennisgeving en verbetering van de op hem betrekking hebbende gegevens. Bovendien kan via de burgerlijke rechter nakoming van de regels, schadevergoeding, een rechterlijk verbod en een bevel tot herstel van de gevolgen vorderen. De rol van de Registratiekamer is beperkter van opzet dan in het ontwerp van 1981, waardoor haar slagvaardigheid wordt vergroot.

De VVD-fractie zal overigens blijven aandringen op spoedige afhandeling van het wetsvoorstel, zodat zo mogelijk eind 1987 de Wet persoonsregistraties een feit zal zijn. Dan zal de zinsnede 'big brother is watching you' weinig werkelijkheidsgehalte kunnen krijgen, althans op het gebied van de persoonsregistraties.



Parlement en privacy van burgers

Vrijheid in de persoonlijke levenssfeer verder voor het gemak maar aangeduid met de Engelse term 'privacy', hoort tot de fundamenteën van een samenleving, die zich een (democratische) rechtsstaat wil noemen. En die pretentie hebben we in Nederland: we wensen een samenleving te zijn van vrije, verantwoordelijke mensen.

Grondrechten.

Een aantal beginselen die die vrijheid onderbouwen, zijn als rechtsregels geformuleerd in de Grondwet, het wettelijk fundament van onze samenleving. De term 'grondrechten' geeft aan dat het hier om de meest wezenlijke voorwaarde gaat in de relatie tussen individu en samenleving, zoals die binnen ons staatsverband is georganiseerd. Waar in deze landen het eerste document dat op een Grondwet leek van 1795 dateert, een product van Frans-revolutionaire herkomst, is de tekst van onze huidige Grondwet van 1983. In zekere zin kunnen de grondrechten, als rechten die in de eerste plaats de Staat heeft te eerbiedigen, worden gezien als een erfenis van de grote Franse revolutie van 1789. De historische bron is de Déclaration de droits de l'homme et du citoyen.

Het eerste hoofdstuk van onze huidige Grondwet is de verzameling van nu geldende grondrechten. Ze staan gerangschikt in 23 artikelen voorafgaande aan de bepalingen over regering, parlement en rechtspraak. Het gaat daarbij om oude vrijheidsrechten, als de vrijheid van drukpers, godsdienst en onderwijs, die wel de klassieke grondrechten worden genoemd, maar ook om een betrekkelijk nieuw verschijnsel: de sociale grondrechten. Op basis van de gedachte dat de overheid een belangrijke taak heeft bij het

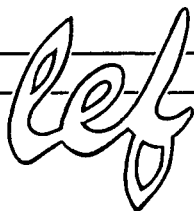
wegnemen van feitelijke, maatschappelijke en economische belemmeringen voor de individuele ontplooiing van de mens, zijn bepalingen opgenomen over werkgelegenheid, sociale zekerheid, leefmilieu, volksgezondheid en woongelegenheden.

Nieuw sinds 1983 is de bepaling in de Grondwet over de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. En daartoe dient dit opstel zich, gezien de opdracht, te beperken.

Het nieuwe grondrecht is verwoord in artikel 10, in een tekst, die mede 2 opdrachten aan de wetgever inhoudt. En aangezien de wetgever in Nederland bestaat uit regering en parlement, ligt hier ook een taak voor het parlement. Waarbij ik mij haast om aan te tekenen, dat dit om één aspect van het parlementaire werk gaat, het formele mede-wetgeven, maar dat daarnaast een controleerende taak bestaat. Het regeringsbeleid dient door het parlement ook te worden gecontroleerd op het eerbiedigen van de persoonlijke levenssfeer van de burgers. Straks meer over dit aspect.

Een grondrecht dat al eerder in de Grondwet stond, maar in 1983 opnieuw werd geformuleerd, in artikel 12, is het huisrecht. Niet iedereen mag zomaar andermans woning (en daarmee diens persoonlijke levenssfeer) binnendringen: het begrip 'huisvredebreuk' is één van de meer algemeen bekende juridische begrippen. Tot de persoonlijke levenssfeer kunnen tevens worden gerekend een aantal oude en nieuw geformuleerde rechten, als daar zijn het recht op de onaantastbaarheid van het lichaam, op vrijheid, die aan niemand mag worden ontnomen buiten gevallen bij of krachtens de wet bepaald en het brief-, telefoon- en telegramgeheim.

Maar terug naar artikel 10 dat als-



volgt is geformuleerd. A r t i - k e l 10:

1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.

2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.

3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

In artikel VI van de additionele artikelen bij de Grondwet is vastgelegd dat het eerste lid pas na 5 jaar in werking treedt, tenzij deze termijn bij de wet voor ten hoogste 5 jaar is verlengd. Dat betekent dat regering en Staten-Generaal moeten voortmaken met wetsvoorstel 19 095, 'Regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistraties', te citeren als 'Wet persoonsregistraties'. Dit voorstel van wet, mede bedoeld als uitwerking van artikel 10 van de Grondwet 1983, dient dus in 1988 het Staatsblad en daarmee de status van wet te hebben bereikt.

Bescherming levenssfeer in ontwikkeling.

Eigenlijk was het niet nodig geweest om zo in tijdnood te geraken als nu het geval is. Het vraagstuk van persoonsregistratie in relatie tot de persoonlijke levenssfeer is in ons land al vrij lang geleden op bijzonder wrede wijze actueel geworden. Dat was in de jaren van de bezetting 1940-1945, toen de misdadige bezetter aan de officiële persoonsregistratie, de Burgerlijke Stand, de gegevens ontleende die het vervolgen en uiteindelijk vermoorden van vele tienduizenden joodse medeburgers hebben vergemakkelijkt.

Toen in 1972 een volkstelling werd gehouden, kwamen verschillende mens-

en in verzet en weigerden de overheid de persoonlijke informatie, waarom werd gevraagd, te geven, waarbij wel werd verwezen naar de bittere ervaringen in de oorlogsjaren opgedaan. Vanuit dit verzet groeide een permanente actiegroep in de gestalte van de Stichting Waakzaamheid Persoonsregistraties (SWP), die in 1974 werd opgericht en nog steeds onverminderd actief is.

De politiek was inmiddels evenzeer in actie gekomen. In 1974 en 1976 rapporteerde de staatscommissie Koopmans aangaande de persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistraties. Een eerste concreet resultaat was een besluit van minister-president Den Uyl van 7 maart 1975 aangaande Aanwijzingen inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met geautomatiseerde systemen bij de rijksoverheid, waarin persoonsgegevens zijn opgenomen. Er kwam ook een voorstel van wet, dat eind 1981 werd ingediend door de toenmalige minister van Justitie De Ruiter, spoedig gevolgd door een wetsvoorstel dat tot doel had een tijdelijke regeling betreffende de aanmelding van geautomatiseerde persoonsregistraties tot stand te brengen. Beide wetsvoorstellen zijn onder het eerste kabinet-Lubbers ingetrokken, omdat zij te veel kritiek ontmoetten en daarbij de toets niet konden doorstaan van de deregulering, het streven om de regelgeving waar dat kan te vereenvoudigen. Op 25 juli 1985 tenslotte werd het al bovengenoemde ontwerp van Wet persoonsregistraties ingediend, met minister Korthals Altes als eerst verantwoordelijke bewindsman. Het voorstel is in de laatste fase van schriftelijke voorbereiding in de Tweede Kamer.

Voor wat betreft de strekking van het wetsvoorstel kon nu, door het verglijden van de tijd, worden gesteld dat het dient tot uitvoering van artikel 10 van de Grondwet, waarbij kan worden aangetekend dat het wetsvoorstel niet alleen ziet op door de overheid vastgelegde gegevens, maar zich ook uitstrekt over de

particuliere sector. Het gaat daarbij zowel om geautomatiseerde als niet-geautomatiseerde bestanden, die systematisch toegankelijk zijn. En wie om zich heen ziet weet, of kan vermoeden, hoe aanzienlijk het aantal geregistreerde persoonsgegevens in de samenleving is, waarvan sommige 'gevoelige' gegevens bevatten over gezondheid, justitiële antecedenten, politieke overtuiging, seksuele voorkeur of ras, die afzonderlijk of in samenhang kunnen worden misbruikt als zij in verkeerde handen vallen, waarbij de persoonlijke levenssfeer in meer of minder ernstige mate kan worden geschonden.

Het wetsvoorstel bevat materiële normen. Zo moet een persoonsregistratie worden aangelegd voor een bepaald, geoorloofd doel, waarbij de houder belang heeft; de gegevens moeten rechtmatig zijn verkregen en de houder dient te streven naar de juistheid daarvan; de gegevens mogen alleen worden gebruikt overeenkomstig het doel en binnen de organisatie van een houder worden slechts aan personen die ingevolge hun taak toegang hebben gegevens verstrekt.

De houder moet de persoonsregistratie beveiligen tegen verlies, aantasting van gegevens en onbevoegde kennismaking. De rechter kan, zonedig, deze bepalingen onmiddellijk toepassen.

Het voorstel van wet voorziet in zekere mate in de mogelijkheid van zelfregulering door het bedrijfsleven, maar schept tevens de mogelijkheid van een nadere regeling, indien de zelfregulering uitblijft.

Er wordt een Registratiekamer in het leven geroepen (waarvan verschillende steden al de vestigingsplaats hebben geclaimd), die tot taak heeft het naleven van de wet te bevorderen, de regering te adviseren, klachten te behandelen en geschillen te beslechten tussen geregistreerden en houders van registraties.

Tenslotte moet het door het aannemen van het wetsvoorstel mogelijk worden dat Nederland het Verdrag van Straatsburg ratificeert. Tot zover de rol van het parlement in relatie



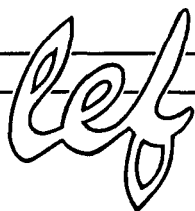
mr. A. Kosto

tot de privacy waar het gaat om wetgeving.

Waakzaamheid geboden.

Redelijkerwijs mag worden verwacht dat het voorstel op afzienbare termijn wet wordt. Dan zal een periode aanbreeken, waarin de samenleving zal groeien naar een evenwicht tussen de belangen van geregistreerden (en dat is iedere burger zonder uitzondering vele malen) en de houders van registraties. Zelfregulering, het werkresultaat van de Registratiekamer en jurisprudentie zullen daarbij belangrijke elementen zijn, waarmee het parlement geen rechtstreekse bemoeienis heeft. Maar het parlement moet wel waakzaam blijven.

Onlangs heeft de minister-president bij verschillende gelegenheden het thema aangeroerd van de overbelaste democratie. De burger was naar zijn oordeel al te zeer geneigd een beroep te doen op de rechter, daarom



moest ook met regelgeving terughoudend worden omgegaan, in welk verband de heer Lubbers enige suggestieve opmerkingen maakte over een Wet gelijke behandeling, waarvan de indiening van een voorstel in het regeerakkoord was beloofd voor 1 juli 1987. In een nadere uitwerking van zijn gedachten, neergelegd in een brief aan de Tweede Kamer merkt hij op dat met name de uitwerking van de sociale grondrechten tot een zekere financiële overbelasting van de overheid heeft geleid.

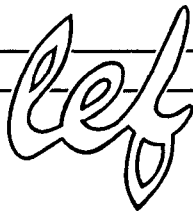
Waar nu bovendien de rechterlijke macht, die met wezenlijke achterstanden heeft te maken, niet of nauwelijks van de bezuinigingsronden is uitgesloten, dient het parlement zich bewust te zijn van een niet al te gunstig klimaat waarin de nieuwe wet van start zal moeten gaan. Derhalve geen lauweren als het voorstel het Staatsblad heeft bereikt, maar waakzaamheid.

Waakzaamheid is evenzeer geboden als ontwikkelingen in de samenleving de persoonlijke levenssfeer kunnen bedreigen. Eén van die ontwikkelingen is het steeds meer beschikbaar komen van de apparatuur die behoort tot de informatiemaatschappij waarin wij zo langzamerhand belanden. Computers kunnen gegevens bevatten, die kunnen worden gekoppeld. Computers kunnen worden 'gekraakt', waardoor onbevoegden toegang krijgen tot gevoelig materiaal. De telecommunicatie ontwikkelt zich ook tot telematica: het tweerichtingverkeer via de kabel maakt het mogelijk dat gegevens uit de huiskamer naar een centraal punt gaan. Hier kan een privacy-aspect in het geding komen. Het is zaak te letten op de neiging om bijvoorbeeld winkeldieven te registreren op 'zwarte lijsten', die voor velen toegankelijk zijn. Hoe begrijpelijk ook waar het gaat om wanhopige winkeliers, geconfronteerd met een nauwelijks te hanteren stroom van criminaliteit, dient er toch op te worden toegezien dat zo'n registratie onder strikt justitieel beheer plaats vindt, met alle waar-

borgen van dien. Wie zich misdraagt moet op grond van die gedragingen worden vervolgd en eventueel be-recht, zoals in de wet staat omschreven. En zelfs als dat achterwege blijft, bijvoorbeeld door een overbelasting van het justitiële apparaat, is het onjuist een eventuele schending van de persoonlijke levenssfeer aanvaardbaar te achten omdat het om winkeldieven gaat. Uiteraard geldt hetzelfde voor fraudeurs in de sfeer van belasting of sociale voorziening.

Machteloos tegen vuilschrijverij?

Er is ook een vorm van schending van de persoonlijke levenssfeer die niets te maken heeft met een persoonsregistratie als tot dusverre besproken. Een vorm die veel leed kan veroorzaken bij het slachtoffer en aanzienlijk profijt bij de schender. Te denken valt aan de roddelpers, die ware of onware intimiteiten van bekende personen publiek maakt. Methoden als het uithoren van burens, het bespioneren en schaduwen van de slachtoffers en zelfs het leeghalen van vuilniszakken behoren tot het instrumentarium. In Nederland zijn gevallen bekend van slachtoffers uit de artiestenwereld, die zich niet durfden verweren, omdat zij van dezelfde 'journalisten' afhankelijk waren voor de publiciteit die zij voor hun shows niet konden missen. Ook zijn wel processen gevoerd wegens smaad of onrechtmatige daad, waarbij evenwel het nadeel voor de slachtoffers was, dat de gewraakte beweringen in nog bredere kring bekend werden, terwijl de winst van de dader groeide door de gestegen verkoopcijfers van het vunzig periodiek. Een van de meest spectaculaire voorbeelden deed zich onlangs voor toen de democratische presidentskandidaat in de Verenigde Staten, Hart, zich om dit soort praktijken moest terugtrekken. Tegen deze schending van de persoonlijke levenssfeer staat het parlement betrekkelijk machteloos. Hier wordt immers geraakt aan een ander (en zeer klas-



siek) grondrecht: de vrijheid van drukpers. Die overigens wel bestaat 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. Nu kan weliswaar een beroep worden gedaan op de rechter, maar zolang de sanctie voor de vuilschrijver achter blijft bij de extra winst, heeft het slachtoffer maar weinig baat bij een proces. Een proces, waarin de rechter eventueel ook nog tot het oordeel kan komen dat de schrijver een algemeen belang diende en daarbij op aanvaardbare wijze zijn grondrecht van vrijheid van meningsuiting gebruikte. Het is hoe dan ook niet wel doende-lijk om op dit punt met nieuwe regelgeving te komen. Het meest effectieve tegenwep is ongetwijfeld het toekennen van hoge bedragen als vergoeding voor immateriële schade, hetgeen ontwikkeld zou kunnen worden door jurisprudentie.

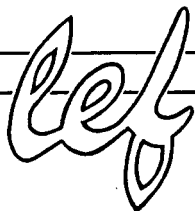
Legitimatieplicht.

Een enkele opmerking over de gedachte uit het regeerakkoord, gewijd aan de legitimatieplicht. Toegegeven, de verplichting om in het openbaar een document mee te dragen waaruit iemands identiteit kan worden afgeleid, is van een iets andere orde dan het geregistreerd staan in een samenhangend bestand. Maar het is in wezen niet anders: een op de openbare weg wandelende persoonsregistratie. De gedachte was al eerder ter sprake gebracht. Eerst in een commissie die het verkiezingsprogramma van het CDA voorbereidde (waar het uiteindelijk niet in kwam) en later toen de minister van Justitie de gedachte lanceerde voor de televisie, erbij zeggende, dat het wellicht vanaf een bepaalde leeftijd zou kunnen, omdat het voor oudere mensen te pijnlijk was door de herinnering aan het Ausweis uit de oorlog. Toen de publieke reactie negatief leek, verdween het thema, tot het onverhoeds opdook in het regeerakkoord. De achterliggende gedachte is dat het snel kunnen identificeren van een persoon van nut kan zijn bij

de criminaliteitsbestrijding. Mij lijkt dit een onzinnige gedachte. Wie uit gewoonte crimineel gedrag vertoont, zal geen of een vals document bij zich dragen. De brave burger heeft het wel, maar in zijn geval is het niet nodig.

De minister-president heeft de Kamer terzake beloofd eerst met een notitie te zullen komen. Omdat een deel van de Kamer dat wilde afwachten, werd een motie van PvdA-fractie-leider Kok (zijn eerste), waarin de legitimatieplicht principieel werd afgewezen, verworpen. En dat is jammer, want om twijfelachtige uitkomsten in het kader van criminaliteitsbestrijding iedere burger te verplichten, ongetwijfeld op straffe van een boete bij nalaten, zich slechts buiten de woning te begeven voorzien van een persoonsdocument is te zeer in strijd met de vrijheids-gedachte. Dat men aan de grens zijn nationaliteit moet kunnen tonen en een auto besturend de bevoegdheid daartoe, valt te billijken. Bij simpel buiten zijn in eigen land moet genoemde verplichting achterwege blijven.

Kortom en tenslotte: wetgevend en controlerend is het parlement geroepen om beschermer te zijn van de persoonlijke levenssfeer.



Kenmerken van privacy

Iedereen kent de roman '1984' van George Orwell met zijn 'big brother is watching you'. Kernachtig wordt hierin de verschrikking van de onmogelijkheid van de individuele mens om 'zich vrijwillig en tijdelijk terug te trekken uit de gemeenschap' tot uitdrukking gebracht. Ook bekend, maar minder pregnant in de publiciteit, is de roman 'Brave New World' van Aldous Huxley. Deze roman schetst ook een beangstigende toekomstige samenleving, een samenleving waarin de vrijheid van de mens op subtiële wijze ondermijnd wordt.

In beide boeken komt tot uiting dat de vrijheid van de mens geen realiteitswaarde heeft als de privacy van de mens niet wordt gerespecteerd. Dat het recht op privacy gerespecteerd moet worden is zonneklaar. Maar in welke mate dit recht beschermd moet worden is niet zo duidelijk. Het eerste probleem dat zich voordoet, wanneer er een poging wordt gedaan om de grenzen van de bescherming van de privacy in beeld te krijgen, is dat er geen algemene definitie van het recht op privacy bestaat. Wel denk ik dat er enkele kenmerken van het recht op privacy te geven zijn.

Privacy: enkele kenmerken.

1. Het recht op privacy is een **c o n c r e e t** recht, dat wil zeggen een recht dat ter bescherming van een individueel belang in een bepaalde situatie dient. Omdat de situaties waarin het recht op privacy speelt zeer uiteenlopend kunnen zijn en de aantasting van de privacy verschillend ervaren kan worden is een algemene definitie als zodanig moeilijk te geven en waarschijnlijk minder zinvol.

2. In plaats van een algemene definitie acht ik als tweede en belangrijk-

ste kenmerk, de grondslag van het recht op privacy, **p e r s o o n l i j k e v r i j h e i d**. Deze vrijheid is naar mijn mening ook doorslaggevend voor de omvang van de bescherming die de individuele burger aan het recht op privacy kan ontnemen. Het recht op privacy gaat in beginsel op in het recht op persoonlijke vrijheid. De persoonlijke vrijheid omvat dus meer dan het recht op privacy (bijvoorbeeld het recht op vrije meningsuiting). De consequentie van de constatering dat het recht op privacy opgaat in het recht op persoonlijke vrijheid is dat een beperking van het recht op privacy beschouwd moet worden als een beperking van de persoonlijke vrijheid.

3. Een ander kenmerk van het recht op privacy is mijns inziens dat het een **s u b j e c t i e f** recht is, een recht waarvan de bescherming door de burger ingeroepen kan worden door een rechter. Subjectief is dit recht ook in een andere zin. Zoals hiervoor al is opgemerkt gaat het recht op privacy op in het recht op persoonlijke vrijheid. Ieder individu ervaart zijn persoonlijke vrijheid anders.

4. Er is dus sprake van een zekere subjectiviteit, een **e m o t i o n e l e w a a r d e** verbonden aan dit recht. Wat de één als inbreuk op zijn privacy ervaart, hoeft een ander niet zo te beleven. Een louter formeel juridische benadering van het verschijnsel privacy zou dus afbreuk doen aan de functie die het recht op privacy in de maatschappij vervult. De rechter zal met deze individuele betekenis van het recht op privacy rekening dienen te houden om te bepalen of er sprake is van een gerechtvaardigde beperking van het recht, dan wel van de ongeoorloofde schending van het recht op privacy.

5. Een volgend kenmerk heeft betrek-

king op het recht op privacy in relatie tot de s a m e n l e v i n g. Het recht op privacy houdt naast een onthoudingsplicht voor de samenleving ook een actieve zorgplicht in. Met andere woorden: de samenleving dient zodanig ingericht te worden dat het recht op privacy van de burger optimaal tot zijn recht komt. Zowel in verticale verhoudingen (burger versus samenleving) als in horizontale verhoudingen (burger versus burger) dient het subjectieve recht op privacy te effectueren te zijn.

6. Een zesde kenmerk van het recht op privacy is dat het g e e n absoluut recht is dat overal en altijd inroepbaar en te effectueren is. Het recht is onderhevig aan enkele beperkingsgronden, waarover hieronder meer.

7. Een laatste kenmerk, waarbij ik in dit kader stil wil staan, is het feit dat het verschijnsel privacy op zich niet nieuw is, alleen het probleem van de privacy van de burger is actueel geworden door een steeds c o m p l e x e r wordende samenleving. In dit kader is het opvallend dat vele grondrechten (artikel 10-17 GW) een raakvlak met de privacybescherming van de burger hebben. Deze bepalingen zijn niet uit de lucht komen vallen, maar stammen uit een tijd dat de samenleving heel wat minder gecompliceerd in elkaar zat. Een voorbeeld hiervan is het briefgeheim.

Grondslag en beperking.

Voor liberalen lijkt de bescherming van de privacy van de burger een welhaast vanzelfsprekende zaak. Zijn het immers niet juist de liberalen die de persoonlijke vrijheid van de burger hoog in het vaandel hebben staan? Toch komen liberale politici voor keuzen te staan waar zij een afweging moeten maken tussen belangen: belangen van de overheid versus belangen van de burgers en tussen belangen van de burgers onderling. De verleiding is dan vaak maar als te groot om in het kader van een

ongetwijfeld groot belang, als bijvoorbeeld de bestrijding van de criminaliteit gestaafd met alle technocratische argumenten, het belang van de privacy van de burger wat minder zwaar te laten wegen.

De vraag naar de betekenis van privacy voor liberalen is ongeveer dezelfde vraag als de betekenis van de persoonlijke vrijheid voor liberalen. Persoonlijke vrijheid omvat meer, maar waar de grenzen met het recht op privacy te trekken zijn is onduidelijk. In ieder geval is als grondslag van het recht op privacy de persoonlijke vrijheid te beschouwen. Een gevolg daarvan is dat de inbreuk op de persoonlijke vrijheid, de grondslag van het recht op privacy, ook een inbreuk op het recht op privacy kan betekenen. Waar de persoonlijke vrijheid beperkt mag worden mag de privacy ook beperkt worden.

De persoonlijke vrijheid kan mijns inziens beperkt worden op twee gronden: een ander individueel belang én het algemeen belang.

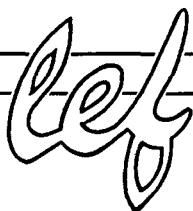
a. Een ander individueel belang.

De vrijheid van de een wordt beperkt door de vrijheid van de ander. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het recht op vrijheid niet absoluut is, oftewel de vrijheid van de een kan de vrijheid van de ander aantasten. In sommige situaties is dit duidelijk: geluidsoverlast tast de vrijheid van de een (om zelf naar muziek te luisteren) aan, de ander zal dus zijn radio zachter moeten zetten, hetgeen in beginsel een inbreuk vormt op zijn absolute vrijheid. Maar deze vrijheid wordt beperkt en is gerechtvaardigd door de vrijheid van de een.

De wijze van beperking (zachter zetten van de muziek) kan getoest worden aan de beginselen van de proportionaliteit en de subsidiariteit.

b. Het algemeen belang.

Het algemeen belang is een begrip van utilistische aard. Volgens het utilisme vindt een beperking van individuele belangen voldoende rechtvaardiging in het feit dat het algeme-



ne welzijn/geluk daardoor vergroot wordt. Het zou te ver voeren om in dit kader in te gaan op de bezwaren tegen een dergelijk filosofisch uitgangspunt. Duidelijk is in ieder geval het bezwaar: wie bepaalt wat bijdraagt aan de realisering van het algemeen welzijn of geluk? Wat verstaat men onder algemeen welzijn of geluk?

Naar mijn mening is alleen dan een beperking in het algemeen belang gerechtvaardigd indien deze democratisch gelegitimeerd is. In algemene zin kent deze benadering haar bezwaren en moet dan ook genuanceerd worden door nadere voorwaarden te stellen aan de democratische legitimatie. De belangrijkste voorwaarde is dat de inherente waardigheid van de mens nooit aangetast mag worden door formele democratisch gelegitimeerde bepalingen; de mensenrechten moeten gerespecteerd worden. Verder kan over de mate van inbreuk gesteld worden dat ook deze moet voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Privacybescherming.

Omdat er inbreuken op het recht op privacy gemaakt kunnen en mogen worden moet de burger kunnen optreden tegen een ongeoorloofde inbreuk op zijn recht.

Uitgangspunt is dat het recht op privacy een concreet recht is. Inbreuken op dit recht zullen dus in eerste instantie via de daarvoor bestemde bijzondere rechtsgangen getoetst moeten worden. Daarna zou eventueel via de Arob-rechter (Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen) of de burgerlijke rechter de nodige rechtsbescherming geboden kunnen worden.

Toch zullen er ook dan nog enkele gebieden bestaan waarvoor rechtsbescherming geen oplossing biedt. Te denken valt aan de aantasting van de privacy door de staatsveiligheidsdiensten die volstrekt ongecontroleerde inbreuken op de privacy van de burger kunnen veroorzaken door aller-

lei gegevens over deze burger te verzamelen zonder dat de burger daar weet van heeft. Juist op dit gevoelige terrein zou een actieve rol van het parlement een oplossing kunnen bieden. Ook daar waar afhankelijkheidsrelaties de gelijkwaardigheid tussen de burgers onderling en tussen burgers en instanties verbreken, zou de wetgever actiever kunnen zijn. Te denken valt aan het verbieden van bepaalde methoden zoals het 'piepsysteem', het regelen van de rechten van de patient, de sollicitant en de verdachte. Bovendien zou de wetgever mee kunnen doen aan de preventie van aantasting van de privacy. Vooraf zou alle wetgeving naast een dereguleringsstoets ook aan een privacytoets onderworpen moeten worden. Daar is alle aanleiding toe gezien artikel 10 lid 1 GW. Het parlement dient haar grondwettelijke taak om formele regelgeving te toetsen aan de Grondwet en de daarin verankerde grondrechten serieus te nemen. Zeker indien het gaat om de concrete verschijningsvorm van de persoonlijke vrijheid: het recht op privacy!



Wenselijkheid en mogelijkheid

De koers van de VVD vormt het onderwerp van beschouwingen in LEF van de afgelopen maanden. Opvallend is daarbij de grote aandacht voor zelf-onderzoek en verwijt: voortdurend wordt de hand in eigen boezem gestoken (1). Hetzelfde gebeurt overigens in Liberaal Reveil (2). Jong en oud en alles daar tussen in is bezorgd over de huidige staat en toekomst van de VVD. Dit zelf-onderzoek was nodig, laat daarover geen misverstand bestaan. Maar een al te grote concentratie daarop heeft het gevaar, dat men uit het oog verliest, dat zich ook buiten de VVD een aantal ingrijpende veranderingen heeft voorgedaan, die elk hun stempel hebben gedrukt op de maatschappelijke en politieke verhoudingen in Nederland en die de VVD niet onberoerd hebben gelaten. Om realistisch politiek te kunnen bedrijven, om weloverwogen een koers uit te stippelen is het noodzakelijk te analyseren wat er in de maatschappij gebeurt. Op basis van haar beginselen zet een partij dan de volgende stap naar de toekomst.

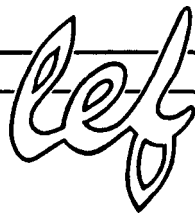
Het is daarom niet voldoende als de VVD zich uitsluitend bezighoudt met het verklaren van haar eigen recente verleden, hoe boeiend dat ook is. Evenmin is er een blauwdruk voor de toekomst. Er vallen echter wel een paar grote lijnen te trekken. De kracht van een partij moet toch vooral ontleend worden aan de discussie over mogelijkheden en wenselijkheden voor de nabije toekomst. Daarbij kan de ontwikkeling van het politieke krachtenveld, ingebed in tal van maatschappelijke veranderingen, niet onbesproken blijven vanwege de consequenties voor de wijze waarop aan democratische principes inhoud wordt gegeven. Het functioneren van het parlement alsook de verhouding kiezer/gekozene ondergaan daarvan de directe invloed. Door enkele

grote lijnen te trekken, kan het inzicht ontstaan in de maatschappelijke en politieke vraagstukken alsook in de functie van het liberalisme bij het schetsen van contouren voor de toekomst.

De ontwikkeling van het politieke krachtenveld.

Als alle politieke stromingen moet het liberalisme geplaatst worden tegen de achtergrond van zowel nationale als internationale economische en maatschappelijke ontwikkelingen. De industriële revolutie heeft in de loop van de tijd een economisch systeem tot stand gebracht, dat in hoofdzaak gebaseerd is op de massa-productie van goederen. Mechanisering van routine spierarbeid opende de weg daartoe. De organisatie van een samenleving is altijd in hoge mate afhankelijk van de organisatie van haar productieprocessen alsook van haar productiepakketten, de goederen en diensten waarmee een nationaal inkomen wordt verdiend. De maatschappelijke consequentie van de massaproductie van massagoederen was derhalve massa-organisatie, ook in politiek opzicht. De ontwikkeling van de economische, sociale en culturele massamaatschappij resulteerde politiek in het belangrijke, voorlopige eindpunt van de erkenning van de nationale staat als drager van macht en gezag, waardoor ook de weg naar massademocratie open was: optimale participatie van de burgers in de politieke besluitvorming, een uitgangspunt, dat liberalen altijd omarmd hebben.

Na de Tweede Wereldoorlog werd die ontwikkeling in West-Europa nog gestimuleerd door de opbouw van de verzorgingsstaat. In eerste instantie kregen vooral de economi-



sche eisen van de werkende massa alle aandacht: de verdediging van de belangen van loon en werkgelegenheid werd een zaak van nationale politiek. In tweede instantie werd die specifieke taak van de staat, vooral gedurende de zestiger jaren, uitgebreid met de plicht moreel en materieel de belangen van de burgers te behartigen door middel van een vrijwel alles omvattend verzorgingssysteem, niet gebaseerd op vrijblijvende liefdadigheid, maar verankerd in wetten op grond waarvan burgers hun aanspraken jegens de staat zouden kunnen verzilveren. Als men dit systeem een sociale rechtsstaat noemt en men vergelijkt deze met de klassiek-liberale rechtsstaat, dan wordt een boeiend verschil zichtbaar: de klassieke vrijheidsrechten boden bescherming t e g e n de overheid, de sociale grondrechten van de tweede helft van de twintigste eeuw waarborgen bescherming d o o r de overheid. Alle burgers hebben gelijkelijk recht op die bescherming (3).

Deze fundamentele wijziging in de verhouding tussen staat en burger heeft geleid tot een fors spanningsveld tussen s o c i a l e g e l i j k h e i d en i n d i v i d u e l e v r i j h e i d. Het werd een wezenlijk gegeven in het politieke handelen, dus in de politieke positie bepaling, waarbij in de achter ons liggende decennia de uniformerende gelijkheid het meestal heeft gewonnen van de diversificerende vrijheid. Niettemin hebben de liberalen meegewerkt aan de opbouw van de verzorgingsstaat, omdat de verschrikkingen van de crisis van de dertiger jaren geen herhaling mochten krijgen, maar vooral ook omdat materiële vrijheid -bevrijding van de zorg om het directe dagelijkse brood- een voorwaarde is om tot geestelijke vrijheid te komen. De erkenning van de taak van de staat om garanties te geven voor een evenwichtige verdeling van sociale rechten over zijn burgers, heeft de liberalen er echter nimmer van weerhouden met grote argwaan

te bezien hoe de staat steeds meer taken opgedragen kreeg. De belangrijkste liberale zorgen waren daarbij de betaalbaarheid van de voorzieningen, de aantasting van de private sector en het verlies aan persoonlijke vrijheid van het individu door toenevende staatscontrole. Het liberale wantrouwen tegen de nivellerende en uniformerende staat stond in die periode lijnrecht tegenover het socialistische geloof in de staat als schepper van een gelukkige collectiviteit van nieuw-gevormde mensen.

De polarisatie tussen liberalen en socialistten berustte op een fundamentele politiek-inhoudelijke tegenstelling in opvatting over de verhouding individu/collectiviteit enerzijds en de taakopdracht van de staat anderzijds. Dat de christen-democraten als gevolg daarvan bevestigd werden in hun centrale machtspositie, is een bijkomstigheid geweest, waar VVD en PvdA nu tot beider ontzetting mee geconfronteerd worden. De machtspositie van het CDA is zo sterk, dat het zich gerechtigd acht vast te stellen, dat over een aantal maatschappelijk relevante onderwerpen weliswaar in meerderheid bepaalde opvattingen bestaan, om vervolgens de stelling te betrekken, dat die meerderheid zich dan toch maar moet schikken naar de minderheidsopvatting van de christen-democraten. In deze situatie kan alleen maar verandering komen, indien in de toekomst de VVD in getal niet al te zeer afwijkt van socialisten en christen-democraten en in staat is het beeld te vestigen van een stabiele, niet door interne oorlogjes geteisterde partij, waarbij de gekozen vertegenwoordigers hun gezag verwerven door gedegen kennis van zaken en politiek vakmanschap, niet vatbaar voor de verleidingen van de waan van de dag of de publiciteit. Het parlement is de werkvloer, niet het café of de krant.

De ontwikkeling van de democratie en de parlementaire besluitvorming.



De groei naar de industriële massamaatschappij en de daarmee samenhangende wijziging van de taak van de staat van beschermer van vrijheidsrechten in verdelende verzorger hebben geleidelijk en daardoor bijna ongemerkt hun sporen getrokken in het functioneren van de democratie. De massificatie van de samenleving is niet zonder gevolgen gebleven voor de politieke organisatievormen en besluitvormingsprocedures. In naam beschikken wij over een systeem, dat berust op het democratische representativiteitsbeginsel, dat de gekozen vertegenwoordiger een grote zelfstandigheid toekent: geen last, geen ruggespraak. In werkelijkheid vertonen wij echter alle kenmerken van een "partijdemocratie", waarin de ontwikkeling van een partij bepalend is voor de politieke besluitvorming: met welk g e t a l (zetels) is de partij in het parlement vertegenwoordigd; door w i e (personen) is veel minder belangrijk. De gekozen vertegenwoordigers beroepen zich nog wel op het principe "zonder last", maar de partijen daarentegen kennen wel degelijk gewicht toe aan de "ruggespraak" (4).

De ontwikkeling tot een partijdemocratie blijkt het duidelijkst bij verkiezingen voor gemeenteraden, provinciale staten en niet in het minst bij de Eerste Kamerverkiezingen. De eerste twee staan volstrekt onder de invloed van de lotgevallen van een partij op het landelijke niveau, terwijl de laatste steeds meer gedomineerd wordt door partij-instructies. De partijdemocratie blijkt echter ook duidelijk uit de steeds strakkere politieke blokvorming in het parlement, waardoor de vraag gerechtvaardigd wordt, of de parlementaire besluiten, getoetst op de representativiteit van de gekozen vertegenwoordiger, wel in overeenstemming zijn met wat de meerderheid van de kiezers verwachtte. Het is immers nog altijd zo, dat partijen in verkiezingsprogramma's neerleggen wat zij bij voldoende macht willen realiseren. Op grond daarvan brengt de burger zijn stem uit. Vervolgens

gaan dan, in het Nederlandse systeem, partijen onderhandelen over een akkoord op basis waarvan een regering tot stand komt. Een regeerakkoord heeft als voornaamste kenmerk het compromis.

Democratie in Nederland betekent derhalve niet regeren bij meerderheid, maar regeren bij compromis, door een meerderheid ontworpen. Dat heeft het belangrijke voordeel, dat altijd rekening wordt gehouden met minderheidsopvattingen. Het grote nadeel is echter, dat de politieke duidelijkheid en dus de identiteit van beginselen vervaagt. In de verkiezingscampagnes beloven partijen hun onversneden doelstellingen, herkenbaar voor de kiezer. Na de verkiezingen wordt, bij het streven naar een compromis, getracht zoveel mogelijk water in andermans wijn te doen. bij c o a l i t i e v o r m i n g ontstaat er dan wel een werkbaar parlementair d r a a g v l a k, maar de kiezer wordt geconfronteerd met een product, dat niemand had aangeboden en waar misschien slechts weinigen om hadden gevraagd. Hoe gedetailleerder een regeerakkoord, hoe meer compromissen, hoe meer mogelijkheden voor misverstanden tussen vertegenwoordigers en politieke partij en/of electorale achterban. Voor de kleinste coalitiepartner heeft dat de ernstigste gevolgen, want die levert het meeste in; de grootste drukt zijn stempel op het gehele beleid. De kiezers, maar ook de leden herkennen hun partij niet meer en wenden zich morrend af.

De strakke binding van fracties aan het akkoord maakt het partijen voorts onmogelijk zich op de verschillende onderwerpen nog enigszins te profileren. Het concept van de nederlagenstrategie vermocht geen vruchten af te werpen. Politieke ontrouw van één der partners wordt onmiddellijk gestraft met openbare ruzies en crisisdreigingen, waarbij uiteindelijk één partij het hoofd in de schoot moet leggen. Een dergelijke gang van zaken brengt politici in grote moeilijkheden, omdat zij aan de in verwarring geraakte kiezer steeds

weer moeten uitleggen, waarom van programma en beginsel werd afgeweken. Dat kost veel van de energie die nu juist besteed had moeten worden aan het ontwikkelen van gedachten en beleid in overeenstemming met de eigen uitgangspunten en de maatschappelijke werkelijkheid. Het lijkt een bijna natuurlijke wet, dat gedetailleerde regeerakkoorden bijdragen tot verregaande vervreemding tussen kiezer en gekozenen, tussen partijlid en vertegenwoordiger. Bovendien hebben regeerakkoorden nevenverschijnselen:

a. het na-ijleffect: de macht van het akkoord strekt zich ook uit tot punten die geen onderdeel van het akkoord vormen. Dat bleek onder andere bij de RSV-affaire en de P.C. Hooftprijs.

b. de machtsverdichting: het akkoord geeft een bijzondere macht aan de fractievoorzitters, die met de ministers van de eigen partij of met de minister-president nadere, bindende afspraken maakt, die niet de vereiste democratische controle kennen en die de discussie in het parlement tot een rituele dans maken, omdat de uitkomst van te voren al vast ligt.

c. de blokvorming: fracties vormen steeds meer gesloten blokken, zeker bij een gedetailleerd regeerakkoord. Ogenschijnlijk geeft dat het beeld van een eensgezinde partij, in werkelijkheid wordt onrecht gedaan aan de pluriformiteit van opvattingen, die iedere grotere partij kent en waardoor de discussie in een fractie, maar ook binnen een partij onder zware druk komt te staan.

d. de verstarring: een gedetailleerd regeerakkoord laat onvoldoende ruimte om bij gewijzigde omstandigheden op grond van redelijkheid het beleid bij te stellen. De partij die benadeeld wordt, dat wil zeggen alsnog meer van zijn programma moet inleveren, verklaart onmiddellijk het regeerakkoord heilig en daarmee zijn de politieke spanningen weer geboren. Dat betekent opnieuw crisisdreiging en uiteindelijk een compromis met ontredderde politici, die alles weer



M.J.H. den Ouden-Dekkers

aan hun achterban moeten uitleggen. e. de aantasting van de verhouding parlement/regering: ministers beroepen zich regelmatig op het regeerakkoord, indien het parlement met voorstellen komt, die niet zo erg in het ministeriële beleid passen. Het dualisme tussen regering en parlement wordt daarmee geweld aangedaan.

Belangrijk blijft echter, dat de gekozen vertegenwoordiger in de eerste plaats lid is van het p a r l e m e n t. Als het lidmaatschap van een fractie te sterk gaat overheersen, vervagen noodgedwongen de uiteindelijke functies van het parlement:

1. controle op de regering (RSV-affaire, woningbouwsubsidies, visserij-fraude);

2. mede-wetgeving (onder andere Tweeverdienerswet).

Een strak en gedetailleerd regeerakkoord creëert een parlement van enerzijds regeringsfracties met gebonden handen en van anderzijds een vleugellamme oppositie. Opnieuw

is dat het meest nadelig voor de kleinste coalitiepartner, die toch al minder ruimte heeft door het geringere getal, maar die door een strak akkoord die ruimte nog eens verder beperkt ziet. Hoewel in die situatie een positie in de regering voor een partij aantrekkelijker is dan het fungeren als oppositiepartij in het parlement, kan uiteindelijk een politiek spasme niet uitblijven en dat heeft onverbiddelijk zijn weerslag op de partij.

Een relatief kleine partij, gebonden aan een strak regeerakkoord, behoeft daarom uiterst bekwaam leiderschap en politieke stuurmanskunst. Dat is één van de lessen die de VVD uit het verleden moet trekken: kundig laveren tussen macht, haalbaarheid en politieke identiteit. Wie in die situatie tot macht geroepen wordt, kan alleen maar vruchtbaar werken, indien hij gezag weet op te bouwen op basis van vrijwillig geschonken vertrouwen. Als loyaliteit wordt afgedwongen, roept dat spanningen op, die zich langs onvoorspelbare banen ontladen, bijvoorbeeld door het "off the record" praten met de media of door het duidelijk maken dat men, hoewel bij stemmingen de eenheid formeel bewaard werd, zelf over bepaalde zaken heel anders dacht. Beide ontwikkelingen zijn schadelijk voor de eenheid binnen en de politieke stabiliteit van een partij.

Het is mijn stellige overtuiging, dat voor het functioneren van het parlement alsmede voor het duidelijk vestigen van de identiteit van een partij een regeerakkoord op enkele essentiële hoofdlijnen de voorkeur verdient:

- a. het geeft de kiezer grotere duidelijkheid over de punten waarop compromissen gesloten zijn;
- b. het maakt een wezenlijke discussie in het parlement mogelijk over de buiten het akkoord gebleven vrije kwesties. Die discussie kan dan gevoerd worden op argumenten, met inachtneming van de dualistische verhouding tussen regering en parlement, terwijl voorts gaandeweg de

discussie blijkt welke meerderheid zich uiteindelijk aftekent en die bij een stemming bevestigd kan worden.

Het is immers niet zo, dat een coalitie van twee partijen altijd op alle punten ook de maatschappelijke meerderheid vertegenwoordigt. Een overheid in een verzorgingsstaat bemoeit zich met zoveel zaken die de burger rechtstreeks aangaan, dat een parlement met wisselende meerderheden moet kunnen stemmen. Ook binnen fracties zou dat op de vrije kwesties mogelijk moeten zijn, terwijl een regering slechts na grondige afweging het machtswoord hanteert. Slechts langs die weg kan de pluriformiteit van opvattingen in de samenleving gestalte krijgen en kan het "blokdenken" van de partijdemocratie doorbroken worden, waarbij de specifieke verantwoordelijkheid van de gekozen vertegenwoordiger beter tot zijn recht komt.

De ontwikkeling naar andere maatschappelijke verhoudingen.

Het gebruik van nieuwe technologieën heeft geleid tot de opkomst van de informatiemaatschappij. Productieprocessen en productiepakketten veranderen daardoor in een steeds hoger tempo. Nieuwe technologieën maken het mogelijk om een op de individuele consument gerichte verscheidenheid aan te brengen in de oorspronkelijk massaal geproduceerde artikelen. Datzelfde geldt voor diensten die verleend worden. Dat betekent dat er minder behoefte komt aan centraal beleid en regelgeving. Er ontstaat een grote roep om decentralisatie en deregulering, om persoonlijke vrijheid en verantwoordelijkheid. De overheid op afstand betekent autonomie voor organisaties en individuen. De op massaprocessen en uniformiteit ingerichte organisatie van de samenleving past niet meer in de nieuwe verhoudingen die ontstaan door decentralisatie en deregulering. Wie de ontwikkelingen nauwkeurig gadeslaat, beseft dat de weg naar



die nieuwe verhoudingen moeilijk is. Verregaande individualisering mag dan leiden tot pluriformiteit, het leidt evenzeer tot een verregaande graad van eenzaamheid voor al diegenen die behoefte hebben aan de menselijke warmte, die van een groep kan uitgaan. Nieuwe vormen van arbeid mogen dan grote mogelijkheden scheppen voor de mensen, die daartoe op tijd zijn opgeleid, voor tal van oudere werknemers of voor jongeren uit de generatie die in de maatschappelijke parkeerbaan van de werkloosheid werd geplaatst, vormen ze een even grote bedreiging voor hun ontplooiingsmogelijkheden. De nieuwe technologieën maken het immers mogelijk nu ook de routine denkwerk door machines te vervangen. Spierkracht en denkwerk vervangen door machines kunnen de mens van veel onaangename arbeid bevrijden. Daarbij hoort echter wel het besef, dat minder mensen door arbeid bijdragen aan het nationale inkomen. Dat roept voor de toekomst een specifiek verdeelvraagstuk op: ook mensen buiten die arbeidsprocessen moeten een genoegzaam aandeel kunnen hebben in de vruchten die de nieuwe productiewijzen afwerpen. Dat betekent een herbezinning op de taak van de overheid in een geautomatiseerde en geïnformaliseerde samenleving; een herbezinning op het begrip arbeid. Arbeid is veel te weinig gedefinieerd in termen van maatschappelijke relevantie: er is in de samenleving zoveel werk te doen buiten de directe productie of dienstverlening. Het voorlezen aan een blinde bejaarde acht ik vanuit maatschappelijk oogpunt en liberale ontplooiingsfilosofie net zo belangrijk als het produceren van informatienetwerken voor de economische sector. Als het aanbod van arbeid wordt uitgebreid met al de vormen van maatschappelijk relevante arbeid buiten de directe productie- en dienstensector, betekent dit overigens wel een grondige herziening van de gehele beloningsstructuur, het sociale zekerheidsstelsel alsook van de aard en omvang van andere overheidsvoorzie-

ningen. In dat opzicht zijn de discussies over de herziening van de voorzieningen voor de gezondheidszorg interessant. De gedachten over voorzieningen in de vorm van basispakketten zullen steeds vastere vorm gaan krijgen. In feite heeft men het begrip "basisvoorziening" geaccepteerd, de discussie gaat alleen maar over de inhoud ervan. Dat is een belangrijk winstpunt van het werk van de commissie Dekker.

Van algehele verzorger zal bij voortschrijdende decentralisatie en deregulering de overheid op de verschillende niveaus steeds meer de taak krijgen van stimulator en coördinator; de centrale planning en het centrale beleid zullen steeds minder voor gaan stellen. Dat is ten opzichte van het verleden een geweldige verandering. Bij elke misstand waren wij geneigd te roepen: "Z e moeten daar iets aan doen", waarbij z e synoniem was voor de overheid. In de toekomst wordt de kreet: "W e moeten ...", waarbij w e betekent het individu met zijn eigen verantwoordelijkheid, in een hoogontwikkelde technologische maatschappij. Mensen kunnen daarin alleen maar participeren als zij voldoende scholing hebben genoten en kunnen blijven genieten in hun arbeidzaam leven. Kennis en kunde verandert immers snel in een op technologie gebaseerde maatschappij. Voor het onderwijs zal de overheid altijd een zware verantwoordelijkheid blijven behouden, omdat dat de investeringen zijn in de maatschappij van morgen.

Autonomie en verantwoordelijkheid moeten evenzeer gestalte krijgen in de inrichting en de opvattingen over het eigen leven. Gelijke behandeling en het recht op een menswaardig afscheid van het leven, indien de medische technologie geen menswaardig bestaan meer kan garanderen behoeven een uiterst zorgvuldige wetgeving, waarbij een minderheid haar specifieke visie mag hebben, doch deze nimmer kan opleggen aan anderen, die deze visie niet delen.

De ontwikkeling van de VVD.

Hiervoor is zeer in het kort geschetst van welke aard een aantal toekomstige maatschappelijke vraagstukken is. Het liberalisme heeft altijd de mens en zijn ontplooiingsmogelijkheden centraal gesteld. Dat uitgangspunt moet opnieuw richtinggevend zijn voor het vinden van antwoorden op de geschetste maatschappelijke problemen. Het enige dat nooit verandert, is, dat alles verandert. Vasthouden aan eens aanvaarde standpunten leidt tot conservatisme, dat de toekomst met gesloten ogen benadert. Pasklare oplossingen zijn natuurlijk niet van de ene dag op de andere te vinden. Een politieke partij is echter gehouden de verschillende vraagstukken aan de orde te stellen, de verschillende aspecten ervan te belichten en uiteindelijk na zorgvuldige afwegingen conclusies voor het beleid te trekken. Voorwaarde is daarbij wel, dat men met 2 benen midden in de eigen tijd staat. Het goed Thorbeckiaanse standpunt: Het beginsel handhaven en recht doen aan de eisen van de tijd moet in de discussie in de VVD weer de boventoon gaan voeren. De eigen positie hoort daaraan ondergeschikt te zijn. Eigenbelang vertroebelt discussies en ondergraaft beginselen. Ook in dat opzicht heeft het verleden de liberalen iets geleerd. Maar in het verleden mag men nimmer blijven steken, als er voor de toekomst zoveel werk te verrichten valt, dat met élan, zelfbewustheid, politieke en geestelijke spankracht moet worden uitgevoerd. Politiek en maatschappelijk moet en kan de VVD weer op koers gebracht worden. Stabiliteit en denkracht, vertrouwen en daadkracht vormen de garanties om leden en kiezers voor de tocht naar de toekomst aan te trekken. Pas daarna komt de vraag aan de orde met welke andere partij de liberalen hun programma kunnen verwezenlijken. Een zelfstandige en zelfbewuste liberale partij is meer dan een verzameling politici, die bij gelegenheid een grote andere politieke partij

aan een meerderheid in het parlement helpen.

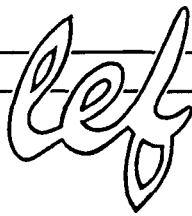
Een coalitie met de PvdA biedt zeker mogelijkheden tot vernieuwing. Maar de VVD bewandelt een gevaarlijke weg, indien zij deze coalitievorm kiest om uit haar huidige interne moeilijkheden te komen. Programmatisch staat de VVD thans nog het dichtst bij het CDA. Een crisis lost voor de VVD op korte termijn niets op. Wel dreigt daarbij het gevaar, dat de PvdA in een coalitie met het CDA regeringsverantwoordelijkheid krijgt. De socialisten zullen die, gezien hun recente ervaringen, tot iedere prijs willen behouden, waardoor de VVD voor ongekend lange tijd in de oppositie zal verdwijnen. Dat kan nimmer het doel van het liberale streven zijn. Met bezieling en verstand zal de VVD dus een evenwicht moeten scheppen tussen wensen en mogelijkheden zonder haar herkenbaarheid te verliezen. Een moeilijke opgave, maar niet onmogelijk.

(1) Swart, Marco (nummer 11, 1985), Van Zanen, Jan (nummer 12, 1986), Derksen, Wilfried (nummer 14, 1986), Van der Stoel, Anne-Lize (nummer 16), Maaten, Jules (nummer 17), LEF, Amsterdam.

(2) Haafkens, R., De VVD en de problemen, Liberaal Reveil, 28ste jaargang, juni 1987, bladzijden 46-48.

(3) Van Doorn, prof. dr. J.J.A., De interventiestaat, Boom Meppel, 1984, bladzijde 26 en volgenden.

(4) Haafkens, R., De VVD en de problemen, Liberaal Reveil, 28ste jaargang, juni 1987, bladzijden 46-48.



Liberalisme: religie of ketterij?

'De mens wordt vrij geboren en overal ligt hij in ketenen.' Met deze woorden begint een verhandeling van de Franse filosoof Jean Jacques Rousseau, waarin hij aangeeft dat de terreur van een mogelijke Franse revolutie opgevolgd zal worden door het dictatorschap van het proletariaat. Daarmee zal een dergelijke revolutie een blauwdruk zijn voor het totalitarisme, aldus Rousseau in zijn verhandeling.

Rousseau stierf in 1778, 11 jaar voor de Franse revolutie. Maar hij wordt wel beschouwd als de aanjager van de meest beroemde revolutie in onze geschiedenis, waaruit liberalisme en socialisme ontsproten lijken te zijn.

Inleiding.

Voordat de vraag beantwoord kan worden waar het liberalisme naar toe zou moeten gaan dient eerst duidelijk te zijn wat de fundamentele basis en inhoud van deze levenshouding eigenlijk is.

Een nadeel van elke politieke denkrichting anno 1987 is dat zij ontstaan is in een tijdperk dat niet het onze is en waarbij het van de interpretatie van het verleden afhangt hoe invulling wordt gegeven aan het gedachtegoed van toen in het heden en een visie wordt geformuleerd naar de toekomst toe.

Principieel probleem.

Voor het liberalisme is de situatie in principe zelfs het meest moeilijk te noemen. Hiervoor zijn een historische én een ideologische reden aan te wijzen. In het historisch perspectief is het maar de vraag of het ontstaan het van liberalisme wel te plaatsen valt in het tijdperk van

de Franse revolutie. De Franse revolutie heeft immers bewerkstelligd dat in eerste instantie de gehele maatschappij werd gelijkgesteld, maar al spoedig werd er een nieuwe elite ingesteld die -naar de ideeën van Rousseau- de mens ondergeschikt maakte aan de Algemene Wil. Weliswaar bood de nieuwe elite de mensen meer inspraak, maar van de ontplooiingskansen van het individu, zoals dat wordt gezien vanuit een liberaal gezichtspunt, was nauwelijks sprake. Kortom: mondigheid van het geheel betekent niet dat er liberalisme ontstaat.

De tweede reden ligt enigszins op het ideologische vlak, waarbij ik een vergelijking wil maken tussen socialisme, christen-democratie en liberalisme. Het socialisme biedt de solidariteit en een zorgzaam wakende en bepalende overheid. De christen-democratie biedt het gezin als hoeksteen van de samenleving en de geloofsovertuiging. Bij beide stromingen ligt de eerste gedachte daarmee bij de samenleving als geheel. Het liberalisme daarentegen gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van het individu en ziet de overheid slechts als voorwaarden scheppende instantie voor een maximalisatie van de ontplooiingskansen van het individu. Daarmee biedt het liberalisme geen blauwdruk voor de invulling van de samenleving, maar scheidt in principe -integenstelling tot socialisme en christen-democratie- slechts onzekerheid omdat het initiatief van het individu bepalend is.

Hedendaagse interpretaties.

Het liberalisme, zoals dat vandaag de dag bestaat in Nederland, wordt beleden op basis van twee verschillende religies. De eerste religie betreft

een teruggrijpen op de idealen van de Franse revolutie. De tweede religie wordt ingegeven door de praktijkbenadering van alledag. Beide religies geven aanleiding tot onduidelijkheid omtrent het liberalisme en daarmee onbegrip over de wenselijkheid van een liberale(re) invulling van onze samenleving.

Bij de eerste religie is te zien dat nadrukkelijk geschermd wordt met de 5 liberale principes die zouden zijn voortgekomen uit de Franse revolutie: vrijheid, verdraagzaamheid, verantwoordelijkheid, gelijkwaardigheid en sociale rechtvaardigheid. Begrippen die, mijns inziens, niet alleen te vinden zijn in het liberalisme, maar zeer zeker ook gehanteerd worden door socialisten en christen-democraten. Alleen de interpretatie en vertaling ervan verschillen wellicht op accenten. Met deze constatering ontstaat opnieuw onduidelijkheid omtrent het liberale gehalte van deze 5 begrippen omdat de vertolkers ervan schermen met woorden uit 1789 zonder zich te realiseren dat de maatschappij van toen niet te vergelijken valt met onze hedendaagse samenleving die andere prioriteiten stelt dan de maatschappij van 2 eeuwen geleden. De 5 liberale beginselen, voor de duidelijkheid zal ik ze zo blijven noemen, behoren thans van een andere inhoud te worden voorzien.

Zo betekende het begrip vrijheid ten tijde van de Franse revolutie het verwerven van lijfelijke vrijheid, het als mens niet meer ondergeschikt zijn aan of bezit zijn van de adellijke heersers. Thans dient het begrip vrijheid gehanteerd te worden met betrekking tot de wijze van handelen en denken van de individuele mens. De begrippen verantwoordelijkheid, gelijkwaardigheid en sociale rechtvaardigheid impliceerden in 1789 het gelijkschakelen van de gehele maatschappij waarbij de maatschappelijke klassen werden opgeheven. Thans dienen deze begrippen gezien te worden in termen van gelijke behandeling en de sociale zekerheid die de verzorgingsstaat bracht.

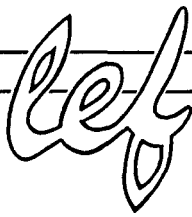
Kortom: al deze begrippen zijn geëvolueerd van een lijfelijke interpretatie tot een min of meer abstracte interpretatie. Discussies over ideologie van het liberalisme, al dan niet in de VVD, dienen zich dan ook niet slechts te concentreren op een terugblik naar het verleden omdat het nu eenmaal zo leuk staat om te pas en te onpas aan te kunnen geven dat het liberalisme stamt uit de Franse revolutie. Het socialisme heeft immers Marx, de christen-democraten de Bijbel, ja en dan kunnen de liberalen toch niet achter blijven. Of toch wel?

De andere religie, de praktijkbenadering van de dagelijkse politiek, geeft een geheel ander beeld te zien. Het liberalisme verschanst zich in Nederland achter partijbarricaden, is gremd door te starre partijstandpunten en verzandt in het moeras van de compromissen, waarbij liberale principes ondergeschikt zijn aan de politieke haalbaarheid van de gedane voorstellen. Het gevolg laat zich raden: er wordt korte termijn politiek gevoerd voor de schijnbare winst van het moment. Op het nationale niveau hoeft hierbij niet zover in het verleden te worden terug gegaan als men zich de discussies herinnert rond de euthanasie, de P.C. Hooftprijs, het sociale zekerheidsstelsel, het referendum en de Wet gelijke behandeling.

Concluderend denk ik dat beide religies het liberalisme vanuit een verkeerde invalshoek bezien. De ene religie plaatst het liberalisme niet in de juiste tijd, terwijl de andere religie het liberalisme verkwanselt en aan symptoombestrijding doet. Ik vraag mij dan ook af of deze beide religies niet zijn te kwalificeren als ketterijen tegen het liberalisme.

JOVD: wat dan wel?

Liberalisme dient in mijn ogen de nodige progressiviteit en hervormingsgezindheid te bezitten. De JOVD



behoort de toekomst van het liberalisme te zijn, de wegbereider voor een springlevende liberale levenshouding in onzekere tijden. Onzekerheid is vaak aanleiding geweest om idealen en principes los te laten en vast te klampen aan 'schijn'zekerheden. Dit weg vluchten in de schijn toont de angst om toe te geven dat men eigenlijk faalt in het hebben en uitdragen van een visie op het liberalisme, zowel in eigen kring als daarbuiten. In dat opzicht is het triest dat ik nu moet constateren dat de uitspraak van Erwin Nypels, als voorzitter van de JOVD uit november 1963, nog steeds actueel is. Hij stelde toen: 'Het liberale kamp is geen eenheid en weet niet waar zij naar toe wil, terwijl het juist de liberalen zijn die streven naar vermindering van de tegenstellingen'.

De JOVD heeft nu meer dan ooit de verantwoordelijkheid om bij de huidige maatschappelijke ontwikkelingen niet langs de kant te blijven staan als toeschouwer, maar als liberale organisatie houvast te bieden aan jongeren door het aanreiken van een politiek handvat. De democratische wegen zijn lang en dienen dynamischer gemaakt te worden. Een drempel verlagende invloed van en door liberalen kan betekenen dat het individu minder schroom heeft om deze wegen te bewandelen om daarmee de eigen ontplooiingskansen beter te kunnen invullen. Door het markeren van de ingangen in het democratisch bestel zal dan ook de maatschappelijke structuur grijpbaarder en overzichtelijker worden. Overzichtelijkheid en duidelijkheid zijn immers onbekende begrippen geworden, zowel in het liberalisme alsook in de maatschappij.

Door onderling gekissebis en de daaruit voortvloeiende onduidelijkheid in het liberale kamp wordt er niet adequaat ingespeeld op de vele stroomversnellingen in de samenleving en dreigen de liberalen de grip op een eigen, duidelijke en liberale invulling van onze toekomst te verliezen.

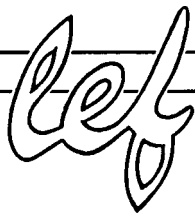
Bij de huidige tendens en behoefte aan analyses van het liberale gehalte van partijen en organisaties staart men zich niet alleen blind op het reilen en zeilen van anderen, maar bestaat nog altijd de neiging om onderscheid te maken in diverse kampen. Begrippen als conservatief of progressief liberaal, Vanriëlisme of Geertsemanie zijn daarbij geen onbekende termen. Ik besef dat ook ik mij met mijn 2 religies hieraan schuldig maak, terwijl het altijd het positieve van liberalen is geweest om niet in hokjes te denken, maar veeleer te kijken naar de bindende in plaats van de scheidende factoren. Zolang deze geest de gedachten van liberalen blijft verduisteren zal er geen duidelijke liberale visie ontwikkeld kunnen worden.

Met allen ben ik het eens dat het liberalisme behoefte heeft aan vernieuwing. Naar mijn mening betekent een vernieuwd liberalisme een fundamentele theoretische herbezinning g e k o p p e l d aan een duidelijke praktische toepasbaarheid anno 1987. Met een dergelijke koppeling zullen de religies die ik eerder aanduidde als ketterijen verworden tot een duidelijke liberale visie voor én op de toekomst.

Nieuwe principes

Wat is er nu nodig om een dergelijke koppeling van inhoud te voorzien? De JOVD kan dit vernieuwde liberalisme leven in blazen, omdat zij niet gebonden is aan de noodzakelijkheid van het streven naar compromissen en omdat zij deel uitmaakt van de generaties van de toekomst.

Bij de invulling van dit vernieuwd liberalisme dient door de JOVD in mijn visie aan de 5 liberale beginselen, die eerder genoemd zijn, een aantal nieuwe principes te worden toegevoegd. Achtereenvolgens zouden deze nieuwe beginselen zijn: zorg voor de maatschappij, vermenschlijking van de organisaties, openheid, decentralisatie, inspraak en medezeggen-



schap, spreiding van macht, verbreding van kennis en informatie en tot slot deskundigheid. Bij de zorg voor de maatschappij zullen liberalen niet alleen stil moeten staan bij, bijvoorbeeld, de vermindering van het financieringstekort en de werkloosheid, maar ook bij de sociaal zwakkeren. De houding van liberalen inzake de recente discussies rond de sociale zekerheid verdient verre van een schoonheidsprijs. Vermenselijking van de organisaties, met name bij de overheid, betekent niet slechts het terugdringen van de bureaucratie, maar vooral ook extern duidelijk maken hoe één en ander binnen de organisatie werkt en hoe de burgers op een zo eenvoudige wijze gebruik kunnen maken van de betreffende instanties. Formulieren in vijfvoud invullen en 15 pagina's vragenlijsten zijn daarbij uit den boze.

Openheid is momenteel een populaire kreet in de Unie van Socialistische Sovjet Republieken. Maar ze is ook in de liberale organisaties meer dan ooit een noodzaak. Hierbij denk ik aan 2 fundamentele zaken. Ten eerste dient duidelijker te worden aangegeven waar men voor staat indien politieke standpunten worden vertolkt en ten tweede is het schrijnend om te zien dat liberale organisaties schijnbaar geen principiële discussies durven te voeren over politieke 'hot items'. Te denken valt hierbij aan de "discussie" (?) op het VVD-congres in november 1986 over het referendum. Bij liberalen lijkt de kracht van het argument verdrongen door de angst voor een zogenaamd verlies van een discussie.

Decentralisatie, inspraak en medezeggenschap, alsook spreiding van macht vormen niet alleen de basis van het creëren van een breed kader waarbij iedereen gemotiveerd wordt tot het leveren van een eigen bijdrage, maar zullen ook het draagvlak en de kracht van het liberalisme kunnen versterken. De basis van liberale organisaties wordt gevormd door de leden. Een sterke basis maakt een sterke club. JOVD én VVD dienen veel meer vanuit dit

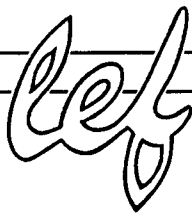
gezichtspunt te handelen. Koppeling van deskundigheid van de leden en daardoor verbreding van kennis en informatie van én naar alle geledingen van de JOVD en de VVD kan dan ook daadwerkelijk bijdragen aan de broodnodige versterking en invulling van het liberale gedachtengoed.

Kracht, flexibiliteit en doorzettingsvermogen zijn altijd al sterke kanten geweest van de JOVD. Maar ook de JOVD dient zich fermier op te stellen in het liberale kamp. In de komende tijd verwacht ik veel van het liberale kamp en zal een vitale creativiteit van groot belang zijn om de acht hier boven genoemde nieuwe liberale beginselen concreet in te vullen en uit te dragen.

Conclusie.

De laatste jaren heeft de liberaal, zo hij al bestaat, zich nadrukkelijk gemanifesteerd op de wijze zoals prof. mr. A.D. Belinfante in 1983 een analyse maakte van een jurist: 'iemand die de neiging heeft om de pathologie van de maatschappelijke verhoudingen te zien waarbij hij iedere sociale relatie beschouwt vanuit het gezichtspunt van een mogelijke conflictsituatie'. Naar analogie kan men ook de situatie van de liberalen bezien waarbij het er om gaat wie bij toepassing van de (politieke) spelregels, al dan niet terecht, gelijk heeft. De toetssteen van de verhoudingen bepalen dan wie wint in het geval van een conflict. Te vaak hebben liberalen echter in het recente verleden te vlug gekozen voor het conflict zonder daarbij goed te bedenken of het wel een oplossing zou zijn voor het vraagstuk van een liberale visie op onze samenleving.

Hokjesgeest en (te) grote persoonlijke korte termijn winst zullen plaats moeten maken voor een mentaliteit die een open en zuivere discussie mogelijk maakt. Winnaar zal een duidelijke én liberale levensvisie zijn.



Het Politieke Midden

Toegegeven, het behoort niet tot de LEF-mores de christen-democratische boodschap te brengen. Wat moeten liberalen tenslotte met een partij die behalve veel regenten aan het binnenlands bestuur ook een aantal forse (hoek)steentjes aan het ideologisch debat lijkt te leveren? Misschien moeten ze met zo'n partij coaliseren. LEF hield het voorlopig bij beschaafd converseren. Het werd een gesprek met de voorzitter van ruim 2000 jeugdige christen-democraten, verenigd in het CDJA. Over de verantwoordelijke samenleving, het bereiken van jongeren en de cultuur in zijn club van politiek bewuste boerenzoons en -dochters. Discussiëren met een representant van het Politieke Midden. Met nuance dus.

Hans Huibers (26) werd in 1981 lid van het CDJA. Voor de student bestuurskunde ging dat schoorvoetend, want: "Ik las de krant, volgde de partij en stemde er ook op, maar lid worden van een jongerenorganisatie vormde een drempel. Een vooroordeel: ik dacht dat het elitair was".

Politieke cultuur.

"Ik liep stage op het Binnenhof bij de CDA-Kamerfractie, Gerritse was mijn mentor. Je ziet daar veel en van het één komt het ander. In '84 trad mijn voorganger als voorzitter van het CDJA af. En -dat is misschien een cultuurverschil met de JOVD- er werd een commissie ingesteld om te zoeken naar een opvolger. Het algemeen bestuur kwam tot die procedure. Ik werd voorzitter. Een verrassing, ik had geen enkele bestuurlijke ervaring."

Nu is voorzitter worden één, het ook blijven is twee. Huibers is van zins ook zijn tweede termijn -die

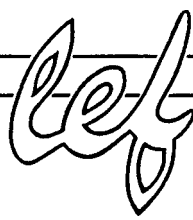
in 1988 afloopt- met plezier vol te maken. Ogenschijnlijk maakt zijn 'achterban' daar geen halszaak van. Ligt dat wellicht aan het milde politieke klimaat binnen het CDJA?

Huibers: "Ik weet niet of het cultuur-tje binnen het CDJA minder fel is dan bijvoorbeeld in de JOVD. Wij gaan misschien wat zorgvuldiger met mensen om. Er wordt in ieder geval veel en fel gediscussieerd".

Verjonging.

"Je zou moeten kijken naar wat voor soort mensen wij aantrekken. In het begin waren dat de politieke dieren, afgestudeerden die een politieke visie op tafel legden. Er werd in die beginfase meer uit stellingen tegen, dan met elkaar gepraat. De verjonging is hard gegaan. We groeiden in anderhalf jaar tijd van 1500 naar 2500 leden. Omdat het ledenbestand relatief vergrijsd was viel in die tijd 40% af. De leden van nu zijn jonger -globaal tussen de 16 en 23 jaar- en willen iets met politiek doen. We hebben nadrukkelijk veel nieuwe leden in de categorie werkende jongeren en wat ik nu maar even gezonde boerenzoons en -dochters noem.

Afgezien van het Lubbers-effect zit het succes van het CDJA ook in de wijze waarop wij opereren. Het beeld is frisser dan vroeger. Wij vinden dat je jongeren moet benaderen in hun eigen omgeving de gemeente. Onze nieuwe mensen in Brabant, Overijssel en Friesland zijn plaatselijk actief. Daar ligt een wezenlijk verschil met de JOVD. De JOVD trekt nadrukkelijk veel studenten die dus bezig zijn met landelijke 'abstracte' problemen als het Midden-Oosten, het media- en kunstbeleid. Daar hoef je bij ons niet mee aan te komen. Dan zeggen



ze: hoe vul ik dat plaatselijk in? Via het CDJA zijn vorig jaar veel mensen in gemeenteraden terecht gekomen."

Jongeren bereiken.

"Een ander verschil met de JOVD vormt de participatiegraad -wel 50% - bij ons. Je wordt pas lid als je actief wordt. JOVD'ers worden sneller lid om het sfeertje. Het idee eens in de zoveel tijd een gezellige avond JOVD'er te zijn."

"Er wordt bij ons niet naar mensen gekeken, maar naar activiteiten. Het sfeertje van: jongens, aan de slag, we moeten jongeren bereiken. We verwachten van onze bestuurders dat ze met uitgangspunten aan de slag gaan. Dat eisen we. Omdat ze gemiddeld jonger zijn moet je meer aan vorming doen. Je kunt van een zeventienjarige nu eenmaal niet verwachten dat hij in 10 minuten een hele samenlevingskijk op de bijbelse gerechtigheid loslaat."

"Een jongerenorganisatie moet tussen jongeren in staan. Politieke jongerenorganisaties opereren te veel op een eilandje. Een klein groepje, een eigen taaltje, een eigen cultuurtje. Heel erg, het krijgt een elitair karakter. En dat is fout, want daarmee bereik je jongeren niet. Om iets voor jongeren te bereiken zul je eerst jongeren moeten bereiken."

Onafhankelijkheid.

Zoals wel meer politieke jongerenorganisaties claimt ook het CDJA een onafhankelijke positie ten opzichte van de moederpartij. Huibers, zelf adviserend en stemhebbend lid van respectievelijk het dagelijks- en het partijbestuur van het CDA, is zoals hij dat zelf formuleert "even fel op de onafhankelijke positie van het CDJA", maar "doet daar niet krampachtig over". Daar heeft hij dan ook een duidelijke reden voor.

Hans Huibers: "Wij zoeken de band met het CDA nadrukkelijk. Wij willen

invloed uitoefenen. Natuurlijk is het ontzettend belangrijk dat een jongerenorganisatie onafhankelijk is. Ten eerste voor jezelf, maar ook voor het nieuwe bloed in de partij".

"Als wij de jeugdlonen voor 23 tot 27 jarigen willen handhaven moet ik contact opnemen met 2 mensen: minister Jan de Koning en fractieleider Bert de Vries. Zo simpel is dat. Vooral De Vries zie ik regelmatig en ik kan je dus al vast vertellen dat die jeugdlonen niet worden verlaagd, omdat de CDA-fractie het tegenhoudt. We hebben zo hard kunnen blazen dat de fractie zich z'n eigen verkiezingsprogramma herinnert, voorlopig."

"Onze invloed is onevenredig groot afgestemd aan de inbreng en het ledental. Het is afhankelijk van een aantal personen en de kwaliteit van je argumenten. Je moet relativiseren: wij schrijven geen regeerakkoord. Als Ruding, Lubbers en De Vries, een aantal hoge heren in Den Haag, beslissen dat het zus of zo zal zijn dan komen wij daar niet meer tussen. Maar op punten oefenen we invloed uit, omdat we bewust de richting van de partij zoeken. Onze inbreng aan het verkiezingsprogramma is in de voorbereidende sfeer groot geweest."

De onafhankelijke jonge christenen oefenen via haar voorzitter en CDA-bestuurder invloed uit op paragrafen van het verkiezingsprogramma. Die constructie mag troebel lijken, dat is ze volgens Hans Huibers echter allerminst: "Wij hebben ons eigen verhaal. Ik kan mijn functies scheiden, ik zie het probleem niet. Vaak vergadert het partijbestuur vlak na het dagelijks bestuur. In het partijbestuur kan ik dan toch optreden als onafhankelijk voorzitter van de jongerenorganisatie. Die ruimte heb ik mijzelf toegemeten, dat wordt geaccepteerd. Ik hoef me in het partijbestuur weinig aan te trekken van wat er in het dagelijks bestuur is besproken".

Afstemming.



We citeren uit 'Het verschijnsel Schmelzer, uit het dagboek van een politieke teckel'. Voormalig KVP-fractie-leider Norbert Schmelzer onthult zijn politieke trucendoos en vertelt hoe hij met de minister-president (ook Katholieke Volkspartij) voor een debat afsprak pas na veel aandringen toe te geven aan de wensen van de fractie. Dit om Schmelzer's fractie het idee te geven dat er een politiek succesje werd behaald. Nu zijn politieke trucs van alle tijden. Speelt de CDA-fractie ook heden ten dage nog steeds die rol?

Huibers: "Het suggereert te veel dat politiek een spel met voorgebakken scenario's is. Dat is het niet. Het gaat om beleidsprioriteiten. De keuze waar je de pijn legt. Als Ruding zegt dat er geld op tafel moet komen en het bij Ontwikkelings-samenwerking weg kan, ligt daar een accentverschil met de fractie. Dan is er een conflict. Maar ik geef toe dat de zaken gecontroleerd blijven. Het gezond dualisme van 10 jaar geleden was eigenlijk veel beter. De confrontatie komt niet keihard meer op tafel daar waar die op tafel zou moeten komen. Er is sprake van afstemming tussen kabinet en fracties. Het CDA is vooral een bestuurderspartij. Echte parlementariërs kom je binnen de Kamerfractie nauwelijks tegen. Daarom lopen die dingen zo, dat is jammer".

"Als je ziet hoe dat tijdens het visserijdebat is gegaan. Braks' beleid is niet goed geweest, maar je kunt je afvragen of een persoon daarvoor alle verantwoordelijkheid moet dragen. Vergis je niet in de waarde, de kwaliteit en het gezag van Braks in Brussel. Als hij alleen schuld zou hebben zou hij moeten gaan. De fractiewoordvoerders Tazelaar van de PvdA, Van Noord van het CDA en de VVD'er Blauw wisten al jaren wat er aan de hand was."

"Ik deel de analyse dat het monisme te sterk doorwerkt. Coalitiepartners zullen hun eigen bewindslieden altijd steunen en hollen daarmee de rol van het parlement uit. Voor het functioneren van de parlementaire



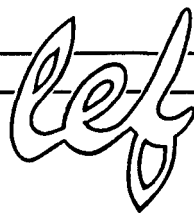
Hans Huibers

democratie is dat zeer gevaarlijk. De grootste verliezer van het Braks-debat was uiteindelijk het parlement."

Belangenorganisaties.

Politiek mag van Huibers dan geen groot schouwtoneel genoemd worden, er worden zo nu en dan wel acts en scene's opgevoerd. Hoe denkt Hans Huibers over de rol van verschillende belangenorganisaties in het Haagse beslissingscircuit?

Voorbeeldje: een oud-CNV'er als De Graaf speelt als bewindsman op Sociale Zaken bepaald een andere deun dan hij als vakbondsman deed. Huibers: "Dat is het model van de belangenman die als hij verantwoordelijkheid moet dragen ineens z'n standpunten kwijt is. Dat gebeurt. De Wim Kok van nu is een heel andere dan de Wim Kok uit zijn vakbondstijd. Hetzelfde hebben we met de geachte JOVD-afgevaardigden -de Linschotens en de De Graves- die de Kamer ingingen heel sterk gezien.



"Je kunt twijfels hebben over de rol die belangenorganisaties hebben. Naar buiten toe schreeuwend en naar binnen toe begripvol. Maar ze hebben nu eenmaal de taak voor hun groep op te komen en te overvragen. Een politieke jongerenorganisatie is geen belangenorganisatie, ik weiger te enen male het etiket van een 'belangenman voor jongeren' opgeplakt te krijgen. Het zou mijn rol niet zijn. Ik zou er moeite mee hebben volgend jaar andere standpunten te moeten innemen dan ik nu zou kunnen innemen. Daar zul je mij niet op vangen."

Politieke carrière.

Die uitspraak zullen we memoreren, want Hans Huibers is van plan na zijn studie bestuurskunde "iets buiten de politieke sfeer te gaan doen". "Ik ben met mooie verhalen door het land getrokken en moet nu maar eens zien of die in de praktijk ook uit zijn te voeren. Heen en weer lopen tussen het Kuyperhuis (het CDA-partijbureau, J.K.) en het Binnenhof kan heel interessant en spannend zijn, maar ik moet maar eens aan de andere kant van de tafel kijken. In de beleidsvoorbereiding of uitvoering. Politiek trekt me enorm, maar je kunt je carrière niet plannen. Dat mag ook niet, het is geen baan. Het klinkt wat pathetisch om het een roeping te noemen. Het is uiteindelijk net zo belangrijk als wat de terreinknecht doet, die moet zijn werk ook belangrijk vinden, het als een roeping zien."

CDA in oppositie.

Suggestie: het CDA zou maar eens in de oppositie moeten om het parlementair systeem te leren kennen. Huibers: "Ja, dat is zo'n geluid dat je steeds uit JOVD-kring hoort. VVD en PvdA moeten in een coalitie, omdat het zo goed voor het CDA zou zijn. Nou, dat lijkt me geen vruchtbare basis voor samenwerking.

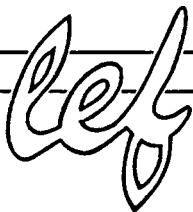
Ik sluit het CDA in de oppositie niet uit, maar het uitgangspunt is of je genoeg programmapunten in een regeerakkoord kwijt kunt. Al die verhalen dat de christen-democratie steeds slapender en regentesker wordt, het is gewoon onzin. Wie brengt de laatste jaren de discussies over de rol van de overheid op gang? Het CDA. De christen-democratie heeft het voortouw".

En moet snel het evenbeeld van het rechtse, conservatieve en grote Duitse CDU worden

Huibers: "Nee, ik vind niet dat het CDA in die positie moet belanden. de christen-democratie is niet rechts. Wij ageren al decennia lang tegen de schaal waarop het politiek spectrum wordt ingekleurd: de sociaal-economische tegenstellingen. De PvdA ziet het zo dat arbeiders links - dus PvdA- stemmen en werkgevers rechts, dus VVD. Daar tussen in zit dan nog iets grijs, iets vaags: het CDA. Volstrekte onzin natuurlijk, want de gemiddelde arbeider is niet de zwakke in de samenleving en niet iedere werkgever is per definitie de uitbuitende ondernemer. Partijen moeten van die indeling af."

Verantwoordelijke samenleving.

"Op dit moment vinden christen-democraten en liberalen elkaar goed in het beleid over de rol van de overheid. In liberale kring vanuit de gedachte dat een kleine overheid altijd beter is: dus de overheid moet terug. Wij komen dan met ons verhaal over de verantwoordelijke samenleving. Mensen aanspreken op hun verantwoordelijkheid in een samenleving waarbij ze zich direct betrokken voelen. Dat is geen maatschappij waarin ieder mens het in z'n eentje klaart en vervolgens de problemen laat oplossen door de overheid. De individuele samenleving van de VVD en onze verantwoordelijke samenleving treden voor het beeld naar buiten als eenheid op: de overheid moet terug. Het lijkt op elkaar, maar het is niet hetzelfde. De CDA-



samenleving is vooral gebaseerd op solidariteit tussen mensen. Daar zou de PvdA zich in moeten herkennen.

De Partij van de Arbeid roept snel: de zorgzame samenleving, da's Brinkman en dat is dus slecht. Zo kom je niet tot discussie. Ze moeten zeggen waar ze het wel en niet mee eens zijn en alternatieven aandragen."

Christelijk gedachtengoed.

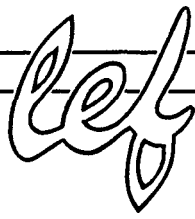
Voorzover wij weten is de PvdA niet alleen altijd zeer actief geweest in het bedenken van samenlevingsmodellen, maar heeft zij te eniger tijd ook regeringsverantwoordelijkheid gedragen voor de maatschappij-inrichting. Christen-democraten toonden zich vaak behoudend, waren zelden de instigator van grote sociale veranderingen. Dat ziet Huibers anders: "Neem me niet kwalijk zeg, een partij die al 70 jaar in de regering zit -hoe slecht sommigen dat ook vinden- heeft natuurlijk wel iets tot stand gebracht: de verzorgingsstaat. Ik ga niet akkoord met de redenering dat de christen-democraten veranderingen altijd tegen hielden en uiteindelijk schoorvoetend volgden. Daarmee ontken je het christelijk sociale gedachtengoed wat er door de eeuwen heen heeft bestaan. Het is een onzinnige vraag om te stellen: wie was er het eerst en wie deed er het meest? Een samenleving wordt opgebouwd uit een compromis van politieke stromingen. En zo moet dat ook. Wees blij dat er tussen de stromingen altijd een dialoog heeft plaats gevonden. Dat maakt het tot een concensus-samenleving, beter dan het Engelse model, zonder dialoog, met als consequentie scheuring in de samenleving. Vanuit de klassestrijd uit socialistische kring, het christelijk sociale gedachtengoed -Kuypers 'soevereiniteit in eigen kring'- uit onze kring en het liberale geluid zal in de jaren negentig de discussie moeten worden gevoerd. De dialoog over hoe het nu verder

moet met of na de verzorgingsstaat."

Vrouwen en politiek.

Tot slot, een politiek vergeten groep: vrouwen. Hoe slaagde het CDA er ook dit keer weer in geen enkele vrouw in Lubbers' tweede kabinet tot het ministersambt te roepen? Heeft dat iets met de 'vrouw-vriendelijkheid' van het CDA te maken? Een zwakke analyse, aldus de heer Huibers: "De vrouw-vriendelijkheid van een partij kun je niet afmeten aan het aantal vrouwelijke bewindslieden. Bovendien, hebben andere partijen zoveel vrouwen in de top zitten? Nee, het probleem zit ergens anders. Ontzettend veel vrouwen worden lid van het CDJA. Op het moment dat er een vacature is in de buitenlandcommissie solliciteren er 17 mannen en slechts 1 vrouw. Daar zit de fout. Vrouwen stromen niet door naar het kader. Het schrijven van een brief vormt al een drempel. Je moet ze dus een steuntje in de rug, een extra push geven. Ik denk dat het een karaktertrek is die verschilt tussen de 2 geslachten."

"Je kunt stellen dat er in zijn algemeenheid een achterstand van vrouwen is. Voorzitter Van Velzen is er het type voor om veel aandacht aan de integratie van vrouwen te geven. Besef goed dat er ontzettend veel CDA-vrouwen zijn -in de karikatuur de hoekstenen die achter het aanrecht staan- die de ruggegraat vormen van veel maatschappelijke organisaties. Al die gezonde CDA-boerinnen .. dāt zijn de werkende mensen. Als er één partij is die met een rapport '1+1= samen' komt is dat het CDA. Je kunt daar kritiek op hebben, maar homofiele relaties worden er bijvoorbeeld wel keihard in erkend. Over vernieuwend denken gesproken!"



Personalialia

dr. Jan Holvast

is als universitair docent verbonden aan de vakgroep Sociaal Wetenschappelijke Informatica van de Universiteit van Amsterdam. Hij is voorzitter van de Stichting Waakzaamheid Persoonsregistratie.

mr. Bernard Tilman

is secretaris Bestuurlijk-Juridische Zaken van het JOVD-hoofdbestuur. Hij is werkzaam bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

mr. F. de Graaf

is wetenschappelijk hoofdmedewerker Informaticarecht aan de Rijksuniversiteit Utrecht. Hij is redacteur van het Handboek Privacybescherming persoonsregistratie.

Greetje den Ouden-Dekkers

was tot mei 1986 lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Thans is zij lid van de provinciale staten van Gelderland. Als lid van de Centrale Stafgroep bekleedt zij een beleidsfunctie op het terrein van onderwijs en onderzoek bij de Technische Universiteit Eindhoven.

mr. A.H. Korthals

is sinds 1982 lid van de Tweede Kamer voor de VVD en woordvoerder op het terrein van Justitie. Hij was voordien werkzaam als advocaat te Rotterdam.

Eric R.M. Balemans

is oud-landelijk voorzitter van de JOVD (1986-1987) en oud-redacteur van LEF. Hij studeert rechtsgeleerdheid aan de Rijksuniversiteit Utrecht.

mr. A. Kosto

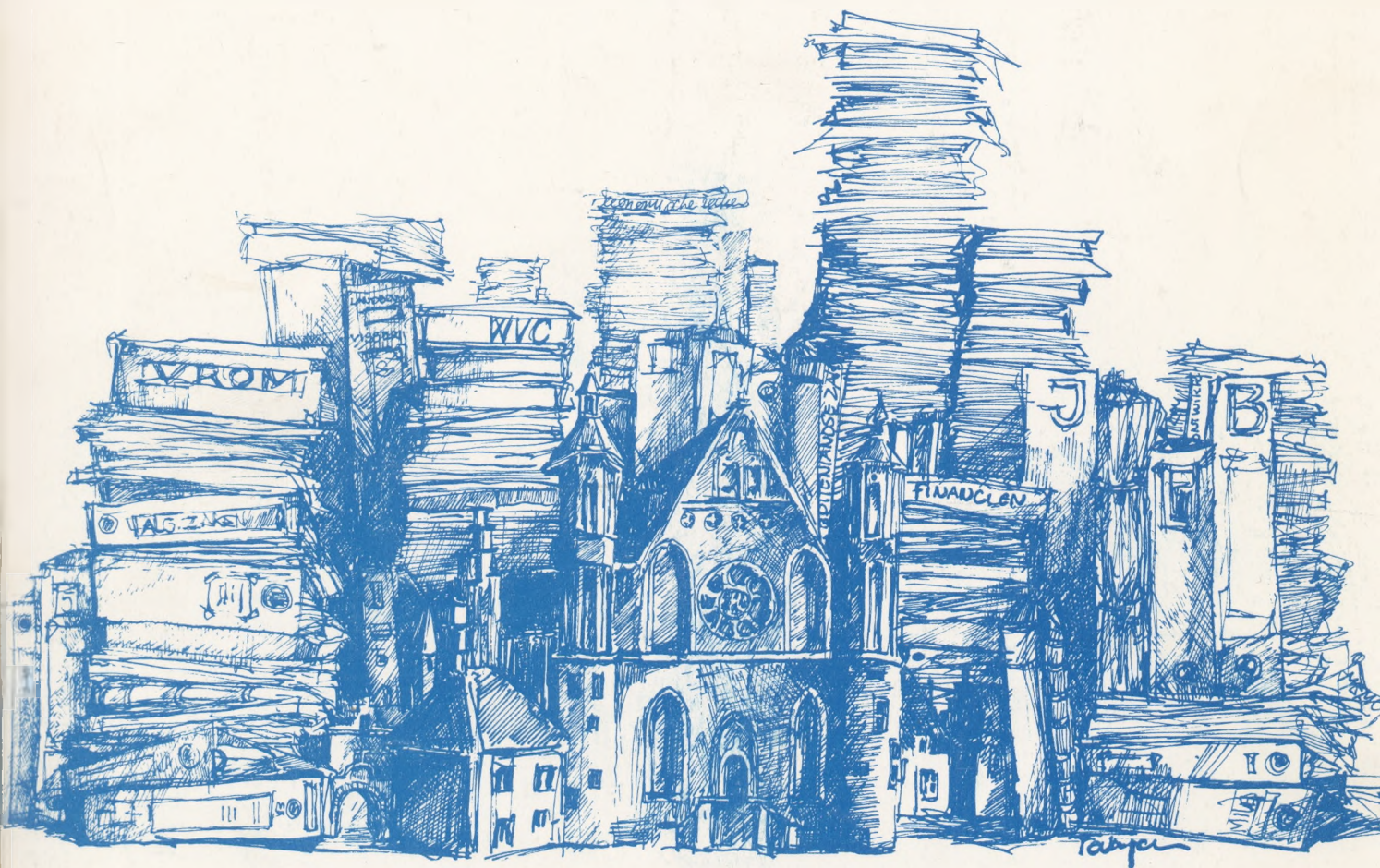
is sinds 1972 lid van de Tweede Kamer voor de PvdA, zich bezig houdend met Justitie en Media. Hij is voorzitter van de Vaste Kamercommissie voor Justitie en houdt zich tevens bezig met visserij.

Hans Huibers

is voorzitter van het Christen Democratisch Jongeren Appel (CDJA). Hij studeert bestuurskunde aan de Technische Universiteit Twente.

PRIMAAT VAN DE POLITIEK?

TREKPAARD OF IN DE TANG?



Voorproefje

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

"Of men het betreurt of niet, de ontwikkeling van de maatschappij, met een penetrerende overheid, tendeert naar een monistisch systeem."

(drs. G.M.V. van Aardenne)

"Nederland wordt geregeerd door vijftig directeuren-generaal van de ministeries, minstens zozeer als door de regering zelf."

(mr. J.G.C. Wiebenga)

Het 'overheidsapparaat': "dat apparaat is vrijwel een staat in de staat geworden, waar politici (of zij nu kamerlid of minister zijn) nauwelijks of geen vat op hebben en waartegen de media eigenlijk machteloos staan, ondanks de Wet Openbaarheid van Bestuur."

(P. Riemersma)

"De betrekkelijk grote onmacht om iets aan het milieu te doen wijst op een structurele onmacht van ons politieke en bestuurlijke stelsel, dat ook op andere gebieden zijn gevolgen heeft."

(prof. mr. J.J. Vis)



Colofon

Redactie-adres

Ada den Ottelander (hoofdredacteur)
Wilhelminapark 53
3581 NM Utrecht
Telefoon (030) 517537

Abonnementenadres

Algemeen Secretariaat JOVD
Prins Hendrikkade 104
1011 AJ Amsterdam
Telefoon (020) 242000

Redactieteam

Ward van Dijk, Jort Kelder, Wim Nieuwenhuijse, Ada den Ottelander en Paul Woldendorp

Lay-out

(c) auteursrecht tekeningen: Tanja van Rees-Swart te Lisse

Drukwerk: offsetdrukbedrijf J. Sikke-
ma te Warffum

Binnenwerk: Ada den Ottelander

LEF

"Liberté, Egalité et Fraternité" is een uitgave van de JOVD (Jongeren Organisatie Vrijheid en Democratie) te Amsterdam. Niets uit deze uitgave mag op welke wijze dan ook worden overgenomen zonder voorafgaande toestemming van de auteurs-recht-hebbenden.

De abonnementsprijs bedraagt voor JOVD-leden f 19,50 en voor niet-leden f 25,-- per jaargang. LEF is een kwartaalblad: vijfde jaar-gang, nummer 19, oktober 1987

Intro

Heeft de politiek wel of niet het primaat in ons staatsbestel? Waarom maken wij ons druk over wie 'de' macht heeft en hoe deze beïnvloed kan worden door onder meer het ambtelijk apparaat en pressiegroepen? Gaat het ons om idealen, het vergroten van de eigen welvaart of is het wellicht een kwestie van overleven?

Dit themanummer van LEF stelt 'Het primaat van de politiek?' ter discussie. Dertien auteurs geven hun visie op de mogelijkheden en beperkingen van met name de regering en de Staten-Generaal. Zij doen dit vanuit verschillende invalshoeken. Kort samengevat: een politiek-, controlerend-, journalistiek-, op ervaring in de praktijk berustend-, pressie uitoefenend- en wetenschappelijk oogpunt. Tot slot drie artikelen van politici met een confronterende en prikkelende visie op de toekomst.

Zo schrijft Vis dat er reden tot ongerustheid is. Wij zijn namelijk nogal BLIND VOOR DE TOEKOMST en maken ons daar weinig voorstelling van. Politici zijn veelal bezig met de dingen van vandaag en morgen, omdat zijn/haar kiezers daar ook mee bezig zijn. Toch bestaan er wel degelijk mogelijkheden om effectief te reageren op de immense problemen waar onze samenleving voor gesteld staat. Onder andere door veel efficiënter gebruik te maken van menselijke vermogens. En, zoals Labohm schetst, het nastreven van mondiale doelen als wij tenminste willen overleven. Belangrijk is dat de politiek mede trekpaard behoort te zijn in het streven naar een leefbare wereld waarin iedereen een zinvol bestaan kan hebben. De mogelijkheden hebben wij in onze eigen handen. Het is een kwestie van kiezen. (In de artikelen is kapitaal aangebracht door de redactie.) ACdO

Inhoud

7

Het primaat van de politiek ofwel het uthozen van een lekke schuit
mr. J.H.C. van Zanen

17

Rolwisseling in de politiek
drs. G.M.V. van Aardenne

22

De Tweede Kamer, verwachting en werkelijkheid
G.J. Schutte

27

Het parlement is meer dan een papieren tijger
mr. J.G.C. Wiebenga

32

De samenleving moet waar voor haar geld krijgen
drs. S.J. Stuiveling

38

Overheidsvoorlichting tendeert naar overheidspropaganda
P. Riemersma

43

Voer voor politicologen
B. Lijdsman

46

Pseudowetgeving
mr. A.L. Mertens

49

Pressiegroepen en beleid
dr. L. Reynders

52

Partijen en kiezers: spanningsveld in een representatieve democratie
dr. B. Denters

59

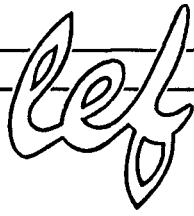
Chaos of dictatuur?
drs. A.G. van der Spek

65

Toekomstspeculaties
prof. mr. J.J. Vis

70

Het primaat terug bij de politiek?
drs. P.H. Labohm



Uithozen van een lekke schuit

In het kader van het primaat van de politiek wordt zowel de centrale positie van regering en parlement in het staatkundige besluitvormingsproces als ook de (on)macht van het parlement in de verhouding met de regering besproken. Tenslotte plaatst de schrijver het primaat van de politiek tegen de achtergrond van het primaat van de kiezers. De conclusie is dat het bestaan van het primaat van de politiek met vallen en opstaan -als het ware water hozend uit een lekke schuit- nog steeds kan worden aangenomen.

Wat wordt bedoeld wanneer wordt gevraagd naar het primaat van de politiek? Primaat betekent volgens Van Dale's Groot Woordenboek der Nederlandse Taal "de bevoegdheid om de eerste plaats in te nemen". Politiek zou ik in dit verband op twee manieren willen interpreteren. In de eerste plaats als alle vraagstukken die samenhangen met regering en parlement. Op deze wijze kan het politieke primaat van regering en parlement worden afgezet tegen andere maatschappelijke machten. In de tweede plaats zou ik het begrip politiek willen omschrijven als alle vraagstukken die samenhangen met (de (on)macht van) het parlement in de verhouding tot de regering (het kabinet).

Tenslotte zou ik de vraag naar het primaat van de politiek in het algemeen willen bespreken tegen de achtergrond van het primaat van de kiezers.

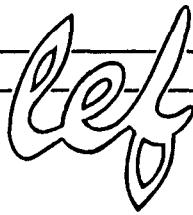
Democratische rechtsstaat

Kabinet en parlement hebben niet altijd de eerste plaats in de samenleving ingenomen, hebben niet altijd het politieke primaat bekleed. Daarom nu eerst een korte schets van de ontwikkeling naar een democratische rechtsstaat met parlementair stelsel en de partijstaat. Eerder zijn het koningen en keizers

(en niet te vergeten de bevelhebbers van leger en vloot) geweest die de dienst uitmaakten. Is er geen parlement (volksvertegenwoordiging), zijn ministers slechts onderdanige dienaren des konings en vindt staatkundige besluitvorming plaats onder de directe invloed van de adellijke hogere standen, de gilden en de kerk.

Na de Franse revolutie tekenen de huidige verhoudingen zich af en komen kabinet en parlement centraal te staan in het staatkundige besluitvormingsproces. De gedachte van een eenheidsstaat komt op, individuele grondrechten vinden erkenning en een democratische rechtsstaat ontwikkelt zich. Een grondwet wordt vastgesteld (met rechten en vrijheden van de burgers), de MACHTEN WORDEN VERDEELD in een uitvoerende, een wetgevende en een (onafhankelijke) rechtsprekende macht en tenslotte wordt -zeker belangrijk in het kader van het primaat van de politiek- de HEERSCHAPPIJ VAN DE WET (de wetmatigheid van bestuur) aangenomen.

Steun van de koning is niet langer voldoende. Het kabinet is voor het tot stand brengen van wetgeving en de financiën (het budgetrecht) gedwongen tot samenwerking met het parlement. Uiteindelijk is ook dit ontoreikend. De negentiende eeuwse wettenstaat van Thorbecke wordt door een democratische rechts-



staat vervangen. De wetmatigheid van het bestuur schiet tekort bij een zich uitbreidende overheidstaak (van nachtwakersstaat naar verzorgingsstaat) (1). Er moet bovendien niet alleen wetmatig maar vooral ook democratisch bestuurd worden.

De democratisering is een volgende fase in de ontwikkeling. Een fase die pas in 1922 is afgerond bij de uitbreiding van het beperkte kiesrecht voor de welgestelden tot algemeen kiesrecht voor vrouwen en mannen. Democratisering is (opnieuw) een complicerende factor. Het monarchale stelsel met een eenhoofdige leiding is door een veelhoofdige regering door ministers vervangen. De democratisering luidt een verdere invloedsuitbreiding van het parlement in en een **VERBREDING** van het politieke primaat.

De democratische rechtsstaat probeert de steeds complexere verhoudingen op ingenieuze wijze aan elkaar te verbinden. Het onverzoenlijke te verzoenen en een versmelting tot stand te brengen tussen verschillende spanningsvelden.

De wensen van de individuele kiezer moeten worden afgewogen tegen het algemeen belang. De emancipatie van de burgers (de mondige kiezers) staat tegenover de noodzaak dat (belangen)conflicten op de een of andere wijze worden gereguleerd. Democratische besluitvorming vindt zijn grens in de regeerbaarheid van het land: immers democratie betekent niet alleen **ZELFBESTEMMING**, maar ook **ZELFBEHEERSING**. Niet alleen het recht om in te spreken, maar ook het recht om goed geregeerd te worden (2).

Voor het tot stand brengen van een verbinding tussen de spanningsvelden biedt de democratische rechtsstaat enige geschreven en ongeschreven staatsrechtelijke regels. Regels die een lang en langzaam groeiproces hebben doorgemaakt, een groeiproces dat nooit zal zijn voltooid.

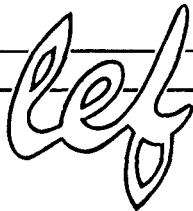
Parlementair stelsel

Eén stelsel van (gedeeltelijk ongeschreven) staatsrechtelijke regels dat zich binnen het kader van de democratische rechtsstaat heeft ontwikkeld is het zogenaamde 'parlementaire stelsel'. Het stelsel bepaalt de verhouding tussen kabinet en parlement in Nederland.

Binnen dit stelsel geldt de volledige **MINISTERIELE VERANTWOORDELIJKHEID** en de onschendbaarheid van het staatshoofd (art. 42 Gr.w lid 1 en lid 2). Volgens het 'parlementaire stelsel' heeft een kabinet voor zijn optreden het vertrouwen nodig van een meerderheid in de volksvertegenwoordiging (positieve vertrouwensregel) (3). Het vertrouwen moet steeds opnieuw worden gevestigd bij kabinetsformaties en worden bevestigd tijdens de 'rit', bijvoorbeeld bij de jaarlijkse algemene beschouwingen (4). Het bestaan van vertrouwen wordt aangenomen zolang een uitdrukkelijk wantrouwen niet is gebleken (negatieve vertrouwensregel, vertrouwensvermoeden).

Sinds de tweede helft van de vorige eeuw geldt dat bij een conflict tussen kabinet en parlement als (ongeschreven) **NORM** dat een kabinet niet tegen de uitdrukkelijke wil van de volksvertegenwoordiging kan aanblijven. Tussen het moment waarop een meningsverschil blijkt tussen kabinet en parlement en het moment waarop een parlamentsmeerderheid het vertrouwen in het kabinet opzegt bestaat een marge. Die marge is medebepalend voor de vraag wie op dat moment het overwicht (het primaat) heeft. Het parlement mag dan wel altijd het laatste woord hebben, maar dat wil nog niet zeggen dat het parlement altijd het hoogste woord heeft.

Tegenover het bestaan van deze conflictsnorm beschikt het kabinet over de mogelijkheid aan het staatshoofd voor te stellen het parlement voortijdig te **ONTBINDEN** en vervroeg-



de verkiezingen uit te schrijven (art. 64 Gr.w lid 1 "Elk der Kamers kan bij koninklijk besluit worden ontbonden"). Op dat moment komen de kiezers tussenbeide in de verhouding kabinet parlement. Het ontbindingsrecht is een democratisch element (correctief of indicatief) binnen het parlementaire stelsel; een schakel tussen kiezers en beleidsvorming.

De ZITVLEESTHEORIE -parlementariërs' blijven graag parlementariërmaakt de toepassing van het ontbindingsrecht niet populair. Via het ontbindingsrecht kan het kabinet druk uitoefenen op het parlement.

Het ontbindingsrecht is een belangrijk en zeer interessant onderdeel van het parlementaire stelsel. Het ontbreken ervan stelt de conflictsnorm centraal, maakt het kabinet betrekkelijk machteloos tegenover het parlement en zet de kiezers -afgezien van de periodieke verkiezingen- buiten spel.

Alle drie genoemde elementen van het parlementaire stelsel (ministeriële verantwoordelijkheid, conflictsnorm en ontbindingsrecht) worden sterk beïnvloed door en zijn eigenlijk ondergeschikt aan de nauwe (partij)politieke band tussen het kabinet en de parlamentsmeerderheid (al bestaat er een incomptabiliteit tussen het kamerlidmaatschap en het ministerschap; art. 57 Gr.w lid 2 "Een lid van de Staten-Generaal kan niet tevens zijn minister, staatssecretaris ...").

De parlamentsmeerderheid zal niet snel de (partijgenoot) ministers ten val brengen. Het kabinet zal niet snel de partijgenoten in het parlement door vervroegde verkiezingen in moeilijkheden brengen.

Partijstaat

De democratisering van de rechtsstaat en de ontwikkeling van het parlementaire stelsel heeft het ontstaan van politieke partijen noodzakelijk gemaakt. Veertien miljoen Neder-

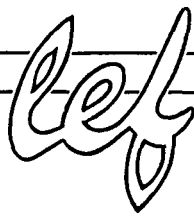
landers, noch honderdvijftig strikt onafhankelijk opererende kamerleden zijn in staat het land te besturen. Enigerlei groepsvorming is voor de werkbaarheid -de regeerbaarheid- nodig.

In de politieke partijen wordt de invloed van de kiezers gekanaliseerd, de politieke partijen zijn als het ware tussen de kiezers en de gekozenen ingeschoven. In het parlement zijn de fracties van de verschillende politieke partijen de eenheden waar het om draait als een parlamentsmeerderheid moet worden gevormd die een kabinet draagt (5). En binnen de fractie gaat het dan weer om de fractieleiding.

Parlementariërs (en ministers) kunnen zonder de steun van een politieke partij niet functioneren, zij hebben de partijorganisatie nodig bij de verkiezingscampagne. Hun lot is in handen van de leiding van de politieke partij. De kandidaatstelling is aan de partij(politieke top). Omgekeerd zijn de politieke partijen voor hun succes bij verkiezingen afhankelijk van de prestaties die hun partijgenoten -parlamentsleden en/of ministers- hebben weten te leveren. Gezien het enorme belang van politieke partijen mag gerust van een PARTIJ-ENSTAAT worden gesproken. De politieke partijen maken een essentieel onderdeel uit van het politieke primaat.

I Het politieke primaat van regering en parlement tegenover andere maatschappelijke machten

Kabinet en parlement nemen binnen de huidige verhoudingen in het staatkundige besluitvormingsproces een centrale positie in. Althans, zo zou het moeten zijn naar het stelsel van onze Grondwet en de staatsrechtelijke theorie. De vraag die hier aan de orde is of het politieke primaat van kabinet en parlement in de praktijk (nog) aanwezig is als de positie van andere maatschappe-



lijke machten in ogenschouw wordt genomen of dat het primaat van de politiek inmiddels een fictie is geworden.

Rechterlijke macht

Hoe is het gesteld met de rechterlijke macht? Volgens de Grondwet heeft de rechterlijke macht niet de bevoegdheid om wetgeving te toetsen aan strijdigheid met de Grondwet. De wetten zijn onschendbaar (art. 120 Gr.w). Zo bezien kan de rechter de wetgevende arbeid van regering en parlement -en daarmee het politieke primaat- niet aantasten.

Als nauwkeuriger wordt gekeken blijkt dat het genuanceerder ligt. Een eerste nuance is dat bij het huidige proces van ontstatelijking volgens het concept van een terugtrekkende overheid -van VERZORGINGS-STAAT naar TRAMPOLINE- of WAARBORGSTAAT- een tendens naar het teruggrijpen op het traditionele rechtsstatelijke instrumentarium past: de wet in formele zin en de rechter.

Er wordt afgezien van specifieke wetgeving ten gunste van algemene wetgeving (Welzijnswet in plaats van Kaderwet Specifiek Welzijn) of men ziet helemaal maar af van wetgeving. Dat laat niet alleen ruimte voor zelfregulering (Wet persoonsregistraties), maar ook voor verschillende of helemaal geen regulering.

Het primaat van de politiek laat zich minder sterk gelden na zich een periode (te) sterk te hebben gemanifesteerd (ook dat is schadelijk voor het primaat van de politiek: de bureaucratie, niet de politiek bepaalt de inhoud van de circulaire, ambtelijke richtlijnen en andere vormen van gedetailleerde pseudowetgeving). Regering en parlement -en met hen de democratie en het primaat van de politiek- zijn door **TE HOGE VERWACHTINGEN** te wekken overbelast geraakt en treden nu terug (6).

Men laat het aan de jurisprudentie van de rechters over om de burger

in het concrete geval aan zijn 'recht' te helpen. Het RECHTERSRECHT TIERT WELIG (stakingsrecht, euthanasie). Algemene beginselen van behoorlijk bestuur maken overal furore: ook in het beleid. Met andere woorden wordt de rechters bewust of onbewust ruimte gelaten aan het primaat van de politiek te knagen.

Een tweede nuance ligt in de rechterlijke toetsing aan internationale verdragen. Bij verdrag kan van de Grondwet worden afgeweken, indien de ontwikkeling van de internationale rechtsorde zulks vordert en de Staten-Generaal het -bij tweederde meerderheid- goedkeurt (art. 90 tot en met 93 Gr.w).

Sinds Nederland zich heeft aangesloten bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Verdrag van Rome 1950 en de zes volgende Protocollen) is bovendien wel mogelijk toetsing van de wet door de rechter aan de een "ieder bindende bepalingen" van internationale verdragen (art. 94 Gr.w "Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties").

In dit verband kunnen ook het EEG-verdrag, het Europees Sociaal Handvest en een aantal verdragen in het kader van de Verenigde Naties (verdragen inzake burgerrechten en politieke rechten, en inzake economische- sociale- en culturele rechten) worden genoemd.

Met andere woorden zijn internationale verdragen van een hogere orde dan de Grondwet en kunnen rechters (Hof van Justitie der Europese Gemeenschappen) de nationale wetgeving aantasten als deze in strijd is met iedere verbindende bepalingen uit deze verdragen. Niet alleen ontnemen een aantal internationale verdragen een aantal bevoegdheden aan regering en parlement (denk aan het Europese landbouwbeleid), maar



zij geven in dit geval ook de rechterlijke macht een hogere macht dan regering en parlement.

Internationalisatie van de politiek

Dat brengt mij op de aantasting van het politieke primaat van regering en parlement door de internationalisatie (de letterlijke globalisering) van de politiek.

Het feit dat Nederland een klein land -zonder koloniën- is, de Nederlandse economie een open karakter heeft, Nederland zeer afhankelijk is van de export en het feit dat de wereld met de moderne communicatiemiddelen toch al 'kleiner' is geworden, maken dat de Nederlandse politiek geïnternationaliseerd is (7).

Zonder te willen beweren dat Nederland zelf een kolonie is geworden, moeten regering en parlement in ons land in toenemende mate rekening houden met hetgeen elders in de wereld (bijvoorbeeld in de Verenigde Staten en West-Duitsland) wordt besloten. Nederland maakt deel uit van de EEG, de Benelux en de Noord Atlantische Verdragsorganisatie en dat heeft consequenties. Nederland kan niet zomaar pardoos besluiten medewerking te weigeren aan het plaatsen van kruisraketten in West-Europa.

Voor veel problemen zijn GEEN NEDERLANDSE OPLOSSINGEN meer denkbaar. Het is misschien vervelend om te zien dat het werkloosheidsprobleem, de hoogte van de rentestand of de vervuiling van de Rijn geen rekening houden met onze landsgrenzen. En zeker niet met het politieke primaat van regering en parlement in Nederland. Maar het zijn wel de feiten.

Andere machten

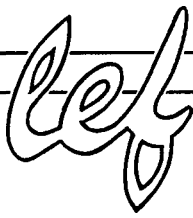
Er zijn nog veel meer maatschappelijke machten te noemen die aan het primaat van de politiek in de

zin van een centrale positie voor regering en parlement knagen, zonder het overigens door een eigen primaat te vervangen. Ik noem ze slechts kort.

De nagenoeg onaantastbare positie van de bureaucratie (de vierde macht). De parlementaire enquête bouwsubsidies heeft dit nog eens aangetoond. Het bedrijfsleven (de multinationals) en de vakbondscentrales (internationaal in de ILO georganiseerd) zijn zeer belangrijk voor de totstandkoming van het sociaal-economisch beleid en het afsluiten van centrale accoorden (eind 1983 weten stakingen van ambtenaren bijna het gehele openbare leven plat te leggen). De financiële wereld (de banken, beleggingsfondsen). Het brede maatschappelijke -doorgaans christen-democratische- middenveld heeft een grote onzichtbare invloed. De welzijnsinstellingen, de onderwijsorganisaties, de kerken (IKV!), de gezondheidszorg, de milieubeweging en natuurlijk de groene lobby.

De media zijn een aparte alinea waard. Zij kunnen op eigen kracht (met gebruikmaking van de in art. 7 Gr.w vastgelegde vrijheid van meningsuiting) het politieke primaat van regering en parlement versterken maar er ook ontzettend veel schade aan toebrengen. Men hoeft maar te refereren aan het Nederlandse voorbeeld Harry van den Bergh contra de Haagse Post en de zeer vroegtijdig afgebroken campagnes van Garry Hart en Joseph Biden in de race om het Amerikaanse presidentschap, om te beseffen welke rol de media in de politiek kunnen spelen.

Binnen de overheid wil ik de Hoge Colleges van Staat noemen. De Raad van State (art. 73 tot en met 75 Gr.w; denk aan de vele adviezen over wetgeving), de Algemene Rekenkamer (art. 76 tot en met 78 Gr.w; denk aan het aan het licht brengen van de kostenoverschrijdingen bij de Pijlerdamoperatie in de Oosterschelde) en vaste adviescolleges (art.



79 en 80 Gr.w) als de SER, de Kiesraad, de Academische Raad en de WRR. De Nationale Ombudsman neemt een speciale, maar niet erg machtige positie in (art. 108 Gr.w). Tenslotte kunnen ook de lagere overheden op sommige punten het politieke primaat van regering en parlement betwisten (gemeente Den Haag doorkruist landelijk inkomensbeleid, gemeenten weigeren tijdelijke opvang asielzoekers, gemeenten voeren buitenlandse politiek, gemeenten verklaren zich kernwapenvrij).

De conclusie moet naar mijn mening zijn dat het politieke primaat van regering en parlement zich op allerlei manieren gerelativeerd weet en van allerlei kanten scherp onder vuur ligt. En dat is maar goed ook: een onaantastbaar politiek primaat acht ik onwenselijk. De essentie is echter niet wezenlijk aangetast, omdat ons staatsrechtelijk bestel daartoe niet de ruimte laat.

2 *Het primaat van de politiek begrepen als (on)macht van het parlement in de verhouding tot de regering*

Dan nu de vraag naar het politieke primaat begrepen als de vraag naar de (on)macht van het parlement in de verhouding tot de regering. De taken van regering en parlement verschillen. In de rechtsstatelijke verdeling van machten heeft de regering de uitvoerende taak. Zij stelt wetgeving voor, voert deze uit en bestuurt het land (art. 89 Gr.w). De vorming van een parlamentsmeerderheid is bepalend voor de samenstelling van de regering. Deze parlamentsmeerderheid wordt gevormd tijdens de kabinetsformatie, het (enige) moment waarop het politieke primaat (de macht) echt bij het parlement ligt.

Het parlement is samen met de regering wetgevend orgaan (art. 81 Gr.w).

Art. 42. - 1. De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers.

- 2. De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk.

Art. 50. De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.

Art. 54. - 1. De leden van de Tweede Kamer worden rechtstreeks gekozen door de Nederlanders die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt(..)

Art. 55. De leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van de provinciale staten (..)

Art. 68. De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers (..) mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen, waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.

Art. 70. Beide kamers hebben (..) het recht van onderzoek (enquête), te regelen bij de wet.

Art. 81. De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk.

Art. 82. -1. Voorstellen van wet kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning en door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Art. 84. - 1. Zolang een voorstel van wet, ingediend door of vanwege de Koning, niet door de Tweede Kamer (..) is aangenomen, kan het door haar, op voorstel van een of meer leden, en vanwege de regering worden gewijzigd.

Art. 105. - 1. De begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt bij de wet vastgesteld.

Art. 120. De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen.

Regering regeer! Parlement controleer!

Het parlement controleert de regering bij de uitoefening van haar uitvoerende taken. Deze taakverdeling is oorspronkelijk verdedigd door



John Stuart Mill: "There is a radical distinction between controlling the business of government, and actually doing it" (8).

Het parlement controleert in en via haar commissies en hoorzittingen. Het beschikt bovendien over een aantal specifieke middelen om controle en invloed uit te oefenen.

De Tweede Kamer heeft meer bevoegdheden dan de Eerste Kamer (art. 51 Gr.w "De Staten-Generaal bestaan uit de Tweede Kamer en de Eerste Kamer"). Mede daarom -en omdat de Tweede Kamer in tegenstelling tot de Eerste Kamer direct wordt verkozen- bezit de Tweede Kamer in de verhouding met de Eerste Kamer het politieke primaat (art. 54 en 55 Gr.w).

Het budgetrecht is het oudste recht van het parlement (art. 105 Gr.w lid 1). Het budgetrecht is het BREEKIJZER geweest naar een toenemende invloed van het parlement op het regeringsbeleid.

De Tweede Kamer beschikt over het recht initiatief-wetsvoorstellen in te dienen (art. 82 Gr.w lid 1). Bovendien kan de Tweede Kamer door de regering ingediende wetsvoorstellen via amendementen wijzigen (art. 84 Gr.w lid 1).

Het parlement beschikt over het recht ministers inlichtingen te vragen (art. 68 Gr.w). Het individuele inlichtingenrecht is pas ingevoerd bij grondwetswijziging van juni 1987. In nauwe samenhang met het vragenrecht heeft het parlement het recht ministers te interpellieren. Dit recht is niet in de Grondwet opgenomen, maar in de reglementen van orde (art. 51 tot en met 158 RvOEK, art. 120 RvOTK).

Het parlement beschikt over een breed onderzoeksrecht, het recht van enquête (art. 70 Gr.w). Recente voorbeelden zijn de RSV- en de bouwsubsidiesenquête.

Tenslotte kan het parlement zich bij motie over allerlei actuele zaken uitspreken (art. 101 RvOEK, (in Uitge-

breide Commissie Vergadering), art. 38 RvOTK, art. 62 RvOTK). De motie van afkeuring en de motie van wantrouwen zijn hiervan speciale vormen. De eerste bedoelt een bepaald gedrag van de regering (of een minister) af te keuren zonder daarmee de regering (of minister) tot aftreden te brengen, terwijl de laatste nadrukkelijk bedoeld om de regering (of minister) tot aftreden te dwingen (9).

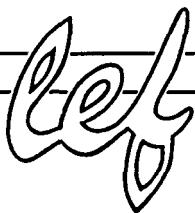
Dilemma van een 'mee'regerend parlement

De formele bevoegdheden van het parlement zeggen niet alles over de WERKELIJKE machtsverhoudingen tussen regering en parlement (10). Over de werkelijke verblijfplaats van het politieke primaat.

In de eerste plaats beschikt de regering over een enorme informatievoorsprong die in de ruime ambtelijke ondersteuning wordt belichaamd. De parlementaire controle en invloed worden hierdoor niet vergemakkelijkt.

In de tweede plaats bepaalt het parlementaire stelsel de verhouding regering parlement. Dat houdt in dat kabinet en parlamentsmeerderheid een bijzondere en nauwe (partijpolitieke) relatie vertonen. Dit kan op twee manieren worden beoordeeld.

Als ongunstig voor de parlementaire **CONTROLE** en **INVLOED**, omdat de controlerende taken van het parlement zo goed als helemaal op de parlamentsminderheid zijn overgegaan. De regeringspartijen hechten er minder belang aan de eigen ministers te controleren (stel je voor dat ze iets onoirbaars vinden!). Het kan ook als gunstig worden beoordeeld: hoe kan er effectiever worden gecontroleerd en invloed uitgeoefend dan doordat men zelf mee helpt met het regeren en de ministers strak houdt aan het regeerakkoord (11). De parlamentsmeerderheid kijkt de ministers **ACHTER DE SCHERMEN**



op de vingers. Het is een DILEMMA waar het parlement niet makkelijk uitraakt. Belemmert het meeregeren de controle of maakt het de controle en invloed juist effectiever. Voor de vraag naar het politieke primaat is alleen maar belangrijk dat het parlement in staat is effectiever invloed uit te oefenen en te controleren. Langs welke weg dat gebeurt -voorom of achterom- is minder belangrijk.

Het parlement is zo (on)machtig als het zelf wil

Afgezien nog van het ZELFREINIGENDE vermogen van een parlementaire democratie heb ik de neiging aan te nemen dat enerzijds de parlementsminoriteit (en de media) voldoende mogelijkheden hebben om het regeringsbeleid -althans marginaal- te toetsen en op ernstige misstanden te controleren. Anderzijds vermoed ik dat de parlementsmeerderheid in ieder geval -zij het niet altijd in het openbaar- op een effectieve manier het beleid van de partijgenoot-ministers kan beïnvloeden en controleren.

De invloed van het parlement op het regeringsbeleid is niet exact aan te geven. De parlementaire invloed moet niet worden overschat, maar stellig ook niet worden onderschat. Overschatting kan valse verwachtingen wekken en daarmee anti-parlementarisme oproepen, onderschatting daarentegen is mij te gemakkelijk. Het bos huilende wolven over de onmacht van het parlement is reeds overvol. Het parlement is zo **MACHTIG ALS HET ZELF WIL**.

Voor de oppositionele parlementsmeerderheid is dit niet altijd aantrekkelijk en ook voor vele anderen zal dit soms onbevredigend zijn. Zelf vind ik de **SCHIJBARE UITHOLLING VAN DE MINISTERIELE VERANTWOORDELIJKHEID** -de gebrekkige aftreecultuur in Nederland- het meest onbevredigende aspect van

het geheel (Van Aardenne en Braks blijven ondanks alles aan, Brokx treedt al af voor het parlement zich maar heeft kunnen uitspreken). De regeerbaarheid van het land maakt echter het verzoenen van veel onverzoenlijks via het parlementaire stelsel noodzakelijk. En dit 'gebrekkige' stelsel is tot nu toe het beste wat wij hebben kunnen bedenken. We kunnen het daarom maar beter **KOESTEREN** (12).

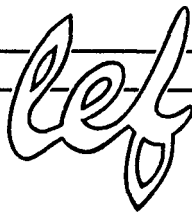
Mijn conclusie is dat het **POLITIEKE PRIMAAT** uiteindelijk **DAAR VERBLIJFT WAAR HET PARLEMENT TOESTAAT DAT HET LOGEERT**.

3 *Het primaat van de politiek tegen de achtergrond van het primaat van de kiezers.*

Tenslotte wil ik de vraag naar het politieke primaat tegen de achtergrond van het primaat van de kiezers bespreken.

De democratisering van ons staatsbestel is er in de eerste plaats op gericht geweest de kiezers invloed te geven op regering en parlement. Een invloed waarvan zowel wordt beweerd dat het het primaat van de politiek heeft aangetast als dat er van wordt gezegd dat het juist de legimatie van het politieke primaat van regering en parlement heeft versterkt en zoals hierboven opgemerkt verbreed.

Ik denk dat vooral het laatste het geval is. In onze vertegenwoordigende democratie (13) verloopt de invloed van de kiezers via de politieke partijen en het parlement. De invloed van de kiezers op de kabinets- en beleidsvorming is gering en in ieder geval indirect (zeker in ons kies- en veel-partijstelsel). Het zou anders liggen als er een tweepartijstelsel zou zijn, als aan voorkeurstemmen meer belang werd gehecht of als referenda mogelijk zouden zijn. Volksvertegenwoordigers zijn niet de slaven des kiezers (14). Het omge-



keerde is overigens evenmin het geval (de massale vredesdemonstraties in Amsterdam en Den Haag in het begin van de jaren tachtig illustreren dit).

Rousseau zou graag het politieke primaat van de kiezers -de volkssoevereiniteit- gevestigd hebben gezien. Zijn ideeën zijn theorie gebleven.

Concluderend zou ik willen opmerken dat rond de kiezersinvloed altijd meer is gesuggereerd dan de werkelijke verhoudingen binnen een democratische rechtsstaat toelaten. Het volk kan onmogelijk zichzelf regeren. Het primaat is aan de (democratische) politiek.

Eindconclusie: de politiek heeft het primaat nog steeds

Zowel uit de bespreking van de vraag naar het politieke primaat van regering en parlement ten opzichte van andere maatschappelijke machten en de vraag naar het politieke primaat -de (on)macht- van het parlement in de verhouding tot het kabinet, als uit de bespreking van de vraag naar het politieke primaat tegen de achtergrond van het primaat van de kiezers, is hoop ik duidelijk geworden dat in een complexe samenleving als de onze bij het primaat van de politiek binnen het staatkundige besluitvormingsproces allerlei kritische kanttekeningen kunnen worden geplaatst. Het primaat van de politiek -hoe ook opgevat- wordt op vele manieren gerelativeerd en vertoont haperingen en gebreken.

Toch zou ik het primaat van de politiek niet als een fictie willen beschouwen, maar het bestaan ervan willen aannemen. Het staatkundige besluitvormingsproces is nu eenmaal -om met Donner te spreken- te vergelijken met HET UITHOZEN VAN EEN LEKKE SCHUIT •

(1) Een interessante vraag zou zijn of in de huidige ontwikkeling van verzorgingsstaat naar trampoline- of waarborgstaat de wetmatigheid

van bestuur weer beter zou kunnen voldoen.

(2) "Ruling and being ruled in turn is one element in liberty", aldus Aristoteles in boek 6 hoofdstuk 2 van zijn werk Politics, vertaald door Sinclair, T.A., Penguin Classics, Bungay Suffolk, 1979, bladzijde 236/237.

(3) Formulering Donner, A.M., "de bekleding door bepaalde personen van het ministersambt behoort, afgezien van het gebruik van het (...) ontbindingsrecht, onder meer afhankelijk te zijn hiervan of van hen gebleken is of met grote waarschijnlijkheid mag worden aangenomen, dat zij het vertrouwen bezitten van de meerderheid der Tweede Kamer", Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, Tjeenk Willink, Zwolle, elfde druk 1983, bladzijde 425.

(4) Naast de getalsverhoudingen noemt Schmelzer, W.K.N., drie andere factoren van wezenlijk belang voor het aangaan en het kunnen volhouden van een coalitie:

- een zekere mate van vertrouwen tussen de coalitiepartijen en een duidelijk herkenbare stabiliteit in het beleid van de partner(s);

- in het programmatisch overleg moet ieder van de betrokken partijen voldoende van de eigen visie terugvinden;

- er moet voldoende coherentie bestaan in het beleid van ministers van een partij, hun fractie en hun partij.

CDA Actueel, 11 april 1987, bladzijde 10.

(5) Het is opvallend dat de Grondwet noch spreekt over politieke partijen noch over fracties. Het grote verschil tussen theorie en praktijk in het staatsrecht blijkt hier. Slechts de reglementen van orde noemen het begrip fractie (art. 30 tot en met 32 RvOEk, art. 11 RvOTK).

(6) De overbelaste democratie vormt het thema van enkele beschouwingen



van minister-president Lubbers en minister Korthals Altes van Justitie in de Staatscourant van 24 april, 12 mei en 17 september 1987. Daar- tegenover het artikel van Rietkerk, mr. J.G., Democratie op maat, Libe- ralisme in de jaren tachtig, prof. mr. Teldersstichting, geschrift num- mer 32, 1987.

(7) Rozemond, S., Parlementair stelsel en buitenlands beleid, Internationale Spectator, september 1987, bladzijden 456 tot en met 462.

(8) Citaat van bladzijde 214. "Instead of the function of governing for which it is radically unfit, the proper office of a representative assembly is to watch and control the govern- ment: to throw the light of publicity on its acts ...). Mill, J.S., Three Essays, Considerations on representa- tive government, Oxford University Press, 1985.

(9) Zie ook: Prins, prof. mr. J.H., De motie, Het parlement in actie, Van Gorcum, Assen, 1986, bladzijde 129 en volgende.

(10) Zie ook boekbeschuwing van Prins, prof. mr. J.H., Rechtsgeleerd Magazin Themis 2, 1985, bladzijden 182 tot en met 185. En de passages over de discrepantie tussen wat het parlement doet en wat het geacht wordt te doen, Kalma, P., De illusie van de democratische staat, Kluwer, Deventer, 1982, bladzijden 41 en volgende, bladzijde 101 en volgende.

(11) Hiertegenover zoals gewoonlijk zeer welsprekend Hugo Brandt Corstius die zelfs durft te spreken over een door een strak regeerackoord "verlamde" nationale politiek. "Een parlement hoort een regering te controleren. Die controle is nu in handen van kranten, en van kwade ambtenaren die bijvoorbeeld onkosten- vergoedingen voor commissarissen van de koningin laten uitlekken". "Als er een bom op het Binnenhof viel, zou alles in Nederland net zo

slecht en goed gaan als het nu gaat. Maar ik zou me minder ergeren." Camera Obscura, NRC Handelsblad, 26 september 1987.

(12) Net als ooit Dresselhuys zouden wij ons moeten keren tegen allen die "... zoo lichtvaardig, met zoo weinig politieken aanleg en zoo wei- nig politiek begrip, met zoo weinig kennis van de historie, het parlement bespotten en bekladden ...". Dressel- huys beschouwt "... het parlementaire stelsel ... een geheel onmisbare voor- waarde voor onze volksvrijheden...". "Wij kunnen de taak van den Staat beperken, wij kunnen aldus, gelijk ik en ook sommige van mijn vrienden reeds meermalen hebben aangetoond, het parlement een betere plaats en een betere taak geven, maar wij hebben ons te hoeden af te bre- ken wat door onze vaders met zooveel moeite is gebouwd." Dressel- huys, mr. H.C., Om den vooruitgang van ons land (openingsrede voor de Vrijheidsbond), Haagsche Drukkerij, Scheveningen, 2 mei 1925, bladzijden 14 en 15.

(13) Art. 50 Gr.w "De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk" en art. 53 Gr.w "De leden van beide Kamers worden gekozen op de grondslag van evenre- dige vertegenwoordiging...".

(14) Art. 67 Gr.w lid 3 "De leden stemmen zonder last". "Volksvertegen- woordigers zijn geen loopjongens of grammophonplaten." Van den Burg, drs. G., Liberalisme telkens weer!, Liberale Staatspartij, 1939, bladzijde 14.

mr. J.H.C. van Zanen
was vice-voorzitter organisatie
van het hoofdbestuur van de
JOVD. Hij studeerde staats- en
bestuursrecht aan de Vrije Univer-
siteit te Amsterdam. Thans is
hij werkzaam bij GAMMA in Utrecht.



Rolwisseling

gevaren en gevolgen.

De laatste decennia is de discussie over de verhouding tussen de burger, het parlement en de regering in intensiteit toegenomen. Spitste die zich in aanvang toe op de verhouding burger - overheid (met steekwoorden als inspraak, openbaarheid, verantwoordingsplicht in de volksvertegenwoordiging en een direct gekozen minister-president), de laatste jaren staat de controle van het parlement op het uitvoerend handelen van de regering in het centrum van de belangstelling.

Controle van de regering door het parlement gaat uit van een PRINCIPIEEL DUALISME. De volksvertegenwoordigers kijken de vorst en zijn ministers (zijn dienaren) op de vingers. Zo is het historisch gegroeid; toegespitst vanaf de late middeleeuwen op het budgetrecht. Immers, de vorsten hadden voor hun (machts- en oorlogs-)politiek geld nodig dat zij van de burgerij moesten verkrijgen. Deze trachtte dat slechts onder voorwaarden te verschaffen. Met de opkomst van de absolute staat verschrompelde dat recht van de burgerij, om na 1789 weer te herleven.

Tevens kwam in de negentiende eeuw in veel Europese landen de scheiding der machten naar de leer van Montesquieu tot stand. Het democratisch evenwicht werd zo gewaarborgd. De wetgevende macht controleerde via het budgetrecht de uitvoerende macht (die overigens in ons land mede-wetgever bleef). Dat kon conflicten opleveren: de crisis rond de Vlootwet in de twintiger jaren is nog een voorbeeld uit deze eeuw.

Echter, tot -globaal genomen- 1930 was de staat, de overheid, slechts een der talloze maatschappelijke fenomenen. Wel een belangrijk, maar

niet overheersend. De term 'nacht-wakerstaat' kenschetst de situatie.

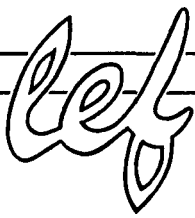
Overheidsinvloed

HOE ANDERS IS DE SITUATIE THANS! De afgelopen vijftig jaar is de staat van de 'omranding' van de maatschappij -het kader waarin deze functioneert- gepenetreerd in de maatschappij zelf. Er is geen activiteitsterrein van de burgers meer denkbaar of men komt de overheid tegen. Dat overheidshandelen berust niet steeds op wettelijke basis; ook de financiën spelen een rol in de vorm van subsidies en overdrachten.

De staat beheerst nu circa tweederde van het nationale huishoudboekje, dat geeft haar overheersende karakter in de samenleving goed aan. Natuurlijk geeft de maatschappij zich niet zomaar gewonnen: er ontstaat een INFORMELE ECONOMIE, maar aan het kernegegeven doet dat niets af.

Verschuiving

Het kan niet anders of dit alles heeft gevolgen gehad voor de rol van het parlement. De aandacht verschuift van het budgetrecht en



de zuiver wetgevende arbeid naar mede-beleidsbepaling. Steeds vaker geeft het parlement met uitspraken de richting aan die de regering heeft te gaan. Het parlement pleegt daar GEEN prijskaartje aan te hangen. Het is vaak de regering die afremmend optreedt ten opzichte van de vele wensen die vanuit maatschappelijke groepen via de Kamer worden geventileerd -'er is iets mis in onze samenleving, de overheid moet er wat aan doen'. Vergeleken met de oude situatie, waarin het parlement de hand op de knip hield om de vorst in toom te houden, treedt er als het ware een rolwisseling op.

Een logisch gevolg is uiteraard dat de burger de overheid als een complex gaat zien; het parlement maakt voor hem deel uit van een machtsstructuur. Of men het betreurt of niet, de **ONTWIKKELING VAN DE MAATSCHAPPIJ**, met een penetrerende overheid, **TENDEERT NAAR EEN MONISTISCH SYSTEEM**.

Die tweederde die de overheid van het nationale inkomen beheerst vormen niet haar zuivere uitgaven. Voor een heel belangrijk deel zijn het overdrachten, voornamelijk van de ene burger naar de andere, voor een kleiner deel ook van het ene bedrijf naar het andere. Het zijn deze overdrachten die moeilijk in te passen zijn in een budget-systematiek: het gaat niet aan als men een wettelijk recht op een zeker inkomen heeft toegekend (de Bijstandswet) in oktober bij de Algemene Beschouwingen te constateren dat het geld op is en de uitkering moet stoppen. Terecht prevaleert dan het wettelijk recht. In dat geval spreken we van een open-eind-regeling. Zelfs als de clausule -zoals bijvoorbeeld bij subsidie aan bedrijven in het kader van regionale politiek of technologische ontwikkeling- wordt opgenomen dat als de pot op is het recht is vervallen, is dat voor het rechtsgevoel onbevredigend. Het 'wie het eerst komt, die het eerst maalt'

idee slaat niet zo aan. Dan maar wat minder malen, ofwel de subsidiepercentages aanpassen.

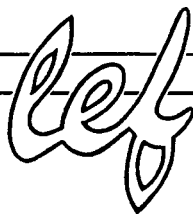
Voorzover rechten zijn ondergebracht in de sociale verzekeringen, hoeft dat probleem zich niet voor te doen: de premie gaat gewoon omhoog. Maar ook dat heeft inkomensgevolgen en leidt wellicht tot andere overdrachten.

Afweging

In het algemeen kan gesteld worden dat de pijlsnelle stijging van de collectieve uitgaven -en derhalve van de collectieve lasten- geen gejuich in de maatschappij teweeg brengt. Hoewel veel groeperingen van de collectieve uitgaven profiteren, tracht men begrijpelijkerwijs ook zijn eigen beslisruimte te vergroten. Zeker in een tijd van stijgende welvaart. Als het even kan probeert men stijgende collectieve lasten af te wentelen op bijvoorbeeld de werkgever in de vorm van looneisen.

Daar stijgende overheidsuitgaven in beginsel stijgende belastingen en premies met zich meebrengen, moet er een **AFWEGING** hiertussen plaatsvinden. Dat vormt een essentieel deel van het budgetrecht: het is er zelfs **DE KERN** van. Daarin is het parlement -ondanks pogingen het anders te doen- tekort geschoten.

In de zestiger jaren, als de spanning tussen de financiële specialisten (zij dus die gehouden zijn genoemde afweging te maken) en de overige specialisten in de Tweede Kamer zichtbaar wordt, probeert men met een **ABC** (Algemene Begrotings Commissie) de fragmentarisering in het parlement het hoofd te bieden. Het wordt een **VOLLEDIGE MISLUKKING**. De financiële kaders, hoe gebrekkig ook (de Zijlstra- en de Witteveen-norm, stringent begrotingsbeleid) bezwijken onder druk van de uitgavenverhogende tendensen. Ook het aantal open-eind-regelingen neemt toe



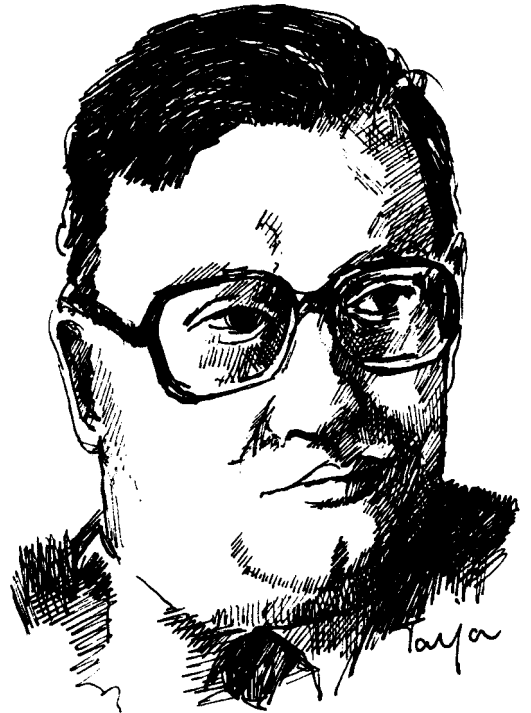
-men denke aan de individuele huursubsidie en de uitkering aan de 'echte minima'. Maar ook wensen in de Kamer als een stormvloedkering in de Oosterschelde (een nieuw ontwerp, dus moeilijk te ramen en onderhevig aan een zeer reële kans op sterke kostenverhoging), en het organiseren van de grote scheepsbouw in een staatswerf, de ROS (per definitie een open-eind-structuur), dragen hiertoe, zij het in mindere mate, bij.

Het politiek oordeel in het parlement is dan geheel van de financiële naar de inhoudelijke mede-beleidsbepalende kant verschoven. De regering tracht regelmatig 'neen' te verkopen. Een vrij on-populaire bezigheid: de oppositie buit dat -begrijpelijk- uit; de vertegenwoordigers van de regeringspartijen worden als volksvertegenwoordiger aangesproken om zich niet te verzetten tegen uitgavenstijgingen. Immers, elke uitgavenstijging komt wel aan een maatschappelijke groepering ten goede.

Geen antwoord

De in de jaren zeventig, begin tachtig, steeds rijker vloeiende aardgasinkomsten droegen er toe bij de budgetdiscipline te verslappen. Maar toen het duidelijk werd dat lastenverhoging via het **AFWENTELMECHANISME** slechts tot een steeds slechtere economische basis zou leiden, begon ook het tekort van de overheid te stijgen. Door de snel oplopende werkloosheid dreigde dat, als open-eind-uitgave, onbeheersbaar te worden. Weliswaar vormde (en vormt nog) de financiering mede dankzij de kracht van de gulden geen probleem, maar de rentelast drukt steeds zwaarder en drijft andere uitgaven uit de begroting.

SAMENVATTEND zou men kunnen stellen dat **HET NEDERLANDSE BESTEL NIET HET ANTWOORD GEVONDEN HEEFT OP DE GEWIJZIG-**



drs. G.M.V. van Aardenne

DE VERHOUDING VAN OVERHEID EN MAATSCHAPPIJ. Maar als de nood hoog wordt -en dat werd hij- worden er wegen gevonden, al zijn dat soms geen fraaie. Zo'n **MINDER FRAAIE OPLOSSING IS HET AFSLUITEN VAN GEDETAILLEERDE REGEERACCOORDEN.** Buiten de druk van de openbaarheid spreken fracties een reeks beheers- (dus bezuinigings-) maatregelen voor de komende periode af. Het regeeraccord vormt dan het alibi om 'neen' te zeggen tegen protesten uit de maatschappij. Zeker geen fraaie zaak als men de openbaarheid zo in het vaandel heeft geschreven, maar in deze constellatie waarschijnlijk onvermijdelijk. De monistische tendens wordt daarmee steeds duidelijker zichtbaar.

Controle

Is nu het antwoord op de onvrede met de parlementaire controle die thans bestaat een verdieping van



boekhoudkundige oefeningen (tegenwoordig als fact-finding in de mode)? Ik meen van niet. Het is wel nuttig, maar het lost de onderliggende problematiek niet op.

Een andere, tegenwoordig zeer in zwang zijnde tendens is alles in regelingen vast leggen (ondanks de roep naar deregulering). Daarmee worden rechten gevestigd. Maar hoe beoordeelt men of het management van een bedrijf krachtig genoeg is, zodat de technologische subsidie goede resultaten zal hebben? Dat is niet in eenduidige criteria vast te leggen; daar komt een discretionaire beoordeling bij kijken. Het is veel beter die DISCRETIONAIRE VRIJHEID AAN DE UITVOERENDE MACHT TE LATEN, maar een zeer zwaar wegend advies van deskundigen en onafhankelijke buitenstaanders te eisen. (Zo heb ik indertijd de zogenaamde herstelfinanciering van verliesgevende bedrijven afhankelijk gesteld van een positief oordeel van de commissie Goudswaard. Het verwonderlijke was toen dat de Algemene Rekenkamer wat problemen zag bij de controle in zo'n geval!)

Mijns inziens is het antwoord ook NIET EEN STEEDS VERDERE UITBREIDING VAN DE PARLEMENTAIRE BESTAFFING. Evengoed als bij de uitvoerende macht dreigt dat tot bureaucratisering te leiden; de Wet van Parkinson slaat dan toe. De sterke stijging van het aantal kamervragen tekent meer de toeneemende penetratie van de overheid in de maatschappij, dan een verbeterde controle op de macht.

WAT DAN WEL? Het antwoord is niet gemakkelijk en complex. De hoofdzaak is dat het parlement, en dan met name de Tweede Kamer (de Eerste Kamer doet dat nu al), zich naast haar mede-wetgevende taak, die het recht van amendement inhoudt, meer CONCENTREERT OP DE HOOFDLIJNEN VAN HET BELEID en dat vooral ook TOETST

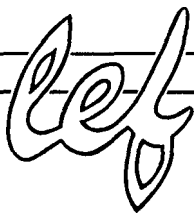
AAN DE SLAGVAARDIGHEID TEN OPZICHTE VAN MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN. Zoals daar zijn: de komende vergrijzing; de verdergaande individualisering; de technologische uitdaging van overzee; de verschuiving van de economische as in Europa naar het Zuiden; het vinden van een antwoord op de vraag naar een schoner milieu bij een kwalitatief goede werkgelegenheid en de toekomst van onze landbouw bij een verminderde protectie.

Prioriteiten

Daartoe moet de prioriteitsafweging verder in ere hersteld worden. De begrotingswetten zouden in een RAAMWET bij de Algemene Beschouwingen kunnen worden vastgesteld. Alleen binnen elke afzonderlijke begroting zijn dan nog wijzigingen denkbaar. De thans aangekondigde wijzigingen van de Comptabiliteitswet (snelle begrotingswijzigingen en dergelijke) zijn een goede zaak. Maar om de open-eind-regelingen goed in het oog te houden lijkt er meer nodig. Het verdient aanbeveling elke begroting met een post 'onvoorzien' aan te vullen. Die vormt een zekere buffer, voor het putten waaruit toestemming van de minister van Financiën nodig is. Op die manier kan er scherper geraamd worden en kan onderputting van bepaalde posten worden voorkomen.

Ook zou de begroting veel sterker een verplichtingen-begroting moeten worden. De kas (1) is wel van belang voor het tekort op dit ogenblik, maar veel minder voor de controle op het beleid. Laat de Kamer kijken naar de beleidsverplichtingen en -prioriteiten, Financiën kan de kas beheren.

Dat de Comptabiliteitswet meer in de richting van een bedrijfsadministratie zou moeten worden gewijzigd, lijkt mij ook buiten kijf. Er is nu eenmaal verschil tussen infrastructu-



rele investeringen met een lange levensduur en het betalen van momentane kosten. Dat past dan in de noodzaak voor het parlement meer aandacht aan de lange termijn ontwikkelingen te geven.

kabinetten Van Agt-Wiegel (1977-1981) en Lubbers-Van Aardenne (1982-1986). In dat laatste kabinet was hij tevens vice-premier.

Terugtrekken

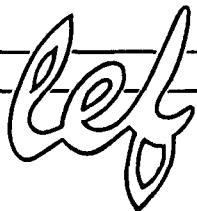
Tenslotte zal het er echter op aan komen of de overheid in haar geheel -conform de wens van de burgers als totaal, maar tegen de wensen van de burgers in hun verschillende groeperingen in- zich wat uit haar penetratie in de maatschappij wil terugtrekken.

Daarbij past het ons in een klein land met een open economie EEN BLIK OVER DE GRENZEN TE WERPEN. Terugtrekken waar dat kan, juist met het oog op het langere termijn beleid, is nodig. Zo dat niet gebeurt blijven alle verbeteringen in de controle bijzaak.

Dat de fractie-voorzitter van de grootste regeringspartij bij de laatste Algemene Beschouwingen zo'n defaitistische 'norm' (de 'Bert-norm': het beslag van de overheidssector op de economie zou volgens CDA-fractie-voorzitter De Vries minimaal zestig procent moeten bedragen, redactie.) lanceerde, kan onze ongerustheid op dit punt alleen maar doen toenemen!

(1) De kasbegroting betreft in een bepaald jaar de werkelijk te verrichten uitgaven voor een bepaald project, waarvoor verplichtingen zijn aangegaan voor langere termijn.

drs. G.M.V. van Aardenne was voor de VVD onder meer wethouder in Dordrecht, lid van de Tweede Kamer en minister van Economische Zaken in de



Verwachting en werkelijkheid

De afstand tussen hetgeen de burgers van de Tweede Kamer verwachten en wat zij ervan zien kan ten dele worden overbrugd door de onafhankelijkheid van de Kamer te benadrukken. Aan de bevoegdheden ontbreekt het de Kamer niet, belangrijker is hoe ze worden gebruikt. Oordelen over het regeringsbeleid mogen niet vrijblijvend zijn. Anders is terughoudendheid bij het doen van uitspraken geboden. Een vierde macht moet bestreden worden, maar ze is zo sterk als de bestuurders zwak zijn.

We kennen allen de beelden van het televisie-journaal: de Tweede Kamer in debat met een minister, één kamerlid achter de kathedor, twee in de bankjes, een voorzitter en een griffier. Van tijd tot tijd krijgt de minister "van boven" briefjes toegeschoven. Het achter de schermen aanwezige ambtelijke apparaat zorgt voor het weerwoord van de minister. De kijkers drukken de knop van hun toestel in, teleurgesteld over het functioneren van de volksvertegenwoordiging.

Zie hier één van de voorbeelden waaruit blijkt dat de Tweede Kamer niet beantwoordt aan het verwachtingspatroon van velen. Hoe komt dat: schort er wat aan het functioneren van de Tweede Kamer of deugt het verwachtingspatroon niet?

Griezelige hoogte

Wat mag een burger van de Kamer of van "zijn" kamerlid verwachten? Hij zal geneigd zijn die vraag te projecteren op zijn eigen situatie. Als hij vreest voor nieuwe bezuinigingen op het onderwijs zal hij verwachten dat de Kamer daar een stokje voor steekt. De argumenten liggen toch voor het oprapen! Maar als hij weer eens een blauwe envelop bij zijn post aantreft zal hij belastingverlaging als eerste prioriteit zien. Waar ter wereld immers is de belas-

tingdruk zo hoog als in Nederland!

Al dit soort reacties heeft gemeen, dat ze primair geadresseerd worden aan de Tweede Kamer of aan een bevriende fractie daarin. Zij moet er voor zorgen dat recht gedaan wordt. De vraag is of een verwachtingspatroon dat aldus ontstaat recht doet aan de mogelijkheden van de Tweede Kamer. Die zijn immers mede afhankelijk van de taak en positie van deze Kamer in ons staatsbestel. Daarover is wel iets geregeld in de Grondwet, vooral waar het de rol van de Staten-Generaal bij de wetgeving betreft, maar daarmee is de feitelijke positie van de Staten-Generaal nog niet bepaald.

Sommigen zijn hier gauw mee klaar. Zo omschreef het toenmalige kamerlid Van Thijn in 1976 (kabinet-Den Uyl!) in Socialisme en Democratie het parlement als een beleidsbepalend machtscentrum, dat niet alleen richting kan geven aan het regeringsbeleid, maar namens de gemeenschap ook richting kan geven aan de ontwikkeling van de samenleving.

Een Tweede Kamer die op een dergelijke griezelige hoogte wordt geplaatst moet wel tot een teleurstelling voor velen worden. Aan een dergelijk verwachtingspatroon kan geen Kamer voldoen. En dat is maar goed ook. We moeten in dit verband ook maar niet schermen met de



idee van de volkssoevereiniteit, op grond waarvan de uiteindelijke zeggenschap in ons land bij de volksvertegenwoordiging zou liggen. Ik wijs deze idee niet alleen af vanuit mijn geloofsovertuiging, ze doet ook GEEN RECHT aan de constitutionele verhoudingen in ons land. Regering en Staten-Generaal hebben elk een eigen verantwoordelijkheid, hoe zeer de één uiteindelijk ook niet zonder de ander kan.

Even regelen?

Artikel 81 van de Grondwet bepaalt dat de vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk. Hoe subtiel deze verhouding kan zijn bleek bijvoorbeeld bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de structuur van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds in het voorjaar van 1987. De regering dreigde met intrekking van het wetsvoorstel bij aanvaarding van een haar onwelgevaldig amendement, maar overspeelde haar hand omdat de Kamer volhield en het amendement niet zo verstrekkend was. Omgekeerd leert de gang van zaken met het initiatief-voorstel van D66 tot legalisering van euthanasie dat een veto van de regering kan verhinderen dat een kamermeerderheid haar wil doorzet.

Politici doen dan ook goed VOORZICHTIG TE ZIJN MET HET WEKKEN VAN VERWACHTINGEN ALS HET GAAT OM WETGEVING. In de loop der jaren zijn heel wat wetten aangekondigd, die nooit tot stand kwamen. Recentelijk betreft dit nog een algemene wet op het functioneren van gesubsidieerde instellingen. De oorzaak lag dan niet zo zeer bij inhoudelijke verschillen van mening tussen regering en Staten-Generaal, maar bijvoorbeeld in het feit dat bij nadere beschouwing steeds meer bezwaren rezen tegen het instrument van wetgeving voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

Het advies van de Raad van State kan daarbij een belangrijke rol spelen. Een initiatief-voorstel is in zulke gevallen zelden een werkbaar alternatief. Dat is het wel als het gaat om concrete, niet te ingewikkelde zaken, die bij de regering te weinig prioriteit krijgen. Het is een goede zaak dat de laatste jaren zowel leden van de oppositie als van regeringsfracties van dit middel gebruik hebben gemaakt.

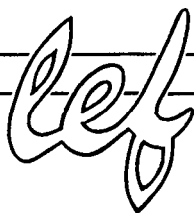
Handen vrij

De eigen verantwoordelijkheid van regering en Staten-Generaal is op wetgevend gebied vrij duidelijk herkenbaar. Het gaat dan echter maar om een beperkt deel van het regeringsbeleid. Welke invloed oefent de Kamer nu uit op dit beleid? Hoe gaat zij daarbij om met haar bevoegdheden?

In ons dualistisch staatsbestel gebeurt dit -sterk versimpeld uitgedrukt- volgens de regel: de regering regeert, de Kamer controleert. De scheiding tussen beide is niet waterdicht, al was het maar omdat de vertrouwensregel tussen regering en Staten-Generaal met zich meebrengt, dat de regering al bij voorbaat zoveel mogelijk rekening zal houden met de opvattingen van (een meerderheid van) de Staten-Generaal.

Toch is het voor het functioneren van de Kamer essentieel dat zij haar ONAFHANKELIJKHEID ten opzichte van het regeringsbeleid handhaaft. Als een kamermeerderheid zich al bij voorbaat conformeert aan nog te voeren beleid, zonder dat daarover in de Kamer een inhoudelijke discussie heeft plaatsgevonden, maakt zo'n meerderheid het zichzelf moeilijk haar taak uit te oefenen als controleur van regeringsbeleid.

DAAROM IS HET OOK ONJUIST ALS -zoals tegenwoordig gebeurt- EEN REGEERAKKOORD WORDT OPGESTELD DOOR OF IN NAUWE



SAMENWERKING MET DE BEOOGDE REGERINGSFRACTIES.

Terwille van een eenmalige invloed op het beleid laten deze fracties zich dan voor vier jaar de handen binden. De ministers daarentegen, die het beleid moeten voeren en verdedigen, staan aan de kant tot de inhoud van het regeerakkoord vast staat.

Veel kritiek op het functioneren van de Kamer heeft dan ook als ondertoon, dat een kamermeerderheid niet echt open staat voor argumenten van anderen en de discussie met de regering niet echt aangaat, omdat zij zich al tevoren heeft verbonden tot een bepaald resultaat.

Coalitie-kabinetten maken compromissen onvermijdelijk. Een regeerakkoord kan daarvoor de basis leggen. Maar dan een akkoord TUSSEN regeerders en niet met hen die de regeerders moeten controleren. Het is dan aan de beoogde ministers zich goed te realiseren, dat door hen te sluiten compromissen mettertijd ook acceptabel zullen moeten blijken voor de bevriende kamerfracties.

Een al dan niet strategisch monisme, bedoeld om de coalitiepartner in toom te houden, keert zich uiteindelijk TEGEN de Kamer als geheel als zij geroepen wordt haar controlerende taak uit te oefenen.

Instrumenten

De invloed van de Tweede Kamer op het regeringsbeleid is afhankelijk van de BEVOEGDHEDEN van de Kamer en van de MANIER WAAROP zij deze gebruikt. Met dit onderwerp heeft de Kamer zich uitdrukkelijk bezig gehouden bij de behandeling van het rapport van de bijzondere commissie Onderzoek van de Organisatie en de Werkwijze van de Tweede Kamer (de commissie OOW) (1). Een van de belangrijkste gevolgen van dit rapport is een gewijzigde procedure van begrotingsbehandeling.

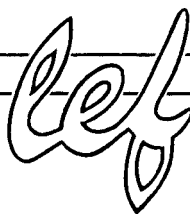
De departementale begrotingen vormen als het ware de financiële vertaling van het te voeren beleid.



G.J. Schutte

Ze worden bij wet vastgesteld, zodat de Tweede Kamer beschikt over het recht van amendement. Daarvan wordt bij sommige begrotingen (zoals van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur) ruimschoots gebruik gemaakt, al vormen de grotendeels mislukte pogingen van de CDA-fractie om de bezuinigingen op de welzijnsparagraaf van de begroting van 1987 terug te dringen wel een illustratie van de smalle marges die hierbij gelden.

Hier ligt ook een deel van de verklaring van de afstand tussen de verwachtingen van de burgers en de mogelijkheden voor de Tweede Kamer. De rijksbegroting gaat over vele miljarden, maar de flexibiliteit moet eerder in miljoenen worden uitgedrukt, omdat het overgrote deel van de uitgaven niet op korte termijn flink omlaag kan. En dat laatste is nu eenmaal nodig in een tijd waarin ruimte voor nieuw beleid alleen gevonden kan worden door het beperken of beëindigen van oud



beleid.

Waar de marges zo smal zijn komt het erop aan, dat de toegestane budgetten worden bewaakt en goed inzicht wordt gegeven in de besteding ervan. Vandaar de moeite van de minister van Financiën met zogenaamde open-einde-regelingen (zoals de bijstand, waarop recht bestaat ongeacht de vraag of de rijksbegroting voldoende ruimte biedt) en de kritiek op het feit, dat onder andere de minister van Onderwijs veel meer aan salariskosten blijkt uit te geven dan was geraamd. Op zo'n manier wordt het budgetrecht van de Kamer **UITGEHOLD**. Maar om dezelfde reden is het goed, dat de Kamer ter uitvoering van het OOW-rapport is overgegaan tot een post-voor-post bespreking van delen van de begroting met de desbetreffende minister en zijn ambtenaren (de zogenaamde fact finding).

Nauw verband met het budgetrecht houdt de controle op zogenaamde grote projecten. Een bekend voorbeeld is de enorme kostenoverschrijding bij het Walrus-project. De Kamer kan dan zo nodig zelfstandig een onderzoek instellen met inschakeling van externe deskundigen, zoals de Algemene Rekenkamer. Als meest verstrekkend instrument staat het recht van enquête ter beschikking, waarbij een kamercommissie vergaande bevoegdheden heeft tot het horen van getuigen en deskundigen. Van geval tot geval gaat de Kamer na welke vorm van onderzoek het meest geëigend is. Zo werd voor het onderzoek naar de visquotering gekozen voor een onderzoek door een subcommissie uit de commissie voor de Visserij zonder gebruikmaking van het recht van enquête, terwijl het onderzoek naar het gebruik van volkshuisvestingsubsidies, dat nu gaande is, geschiedt door een parlementaire enquêtecommissie.

Kunst van gebruik

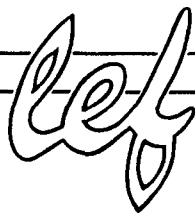
Deze en andere bevoegdheden van

de Kamer bieden haar **VOLDOENDE INSTRUMENTEN VOOR EEN GOEDE CONTROLE** op het regeringsbeleid. De praktische betekenis ervan is echter meer afhankelijk van de vraag **HOE** de Kamer met haar bevoegdheden omgaat dan van het aantal bevoegdheden. Zo is een onderzoek er als het goed is nooit op gericht een zondebok te zoeken, al worden ze in de schijnwerpers van de publiciteit vaak wel gemaakt. Het gaat er echter om feiten en eventueel feilen zichtbaar te maken. Onderzoek is een instrument van de Staten-Generaal bij het vragen van verantwoording door de minister.

Het **ONDERMIJNT** daarom het functioneren van de Kamer als verantwoordelijke bewindslieden van bevriende zijde worden afgeschermd tegen de conclusies van een onderzoeksrapport. Als er fouten zijn gemaakt waarvoor een minister politiek verantwoordelijk is moet de Kamer in **ONAFHANKELIJKHEID** kunnen beoordelen of de minister nog langer het vertrouwen van de Kamer verdient. Het min of meer stellen van de kabinetskwestie, zoals de minister-president deed bij de discussie over de positie van minister Braks, past daar niet bij.

De wijze waarop de Kamer omgaat met haar bevoegdheden is ook van groot belang bij het doen van uitspraken door de Kamer. De motie is daarvoor het geëigende instrument. Helaas is het in de loop der jaren nogal bot geworden door veelvuldig en vrijblijvend gebruik.

Te vaak nog wordt in een motie gevraagd wat feitelijk al is toegezegd. Te vaak ook worden moties niet uitgevoerd zonder dat dit tot afkeuring door de Kamer leidt. Nu valt dit laatste te verstaan, omdat een motie van afkeuring in feite vraagt om het heengaan van de desbetreffende minister. Zo'n sanctie staat echter meestal in geen verhouding tot de betekenis van de motie. Een grotere terughoudendheid bij het



indienen van nutteloze of anderszins loze moties komt dan ook de geloofwaardigheid van de Kamer ten goede. Op het gebied van de nutteloze moties is overigens dankzij het OOW-rapport enige winst geboekt door het verbod moties in eerste termijn van een debat in te dienen. Het aantal moties is het afgelopen jaar zichtbaar gedaald.

Onmisbaar

In het beeld dat ik in het begin van deze bijdrage van een kamervergadering gaf, kwamen ook de antwoorden-schrijvende ambtenaren voor. De bureaucratie, de vierde macht zo u wilt. Zit daar ook niet een belangrijke oorzaak van het gevoel van machteloosheid dat de mensen soms bekruipt als ze naar de overheid kijken? Een bureaucratie, waartegen een minister moeilijk, een kamerlid zelden en een gewoon burger nooit op kan? Ik wil niets afdoen aan de betekenis en de inhoud van het ambtelijk apparaat. Het is eenvoudig onmisbaar. Maar ik voeg eraan toe: **DE VIERDE MACHT IS ZO STERK ALS DE BESTUURDERS ZWAK ZIJN.**

Een minister behoort ervoor te zorgen, dat alle relevante informatie bij hem komt en dat het uitvoerende werk gebeurt overeenkomstig de door hem gegeven of aanvaardde regels. Hij behoeft dan ook niet bevreesd te zijn voor informatieverstrekking door zijn ambtenaren aan de Kamer. Waarom zou een specialistische vraag van een kamerlid niet mondeling beantwoord kunnen worden door de ambtenaar die het briefje voor de minister schreef?

Het OOW-rapport pleit hiervoor, maar veel ministers hebben kennelijk wat last van koud-water-vrees. Nee, ik wil **GEEN POLITIEKE AMBTENAAR.** Dat zou de **DOODSTEEK** betekenen voor ons politieke en ambtelijke bestel. Ik wil wel optimale informatieverstrekking aan de Kamer, opdat zij haar taak goed kan uitoefenen. Namens de minister is soms

optimaler dan bij monde van de minister. Ambtenaren werken onder verantwoordelijkheid van de minister, maar hun taak is te helpen bij de uitoefening van de overheidstaak. Daarom moeten de Staten-Generaal ook maar niet in een concurrentieslag met de departementen gaan als het gaat om het verwerven van technische deskundigheid. De bij de overheid aanwezige deskundigheid moet ook ten dienste staan van de Staten-Generaal.

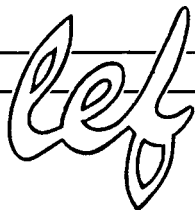
Een belangrijke **WAARBORG TEGEN DE BUREAUCRATIE** is ook een open opstelling van de Kamer in de richting van de samenleving. Over belangrijke onderwerpen worden hoorzittingen gehouden, in Den Haag of ter plaatse waar de zaak speelt. Commissies en fracties brengen werkbezoeken. De brievenbus en de telefoon van de fracties en de individuele leden met hun medewerkers worden intensief benut. Natuurlijk liggen hier fysieke grenzen. Het belangrijkste is echter, dat een kamerlid tot oordeelsvorming kan komen op basis van meer dan hetgeen hem van regeeringswege wordt aangereikt.

Het zal wel nooit lukken de werkelijkheid van de Tweede Kamer geheel te laten samenvallen met het verwachtingspatroon. Uit deze bijdrage zal echter duidelijk zijn, dat naar mijn overtuiging de afstand nog onnodig groot is. Elk lid en elke fractie kan ertoe bijdragen de afstand te verkleinen. En als een enkele keer lid en fractie samenvallen is er in ieder geval één coördinatieprobleem minder

(1) kamerstuk 19 336

G.J. Schutte

is sinds 1981 lid van de Tweede Kamer voor het GPV. Voordien was hij ondermeer loco-secretaris van Zeist en part-time docent gemeenterecht.



Meer dan een papieren tijger

Het RSV-debâcle deed velen de wenkbrauwen fronsen over het doen en vooral het laten van 's volks vertegenwoordigers op het Binnenhof. De Tweede Kamer werd laksigheid bij het uitoefenen van -voornamelijk haar controlerende-taken verweten. De Kamer honoreerde dit gevoel en stelde de commissie Onderzoek Organisatie en Werkwijze van de Tweede Kamer in. Nadat deze naar haar voorzitter vernoemde commissie-Dolman ongekend snel gerapporteerd had kwam de Kamer in debat tot een aanpassing van de eigen werkwijze. Ruim een jaar later maakt LEF de tussenbalans op met de VVD-woordvoerder op dit terrein: mr. Jan Cees Wiebenga.

Er werd gesproken over de rol van het parlement, haar zelfreinigend vermogen, haar mede- en haar tegenspelers. "Ik huil niet mee met de wolven in het bos, het parlement is voor mij meer dan een papieren tijger."

"De overheidsbureaucratie als geheel is een groot probleem in dit land. Het is voor een minister, laat staan voor een kamerlid, onmogelijk te overzien wat zich op een departement afspeelt. De IJSBERG-THEORIE: hooguit tien procent wordt gecontroleerd. Met die somberheid eindig ik niet. De negentig procent die wij als Kamer niet kunnen zien werkt zich vroeg of laat toch wel naar buiten.

Een voorbeeld: op het ministerie van Justitie zitten zo'n duizend ambtenaren hard te werken. Wat ze daar allemaal uitvoeren weet ik niet. Maar als ze een circulaire naar de gemeenten sturen heb ik binnen een minuut een wethouder aan de lijn -"Zeg Wiebenga, kijk 's wat we nu gekregen hebben, wat ga je er aan doen?" Als kamerlid komt het wel tot je via een belangengroepering of de publiciteit. Zeker, soms ontgaat je iets, de controle is niet maximaal. Maar ik huil niet mee met de wolven in het bos. Er zijn mogelijkheden voor open discussie met de regering. Behoudens het staatsbelang is er een totale inlichtingenplicht die wordt gehonoreerd. Het parlement heeft als instituut een behoorlijk kaliber, het is meer

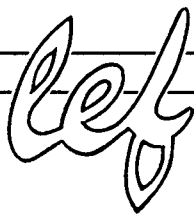
dan een papieren tijger.

NEDERLAND WORDT GEREGERD DOOR VIJFTIG DIRECTEUREN-GENERAAL van de ministeries, minstens zozeer als door de regering zelf. Ministers komen en gaan soms snel, de directeuren geven voor hun sector de toon aan. Het hangt ook af van de persoon van de minister: een goede minister geeft de hoofdlijnen van het beleid aan -die worden dan ook uitgevoerd. Op een departement met een passieve minister zet de departementstop de toon van het concert. Je kunt voor de ministeries niet integraal stellen: de top-ambtenaren regeren.

Als kamerlid kun je grip hebben op een ministerie. Maar het ene lid heeft wat meer inzicht in de werking van de ambtenarij en speelt wat handiger om met de verkregen kennis dan de ander.

Kaliber

"Mensen hebben vaak een veel te hoge pet op van wat kamerleden aan kaliber moeten hebben. Ik denk dat het IDEALE KAMERLID goed gezond en geestelijk stabiel is. Hij



heeft een redelijk verstand, *feeling* met de achterban en een goede moraliteit. Je moet bestand zijn tegen de verleidingen van een openbare functie -oppassen met aandelen, nevenfuncties en dergelijke. Het zijn zware eisen; er zijn maar weinigen die ze allemaal bezitten. Kamerleden variëren van zeer intelligent tot wat minder, van zeer actief tot wat minder. Een echte doorsnede van de bevolking, niet beter en niet slechter.

"Een samenleving moet in moeilijke tijden niet bezuinigen op democratie-kosten."

Iedereen praat altijd over het parlement, da's fout. Het parlement bestaat niet. Er zijn negen fracties met ieder andere belangen. DE REGERING IS ALS EEN BOERENKAR WAAR PAARDEN AAN STAAN TE TREKKEN. Twee sterke paarden lopen in één richting, het PvdA-paard en de D66-pony trachten de kar uit z'n spoor te trekken.

De VVD wil een liberale samenleving, het CDA wil regeren, de PSP wil de republiek vestigen en de PvdA wil weer iets anders. Er is niet één doel: kameragenda's komen daarom nooit ordelijk tot stand. Als een lid over een onderwerp wil discussiëren heeft hij dat recht en kan hij acht fracties dwingen tot een reactie.

Werkwijze

"In de discussie over het functioneren van het parlement zijn twee lijnen te onderscheiden. De hoofdlijn de laatste jaren is: het parlement heeft niet genoeg instrumenten, laat zich buiten spel zetten -zeg maar, de pessimistische visie.

Ik reken me tot de OPTIMISTISCHE VISIE. Oud-kamervoorzitter Vondeling was de leidende man achter deze gedachte. Alles afwegende concludeer-

de hij: er is toch één plek in Nederland waar de draden van de macht samen komen. De vrijheid van een minister om misstappen te begaan is heel gering. De kans op ontdekking is altijd aanwezig en als het ontdekt wordt is er altijd wel een fractie die aan de bel trekt.

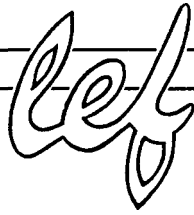
Na de RSV-enquête is het parlement naar z'n eigen werkwijze gaan kijken. Een van de resultaten die daar uitgerold zijn is het feiten-onderzoek, de *fact finding*. Steekproefsgewijs worden per begroting een aantal artikelen diepgaand onderzocht, aan de hand van ondermeer accountants-verklaringen en interne (vertrouwelijke) rapporten. Op Justitie hebben we het Gevangeniswezen doorgelicht. Een enorm pak, een dertigtal onderzoeken over het functioneren van het Gevangeniswezen van Leeuwarden tot Maastricht.

Wat blijkt: van de 4800 cellen staan er per dag gemiddeld tweehonderd leeg! Wij spreken over cellen-tekorten, dat staat niet in een begroting, daar kom je alleen achter door terugrekenen, door *fact finding*. Nu moet je er vanuit gaan dat je overal wel iets kunt vinden -maar het kan preventief werken. In dit geval leidt het tot de vraag: "Beste staatssecretaris, wat heb je gedaan om de politiek moeilijk verkoopbare leegstand van cellen op te vullen?"

Door de discussie over de rol van het parlement is de WIL OM GEBRUIK te maken van die BEVOEGDHEDEN GEGROEID. De grote parlementaire controle-rechten waren er natuurlijk al, de wijzigingen van de commissie-Dolman zijn wat dat betreft marginaal. Hoewel het na een jaar nog vroeg is, zeg ik: het is nog niet zoals het zou moeten zijn.

Ministerraad

"We hebben de regering gevraagd om de besluitenlijsten van de minis-



terraad aan ons op te sturen. De pers kan ze hier op vrijdagmiddag ophalen, wij zitten dan al thuis. Je moet weten wat het kabinet bekostofd heeft, de volgende dag wordt jouw comentaar gevraagd. *Eminence grise* Joekes zegt altijd: "Geen commentaar, ik ken de stukken niet." Parlementariërs kunnen zich dat niet altijd permitteren. Kiezers vinden dat niet leuk, zeggen: "Lubbers heeft z'n ei gelegd, we weten wat Kok en De Vries er van vinden en mijnheer Voorhoeve geeft niet thuis". Dat kan niet, dus reageer je op *hearsay*. Dat geeft een discussie weleens een vreemde draai. Dus zeg ik: regering stuur ons die spullen toe. Ik moet constateren dat dat gewoon niet gebeurt.

Ander voorbeeld: het NOTA-WEZEN. Van een nota kun je hooguit zeggen: "De Kamer, gelezen hebbende de nota X, betreurt de inhoud, en gaat over tot de orde van de dag". Wij zeggen: nota's moeten voldoen aan vormvoorschriften. Beginnende met een duidelijk lijstje amendeerbare conclusies. Een wetsontwerp heeft amendeerbare artikelen met een toelichting, dat kun je met nota's *mutatis mutandis* ook doen -hetgeen nog niet geschiedt. Een nota wordt nu ampel besproken. Vervolgens voeren de ambtenaren niet altijd uit wat in de tekst van een motie staat. Dat kan, want moties behelzen slechts een oproep aan de regering. Het zijn kleine dingen, maar heel wezenlijk.

Beknotten

"Bij de uitbreiding van de Kamerbestaffing stelt de regering zich ook buitengewoon krenterig op. Juist met het oog op de 'nieuwe controle' wil de Tweede Kamer de post 'personeel' op de begroting jaarlijks iets opvoeren. Minister Van Dijk zegt: "De Kamer valt onder de Hoge Colleges van Staat, wij passen daar het kortingspercentage van 3,2% op toe

-Kamer *forget about it*. Nu krijgt de regering via het amendement Dolman cum su'is al voor de derde keer in successie het lid op de neus van de Kamer die stelt: "Luister regering, wij moeten jullie controleren, het past de regering niet zich daarmee te bemoeien. Een FUNDAMENTELE ZAAK".

"Het regeerackoord is geen knoet waarmee Lubbers ons slaat. Het heeft voor de VVD een waarborg-karakter."

Het publiek zal de indruk krijgen dat wij iedereen bezuinigen willen opleggen, behalve onszelf. Dat moet je anders zien, een samenleving moet in moeilijke tijden niet bezuinigen op democratie-kosten. De afgelopen twintig jaar zijn de rijksuitgaven verveelvoudigd. Alleen al ten tijde van het kabinet-Den Uyl zijn de uitgaven aan rijksbureaucratie nominaal verdubbeld, terwijl de uitgaven van het parlement stabiel gebleven zijn. Juist nu we onszelf meer ruimte willen geven -in een samenleving waar bureaucratie controle hard nodig maakt- gaat de regering beknevelen. Dat kan gewoon niet.

Controle

"De stelling dat controle synoniem lijkt aan oppositie voeren vind ik wat GOEDKOOP. De VVD was in een vroeg stadium voorstander van zowel de RSV-enquête als de enquête-bouwsubsidies. Bij de eerste enquête hebben we duidelijk schade opgelopen, bij de tweede was het niet voorshands uitgesloten. Die stelling dekt de feiten dus niet.

Het verwijt van velen: DE REGERINGSPARTIJEN LOPEN MET GEBONDEN HANDEN DOOR HET KAMERGEBOUW. Als er één partij in het recente staatkundige verleden is die een sterke band tussen de

ministers en de kamerfractie -een soort monisme- heeft ingevoerd, dan is het de Partij van de Arbeid. Verwijten uit die hoek moeten we dus verre van ons werpen.

Regeeraccoord

"Serieuze critici stellen dat het regeeraccoord een middel is voor het kabinet om z'n meerderheid in het parlement zeker te stellen. Ik wil het omdraaien: een regeeraccoord is het middel van coalitie-kamerleden om een bepaald beleid te laten voeren. Laten we ons herinneren dat een groot deel van het regeeraccoord tot stand is gekomen in overleg tussen fractie-specialisten van CDA en VVD. Je kunt dan niet zeggen: dat is de knoet waar Lubbers ons mee slaat. Nee, wij controleren juist of hij het uitvoert.

Voor de VVD als kleinste coalitie-partner is het van een groter belang om ZEKERHEDEN te hebben dan voor de grote broer. Een CDA'er zal eerder zeggen: "Het regeeraccoord is lastig, we kunnen ze in het kabinet iedere dag tien keer overstemmen -no problem". Het regeeraccoord heeft voor de VVD een waarborg-karakter.

Onder Joris Voorhoeve heeft de fractie het STRATEGISCH MONISME AFGEZWOREN. Bewindlieden en kamerleden hebben gescheiden verantwoordelijkheden. Er is natuurlijk wel informeel overleg tussen ministers en kamerleden -ik zag net Voorhoeve nog uit het Torentje van Lubbers komen. Dat is geen monisme, dat is overleg met behoud van ieders bevoegdheden. Zonder toestemming van zijn fractie kan Joris toch niets toezeggen, en voorts gaat het er om: hoeveel ruimte heb je? Er moet RUIJTE ZIJN VOOR VRIJE KWESTIES -en die is er. Minstens de helft van de zaken die hier aan de orde komen zijn zaken die niet in het regeeraccoord staan. Dan ga je als fractie op het partijprogramma en



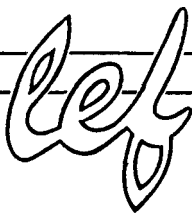
mr. J.G.C. Wiebenga

je eigen visie af.

Zwakke overheid

"Het beeld van 'de zwakke overheid' zou wel eens in het BELANG van de burgers kunnen zijn. Binnen de OESO neemt Nederland een hele hoge positie in als het gaat om het beslag van de collectieve sector op de nationale middelen. Als je vergelijkt met Duitsland dan kunnen wij nog een heel stuk terug.

Aan het einde van deze kabinetsperiode moet het aantal rijksambtenaren met twaalf procent verminderd zijn. Rietkerk heeft die afslanking ingezet -het totaal resultaat komt er op neer dat we in 1990 terug zijn op het niveau van begin jaren zeventig. Het heeft dan ongeveer vijftien jaar geduurd om de uitbreiding van het aantal ambtenaren die tijdens het kabinet-Den Uyl heeft plaats gehad, ongedaan te maken.



Hard

"Bij het afstoten van taken werken politici, ambtenaren en belangengroeperingen tegen. Het is een CUMULATIE van tegenstrevende krachten. Er zijn twee wegen -een theoretische en een praktische.

De theoretische methode komt er op neer dat je in de Kamer gaat bepalen welke taken wel en niet behouden moeten worden. Dat werkt niet -de overheid is te groot en te complex om te overzien. Er wordt namelijk steeds een taak aan de orde gesteld. Vervolgens treedt het afweermechanisme van politici, ambtenaren en belangengroeperingen in werking -"Kan niet, mag niet, wij doen belangrijk werk". Gevolg: die taak wordt niet afgestoten.

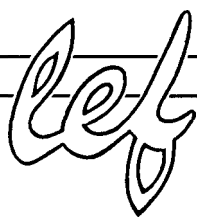
"Bij het afstoten van taken werken politici, ambtenaren en belangengroeperingen tegen."

Als afstoting van een taak aan de orde komt is het patroon steevast zo: de PvdA roept "Nee minister, niet déze!", de VVD zegt "Prima minister, ga door!" en dan komt het CDA. Ze zijn voor een terugtrekkende overheid, maar ook sterk gerelateerd aan belangengroeperingen. In de hitte van het politieke debat kan het CDA dan net niet de stap zetten die wij wel doen.

Mijn INVALSHOEK is wat praktischer: WERK MET GENERIEKE MAATREGELEN. Geef de departementen minder geld en minder ambtenaren. Dat dwingt tot een poste-prioriteitenbenadering -"Het spijt ons minister, u krijgt dit jaar 150 formatieplaatsen minder, bepaal maar met de directeur-generaal welke taak afvalt". Een kleinere overheid moet kwalitatief goed werk leveren, natuurlijk. De overheid terugdringen volgens

het boekje werkt niet -zie de stagnerende decentralisatie en deregulering. Je moet voor een HARDE LIJN kiezen. Anders trek je als VVD altijd aan het kortste eind "

*mr. J.G.C. Wiebenga
was ondermeer vice-voorzitter
politiek van de JOVD, gemeenteraadslid voor de VVD in Leiden,
burgemeester van Eelde en lid
van de Eerste Kamer. Sedert
september 1982 is hij lid van
de VVD-Tweede Kamerfractie.*



Waar voor haar geld

De Algemene Rekenkamer nader beschouwd.

De toenemende aandacht voor controle loopt parallel aan wijzigingen in het functioneren van de Algemene Rekenkamer. Dit Hoge College van Staat publiceert sinds enige tijd naast het jaarlijks verslag ook tussentijdse verslagen. Daardoor kan betere aansluiting verkregen worden op de politieke agenda van het parlement. De band met de Tweede Kamer is verstevigd, mede door de methodischer aandacht die controle inmiddels daar krijgt. Taakuitbreiding van de Rekenkamer, nieuwe wijze van rapporteren over rechtmatigheid in rapporten van bevindingen bij elk begrotingshoofdstuk op Prinsjesdag, intensievere aandacht voor onderzoekmethodologische vraagstukken en informatisering zullen in de nabije toekomst nog extra impulsen voor verandering zijn.

Sinds enkele jaren is er bij regering, parlement en media een groeiende belangstelling te bespeuren voor het fenomeen controle. Dat is niet zo verwonderlijk in een periode van forse bezuinigingen waarbij vrijwel alle uitgavenposten van de rijksoverheid onder grote druk zijn komen te staan.

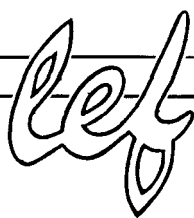
De recente parlementaire enquêtes hebben ongetwijfeld bijgedragen aan de toegenomen aandacht voor het toezicht op 's rijks financiën en alles wat daarmee samenhangt. Ook de Algemene Rekenkamer, het controle-orgaan bij uitstek van de rijksoverheid, lijkt nadrukkelijker in beeld gebracht dan enige jaren geleden. Het op verzoek van de Tweede Kamer verrichte onderzoek naar de uitgaven voor de Oosterscheldewerken, het Walrus-onderzoek en de rapportering over de stand van zaken rond de accountantscontrole bij de rijksoverheid en de begrotingsuitvoering 1981-1985 zijn uitgebreid in de Tweede Kamer besproken en leverden ons dikke knipselkranten op.

Maar wat is die Rekenkamer precies voor instelling?

Onafhankelijk

De Algemene Rekenkamer is een Hoog College van Staat. Zij is ONAFHANKELIJK van regering en parlement. Het College bestaat uit drie full-time leden. Uit dit drietal benoemt de Kroon de president. De huidige samenstelling bestaat uit: F.G. Kordes, president, H.H.G. Koolen RA, lid en mijzelf. Voor ieder van de leden is er een part-time plaatsvervanger die het betrokken lid vervangt bij afwezigheid. Voor de uitvoering van zijn taak wordt het College bijgestaan door een secretaris die aan het hoofd staat van een ambtelijk apparaat van ruim driehonderd medewerkers. Hiervan zijn er zo'n tweehonderd werkzaam in de onderzoeksector.

Bijna de helft van die medewerkers is academisch gevormd. Vaak wordt gedacht dat bij de Rekenkamer alleen maar accountants en boekhouders werken. Dat beeld klopt niet met de werkelijkheid. Natuurlijk, er zijn registeraccountants (zo'n vijfentwintig), economen en SPD'ers, die disciplines zijn onmisbaar voor een organi-



satie als de Rekenkamer, maar in de loop der jaren is er een enorme verbreding van aandachtsgebieden opgetreden. Wie nu een kijkje op het Lange Voorhout in Den Haag of bij de controlebureaus op de departementen komt nemen, ontmoet er ook juristen, sociale wetenschappers, bestuurskundigen, politicologen, historici, HEAO'ers, maar ook technische wetenschappers en specialisten op het gebied van automatisering. Bijna driekwart van de mensen die bij de Rekenkamer werken is jonger dan 45 jaar. Vijf jaar geleden, in 1982, waren dit er nog minder dan zes op iedere tien medewerkers. Ook de vrouw-vriendelijkheid van de organisatie neemt -zij het mondjesmaat- iets toe. In de onderzoeksector werken thans zevenentwintig vrouwen, tegen elf in 1982. De helft van het personeel is langer dan vijf jaar werkzaam bij de Rekenkamer.

Organisatie

De onderzoeksector is verdeeld in zes afdelingen bestaande uit tweeëntwintig bureaus. Elk bureau houdt zich bezig met onderzoek bij één departement (en is daar ook gehuisvest) dan wel met onderzoek naar specifieke zaken op het terrein van bedrijven, personeelsuitgaven, de Europese Gemeenschap of beleidsdoelmatigheid. Ook is er een speciale stafafdeling waar onder andere de planning en beheersing van onderzoeken is ondergebracht. Wanneer men weet dat er bij ons continu meer dan honderd verschillende onderzoeken in uitvoering zijn, kan men zich voorstellen hoe belangrijk deze functie voor het onderzoekbeheer is.

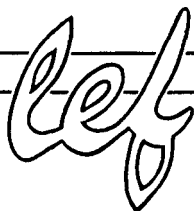
Taak

De Algemene Rekenkamer ontleent haar taak in allereerste instantie aan de Grondwet en vervolgens aan de Comptabiliteitswet en enkele

speciale wetten. De meest globale omschrijving is dat de Rekenkamer belast is met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het rijk. Maar wie zich een beeld van 'het rijk' (een enorm groot en ingewikkeld stelsel van afdelingen, bureaus, departementen, buitendiensten, ambassades, enzovoorts, enzovoorts, waar duizenden mensen werken en miljarden omgaan) wil vormen, begrijpt dat die globale taakomschrijving weinig houvast voor het dagelijkse werk biedt. Het is dan ook onvermijdelijk dat we ACCENTEN leggen IN onze BENADERING VAN HET WERKTERREIN en onderzoek-prioriteiten bepalen. In de praktijk zijn de controle-activiteiten van de Rekenkamer ruwweg ingedeeld in rechtmatigheidscontroles en doelmatigheidscontroles.

Rechtmatigheid

Bij de rechtmatigheidscontroles wordt gekeken naar de WIJZE WAAROP de begrotingen van de verschillende departementen worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld wordt bezien of voor de uitgaven ook inderdaad een artikel in de begroting is opgenomen, met een omschrijving die de wijze van en het doel waarvoor het geld is uitgegeven, dekt. Wie de moeite neemt om eens wat verslagen van de Rekenkamer door te bladeren, komt talloze staaltjes van het tegendeel tegen. Soms gaat het bij de door de Rekenkamer geconstateerde afwijkingen om incidenten, maar soms ook om structurele onrechtmatigheden. Het zal duidelijk zijn dat deze STRUCTURELE ONRECHTMATIGHEDEN het begrotingssysteem in de kern aantasten en DEMOCRATISCHE CONTROLE ONMOGELIJK MAKEN. Bij de rechtmatigheidscontrole wordt ook gekeken of de inkomsten van het rijk allemaal correct verantwoord werden. Het rechtmatigheidsonderzoek mondt uit in de goedkeuring van de rijksrekening. Onder 'rijk' moet hier verstaan



worden alle departementen en de daaronder ressorterende diensten, de zes begrotingsfondsen en het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds en -zolang de voorraad strekt- de staatsbedrijven. Wanneer de Rekenkamer echter op grond van haar onderzoek tegen bepaalde uitgaven of ontvangsten bezwaren heeft en de verantwoordelijke minister niets doet om die bezwaren weg te nemen, dan kan de Rekenkamer de minister DWINGEN om bij de Staten-Generaal een wetsvoorstel tot opheffing van het bezwaar in te dienen, een zogenaamde INDEMNITEITSWET. Dat is de zwaarste formele sanctie waarover we beschikken.

Een van de zaken die de Rekenkamer met ZORG vervult is de enorme achterstand bij de goedkeuring van de rijksrekening. De laatst goedgekeurde rekening is die van 1979! Voor deze vertraging zijn tal van redenen aan te voeren, maar de belangrijkste is toch wel dat er op de departementen een enorme achterstand is.

Formeel is de minister van Financiën verantwoordelijk, maar die is weer afhankelijk van het indienen van de stukken bij hem door zijn collega's die op hun beurt weer afhankelijk zijn van hun medewerkers die het doorgaans zo druk hebben met de lopende begrotingen dat ze onvoldoende toekomen aan het sluiten van de boeken van de voorafgaande jaren.

Het COMPTABEL BESTEL wordt daarom -mede door onze niet aflatende kritiek op de gang van zaken- binnenkort VERNIEUWD, juist met het doel om de zogenaamde verantwoordingsprocedure te versnellen. Door een wijziging in de Comptabiliteitswet zal in de toekomst de rijksrekening veel eerder dan nu het geval is ter beschikking komen. Al op Prinsjesdag volgend op een bepaald begrotingsjaar ontvangt de Tweede Kamer dan de departementale rekeningen, waar dan ook nog eens per hoofdstuk een rapport van bevindingen

van de Rekenkamer bijzit.

Deze rekeningen worden vervolgens door de minister van Financiën samengevoegd tot de rijksrekening, die door de Rekenkamer moet worden goedgekeurd.

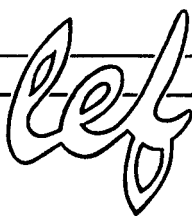
Prinsjesdag 1988 zal voor het eerst deze nieuwe verantwoordingsvorm in praktijk worden gebracht. Binnen de Rekenkamer wordt nu al hard gewerkt om onze nieuwe wijze van rapporteren over het jaar 1987 voor te bereiden.

Doelmatigheid

De Comptabiliteitswet 1976 zegt dat de Rekenkamer aandacht moet wijden aan de doelmatigheid van 's rijks beheer en van de organisatie en het functioneren van 's rijks dienst. De normen die de Rekenkamer bij het doelmatigheidsonderzoek hanteert kunnen aangeduid worden als normen voor effectiviteit of normen voor efficiency.

Bij het EFFECTIVITEITSONDERZOEK, ook wel onderzoek naar doelen en effecten genoemd, ligt het accent op de gevolgen van het beleid. Nagegaan wordt of de doelen die de wetgever zich gesteld heeft ook gerealiseerd zijn. Bovendien wordt onderzocht of de instrumenten die ingezet werden om het doel te bereiken (subsidies, mensen, middelen, instructies) ook bijgedragen hebben aan het realiseren van het doel.

Bij EFFICIENCY-ONDERZOEKEN gaat het om de vraag of voldoende zuinig met de instrumenten is omgesprongen, met andere woorden of het geld niet over de balk is gegooid. Het doelmatigheidsonderzoek vereist nogal wat inventiviteit, er gaat veel tijd in studeren zitten: kamerstukken, beleidsnota's, correspondentie, alles moet nauwkeurig geanalyseerd worden om te kunnen bepalen welk doel de politiek precies voor ogen stond. Vervolgens moet -vaak in overleg met het organisatie-onderdeel dat



onderzocht wordt- bepaald worden wat een redelijk resultaat is. Juist bij het doelmatigheidsonderzoek gaat het er vaak niet om dat je 'fouten' op het spoor komt, maar dat je aangeeft waar verbeteringen mogelijk zijn.

De controles van de Rekenkamer vinden ACHTERAF plaats. We nemen dus niet deel aan het voorbereiden van overheidsbeleid of aan de uitvoering ervan. Wel behouden we ons het recht voor om uitspraken te doen over de kwaliteit van de besluitvorming die aan het beleid ten grondslag ligt. Een belangrijk punt van het onderzoeksbeleid van de Rekenkamer is het hanteren van een goede MIX tussen rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek. Het deel van het rechtmatigheidsonderzoek, dat nodig is voor de goedkeuring van de rijksrekening, moet. Daarnaast kan vrijelijk beslist worden over méér rechtmatigheidsonderzoek. Doelmatigheidsonderzoek kent niet zo'n 'verplicht' gedeelte. Kort gezegd: rechtmatigheidsonderzoek moet, doelmatigheidsonderzoek mag.

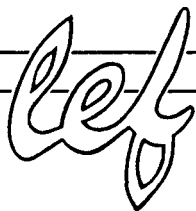
Rapportages

De Rekenkamer is onafhankelijk. Dat betekent dat ze zonder last of ruggespraak over de conclusies van haar bevindingen kan rapporteren. De drie leden van de Rekenkamer lopen ook niet het risico van ontslag wanneer hun bevindingen wat al te onaangenaam voor een regering zouden uitpakken: net als dat het geval is bij de rechterlijke macht, worden zij voor het leven benoemd.

Aan wie rapporteert de Rekenkamer? In de Comptabiliteitswet staat dat zij elk jaar vóór 1 april verslag uitbrengt aan regering en parlement. Dat is ook de periode waarin de Rekenkamer de meeste aandacht krijgt. Vooral de spectaculaire uitglijders worden soms breed uitgemeten in de media. Maar al sinds een aantal

jaren is de Rekenkamer bezig de verslaglegging wat meer te verspreiden over het jaar en in haar moment van rapportering MEER AANSLUITING te zoeken BIJ DE POLITIEKE AGENDA: getracht wordt rapportages op een dusdanig tijdstip af te leveren dat de bevindingen, en vooral de aanbevelingen die daarop gebaseerd zijn, meegenomen worden in de besluitvormingsprocessen op een bepaald terrein. Zo publiceerde de Rekenkamer sinds medio 1985 een dertiental rapporten (tussentijdse verslagen in Rekenkamer-jargon) over uiteenlopende onderwerpen als: het Walrusproject, overheidsautomatisering, Rijksdienst voor de Monumentenzorg, kostenbeheersing in de gezondheidszorg, Lynx-helikopters bij de marine en afgelopen maand de zogenaamde 'rulings'.

Zowel 'het' verslag als de tussentijdse verslagen verschijnen ook als kamerstuk van de Tweede Kamer. De resultaten van het Rekenkamerwerk worden ook het meest zichtbaar als de Tweede Kamer daadwerkelijk één van onze onderzoeken in behandeling neemt, en met de betrokken bewindspersoon over de bevindingen in debat gaat. Een goed, recent voorbeeld is het onderzoek naar de valuta-inkomens van de buitenlandse dienst. Dat onderzoek is openbaar gemaakt in het verslag 1986, dat wil zeggen dat het eind maart 1987 werd gepubliceerd. De Tweede Kamer is aan een debat over dit onderzoek met de minister toegekomen medio september 1987. En dat muisje zal nog wel een staartje krijgen. Voor óns is dat onderwerp eigenlijk al lang achter de rug. Wel is het inmiddels gebruikelijk om 'vervolgonderzoeken' te doen en ook dáárover te publiceren. Dat wil zeggen, dat we na verloop van tijd onderzoeken óf een verslagpunt tot debatten heeft geleid, of daarbij toezeggingen zijn gedaan en of die toezeggingen vervolgens ook zijn nagekomen. Het OPENBAARMAKEN van onze bevindingen is en blijft ons belangrijkste 'wopen'.



De uitkomsten van onderzoek worden overigens altijd TEVOREN al VOORGELEGD aan de verantwoordelijke bewindspersoon. Die krijgt de mogelijkheid schriftelijk commentaar te geven -het beginsel van 'hoor en wederhoor'- en de Rekenkamer betreft dit schriftelijke commentaar uiteindelijk bij haar publicatie.

Ingevolge het Reglement van Orde van de Tweede Kamer worden de verslagen van de Rekenkamer in handen gesteld van de commissie voor de Rijksuitgaven. Met die commissie vergadert het College ook periodiek om inzichten uit te wisselen. Sommige onderwerpen worden in uitgebreide commissievergaderingen behandeld. Ook komt het wel voor dat een rapport van de Rekenkamer tot een hoorzitting leidt, zoals in het geval van het rapport inzake het Oosterscheldeproject en het Walrusrapport. De behandeling van het Oosterschelderapport leidde tot een verzoek van de Tweede Kamer aan de commissie voor de Rijksuitgaven om samen met de Rekenkamer een werkwijze te ontwikkelen die moet leiden tot een effectievere controle van de Tweede Kamer op de besluitvorming en voortgangsrapportering inzake grote projecten.

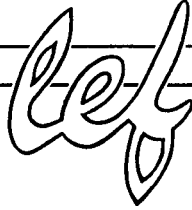
Het parlement lijkt haar controletaak thans methodischer op te vatten dan een aantal jaren geleden het geval was. Dat is in de ogen van de Rekenkamer een positieve ontwikkeling en wij steunen hun initiatieven op dit terrein, zoals de feitenonderzoeken, dan ook van harte. Het uiteindelijke oogmerk van onze controle is immers dat de samenleving zoveel mogelijk 'waar voor haar geld' krijgt.

Ontwikkeling

De Comptabiliteitswet stelt ons in de gelegenheid om gebruik te maken van de resultaten van door anderen verrichte controles, onverminderd uiteraard de bevoegdheid tot het doen van eigen onderzoek. Een van

onze aandachtspunten in de nabije toekomst is te proberen de HELE CONTROLEKETEN VOOR ons zodanig STERK te MAKEN, dat wij in grote mate op die wat wij noemen 'voorcontrole' af kunnen gaan. Een goede taakuitoefening door sterke departementale accountantsdiensten is daarom ook van vitaal belang voor de Rekenkamer. Dat verschaft ons de mogelijkheid om ons rechtmatigheidsonderzoek efficiënter in te richten, waardoor meer capaciteit vrijkomt voor overig onderzoek.

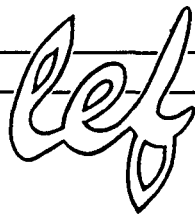
Op grond van artikel 80 van de Comptabiliteitswet heeft de Rekenkamer een beperkte taak en bevoegdheid ten aanzien van bepaalde privaatrechtelijke rechtspersonen. Als gevolg van een op handen zijnde WIJZIGING van dit wetsartikel zal de Rekenkamer waarschijnlijk tevens belast gaan worden met de controle op publiekrechtelijke rechtspersonen en de steunverlening door het rijk aan het bedrijfsleven. Hoewel in de publiciteit vooral de aandacht gericht is geweest op de uitbreiding van de taak richting bedrijfsleven, is onze opvatting dat de uitbreiding richting publiekrechtelijke rechtspersonen een veel groter capaciteitsbeslag op de Rekenkamer zal gaan leggen. In die sector gaan vele miljarden om en zijn er al veel organen die met vormen van toezicht belast zijn, bijvoorbeeld de Sociale Verzekeringsraad. In elk geval zal duidelijk zijn dat deze uitbreiding van taken nog strakkere eisen aan onze eigen efficiency zal stellen. MEER EN MEER ZAL DE CONTROLE VAN DE REKENKAMER SYSTEEMGERICHT ZIJN. Het controleren of 168 miljard gulden rijksmiddelen tot de laatste cent toe rechtmatig en doelmatig werd uitgegeven is met tweehonderd mensen onmogelijk. Dat zou het overigens ook met tweeduizend zijn. Wat we wel zullen (blijven) doen is het aangeven van dwarsverbanden (de centrale thema's in onze verslagen), het analyseren van structurele knelpunten en het



presenteren van mogelijke wegen waarlangs oplossingen gezocht kunnen worden.

Dat betekent ook dat we meer en meer energie zullen stoppen in vraagstukken van onderzoeksmethodologische aard en in het terrein van de voortschrijdende informatisering. Uitdagingen die we aannemen om ook in de toekomst onze WAAKHONDFUNCTIE te kunnen blijven vervullen.

drs. Saskia J. Stuiveling was ruim zes jaar beleidsmedewerker van de burgemeester van Rotterdam, kortstondig staatssecretaris van Binnenlandse Zaken in het kabinet-Van Agt II (1981-1982). Daarna leidde zij de staf van de parlementaire Enquêtecommissie RSV en is sedert november 1984 lid van de Algemene Rekenkamer. Zij is lid van de Partij van de Arbeid.



Tendentie naar propaganda

Enkele persoonlijke observaties over 'de pers' als controleur van de politiek en het overheidsapparaat worden genoteerd. Journalisten die zichzelf opwerpen als waakhond van de overheid houden niet alleen zichzelf voor de gek, maar ook hun afnemers.

Bij de voorzichtig geformuleerde stelling dat 'In onze open samenleving de pers misschien wel de belangrijkste controleur van het overheidsapparaat en de politiek is', wil ik enkele kanttekening plaatsen. Enkele 'losse' opmerkingen eigenlijk. Meer niet. Een doorwrocht wetenschappelijk onderzoek naar 'de pers als controleur van de macht, haar functie en haar optreden in Nederland' is bij mijn weten (nog) niet verricht. Laat staan dat er een vergelijkende studie beschikbaar is tussen 'de pers in Nederland en in andere westerse landen'. Wel is er een proefschrift voorhanden over de wederzijdse relatie tussen parlementariërs en parlementaire journalisten, maar die beperkt zich te zeer tot het Binnenhofse gebeuren alleen om algemeen geldende stellingen over 'de pers' mee te onderbouwen (1).

Met de aanduiding 'de pers' zit men overigens op een te eng spoor. Alsof de vrijheid van meningsuiting nog steeds alleen via de drukpers wordt beleefd. Wij weten intussen dat radio en vooral televisie media zijn met een veelal grotere invloed op de publieke opinie -al is die invloed vaak maar van korte duur-, waarmee ik niet wil zeggen, dat deze invloed verwaarloosbaar is. Al is hij moeilijk meetbaar. Wie weet exact wat er in iemand omgaat op het moment dat hij/zij een hokje van een kandidatenlijst in een stemlokaal rood of blauw maakt? De laatste impuls kan de beslissende zijn.

De suggestie overigens dat televisie-debatten van lijsttrekkers aan de vooravond van verkiezingen een doorslaggevende invloed op de uitslag hebben, steunt niet op waterdicht bewijs in wetenschappelijke zin. Enige invloed hebben zij intussen wel. Na het laatste lijsttrekkersdebat trok het CDA meer kiezers die tot het laatste moment twijfelden dan de partijen van de andere deelnemers. Dat waren -weet u het nog?- Nijpels voor de VVD en Den Uyl voor de PvdA. Van Mierlo mocht niet meedoen. D66 was een te kleine partij (2).

Rol

Wie dus spreekt over 'de pers' denke daarbij aan DE MEDIA in de ruimste zin. En wie meent in Nederland een 'open samenleving' te herkennen, kan er niet omheen een zekere rol toe te kennen aan die media. De vraag die min of meer verborgen zit in de stelling die ik in dit artikel van enkele kanttekeningen probeer te voorzien, is: SPELEN DE MEDIA EEN EIGEN, ZELFSTANDIGE ROL ALS CONTROLEUR VAN HET OVERHEIDSAPPARAAT EN DE POLITIEK? Die vraag is zonder grondig onderzoek niet van een eenduidig antwoord te voorzien. En er valt al helemaal weinig over te zeggen als men de rol van de 'publieke opinie' -dat moeilijk grijpbare, grillige verschijnsel- buiten beschouwing zou laten. De publieke opinie hoort bij

een democratische samenleving, zoals de linker schoen bij de rechter. En de media spelen zo hun rol bij de publieke meningsvorming. Dus: ZONDER MEDIA GEEN PUBLIEKE OPINIE EN ZONDER PUBLIEKE OPINIE GEEN DEMOCRATISCHE SAMENLEVING, lijkt mij.

Maar daarmee is nog weinig gezegd over een mogelijk eigen, zelfstandige rol van de media als controleur van het overheidsapparaat en de politiek. In het vervolg noteer ik over 'de politiek' en 'het overheidsapparaat' in hun relatie tot 'de pers' enkele persoonlijke observaties.

Doorgeefluik

Laat ik met de politiek beginnen. Commerciële producenten maken systematisch gebruik van de mogelijkheden van de media om aandacht voor hun goederen en diensten te vragen (en de lust op te wekken om ze te kopen) door te adverteren. De media zijn daarbij niet meer dan een doorgeefluik van producent naar consument.

Politieke partijen -producenten van ideeën over de inrichting van de samenleving- maken in verkiezings-tijd wel gebruik van de mogelijkheid via de media een 'betaalde boodschap' (advertentie) te verspreiden, maar voor het overige zijn zij toch grotendeels afhankelijk van anderen voor de verspreiding van hun ideeën via de media. Daarbij stuiten de partijen en de politici op journalisten. De laatsten gebruiken politici als bron van nieuws. En politici gebruiken journalisten als overbrengers van hun boodschap aan de kiezer. Ziedaar het **POLITIEK-JOURNALISTIEKE COMPLEX** in een notedop.

Betrouwbaar

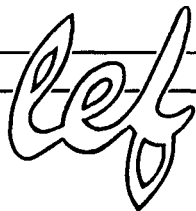
Het nationaal kiezersonderzoek (3) geeft enig inzicht in de werking van dit complex. Veel mensen lezen dagelijks een krant en kijken ook

minstens eenmaal per dag naar het NOS-journaal. Vanuit deze verschillende bronnen kunnen mensen dus ook verschillend worden geïnformeerd. Welke bron acht men nu het meest betrouwbaar? Ruim vierenvijftig procent van de ondervraagden vindt het NOS-journaal betrouwbaarder dan de eigen krant. Twintig procent meent dat de krant een betere informatiebron is dan het NOS-journaal. Deze subjectieve ervaring hoeft natuurlijk niet te sporen met de werkelijkheid. Maar een feit is dat politici inspelen op die ervaring van de meeste kiezers en hun stinkende best doen om 'het journaal te halen'.

Enkele voorvallen geven aan hoe het journalistiek-politieke complex soms tot persoonlijke drama's kan leiden. De vorige D66-leider Jan Terlouw heeft de overtuiging dat hij via de media is 'weggeschreven'. Oud-minister Irene Vorrink is jarenlang achtervolgd met een anekdote als zou zij zich eens tijdens een conferentie hebben aangediend als '*ministre du milieu*' (van de onderwereld dus!). "Ik heb die blunder nooit gemaakt. Wil je dat verzinsel op het nippertje uit de wereld helpen", noteert Frenk van der Linden in De Tijd (25 september 1987) op gezag van mevrouw Vorrink.

Zowel Terlouw als Vorrink voelde zich 'slachtoffer' van anonieme bronnen die hen via de media onheus aanvielen. Recenter is het voorval met ex-staatssecretaris Brokx van Volkshuisvesting die er de hand in had dat het amice-briefje, waarin fractieleider Bert de Vries op termijn het vertrouwen in hem opzegde, uitlekte. De publieke opinie reageerde verontwaardigd. Brokx kon als een 'held' de politieke arena verlaten.

Al is hij nu dan bijna in het vergeetboek geraakt, in zijn goede dagen wist oud-premier Van Agt de media tot eigen eer en glorie te gebruiken als geen ander. Wie afhankelijk is van de gunst van de kiezer kan om



de media niet heen. Dat geldt voor politici en voor politieke partijen. Zo voor de vuist weg zeg ik: **PARTIJ-POLITIEKE DISCUSSIES WORDEN eerder en misschien wel alleen GAANDE GEHOUDEN DOOR DE MEDIA** dan door partij-organen. De zieltogende krant De Waarheid en het al eerder als partijkrant in moeilijkheden geraakte Vrije Volk, het verdwijnen van katholieke dagbladen als De Tijd en De Maasbode, de metamorfose van De Volkskrant van spreekbuis van de Katholieke Arbeiders Beweging (KAB) tot het 'meest informatieve ochtendblad', de groei en bloei van kranten als De Telegraaf en het Algemeen Dagblad -het zijn even zo vele kenmerken van de 'open' samenleving- in Nederland.

Gevangene

Contacten met journalisten van allerlei pluimage zijn onontbeerlijk voor wie in het politieke bedrijf wat wil bereiken. Zowel voor de politici als voor de journalisten is het de kunst om afhankelijkheidsrelaties te vermijden. Men moet **NIET ELKAARS GEVANGENE WORDEN**. Ik denk dat goede omgangsvormen en respect voor elkaars 'vak' kunnen bijdragen aan het handhaven van zuivere verhoudingen.

Het lijkt mij een pluspunt dat naoorlogse gedachten om de pers van overheidswege te binden aan regels -de regering diende in 1949 een ontwerp Wet op de journalistieke verantwoordelijkheid in bij de Staten-Generaal- tot nu toe niet zijn uitgemond in wetsteksten. De gedachte destijds was om voor journalisten net zoiets te regelen als al was geschied voor artsen en advocaten. "Een hoogstaande journalistenstand vormt in dezelfde mate een algemeen belang van de eerste orde als een betrouwbaar artsencorps en een fatsoenlijke balie. Er moet naar gestreefd worden, dat op den duur ook de journalistiek als een 'nobile officium' wordt erkend", meldde de

Memorie van Toelichting bij de ontwerp-wet. Journalisten zagen er een aanzet tot 'persbreidel' in en wisten voldoende tegenkrachten te mobiliseren. Het wetsontwerp werd in 1960 ingetrokken.

Intussen vraagt een journalist geen 'blind vertrouwen' van zijn bronnen. Hij kan wijzen op de Beginselverklaring over het gedrag van journalisten uit 1954 aanvaard door het wereldcongres van de Internationale Federatie van Journalisten. Het is misschien nuttig de acht punten van de verklaring kort weer te geven.

1. *Eerbied voor waarheid en voor het recht van het publiek op waarheid, is de eerste plicht van de journalist.*

2. *Bij het nakomen van deze plicht zal de journalist opkomen voor de volgende twee beginselen: vrijheid in verantwoord bijbrengen en publiceren van nieuws en het recht van faire commentaar en kritiek.*

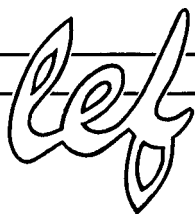
3. *De journalist laat zijn berichtgeving alleen berusten op feiten waarvan hij de bron kent. Hij zal wezenlijke informatie niet achterwege laten en geen documenten vervalsen.*

4. *Bij het verkrijgen van nieuws, foto's en documenten zal hij op faire wijze te werk gaan.*

5. *Hij zal bereid zijn elke verstrekte informatie die schadelijk onnauwkeurig blijkt, op royale wijze recht te zetten.*

6. *Hij zal het beroepsgeheim in acht nemen ten aanzien van de bron van in vertrouwen verkregen informatie.*

7. *Hij zal als ernstige journalistieke vergrijpen beschouwen: plagiaat, laster, smaad, belediging en ongegronde beschuldigingen, het aan-*



vaarden van steekpenningen, in welke vorm ook, tot het verrichten of achterwege laten van enige publicatie.

8. Iedere journalist die deze aanduiding waardig is, beschouwt het als zijn plicht bovenstaande beginzinnen oprecht in acht te nemen.

Met inachtneming van de algemene wetgeving van zijn land zal hij in beroepszaken slechts de rechtspleging van zijn vakgenoten erkennen; hij verwerpt elke tussenkomst van overheidspersonen of anderen (4).

Nu is het natuurlijk niet zo'n paradisijselijke toestand hier dat alles wat journalisten ter publicatie aanbieden ook 'de kolommen' haalt. Elke journalist loopt wel eens te mopperen op de bedrijfseconomische beperkingen die de ondernemingswijze productie ook hem oplegt. Maar er is toch een redelijk gevarieerde en vrije stroom van feiten en meningen in de Nederlandse media, waarmee aan een SLEUTELVOORWAARDE voor een democratie lijkt te zijn voldaan.

Staat in staat

Ik stap nu over van 'de politiek' -zeg maar de fase van meningsvorming over de inrichting van de samenleving- naar het 'overheidsapparaat', dat ook al onder controle van 'de pers' zou staan.

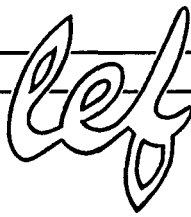
Ik wil er niet omheen draaien: dat apparaat is vrijwel een staat in de staat geworden, waar politici (of zij nu kamerlid of minister zijn) nauwelijks of geen vat op hebben en waartegen de media eigenlijk machteloos staan, ondanks de Wet Openbaarheid van Bestuur. De waakhondfunctie die de media wordt toegedicht kunnen zij in de verste verte niet waarmaken. Het ONTBREEKT hen aan de MANKRACHT en de MIDDELEN om de overheid systematisch te controleren. Wie de pretentie

van waakhond van de overheid als journalist koestert houdt zichzelf en zijn afnemers voor de gek. Ik houd het erop dat men als journalist de rol heeft van ONAFHANKELIJK WAARNEMER in de samenleving en ernaar moet blijven streven het publiek met de neus op de feiten te drukken. Om met The New York Times te spreken : een journalist is bezig "all the news that's fit to print" te produceren. De overheid is daarbij een schier onuitputtelijke bron. Maar diezelfde overheid probeert de informatie te sturen -zeg maar te MANIPULEREN.

De wereld op z'n kop. De overheid is zelf informatie gaan verstrekken, heeft zelf media in het leven geroepen en is op grote schaal aan 'publieksvoorlichting' gaan doen en hanteert tegenwoordig OVERHEIDSVOORLICHTING ALS BELEIDSINSTRUMENT. Voorlichting om gedrag en mentaliteit van de burger te beïnvloeden. De ongebreidelde activiteiten van de overheidsvoorlichting getuigen van minachting voor de media. In elk geval aan gebrek aan vertrouwen in de onafhankelijke boodschappers tussen bestuurders en bestuurden.

Is er geen tendentie te bespeuren naar overheidspropaganda, heeft het VVD-Tweede Kamerlid Wiebenga aan premier Lubbers onlangs gevraagd. Menigeen in het Haagse kijkt reikhalzend uit naar het antwoord. Te vrezen valt, dat er iets in doorklinkt van de opvatting dat de overheid wel voorlichting als service aan de burgers moet bieden, omdat 'de media' tekort schieten. Een open samenleving zou dat NIET moeten PIKKEN, vind ik.

Maar in het voetspoor van een wijs geworden collega (5) verzucht ik, wat is eigenlijk het verschil tussen het tegenwoordige 'Gesprek met de minister-president' vrijdag avond op de buis na afloop van de wekelijkse vergadering van de ministerraad en de radiopraatjes die minister-president Schermerhorn vlak na de



oorlog voor de radio placht te houden onder het motto 'Praatjes op de Burg'?

Dat er nu een journalist als gesprekspartner optreedt mag bepaald niet worden gezien als onderstreping van de stelling, dat 'de pers' misschien wel de belangrijkste controleur van het overheidsapparaat en de politiek is

(1) Kaiser, A., Haagse Journalistiek, VU-Uitgeverij, 1982.

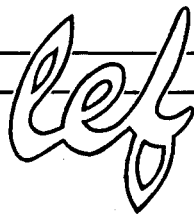
(2) Acta Politica, 1987/2.

(3) De Nederlandse kiezers '86, Steinmetzarchief/Swidoc, Amsterdam.

(4) Vondeling, dr. A., Schijn des kwaad, Staatsuitgeverij, 's Gravenhage, 1978.

(5) Ekker, A., Nieuwspoort Nieuws, september 1987.

Peter Riemersma is sinds 1960 werkzaam in de journalistiek; vanaf 1971 als parlementair verslaggever. Hij is tevens een jaar of tien part-time werkzaam als docent aan de School voor de Journalistiek in Utrecht.



Voer voor politicologen

Regelgeving van de rijksoverheid gezien vanuit een praktijkervaring.

Met drie voorbeelden uit de praktijk wordt duidelijk gemaakt dat achter het thema van LEF "Het primaat van de politiek?" met recht een vraagteken moet worden gezet. Ambtenaren kunnen het de politiek knap lastig maken. Instrumenten hiervoor zijn de manier waarop een subsidieregeling wordt toegepast, de AROB-rechter en het bestuur van een gesubsidieerde organisatie.

Bij het afscheid van de directeur-generaal Welzijn, de heer A. Gijsbers, op 19 juni 1987, verklaarde minister Brinkman van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur dat welzijnsorganisaties in de toekomst niet meer honderd procent gesubsidieerd zouden worden. Van deze minister in dit kabinet komt zo'n standpunt niet als verrassing. Als lid van de VVD zou je bij wijze van spreken kunnen zeggen: "Tom Poes, ik had het zelf kunnen bedenken". Nee, de uitspraak is vooral opmerkelijk in het licht van de regelgeving van de overheid.

Voorbeeld 1

De overheid kent namelijk de Rijks-subsidieregeling Jeugd- & Jongerenwerk. In deze op 28 april 1971 door minister Klompé uitgevaardigde regeling is artikel 48 opgenomen waarin staat dat gesubsidieerde instellingen op landelijk niveau negentig procent van de personeelskosten en tachtig procent van de overige subsidiabele kosten krijgen vergoed. Op basis van deze regeling krijgen instellingen in principe dus GEEN honderd procent subsidie.

Tegen de achtergrond van deze regelgeving was de uitspraak van minister Brinkman geen nieuws. Kende minister Brinkman deze regeling niet

toen hij de uitspraak deed? Misschien. In ieder geval zegt het bestaan of maken van regels nog niets over de manier waarop de regels worden toegepast. De parlementaire enquête over de bouwsubsidies toont dat aan waar het gaat om regelgeving op het terrein van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Op andere departementen doen zich dezelfde praktijken voor.

Verscheidene landelijke instellingen die op basis van de Rijks-subsidieregeling Jeugd- & Jongerenwerk subsidie ontvangen, krijgen weliswaar geen honderd procent subsidie van het departement van WVC, maar de tekorten die daardoor ontstaan, worden elk jaar gewoon AANGEVULD. Zouden de tekorten niet worden aangevuld, dan zou de gesubsidieerde instelling verdwijnen en daarmee een deel van het werk voor de ambtenaren van WVC. Ze zijn daar niet mee gebaat en stellen aanvullende subsidies voor. In de praktijk krijgen instellingen daardoor toch honderd procent subsidie. De POLITIEKE GEVOLGEN hiervan zijn enorm. Bij honderd procent subsidie hoeft een instelling NIET MARKTGERICHT of in welzijnstermen doelgroepgericht te denken. Zulke instellingen kunnen volstaan met het maken van een eigen aanbod op de markt van welzijn

en geluk. Of daar nu behoefte aan bestaat of niet.

Voorbeeld 2

Een ander voorbeeld waaruit de betrekkelijkheid blijkt van het politiek primaat ten opzichte van de ambtelijke macht is de uitvoering van motie nummer 18.100 nummer 50. In deze motie sprak de Tweede Kamer (via de fracties van onder andere CDA, D66, PvdA en VVD) zich uit voor subsidiëring van een nieuwe instelling voor algemeen politiek vormingswerk ten koste van een oude instelling met de naam Bureau Politiek Jongeren Kontakt (BPJK).

Voor het uitvoeren van de motie was meer dan drie jaar nodig. Kosten hiervan voor de belastingbetaler waren meer dan een miljoen gulden. In eerste instantie leek de AROB-rechter hier debet aan. We moeten evenwel voor ogen houden dat de AROB-rechter veelal ambtelijk werk toetst.

In het onderhavige geval schreef de minister ter uitvoering van de motie een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer. De inhoud van de brief deed afbreuk aan de motie. Het BPJK, de oude instelling voor politiek vormingswerk, bleef namelijk subsidie ontvangen. In een mondeling overleg met de minister maakte de vaste commissie voor Welzijn en Cultuur van de Tweede Kamer duidelijk dat zij zich niet met de in de brief beschreven wijze van uitvoering van de motie kon verenigen.

Toch oordeelde de AROB-rechter ondanks het bezwaar van de Tweede Kamer tegen deze brief dat de wil van het departement wet was (1). Zo gezien biedt de AROB-rechter

**ONVERWACHTE MOGELIJKHEDEN
VOOR POLITIEKE BESLUITEN DIE
AMBTENAREN ONWELGEVALLIG
ZIJN.**

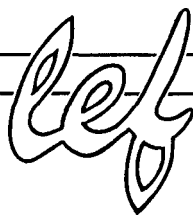


B. Lijdsman

Voorbeeld 3

Een derde variant waardoor het ambtelijk apparaat grote invloed kan hebben op het beleid zonder dat de politiek daar praktisch gesproken wat aan kan doen, is het opnemen van ambtenaren in het bestuur van een gesubsidieerde organisatie.

Op twee manieren kunnen ambtenaren direct betrokken worden bij het bestuur van zo'n organisatie. Het ministerie eist dat een ambtenaar een functie krijgt in het bestuur van de gesubsidieerde instelling. Dit gebeurde onder andere bij de hierboven genoemde stichting BPJK. Een andere mogelijkheid is dat een ambitieuze ambtenaar in zijn vrije tijd als vrijwilliger participeert in het bestuur van een gesubsidieerde instelling waar hij tevens beroepsmatig bij betrokken is. Zo'n bestuurslid



kent de florerende stichting Jeugd en Samenleving. Onder het motto "I scratch your back, you scratch mine" komen zo hoogst vruchtbare samenwerkingsrelaties tot stand waar de politiek maar bij uitzondering vat op krijgt.

Het kan bijvoorbeeld gebeuren dat een ambtenaar van mening is dat project X uitgevoerd zou moeten worden. Hij maakt dit kenbaar aan het bestuur waar hij deel van uitmaakt. Het bestuur beoordeelt het idee positief, zeker als ze weten dat de betrokken ambtenaar misschien niet zelf beslist over het toekennen van de subsidies, maar wel de baas is van degene die dat uiteindelijk doet.

Leuk wordt het als een stichting met dergelijke bestuursleden AROB-procedures gaat voeren.

Kleur

In alle van de hierboven genoemde gevallen kan formeel juridisch worden tegengeworpen dat de handelingen van de ambtenaren geschieden onder de verantwoordelijkheid van de minister. Het zal echter duidelijk zijn dat de minister moeilijk de consequenties van de handelingen die namens hem verricht worden, kan overzien.

De politieke controle op veel beslissingen die op het departement genomen worden is ontoereikend. Het zijn de ambtenaren die in veel gevallen de kleur bepalen van een departement.

De oplossing hiervan is niet het plaatsen van politieke adviseurs op een departement (alhoewel, een paar zou geen kwaad kunnen). Belgische toestanden moeten voorkomen worden. Beter is het als op het departement MEER MENSEN AANSPRAKELIJK GESTELD WORDEN VOOR HUN HANDELEN.

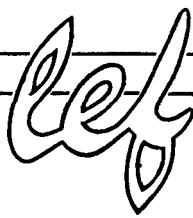
De minister kan moeilijk naar huis

worden gestuurd omdat een regeling niet wordt uitgevoerd, een AROB-zaak wordt verloren of een ambtenaar in het bestuur van een stichting zit, wat eigenlijk niet verenigbaar is met zijn functie •

(1) Raad van State, afdeling Rechtspraak, nrs. RO1.84.1811/S151 en RO1.84.1812/S152.

Bart Lijdsman

was vice-voorzitter politiek van het hoofdbestuur van de JOVD. Sinds vier jaar is hij coördinator van de politieke vormingsinstelling M50.



Pseudowetgeving

Pseudowetgeving kan bij de belastingdienst een positief doel dienen. Voor de rechtszekerheid is het van belang dat beleidsbeslissingen worden genomen op grond van gepubliceerde aanschrijvingen die voldoende kenbaar zijn. Desalniettemin kan de vraag worden gesteld of pseudowetgeving niet meer problemen creëert dan zij oplost.

Het recht is sedert de diesrede van de Universiteit van Amsterdam, gehouden door Van der Hoeven, verrijkt met een nieuwe term voor een steeds groeiend fenomeen: pseudowetgeving. Het begrip ziet op een bonte verzameling van ambtelijke instructies, richtlijnen en circulaire's, al dan niet gericht tot het uitvoerende apparaat. De rechtskracht van pseudowetgeving is sterk afhankelijk van de mate waarin burgers vertrouwen kunnen ontleen aan hetgeen in dergelijke aanschrijvingen als ministerieel beleid wordt gepresenteerd. Een schimmig rechtsgebied, dat vooral wordt beheerst door de al even slecht omlinjende beginselen van behoorlijk bestuur.

Toename

Het feit dat het fenomeen zich voldoende ontwikkeld had om te worden benoemd geeft aan dat het zich sinds de jaren zestig sterk vorm heeft gegeven.

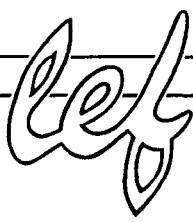
Technologische ontwikkelingen en toename van de welvaart leidde ertoe dat wetgeving een meer en meer omvattende exercitie begon te worden. De maatschappij werd gecompliceerder en steeds meer afgeleide beginselen begonnen de regelgeving te beheersen, niet in de laatste plaats omdat de te verdelende welvaart daarvoor de middelen aanreikte.

Onder druk van de tijdgeest begon

er zich een beleid te ontwikkelen dat gericht was op HERVERDELING VAN INKOMENS middels inkomensoverdrachten, subsidies en fiscale faciliteiten. Dit had grote gevolgen voor de OMVANG van het ambtelijk apparaat. Het beslag van de overheden op het nationaal inkomen, de collectieve druk, nam toe en het vrije marktproces werd steeds meer teruggedrongen. Deze woekering van inkomensherverdelende maatregelen maakte dat conventionele vormen van wetgeving, maar ook de jurisprudentie, niet meer toereikend waren om tegemoet te komen aan de wens tot verwezenlijking van rechtsdoelen als gelijkheid, draagkracht en rechtszekerheid.

Er werden steeds hogere eisen gesteld aan de effecten van regelgeving. De politieke organen waren natuurlijk de belangrijkste actoren bij deze ontwikkeling. WETGEVING WERD minder een proces van codificatie van heersende maatschappelijke opvattingen en meer van HET VOORTOUW NEMEN IN DE ONTWIKKELING VAN NIEUWE OPVATTINGEN.

Omdat de doelstellingen niet alleen divers, maar vaak ook TEGENSTRIJDIG waren, blonk wetgeving steeds minder uit door duidelijkheid. De invulling van slecht omlinjende beginselen werd steeds meer aan andere organen overgelaten, zodat de werkdruk op de rechterlijke macht toenam. Met het uitdijen van het ambtelijk apparaat werd de behoefte aan coördinatie en interpretatie van be-



leid groter. De daarmee samenhangende pseudowetgeving begon in belangrijkheid toe te nemen.

Fiscaal

Eén van de terreinen waarop dit met name plaats heeft gevonden is dat van de belasting- en premieheffing. Juist op dit vlak was er sprake van een toename van doelstellingen die in een steeds WIJDER VERBAND stonden en staan met het oorspronkelijke fiscale uitgangspunt, namelijk het vullen van de schatkist. Naast het oogmerk van inkomensherverdeling zijn voorbeelden te noemen als de monumentenregeling, de rentevrijstelling ten behoeve van het bevorderen van de spaarzin, de giftenaftrek en de groot-onderhoud faciliteiten.

Zo heeft de JOVD in haar meest recente Politieke Kernprogramma de fiscale paragraaf geplaatst onder het hoofdstuk "Inkomensbeleid" en niet onder het kopje "Overheidsfinanciën".

De terminologie die wordt gehanteerd indien we spreken over pseudowetgeving bij de belastingdienst is AANSCHRIJVINGEN of RESOLUTIES. Hierbij kunnen diverse indelingen worden gemaakt. De belangrijkste zijn de onderverdelingen in gepubliceerde en niet-gepubliceerde aanschrijvingen en in begunstigende en wetsuitleggende aanschrijvingen anderszijds.

Resoluties of aanschrijvingen zijn in beginsel intern gericht. Begunstigende resoluties zijn aanwijzingen van de minister richting de uitvoerende organen, waarbij wordt vastgelegd onder welke omstandigheden een ruimere en voor de belastingplichtige gunstige interpretatie aan bepaalde wetsvoorschriften mag worden gegeven. Wetsuitleggende resoluties beogen het beleid te coördineren met betrekking tot de interpretatie van zekere bepalingen.

De vraag kan worden gesteld of

dit laatste een recht is, dat is voorbehouden aan een departement als uitvoerend orgaan. Of behoort dit tot de taken van de rechterlijke macht? Vanuit het oogpunt van machtenscheiding ligt dit laatste wellicht het meest voor de hand. Dat neemt niet weg dat de taak van de rechterlijke macht primair een geschiloplossende is. Gelet op het verschil in taken, zal de conclusie moeten zijn dat de overheid interpretatieproblemen oplost voor zover het wetsuitvoering betreft en dat de rechter dit doet voor zover het een geschil betreft.

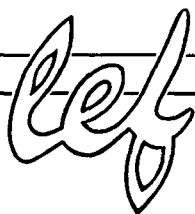
Rechtsbescherming

Het belang van het onderscheid gepubliceerde en niet-gepubliceerde resoluties is gelegen in het punt van de rechtsbescherming. Deze is op het terrein van het belastingrecht het verst in haar ontwikkeling.

Een belastingplichtige kan zich op een gepubliceerde aanschrijving beroepen op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur en wel in het bijzonder op het vertrouwensbeginsel. Indien de minister van Financiën (doorgaans via zijn staatssecretaris) zijn interpretatie van regelgeving publiceert en aan zijn ambtenaren oplegt, mag een belastingplichtige er het vertrouwen aan ontnemen dat ook conform deze beleidslijnen gehandeld zal worden. Dit is zelfs mogelijk als de resolutie tegen de wet ingaat.

Knelpunten

Welke knelpunten dienen bij dit alles onderkend te worden? Allereerst bestaat de mogelijkheid dat een belastingplichtige het NIET EENS is MET DE VISIE VAN DE MINISTER, neergelegd in een aanschrijving, bijvoorbeeld omdat zijns inziens de wetgever een andere mening was toegedaan. De ambtenaren dienen een resolutie in zo'n geval toe te passen, op grond van hun hiërarchisch



ondergeschikte verhouding. Dit betekent een lange weg van procesvoering, die zich niet zelden tot het niveau van de Hoge Raad zal moeten uitstrekken. Dit, omdat een voor de fiscus negatieve rechterlijke beslissing in eerste aanleg, het ministeriële beleid op de helling kan zetten. Dit betekent veel ongemak en tijdverlies voor de betrokken belastingplichtige, dat, terwijl de adem van de fiscus bij dit soort procedures lang is.

Ten tweede bestaat de mogelijkheid van de situatie dat een begunstige resolutie in een individueel geval ONGUNSTIGER uitpakt dan bij rechtstreekse wetstoepassing het geval zou zijn. Het staat de belastingplichtige dan vrij zich op de wet te beroepen en de betreffende resolutie terzijde te schuiven. Gelet op het automatisme waarmee sommige resoluties worden toegepast, komt hij dan wel bijna onvermijdelijk in de procedurele sfeer van het bezwaar tegen de aanslag terecht, met alle ongemakken die daarbij horen.

Rechtszekerheid

Het zal duidelijk zijn dat pseudowetgeving bij een orgaan als de belastingdienst een POSITIEF DOEL kan dienen. Te denken valt dan aan het geven van invulling aan de begrippen rechtszekerheid en flexibiliteit. Dat neemt niet weg dat met name het rechtszekerheidsbeginsel in het gedrang kan komen als beleidsbeslissingen worden genomen op grond van niet-gepubliceerde aanschrijvingen of als gepubliceerde aanschrijvingen door hun grote aantal onvoldoende kenbaar zijn.

Niet-gepubliceerde aanschrijvingen komen echter steeds minder voor. Met name het belastingadvieswezen en rechtshulpverleners hebben, vooral met behulp van de Wet Openbaarheid van Bestuur, verschillende niet-gepubliceerde resoluties boven tafel gekregen en daarmee belangrijke precedenten geschapen op dit terrein.

Een veel groter probleem is de OMVANG van het aantal aanschrijvingen. De resoluties inzake de premieheffing volksverzekeringen en de douane meegerekend, spreken we toch al snel over enige boekenplanken vol. Voor uitvoerende ambtenaren is het daardoor nagenoeg onmogelijk een volledig inzicht te hebben in dit alles, zeker indien we in aanmerking nemen de wekelijks terugkerende stroom van jurisprudentie waarvan zij zich ook op de hoogte dienen te stellen. Hoe het kennisniveau van de burger ten aanzien van dit alles zal kunnen zijn, laat zich raden.

Alles overziend kan de vraag gesteld worden of pseudowetgeving bij de belastingdienst niet meer problemen creëert dan het oplost. Wel moet bedacht worden dat de wortel van het probleem gelegen is in het feit dat vooral door het politieke wetgevingsproces pseudowetgeving een welhaast noodzakelijk tijdsverschijnsel lijkt te zijn

mr. A.L. Mertens

is adjunct-inspecteur der rijksbelastingen. Hij is tevens secretaris sociaal-economische zaken van het hoofdbestuur van de JOVD.



Pressiegroepen en beleid

De marges van de democratie worden door pressiegroepen zeer smal gehouden. Hierdoor wordt onder meer het probleemoplossend vermogen van de overheid sterk beperkt. Op een aantal beleidsterreinen leidt dit tot het zogenaamde voodoo-beleid. Het primaat van een probleemoplossende politiek zou een zegen kunnen zijn voor onder andere het voodoo-beleid.

Pressiegroepen hebben een belangrijke invloed op het doen en laten van de overheid. Deze invloed verloopt langs vele wegen. Deze variëren van blokkades, waarin onder meer schippers, boeren en vrachtwagenchauffeurs zich de laatste jaren bedreven hebben getoond, tot activiteiten in de wandelgangen en kamers van het Tweede Kamergebouw.

Het argument dat een bewindspersoon of ambtenaar met een bepaalde beslissing 'niet kon aankomen bij de (pressie uitoefenende) achterban' is veel **VAKER BESLISSEND** bij de besluitvorming dan de constatering dat met zo'n beslissing een bepaald probleem niet is opgelost of verergerd.

Ook op veel punten waar een argeloze buitenstaander denkt dat er geen sprake is van pressie maar van objectiviteit zijn in feite pressiegroepen verstolen aan het werk. Leden van 'deskundige' commissies en raden spreken in de regel het woord van degene wiens brood gegeten wordt. En de onafhankelijke publiciteitsmedia worden door pressiegroepen ijverig gebruikt om de politieke agenda te bepalen.

Wat nationaal geldt, geldt ook internationaal. In het EG-landbouwbeleid herkent men duidelijker de pressie van Duitse en Franse boeren dan de hand van het Europarlement. En in de EG-afspraken over de vervuiling door auto's is de invloed

van de firma's Ford en Peugeot beter te zien dan die van de Nederlandse minister van Milieubeheer.

Het opereren van pressiegroepen heeft ongetwijfeld als aardige kant dat de democratie een levendige indruk maakt. Aan de andere kant **HOUDEN PRESSIEGROEPEN DE MARGES VAN DE DEMOCRATIE ZEER SMAL**. Dit heeft aanzienlijke nadelen.

Nadelen

Deze nadelen hangen er in de eerste plaats mee samen dat de diverse pressiegroepen sterk verschillen in rechtstreekse politieke invloed. Thans zitten in relatie tot de regering de belangengroepen van producenten en handelaren het hoogst te paard. De belangengroepen van werknemers zijn een veel minder goede tweede. De rechtstreekse **INVLOED** van **CONSUMENTENORGANISATIES** op de regering is, vergeleken bij die van de producenten en handelaren, **ZEER GERING**. Bepaalde groepen -zoals bijvoorbeeld die van de allochtonen en ouderen- beschikken nauwelijks over rechtstreekse invloed op de regering.

Het overheidsbeleid heeft in het licht van deze verschillen in invloed thans eerder een 'cyclisch' dan een 'anticyclisch' karakter. Er wordt in de politiek het meest geluisterd naar degenen die maatschappelijk



het sterkst staan, en de voordelen van het overheidsbeleid vallen op het ogenblik dan ook ONEvenredig in die richting uit.

In de tweede plaats hangen de nadelen samen met de invloed van belangengroepen op de kijk van de ambtelijke apparaten. De kijk van bepaalde onderdelen van het regeringsapparaat wordt sterk bepaald door de kijk van de 'aanliggende' pressiegroepen. Op het ministerie van Economische Zaken denkt men zo ongeveer als de werkgeversorganisaties. De productiedirecties van het ministerie van Landbouw denken ruwweg als het landbouwschap. De verkeersafdeling van het ministerie van Verkeer en Waterstaat staat qua ideeën vlak bij de Stichting Weg. En de gezondheidspoot van het ministerie van WVC en de 'medische wereld' maken deel uit van één 'oude jongens' netwerk.

Als er niet al te leuke regeringsbesluiten moeten worden genomen, probeert elk ministerie de pijn voor zijn ideologische achterban zo gering mogelijk te houden. En een ALGEMEEN BELANG, dat ministeries overstijgt, WORDT daarmee in feite de UITKOMST VAN TOUWTREKKEN tussen diverse belangengroepen.

In relatie tot de samenleving ziet men voorts dat regeringsonderdelen die met regulering op een bepaald deel van de maatschappelijke winkel horen te passen vroeg of laat in hun denken sterk gaan lijken op de gereguleerden, en hun belangenorganisaties. De RSV- en bouwfraude-enquête leveren vele staaltjes van excessief meedenken van de overheid met degenen die men moet controleren. Als de Arbeidsinspectie of de Gezondheidsinspecties al een vuistje maken tegenover degenen op wie ze moeten letten dan is dat een heel klein vuistje. En als men het bij het ministerie van Milieubeheer heeft over 'klantgericht' werken dan wordt met klanten NIET bedoeld op de slachtoffers, maar op de ver-

oorzakers van milieubedrijf, en hun belangenorganisaties.

Beperkt vermogen

Dit alles leidt er toe dat het PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN van de OVERHEID STERK wordt BEPERKT. Omdat de overheid echter de pretentie heeft dat ze belangrijke maatschappelijke problemen wel kan oplossen, leidt zulks op een aantal punten tot een zogenaamd 'voodoo'-beleid. Daarbij wordt de suggestie gewekt dat een probleem wordt 'opgelost' of tenminste 'onder controle' is, terwijl in feite sprake is van een verergering van de problematiek.

Een eerste probleem dat in de categorie van door voodoo-beleid geteisterde problemen hoort is dat van degenen aan de verliezende kant van de maatschappelijke tweedeling. Dit probleem is de laatste tien jaar, ondanks vele mooie woorden in parlement en regeringsstukken, sterk verergerd. De minieme pressie van de kant van de verliezers is daaraan niet vreemd.

Een tweede probleem dat zeker de laatste tien jaar wordt geteisterd door voodoo-politiek is dat van de honger en armoede in de Derde Wereld. Ondanks roerende verhalen bij de begroting voor Ontwikkelingshulp is hetgeen door de regering gedaan wordt zelfs bij lange na niet genoeg om te compenseren voor wat door schuldenlast, dumping van EG-overschotten en druk op grondstoffenprijzen kapot wordt gemaakt.

Een derde probleem in deze categorie is dat van de relatie met de omgeving, het milieu- en hulpbronnenbeleid. De uitvinding van de milieubeleidscyclus door oud-minister Winsemius en het zwaaien met dikke meerjarenplannen, wekt de suggestie dat de zaak onder controle is, maar in feite wordt in een iets vertraagd tempo DE TAK WAAROP WIJ ZIT-TEN DOORGEZAAGD. Het is de



vraag of men dit soort problemen langdurig onopgelost kan laten.

Wellicht is het mogelijk de verliezers in Nederland en de Derde Wereld zoet te houden met een moderne variant op brood en spelen, maar men moet daar niet al te vast op rekenen. En wat betreft milieu en hulpbronnen is het onvermijdelijk dat vooodoobeleid vroeg of laat door de mand valt. Voor dit soort problemen ZOU HET PRIMAAT VAN EEN PROBLEEMOPLOSSENDE POLITIEK -niet zelden tegen de druk van de belangrijkste pressiegroepen in- EEN ZEGEN ZIJN

*dr. L. Reynders
is verbonden aan de Stichting
Natuur en Milieu.*



Partijen en kiezers:

spanningsveld in een representatieve democratie (1).

Eerst wordt ingegaan op de essentie van het begrip indirecte democratie en problemen in de relatie kiezers-gekozenen. Daarna wordt stilgestaan bij een recent voorstel tot invoering van een referendum ter aanvulling op de indirecte democratie in ons land.

"Na veel gewurm en geknoei dan, is er iets voor den dag gekomen, dat men noemt DE KONSTITUTIO-NEEL-MONARCHALE REGERINGS-VORM met VOLKSVERTEGENWOORDIGING. Aan die vorm heb ik 'n hekel, uit temperament. Maar vooralsnog weet ik niets beters."
(Multatuli, Ideeën, eerste bundel, Idee 121)

Multatuli wist het reeds. Op de representatieve democratie valt veel aan te merken. Een acceptabel alternatief is evenwel niet licht te vinden.

Politieke democratie en representatie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het aantal leden van onze politieke gemeenschappen (onder meer de natie, de gemeente en de provincie) is vrijwel steeds te groot om ieder in gelijke mate bij de politieke besluitvorming te kunnen betrekken. Politieke representatie verschaft ons een mogelijkheid om, ondanks dit probleem, inhoud te geven aan het begrip democratie. Politieke representatie veronderstelt een relatie tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden. De vertegenwoordiger neemt, in plaats van meestal tamelijk veel vertegenwoordigden, deel aan de politieke besluitvorming in de volksvertegenwoordiging. De machtiging voor deze taak ontvangt de representant in ons stelsel, voor een periode van vier jaar, via op

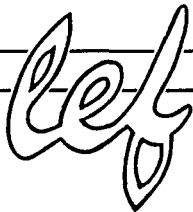
gezette tijden gehouden verkiezingen waaraan elke kiesgerechtigde burger deel kan nemen. De 'regering door het volk' vindt nu indirect plaats via door het volk gekozen vertegenwoordigers. Daarbij opereren deze volksvertegenwoordigers in de praktijk niet als individuen maar georganiseerd in het verband van politieke partijen.

Gelijk elke relatie is ook de verhouding kiezer-gekozene niet zonder problemen. Dit leidt licht tot onvrede die de roep naar hervormingen in het stelsel van de representatieve democratie luid doet worden. Via deze hervormingen probeert men dan het zwaartepunt in de politieke besluitvorming, dat in de indirecte democratie bij de gekozen vertegenwoordigers ligt, (enigszins) te verplaatsen naar het electoraat.

In deze bijdrage ga ik eerst in op de indirecte democratie en de problemen in de relatie kiezer-gekozene. Daarna sta ik kort stil bij het recent in ons land gelanceerde voorstel tot de invoering van een referendum als aanvulling op onze representatieve democratie.

Hifi-zaak

In bepaalde opzichten kan men een indirecte democratie vergelijken met bijvoorbeeld een hifi-zaak. Als

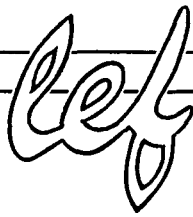


consument kan men best een goed idee hebben over hoe een 'lekkere' geluidsinstallatie zou moeten klinken. Het zelf ontwerpen en bouwen van zo'n apparaat is echter voor de meesten van ons te hoog gegrepen. En, zelfs als we daartoe wel in staat zijn, is het een verspilling van tijd en energie als ieder van ons zich de vereiste kennis en vaardigheden probeert eigen te maken. In het kader van de maatschappelijke arbeidsverdeling heeft een beperkt aantal ondernemingen zich gespecialiseerd in het ontwerp en de bouw van hifi-apparatuur. Bij een hifi-zaak kunnen we deze toestellen op hun waarde schatten. Zo zijn we snel en zonder veel inspanning in staat om een installatie die zo goed mogelijk overeenstemt met onze wensen in ons bezit te krijgen. Omdat we zelf de nodige tijd en expertise missen berust deze transactie in belangrijke mate op vertrouwen in de deskundigheid en de betrouwbaarheid van de fabrikant. Essentieel is echter dat we KUNNEN KIEZEN uit verschillende aanbiedingen.

De FUNCTIE VAN VERKIEZINGEN in een representatieve democratie is tot op zekere hoogte te vergelijken met die van een hifi-zaak. Bij de verkiezingen kunnen we onze politieke wensen kenbaar maken. De politieke partijen zijn daarbij te vergelijken met de fabrikanten van de geluidsapparatuur. Politieke partijen kan men in dit perspectief beschouwen als ondernemingen. In de maatschappelijke arbeidsverdeling hebben deze politieke ondernemingen zich gespecialiseerd in het formuleren en tot uitvoer (doen) brengen van overheidsbeleid. De partij-programma's bevatten de 'antwoorden' op de actuele politieke problemen. De burger heeft veelal geen tijd, kennis en interesse om zelfstandig tot de formulering van antwoorden op deze, veelal uiterst complexe, kwesties te komen. Omdat de partijen alternatieve oplossingen voor de ingewikkelde problemen van de samenleving ontwikkelen,

kan de burger zich bepalen tot het kiezen van het, volgens hem, beste van de door de partijen aangedragen mogelijkheden. Door het uitbrengen van zijn stem op de partij met het beste pakket beleidsvoorstellen vergroot hij de kans op de realisatie van dit politieke programma. Tenminste, als de partij is te vertrouwen en deze de verkiezingsbeloften zoveel als mogelijk tracht in te lossen.

Langs deze weg is het mogelijk om de politieke opvattingen van de burgers indirect, via in politieke partijen opererende, vertegenwoordigers te laten doorklinken in het overheidsbeleid. Deze vorm van democratie heeft daarbij als voordeel dat zij de burger een weinig tijd en inspanning verged kanaal verschaft om zijn politieke opvattingen kenbaar te maken en de politieke besluitvorming te beïnvloeden. Dit voordeel dient men niet te onderschatten. Immers, uit alle onderzoek bij Nederlandse kiezers blijkt dat slecht tien à vijftien procent van de kiezers naar eigen zeggen 'zeer geïnteresseerd' is in politieke onderwerpen. Deze op zijn best slechts matige belangstelling voor de politiek komt eveneens tot uitdrukking in het niveau van politieke kennis van burgers. De indirecte democratie nu, berust op een arbeidsverdeling die met de matige politieke belangstelling en kennis van veel burgers rekening houdt. De rol van de burger KAN in dit stelsel beperkt blijven tot die van kiezer. Er staat hier niet toevallig 'kan'! Desgewenst kan de burger immers ook langs tal van andere wegen (inspraak, acties en demonstraties, lidmaatschap van een politieke partij en dergelijke) trachten de politieke besluitvorming te beïnvloeden. Daarbij geldt evenwel dat de uiteindelijke beleidsbeslissingen worden genomen door de, door in beginsel ALLE kiesgerechtigde gekozen, volksvertegenwoordiging.



Problemen

Er zijn vele aanwijzingen dat de in het representatief-democratische stelsel cruciale relatie van kiezer en gekozen niet in alle opzichten harmonieus is. Zo concludeert de Twentse politicoloog J.J.A. Thomassen (2) dat er nogal GROTE DISCREPANTIES bestaan TUSSEN DE OPVATTINGEN VAN KIEZERS VAN EEN PARTIJ EN DE LEDEN VAN DE PARLEMENTSFRACTIES van die partij. Vooral de kloof tussen de fracties en de kiezers van de PvdA en D66 bij zaken als ontwikkelingssamenwerking, belastingen en ontwikkelingshulp bleek nogal groot. Voor een deel komt dit doordat, als een kiezer op programmatische gronden op een partij stemt, hij het uiteraard niet op alle punten met de partijopvattingen eens behoeft te zijn. Voor een ander deel komt deze kloof voort uit het feit dat waarschijnlijk nogal wat kiezers zich bij de partijkeuze niet (alleen) laten leiden door het partijprogramma. Een stem op een partij kan zodoende niet zonder meer worden uitgelegd als steun voor elk willekeurig punt uit het partijprogramma. Dat wordt door politici van alle pluimages licht vergeten.

Zo betoogde bijvoorbeeld de VVD-voorman De Korte in 1983 in het tijdschrift *Civis Mundi* dat de opmerkelijke VVD-verkiezingswinst van die dagen te verklaren was uit de aantrekkelijkheid van het liberale partijprogramma (met onder meer de daarin besloten afwijzing van overvloedige overheidsbemoeienis). Ondanks verwoede pogingen slaagt de Amsterdamse politicoloog Castenmiller er evenwel niet in om in onderzoek naar het kiezersgedrag bewijzen voor deze these te vinden (3).

Het moge duidelijk zijn dat het, bij belangrijke politieke strijdpunten

ontbreken van een samenhang tussen de opvattingen van de kiezers en degenen die namens hen deelnemen aan de politieke besluitvorming vanuit het democratische ideaal bezien problematisch is.

In de verhouding tussen kiezers en gekozenen is ook in de ogen van het electoraat het een en ander mis. Zo heeft in 1986, blijkens het Nationaal Kiezersonderzoek, dertig procent van de stemgerechtigden een laag politiek zelfvertrouwen (dat wil zeggen dit deel van de kiezers heeft niet of nauwelijks de indruk enige invloed te hebben op het politieke besluitvormingsproces). Ook is in 1986 maar liefst vijfentachtig procent van de kiezers het (helemaal) eens met de stelling dat politici tegen beter weten in meer beloven dan ze waar kunnen maken (4).

Dergelijke zaken geven democraten STOF TOT NADENKEN. Een gering politiek zelfvertrouwen en een gebrek aan vertrouwen in politici kunnen de legitimiteit van de representatieve democratie, en daarmee op langere termijn wellicht ook het voortbestaan van dit stelsel, in gevaar brengen. Velen beschouwen de te grote nadruk op de politieke partijen en de geringe mogelijkheden voor de burger om de politieke besluitvorming direct te beïnvloeden als een belangrijke oorzaak voor deze problemen van de representatieve democratie. Daarom zoeken velen naar mogelijkheden om de burgers ook een meer directe stem in de politieke besluitvorming te geven.

In ons land heeft onlangs de 'staatscommissie van advies inzake de relatie kiezer-beleidsvorming' (de commissie Biesheuvel) zich ook over deze materie gebogen. Zij stelt onder meer voor om ter vergroting van de directe politieke invloed van burgers, referenda in ons stelsel mogelijk te maken. Door velen wordt het referendum, waarbij een bepaalde maatregel ter beslissing wordt voorge-

legd aan alle burgers en niet slechts aan de volksvertegenwoordiging, beschouwd als een middel dat bij uitstek geschikt is om de burgerinvloed te vergroten. Ons land is een van de weinige Europese landen waar nog nimmer een referendum werd gehouden. Elders is hiermee meer ervaring opgedaan.

Referendum elders

In het lezenswaardige boek 'Referendums, A comparative Study of Practice and Theory' (5) onderscheiden David Butler en Austin Ranney vier typen referenda:

1. *De van overheidswege gecontroleerde referenda:* de regering/het parlement bezit als enige de bevoegdheid tot het doen houden van een referendum. Tevens kan dit orgaan de vorm en de inhoud van deze volksraadpleging bepalen.

2. *Grondwettelijk verplichte referenda:* de Grondwet bepaalt dat een bepaald type van beslissingen (veelal wijzigingen van de constitutie) via een referendum aan de kiezers ter goedkeuring voorgelegd dienen te worden. Hier bepalen regering en parlement de inhoud van de wet(s-wijziging), maar deze verkrijgt pas wetskracht nadat zij door de kiezers is gefiatteerd.

3. *Referenda op verzoek van burgers:* door middel van een petitie kan een bepaald aantal kiezers vragen om bepaalde door de overheid reeds aanvaarde voorstellen (meest wetten) ter goedkeuring aan het electoraat voor te leggen.

4. *Volksinitiatieven:* door middel van een petitie kan een bepaald aantal kiezers vragen om een referendum over strijdpunten waarvoor de overheid nog geen voorstellen zijn gedaan.

Deze typen zijn gepresenteerd in



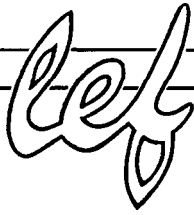
dr. B. Denters

een volgorde van afnemende invloed van de representatief-democratische organen en toenemende DIRECTE invloed vanuit het electoraat. Uit het onderzoek van Butler en Ranney blijkt dat in de landen waar sinds 1900 referenda zijn gehouden deze vrijwel steeds behoorden tot de typen 1 of 2. Slechts in Zwitserland is op nationaal niveau op ruime schaal ervaring opgedaan met referenda van het derde en vierde type (6).

Uit het onderzoek van deze politicologen blijken voorts nog vier zaken:

In de eerste plaats zijn in Europa in deze eeuw in vijftien, als democratisch beschouwde landen, weleens referenda gehouden, namelijk in: België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, IJsland, Italië, Luxemburg, Noorwegen, Spanje, Turkije, Zweden en Zwitserland.

In de tweede plaats zijn, als ik Zwitserland even buiten beschouwing laat, in de resterende veertien landen sinds 1900 in het totaal slechts acht- en vijftig referenda gehouden. 'Refe-



renda werken in deze landen kennelijk niet verslavend!, zo menen de onderzoekers.

Ten derde blijken in deze veertien landen de referenda vooral betrekking te hebben op grondwetszaken en territoriale kwesties (annexaties en het lidmaatschap van de EEG). Beleidsinhoudelijke kwesties daarentegen worden slechts zeer zelden aan een referendum onderworpen.

Tenslotte blijkt Zwitserland een buitenbeentje. Zo zijn aldaar sinds 1900 maar liefst 243 referenda, waaronder bijna zeventig volksinitiatieven gehouden. Voorts heeft een groot aantal van deze volksraadplegingen betrekking op beleidsinhoudelijke strijdpunten.

Na deze blik over de grenzen is het nu tijd om eens te zien wat de commissie Biesheuvel voorstelt inzake het referendum.

à la Biesheuvel

De commissie Biesheuvel stelt onder meer voor om in ons land te komen tot een referendum van het derde type. Zelf duidt de commissie haar vondst aan als een FACULTATIEF, CORRECTIEF WETGEVINGSREFERENDUM MET BESLISSENDE UITSLAG (7). Het voorstel van Biesheuvel en de zijnen komt erop neer dat als tenminste 300.000 kiezers zulks wensen, een reeds door parlement en regering aanvaard wetsvoorstel (8) aan een referendum kan worden onderworpen. De uitslag van dit referendum is beslissend. Indien het wetsvoorstel door een bepaalde meerderheid van het electoraat wordt verworpen dan dienen regering en parlement deze uitkomst te aanvaarden.

Hoe valt een dergelijk referendum nu te waarderen? Is het, zoals Geertsema meent, een 'bijl aan de wortel van de democratie'? Of is het, zoals de Rotterdamse staatsrechtgeleerde Couwenberg stelt, een 'oerdemocra-

tisch' instituut? (9) De discussie over dit onderwerp is te uitgebreid en de mij door de redactie bemeten ruimte te gering om hier een volledig overzicht van alle voor's en tegen's van het referendum te geven (10). Ik beperk me daarom tot zaken die naar MIJN opvattingen als hoofdargumenten zijn te beschouwen.

VOORSTANDERS van een referendum claimen dat door referenda de hoogste graad van legitimiteit van overheid en overheidsbeleid kan worden gerealiseerd. Dit omdat deelname aan referenda tot een grotere politieke kennis en meer politiek zelfvertrouwen bij de burgers kan leiden. Dit is niet enkel voor de burgers zelf voordelig, maar bevordert tevens de legitimiteit van de democratie en vergroot daarmee ook de levenskansen van dit stelsel.

In de tweede plaats vormt het referendum een **TEGENMACHT** (counter-vailing power) tegen de invloed van politieke partijen en belangengroepen, die slechts zijn gericht op deelbelangen. Het algemeen belang komt veel beter tot zijn recht in een referendum. Of, zo luidt een wat andere variant op dit argument: het referendum kan een belangrijke aanvulling zijn op de vier jaarlijkse controle van volksvertegenwoordigers via verkiezingen. Als de vertegenwoordigers doen wat de achterban verlangt dan zal men van de mogelijkheid tot het houden van een referendum geen gebruik behoeven te maken. Is dit niet het geval dan beschikt het electoraat over een middel om het gedrag van de vertegenwoordigers tussentijds bij te sturen.

TEGENSTANDERS van het referendum voeren allereerst aan dat betwijfeld moet worden of kiezers wel in staat zijn tot een evenwichtig oordeel over ingewikkelde politieke kwesties.

In de tweede plaats bevat het referendum geen mogelijkheid om rekening te houden met verschillen in de intensiteit van de kiezersvoorkeuren:



elke stem telt hierbij even zwaar en de meeste stemmen gelden. In een indirecte democratie heeft het parlement echter wel de mogelijkheid met de belangen van een gepassioneerde minderheid in de bevolking rekening te houden indien de meerderheid slechts zeer 'lauw' vóór een besluit zou zijn. Veelal zullen de parlementariërs zulks ook doen, al was het alleen maar omdat de zeer diep door de beslissing geraakte minderheid veel gevaarlijker is voor de electorale lotgevallen van de partijen dan een op dit punt vrijwel onverschillige meerderheid. Ook vreest men dat het referendum meer in het algemeen de positie van allerlei minderheden (verwijzend naar bijvoorbeeld Zwitserse referenda over gastarbeiders en vrouwenkiesrecht) kan bedreigen.

In de derde plaats wijst men erop dat referenda polariserend werken en de neiging hebben moeizaam bereikte compromissen in het parlement te torpederen. Zo is het zeer wel denkbaar dat zo'n compromis per referendum wordt verworpen door een monsterverbond van degenen die het compromis niet ver genoeg vinden gaan en degenen die deze tussenoplossing als veel te vergaand beschouwen.

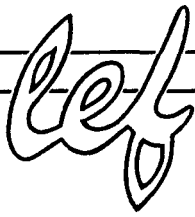
Tenslotte, aldus tegenstanders, brengt het referendum de regeerbaarheid van het land in gevaar. Zo kan men volgens hen moeilijk van een regering verwachten dat zij aanblijft als een voor het regeringsbeleid essentieel wetsontwerp per referendum wordt verworpen.

Echter, wat dient er dan wèl te gebeuren? Nieuwe verkiezingen of een minderheidskabinet lijken weinig aantrekkelijke alternatieven! Verder kunnen voortdurend referenda (niet denkbeeldig gezien de Zwitserse ervaringen met het ook voor ons land voorgestelde type 3 referendum) de snelheid waarmee beslissingen kunnen worden genomen aantasten. Dit gaat mogelijk ten koste van de daadkracht en de effectiviteit van het overheidsbeleid hetgeen op

den duur ook de legitimiteit en daarmee in laatste instantie zelfs het voortbestaan van het democratisch stelsel in gevaar kan brengen.

Indien men de argumenten van beide zijden evenwel beziet dan valt snel op dat deze veelal berusten op NIET OF NAUWELIJKS EMPIRISCH GEFUNDEERDE BEWERINGEN. Laat ik dit met één voorbeeld illustreren. Voorstanders van het referendum beweren dat door dit middel de legitimiteit van de democratie wordt vergroot. Tegenstanders echter houden staande dat het referendum schadelijk is voor de legitimiteit. De beide kampen baseren hun standpunt op een min of meer plausibele redenering, maar in de discussie voeren géén van beiden bewijzen aan voor de houdbaarheid van de betrokken stelling. In een bepaald opzicht behoeft dat niet te verbazen. Omdat onderzoek naar de effecten van referenda vrijwel volledig ontbreekt, verkeren we op dit punt noodzakelijkerwijs in het ongewisse. In een ander opzicht staat juist deze onzekerheid over de effecten van het referendum in een schril contrast met de stelligheid waarmee in de discussie uitspraken over dit onderwerp worden gedaan. Bij het introduceren van nieuw overheidsbeleid is het in ons land niet ongebruikelijk om eerst op bescheiden schaal met de noviteit te experimenteren.

Het heeft mij bevreemd, dat vrijwel niemand het nodig oordeelt om, voordat we beslissen over de invoering van een referendum, door middel van een EXPERIMENT in, bijvoorbeeld een aantal proefgemeenten, meer zekerheid te verkrijgen over de effecten van een facultatief-corrigerend wetgevingsreferendum met beslissende stem. Dergelijke experimenten kunnen bijdragen tot een meer gefundeerde beslissing over de vraag of het referendum nu wel of niet is wat Multatuli niet vermocht te bedenken, een verbetering van onze representatieve democratie •



(1) De auteur bedankt J.W. van Deth en H. van der Kaap voor hun commentaar op een eerdere versie van deze bijdrage.

(2) Thomassen, J.J.A., Kiezers en gekozenen in een representatieve democratie, Samsom, Alphen aan de Rijn, 1976.

(3) Castenmiller, P., Is betuttelen uit de tijd? (een onderzoek naar populistische ontwikkelingen bij de VVD en het Nederlandse electoraat), Mededelingen van de subfaculteit der Algemene Politieke en Sociale Wetenschappen, nummer 54, Amsterdam, 1985.

(4) Zie de bijdrage van J.M.A. van Dijk (Politiek zelfvertrouwen en cynisme) in: Van Holsteyn, J.J.M. (redactie), De Nederlandse Kiezer '86, Steinmetzarchief/Swidoc, Amsterdam, 1987.

(5) American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1978.

(6) Ook in het niet door Butler en Ranney onderzochte Liechtenstein en in een aantal deelstaten in de USA, waaraan zij wel aandacht besteden, worden regelmatig type 3 en/of 4 referenda gehouden.

(7) In haar eindrapport doet de commissie tevens voorstellen voor de invoering van een volksinitiatief en een raadplegend referendum. In deze bijdrage beperk ik me tot het correctief wetgevingsreferendum.

(8) Wetsvoorstellen over het koningshuis, internationale verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties alsmede over geldelijke voorzieningen ten behoeve van (ex-)politieke ambtsdragers, zijn uitgezonderd.

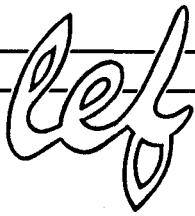
(9) Voor W.J. Geertsema's standpunt zie onder meer: Het referendum bijl aan de wortels van de democratie, De Haan, Houten, 1987.

Voor een weergave van S.W. Couwenberg's opinie zij verwezen naar bijvoorbeeld zijn artikel Het referendum als middel tot echte democratie, Intermediair, jaargang 17, 22-29 mei 1981.

(10) Voor een uitgebreider overzicht zie bijvoorbeeld het boek van Ranney en Butler.

dr. B. Denters

is als universitair docent verbonden aan de vakgroep Politicologie van de Faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente. Hij promoveerde in 1987 op het proefschrift 'Partijen, Kiezers en Gemeentelijk Beleid' CTpress, Amsterdam, 1987.



Chaos en dictatuur?

Er mankeert veel aan het democratische gehalte van de politieke besluitvorming in Nederland, zowel formeel als inhoudelijk. Vormen van directe democratie, decentralisatie, buiten-parlementaire actie, dominantie van het parlement over de regering en socialisatie kunnen dit verbeteren. De politiek behoort het primaat te hebben, opdat een optimaal functionerende democratie mogelijk wordt.

Onvrede over de kwaliteit van de politieke besluitvorming in Nederland is geen nieuw verschijnsel. Wat wel opvalt is de grote omvang die deze onvrede de laatste tijd heeft aangenomen, onder invloed van een aantal onverkroppelijke gebeurtenissen en ontwikkelingen.

Regering en parlement hebben diverse zeer belangrijke beslissingen genomen tegen de wil van de meerderheid van de bevolking in: de plaatsing van kruisvluchtwapens; de uitbreiding van het aantal kernenergie-centrales. Keer op keer was er sprake van een onbeheerste en ongecontroleerde uitgavengroei: bij de subsidies aan het Rijn-Schelde-Verolme-concern, de bouw van de Oosterschelddam, de bouw van de Walrus-onderzeeërs, de Stopera in Amsterdam. Er is gesjoemel binnen het overheidsapparaat aan het licht gekomen bij de kwesties van de visserijquota en de woningbouwsubsidies. Meer dan ooit heeft men te maken met onbegrijpelijk ingewikkelde overheidsregelingen: de sociale zekerheid, de studiefinanciering, de subsidieregelingen voor het bedrijfsleven, de belastingen, de circulaire-lawine bij het onderwijs. De politiek had altijd al een slechte naam, maar slechter dan nu kan het nauwelijks.

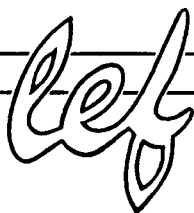
Democratisch gehalte

Die toeneming van de onvrede kan

stellig voor een deel verklaard worden doordat de publieke opinie meer kritisch en meer alert geworden is. Dat is natuurlijk een positieve ontwikkeling. Belangrijker zijn echter diverse STRUCTURELE LANGE TERMIJN ONTWIKKELINGEN.

Het maatschappelijk gebeuren is in de loop der jaren veel ingewikkelder geworden, met als min of meer onvermijdelijk gevolg de vergroting van het terrein van de overheidsbemoeyenis en ook het gecompliceerder worden daarvan. Daarnaast is heel wat van de nationale beslissingsbevoegdheid (vooral op landbouwgebied, maar niet daar alleen) overgeheveld naar de Europese Gemeenschappen (EG). Door de hybridische structuur van de EG is dat niet gepaard gegaan met een overeenkomstige verplaatsing van de parlementaire controle van Den Haag naar Brussel. De EG kennen immers geen orgaan vergelijkbaar met de regering van een nationale staat en evenmin een volwaardig parlement. Er is dus sprake van een NETTO-VERLIES AAN DEMOCRATISCH GEHALTE, trouwens ook al door de schaalvergroting op zichzelf, door de vergroting van de afstand tussen burger en overheid.

Het probleem van de ondemocratische structuur van de Europese Gemeenschappen kan alleen worden opgelost door er een (al dan niet federale) staat van te maken. Of, beter nog, door de opheffing van de EG. Mijn



argumenten voor dat laatste zijn overigens primair van politiek-ideologische aard en vallen buiten het bestek van dit artikel. Met die opheffing zou ook het grootschaligheidsprobleem verdwijnen, al zal het nodig zijn om voor kwesties die per se een internationale aanpak vereisen (zoals milieubehoud) een grootschalig alternatief te vinden, en wel in het kader van de organen van de Verenigde Naties.

Primaat

Meer echter dan het bovenstaande is in dit kader de vraag aan de orde wat er mis is in de staatsrechtelijke structuur en praktijk. In wezen is de onvrede over de kwaliteit van de besluitvorming te beschouwen als de overtuiging dat het **DEMOCRATISCHE GEHALTE VAN DIE BESLUITVORMING GEBREKKIG IS**, dat er veel ontbreekt aan de daarbij behorende openheid, openbaarheid en doorzichtigheid. Vanzelfsprekend behoren beslissingen over publieke zaken genomen te worden door allen die direct of indirect daarbij betrokken zijn, of althans namens hen allen, volgens regels die aan hoge democratische maatstaven voldoen. Het primaat van de politiek bij alle mogelijke zaken van algemeen belang staat voor mij dan ook vast. Daaraan behoren invloeden van het ambtenarenapparaat, de wetenschap, het bedrijfsleven en de particuliere maatschappelijke organisaties (verzuild of niet) ondergeschikt te zijn.

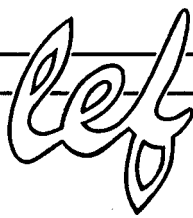
Rechtstreekse besluitvorming door betrokkenen, **RADENDEMOCRATIE**, is natuurlijk het meest democratisch. Daaraan zou veel kunnen worden gedaan door vèrgaande, functionele en geografische decentralisatie. Men moet daarbij echter bedenken dat besluitvorming in de beperkte kring van direct-belanghebbenden al gauw externe effecten heeft, dus de belangen van anderen raakt. Dat deel van de besluitvorming behoort dus in

een ruimer verband te geschieden. In concreto: arbeiderszelfbestuur in bedrijven is, vanuit democratisch oogpunt, zeer nastrevenswaardig, maar mag niet de prijsstelling van de producten omvatten. Daarmee hebben immers alle consumenten van die producten, dus alle inwoners van het verzorgingsgebied van het bedrijf, te maken.

Parlement

Nog fundamenteler is de constatering dat het welzijnsniveau van de huidige samenleving, zoals dat zich uit in het peil van tal van voorzieningen (medische, sociale, educatieve, verkeerstechnische, etcetera) berust op een vèrgaande mate van specialisatie en arbeidsdeling. Bij deze ingewikkelde structuur zal, op straffe van een volledige ineenstorting van dit geheel van voorzieningen, een vrij grote mate van centralisatie en dus van **VERTEGENWOORDIGENDE** democratie in stand moeten blijven. Deze parlementaire vorm van democratie nu is zelf door haar aard oorzaak van bepaalde gebreken in het democratische gehalte van de besluitvorming.

Kiezers bepalen hun keuze (en dan nog idealiter) op grond van partijprogramma's die uitspraken doen op talloze gebieden. Men doet dus een globale keuze, zal het met heel wat standpunten van de partij van zijn keuze oneens zijn. De getalsverhoudingen in de Tweede Kamer zullen dan ook bij afzonderlijke beslispunten zelden of nooit overeenkomen met die in het electoraat. In een aantal gevallen zullen de meerderheden in de Tweede Kamer en in het electoraat met elkaar strijdige standpunten hebben. Deze anomalie wordt versterkt door de geringe frequentie van de verkiezingen (één keer in de vier jaar), door het ontbreken van verantwoordingsplicht van de gekozenen tegenover hun kiezers en doordat zij niet tussentijds kunnen worden teruggeroepen (niet dat ik



zonder meer voorstander zou zijn van dit terugroeprecht).

Machtswoord

Een ander probleem is dat Tweede Kamerleden soms anders stemmen dan op grond van hun partijstandpunt (of hun persoonlijke standpunt), zoals dat bekend was ten tijde van de verkiezingen, kon worden verwacht. Dit doet zich met name voor wanneer het kabinet zijn machtswoord hanteert om één van de regeringsgezinde fracties in het gareel te houden. Deze fractie stelt dan het instandhouden van de regeringscoalitie en het vermijden van kabinetscrisis en tussentijdse verkiezingen boven het vasthouden aan de eigen mening. Dan wordt er allicht iets beslist waar de meerderheid van de Tweede Kamer eigenlijk tegen is. Coalitieafspraken waardoor men bij een bepaalde kwestie op het gewogen gemiddelde van vier procent uitkomt, doordat de grootste coalitiepartner twee procent en de kleinste acht procent in zijn programma heeft staan, zijn legitiem. Daaraan is niets onfatsoenlijks te ontdekken. Maar dat men punt X, waar de ene partij voor en de andere tegen is, in het programma opneemt in ruil voor punt Y, waar de andere voor en de ene tegen is, is ONFATSOENLIJK. Er wordt dan namelijk afgesproken dat de beide Tweede Kamerfracties zowel bij X als bij Y vóór zullen stemmen, dus dat beide partijen bij één van de twee zaken in strijd met hun eigen standpunt zullen stemmen.

Het correcte antwoord op dit soort problemen is dat men overgaat tot het REGEREN MET WISSELENDE MEERDERHEDEN. Wanneer één van de coalitiepartners samen met de oppositie in de Tweede Kamer op een bepaald punt over de meerderheid beschikt, moet er dienovereenkomstig beslist worden. Dat betekent dat het zwaartepunt van de besluitvor-

ming bij het parlement komt te liggen en dat er geen "strategisch monisme" meer wordt bedreven. Moties van het parlement zouden dan ook altijd uitgevoerd dienen te worden. Een minister die dat in geweten niet kan treedt af. Liefhebbers zat. Maar juist op dit punt is de staatsrechtelijke praktijk de laatste tijd verregaand gedevalueerd. Zelfs een minister die een notoire mislukking blijkt wordt gehandhaafd. Zijn partijgenoten in het kabinet dreigen immers anders ook te vertrekken. Dat zou een kabinetscrisis betekenen en dus tussentijdse verkiezingen. Tegen de enorme krachtsinspanning, die dat van de politieke partijen vergt, ziet iedereen huizenhoog op, zelfs diegenen die electorale winst verwachten. Het gevolg is dat alles bij het oude blijft en de democratie geschaad wordt.

Slagvaardig

Het verleggen van het zwaartepunt in de landelijke politiek naar het parlement maakt het hebben van een regering niet overbodig. Men moet een instantie hebben die slagvaardig reageert op nieuwe ontwikkelingen, die de samenhang van het totale beleid in de gaten houdt en die zorg draagt voor de talrijke kleine beslissingen, die op dit niveau nu eenmaal dagelijks aan de orde zijn. Wel verdient het aanbeveling om bij de kabinetsformatie een andere, meer democratische procedure te kiezen. Dat geldt trouwens ook nu, zonder de hier bepleite wijziging in de verhouding tussen regering en parlement. Ik denk dan aan het KIEZEN VAN DE KABINETSFORMATEUR EN BEOOGDE MINISTER-PRESIDENT DOOR DE NIEUW GEKOZEN TWEDE KAMER. Dat kan in een periode van enkele weken zijn beslag krijgen. Een diepgaand debat dient dan besloten te worden met een serie stemmingen, waarbij steeds de kandidaat met de minste stemmen afvalt en er tenslotte twee kandida-



ten overblijven, van wie er één de absolute meerderheid krijgt. Hierbij dient wel vast te staan dat fracties, die de gekozene aan zijn meerderheid hielpen, omdat zij hem als de minste van twee kwaden beschouwden, op geen enkele manier gebonden zijn aan de politiek die zijn kabinet vervolgens gaat uitvoeren. Dit systeem verdient verre de voorkeur boven de verkiezing van de minister-president door het electoraat. Dat gaat, met al die herstemmingen, maanden of zelfs jaren duren. Bovendien gaan dan in dit televisie-tijdperk factoren als het uiterlijk van de schoothondjes van de kandidaten een grote rol spelen.

Een derde probleem is dat dikwijls de besluitvorming plaatsvindt op grond van onvoldoende informatie. De regering weigert nogal eens informatie aan het parlement te geven op grond van het belang van de staat en op grond van de belangen van particuliere ondernemingen. Bovendien beschikt zij zelf dikwijls niet over voldoende informatie. Dat weigeren doet zich vooral, maar niet alleen, voor bij kwesties van bewapening en van wapenexport. De legering in Nederland van Amerikaanse atoomwapens werd destijds geheim gehouden, zelfs voor het parlement. In het bijzonder de militaire inlichtingendiensten zijn een gesloten boek. Het eigenaardige gedrag in 1980 van de Nederlandse militaire attaché in Suriname, kolonel Valk, bleef verborgen, zelfs voor de betrokken ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie. Deze **GEHEIMHOUDING WERKT UITERAARD IN DE HAND DAT BELANGENGROEPEN GROTE INVLOED ACHTER DE SCHERMEN KUNNEN UITOEFENEN**. Het militair-industriële complex is berucht.

Ondemocratisch

Het voorgaande betrof dus drie oorzaken, waardoor kamerbeslissingen in **FORMELE** zin ondemocratisch kunnen zijn, dat wil zeggen strijdig

met het standpunt van de meerderheid van het electoraat (respectievelijk met het standpunt dat die meerderheid zou innemen indien het electoraat adequaat geïnformeerd zou zijn). Beslissingen in de Tweede Kamer kunnen daarnaast, ook als zij in formele zin democratisch zijn, **INHOUDELIJK** ondemocratisch zijn.

In de eerste plaats in de gevallen waarin de Kamer zichzelf buiten spel zet. Dat is minder theoretisch dan het lijkt. Het privatiseren van overheidsbedrijven is een goed voorbeeld. Zelfs het omzetten van een staatsbedrijf in een Naamloze Vennootschap met honderd procent van de aandelen in staatsbezit (de Postbank bijvoorbeeld) is daarvan een voorbeeld. Van de staatsbedrijven wordt elk jaar (zoals van de afzonderlijke departementen) de begroting aan parlementaire goedkeuring onderworpen. Op een staats-NV is nauwelijks parlementaire controle mogelijk. Verder is er het Belgische voorbeeld waar Martens keer op keer voor zijn sociaal-economisch-financiële politiek met door het parlement afgegeven machtigingen opereert. In 1971 kreeg minister-president Biesheuvel het advies van de echtgenoot van de toenmalige koningin om het Nederlandse parlement één of twee jaar naar huis te sturen. Op mijn verzoek gaf Biesheuvel hem gelukkig een reprimande.

In de tweede plaats is er sprake van een inhoudelijk ondemocratische beslissing wanneer deze elementaire rechten (van minderheden) aantast. Hierbij valt te denken aan het recht op leven (bij bewapeningsbeslissingen), aan het recht op huisvesting (wanneer bijvoorbeeld de meerderheid van het parlement en van het electoraat schaarse middelen liever besteden aan, verkeersvoorzieningen, dan aan woningbouw voor de minderheid die nog dakloos is), aan het recht op vrije meningsuiting (door het instandhouden van de in het duister wroetende Binnenlandse Veiligheidsdienst).



Zwakte

Bij dit alles komt de betrekkelijke zwakte van de staatkundige sector in een kapitalistische maatschappij als de Nederlandse. Deze sector bedekt als het ware als een dunne laag een maatschappij die in al haar andere onderdelen ondemocratisch, hiërarchisch, autoritair georganiseerd is. In de beslotenheid van het bedrijfsleven (per definitie niet onderworpen aan democratische controle) worden beslissingen met vèrreikende maatschappelijke gevolgen genomen. De politiek staat daar bijna machteloos tegenover, mede door de toegenomen belangenverstrengeling van overheid en bedrijfsleven. Daardoor is de overheid eerder bereid het bedrijfsleven te volgen. De zogenaamde gemengde economie, die wij hebben, betekent niet dat de overheid een tegenwicht vormt tegen het particuliere bedrijfsleven, maar komt globaal neer op **EEN GROTE ROL VAN DE OVERHEID BIJ HET INSTANDHOUDEN EN HET STABILISEREN VAN HET KAPITALISME**. Het gaat daarbij om specifieke en generieke steun aan het bedrijfsleven, overheidsdeelneming in grote aanvangsinvesteringen, directe of indirecte betaling door de overheid van de kosten van Research and Development (R&D), afname door de overheid van grote hoeveelheden producten (gegarandeerde afzet).

Het werkelijke alternatief is dat van een socialistische maatschappij, een maatschappij waarin de economie (optimaal gedecentraliseerd) eigendom van de gemeenschap is en dus de mensen ook in die sector democratische beslissingen kunnen nemen. Een uitgebreide argumentatie voor het socialisme valt buiten de context van dit artikel. Hier zij slechts gewezen op de met deze vergemeenschappelijking samenhangende openheid en openbaarheid, die essentieel zijn voor de democratie.

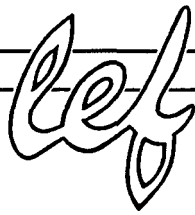
BUITENPARLEMENTAIRE ACTIE tegen schijnbaar democratische beslissingen **IS OM BOVENGENOEMDE REDENEN** niet alleen legitiem, maar zelfs **NODIG ALS CORRECTIE OP EN AANVULLING VAN DE GEBREKIGE VERTEGENWOORDIGENDE DEMOCRATIE**. Dit geldt in het bijzonder in een kapitalistische maatschappij, waar directe actie ter plekke tegen machtsposities in de niet-staatkundige sector voor de hand ligt. Maar ook in een socialistische structuur zijn ondemocratische beslissingen zeer goed mogelijk, met name van het soort als boven vermeld op het terrein van de huisvesting.

Als een vorm van correctie op de parlementaire democratie wordt ook wel het referendum aanbevolen. Dit verdient mijns inziens wel overweging maar dan als niet meer dan een zwaarwegend advies. De formulering van de vraagstelling is namelijk te zeer van invloed op het antwoord, terwijl bovendien op dit niveau te gemakkelijk onderling strijdige besluiten worden genomen (vóór een bepaalde collectieve voorziening en tegen de daarbij behorende belastingverhoging).

Verbeteringen

Ook binnen het bestaande staatrechtelijke kader en op korte termijn zijn een aantal verbeteringen mogelijk:

- een goede controle van de Tweede Kamer op het optreden van de regering vereist een aanzienlijke uitbreiding van de personele en materiële bewerktuiging. Wat er sinds een jaar of twintig op dit gebied al gebeurd is (zoals de invoering van fractie-assistentie) heeft al duidelijk zijn vruchten afgeworpen.
- de wisselwerking tussen het parlement en de bevolking, respectievelijk belangen- en pressiegroepen uit de bevolking, is ook in die periode zeer verbeterd (denk aan de talrijke hoorzittingen), maar zou nog uitgebreid kunnen worden.



- de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman vervullen nuttige functies bij het controleren van het staatsapparaat en zouden nog veel meer armslag moeten krijgen.
- bij de adviesorganen kan enorm gesaneerd worden. De corporatieve en zeer invloedrijke SER bijvoorbeeld dient te verdwijnen. Zou dit trouwens per definitie doen in een socialistische structuur.
- overbelasting van het staatsapparaat kan tegengegaan worden door vèrgaande decentralisatie. Niet alles behoeft op dit niveau bedisseld te worden. Om een neutraal, dus ongevaarlijk, voorbeeld te noemen: waarom wordt er over gemeentelijke herindelingen niet op provinciaal niveau beslist? Dat staat toch veel dichterbij de problemen waarom het gaat dan het verre Den Haag?
- moeilijker is het probleem van de bureaucratie. Intensivering van de controle door de Algemene Rekenkamer en van het optreden van de Nationale Ombudsman kan een zekere verbetering brengen. De lawines van circulaires, die soms voornamelijk de INSTANDHOUDING VAN DE BUREAUCRATIE zelf dienen, zouden kunnen worden ingeperkt door extern efficiëncy-onderzoek. Bij de ondemocratische invloed van ambtenaren op de besluitvorming, een verschijnsel dat zich op tal van terreinen voordoet, stuit men op het bijkans onoplosbare probleem van de combinatie van deskundigheid en eigenbelang (dat zich trouwens ook voordoet bij de invloed van het bedrijfsleven en van de wetenschap). Deskundigheid en alertheid van de politieke top, in combinatie met openheid en openbaarheid moeten die invloed beteugelen.

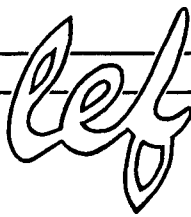
Primaat

Tot slot: ideaal zal de besluitvorming nooit worden, alleen al omdat in welke structuur ook, de betrokkenheid, motivatie en inzet van de burgers nooit maximaal zullen zijn.

Ongetwijfeld zijn die in de loop van de jaren beter geworden. Men is weerbaarder dan vroeger en vooral ook kritischer. De massale demonstraties tegen de kruisvluchtwapens toonden aan dat men niet meer, zoals vroeger, beslissingen van de overheid op dit gebied als zoete koek slikt. Niet genoeg kan hier het belang worden benadrukt van een kritische, vrije en (vooral van kapitaalbelangen) onafhankelijke pers. **DE POLITIEK HEEFT HET PRIMAAT BESLIST NIET**, zelfs minder dan vroeger. **DE POLITIEK BEHOORT HET WEL TE HEBBEN**. Alleen dán is een optimaal functionerende democratie mogelijk. Het alternatief is chaos en dictatuur

drs. A.G. van der Spek

was van 1949 tot 1967 leraar scheikunde en natuurkunde. Hij behoorde in 1957 tot de oprichters van de PSP. Voor deze partij was hij lid van de Eerste Kamer (1963-1967) en van de Tweede Kamer (1967-1985). Eind 1985 werd de PSP verlaten toen het congres van deze partij het proces van de sociaal-democratisering bezegelde. Nu is hij partijloos, maar met overtuiging socialist en pacifist.



Toekomstspeculaties

Wij hebben de neiging een sterk engagement met het probleem van het financieringstekort te hebben en niet of veel minder met kwaliteitsproblemen (zoals de Noord-Zuidtegenstelling via het schuldenmechanisme en het milieu-vraagstuk). Een van de hoopvolle kanten van de democratie blijft het effectief reageren op genoemde en andere feiten. Daarom moeten wij veel aandacht geven aan het behoud en de ontwikkeling van de democratie.

Iets meer dan duizend jaar geleden beleefde de christelijke wereld het einde van het eerste millennium: een gebeurtenis waar men nogal tegenop zag. Bij velen leefde de verwachting dat het aardse bestaan voor de mensheid erop zat; op oudejaarsavond van het jaar 999 zaten de zeven heuvels van Rome vol met mensen die wachtten op het einde van de wereld. Maar de bange nacht verstreek zonder buitengewone gebeurtenissen en opgelucht keerde men huiswaarts.

Over ruim dertien jaar is het weer zover: het tweede millennium van onze jaartelling zit er dan op. Net als duizend jaar geleden zijn er weer doemdenkers onder ons. Op oudejaarsavond 1999 zal er niemand op de heuvels van Rome wachten op het einde van de mensheid. En in de vroege uren van het derde millennium zal er dus ook niemand opgelucht huiswaarts keren. Maar betekent dat dan ook dat er geen reden is voor ongerustheid?

Laten we eens naar de feiten kijken.

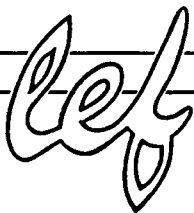
Beweging

Na de uitvinding van de atoombom is het vraagstuk van oorlog en vrede in een stroomversnelling geraakt. De mensheid kan zich geen Derde Wereldoorlog veroorloven. Oorlogen zijn dan ook alleen maar in beperkte

vorm mogelijk. De grote mogendheden houden zich aan die voorwaarde: al meer dan veertig jaar vermijden zij een rechtstreekse confrontatie. Dat is een NOVUM; nog nooit eerder in de geschiedenis hebben grote mogendheden zolang de onderlinge vrede bewaard. Oorlog als voortzetting van de buitenlandse politiek met andere middelen is niet goed meer denkbaar.

Belangentegenstellingen zullen op een andere manier verevend moeten worden. Onderhandelingen over ontwapening krijgen daardoor een groter realiteitsgehalte en minder het karakter van propaganda voor de tribune. In plaats van de oorlog zelf is het dreigen met oorlog een instrument van de buitenlandse politiek; zelfs als dat instrument in de loop van de jaren nog een overtuigend karakter zal behouden dan toch alleen maar als defensief instrument.

Tengevolge van dit alles zal de MILITAIRE BLOKVORMING IN BETEKENIS TERUGLOPEN. NAVO en Warschaupact zijn opgericht door een generatie die zelf de Tweede Wereldoorlog en vooral het voorspel daarvan nog had meegemaakt. Die generatie is aan het uitsterven en daardoor ontstaat beweging binnen beide bondgenootschappen. Het IJzeren Gordijn is bezig doorlaatbaar te worden; West-Europeanen realiseren zich meer en meer dat er ook een Oost-Europa bestaat: de andere helft van het werelddeel dat in een aantal



opzichten dichterbij is dan het continent aan de overkant van de Atlantische Oceaan. Een oplossing van de Duitse kwestie is niet helemaal ondenkbaar.

De beweging binnen de blokken heeft een hoopvolle kant, maar ook een riskante. Zodra die beweging aan weerskanten van het IJzeren Gordijn ONgelijk gaat verlopen ontstaat het risico dat een van de partijen de verleiding niet kan weerstaan om zich metterdaad met de gebeurtenissen aan de andere kant van het Gordijn te bemoeien. Voor de Westerse mogelijkheden kan dat bijvoorbeeld betekenen dat het nog zeer langdurig de Sovjet-Russische hegemonie in Oost-Europa moet erkennen en niet snel grote steun moet verlenen aan zelfstandigheidsbewegingen of mensenrechtenacties in de Oost-Europese satellietstaten. Het kan ook betekenen dat de kleinere Europese landen er verstandig aan doen NIET SNELLER TE WILLEN LOPEN dan Washington bereid is te lopen. Kort gezegd: ONEVENWICHTIGHEDEN IN HET ONTWIKKELINGSPROCES MOETEN WORDEN VERMEDEN. Bovendien dient het Westen zich te realiseren dat een gedemocrateerd en ontdooit Rusland nog niet per definitie een vriendelijk Rusland is. De communistische dictatuur wordt door het Westen niet ten onrechte als bedreigend ervaren, maar het kan geen kwaad te bedenken dat die dictatuur de ontwikkelingsmogelijkheden van het land zo afremt dat het Westen op tal van gebieden een voorsprong heeft kunnen nemen, behouden en vergroten.

Noord-Zuid

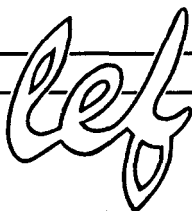
Naast de traditionele en wellicht in betekenis teruglopende Oost-West tegenstelling ontstaat een nieuwe tegenstelling die snel in betekenis toeneemt: de Noord-Zuid tegenstelling.

Tot dusver hebben wij die tegenstel-

ling vooral beleefd als een tegenstelling tussen arm en rijk. Voor sommigen onder ons was die tegenstelling een moreel vraagstuk. Voor welhaast niemand onder de rijken werd die tegenstelling werkelijk als een bedreiging gezien. Het is echter niet onwaarschijnlijk dat binnen betrekkelijk korte tijd die TEGENSTELLING WERKELIJK EEN BEDREIGING ZAL WORDEN. Landen als China, India en Brazilië hebben een enorme potentie die nog maar nauwelijks is aangeboord. Het Westen heeft sommige Derde Wereldlanden in zijn greep via het schuldmechanisme dat niet eindeloos intact zal blijven. Als de arme landen zo gedemocrateerd raken dat de bevolking de schuldsituatie niet meer accepteert zijn de beleggers in de rijke landen snel hun activa kwijt, zodat tal van beleggingen (spaar- en pensioenfondsen) eenvoudig verdampen. Het is nog maar de vraag of de Westerse democratieën sterk genoeg zijn om een dergelijke hardhandige en grootschalige onteigening te verdragen.

Bij deze grote economische tegenstelling heeft zich de laatste tijd een andere factor gevoegd: het FUNDAMENTALISME. Het ayatollah-regiem in Iran kon wel eens meer zijn dan een kortdurend incident. De ziekte kan zich uitbreiden over de gehele Arabische wereld, van de Straat van Gibraltar en de Bosporus tot ver in Azië en Afrika. Het is een wereld die grote verschillen vertoont met de Europese.

In ons continent heeft de individualistisch georiënteerde industriële samenleving zich kunnen baseren op de bodem van de renaissance, de verlichting en op de daaruit voortgekomen democratische idealen van individuele emancipatie en gelijkwaardigheid. Maar daar waar de moderne technologie zich niet baseert op deze fundamenten en een verbond sluit met een middeleeuws, niet individualistisch georiënteerd wereld- en mensbeeld, kan een verwoestend fanatisme ontstaan. Tot dusver staat de Westerse



wereld daar betrekkelijk machteloos tegenover. Het zenden van grote marine-eenheden naar de Perzische Golf is een te gebrekkig antwoord. Onze militaire superioriteit is niet voldoende; als ook de fundamentalisten het kernwapen hebben geproduceerd (en dat is alleen maar een kwestie van tijd) kan dat pijnlijk duidelijk aan het licht komen. Een pasklaar antwoord valt hier niet te geven, we kunnen niet veel meer doen dan de POSITIEVE KRACHTEN STEUNEN. Als er weer eens een Sadat opstaat (de vredelievende Egyptische president die door fundamentalisten werd vermoord) moeten we hem meer kansen op succes bieden dan we indertijd aan de echte Sadat boden.

Van grote betekenis in dit verband zal ook de positie van Turkije zijn. Het land klopt aan de deur van de EG, want het wil op dit moment in meerderheid bij Europa horen. Als wij de Europees georiënteerde krachten in dat land onvoldoende kans op succes bieden zal het afdrijven naar een fundamentalistische koers. Het is TEGEN HET BELANG VAN EUROPA als Turkije verkeert in een soort Iran of Libanon.

Milieuvraagstukken

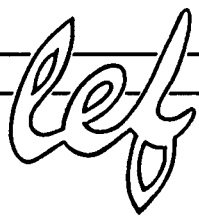
Tegen dit grote, imponerende en nogal sombere mondiale decor lijken de eigen Nederlandse vraagstukken van geringe betekenis. Een voordeel is dat de meningsverschillen over de betekenis van die vraagstukken aan het afnemen is. Een nadeel is dat er bijna geen enkel binnenlands vraagstuk meer is dat nog binnen de grenzen van het eigen land valt op te lossen.

Het milieuvraagstuk is natuurlijk het duidelijkste voorbeeld: bodemwater- en luchtverontreiniging vallen niet bij de grenzen tegen te houden. Alleen een INTERNATIONALE BENA- DERING KAN OPLOSSINGEN BIE- DEN. Tragisch is dat het overbevolkte en laag gelegen Nederland meer

last van de burens ondervindt dan de burens van Nederland ondervinden. We zijn in veel opzichten de vragende partij, helaas zijn we in veel opzichten ook een buitengewoon vervuilende partij. Het spreekwoordelijke goede voorbeeld dat tot navolging uitnodigt wordt door Nederland niet echt gegeven. Het feit dat juist in ons land veel actiegroepen zich inspannen voor een beter milieu betekent natuurlijk helemaal niet dat ons milieu ook werkelijk beter is -de acties konden wel eens op het tegendeel wijzen.

Onmacht

DE BETREKKELIJK GROTE ON- MACT om iets aan het milieu te doen wijst op een structurele on- macht van ons politieke en bestuur- lijke stelsel, dat ook op andere gebie- den zijn gevolgen heeft. Idealiter geeft een democratisch stelsel vorm aan de wensen, opvattingen en ver- langens van de kiesgerechtigde bur- gers. In de praktijk zit er wel enige afstand tussen het een en het ander -maar laten we de theorie even als de werkelijke praktijk aannemen. Kiezers zijn primair geïnteresseerd in hun eigen situatie, ze zijn minder geïnteresseerd in de situatie van andere mensen (vooral als die in het buitenland wonen) en ze zijn eigenlijk helemaal niet geïnteresseerd in de situatie van toekomstige men- sen, anders gezegd: de volgende generaties. De politici die op korte termijn de meeste welvaart en het meeste welzijn aan hun kiezers belo- ven hebben een aardige kans de grootste aanhang te verkrijgen. Een politicus is bezig met de dingen van vandaag en morgen om de dood- eenvoudige reden dat zijn kiezers daar ook mee bezig zijn. DE POLITI- CUS DIE ZIJN KIEZERS WIJST OP DE GEVAREN EN DE RISICO'S OP WAT LANGERE TERMIJN KAN ZIJN POLITIEKE CARRIERE WEL VERGE- TEN (behalve als hij nog tijdens zijn leven gelijk krijgt).



Een aardig voorbeeld is Winston Churchill die gedurende de dertiger jaren voortdurend waarschuwde tegen het dreigende nationaal-socialistische imperialisme. Hij stond met die waarschuwingen grotendeels alleen en maakte, zoals hij het zelf later noemde, in de dertiger jaren een barre tocht door de politieke woestijn: eenzaam en miskend. Toen de politiek van toegeven aan Hitler in 1939/1940 op een regelrecht fiasco was uitgelopen richtte het land zich zonder aarzelen tot de man die altijd al voor dat fiasco had gewaarschuwd en nu gelijk had gekregen. De feiten moesten dus Churchill gelijk geven voordat hij de politieke ruimte kreeg om die feiten te veranderen. Het waren feiten die zich zeer goed lieten voorspellen maar die in de dertiger jaren niet pasten in het model van de Britse politiek en dus buiten beschouwing werden gelaten, door de kiezers en door bijna alle politici. Rekening houden met die feiten zou een dermate grote verandering van de status quo hebben vereist dat geen enkele politicus daarvoor voldoende mandaat zou hebben verkregen.

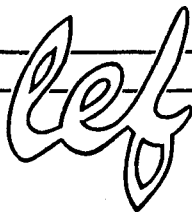
Onze houding tegenover het milieu lijkt veel op de Britse houding tegenover Hitler. Vele malen per dag horen we over de radio de verkeersmededelingen; bijna wekelijks worden de files langer en de knelpunten ingewikkelder. De politiek is dan ook tot de conclusie gekomen dat de knelpunten moeten worden opgelost. Er moeten dus nieuwe autowegen bij, nieuwe tunnels en nieuwe bruggen. De bestaande knelpunten zullen dan verdwijnen; maar je hoeft geen groot deskundige te zijn om te voorspellen dat er weer spoedig nieuwe knelpunten zullen ontstaan. Het opruimen van bestaande knelpunten biedt ons de gelegenheid sneller door te rijden naar het volgende, nieuwe knelpunt. Als we ook de nieuwe knelpunten hebben opgeruimd zal er tenslotte een onoplosbaar knelpunt overblijven: de stad waar

al die auto's heen willen. Over diezelfde radio van de file-mededelingen worden we regelmatig ingelicht over de kwalijke gevolgen van ons massale autogebruik. De atmosfeer wordt steeds zuurder, de ontbossing is in volle gang. Willen we daar iets aan doen dan moeten we een aantal dingen doen, onder andere minder auto rijden. Helaas zit ons land ruimtelijk zo in elkaar dat we veel moeten reizen en rijden. Helaas hebben we een stelsel van openbaar vervoer in stand gehouden dat wel iets sneller maar niet dichterbij is dan het stelsel van honderd jaar geleden. **ONS WAPEN TEGEN HET MILIEUBEDERF DOOR DE AUTO IS DUS RONDUIT ACHTERLIJK** (ongeveer zo achterlijk als de Nederlandse wapens tegen de invallende Duitse legers in mei 1940).

Valt er een politieke meerderheid te krijgen voor een fundamentele verandering? Valt het overtuigend uit te leggen dat voortzetting van het huidige verkeersbeleid in een fiasco eindigt? Of moeten we eerst een milieuramp ondergaan dan wel ervaren dat Nederland geen land meer is waar high-technology (die schone lucht en een stabiele bodem vereist) nog mogelijk is? Wie overtuigt de meerderheid van de kiezers ervan dat een sterk accent op de verbetering van het openbaar vervoer niet een wereldvreemde hobby is van idealisten die er slechts op uit zijn om autobezitters te treiteren, maar een **TOEKOMSTIGE BESTAANSVOORWAARDE**? Ik ben ervan overtuigd dat de mogelijkheid om te overtuigen op dit moment heel klein is. Het moet erger worden voordat het beter wordt, zoals Churchill eerst gelijk moest krijgen om voldoende mandaat te krijgen. Mensen zijn betrekkelijk hardleers, democratieën soms ook.

Fiasco's

Het merkwaardige is dat tal van



extrapolaties van het huidige beleid kennelijk weinig overtuigingskracht hebben, maar dat er EEN extrapolatie is die wel overtuigend werkt. Ik bedoel de extrapolatie van het financieringstekort. Tot ver in de 21ste eeuw valt de omvang van het financieringstekort te extrapoleren. Dat maakt zoveel indruk dat we politiek bereid zijn om daar wat aan te doen -en dat kan alleen maar door andere extrapolaties te negeren. Om het extreem te zeggen: tegen de tijd dat we het financieringstekort hebben ingelopen staan tal van grote fiasco's voor de deur. Het bestrijden van die fiasco's zal een groter financieringstekort opleveren dan we nu nog denken, een kwestie van "pennywise" en "poundfoolish".

Kwaliteit

Je kunt je afvragen hoe het komt dat de democratie wel een sterk engagement heeft met het probleem van het financieringstekort en niet of veel minder met andere problemen. Ik denk dat het verschil te maken heeft met onze neiging om ons meer te verdiepen in hoeveelheidsvraagstukken dan in KWALITEITSVRAAGSTUKKEN. Iedereen wordt zenuwachtig als hij de financiële touwtjes niet meer aan elkaar kan knopen. Hij verlaagt zijn uitgaven om dan pas veel later te ontdekken dat "goedkoop" eigenlijk "duurkoop" was. Maar een collectieve huishouding is heel iets anders dan een gezinshuishouding. Het gezin heeft een economische relatie met de omgeving, de buitenwereld, maar de collectieve huishouding is die omgeving zelf. Politici die dat verschil negeren oogsten op korte termijn instemming, maar niet op lange termijn.

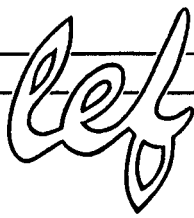
Hoopvol

Terug naar het begin. Is er reden tot ongerustheid? Ja, want we zijn nogal blind voor de toekomst en

maken ons daar weinig voorstellingen van. We vergeten dat onze huidige situatie -die mondiaal en op korte termijn bekeken, niet al te slecht lijkt- niet het gevolg is van een lineaire en doelbewuste ontwikkelingsgang, maar van een ontwikkeling met grote diepte- en hoogtepunten. In de afgelopen tachtig jaar heeft de Nederlandse economie een groei doorgemaakt van gemiddeld twee procent per jaar. Maar die gemiddelde groei voltrok zich over hoge toppen en door diepe dalen. Wie denkt dat de groei mogelijk was ondanks de dalen maakt een historische vergissing. Heel veel groei werd mogelijk juist DOOR de dalen: de industrialisatie werd mogelijk niet ondanks het verlies van de koloniën en de materiële verwoesting tijdens de oorlog maar in veel gevallen juist door het verlies en de verwoesting. Zo is onze hele verzorgingsmaatschappij niet het resultaat van een doelbewust streven, maar van een reageren op situaties, kleine en grote rampen.

Om niet al te somber te eindigen: de mogelijkheid om effectief te reageren op de feiten blijft een van de hoopvolle kanten van de democratie. Dictaturen missen die mogelijkheid. Daarom moeten we veel aandacht blijven geven aan het behouden en ontwikkelen van de democratie

*prof. mr. J.J. Vis
is hoogleraar Staatsrecht aan
de Rijksuniversiteit Groningen.
Hij is tevens fractievoorzitter
van D66 in de Eerste Kamer.*



Primaat terug?

Is ook het politieke stelsel onderhevig aan het transformatieproces in de jaren negentig?

Transformerende organisaties kunnen tot een effectievere en beheersbare manier van leven leiden. Hierbij dienen mondiale doelen nagestreefd te worden. Voor de bestaande problemen is aan geen enkele organisatie een oplossingsmonopolie voorbehouden. Ook niet aan het politieke systeem, aangezien het democratische stelsel als het ware het primaat uitsluit.

Het is toch heerlijk om historicus te zijn, om terug te kijken, om op basis van feiten en gebeurtenissen patronen te ontdekken, golfbewegingen, logische analyses te maken van politieke ontwikkelingen in het verleden. Achteraf lijken de ontwikkelingen zo vanzelfsprekend te zijn, terwijl het vooraf vaak moeilijk is de gevolgen van bepaalde besluiten geheel te overzien.

Vele historici hebben zich al gewaagd aan analyses van de golfbeweging(en) die sinds de Tweede Wereldoorlog ons denken en doen hebben bepaald. En voor een ieder die geïnteresseerd is in het waarom van het soms wat abstracte, maar meestal zo concrete patroon die de lijn der gebeurtenissen trekt, is dat patroon duidelijk te onderkennen.

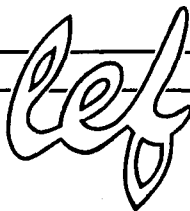
Na de restauratie van de jaren vijftig en begin jaren zestig, het protest en de nieuwe hoop van het einde van de jaren zestig, de verwarring, teleurstelling, maar ook de "beide benen op de grond"-realiteit van de jaren zeventig, het sterke gevoel van teruggeworpen te zijn op jezelf in die jaren en het opkomende zakelijke, nuchtere nieuwe elan van de jaren tachtig. Een samenkomst van maatschappelijke stromingen met een ongekende energie werkend aan een nieuw perspectief?

Wat is het toch heerlijk om historicus

te zijn, want terugkijken is zo waar, zo echt, zo reëel, vooruitzien zo onzeker, zo utopisch soms, altijd met iets van hoop en verwachting; en achteraf terugkijkend is het toch allemaal weer zo logisch in zijn patroon, zijn beweging.

Perspectief

Velen zijn ervan overtuigd dat de mensheid op het punt staat een NIEUWE belangrijke SPRONG IN HET EVOLUTIEPROCES te gaan maken. Het is opvallend dat de meest recente theorieën daarover onthullen, dat dit soort sterke ontwikkelingen (zelforganiserende mutaties) optreden met een grotere waarschijnlijkheid, naarmate de graad van complexiteit en de mate van instabiliteit van het systeem hoger zijn (1). Hoe groter de complexiteit en hoe meer uit het evenwicht, des te geconditioneerder het systeem is voor een onvoorspelbare, radicale transformatie naar een nieuwe, andere orde. Door een nieuw stel collectieve overtuigingen dat in het menselijk bewustzijn aan het ontstaan is, begint men zich ervan bewust te worden dat ook TRANSFORMATIES op het niveau van organisatie, van de politiek, zelfs van de hele wereld mogelijk zijn, die kunnen leiden tot een effec-



tievare, beheersbare manier van leven. Hierbij wordt onder andere de nadruk gelegd op een ruimer gevoel van persoonlijke identiteit en een bewustzijn van de onderlinge verbondenheid van mensen binnen hun organisaties en culturen, en van hun organisaties en culturen met elkaar binnen de hele wereld (2).

Het is duidelijk dat we op dit moment over alle middelen beschikken om een wereld te scheppen waarin iedereen het goed heeft. Maar tegelijkertijd hebben we ook de middelen om de wereld verschillende malen te vernietigen, en het is zeer waarschijnlijk dat we bezig zijn ons voor te bereiden op een ALLESBEPALENDE KEUZE.

Het complexe karakter van de problemen waarvoor we ons op dit moment gesteld zien, maakt ze bijna onoplosbaar, tenzij de organisaties waaraan we deelnemen, inclusief de politieke organisaties zelf ingrijpende transformaties ondergaan.

Keuze

Als de huidige ontwikkelingen over de hele wereld zich voortzetten zullen we rond het jaar 2000 te maken hebben met: 50% meer mensen, 1,3 miljard mensen die ernstig ondervoed zijn, een groot gebrek aan schoon water, maar liefst een miljoen dier- en plantesoorten minder dan nu, voldoende schade aan de bovenlagen van de dampkring om delen van het poolijs te laten smelten en heftige klimaatsveranderingen te veroorzaken en een halvering van het beboste oppervlak in Azië, Afrika en Latijns-Amerika.

Over de hele wereld zal de politiek en zullen vele organisaties, of ze nu wel of niet een rechtstreekse bijdrage leveren aan deze problemen, een rol moeten spelen in de oplossingen. De op dit moment meest gebruikelijke manier van werken, die allereerst gericht is op winst

en rendement van investeringen zal plaats moeten maken voor het nastreven van MONDIALE DOELEN, omdat we het anders niet overleven.

Vooraf in de westerse landen, waar de mensen over het algemeen een hogere opleiding hebben en voor andere waarden leven dan enige tientallen jaren geleden, valt het op dat veel organisaties nog steeds weinig aan strategische planning doen en nauwelijks aandacht besteden aan uitwendige milieufactoren (3).

Daar staat tegenover dat door de technologische vooruitgang een begin is te ontdekken van het gevoel dat de wereld één gemeenschap is. We beginnen ons bewust te worden dat we onze eigen toekomst scheppen. De al omvattende communicatienetwerken en de snelle verspreiding van informatie bieden daarbij ongelooflijke mogelijkheden.

Prof. H. van Praag onderscheidt een ontwikkeling waarbij we volgens een bepaalde wetmatigheid na de wetenschappelijke, technische en sociale revolutie beland zijn in een cultureel-religieuze fase in onze evolutie, die verregaande consequenties heeft op politiek, sociaal en economisch terrein. "De wereld gaat naar een grotere eenheid toe, een creatieve eenheid, waarin de mensheid zich op vele manieren ontplooiën kan. Nu pas zijn we op weg naar een ontwikkeling van de menselijke geest zoals die eigenlijk bedoeld was" (4).

Politiek primaat?

Afgezien van de vraag of de politiek ooit het primaat heeft gehad, is het op grond van het voorafgaande zeer onwaarschijnlijk dat het primaat juist daar weer zal worden teruggelegd. De onderlinge afhankelijkheid van organisaties -profit, non profit en politiek- is zo groot geworden, de toegankelijkheid van informatie zo algemeen en de wereld daardoor tegelijkertijd zo klein, dat geen enkele



le organisatie het zich meer kan permitteren te veronderstellen bepalend te zijn voor toekomstige ontwikkelingen. Een oplossingsmonopolie voor bestaande problemen is aan geen enkele organisatie voorbehouden en zeker NIET AAN HET POLITIEKE SYSTEEM. Het is veeleer juist te veronderstellen dat het hebben van het primaat innerlijk tegenstrijdig is aan het wezen van ons politieke systeem. HET DEMOCRATISCH STELSEL SLUIT DOOR HET INGEBOUWDE STREVEN NAAR COMPROMISSEN ALS HET WARE HET PRIMAAT UIT. Zelfs is het denkbaar te beseffen dat oplossingen voor micro-, meso- en macroproblemen binnen onze samenleving juist gevonden zullen moeten worden door ruimte te geven aan individuen en organisaties die niet belemmerd worden door wat voor belangenafweging dan ook. De politiek zal in die zin volgend, dienend, stimulerend en randvoorwaarden scheppend moeten zijn, zich bewust van haar taak om als vangnet te fungeren van diegenen die om wat voor reden dan ook uit de boot van de ontwikkeling dreigen te vallen. De complexiteit van het wereldgebeuren dwingt ons ertoe briljante initiatieven van enkelen te koesteren en de organisatorische kracht van velen te bundelen ten behoeve van een leefbare en beheersbare wereld voor allen. De kernproblemen zullen zich daarbij concentreren rondom vraagstukken als beheersing van de bevolkingsaanwas, instandhouding van het ecologisch systeem (milieu), wapenbeheersing, beheersing van de transport- en distributiesystemen en de beheersing van de technologische ontwikkeling waaronder de computerisering en de ethische aspecten van het DNA-onderzoek.

Transformatie

Dat het politieke systeem een belangrijke rol in onze samenleving zal blijven spelen is mijns inziens een gegeven. Maar of de politieke organi-



drs. P.H. Labohm

saties een effectieve bijdrage zullen kunnen leveren aan het oplossen van de vraagstukken waar wij ons in de jaren negentig en daarna voor gesteld zullen zien, hangt af van het vermogen van deze organisatie om zich aan te passen aan de sterk veranderende, transformerende maatschappij. Net zoals verreweg de meeste organisaties, functioneren ook politieke organisaties niet zo goed als we wel zouden willen. Teleurstelling, ontevredenheid, verdeeldheid en inefficiënt gebruik van menselijke vermogens worden als normaal beschouwd. "Het gaat niet goed, maar er is niets dat ik er aan kan veranderen. Dat is onbevredigend, maar ik zit nu eenmaal in een systeem dat te groot, te ingewikkeld en te log is om te beïnvloeden." Deze opvatting is zo wijdverspreid dat het bijna een absolute waarheid en een zichzelf vervullende voorspelling is geworden. Het is een idee dat in de meeste organisaties en



instellingen heerst en bovendien de belangrijkste oorzaak is van ons gevoel van machteloosheid tegenover het probleem van het creëren van een duurzame maatschappij.

De kern van een transformerende organisatie, ook wel metanoïsche verandering genoemd naar een Grieks woord dat "fundamentele verandering van gedachten" betekent, is dat alle individuele mensen gaan beseffen HOE uitzonderlijk groot de mogelijkheden zijn van een groep die een gezamenlijk doel nastreeft. In metanoïsche organisaties gaan de mensen er niet vanuit dat ze machteloos zijn. Ze geloven in de KRACHT VAN EEN VISIE en in het vermogen van individuele mensen om hun EIGEN LOT TE BEINVLOEDEN. Ze weten dat ze door gezamenlijk en met verantwoordelijkheidsgevoel aan het werk te gaan, elkaar en uiteindelijk ook hun organisatie en de maatschappij kunnen stimuleren zodat er voor iedereen een zinvol en bevredigend leven ontstaat (5).

Op dit moment zijn de meeste mensen er echter nog van overtuigd dat ze zijn overgeleverd aan reusachtige, hopeloos ingewikkelde en logge systemen. Maar zulke veronderstellingen kunnen veranderen en als dat gebeurt, verandert alles. Zelfs onze fysische omgeving en de manier waarop we de werkelijkheid waarnemen. Willis Harman heeft dit als volgt beschreven:

- Veronderstellingen bepalen, wat als werkelijkheid wordt waargenomen.
- Veronderstellingen bepalen wat men denkt eraan te kunnen doen.
- Veronderstellingen zijn bepalend voor de vreugde en het plezier die uit het leven worden geput.
- Sommige veronderstellingen zijn positief en gezond, maar andere zijn beslist negatief en ongezond (in de loop van ons leven nemen de meesten van ons heel wat ongezonde veronderstellingen op).
- Als een maatschappij zich laat leiden door een ongeschikte of onjuiste reeks fundamentele veronderstel-

lingen, heeft dat over het algemeen veel menselijke ellende tot gevolg.

- Veronderstellingen kunnen veranderd worden (6).

Een voorbeeld van zo'n verandering is de nieuwe veronderstelling dat we gezamenlijk een visie kunnen ontwikkelen van de maatschappij waarin we willen leven en die visie ook kunnen verwezenlijken. Als politieke organisaties op basis van deze -metanoïsche- gedachtengang een omgeving kunnen bieden waarin deze uiterst fundamentele veronderstelling vaste voet kan krijgen, zouden ze wel eens van grote invloed kunnen zijn op de toekomst. Dat zal tevens bepalen op welke plaats in diezelfde toekomst het primaat komt te liggen •

(1) Prigogine, I. and Streugers, I., Order out of chaos, Bantam Books Inc., New York, 1984, bladzijde 12/13.

(2) Adams, J., Transformatie, Lemniscaat, Rotterdam, 1984, bladzijde 7.

(3) Stikker, A., Tao, Teillard en Westers Denken, Bres, Amsterdam, 1986, bladzijde 62.

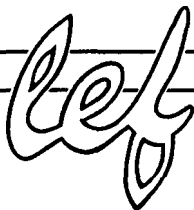
(4) Van Praag, H., Computers zorgen voor vrij maken van de menselijke geest, Innovatie, bijlage HC, 19 september 1987.

(5) Kiefer, C.F., Metanoic organisations, Transforming Work and organisations, Lemniscaat, Rotterdam, 1984, bladzijde 71.

(6) Harman, W.W., Visions of tomorrow, the transformations ahead, OD Practitioner, 1981, bladzijde 13.

drs. P.H. Labohm

was onder meer wethouder van Sociale Zaken te Voorburg (1982-1986). Thans is hij voorzitter van het Gewest 's-Gravenhage. Hij is lid van de VVD.



Idee

1. Wilt U dit themanummer over 'Het primaat van de politiek?' cadeau doen? Een idee voor Sint Nicolaas en/of de kerstman!

2. Bent U tevreden over LEF? Heeft U dat aan Uw politieke kennissen en vrienden verteld? Ja, mooi zo! Nee, wat jammer, maar dit kan natuurlijk alsnog gebeuren.

Met LEF kan op verschillende manieren worden kennis gemaakt. Alleen zit er een verschil in de te betalen prijs voor JOVD-leden en niet-leden. Wat hebben wij te bieden?

a. Voor JOVD-leden:

een proefnummer van LEF à f 6,-- (met porto f 2,50 extra);

een abonnement op LEF (voor vier nummers) à f 19,50;

b. Voor niet-leden:

een themanummer van LEF à f 10,-- (met porto f 2,50 extra). Te kiezen valt uit: 1. Socialistisch-liberale samenwerking in de praktijk en 2. Het primaat van de politiek?;

een proefnummer van LEF à f 6,-- (met porto f 2,50 extra);

een abonnement op LEF (voor vier nummers) à f 25,--.

Het gewenste aankruisen en opsturen aan:

LEF-abonnementenadministratie, Prins Hendrikkade 104, 1011 AJ Amsterdam.



Naam :

Adres :

Postcode : Woonplaats:

Datum : Handtekening:

