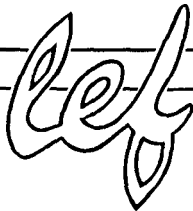


cel



Over LEF

Correspondentieadres:

JOVD Algemeen Secretariaat
Prins Hendrikkade 104
1011 AJ Amsterdam
Tel. 020-242000

Aan deze LEF hebben meegewerkt:

Frank van Dalen
Frans Kools
Remco Kuipéri
Arno Luijten
Saskia Nuyten

Marcel van Roij
Erik-Anton Scholten
Stan Stevens
Michael van Turnhout

Drukwerk:

Drukkerij J. Sikkema, Warffum

LEF

Liberté, Egalité et Fraternité is het onafhankelijke kaderblad van de Jongeren
Organisatie Vrijheid en Democratie.

Artikelen in LEF worden op persoonlijke titel geschreven.

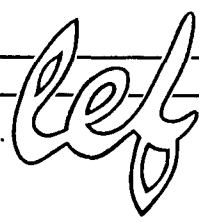
Copyright (c) 1990. Niets uit deze uitgave mag, op welke wijze dan ook, worden
overgenomen zonder schriftelijke toestemming van de auteurs/rechthebbenden.

Prijs per los exemplaar: Fl 7,50

Deze zijn te verkrijgen door overmaking van het verschuldigde bedrag op (giro)rek.
nr. 5467271 t.n.v. JOVD propagandarekening te Amsterdam. Vergeet niet te
vermelden welk(e) LEF-nummer(s) men wenst te ontvangen. Na ontvangst van het
bedrag wordt dan zo snel mogelijk het bestelde opgestuurd.

Inhoud LEF 26 Thema: Strafrecht

Redactioneel	6
Drie opmerkingen over strafrecht Dolf Hansma	7
Normvervaging in Nederland prof. dr. D.J. Hessing	10
Assepoester De gelaarste kat en het rechtsgevoel van de burger Arthur Kocken	15
lene miene mutten ... Mr. G.A.M. Stevens	22
Normvervaging en strafrecht Bas Bakker en Jan Kees Martijn	26
Misdaad en Straf in de jaren negentig Mr. D. van der Landen	32
Vullen de moraalfilosofie en het strafrecht elkaar aan? Peter Simoens	38
Het individu versus het collectief Een introductie door Eduard van der Biezen op een serie artikelen over liberalisme, die in deze en komende LEF's verschijnen.	42
James M. Buchanan Jan Kees Martijn	43
Forum De VDB tussen sociaal-democratie en liberalisme	50
Bundeling van liberale krachten? Mark Rutte	51



Redactioneel

Het hamertje tikte voor de laatste maal tegen het blad, de laatste letter van het themanummer Onderwijs stond. Het papier ritselde nog wat na toen het uit de typemachine werd getrokken, maar toen was het dan toch echt stil. En helaas bleef het stil.

De vreemde situatie doet zich dan ook voor dat nu, medio 1990, een nieuwe LEF voor u ligt. Een vreemde situatie omdat dit een LEF is waar u als abonnee recht op heeft. Het laatste nummer van 1989 is nooit meer verschenen, tot op heden dan.

Zal 1990 als LEF-loos jaar de geschiedenis in moeten gaan? Geenzins! De gehele jaargang van 1990, weliswaar in uitgedunde vorm, zult u nog mogen ontvangen.

Maar wat te doen na 1990. Stoppen, zeggen de sceptici. Doorgaan, zegt de groep waar ik toe behoor. Doorgaan? Ja! Doorgaan op de oude voet? Nee!

Tot het einde van dit jaar zal een groot aantal veranderingen doorgevoerd gaan worden. Veranderingen waarvan u in 1991 de resultaten zult kunnen zien, doch die nu nog achter de schermen plaats vinden.

Gedurende vele jaren heeft de slogan "Toon LEF, lees LEF" opgeld gedaan. Zij is nu even in de koelkast beland. Het is nu aan ons om LEF te tonen en u de mogelijkheid te bieden om LEF te lezen.

Voor u ligt een nummer over Strafrecht. Velen komen aan bod, een breed spectrum binnen strafrecht wordt belicht. De trias-politica die al lang geen trias meer is, het rechtsgevoel van de burger die zijn eigen zaakjes 'regelt' en de normen van de maatschappij die door diezelfde maatschappij bijgesteld worden.

Maar ook de liberaal filosoof Buchanan en de discussie D66-VVD hebben zich een plaats weten te veroveren binnen deze LEF.

U wordt een bijzonder plezierige leestijd toegewenst. Wij blijven ondertussen niet stil zitten, wij hebben nog een belofte in te lossen.

Frank van Dalen

Drie opmerkingen over strafrecht

door: Dolf Hansma

1. Verschillende handhavingsmechanismen

Een rechtsnorm is een kasplantje. Die handhaaft zich niet vanzelf. Daar moet de overheid wat aan doen. Dat is één van haar essentiële taken.

Die overheid heeft daartoe een aantal mogelijkheden. Ik denk dan allereerst aan de regelgeving zelf. Die moet van goede kwaliteit zijn. Regels die voortspruiten uit een veelkleurig, politiek compromis, zijn dat vaak niet. Daarnaast kan voorlichting over komende regelgeving goede diensten bewijzen.

Voorts kan de overheid vier verschillende handhavingsmechanismen benutten: het civiele, administratieve en strafrechterlijke systeem en -maar in mindere mate- het tuchtrecht. Mijn voorkeur gaat daarbij uit naar het civiele recht. Partijen zijn dan het meest vrij in het bepalen van de omvang en de oplossing van het conflict. Waar de burgers de geschillen onderling kunnen regelen, is voor overheids-optreden geen plaats.

Het civiele recht is echter lang niet altijd zaligmakend. Een kleine normovertreding is veelal geen proces waard. Partijen zijn soms te ongelijk. De dader biedt nogal eens geen verhaal. En een aantal normschendingen - bijvoorbeeld op het gebied van het

milieu- blijven onzichtbaar. In die gevallen, waarin het civiele recht geen afdoende bescherming biedt, zijn met name het administratieve en strafrechterlijke ingrijpen de aangewezen alternatieven. Zij geven de overheid de mogelijkheid de zaken beleidsmatig aan te pakken. Die overheid heeft dan natuurlijk eigenlijk wel de verplichting daadwerkelijk op te treden.

2. Strafrecht is geen ultimatum remedium

Strafrecht is een uiterste redmiddel. Steeds weer steekt dit uitgangspunt in de discussie de kop op. Je zou bijna vergeten de juistheid daarvan in twijfel te trekken. De opstellers van *Strafrecht en rechtshandhaving* (geschrift 67 van de Prof. mr. B.M. Telderstichting, 1988) zijn niet in die valkuil gestapt. Zij zien het administratieve en strafrechterlijke systeem als concurrenten, die afhankelijk van de concrete situatie en in beginsel met uitsluiting van elkaar bij de normhandhaving ingezet kunnen worden. Bij de keuze dient dan voorop te staan, dat de reactie van de overheid in die bepaalde situatie zo effectief mogelijk moet zijn. Daar gaat het tenslotte om.

Tevens wordt verlangd dat bij die keuze acht geslagen wordt op de belangen van alle betrokkenen: overtre-

der, potentiële overtreder, gezagsgetrouwe burger, slachtoffer en de overheid. De discussie over criteria voor strafbaarstellingen (vgl. L.H.C. Hulsmann, *Criteria voor strafbaarstellingen*, in *Strafrecht te recht?*, 1972, en J.M. van Bemmelen, *Positieve criteria voor strafbaarstelling*, in *Speculum Lange-meijer*, 1973) wordt zo -terecht- heropend. De wetgever kiest veel te gemakkelijk voor normhandhaving door middel van het strafrecht. Waarom moet het niet betalen van de omroepbijdrage, een vervoersbewijs of belastingen een strafbaar feit zijn? Is een civiele of een administratieve actie niet genoeg? Waarom de PTT, het vervoersbedrijf en de overheid bij de incasso wel zo'n steuntje in de rug gegeven, en waarom andere schuldeisers niet? Waarom het gebruik en de handel van drugs strafbaar gesteld, en waarom alcohol, nicotine en allerlei slaap- en pepmiddelen niet? Waarom worden deelnemers in het verkeer wel strafrechterlijk gecontroleerd op het gebruik van alcohol, maar niet op hun gezichtsvermogen? Wat doen we überhaupt met massaal gepleegde, strafrechterlijke normschendingen. Moeten we die tegen de klippen op handhaven? Voor zulke zaken is het strafrecht niet ingericht. Ze leiden ook tot (verdere) verstopping van het strafrechterlijk bedrijf. Aldus wordt de geloofwaardigheid van het gehele systeem aangetast.

3. Countervailing powers

Het strafrecht geeft de overheid veel macht. Het kan de burger zijn vrijheid

doen verliezen, kan zijn brieven doen openen en kan het afluisteren van zijn telefoongesprekken of het tegen zijn wil betreden van zijn woning legitimeren. Bij het kiezen voor normhandhaving door middel van het strafrecht is het dus extra oppassen geblazen.

Om die machtsuitoefening door de overheid enigszins binnen de perken te houden, is terug gegrepen op het beginsel van de "countervailing powers": door middel van machtenscheiding en "checks and balances" wordt getracht te voorkomen dat de burger door een almachtige overheid wordt vermorzeld. Dit beginsel leidt tot een door mij genoemd "dubbel-veroorlovend"-systeem.

Allereerst heeft de overheid voor het strafrechterlijk optreden verloop van de wetgever nodig. Tenslotte is geen feit strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgaande wettelijke strafbepaling. Dit in artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht neergelegde legaliteitsbeginsel brengt onder meer het analogieverbod, het gebod de strafbepaling zo precies mogelijk te omschrijven, en het verbod van terugwerkende kracht van een voor de verdachte ongunstige strafbaarstelling met zich mee. Mijn insziens kan in dat beginsel eveneens een opdracht aan de wetgever tot minimalisering van het aantal en de hoogte van de strafbedreigingen ingelezen worden. Strafrechterlijke dwangmiddelen mogen niet dan op wettelijke grondslag worden toegepast. Een en ander kan tijdens het gerechtelijk vooronderzoek of de terechtzitting gecontroleerd worden.

In de tweede plaats heeft de overheid in de situatie, waarin de verdach-

te niet ingaat op een schikkingsvoorstel, dan wel waarin hem niet zo'n voorstel is gedaan, verlot van de rechter nodig. Sommige dwangmiddelen mogen alleen door de rechter worden gehanteerd. Controle vindt plaats tijdens het gerechtelijk vooronderzoek of op de terechtzitting. Voorts dient in het veroordelend vonnis te worden vastgesteld in hoeverre de overheid in het leven van de burger mag ingrijpen.

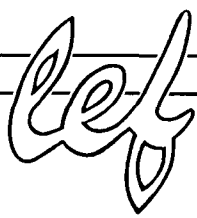
Indien dat vonnis begrepen wordt als een rechterlijk verlot tot straffen -en niet zoals thans wordt aangenomen als een strafoplegging door de rechter- is overigens het verplicht uitvoeren van dat vonnis geen vanzelfsprekende zaak meer. Veeleer lijkt dan te kunnen gelden dat de overheid ook gerechtigd is de straf niet of slechts gedeeltelijk ten uitvoer te leggen. Aldus ontstaat er ruimte voor een executie-beleid door de overheid, waarover uiteindelijk in het parlement verantwoording afgelegd dient te worden.

Daarnaast is de consequentie van een en ander dat de rechter in zijn vonnis niet boven de door de overheid geëiste straf uitgaat. Niet valt namelijk in te zien waarom die rechter verlot zou geven voor meer dan waar de overheid om gevraagd heeft. Hij toetst slechts de redelijkheid van het verlangen van de overheid tot ingrijpen.

Het bovenstaande lijkt overigens nogal op het civiele systeem. In dat stelsel kan eiser op basis van een wettelijke bepaling veroordeling van gedaagde vorderen. De rechter zal bij toewijzing van de vordering eiser nooit méér kunnen geven dan hij vraagt, terwijl eiser met een veroordelend vonnis in de hand zelf kan beslissen of

die uitspraak (gedeeltelijk) ten uitvoer gelegd zal worden.

Dolf Hansma is werkzaam geweest bij de Telderstichting. Hij is co-auteur van het genoemde rapport. Dolf Hansma is thans werkzaam als jurist bij de ABN.



Normvervaging in Nederland

door: prof. dr. D.J. Hessing

Inleiding

In welhaast alle moderne samenlevingen kent men de folklore van het luiden van de noodklok over het vervagen van het normbesef, het sociale cement dat de samenleving in stand moet houden. Ook in ons land staat er om de zoveel jaar iemand op om te verkondigen dat het bergafwaarts gaat met de samenleving, omdat de criminaliteit alsmat toeneemt en dat met name de lage pakkansen en de te lichte straffen daar debet aan zijn. Was het in 1988 de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid die stelde dat de normativiteit van de wetgeving aan erosie onderhevig was¹, nu was het de minister-president die het begrip normvervaging weer in de belangstelling bracht en daarbij onder meer aandacht besteedde aan het effect van pakkansen en sancties op crimineel gedrag². Wanneer alle cultuurpessimisten en andere onheilspropheten uit het verleden het inderdaad bij het goede eind zouden hebben gehad, dan zouden er geen normen en dus ook geen samenlevingen meer bestaan. Maar er bestaan nog steeds normen en ook nog steeds samenlevingen waarin die normen functioneren. Hoe is het dan gesteld met die normvervaging in ons land? Vervagen die normen inderdaad, en zo ja, kan een

aanscherping van het justitieel beleid daaraan een halt toeroepen?

Drijfveren

Premier Lubbers maakte in zijn rede een onderscheid tussen "criminaliteit, die voorkomt uit de persoonlijke situatie en persoonlijke problemen van de delinquent, criminaliteit die voorkomt uit economische drijfveren en criminaliteit die onmiddellijk is te relateren aan het wegvallen van sociale controle". De eerste vorm van criminaliteit lijkt nauwelijks of niet beïnvloed te (kunnen) worden door een verscherping van het strafrechtelijke beleid, de derde vorm kan worden verminderd door de sociale controle weer in ere te herstellen - althans in de visie van onze minister-president (maar hoe dan?). Maar wat kan er dan gedaan worden aan criminaliteit die voortkomt uit het streven naar geldelijk gewin?

Laten we eens kijken naar twee voorbeelden van criminaliteit waarbij economische drijfveren de belangrijkste motor lijken te zijn: belastingfraude en uitkeringsfraude. Deze vormen van regelovertreding lijken massaal voor te komen en vormen dientengevolge een maatschappelijk probleem van de eerste orde. Er is een zeer aanzienlijk bedrag mee gemoeid, zowel met het

frauderen zelf als met de controle en er zijn zeer veel burgers (fraudeurs en controleurs) bij betrokken.

Maar hoeveel geld gaat er eigenlijk om in het zwarte circuit? Hoeveel Nederlanders maken (soms of vaak) deel uit van dat circuit en neemt de fraude op deze gebieden toe, zowel wat betreft het aantal personen dat fraudeert, als het bedrag dat er mee gemoeid is?

Eigenlijk weten we het antwoord op al die vragen niet. Regelovertredend gedrag waarbij (financiële) eigen baat voorop staat onttrekt zich namelijk in de regel aan directe observatie en dus ook aan routinematig opinie-onderzoek. Men houdt het frauderen immers zoveel mogelijk verborgen omdat men anders gepakt en bestraft wordt.

Borreltafelpraat

Onderzoek naar fraude lijkt op het eerste gezicht in ieder geval simpel. Je laat het Sociaal en Cultureel Planbureau jaarlijks aan een groot aantal Nederlanders vragen of ze frauderen, hoe vaak en voor hoeveel, en je laat dat onderzoek ieder jaar herhalen. Niet alleen kom je dan te weten voor hoeveel de Nederlander jaarlijks de Staat tilt, maar ook of dat fraudegedrag toeneemt of niet. Maar is het inderdaad wel zo eenvoudig? Geven die Nederlanders wel een eerlijk antwoord wanneer het SCP langs komt? Weten ze zelf eigenlijk wel wanneer ze frauderen?⁴

Zo gemakkelijk als borreltafelpraat

over fraude is, zo moeilijk is het wetenschappelijk onderzoek ernaar, althans naar de mate waarin het voorkomt en het bedrag dat er mee gemoeid is³. En omdat het zo moeilijk is wordt er weinig onderzoek naar verricht.

Psychologie van het frauderen

Het is inderdaad niet eenvoudig maar - met enige medewerking van de fraudeurs zelf en de betrokken opsporingsorganen - is onderzoek naar de psyche van de fraudeur en de psychologie van het frauderen wel degelijk mogelijk. En het is dan ook gebeurd, hier in Nederland, zowel op het gebied van belastingen als op het terrein van de sociale zekerheid. Bij beide onderzoeken stond de vraag centraal: waarom fraudeert de één wel en de ander niet?⁵

Het onderzoek naar het frauderen met de inkomstenbelasting leverde een aantal merkwaardige gegevens op. In de eerste plaats bleek dat wat de belastingbetalers over hun belastinggedrag vertelden in het geheel niet strookte met dat wat er over hun belastinggedrag bekend was bij de belastinginspectie: Belastingbetalers die twee keer achter elkaar betrappt waren op ontduiking, ontkenden glashard ooit de fiscus tekort te hebben gedaan en omgekeerd vertelden door de belastinginspecteur als nette belastingbetalers gekenschetste burgers, dat ze regelmatig de fiscus op een ongeoorloofde wijze een poot hadden uitgedraaid.

Blijkbaar heeft het weinig zin om zo maar aan belastingplichtigen te vragen of en voor hoeveel ze de belastingen hebben ontdoken. Een van de belangrijkste redenen hiervoor is dat het niet zo eenvoudig is om vast te stellen wanneer er al dan niet sprake is van belastingontduiking. Vervolgens bleek dat de belastingfraudeur ontevreden is over het belastingstelsel en de begrijpelijkheid van het belastingformulier, en sterk gericht is op het behalen van eigen voordeel, desnoods ten koste van anderen, waarbij het overtreden van sociale normen of juridische regels geen punt voor hem is. Maar er was nog meer aan de hand. Pakkansen en strafgroottes hadden **geen enkele invloed** op de beslissing om al dan niet te ontduiken. Uit dit laatste kan dan ook geconcludeerd worden dat het verhogen van pakkansen en het verzwaren van de sancties nauwelijks effect zullen sorteren.

Zwart werken

Bij de fraude met WW-uitkeringen ligt de zaak anders. Het zwart bijverdienen terwijl men een uitkering ontvangt is veelal gemakkelijker te herkennen dan het ontduiken der belastingen, zowel voor de fraudeur zelf als voor de controleur. Vandaar dat er hier dan ook meer overeenstemming bestaat tussen controleur en uitkeringsfraudeur over de vraag of er al dan niet gefraudeerd is. Wellicht is dit de reden dat bij uitkeringsfraude de fraudeur zich heel wel bewust is van de kans om gepakt te worden, maar zich er niet door laat afschrikken. Verdiepen we ons wat

verder in de psyche van de uitkeringsfraudeur, dan kunnen we - met enig voorbehoud - een onderscheid maken tussen de 'fraudeur uit overtuiging' en de 'fraudeur uit noodzaak'. De eerste is iemand die er altijd en overal op uit is om meer geld te verdienen dan met een normale baan binnen de grenzen van de wet mogelijk is. Hij incasseert daarom zijn WW als hij toevallig in de WW loopt en peinst er niet over om zijn zwarte werk te 'witten'. Hij is niet zozeer een werkloze die wat bijklust, maar eerder een werker die om frauduleuze redenen zich niet laat uitschrijven uit de WW. De 'fraudeur uit noodzaak' is meer een incidentele fraudeur die wel degelijk echt werkloos is, maar die zich - onder meer door zijn arbeidsethos en financiële noodzaak - genooddaakt voelt er wat bij te verdienen. Kan het werk dat hij vindt hem weer aan een volledig wit inkomen helpen, dan zal hij dat met beide handen aangrijpen.

Wat kunnen deze onderzoeken ons nu leren over het heikele onderwerp van criminaliteit, die voortkomt uit economische drijfveren, en het effect van (grotere) pakkansen en (zwaardere) straffen? Het eerste dat we kunnen constateren is dat er weinig bekend is over de mate waarin het voorkomt, maar de gegevens uit onze eigen onderzoeken laten zien dat het veel minder voorkomt, dan vaak aan de borreltafel wordt verondersteld. Vervolgens blijkt de justitiële afschrikking veel minder effect te sorteren dan keer op keer wordt beweerd (en gehoopt?). De kwestie van de veronderstelde normvervaging in ons land vraagt niet zo-

zeer om meer onderzoek, maar veel-
eer om meer bekendheid met het
reeds bestaande onderzoek op dit
terrein⁶.

*prof. dr. D.J. Hessing is werkzaam bij de
faculteit der Rechtsgeleerdheid van de
Rijksuniversiteit Leiden en de Erasmus
Universiteit Rotterdam.*

1. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1988) *Rechtshandhaving*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

2. R.F.M. Lubbers (1990) 'Nederland is ziek' (Fragmenten uit de Nijmeegse rede van premier Lubbers), *NRC-Handelsblad*, 5 september 1990, p. 9.

3. Zie bijvoorbeeld B. Kazemier, R. van Eck en C.C. Koopmans (1990) *Economische aspecten van belasting- en premieontduiking en misbruik van sociale uitkeringen*, In: D.J. Hessing en H.P.A.M. van Arendonk (red.) *Sociale-zekerheidsfraude: Juridische, economische en psychologische aspecten van fraude in het sociale-zekerheidsstelsel*, Deventer: Kluwer, p. 123-190.

4. Zo is 30% van diegenen die - als eerste - door rood licht rijden zich daarvan niet bewust.

5. Zie H. Elffers, R.H. Weigel en D.J. Hessing (1989) *Onderzoek naar belastingontduiking*, In: D.J. Hessing, H. Elffers en J.H. Christiaanse (red.), *Belastingontduiking: Juridische, economische en psychologische aspecten van belastingweerstand*, Deventer: Kluwer, p.165-224, en D.J. Hessing, H. Elffers en H.S.J. Robben (1990) *De psychologie van de WW-fraudeur*, In: D.J. Hessing en H.P.A.M. van Arendonk (red.) *Sociale-zekerheidsfraude: Juridische, economische en psychologische aspecten van fraude in het sociale-zekerheidsstelsel*, Deventer: Kluwer, p. 191-245.

6. Uit het onderzoek van Bovens en Prinsen bleek dat een verdrievoudiging van de pakkans bij het rijden onder invloed, niet resulteerde in een toename van de (door automobilisten) waargenomen pakkans en evenmin in een afname van het rijden onder invloed. Zie R. Bovens en D.J. Prinsen (1984) *Extra politie-inzet en rijden onder invloed*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij (WODC-reeks nr. 52).

Sociale-zekerheidsfraude

Juridische, economische en psychologische aspecten van fraude in het sociale-zekerheidsstelsel


onder redactie van prof. dr
D.J. Hessing en mr drs
H.P.A.M. van Arendonk

Het sociale-zekerheidsstelsel in Nederland is een essentieel onderdeel van ons maatschappelijk bestel en raakt veel burgers direct, doordat zij bijdragen door middel van premiebetalingen of uitkeringen ontvangen. Het sociale-zekerheidsstelsel draagt, evenals het belastingstelsel, de kenmerken van een sociaal dilemma: Er bestaat geen – directe – relatie tussen bijdragen en ontvangen van collectieve middelen. Of men zijn belastingen en premies volksverzekeringen netjes heeft betaald of niet, men kan onverkort gebruik maken van de collectieve goederen die eruit bekostigd worden. Maar er zijn ook verschillen. Heeft men bijvoorbeeld de premies werknemersverzekeringen over zijn zwart-werkinkomen niet afgedragen, dan levert dat ook geen aanspraak op uitkeringen op. Daarnaast kan sociale-zekerheidsfraude, naast bewust minder afdragen

dan men zou moeten, ook bestaan uit bewust meer ontvangen dan men zou mogen.

In dit boek wordt door auteurs uit verschillende wetenschappelijke disciplines getracht antwoord te geven op vragen als: Wat betekent de sociale-zekerheidsfraude voor de lastendruk van de burger? Wat is de verklaring voor de soms lankmoedige en de soms harde houding ten aanzien van verschillende vormen van fraude? Hoe verschillend wordt er strafrechtelijk gereageerd op sociale-zekerheidsfraude en belastingfraude?

Omvang 268 pagina's, prijs f 60,–
(incl. BTW, excl. verzendkosten).

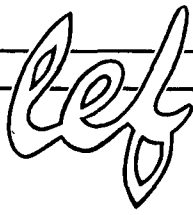
Voor telefonische bestellingen kunt u ons distributiecentrum Libresso bellen:
05700-33155. 

Prijswijzigingen voorbehouden.
Ook verkrijgbaar via de boekhandel.



Uitgeverij Kluwer bv

Postbus 23, 7400 GA Deventer



ASSEPOESTER,

De gelaarste kat en het rechtsgevoel van de burger

door: Arthur Kocken

Inleiding

Een artikel schrijven over een onderwerp als het "rechtsgevoel van de burger" dreigt snel een abstracte aangelegenheid te worden. Het verdient aanbeveling een dergelijk onderwerp te bespreken in het licht van een aantal voorbeelden.

In zijn "De Gelaarsde Kat"¹ schetst Van Vierssen Trip ons op ironische wijze het verhaal van een Substituut-Officier van Justitie die de markies van Carabas en zijn medeplichtige, De Gelaarsde Kat, wil laten vervolgen wegens oplichting. In zijn novelle wordt de aanklacht geseponneerd, maar laten we ons eens voor de geest halen wat gebeurt had kunnen zijn indien de substituut wel zijn zin had gekregen.

Assepoester ontmoet De Gelaarsde Kat

Een woensdagochtend, rond 11.00 uur. Een vroeg lentezonnetje breekt door het winters wolkendek. Het is warm genoeg om na de wintermaanden weer eens met plezier van de fiets gebruik te maken. De rechtbank heeft koffiepauze². De typistes, en ook de rechters, hebben deze pauze hard nodig om de vingers weer hun natuurlijke

kleur te laten krijgen - de MvJ vindt vervanging van de vooroorlogse machines een overbodige luxe die niet past in een tijd van versobering. In de drukte in de hal lopen De Gelaarsde Kat en Assepoester elkaar tegen het lijf - voor zover dat bij sprookjesfiguren mogelijk is. De Gelaarsde Kat loopt daar vrij rond omdat hij via de markies op borgtocht is vrij gelaten. De markies zelf is als gevolg van een knap staaltje van klassejustitie niet vervolgd. Assepoester is aanwezig i.v.m. een vergaande echtscheidingsprocedure waarin zij verwickeld is. Zij wil scheiden van de prins: elke dag weer verlangt deze van haar dat ze hetzelfde muiltje aan doet. En hoewel zij een sobere jeugd heeft gehad, kon en wilde Assepoester hieraan niet wennen.

Gezien de gezamenlijke sprookjesachtergrond, klikt het vrijwel direct tussen deze twee en besluiten ze samen in het stadje de pauze door te brengen. Ze begeven zich naar de fiets van De Gelaarsde Kat. Deze blijkt tijdens het verblijf in de rechtbank evenwel gestolen te zijn. De Gelaarsde Kat begint van woede hevig te blazen en bijt de eerste de beste agent die hij ziet toe, dat hij dan wel verzonnen mag zijn, maar dat dat nog geen reden is om hem voor iets absurds te vervolgen of zijn eigendom niet veilig te stellen. Hij

vraagt zich af in wat voor een rechtsstaat hij terecht is gekomen. Een lid van het toevallig passerend CDA-canvasploegje, gestoken in een fleurig felgroen nep-Lacostepoloshirt reageert met een "Het is de normvervaging, meneer. Er is tegenwoordig geen respect meer voor het mijn en dijn."

's-Burgers onbegrip

Bovenstaand extrapolerend sprookje geeft weer wat veel burgers bij tijd en wijle voelen: onbegrip over het feit dat hun eigendom niet veilig is, terwijl de overheid wel straft als zij zelf - in hun ogen minder belangrijke - regels overtreden. Hetzelfde onbegrip leidt er toe dat sommige burgers de discussie over de legitimatieplicht niet begrijpen: "dat ding mot'r gewoon komen!" Argumenten m.b.t. de rechten van verdachten, of zelfs: gevangenen, worden weggehoond. De burger voelt zich vervreemd van de overheid, om maar eens marxistische terminologie te bezigen, en heeft weinig vertrouwen in het justitieel apparaat wat zijn bescherming betreft. De dreiging van burgerwachten is vaak op de achtergrond nog steeds aanwezig. Juridische discussies hebben op de burger te onzent meestentijds dezelfde uitwerking als op freule Eulalia in Van Vierssen Trips novelle: bij het voorlezen van rechterlijke vonnissen valt deze aan slapeloosheid lijdende dame 'en bloc' in slaap. Ik spreek hierover geen waardeoordeel uit. Eén en ander is op zich misschien heel begrijpelijk.

Het recht in spagaattoestand

Ik constateer alleen dat het recht zich tegenwoordig in een spagaattoestand bevindt. "Recht" hoort te bestaan uit de componenten "officiëel -of positiefrecht" en "rechtsgevoel van de burger"³. Als alles ideaal verloopt, bevinden deze twee componenten zich in een democratie in een zekere identiteitsrelatie ten opzichte van elkaar. Momenteel is er echter een flinke scheiding tussen de twee componenten. Rechtsgevoel is een essentiële eigenschap van mensen. Kenmerkend voor rechtsgevoel is dat het een zekere claim van algemene geldigheid legt. Als een individu in conflict komt met het geldend recht, beroept het zich al snel op waarden die uit zijn rechtsgevoel voortvloeien en boven het geldend recht uit gaan.

Rechtsgevoel en Natuurrecht

Het officiële recht wordt geproduceerd door een maatschappelijke activiteit en wordt daardoor een maatschappelijke realiteit (een "sein" of een "is"). Het rechtsgevoel is het gevoel hoe het zou moeten zijn ("sollen"/"ought"). Indien het rechtsgevoel metafysisch gefundeerd wordt, spreken we al snel over "natuurrecht"; een recht dat voortvloeit uit hetzij de natuur der mensen hetzij de natuur der dingen. Het meest beroemde literaire voorbeeld in dezen bevindt zich in Sopho-

cles' tragedie "Antigone". Het natuurrecht ontleent zijn kracht vooral aan het toegekende van de mens onafhankelijke bestaan. Zoals hierboven al is aangegeven is het conflict zeer oud. Het ligt ook ten grondslag aan de strijd tussen democraten en anti-democraten. Alvorens dit te bespreken en daarmee de relevantie voor onze tijd te onderzoeken, eerst echter het volgende. In het voorgaande kan de indruk gewekt zijn dat het natuurrecht een individuele aangelegenheid is. Dat is het niet voor iedereen. Voor aanhangers van het natuurrecht is het dat niet, want anders zouden zij zichzelf tegenspreken. Personen die zich niet direct overgeven aan een natuurrechtsleer zijn eerder geneigd het een individuele status mee te geven. Pas met het individualisme van de nieuwste geschiedenis, en zeker in het postmodernisme, zien we personen die zich op het eigen rechtsgevoel beroepen, zonder hier een universele geldigheid dan wel metafysische grondslag aan toe te dichten.

Recht als hulpmiddel

De identiteitsrelatie, positief recht-rechtsgevoel, geeft aan in welke mate burgers zich kunnen vinden in het positieve recht. Als het "ought" in grote mate overeenstemt met het "is" en alle burgers hierbij betrokken zijn geweest, kunnen we spreken van een democratie. In een monarchie en aristocratie wordt het "is" door een kleine groep burgers bepaald en de rest heeft zich daarnaar te richten. Vanwege de "algemene geldigheid" wordt juist door

de heersers in een aristocratie en monarchie een beroep gedaan op het natuurrecht. In de Griekse Oudheid is er een botsing tussen Protagoras en zijn tijdgenoten. Terwijl zijn tijdgenoten menen dat het recht gebaseerd moet zijn op de kennis van het natuurrecht (voor sommigen het recht als noodlot, voor anderen het recht van de sterkste) ziet Protagoras het als een menselijke activiteit gericht op overleven. De mensen hebben van de goden capaciteiten gekregen om te overleven en daardoor heeft zich de cultuur (en het recht) ontwikkeld.⁴ Ook het klassieke Romeinse Recht is voorbeeld van een zeer praktisch ingestelde rechtsopvatting. De invloed van de Stoa maakt dat recht weer meer en meer als determinisme gezien gaat worden. Het recht dient door de mensen "gevat" te worden. In combinatie met het christendom zorgt deze visie er voor dat het individuele rechtsgevoel en ook het geldend recht bepaald dienen te zijn door een onafhankelijk van de mens bestaand recht. Om vast vooruit te grijpen op straks: bij deze visie is normvervaging een probleem: de mensen houden zich niet meer aan de goddelijke regels (en dat moet natuurlijk fout gaan.....men leze de Bijbel).

Middeleeuwen

Met Marsilius van Padua keert in de middeleeuwen de visie terug dat het recht (in het bijzonder de wet) rekening moet houden met de instemming van burgers. Hier ligt geen metafysische opvatting aan ten grondslag maar

de praktische opmerking dat de wetten anders niet nageleefd zullen worden.⁵ Marsilius is van mening dat de burgers zich aan het positieve recht dienen te houden en niet aan regels die voortvloeien uit metafysische bespiegelingen. Volgens Ullmann⁶ is in de middeleeuwen het conflict tussen de "ascending" en de "descending theory of government" gaande. Met andere woorden: de legitimiteit van de overheid. De ascending theory gaat uit van de instemming der burgers als criterium. De descending theory meent dat het gezag ontleent wordt aan een hogere autoriteit (God). Dit heeft natuurlijk alles te maken met de verhouding rechtsgevoel-positief recht en het tot stand komen van recht. De ascending theory is vooral bij de Germaanse stammen te vinden, de descending theory komt voort uit het christelijk denken. Bij de ascending theory zijn alle burgers bij het tot stand komen van recht betrokken, bij de descending theory enkel een deskundige.

Spinoza versus Rousseau

Het samenvallen van recht als persoonlijke beleving en als maatschappelijke realiteit door uit te gaan van de laatste vinden we in de nieuwere geschiedenis onder andere bij Spinoza⁷. Voor hem is recht macht, hetgeen uit de natuur volgt. Men heeft niet meer recht dan men macht heeft. Te denken dat men meer recht heeft dan men kan verwezenlijken (realiteit) is een pijnlijke zelfbedotterij. Rousseau daarentegen maakt een scherp onderscheid tussen de persoonlijke ideeën van

mensen over wat recht is, en datgene dat door de samenleving als recht is vastgesteld⁸. Op dit concept hebben de Franse revolutionairen bij hun staatsinrichting voortgeborduurd. Bij hen is een afkeer te vinden van ieder individueel oordeel dat voor alle individuen zou bepalen wat recht is⁹. De individuen zouden dat tesamen, d.m.v. de volksvertegenwoordiging, moeten bepalen en vastleggen in de wet. Hierdoor zou niemand meer afhankelijk zijn een persoonlijk (rechterlijk) oordeel over wat recht zou zijn. De wet zou voor alle mensen gelijkelijk gelden.

Ook in Nederland (en de kwade dingen van het heden)

De suprematie van de wet(gever) treffen we ook in Nederland aan. Natuurlijk is deze machtspositie door de reacties op het legisme in deze eeuw sterk afgenomen. Maar de rechter mag nog steeds niet tot inhoudelijke beoordeling van de formele wetten overgaan. Het oordeel hierover blijft voorbehouden aan de formele wetgever (Regering en Staten-Generaal). We zien evenwel een aantal ontwikkelingen:

- de rechter wordt steeds meer ingezet in situaties waarin de formele wetgever zich niet uit wil spreken over wat recht is (bijvoorbeeld: euthanasie en de komende algemene wet gelijke behandeling);
- formele wetten worden steeds meer als beleidsinstrument (bijv. het Schipholwetje) gebruikt en dienen daarom niet alleen meer om het recht vast te

leggen;

-de formele wetgever gaat meer en meer in tegen een aantal fundamentele beginselen van de rechtsstaat. Voorbeeld: het beginsel dat de wet geen terugwerkende kracht heeft (waarborg voor de rechtszekerheid van de burger) is bij de Harmonisatiewet geschonden. Hetzelfde dreigt met de wet betreffende WIR-premies;

-de wet is niet meer gelijk voor iedereen. De wet discrimineert soms, zowel positief als negatief. Voorbeelden zijn WAGW en de sociale zekerheidswetgeving;

-de burger krijgt een stroom van mogelijke wetsvoorstellen over zich heen (plannen van lustig fantaserende bewindslieden) en weet niet wat wel en wat niet wordt teruggetrokken; onzekerheid;

-het wetshandhavingsbeleid is niet meer duidelijk. Welke wet wordt wel gehandhaafd en welke niet? De burger probeert het zelf uit;

-de burger krijgt het gevoel dat het justitiële apparaat hem, zijn eigendom en zijn recht niet altijd beschermt. Voorbeelden hierbij zijn het seponneerbeleid en de arrogante voorstellen m.b.t. rechterlijk verlof bij cassatie (niet iedere burger mag zijn vonnis laten casseren, neen, het moet juridisch interessant zijn);

-de wet verbiedt vaak nog zaken die de maatschappij al tolereert. De samenleving kan zich onvoldoende in de wet herkennen. Ook heeft de wet vaak nog geen antwoord op nieuwe ontwikkelingen.

Eigen initiatief van de

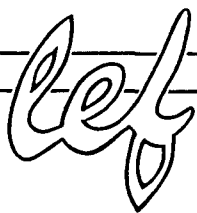
burger: normvervaging?

Dit alles is een grote aanslag op het rechtszekerheidsgevoel van de burger. Hij weet niet meer of hij de wet ten volle kan vertrouwen. Daarbij speelt ook het onvermogen van de volksvertegenwoordiging, om zich te verzetten tegen allerlei belangengroepjes die dankzij goede ingangen op de ministeries hun belangen veilig gesteld krijgen, een rol. En dan gaat het speciaal om die belangen, waar niet een meerderheid van de bevolking achter staat. De burger raakt afgestompt en wordt in hoge mate cynisch.

Dat het individu zich op zichzelf verlaat en zich niet meer laat leiden door wettelijke en voorheen ook heersende sociale normen is iets dat vaak aangeduid wordt met het begrip "normvervaging". Dit woord heeft een negatieve lading. Dat moet het hebben indien gemeend wordt dat de wetten en sociale normen "heilig" zijn, dat het volgen ervan een meerwaarde voor het gedrag oplevert. We hebben boven gezien dat dát het geval is wanneer zowel de wet zelf als het rechtsgevoel van de burger door dezelfde normen bepaald worden.

Als de donder aan het werk

Indien we uitgaan van wetten, die een afspiegeling van het rechtsgevoel van de burger moeten zijn, dan betekent het optreden van normvervaging, dat dit niet langer het geval is. Normvervaging duidt er dan op dat de wetgever als de donder aan het werk moet om



de wetten te veranderen in de richting die door de samenleving, door de burgers is aangegeven. Niet dat dit gemakkelijk zal zijn. De burgers hebben veel tegenstrijdige wensen. Zo willen alle winkeliers een efficiënte overheid. Maar als deze voorrekenet dat het de overheid meer kost om een agent te sturen, dan de schade van de winkeldiefstal bedraagt (efficiency-beginsel), dan stuit dit op onbegrip.

Het is echter niet onmogelijk. Meestal kan er na overleg wel een oplossing gevonden worden. Dat hoeft niet altijd herstel van het oude te betekenen. De wetgever (en de overheid) zal zijn activiteiten meer af moeten stemmen op wat er in de samenleving leeft. Het probleem van "normvervaging" mag niet inhouden dat de wetgever op oorlogspad gaat om de oude normen weer in ere te herstellen.

Tot slot

De samenleving verandert en dus moeten ook de normen die het functioneren van zo'n samenleving regelen, aangepast worden. Voor oude normen moeten, als het geheel wegvallen ervan een gemis is, aangepaste normen terugkomen. De "sociale controle" zoals daar in vroegere tijden inhoud aan werd gegeven, kan in deze tijd benauwend werken. Niemand heeft meer behoefte aan gekoekeloer tussen de gordijnen met bijbehorende geraniums, op een enkeling na wellicht. Het "wat de burens er van zeggen" is terecht geen argument meer voor het nalaten van gedrag. We zullen hiervoor nieuwe argumenten moeten vinden. Maar

kom, ik lijk Nietzsche wel. Wat belangrijk is, is dat een beroep gedaan wordt op het rechtsgevoel van burgers om nieuwe normen te creëren. En via de democratische procedure dienen deze bij goedkeuring door de samenleving, hun weg te vinden naar het positieve recht.

Arthur Kocken is student rechtsgeleerdheid en wijsbegeerte aan de Rijksuniversiteit Utrecht.

1. Vierssen Trip, G.W. van, De gelaarsde kat, (Maarsse/n Nijmegen, Ars Aequi Antiqua, 1977).
2. De reorganisatie van de rechterlijke macht is inmiddels achter de rug.
3. Ik ben het hierbij eens met hetgeen Paul Cliteur in zijn "Conservatisme en cultuurrecht" (Amsterdam, Drukkerij Cliteur, 1989) schrijft: "Dat recht en gerechtigheid iets met elkaar te maken hebben en dat men in een volwaardige rechtsfilosofie niet kan ontkomen aan een bezinning op de gerechtigheidsidee, is iets dat zich altijd aan de mensheid heeft opgedrongen - alle skeptische protesten van Protagoras tot Kelsen ten spijt." (p.vi)
4. Zie voor Protagoras' "Kulturentstehungslehre" Plato's dialoog "Protagoras".
5. Deze opvatting is overigens ook bij Aristoteles terug te vinden: het is geen geheel eigen vinding van Marsilius.
6. Ullmann, W., A history of Political Thought: The Middle Ages, (Penguin Books, 1965)
7. Zie zijn "Tractatus Politicus"
8. Zie zijn "Le contrat social"
9. Zij hadden waarschijnlijk iets te lang geleden onder de "wijsheid" van 's-konings rechters.

Iene miene mutten

door: Mr. G.A.M. Stevens

Wie is de baas

Het aftelrijmpje over wie de baas is, zou afkomstig kunnen zijn van Thomas Hobbes (17de eeuw). In de natuurstaat, zo filosofeerde hij, zijn de mensen als wolven voor elkaar. Er heerst een strijd van allen tegen allen. De grootste wolf heeft het voor het zeggen, totdat er een nog sterkere opduikt. Niemand is dus zijn leven zeker. Aan die bedreigende en ellendige toestand kunnen de mensen ontkomen door onderling een verdrag te sluiten en iemand aan te wijzen aan wie ze zich onderwerpen, een absolute baas dus. Hetgeen echter opnieuw tot dwang en onderdrukking kan -en dus zal- leiden.

Montesquieu ontwikkelde een remedie tegen dat machtsmisbruik: de trias politica, de leer over de scheiding der machten. Het principe is eenvoudig. In een staat worden drie functies onderscheiden: wetgeving, uitvoering en rechtspraak. Die functies worden opgedragen aan drie onderscheiden en onafhankelijke organen: de wetgevende macht, de uitvoerende macht (of bestuur) en de rechtsprekende macht, die elkaar controleren en in evenwicht houden. Dat uitgangspunt achtte hij een belangrijke voorwaarde voor het bestaan van een rechtsstaat waarin het individu in vrijheid kan leven en zich

kan ontplooiën. Welnu, dat model ligt ook ten grondslag aan onze staatsinrichting. In theorie hebben we het dus mooi voor elkaar.

Iene miene mutten ... niemand is de baas.

Maar misschien moeten we zeggen: we *hadden* het mooi voor elkaar. Immers je hoort opnieuw -en in toenemende mate- de bekende melodie van het aftelrijm weer klinken. Ook al blijken de woorden nogal eens te verschillen, de volgende versie lijkt de hitlijst aan te voeren.

*Iene miene mutten
de politiek doet in grutten
de rechter is een klaas
iene miene mutten
het bestuur is de baas.*

Het rommelt in de trias

Van veel kanten worden problemen gesignaleerd in de staatsrechtelijke driehoeksverhouding. Over en weer vallen zelfs verwijten van overspel en dictatoriale neigingen.

Dreigt er een echtscheiding der machten? Of zijn er slechts boedelproblemen? En is de burger om wie het allemaal begonnen is dan niet het kind van de rekening?

Toen de triasleer werd "uitgevonden" werd de vrijheid van het individu vooral bedreigd door honger, armoede en onderdrukking. Daarbuiten was de vrijheid relatief groot, omdat de staatsbemoeienis gering was. De samenleving is echter complexer geworden en de overheidsinvloed is toegenomen. Steeds meer is er geregeld; moest er vaak ook geregeld worden. Je kunt welhaast geen voet verzetten of je hebt te maken met één of andere regeling. Het individu is meer dan ooit afhankelijk. Nu van overheidsbeslissingen. De uitvoerende macht is daardoor sterk gegroeid. Niet alleen wat de uitvoering betreft, maar ook in macht.

Werkt de trias politica nog in zo'n situatie?

Vanuit het klassieke model kijk je dan allereerst naar de wetgevende macht. Van die wetgevende macht echter vormt de uitvoerende macht een belangrijke component. De controle van het bestuur door de wetgevende macht zal dus moeten komen van de volksvertegenwoordiging. Daarbij doen zich echter problemen voor. Onder andere het feit dat juist de bestuurscomponent beschikt over een gigantisch, door hem beheerd apparaat met zowel wetstechnisch als inhoudelijk specifieke kennis en ervaring. Daarenboven is steeds meer regelgeving afkomstig van het bestuur en niet meer (mede) van de volksvertegenwoordiging. Een beetje wet kost al gauw enige jaren, terwijl in onze gebureaucratiseerde sociale verzorgingsstaat steeds meer behoefte blijkt te bestaan aan "wegwerprecht" zoals P.J.J. van Buuren dat noemde in zijn preadvies

NJV 1987. Positiever geformuleerd: de huidige tijd vraagt grotere slagvaardigheid in de regelgeving. En dat leidt al gauw tot royale bevoegdheden voor de uitvoerende macht. Op zichzelf is daar misschien niet zo veel op tegen. Misschien kan het ook niet anders. Maar zonder bezwaren is dat alles niet.

De controlerende en beschermende functie van de volksvertegenwoordiging ten behoeve van de individuele burger is daardoor algemener en afstandelijker geworden.

Waarschijnlijk (mede) daardoor doet de burger voor die controlerende taak steeds vaker een beroep op de rechter. De rechter is ook bereid gebleken daaraan zoveel mogelijk tegemoet te komen. Maar ook hierbij doet zich een aantal problemen voor.

De afhankelijkheid van de onafhankelijke rechter.

"Alles is betrekkelijk" zei de chauffeur die door het rode licht reed. Hij had natuurlijk gelijk, ook al neemt dat niet weg dat hij een levensgevaarlijke handeling verrichtte.

Het feit, dat de onafhankelijkheid van de rechter niet absoluut is, maakt de triasleer niet volstrekt onbruikbaar. Wel betekent het dat er plekken in de dijken van de rechtsstaat zijn die extra waakzaamheid vragen. Zeker in ons land waar de argwaan van de overheid tegenover de rechter een historisch gegeven is.

Een historisch gegeven dus, maar nog geen verleden tijd. Mr J. van der Hoeven, oud-voorzitter van de afdeling Rechtspraak van de Raad van State, heeft daar bij herhaling op gewezen. In dat licht dient dan te worden bedacht dat de toegang tot de rechter niet door hemzelf wordt bepaald. Of er geen -of slechts een beperkte beroepsmogelijkheid bestaat, bepaalt de wetgever. Het bestuur als belangrijke component daarvan kiest dus voor een belangrijk deel zelf of en in hoeverre zijn handelen getoetst kan worden. Alleen de volksvertegenwoordiging heeft hier greep op. Tenminste als ze dat wil. Ter illustratie het volgende.

De administratieve sanctie

In toenemende mate worden aan het bestuur discretionaire bevoegdheden toegekend. Dat brengt mee dat de (administratieve) rechter op die punten slechts een marginale toets toekomt. Grof gezegd betekent het dat de rechter zo'n beslissing moet respecteren, tenzij ze in strijd komt met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Dat geeft ruime mogelijkheden aan het bestuur om een eigen koers te varen, hetgeen uitermate praktisch is voor een slagvaardig bestuur. De keerzijde is echter nogal eens dat de rechten van het individu niet scherp zijn omlijnd en dat een burger niet goed weet waarop hij rechtens mag rekenen.

Is dat bij aanspraken op zijn minst genomen al vervelend, ronduit problematisch kan dit worden waar het sanctiebepalingen betreft.

Het opleggen van straf wegens overtredingen en misdrijven is in ons rechtstelsel een uitsluitende bevoegdheid van de rechter, omgeven met extra waarborgen. Waarom geldt dat uitgangspunt niet voor straffen, zodra we ze een administratieve sanctie noemen? Het kan bij een administratieve sanctie namelijk gaan om veel en veel ingrijpender maatregelen dan in het strafrecht. Dat levert de merkwaardige situatie op dat de zware crimineel op meer en betere rechtswaarborgen aanspraak kan maken dan de relatief eenvoudige fraudeur, maar ook dat het opleggen van een eenvoudige boete in het strafrecht met meer waarborgen is omgeven dan het opleggen van een zeer zware administratieve sanctie. Het is bovendien een vorm van eigenrichting, twijfelachtiger dan zich doorgaans in het strafrecht voordoet. Daar is uitgangspunt dat de overheid wier (straf)regel is overtreden, niet zelf de straf mag opleggen, ook al is doorgaans geheel iemand anders de benadeelde. Bij administratieve sancties mag uitgerekend het uitvoeringsorgaan dat zich door een burger benadeeld acht, zelf de straf opleggen. De tegenwerping dat daartegen beroep op de rechter openstaat is wel juist, maar niet echt overtuigend. Zoals gezegd is dat slechts een marginale toets en bovendien heeft het beroep geen opschortende werking. Dus eerst betalen en dan (marginaal) recht halen.

Er dreigt trouwens nog een gevaar. In veel gevallen kan iemand pas in beroep gaan, nadat hij een voor beroep vatbare beslissing (vbvb) heeft aangevraagd en heeft ontvangen. Niets ech-

ter belet het uitvoeringsorgaan om in de vbvb met zijn sanctie "hoger te gaan zitten" dan in de eerste beslissing. Zoals gezegd is pas beroep mogelijk tegen die tweede beslissing, de vbvb. Die kan slechts marginaal worden getoetst. Dus een verminderde kans op "succes". Niet ondenkbaar is dan ook dat menigeen het (riskante) verzoek om een vbvb dan maar liever achterwege laat. De rechter op het randje van buitenspel.

Toch iets om over na te denken voor de volksvertegenwoordiging. Met name dan voor (het uitstervende ras ?) politici die niet de straatzaken belangrijker vinden dan de staatszaken.

Toereikende middelen

De rechterlijke macht, vallende onder de zorg van de minister van Justitie, is ook voor haar middelen en mogelijkheden afhankelijk van de uitvoerende macht. Al jaren is vanuit de rechterlijke macht gewezen op een tekort aan middelen. Vrijwel steeds was het antwoord dat er doelmatiger kon worden gewerkt. Zo'n antwoord is natuurlijk nooit onjuist, maar evenmin is het onjuist de vraag op te werpen waar je de grenzen trekt die worden bepaald door niet-financiële aspecten als behoorlijke rechtsgang, zorgvuldige behandeling en kwalitatief verantwoorde rechtspraak. De vraag of een budget toereikend is zal dus wel nooit definitief te beantwoorden zijn. Hier moet worden volstaan met het signaleren van het probleem. Wel enkele (frappante?) gegevens.

Het aantal rechters per honderd-

zend inwoners is in de ons omringende landen meer dan twee keer zo groot. Het beroep op de rechter heeft een enorme groei doorgemaakt en groeit nog

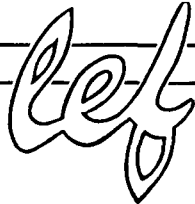
steeds. De begroting van Justitie bedraagt zo ongeveer twee procent van de rijksbegroting. In het begin van deze eeuw -toen we eenderde van het huidige aantal inwoners hadden- bedroeg die nog vier procent.

Het wordt de hoogste tijd voor de moraal. Waar de controlerende functie van de volksvertegenwoordiging ten aanzien van de rechtspositie van de individuele burger algemener en afstandelijker is geworden, kan zij toch bijzondere betekenis voor de rechtsstaat houden, indien en omdat extra aandacht wordt gegeven aan de positie en de bevoegdheden van de rechterlijke macht en de toegang die de burger daartoe wordt verschaft. T. Koopmans heeft in "De rol van de wetgever" deze controle-tandem van parlement en rechter reeds gesignaleerd.

Dat lijkt mij geen overspel ten nadele van de driehoeksverhouding in de trias, maar tegenspel juist ten behoeve van de rechtsstaat van de trias. Voorkomen zal moeten worden dat onderstaande versie een tophit wordt.

*Iene, miene, mutten
de politiek zit te dutten
de rechter blijkt een klaasje
iene, miene, mutten
de burger is het haasje.*

Mr. Stevens is voorzitter van de Raad van Beroep- en Ambtenarenrecht.



Normvervaging en strafrecht

door: Bas Bakker en Jan Kees Martijn

Inleiding

Nederland is niet veilig. Zelfs op het kerkhof loop je tegenwoordig het risico te worden onthoofd. Als op het metrostation Nieuwmarkt in Amsterdam de drugsexpress uit de Bijlmer arriveert, verdringen de kopers elkaar bij de openlijke illegale handel. Politie en justitie zijn niet in staat de grote en kleine (of veel voorkomende) criminaliteit een halt toe te roepen en geven dat ook ruiterslijk toe.

Waarom is de criminaliteit in Nederland gestegen? Voor een deel is de toename van de mate waarin regels in Nederland worden overtreden een gevolg van de toegenomen welvaart. Meer vrije tijd, grotere mobiliteit, meer autoradio's etc.; dat is vragen om moeilijkheden. Een tweede reden is de emancipatie-/individualiseringsgolf die Nederland heeft getroffen. Ook in dit geval zijn er verschillende kanalen te onderscheiden via welke deze tendens de criminaliteit heeft bevorderd, zoals een verminderde sociale controle. Ook het gebruik van drugs en de daarmee samenhangende criminaliteit is van belang. Maar naast deze min of meer zichtbare oorzaken wordt ook vaak gewezen op de voortwoekerende normvervaging in ons land.

Dit artikel vormt een poging om na te gaan wat deze normvervaging inhoudt, wat de oorzaken er van zijn en vooral hoe normvervaging het streven

van de overheid om normen te handhaven ondermijnt. Met name zullen we ingaan op de verhouding tussen normvervaging en het veelal falend strafrechtelijk optreden om normen te handhaven.

Normvervaging

In iedere cultuur leven er bepaalde sociale waarden. Dat zijn algemene en abstracte opvattingen over wat een gewenste maatschappelijke situatie is. Deze waarden kunnen vervolgens worden uitgewerkt in specifieke gedragsregels, de sociale normen, die aangeven of gedragingen al dan niet toelaatbaar en/of gepast zijn. Zo kan de sociale waarde 'privé eigendom' worden uitgewerkt in de sociale norm dat men geen fietsen mag stelen. Daarnaast zijn er echter ook sociale normen waar geen sociale waarde direct aan ten grondslag ligt, zoals de norm dat je aan de rechterkant van de weg moet fietsen. Voor beide soorten normen geldt dat ze in wetten en andere overheidsregels kunnen worden vastgelegd.

Onder normvervaging verstaan we het verschijnsel dat mensen minder belang gaan hechten aan de naleving van een bepaalde norm zonder dat ze deze op zich verwerpen. Een direct gevolg van normvervaging is dat men eerder geneigd zal zijn de betreffende norm te overtreden. Dat zoveel mensen fietsen

stelen en gestolen fietsen kopen in het besef dat het eigenlijk niet zo hoort is hiervan een voorbeeld. Normvervaging is niet per definitie een verwerpelijke ontwikkeling. Zoals alle maatschappelijke opvattingen zijn ook normen aan voortdurende veranderingen, inclusief vervagingen, onderhevig. Maar als normvervaging leidt tot overtredingen van geldende regels, is dat wel een probleem. Zeker als het gaat om regels die ertoe dienen (de vrijheid van) medeburgers te beschermen.

Normvervaging als oorzaak van criminaliteit

De kans dat iemand een bepaalde regel zal respecteren wordt onder andere bepaald door de volgende factoren:

- de mate waarin iemand de betreffende norm en de daarachterliggende waarden legitiem acht;
- de mate waarin naleving van de norm wordt beloond;
- de kans op ontdekking van een overtreding en de straf;
- de voordelen van overtreding.
- de mate waarin men vertrouwd is met alternatieve manieren om zich (normafwijkend) te gedragen.

Normvervaging grijpt aan op de eerste twee van deze punten. Het overtreden van een norm die men zelf belangrijk vindt kan leiden tot schuldgevoelens. Vandaar dat zelfs als de kans op ontdekking nul is, veel mensen er toch van af zouden zien om via bedrog, diefstal, moord etc. persoonlijk voordeel te behalen. Normvervaging ondermijnt deze zelfregulerende werking.

Ook de beloning op naleving van normen wordt door normvervaging ondergraven. Ieder mens heeft (graag) een zekere status. Bij zo'n status hoort dat je bepaalde dingen doet of juist nalaat. Bedrijven willen niet meer te boek staan als milieuvuilers. Waarschijnlijk heeft dat hen veel meer aanzet tot het zich houden aan milieuwetgeving dan intensievere controles en of hogere straffen. Het overtreden van wetten gaat gepaard met een zeker statusverlies indien de overtreding wordt opgemerkt. Hoe groot dit verlies is hangt af van de mate waarin de wet die overtreden wordt door de maatschappelijke omgeving van de overtreder als billijk wordt ervaren. Naarmate de maatschappij de overtreding van een wet minder erg vindt, wordt het statusverlies bij overtreding van die wet minder. Belastingontduiking wordt niet alleen niet meer afgekeurd, maar veelal zelfs aangemoedigd. Hetzelfde geldt binnen sommige kringen van jongeren voor vandalisme en andere kleine criminaliteit.

Naast de mate waarin normen in de maatschappij leven is ook de pakkans en de straf in het geval van schending van normen belangrijk om mensen ertoe aan te zetten wetten na te leven. De strafbaarstelling van normovertredend gedrag is één van de mogelijkheden om zo'n straf te organiseren. Behalve deze directe repressieve functie vervult het strafrecht daarnaast nog andere taken, zoals het officieel bevestigen van bestaande maatschappelijke normen. Het verankeren van normen in een wet kan bijdragen aan het gevoel dat de norm legitiem of zelfs belangrijk is. Ook kan via het strafrechtelijk optreden van de

overheid worden voorkomen dat slachtoffers en andere belanghebbenden wraakacties ondernemen.

Deze nuttige kanten van het strafrecht nemen niet weg dat het een zeer beperkt instrument is. Veel overtredingen en misdrijven kunnen niet worden opgespoord. Straffen maken iemand doorgaans niet tot een 'beter mens'. De stigmatiserende werking van het strafrechtelijk systeem werkt vaak juist in de omgekeerde richting. Daarnaast is het benodigde politieel en justitieel apparaat kostbaar en bijna chronisch overbelast. Vandaar dat het voorkomen van overtredingen door een goede aansluiting van regels bij diep gewortelde maatschappelijke normen onmisbaar is. En indien het opleggen van een straf dan al geboden is, verdient een civielrechtelijke of administratiefrechtelijke weg doorgaans de voorkeur. Deze methoden zijn o.a. goedkoper en minder stigmatiserend. Dit inzicht komt ook tot uitdrukking in het in theorie aangehangen principe dat het strafrecht pas in laatste instantie te hulp moet worden geroepen.

De oorzaken van normvervaging

Normvervaging is een complex proces met tal van oorzaken. Normen zijn cultureel bepaald. Vandaar dat ze alleen kunnen voortbestaan als ze van de ene op de andere generatie worden doorgegeven. Om ze vervolgens levend te houden is het van belang dat men op het respecteren ervan wordt aangesproken door de naaste omgeving. Tenslotte geldt voor die normen die in formele regels zijn gegoten dat ook de manier

waarop de overheid met de vaststelling en handhaving van regels omgaat cruciaal is. In deze bijdrage zullen we ons concentreren op het laatstgenoemde aspect. Dat betekent dat bijvoorbeeld de rol van het onderwijs, de verstedelijking en de toezichthoudende functie van winkelpersoneel of treinconducteurs buiten beschouwing wordt gelaten.

Als gevolg van individualisering, emancipatie en ontzuiling zijn de burgers mondiger geworden en minder bereid gezag als vanzelfsprekend te aanvaarden. Door de toegenomen informatievoorziening beschikt men ook over steeds meer mogelijkheden om het werk van politici te toetsen. Op zich zijn dit goede ontwikkelingen, die passen in een moderne democratie. Maar het valt niet mee om regels te maken die in de huidige samenleving overeind kunnen blijven. De eisen die aan het proces van regelgeving moeten worden gesteld zijn sterk verhoogd.

Er zijn in dit kader twee problemen. Als de overheid regels produceert die de burgers niet terecht of niet belangrijk vinden, vermindert het gevoel dat men zich aan de regel behoort te houden. Het tweede probleem is dat de burgers het politieke besluitvormingsproces als zodanig minder serieus nemen, waardoor de neiging vermindert om de gemaakte regels te volgen, ook als men het met de betreffende regel wel eens is.

Het eerstgenoemde probleem, van regels die zo in elkaar zitten dat ze niet serieus worden genomen, kent diverse bekende verschijningsvormen:

- de regels zijn te gedetailleerd of om andere redenen onbegrijpelijk. Bekende voorbeelden zijn de belastingwetgeving

en de studiefinanciering. Dit probleem bemoeilijkt tevens de opsporing van overtredingen en kan er toe leiden dat men per ongeluk regels overtreedt.

- de regels zijn verouderd. De wetgeving inzake euthenasie is hier wellicht het meest afschrikwekkende voorbeeld. Als zelfs de rechters de wet niet meer toepassen, wie neemt de regels dan nog serieus.

- de regels zijn voor grote groepen uit de samenleving onaanvaardbaar omdat via de regel normen worden opgelegd die niet passen bij de normen van die groep. Hoever gaat het recht van groepen om elkaar normen op te leggen? Naarmate er bijvoorbeeld meer mensen niet het christelijk geloof aanhangen wordt het moeilijker om 'christelijke' wetten op te leggen;

- de regels zijn niet in de geest van de democratische spelregels tot stand gekomen en roepen daardoor protest op. Een voorbeeld hiervan is het misbruik dat het CDA maakt van haar machtspositie in het centrum van coalitiebesprekingen;

- de regel kan niet worden gehandhaafd. Als eenmaal duidelijk is dat overtredingen toch niet opgespoord kunnen worden kan dit ertoe leiden dat het publiek de regel minder serieus neemt. Dit vraagstuk zal in de volgende paragraaf meer in detail worden beschouwd.

In de bovenstaande gevallen faalt de overheid die de regels ten onrechte maakt of laat voortbestaan. Indien naleving van de regels via het strafrechtelijk systeem wordt afgedwongen, wegen de bovenstaande tekortkomingen extra zwaar. Het opleggen van vrijheidsstraffen of stigmatiseren van mensen via het strafrechtssysteem, terwijl de betreffende

regel maatschappelijk onvoldoende geaccepteerd wordt, is volstrekt onbehoorlijk.

Ook het tweede genoemde probleem verdient enige aandacht. Als burgers de overheid niet zien als de democratisch, zorgvuldig en onpartijdig opererende regelgever en scheidsrechter dan zullen ze niet erg geneigd zijn zich aan de regels van die overheid te houden. Het is dus essentieel dat de overheid in dit opzicht geloofwaardig is en dat haar machtsuitoefening legitiem gevonden wordt. Het verliezen van de geloofwaardigheid kan via verschillende kanalen tot stand komen.

In de eerste plaats is er groot besmettingsgevaar wanneer afzonderlijke regels niet meer serieus worden genomen. De overheid moet dus goed opletten of iedere afzonderlijke regel 'deugt' en kan worden gehandhaafd, om te voorkomen dat haar hele imago te gronde gaat.

Ook zijn er structurele tekortkomingen van het proces van wetgeving. Het primaat van de wetgeving ligt bij de regering en het parlement. De rechterlijke macht is er voor om te zorgen dat overtreders worden gestraft. Maar in toenemende mate verschuift de wetgevende taak zelf naar de rechter. Uitspraken op het gebied van euthenasie zijn, in ieder geval voor een leek, moeilijk te rijmen met de betreffende wettekst. Een dergelijke ontwikkeling is bijzonder onwenselijk. Het betekent dat wetgeving wordt ontwikkeld door een onafhankelijk systeem, zonder democratische controle. En bovendien leidt deze 'normvervaging' in het politieke besluitvormingsproces tot uitholling van de geloofwaardigheid van de officiële wetgever. Regering en parlement dienen

zelf weer het voortouw te nemen bij het 'up to date' houden van de wet. Ook in dit verband geldt dat juist bij het strafrecht bijzondere zorgvuldigheid geboden is, om te voorkomen dat het vertrouwen in politie en justitie verloren gaat.

De handhaving van regels

Naarmate een norm meer "leeft" zal de handhaving ervan minder moeite kosten. Openbare geweldpleging is iets wat zeer sterk wordt afgekeurd; men kan zich afvragen of het optreden van de politie op de frequentie ervan veel invloed heeft. Snelheidslimieten leven absoluut niet. Als er dan ook nog nauwelijks wordt gecontroleerd rijdt iedereen net zo hard als hij of zij zelf wil.

Blijkt een norm niet te leven, dan zijn er twee mogelijkheden. Of de betreffende wet wordt afgeschaft, of de naleving ervan wordt alsnog afgedwongen. Als geen van beide gebeurt, treedt er een verslonzing op die zich als een olievlek zal uitbreiden naar andere gebieden. Het is natuurlijk absurd en niet goed te praten dat de politie(k) niet in staat is de 120 kilometer grens daadwerkelijk te handhaven. Als diezelfde overheid elke veertien dagen publiekelijk overweegt de grens te veranderen, dan maakt zij overheidsregelgeving tot een farce. In plaats van het versterken van het normbesef leidt strafbaarstelling in zo'n geval juist tot een omgekeerd effect.

Op dit moment wordt een groot deel van het justitieel apparaat in beslag genomen door zaken die ons inziens niet in de criminele sfeer thuishoren. Ook om deze reden is de decriminalisering van feiten die door de maatschappij

niet meer als strafwaardig worden beschouwd, maar formeel nog wel strafbare feiten zijn, van groot belang. Met name inzake soft-drugs, euthanasie en prostitutie is aanpassing van de wetgeving geboden. Het legaliseren hiervan kan justitie veel geld en mensuren opleveren. Deze kunnen vervolgens worden gebruikt voor het verbeteren van de handhaving van andere normen.

De sancties op het overtreden van normen die nog wel algemeen geaccepteerd worden kunnen vaker buiten de strafrechtsfeer om worden geregeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor conflicten in het economisch verkeer. Civielrechtelijke oplossingen verdienen dan de voorkeur. Hoe meer het strafrecht zich terugtrekt tot alleen de zware criminaliteit, waarbij fundamentele normen zijn geschonden en er geen weerbare slachtoffers zijn die zich civielrechtelijk kunnen verweren door schadevergoeding te eisen, hoe groter het maatschappelijk gewicht zal zijn van strafbaarstelling. Op die wijze kan het strafrecht zijn normbevestigende functie beter vervullen. Daarnaast hebben procedures over schadevergoeding het grote voordeel dat de dader met de neus op zijn of haar verantwoordelijkheid wordt gedrukt. Ook dat kan normbevestigend werken.

Tenslotte is het van belang om in een vroeg stadium op te treden tegen overtredingen. Als een wet eenmaal op grote schaal wordt overtreden dan wordt dit vaak een zich zelf in stand houdend proces. Veel mensen stelen fietsen omdat zij zelf het slachtoffer zijn van een fietsendiefstal. Als zij dan al de moeite nemen aangifte te doen, is de politie vaak niet eens bereid de aangifte te behandelen of neemt deze duidelijk niet

serieus. Dit alles betekent dat de overheid al in een zeer vroeg stadium tegen delicten moet optreden.

Conclusie

In haar streven naar gedragsbeïnvloeding zal de overheid veel minder naar het strafrecht moeten grijpen. In die landen waar abortus verboden is, is het aantal abortussen niet echt lager, het aantal overlevenden van deze operatie wel. Alleen als een norm redelijk leeft, en (dus) een redelijke kans op naleving heeft, is normstelling door de overheid en handhaving ervan, eventueel met behulp van het strafrecht, zinvol. Anders wordt het leven een grote poppenkast, die enigszins doet denken aan het Poolse gezegde "they pretend to pay us, and we pretend to work". Er moet niet alleen worden gekeken of de bestaande situatie ongewenst is, maar vooral ook of zij via het strafrecht daadwerkelijk te verbeteren is. Helaas koestert de overheid nogal overspannen verwachtingen van haar vermogen de samenleving te sturen. Vandaar dat wetten niet snel worden ingetrokken en vaak veel te ambitieus zijn.

De beide auteurs zijn actief lid van de JOVD en lid van de projectgroep Normvervaging, zij hebben geprofiteerd van de discussies binnen deze projectgroep. Dit artikel is echter op persoonlijke titel geschreven.

Misdaad en Straf in de jaren negentig

door: Mr. D. van der Landen

Nederland, het Wilde Westen van Europa?

Ons land is het onveiligste land van Europa. Dat kan althans worden afgeleid uit de resultaten van 'The 1989 International Crime Survey' (gepubliceerd in: 'Experiences of Crime across the World', J.J.M. van Dijk e.a., Deventer/Boston 1990). Bij een telefonische enquête gaf 26,8% van de ondervraagde Nederlanders te kennen dat hij of zij in 1988 slachtoffer was geworden van een strafbaar feit. Dat is meer dan in enig ander Europees land. Nummer twee, Spanje, volgt met 24,6%. Andere staten komen beduidend lager uit de bus: West-Duitsland 21,9%, Noorwegen 16,5% en Zwitserland 15,6%. Noord-Ierland sluit de rij met 15,0%. De Nederlandse burger heeft het dan ook niet gemakkelijk. Hij wordt geconfronteerd met: zwartrijden in de tram en metro, hondepoep op straat, de openlijke verkoop en gebruik van drugs, overschrijdingen van de maximum snelheid op de weg, geweld tegen onschuldige slachtoffers, fietsendiefstal, auto- en woninginbraken, fraude bij uitkeringen en belastingaangiftes, incest, sexueel misbruik van cliënten door professionele hulpverleners, zinloze vernielingen van telefooncellen en bushokjes en tenslotte verwoestingen aangericht in het kader van

wat voetbalvandalisme wordt genoemd. (Zie over deze verschijnselen en de remedies die hierna aan de orde komen: M.S. Groenhuijsen, Verloedering, de Gids 1990 nr. 3.) De daders worden zelden gepakt, domweg vanwege het feit dat deze delicten zo frequent worden gepleegd dat er onvoldoende politieagenten, officieren van justitie, rechters, cipiers etc. zijn om al deze delicten op te sporen, om de daders te berechten, en om de opgelegde straffen ten uitvoer te leggen.

Niet bij de pakken neerzitten

We moeten niet bij de pakken gaan neerzitten. Deze aanbeveling wordt gedaan in de door de Prof. Mr. B.M. Teldersstichting uitgegeven notitie 'Strafrecht en Rechtshandhaving'. Ik citeer: De burger 'vraagt steeds duidelijker om een reactie op laakbaar gedrag, niet in de laatste plaats omdat steeds grotere groepen burgers er steeds vaker mee geconfronteerd worden en er last van ondervinden. De verdraagzaamheid of het incasseringsvermogen van de burger lijkt haar grenzen te hebben bereikt. Velen achten de grenzen zelfs overschreden (p. 49)'. De overheid moet de burger te hulp komen zo wordt verlangd. Daartoe zouden beleidssepots

moeten worden teruggedrongen (p. 94), zou er een bijzondere (strengere) vorm van gevangenisstraf moeten worden ingevoerd met 'een eigen restrictief uitvoeringsregime' met strenge bezoeken verlofregels (p. 97), zou de bevoegdheid om gesprekken van de verdachte af te luisteren aanzienlijk moeten worden uitgebreid (p. 99), zou een identificatieplicht moeten worden ingevoerd om een einde te maken aan de ontoelaatbare mogelijkheid die het strafrecht thans aan de verdachte biedt om anoniem te blijven (p. 100) en zou 'de strafrechter gebruik moeten kunnen maken van het bewijs dat op onrechtmatige wijze tot stand is gekomen'. Tenslotte wordt infiltratie door opsporingsambtenaren in criminele milieu's aanbevolen als een doeltreffend middel om 'bepaalde criminaliteit' op te sporen (p. 99)

Deze voorstellen zijn terug te voeren op twee leidende gedachten die beide neerkomen op 'meer van hetzelfde'. Ten eerste de idee dat, indien de huidige straffen geen indruk maken op de heren criminelen, er maar harder moet worden gestraft en ten tweede dat, indien de huidige politiebevoegdheden onvoldoende zijn om de misdaad doeltreffend te bestrijden, er ruimere bevoegdheden moeten komen. Op beide ideeën kan mijns inziens het één en ander worden afgedongen.

Harder straffen?

Helpt harder straffen? Teneinde deze vraag te beantwoorden moet U zich eerst afvragen hoe strafrecht kan helpen om gewone burgers van het plegen van criminaliteit af te houden. Er kunnen

dan twee middelen worden onderscheiden; ten eerste de wettelijke bedreiging van bepaald gedrag met straf en daarnaast de daadwerkelijke oplegging van een straf als iemand de regels toch heeft overtreden. Dat laatste middel is eigenlijk maar een noodoplossing voor het geval het eerste, de afschrikking, heeft gefaald. Heel veel mensen houden zich aan de regels simpelweg omdat ze de noodzaak van die regels onderschrijven. Anderen omdat zij bang zijn voor straf. Maar niet iedereen laat zich afschrikken, getuige de grote mate van criminaliteit waarmee wij worden geconfronteerd. Waarom niet? In feite is dit vragen: Waarom pleegt iemand een strafbaar feit? Het antwoord zal per delikt en per dader verschillen. Toch kan daar mijns inziens in zijn algemeenheid wel iets van worden gezegd.

Motieven

Fraudes (steun- en belastingfraude inbegrepen), ingewikkelde diefstallen en de georganiseerde handel in verdovende middelen zullen veelal uit winstbejag worden gepleegd. Woninginbraak en autokraak, misdrijven met een hoog risico en een relatief lage buit, meestal ter bekostiging van een verslaving. Hondpoep op straat en het algemeen zondigen tegen de maximumsnelheid hebben te maken met een zekere achteloosheid, of zo u wilt gemakzucht. Krakergeweld heeft te maken met een integrale afwijzing van de rechtsorde (Uw rechtsorde is de onze niet). Incest en seksueel misbruik staan in verband met een onvermogen zich aan te passen aan de geldende seksuele moraal. Geweld

tegen onschuldige slachtoffers, verschillende vormen van vernieling - overal aanwezige grafitti daaronder begrepen - kenmerken zich door doelloosheid en worden doorgaans gepleegd uit verveling.

Verslaving en sexuele deviantie

Uit deze reeks van motieven blijkt al dat de macht van het strafrecht beperkt is. Criminelen uit verslaving, sexuele deviantie en uit afwijzing van de rechtsorde zullen zich niet zo snel door een strafbedreiging laten afschrikken. De prikkel tot hun crimineel gedrag is doorgaans zo sterk dat de mogelijkheid van straf ze niet van dat gedrag zal afhouden. De junk die autoradio's rooft neemt de zwaardere straf die hem boven het hoofd hangt voor lief omdat zijn eerste zorg is voldoende geld te 'verdiene' voor zijn volgende shot. De incestpleger gaat er vanuit dat hij zich kan indekken tegen strafvervolging door zich te verschuilen achter zijn sociale status en de afgedwongen geheimhouding van het slachtoffer. Ook krakersgeweld wordt niet werkelijk tegengegaan door een aanscherping van het strafrecht. De kraker meent zich doorgaans in zijn groep, en achter de bij ontruimingen meestal snel ter plaatse arriverende 'sympathisanten', te kunnen verschuilen. Zelfs de voorgestelde identificatieplicht biedt hier geen oplossing. Lieden die niet voor het meest grove geweld terugdeinzen zullen zich aan een wettelijke identificatieplicht weinig gelegen laten liggen.

Criminele winsten

Zal de bepleite verscherping van het strafrecht wel effect hebben bij strafbare feiten die worden gepleegd uit gewin-zucht? Indien de geldstraffen maar hoger zijn dan de criminele winsten, dan zal deze vorm van misdaad wel verminderen. Voorwaarde is dan wel dat die misdaad daadwerkelijk wordt opgespoord en dat de buit in beslag wordt genomen. In de praktijk betekent dat een intensivering van de opsporing van de georganiseerde handel in verdovende middelen. Het is mogelijk dat een uitbreiding van de bevoegdheid tot afluisteren en infiltratie gekoppeld aan het toelaten van onrechtmatig verkregen bewijs daaraan kunnen bijdragen. Een schaduwzijde aan een intensievere opsporing is dat de prijzen van verdovende middelen daardoor worden opgestuwd hetgeen leidt tot een verhoging van de verwervingscriminaliteit. Ook steun- en belastingfraude zouden doeltreffender kunnen worden aangepakt indien de (geld)straffen worden verhoogd. Het is echter de vraag of er een voldoende maatschappelijk draagvlak bestaat om dergelijke delikten intensiever te bestrijden. Waarschijnlijk zal de ene helft van Nederland de mening zijn toegedaan dat de vervolging van steunfraude, per definitie criminaliteit van de kleine man, pas ter hand moet worden genomen indien de schaamteloze belastingontduiking door maatschappelijk beter gesitueerden doeltreffend wordt bestreden. Terwijl de andere helft van ons land belastingfraude nauwelijks als strafwaardig onrecht ziet en hele andere maatstaven hanteert voor steunfraude.

Fietsendiefstal en grafitti

De fietsendiefstal, de zinloze vernieling van openbaar eigendom, en de ergerlijke grafitti tenslotte. Voor de gemiddelde burger zijn dit de meest zichtbare kenmerken van de verloedering van onze maatschappij. Maar zijn de bedreiging met een extra strenge gevangenisstraf, de identificatieplicht, de infiltratie, uitbreiding van de af luister-bevoegdheid en het toelaten van onrechtmatig bewijs hier de oplossingen? De vraag stellen is haar ontkennend beantwoorden.

Wat helpt dan wel?

Strenger straffen en meer bevoegdheden voor de politie zullen maar een beperkt effect hebben. Dat brengt ons op een volgende nog veel interessanter vraag namelijk: als strenger straffen niet helpt wat helpt dan wel? Teneinde deze vraag te kunnen beantwoorden moet we ons bezinnen op de rol van het strafrecht naast andere middelen ter bestrijding van de criminaliteit. Daarbij dient voorop te staan dat het strafrecht zou moeten zijn een 'ultimum remedium'. Pas indien andere mechanismen hebben gefaald zou het strafrecht van stal moeten worden gehaald. De eerste prioriteit moet worden gegeven aan preventie in de vorm van aanpassingen in de stedelijke infrastructuur en vooral door vergroting van toezicht. Het tegengaan van leegstand en achterstallig onderhoud, het zorgen voor goede stadsverlichting en voor bewaakte fietsenstallingen, het aanstellen van conducteurs in de tram, van huismeesters in flats en van stads-

wachten in de binnenstad blijkt succesvol in de strijd tegen zulke uiteenlopende zaken als zwartrijden in de tram, hondepoep op straat, fietsendiefstal, autokraak en woninginbraak en vernieling van openbaar eigendom. De verloedering en de aantasting van het normbesef worden nog effectiever bestreden indien de direct betrokken burgers kunnen worden ingeschakeld bij de preventie in hun eigen buurt. In de Rotterdamse wijk het Nieuwe Westen, een buurt die vanwege verpaupering wordt geteisterd door uiteenlopende vormen van criminaliteit, hebben buurtorganisaties en bewoners zelf de problemen aangepakt. Er zijn meldpunten voor vandalisme in buurtwinkels ingericht, op kleine klachten reageert een buurt-onderhoudsploeg en er wordt gewerkt aan inbraakpreventie. Het grote voordeel van dit 'zelfverweer' is dat het naar twee kanten werkt. De verloedering wordt gestuit en de bewoners ervaren dat het mogelijk is om daarwerkelijk zelf iets aan criminaliteit te doen waardoor het gevoel van machteloosheid wordt verminderd.

Schaarse middelen

Een doeltreffende preventie-politiek geeft justitie meer armslag om de treurig lage opsporingspercentages bij misdrijven te verbeteren. De mogelijkheden daartoe zijn juist nu aanwezig omdat in de laatste jaren hard is gewerkt aan de opheffing van allerlei knelpunten in het justitiële circuit. Zo behoort het beruchte cellentekort (bijna) tot het verleden, wordt de inefficiënte verdeling in rijks- en gemeente politie opgeheven, en is de

rechterlijke macht belangrijk uitgebreid. Er zal echter nooit voldoende capaciteit bestaan om alle delicten op te sporen en te vervolgen. Aan het stellen van prioriteiten valt dan ook niet te ontkomen. In die situatie moet worden voorkomen dat justitiële middelen worden aangewend om een norm af te dwingen waarvan op voorhand duidelijk is dat de kans, dat de burgers zich ook aan die norm zullen houden, miniem is. Hierboven is de vervolging van steun- en belastingfraude reeds genoemd als een vorm van criminaliteit die moeilijk met strafrechtelijke middelen valt te bestrijden omdat het maatschappelijk draagvlak voor een dergelijke aanpak ontbreekt. Dat wil niet zeggen dat dergelijke feiten door justitie moeten worden genegeerd maar het betekent wel dat een kruistocht tegen deze delicten bij voorbaat tot mislukken is gedoemd en bovendien ten koste gaat van de bestrijding van andere misdrijven. Overwogen moet worden of in een dergelijke situatie andere dan strafrechtelijke bestrijdingsmiddelen niet de voorkeur verdienen. In de zogenoemde ISMO-rapporten is bijvoorbeeld aanbevolen om bij de invulling van de sociale zekerheidswetgeving meer rekening te houden met de fraudegevoeligheid.

100 Kilometer op de snelweg

Een ander voorbeeld van inzet van het strafrecht op een manier zoals het niet moet betreft de maximum snelheid op de snelweg. Geen zinnig mens is voor een verslechtering van het milieu of voor meer verkeersdoden, maar zolang

er in Nederland auto's worden verkocht die met gemak het dubbele van de maximum snelheid halen en de overheid miljarden investeert in wegen die zulke extreem hoge snelheden mogelijk maken, is het onmogelijk een dergelijke norm af te dwingen. Doordat de machteloosheid van de overheid op die manier voor iedereen zichtbaar wordt gedemonstreerd is de kans dat mensen zich spontaan aan andere gedragsregels zullen conformeren er niet groter op geworden. Vanuit dat perspectief moet ook het voorstel van Veilig Verkeer Nederland om van snelheidsovertredingen een misdrijf te maken met klem worden afgewezen. Men moet er niet aan denken wat daarvan de gevolgen zijn voor het normbesef. Heel autorijdend Nederland zou dagelijks wisselend getuige en pleger zijn van strafbare feiten die door de overheid op één lijn worden gesteld met vernieling, diefstal, mishandeling en verkrachting.

Tenslotte

Preventie en herbezinning op het gebruik van strafrecht moeten mijns inziens de kern vormen van de discussie binnen uw vereniging over het strafrecht in de jaren 90. Daarbij zou ook aandacht moeten worden besteed aan het verminderen van de in brede lagen van de bevolking levende gevoelens van machteloosheid en onveiligheid met betrekking tot de criminaliteit. Hiermee wil ik terug komen op de resultaten van de '1989 International Crime Survey' waarmee ik ben begonnen. Van verschillende zijden is betoogd dat dit onderzoek niet deugt omdat

slachtofferenquêtes geen reëel beeld geven van de in een bepaald jaar daadwerkelijk gepleegde criminaliteit. Misschien is die kritiek juist en misschien is Nederland niet het onveiligste land van Europa. Maar 26,8% van de ondervraagde Nederlanders voelt zich slachtoffer, en dat geeft te denken.

*Mr. D. van der Landen is Universitair
Docent straf(proces)recht aan de KUB.*

Vullen de moraalfilosofie en het strafrecht elkaar aan?

door: Peter Simoens

Strafrecht: een meerduidig begrip voor een multidimensio- nele realiteit

Strafrecht is een meerduidig begrip dat verschillende betekenissen kan dekken, dat andere vragen oproept en naar andere realiteiten verwijst, naargelang de invalshoek van waaruit het bekeken wordt. Het strafrecht is iets anders voor de rechtsfilosoof, of voor de rechtssocioloog, of voor de jurist.

Het is immers een multidimensionele realiteit. Het is terzelfdertijd een kunsttaal, een instrument van gedragsbeheersing en gedragsbeïnvloeding, een complexe structuur van diensten, een samenspel van besluitvormingsprocessen, en - zoals vooral de jurist het ziet - een geheel van specifieke rechtsnormen.

Daar de grenzen van het strafrecht ook voortdurend in beweging zijn, is een begripsomschrijving van het strafrecht dan ook een problematische aangelegenheid.

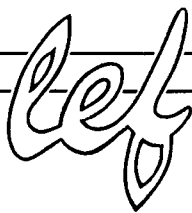
Het materieel strafrecht

Het materieel of eigenlijke strafrecht (*ius penale*, *droit pénal*) omvat de

regelen betreffende de tijdelijke, de ruimtelijke en de personele geldingsfeer van de strafwetten, en de regelen die bepalen onder welke voorwaarden bepaalde gedragingen als misdrijven beschouwd dienen te worden en welke strafrechtelijke sancties hieraan toegetoed kunnen worden. Deze regelen zijn hoofdzakelijk vervat in het Strafwetboek. Kernbegrippen in het materieel strafrecht zijn de begrippen "misdrijven" en "straffen" (= specifieke sancties waarmee op strafrechtelijke normschendingen gereageerd wordt).

De strafrechtelijke sancties bestaan niet alléén uit straffen, die in het verleden de enige strafrechtelijke sanctie-modaliteit waren, doch t.a.v. bijzondere categorieën van delinquenten, zoals minderjarigen, krankzinnigen of abnormalen werden er zogenaamde beveiligingsmaatregelen (*mesures de sûreté*) ingevoerd. Deze hebben niet meer een repressief-retributieve functie, doch strekken er veeleer toe, hetzij de samenleving tegen deze categorieën van delinquenten te beschermen (neutraliseringsfunctie), hetzij deze delinquenten tot norm-conform gedrag te brengen.

Daarenboven werden bijzondere sactie-modaliteiten in het leven geroepen,



met de bedoeling de eventueel nadelige gevolgen van de effectieve straffen tegen te gaan (b.v. het uitstel van de tenuitvoerlegging van de straf, of de opschorting van de uitspraak van de veroordeling) en/of op een meer adequate wijze de (re-)socialisering van de delinquent te bevorderen (b.v. het probatie-uitstel en de probatie-opschorting).

Het begrip "sanctie"

Doorgaans wordt onder sanctie verstaan: een middel om het naleven van bepaalde gedragsnormen te bevorderen of af te dwingen, met het oog op het bereiken van een gewenst resultaat.

Men spreekt van een positieve sanctie, wanneer dit middel bestaat in het verbinden van voordelen aan de naleving van de voorgehouden gedragsnormen. Men spreekt van negatieve sanctie, wanneer dit middel bestaat in het verbinden van nadelen aan normafwijkend of normschendend gedrag.

De strafrechtelijke sancties, zoals zij in het strafrecht voorkomen, bestaan in een doelbewuste leedoplegging wegens niet-naleving van wettelijk voorgeschreven gedragsnormen.

In de samenleving bestaan diverse sanctiestelsels. We onderscheiden bijvoorbeeld sanctiestelsels die door het recht gereguleerd worden, zoals het strafrechtelijke en het civielrechtelijke stelsel. Daarnaast zijn er ook het morele sanctiestelsel en sanctiesystemen die gelden binnen het gezin, op school

of in het verenigingsleven, en de sociale sanctioneringsprocessen, die spelen bij de niet-naleving van beleefdheidsregels of bij het niet-volgen van algemene modetrends.

Normen van de samenleving

De ethiek of moraal is de wijsgerig verantwoorde wetenschap, die zoekt hoe de mens moet handelen, rekening houdend met wat hij nu is.

A: Moet handelen

De ethiek is op zoek naar een ideaalbeeld voor het menselijk handelen, iets dat er per definitie nog niet "is". Het object van de ethica is dus het menselijk handelen (materieel object) in zijn gerichtheid naar het goede (formeel object).

B: Het gaat over menselijk handelen

Dit betekent dat het moet gaan over vrijwillige handelingen (niet b.v. bloedsomloop). Dit zijn handelingen, die "niet" of "anders" gesteld hadden kunnen worden, indien de persoon het zo had gewild (= wilsvrijheid).

C: Vertrekkend van de mens zoals hij nu is

De manier waarover men over het handelen van de mens in de wereld spreekt, zal mede beïnvloed zijn door het filosofisch mensbeeld dat men huldigt: b.v. de mens is een wezen met verstand en wil: hoe ziet men de ver-

houding ? Volstaat het een "menselijke natuur" te hebben om zedelijk te handelen ? Wat betekent het voor het "handelen in verantwoordelijkheid" geestelijk ziek te zijn? Zo ook in de criminologie: welk beeld van de misdadiger hebben wij? Zijn ze niet veeleer zelf slachtoffer?

Ook het tijds- en plaatsgegeven is hier van belang: Hoe zien de gezagsverhoudingen er nu in feite uit ? Naarmate men leeft in een veralgemeend democratie-model, zullen autoritair opgedrongen normen minder kans maken. Vandaar de noodzaak tot motivering vanuit een samenhangend levensideaal.

Besluit

Niettegenstaande historische, geografische en/of situationele verscheidenheid is de moraalfilosofie:

- wenselijk : voordelen van groei naar een morele vooruitgang (historisch), van groei naar een morele consensus geografisch), van richtingwijzers in een complexer wordende morele problematiek (situationeel);
- mogelijk: het vormt een systematisch (coherent) geheel van vakkennis over een welbepaald object (het menselijk gedrag in zijn gerichtheid op het goede)

Vervolgens behoort het tot de bevoegdheid van de "wettenmakers" deze normatieve gedragingen om te zetten in formele wetten en regelementen, waarbij (zo weinig mogelijk weliswaar) (strafrechtelijke) sancties zullen worden

uitgevaardigd, teneinde geen norm-schendende of -afwijkende gedragingen te creëren. Enkel hierdoor kan een samenleving blijven bestaan, waarbij ieder individu, volgens zijn eigen levensfilosofie en wilsautonomie, zijn eigen leven kan leiden, rekening houdend met dezelfde principes bij elke medeburger.

Mr. Peter Simoens is advocaat en daarnaast gemeenteraadslid voor de PVV (Partij voor Vrijheid en Vooruitgang) te Oudenaarde (België).

Belastingontduiking

Juridische, economische en psychologische aspecten van belastingweerstand

Door prof. dr D.J. Hessing, drs H. Elffers
en prof. dr J.H. Christiaanse (red.)

Binnen de Rechtsgeleerde Faculteit is in de tachtiger jaren een onderzoek naar belastingontduiking gedaan. Het ontwikkelde theoretische model heeft internationaal de aandacht getrokken.

Inhoud

- * **Voorwoord** (door prof. dr J.H. Christiaanse)
- * **Juridische aspecten van belastingweerstand** (door mr drs H.A.P.M. van Arendonk):
 - uitingsvormen en de juridische bestrijdingsmogelijkheden
 - fraude en oneigenlijk gebruik
 - bestrijding fraude en oneigenlijk gebruik
- * **Economische aspecten van belastingweerstand** (door dr D.A. Albregtse):
 - begrip en economische uitingsvormen
 - informele sector, zwartgeld-circuit en belastingweerstand
 - analyse van de zwarte arbeidsmarkt
 - het meten van de omvang van het zwartgeld-circuit en de zwarte arbeid

- relatie tussen formele economie en de zwartgeld-economie
- de effectiviteit van instrumenten ter voorkoming en bestrijding van de belastingweerstand


* **Theoriën en modellen van belastingfraude** (door dr K.A. Kinsey):

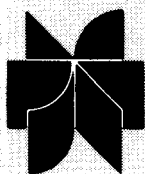
- afschrikkingstheorieën
- overige modellen van belastingontduiking

* **Onderzoek naar belastingontduiking** (door drs H. Elffers, prof. dr R.H. Weigel en prof. dr D.J. Hessing):

- een kritische beschouwing en een theoretisch model
- de consequenties van verschillende strategieën voor het meten van belastingontduiking

Omvang 224 pagina's, f 40,50
(incl. BTW, excl. verzendkosten).

Voor telefonische bestellingen kunt u ons distributiecentrum Libresso bellen:  05700-33155.



Uitgeverij Kluwer bv

Postbus 23, 7400 GA Deventer

Ook verkrijgbaar via de boekhandel.
Prijswijzigingen voorbehouden.



Het individu versus het collectief

In deze LEF mag ik een nouveauté bij het lezerspubliek inleiden. Het gaat hierbij om een 'vaste gastrubriek', verzorgd door leden van de projectgroep Denktank.

De Denktank, ooit door het JOVD-hoofdbestuur ingesteld om te voorkomen dat het verloop van liberaal filosofische denkers in de JOVD te groot zou worden, heeft bij velen een wat stoffig imago. Dit imago is echter geheel onverdiend. Het huidige hoofdbestuur ziet het stimuleren van het politiek debat in de JOVD als één der hoofdpunten van haar politiek inhoudelijk beleid. Steunpilaar daarvoor is de Denktank. In augustus 1989 heeft de Denktank dan ook een drietal opdrachten aanvaard.

Allereerst het stimuleren van de opzet van de filosofische werkgroep op het JOVD-congres. Ten tweede het ontwikkelen van een liberalisme-cursus voor gevorderden. Tenslotte het 'bereikbaar' maken van liberaal filosofisch gedachtegoed voor een zo breed mogelijk publiek in de JOVD.

De Denktank heeft besloten zich binnen het hiervoor geschetste kader te werpen op de relatie tussen het individu en het collectief, tegen de achtergrond van de opvattingen van modern liberale filosofen. Een cursus hierover verschijnt begin volgend jaar. Grondslag van deze cursus is een uitgebreide, door de Denktankleden geschreven, reader. De artikelen in deze reader zijn het resultaat van diepgaande besprekingen in de Denktank. De LEF-abonnee heeft het grote voorrecht om, bij wijze van voorpublicatie, al van een aantal readerstukken in deze, en nog te verschijnen nummers van LEF, kennis te nemen. Veel leerzaam leesplezier gewenst.

*E.A.H. van der Biezen,
vice-voorzitter politiek JOVD hoofdbestuur.*

JAMES M. BUCHANAN

door: Jan Kees Martijn

Liberalisme

Er bestaat geen eenduidige liberale leer. Filosofen en politici hebben in de loop der eeuwen zeer uiteenlopende bijdragen geleverd aan het liberale gedachtengoed. Toch zijn er wel een aantal constanten in hun beschouwingen te ontwaren. Een centraal idee is dat alle mensen de vrijheid moeten hebben zich naar eigen wensen te gedragen, binnen de grenzen van de voor ieder geldende wet. De wet moet er voor zorgen dat mensen niet elkaars vrijheid (onnodig) beperken. Om het bestaan van die wet te rechtvaardigen hebben velen de metafoor van een hypothetisch sociaal contract gebruikt. De maatschappelijke orde wordt dan gezien als het resultaat van een contract tussen alle deelnemers om op een vreedzame en productieve manier met elkaar om te gaan.

Dit idee, dat met name door John Locke is uitgewerkt, wordt ook door veel hedendaagse denkers aangehangen. Het meest bekende voorbeeld is ongetwijfeld John Rawls. Maar ook anderen, zoals James Buchanan, baseren zich op deze benadering.

James Buchanan

De Amerikaanse econoom James M.

Buchanan ontving in 1986 de Nobelprijs economie voor zijn bijdragen aan de theorie van het politieke besluitvormingsproces en de openbare financiën. Buchanan kan worden gezien als een imperialist onder de economen, omdat hij concepten en methoden uit de economische theorie heeft toegepast op andere dan de traditionele economische vraagstukken. Allerlei politicologische en sociaal-filosofische vraagstukken zijn door hem 'ingelijfd' bij de economische wetenschap. Daarmee is hij één van de grondleggers van de public choice theorie.

Gedurende zijn lange academische carrière heeft hij meer dan 300 artikelen en zo'n 20 boeken gepubliceerd. Met het praktisch vormgeven van al dan niet economisch beleid heeft hij zich nimmer bezig gehouden. Maar hij heeft wel bijgedragen aan de theoretische onderbouwing van het streven van sommige rechtse groeperingen in de Verenigde Staten om de mogelijkheden voor de overheid om belasting te heffen en schulden te maken in te dammen.

Net als Rawls is Buchanan een aanhanger van de verdragstheorie en ziet hij een maatschappelijk verdrag als de rechtvaardiging van een maatschappelijk orde. Maar de manier waarop hij dit denkbeeld heeft uitgewerkt wijkt aanmerkelijk af van de denkbeelden die

Rawls ongeveer tegelijkertijd ontwikkelde. In dit artikel zal ik met name ingaan op dit deel van zijn werk. Andere onderwerpen waarmee hij zich heeft beziggehouden, zoals de werking van politieke besluitvormingsregels, komen niet of nauwelijks aan de orde.

Uitgangspunten

Een cruciaal uitgangspunt van Buchanan is individualisme, zowel in positieve als in normatieve betekenis. Met individualisme in positieve zin wordt bedoeld dat hij het gedrag van instituten zoals het parlement of een ministerie tracht te doorgronden als resultante van het gedrag van de afzonderlijke individuen binnen het instituut. Daarbij gaat hij uit van rationele mensen die zich richten op de realisatie van hun eigen belang. Dit betekent bijvoorbeeld dat hij er van uit gaat dat politici, net als gewone mensen, niet in de eerste plaats het algemeen belang proberen te dienen, maar dat ze vooral uit zijn op het verwerven van inkomen, aanzien, macht enz..

Individualisme in normatieve zin betekent dat hij het individu als de enige bron van waarden ziet. Met andere woorden, hij erkent geen doeleinden van de maatschappij als zodanig en (dus) ook geen extern criterium om de wensen of belangen van individuen te wegen. Daarnaast stelt hij dat alleen de mensen zelf kunnen aangeven wat hun wensen en belangen zijn (en dus niet een of andere politicus of wetenschapper). Vandaar dat hij het bestaan van overeenstemming tussen alle betrokken individuen als het enige criterium ziet om te toetsen of een situatie of systeem

legitiem is. Dit normatieve uitgangspunt van Buchanan wordt door hemzelf beschreven als de contractbenadering.

De overeenstemming, vastgelegd in een contract, betreft een ruil. Het begrip 'ruil' heeft zeker niet alleen betrekking op goederen of diensten. In de benadering van Buchanan vormt ruil de essentiële bouwsteen van iedere legitieme maatschappelijke orde.

Bij het bestuderen van politieke processen maakt Buchanan steeds een scherp onderscheid tussen 2 niveaus:

1. het constitutionele niveau: de totstandkoming en aanpassing van de spelregels; en
2. het post-constitutionele niveau: (politieke) besluitvorming binnen de bestaande spelregels (de 'constitutie').

Er is sprake van een politiek 'spel' dat voortdurend op deze twee verschillende niveaus wordt gespeeld. Om te begrijpen hoe de spelers (alle individuen) het spel spelen, moeten hun drijfveren bekend zijn. Zoals vermeld veronderstelt Buchanan dat individuen in hun rollen als kiezers, ambtenaren en politici uit zijn op het verwerven van inkomen, macht, prestige etc.. Uitgaande van deze veronderstelling zijn de uitkomsten van het politieke spel (op niveau 2) afhankelijk van de geldende spelregels (niveau 1). In het onderstaande worden de volgende vragen behandeld: hoe dienen de spelregels tot stand te komen, is het resulterende systeem stabiel, wat zal de inhoud van de regels zijn, en is het systeem rechtvaardig.

De totstandkoming van de spelregels

Stel dat er geen spelregels zijn die het maatschappelijk verkeer regelen. In deze anarchie zal er een bepaalde verdeling zijn van middelen van bestaan ('the natural distribution'), waarbij mensen hun 'bezit' niet alleen moeten verwerven, maar vooral ook verdedigen. Het is dan mogelijk om in een unaniem aanvaardbaar contract een constitutie overeen te komen die de natuurlijke verdeling respecteert door de bijbehorende eigendomsrechten vast te leggen. Verdere onderlinge strijd wordt dan overbodig, zodat iedereen er op vooruit zal gaan (een 'positive sum game'). Iedere participant ruilt als het ware zijn vrijheid anderen te bestelen voor het recht gevrijwaard te blijven van diefstal door anderen. Vervolgens kan, in de post-constitutionele fase, gegeven de algemeen gerespecteerde eigendomsrechten, ruil plaatvinden van de eigen bezittingen. Het is duidelijk dat de ruil op niveau 1, waarbij de rechten worden vastgelegd, moet voorafgaan aan het economisch proces dat op niveau 2 tot stand kan komen. In beide gevallen vormt het bestaan van vrijwillige ruil zowel de bron als het bewijs van wederzijds voordeel.

Dit denkmodel geeft aan dat ieder er baat bij kan hebben zich vrijwillig aan regels te onderwerpen die de individuele vrijheid beperken. Het voorbeeld is verder uit te breiden naar andere onderwerpen. Zo kunnen ook regels betreffende de rectorde (b.v. individuele vrijheden), de staat (b.v. democratische besluitvormingsprocedures), en

belangrijke collectieve vraagstukken (b.v. een stelsel voor inkomensherverdeling) op deze wijze in een unaniem aanvaard constitutioneel verdrag worden opgenomen. Het zal duidelijk zijn dat deze maatschappelijke spelregels meer (kunnen) omvatten dan alleen datgene wat thans in een grondwet is opgenomen. Omdat iedereen baat kan hebben bij het opstellen van een constitutie, is er geen 'sluier van onwetendheid' ("veil of ignorance") nodig om tot overeenstemming te komen. Deze sluier is een door Rawls bedachte constructie, die inhoudt dat de deelnemers aan de opstelling van het sociaal contract geen weet hebben van hun eigen toekomstige maatschappelijke positie. Het is deze onwetendheid die er voor zorgt dat de deelnemers aan dit overleg niet kunnen proberen zichzelf te bevoordelen ten koste van anderen. Buchanan gebruikt deze constructie niet. Wel stelt hij dat het bereiken van unanimiteit sterk wordt vergemakkelijkt door de algemene werking van de regels. Doordat de spelregels voor verschillende soorten gevallen en gedurende een langere periode geldig zijn, zal iemand niet automatisch zijn steun aan een regel onthouden indien deze in een concreet actueel geval negatief zou uitwerken. Iemand die werk heeft, zou bijvoorbeeld kunnen instemmen met de instelling van een 'bijstandswet' omdat hij of zij zich er van bewust is ook zelf het risico te lopen ooit werkloos te worden.

De stabiliteit van het systeem kan problemen opleveren. In concrete situaties, op niveau 2, zullen mensen er profijt van kunnen hebben zich aan de eerder overeengekomen regels te ont-



rekken. Vandaar dat het sociaal contract moet voorzien in strafmaatregelen om overtredingen te bestrijden.

Een meer fundamenteel probleem ontstaat evenwel wanneer mensen het bestaande sociaal contract zelf niet meer aanvaardbaar achten. Machts- en bezitsverhoudingen kunnen zich na de totstandkoming van het verdrag wijzigen. Indien een groep over zeer veel politieke of economische macht komt te beschikken, kan dat licht leiden tot uitbuiting. Een conservatieve overheid kan de status quo via dwangmaatregelen alsnog opleggen, maar deze verliest dan haar legitimiteit. Een alternatief is te heronderhandelen over het sociaal contract. Door middel van een unaniem aanvaardbare herziening van het contract kan een stabiele en legitieme orde worden hersteld. Zodra er situaties ontstaan waarbij iemand slechter af is dan hij zonder de constitutie zou zijn, is zo'n aanpassing van de regels zeker geboden, om uitholling ervan door een revolutionaire oppositie te voorkomen.

Een andere bron van instabiliteit is de opeenvolging van generaties. Waarom zou iemand zich gebonden achten door een contract dat vorige generaties hebben afgesloten? Ten slotte is er het probleem van de 'autonomie van de staat'. Eenmaal gecreëerd, heeft de staat de neiging om buiten de in de constitutie voorziene proporties uit te groeien (o.a. door het op eigenbelang gerichte expansieve gedrag van politici en ambtenaren). Het is evident dat deze vier stabiliteitsproblemen nauw samenhangen.

Het gevolg van de bovengenoemde problemen is het bestaan van een voortdurende spanning. Een optimale situatie

waarbij iedereen zich voortdurend kan vinden in de geldende spelregels is onhaalbaar. Hoogstens kan de spanning binnen kritische grenzen worden gehouden, door tijdige, vreedzame en unanieme aanpassing van de constitutie.

Het sociaal contract

Wat zit er in het maatschappelijk verdrag? Oftewel, van welke spelregels zal ieder rationeel denkend mens denken op langere termijn profijt te hebben. Uit de verdragstheorie op zich valt dit niet af te leiden. Maar als (uitvoerig onderbouwde) hypothesen over wat hij verwacht dat een constituerend beraad op zou leveren heeft Buchanan ondermeer gewezen op de volgende regels:

- burgerschapsrechten zoals vrijheid van meningsuiting en economische vrijheden (m.n. eigendomsrechten);
- besluitvormingsregels voor gezamenlijke beslissingen op niveau 1. Het is mogelijk dat men er unaniem mee instemt om voor bepaalde 'dagelijkse' politieke beslissingen op niveau 2 een kleinere meerderheid dan 100% te vergen. Aan de ene kant calculeert men daarmee het risico in dat anderen besluiten zullen nemen waardoor men zelf wordt benadeeld. Aan de andere kant zijn aan het bereiken van unanimiteit vaak hoge besluitvormingskosten verbonden. Op deze wijze kan een democratie naar westers model worden gelegitimeerd. In zo'n systeem is immers niet voor iedere politieke beslissing de persoonlijke instemming van iedere burger nodig, maar kan worden volstaan

met een meerderheid van 50% in een gekozen parlement.

- aanvullende beperkingen op het mandaat van het politieke besluitvormingsproces. Als voor beslissingen op niveau 2 geen unanimiteit vereist is, zullen sommigen bij voorbaat voorzien dat zij er op achteruit zullen gaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor minderheden die bang zijn te worden gediscrimineerd of voor rijken die een vergaande herverdeling van inkomen vrezen. Zij zullen daarom niet akkoord gaan met spelregels die dergelijke praktijken toelaten. Daarnaast is te voorzien dat inzake sommige vraagstukken de staat of de democratie op niveau 1 niet goed zal functioneren. Om beide redenen zal bijvoorbeeld het vraagstuk van inkomensherverdeling op het constitutionele niveau moeten worden geregeld.¹

- strafmaatregelen op de schending van regels uit het sociaal contract of van regels die op basis van dit contract tot stand zijn gekomen. Het opnemen van dergelijke maatregelen betekent een vrijwillige aanvaarding van dwang.

Buchanan geeft aan dat men bij het opstellen van het verdrag, waardoor macht wordt overgedragen aan deelgroepen (zoals politici of de meerderheid van de bevolking), wantrouwend te werk zal gaan. De opstellers van het contract zullen zich realiseren dat de deelgroepen aan wie macht wordt overgedragen vooral op hun eigen belang uit zullen zijn. Hij gebruikt daarbij de volgende analogie. Wie een aannemer vraagt een huis te bouwen zal er prijs op stellen dat in het contract allerlei waarborgen

zijn opgenomen, ook al denkt men dat de aannemer waarschijnlijk te goeder trouw zal handelen. Een parlement is in deze visie dus een orgaan dat door regels moet worden gedwongen zich conform het sociaal contract te gedragen.

De constitutionele regels zijn rechtvaardig indien en voorzover iedere betrokkene er vrijwillig mee heeft ingestemd of mee zou kunnen instemmen. Een afwijking van dit uitgangspunt impliceert het aanvaarden van dwang, en is principieel onverenigbaar met de autonomie en gelijkwaardigheid van ieder mens. Op het post-constitutionele niveau is gedrag alleen dan rechtvaardig als het in overeenstemming is met de unaniem aanvaarde regels.

Het is tenslotte van belang dat het denkmodel van Buchanan geen beschrijving tracht te geven van een feitelijk historisch proces. Het is gericht op het ontwikkelen van criteria om de al dan niet bestaande politiek/juridische systemen te beoordelen. Buchanan realiseert zich dat de feitelijk bestaande maatschappelijke spelregels niet volgens de door hem beschreven procedures tot stand zijn gekomen. Maar indien de status quo het resultaat zou kunnen zijn van actuele heronderhandelingen over de constitutie, dan is die bestaande situatie daarmee een legitieme. En, omgekeerd, als de status quo daar niet het resultaat van zou kunnen zijn, is aanpassing ervan geboden.

Enkele uitwerkingen van Buchanan's benadering

Het ligt voor de hand de ideeën van Buchanan te vergelijken met die van Rawls. In tegenstelling tot Rawls gaat Buchanan niet zomaar uit van een hypothetisch maatschappelijk verdrag, maar van een verdrag dat daadwerkelijk te realiseren moet zijn. Hij maakt dan ook geen gebruik van een 'sluier van onwetendheid' waarachter de constitutie moet worden opgesteld. Over het gedrag van mensen achter zo'n 'sluier van onwetendheid' kun je hele stellige beweringen naar voren brengen, wat Rawls dan ook doet. Maar het probleem is dat deze beweringen niet te toetsen en eigenlijk vrij willekeurig zijn. Niemand heeft zich immers ooit in die kunstmatige wereld achter de 'sluier van onwetendheid' bevonden en dus weet ook niemand hoe mensen zich daar zouden opstellen. De constructie van Buchanan ondervangt dit bezwaar tenminste voor een deel..

Je kunt je echter afvragen waarom nou juist een constitutie die volgens de procedure van Rawls of van Buchanan tot stand is gekomen de rechtvaardige zou zijn. Dit probleem treft wellicht vooral Buchanan. Want wat is de normatieve zeggingskracht van een constituerend beraad met machtsongelijkheid, strategisch gedrag en kennis van de eigen toekomstige positie. Een criticus sprak in dit verband van 'de rechtvaardigheid van een wapenstilstand'. Buchanan zelf tilt hier niet zwaar aan. Hij meent dat als iedereen akkoord gaat, het verdrag per definitie een verbetering van de bestaande situatie betekent, en dat er bovendien nu eenmaal geen

ander toepasbaar en legitiem criterium voor een verbetering van de maatschappelijke orde voorhanden is.

Buchanan noemt zich een liberaal. Dit komt met name tot uitdrukking in zijn uitgangspunten (vrijwilligheid en unanimiteit) voor de totstandkoming van het sociaal contract. Maar hij kan niet uitsluiten dat dit contract bepalingen bevat die liberalen tegen de borst zouden stuiten. "De rechtvaardiging van de vrijheid is volgens Buchanan in laatste instantie gelegen in de waardering ervan door de vrije individuen zelf." (J. de Beus, 1989, blz. 371) Als men bij de opstelling van het sociaal contract bijvoorbeeld akkoord zou gaan met slavernij, erkent Buchanan geen extern waardecriterium om dat te verwerpen. Wel is het zo dat Buchanan zelf 'liberale redeneringen' (bijvoorbeeld over de werking van de vrije markt) gebruikt om zijn eigen verwachtingen omtrent de inhoud van het sociaal contract te onderbouwen.

Volgens Buchanan zijn de bestaande democratische procedures, b.v. een 50% meerderheidsregel, allesbehalve heilig. Het ideaal zou immers zijn om alleen op basis van unanimiteit besluiten te nemen. Een besluit waardoor sommigen er op achteruit zouden gaan zou dan dus alleen haalbaar zijn als het wordt gecombineerd met een ander besluit dat de verliezers compenseert, zodanig dat iedereen er alsnog op vooruit gaat. Het zijn slechts praktische problemen, zoals de te hoge besluitvormingskosten, die ten grondslag liggen aan het compromis van de feitelijke staatsvorm.

Een consequentie van zijn zienswijze

is ook dat als iemand de bestaande democratie niet accepteert, dit de legitimiteit van de democratie fundamenteel ondergraaft. Dit probleem is alleen op te lossen door de regels zodanig te veranderen dat eenieder de dan resulterende constitutie wel aanvaardt.

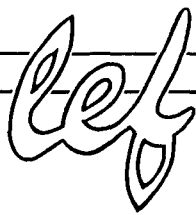
Het volgt tenslotte logisch uit het voorafgaande dat Buchanan een verklaard tegenstander is van utilitarisme, dat veronderstelt dat het nut van individuen gewogen en opgeteld (en vervolgens gemaximeerd) kan worden. Er wordt dan derhalve een beroep gedaan op een voor het individu extern waarde-criterium, hetgeen zoals gezegd niet in overeenstemming is met de grondwaarden die Buchanan aanhangt.

Jan Kees Martijn is lid van de JOVD-denktank.

BRONNEN:

- A.B. Atkinson, 1987, 'James M. Buchanan's Contributions to Economics', Scandinavian Journal of Economics, vol. 89, pp. 5-15.
- J.W. de Beus, Markt, democratie en vrijheid: een politiek-economische studie, Tjeenk Willink, 1989.
- J.W. de Beus, 1987, 'James Buchanan: De Spelregels van de Economie,' in: J. de Beus en F. Vuijsje (red.), Politieke Economie, Intermediar, pp. 141-163.
- G. Brennan en J.M. Buchanan, The Reason of Rules: Constitutional Political Economy, Cambridge university Press, 1985.
- J.M. Buchanan, The Limits of Liberty, University of Chicago Press, 1975.
- J.M. Buchanan, Freedom in Constitutional Contract, Texas A&M University Press, 1977.
- T. Romer, 1988, 'On James Buchanan's Contributions to Public Economics,' Journal of Economic Perspectives, vol. 2, pp. 165-179.
- A.G. Sandmo, 1990, 'Buchanan on Political Economy: A Review Article,' Journal of Economic Literature, vol. XXVIII, pp.50-65.

1. De problemen die optreden bij inkomensherverdeling op basis van meerderheidsbeslissingen worden door Buchanan uitvoerig geanalyseerd, maar zijn vrij technisch. Het betreft o.a. de mogelijke onderdrukking van minderheden door meerderheden, het optreden van instabiele wisselende meerderheden en het ontstaan van verkwistende politieke lobbies.



FORUM

De VDB tussen sociaal-democratie en liberalisme

Op zaterdag 24 november a.s. organiseren het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke partijen van de Rijksuniversiteit Groningen, het Documentatiecentrum voor Nieuwste Geschiedenis van de Universiteit van Amsterdam en de Werkgroep Sociaal-Democratische Geschiedenis van de Wiardi Beckman Stichting een symposium over de Vrijzinnige-Democratische Bond (VDB).

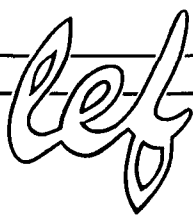
De VDB splitste zich in 1901 af van de Liberale Unie en ging in 1946 op in de PvdA. In een viertal bijdragen van historici en politicologen zal worden ingegaan op deze ontwikkelingen. Daarbij zullen een aantal verschillende onderwerpen aan de orde komen. Eerstens is daar de middenpositie die de VDB, tussen enerzijds de sociaal-democratie en anderzijds het liberalisme, in het vooroorlogse bestel innam. Verder komen aan bod de interne verhoudingen binnen de VDB in de jaren dertig en de doorwerking van het vrijzinnig-democratisch gedachtegoed in de PvdA.

Een forum bestaande uit politici van de PvdA, D66 en VVD zal de bijeenkomst besluiten met een discussie over de vraag welke van deze drie partijen zich heden ten dage de rechtmatige ideologische erfgenaam van de VDB mag noemen.

Het symposium vindt plaats in het gebouw van de subfaculteit Politieke Wetenschappen op het Binnengasthuisterrein in Amsterdam en zal duren van 10.00 tot 16.00 uur. De kosten bedragen fl. 15,00 (inclusief lunch). Dit bedrag dient te worden overgemaakt op giro 30603 t.n.v. de Wiardi Beckman Stichting te Amsterdam onder vermelding van 'VDB-dag'. Aanmelding tot 7 november bij de WBS, postbus 1310, 1000 BH Amsterdam.

Voor nadere informatie kunt u zich wenden tot:

Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen
Oude Boteringestraat 52
9712 GL Groningen
Telefoon: 050-636830



Bundeling van liberale krachten?

door: Mark Rutte

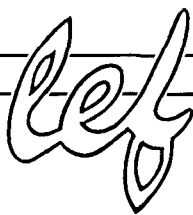
Inleiding

In dit artikel zal ik pogen op die vraag een antwoord te geven. Ik zal daarbij de standpunten betrekken van de JOVD. Binnen de JOVD is uitvoerig over dit vraagstuk gediscussieerd. Bezien vanuit de achtergrond van de JOVD is dat een logische ontwikkeling: Bij de oprichting van D66 waren veel JOVD'ers betrokken en tot op de dag van vandaag is de JOVD een politieke jongerenorganisatie die alle liberale jongeren probeert onderdak te bieden, ongeacht hun partij-politieke keuze.

VVD en D66

De VVD is enige jaren geleden in een koersdiscussie terecht gekomen. De aanzet tot deze gedachtenwisseling over lijnen voor de toekomst is gegeven door oud-fractievoorzitter Voorhoeve. Hij betoogde enige jaren geleden dat de VVD een zogenaamd sociaal liberale koers zou moeten gaan varen. Later heeft hij het concept van de stimulerende staat geïntroduceerd. Dit concept gaat er in grote lijnen vanuit dat de staat wel degelijk een belangrijke rol speelt bij de inrichting van de samenleving. Mensen zouden geprikkeld moeten worden te doen wat goed is, en na te laten wat slecht voor

hen is. Dit zijn duidelijk andere opvattingen, zeker op het terrein van de taak van de staat, dan de VVD tot het midden van de jaren tachtig aanhing. Tegenkrachten kwamen in actie: rapporten van de Telderstichting over de filosofische grondslagen van het liberalisme kozen voor het utilitarisme, waarbij de tweedeling utilitarisme (met globaal een minimale overheid) - ont-plooiingsliberalisme (ongeveer te vergelijken met het wat vage begrip sociaal-liberalisme) werd gehanteerd. Het moet gezegd: Voorhoeve won het debat binnen de partij: het rabiataat rechtse liberaal bestek (1988) werd naar de prullemand verwezen en de VVD omarmde in 1989 het progressieve Toxopeusprogram als nieuw verkiezingsprogramma. En toch ging het weer mis. Na de val van het kabinet Lubbers II op twee mei 1989 zette de VVD krachtig koers naar een traditioneel conservatieve verkiezingscampagne. De PvdA werd opnieuw uitgesloten van regeringsdeelname, alsof het vooruitstrevende VVD-verkiezingsprogramma niet bestond. De resultaten waren vernietigend. De VVD verloor wederom een fors deel van de aanhang. Een bewijs temeer dat de strijd om de gunst van de keizers niet rechts of links wordt uitgevochten, maar in het midden. Maar vooral een bewijs temeer dat het droevig is gesteld met de aantrekkingskracht van de VVD.



Ook in de kring van D66 hebben zich belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Deze partij zocht in de jaren zeventig samenwerking met de PvdA. D66 was ondermeer betrokken bij de mogelijke vorming van een Progressieve Volkspartij. In 1981 behaalde D66 zeventien kamerzetels. Op de golven van het succes vonden vele baantjesjagers en technocraten hun weg naar D66. Het inspirerende, chaotische karakter dat zovelen had aangesproken, veranderde. En de kiezers liepen weg. Totdat de grote roerganger, van Mierlo zelf, zijn geesteskind weer bij de hand nam en naar nieuwe overwinningen voerde. Op steun van de PvdA leek D66 steeds minder te kunnen rekenen met als dramatisch dieptepunt in de verhoudingen tussen beide partijen, het scheiden der wegen in de formatie van 1989.

De PvdA koos voor de macht en liet D66 rechts liggen. Binnen D66 laaide medio jaren tachtig opnieuw de discussie op, over de door deze partij in te nemen plaats in het politieke landschap. Kan D66 eigenlijk wel regeren en zo ja, kost dat dan geen kiezers? Maar ook: moet D66 geen eigen etiket krijgen? Sociaal-liberalisme, vrijzinnige democratie of toch maar pragmatisme. Niet iedereen binnen D66 is van mening dat een keuze gemaakt moet worden. Of, om met van Mierlo te spreken: "Waarom zou D66 in een woord moeten wonen".

Samenwerking mogelijk?

Verschillen tussen D66 en VVD zijn er volop. Bijvoorbeeld op het terrein van de partijcultuur en de profilering.

D66 richt zich graag op de immateriële punten en de staatsrechtelijke vernieuwing. De VVD richt zich voornamelijk op de financieel-economische vraagstukken. De standpunten van de VVD en D66 zijn over het algemeen echter niet zo verschillend. Grofweg staan beide partijen voor een open markteconomie en beiden voor een progressieve aanpak van zaken als euthanasie, gelijke behandeling en media.

Het verschil in partijcultuur is inderdaad groot, maar maakt dat samenwerking onmogelijk? Bij samenwerking VVD-D66 wordt bedoeld samenwerking in de Tweede Kamer, niet samenwerking op alle bestuurlijke en vertegenwoordigende niveaus. Met andere woorden: Zolang samenwerking zich beperkt tot de landelijk gevoerde oppositie, zullen de partijculturen in de praktijk niet met elkaar in botsing hoeven te komen.

Samenwerking: wenselijk?

Waar partijen samenwerking zoeken, ontstaat het gevaar van verlies aan profiel van de partners. VVD en D66 moeten dan ook verdraaid goede argumenten hebben om gezamenlijk op te trekken in de oppositie. Ik wil er een paar noemen.

Samenwerking van VVD en D66 kan inhouden dat zij geheel gezamenlijk invulling gaan geven aan de oppositie, maar kan ook betekenen dat zij alleen bij specifieke politieke vraagstukken elkaar opzoeken. Dit laatste is, zeker in het begin, de meest realistische optie. Een totale samenwerking zou op

langere termijn gerealiseerd kunnen worden maar behoeft geen einddoel te zijn. Samenwerking tussen de VVD en D66 kan enorm veel tot stand brengen. Het zal een bouwsteen zijn van de coalitie, zonder het CDA. Een blauw-rode coalitie, die zowel materieel als immaterieel een inspirerend beroep zal doen op de creativiteit in de samenleving. Een dergelijke regering, maar ook nu reeds samenwerking van VVD en D66 in de oppositie kan bovendien de machtspositie van de confessionelen in de maatschappij aan de kaak stellen. Het door christendemocraten gedomineerde maatschappelijk middenveld begint uit te groeien tot een bedreiging van de democratie. Iedere vorm van bestuurlijke vernieuwing, onlangs nog de sociale vernieuwing, lijkt er vooralsnog op vast te lopen. Samenwerking van D66 en VVD zal een gunstige uitwerking hebben op de partijen zelf. De VVD kan veel leren van de op debat gerichte aanpak van D66, terwijl D66 zich wellicht wat breder en algemener gaat profileren. D66 is een partij die enerzijds niet verder wil komen dan algemene analyses van de problemen, maar anderzijds zo nu en dan dogmatische standpunten poogt in te nemen. Deze paradoxale situatie heeft voor D66- onderhandelaar bij de laatste collegeonderhandelingen in veel steden tot problemen geleid. In meerdere grote steden moest D66 in ruil voor een plaats in B&W zo'n stokpaardje laten vallen (kijk bijvoorbeeld naar de besluitvorming rondom de sneltram in Utrecht).

Samenwerking tussen VVD en D66 zal echter bovenal leiden tot de formule-

ring van een liberale toekomstvisie die verder gaat dan de komende verkiezingen; een toekomstvisie die aangeeft wat de taak van de overheid moet zijn in een moderne samenleving. Bovendien wordt zo duidelijk hoe de overheid actief kan bijdragen aan een waarborging van de sociale grondrechten. Aangezien het liberalisme constant in beweging is, en zeer flexibel is, kan bij uitstek vanuit deze politieke stroming een reactie komen op de ontwikkelingen in de maatschappij, en zo deze ontwikkelingen beïnvloeden.

VVD en D66 zullen, indien zij tot samenwerking komen, in staat zijn het beste van het liberalisme tot ontwikkeling te brengen. Samenwerking van deze partijen is dan ook niet alleen mogelijk maar tevens buitengewoon wenselijk.

Mark Rutte is landelijk voorzitter van de JOVD.

Dit artikel is eerder verschenen in Namens, 5e jaargang, nummer 4, juli 1990.

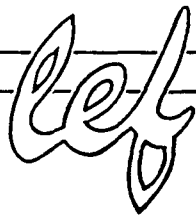
TE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALI
RATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE
LITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE L
RTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATE
E LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE
ERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE F
TE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LI
E EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATER
LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE F
RNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EG
FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBE
EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATER
SERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRA
ITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALI
RATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERT
ALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE I
RTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATE
E LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALIT
TERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE
ITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LI
E EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATER
LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE F
ERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE E
TE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LI
TE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALITE FRATE
E LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBERTE EGALI
RATERNITE LIBERTE EGALITE FRATERNITE LIBER
GALITE FRATERNITE. KORTOM:

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN



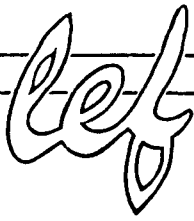
m. 27

JONGEREN ORGANISATIE VRIJHEID EN DEMOCRATIE JOVI



LEF 27

**Ontwikkelings
samenwerking**



Over LEF

Correspondentieadres:

JOVD Algemeen Secretariaat
Prins Hendrikkade 104
1011 AJ Amsterdam
Tel. 020-242000

Aan deze LEF hebben meegewerkt:

Frank van Dalen
Frans Kools
Remco Kuipéri
Arno Luijten
Saskia Nuyten

Marcel van Roij
Erik-Anton Scholten
Stan Stevens
Michael van Turnhout

Drukwerk:

Drukkerij J. Sikkema, Warffum

LEF

Liberté, Egalité et Fraternité is het onafhankelijke kaderblad van de Jongeren Organisatie Vrijheid en Democratie.

Artikelen in LEF worden op persoonlijke titel geschreven.

Copyright (c) 1990. Niets uit deze uitgave mag, op welke wijze dan ook, worden overgenomen zonder schriftelijke toestemming van de auteurs/rechthebbers.

Prijs per los exemplaar: Fl 7,50

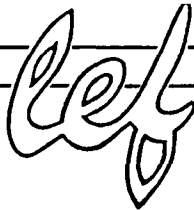
Deze zijn te verkrijgen door overmaking van het verschuldigde bedrag op (giro)rek. nr. 5467271 t.n.v. JOVD propagandarekening te Amsterdam. Vergeet niet te vermelden welk(e) LEF-nummer(s) men wenst te ontvangen. Na ontvangst van het bedrag wordt dan zo snel mogelijk het bestelde opgestuurd.



Inhoud LEF 27

Thema: Ontwikkelingssamenwerking

Redactioneel	6
De schulden crisis en het Bradyplan Jan Kees Martijn	7
Ideals Een introductie	14
Liberale ontwikkelingssamenwerking Over kwaliteit en de strijd om het gelijk Arthur Kocken	15
VVD en Ontwikkelingssamenwerking Een liberale beschouwing van de Pronknota Erica Terpstra	20
Ontwikkelingssamenwerking en de PvdA Josephine Verspaget	25
Knelpunten en successen binnen het beleid van Nederlandse Vrouwen en Ontwikkeling Annet Tesselaar	29
Humanisme en ontwikkelingssamenwerking Lou Schout	35
Verpletterd in de achtertuin Een Nobelprijswinnaar in Chili Erik Anton Scholten	40



Redactioneel

Kijkend vanaf de maan valt op dat de aarde één geheel vormt, met mensen allen even groot. Maar nader beschouwd blijkt dit geheel toch samengesteld te zijn uit losse delen, uit en door mensen die zichzelf ieder een andere grootte hebben aangemeten.

Vijf miljard mensen bevolken deze planeet.

Maar welke grootsheid iemand zichzelf ook aanmeet, ieder is verantwoordelijk voor het samengestelde geheel, voor elkaar.

Het is deze verantwoordelijkheid jegens een ander die maakt dat de sterke broeder de zwakke broeder helpt, om deze meer kracht tot zelfoverwinning te verschaffen. De kern van ontwikkelingssamenwerking ligt hierin besloten. En daar gaat deze Lef over.

De één helpt de ander, ontwikkelingssamenwerking, het lijkt allebei zo simpel. Maar de middelen om één en ander te realiseren zijn beperkt. En die schaarste alleen al maakt ontwikkelingssamenwerking tot onderwerp van discussie.

Een discussie die zich de laatste tijd mag verheugen op een toenemend aantal deelnemers. Minister Pronk bracht een lijvig boekwerk als nota uit, Prins Claus gaf zijn visie in oktober in het NRC en de JOVD congresseert over dit onderwerp. Maar bij behandeling horen reacties, reacties gegeven vanuit verschillende ideologische achtergronden. VVD kamerlid Terpstra bekijkt één en ander vanuit liberaal perspectief, terwijl PvdA kamerlid Verspaget het socialisme als voedingsbodem gebruikt.

Maar er is meer, ook in deze Lef.

Frank van Dalen

De schulden crisis en het Brady plan

door: Jan Kees Martijn

Inleiding

Veel landen met een laag of middel-hoog inkomen hebben een verloren decennium achter de rug. Als we ons even niet bekommeren om de details, zien we dat de problemen vooral te vinden zijn in Afrika en Latijns-Amerika, waar veel landen zelfs een negatieve economische groei kenden. De schulden crisis, die in 1982 is uitgebroken, heeft daar alles mee te maken. Een groot aantal Latijns-Amerikaanse en Afrikaanse landen bleken niet meer in staat te zijn hun betalingsverplichtingen aan banken en andere schuldeisers op tijd na te komen. Aan de ene kant is het voor een land dat zijn rente en aflossing niet tijdig voldoet, moeilijk om opnieuw geld te lenen, terwijl geld nodig is om de economische groei op peil te houden. Aan de andere kant betekent een lage economische groei dat het moeilijker wordt om rente en aflossing te betalen over de bestaande schuld. Het is duidelijk dat hier een negatieve spiraal op de loer ligt.

Dit artikel gaat in op de schuldenproblemen, en met name op het initiatief dat de Amerikaanse minister van financiën, Brady, vorig jaar lanceerde om de crisis op te lossen. Het is daarbij van belang om een duidelijk onderscheid te maken tussen twee groepen van schuldenlanden met betalingsproblemen. De eerste groep bestaat uit de (zeer) arme landen die vooral geld hebben geleend

van westerse overheden. De commerciële banken vonden deze, doorgaans Afrikaanse, landen onvoldoende kredietwaardig. Aan de andere kant zijn er de wat rijkere landen die wel toegang hadden tot de kredietverlening door banken. Tot deze groep behoren vooral veel Latijns-Amerikaanse landen.¹ Daar het Brady-plan gericht is op het beperken van de schulden aan commerciële banken, zal ik mij voornamelijk richten op de tweede groep van landen.

De oorzaken van de schulden crisis

De directe wortels van de schulden crisis zijn te vinden in de jaren zeventig. De twee olieprijschokken, in 1973-74 en 1979-80, maakten het importeren van olie veel duurder, hetgeen de tekorten op de handelsbalans in veel landen tot recordhoogte deed stijgen. Aan de andere zijde van die balans bevonden zich de olie-exporterende landen die de olieontvangsten op hun bankrekeningen konden bijschrijven. De banken op hun beurt leenden dit geld vervolgens weer uit aan de olie-importerende landen, die daarmee hun handelstekort konden financieren. In principe leek dit een handige regeling. Maar in de praktijk zaten er enkele giftige addertjes onder het gras.

Achteraf kunnen we vaststellen dat de banken te gretig zijn geweest bij het

verstrekken van leningen aan landen met een dubieuze kredietwaardigheid. De ontvangende landen hebben van de aangeboden kredieten enthousiast gebruik gemaakt. Veel geld werd geleend om ondanks de gestegen olieprijzen de binnenlandse consumptie op peil te houden, in plaats van om investeringen te financieren en de economie aan te passen aan de nieuwe energieschaarste.

Tot 1982 konden de schuldenlanden nog aan hun gestegen rente- en aflossingsverplichtingen voldoen. Maar diverse negatieve ontwikkelingen brachten de kwetsbaarheid van de door banken en schuldenlanden gevolgde strategie aan het licht. In de eerste plaats leidde de tweede olieprijschok, en de daarop volgende poging van veel westerse landen om inflatie tegen te gaan, tot een mondiale economische recessie. Hierdoor namen de exportopbrengsten van ontwikkelingslanden af. Een volgend probleem was de sterk gestegen rente die op nieuwe leningen moest worden betaald. Ook daalden de prijzen op de wereldmarkt van veel grondstoffen, en daarmee van belangrijke exportproducten van ontwikkelingslanden. In augustus 1982 maakte Mexico bekend dat het niet langer in staat was om aan haar rente- en aflossingsverplichtingen te voldoen. Diverse landen hebben sindsdien het Mexicaanse "voorbeeld" gevolgd.

Een schuldenprobleem betekent niet automatisch armoede voor het betreffende land. Veel Latijns-Amerikaanse landen zijn nu even rijk als Europese landen in de jaren vijftig. Brazilië had in 1987 een inkomen per hoofd van de bevolking van 4.307 dollar en Mexico van 4.624 dollar. Ter vergelijking: in

Griekenland was dat 5.500 dollar en in Nederland 12.661 dollar. Maar de mensen in de Latijns Amerikaanse landen die veel geld bezitten houden het veelal aan in de vorm van bankdeposito's bij Amerikaanse en Europese banken. Dit zogenaamde vluchtkapitaal heeft de omvang van ongeveer tweederde van de totale schuld van Latijns-Amerika. Voor het opbouwen van de nationale economie en het betalen van rente en aflossing op de schuld is dit vluchtkapitaal niet beschikbaar. Vandaar dat de betreffende landen toch een betalingsprobleem hebben, en nauwelijks nog in het buitenland geld kunnen lenen om investeringen in de nationale economie te betalen. Het spreekt voor zich dat het armste deel van de bevolking in deze landen, met hun doorgaans gruwelijk scheve inkomensverdeling, daar de dupe van zijn.

Crisismanagement

Als landen te kampen krijgen met structurele betalingsproblemen, zijn er drie oplossingen mogelijk. In de eerste plaats kan het interne beleid van het land worden aangepast, om de export te verhogen en/of de invoer te beperken. Daardoor wordt de handelsbalans verbeterd, zodat het land voortaan minder hoeft te lenen of meer kan afbetalen. Een tweede mogelijkheid is de rente en aflossingsverplichtingen van de bestaande schuld over een langere periode uit te spreiden.² Tenslotte kan de schuld of de uiteindelijke omvang van de te betalen rente en aflossingen worden verminderd. De in het verleden gevolgde strategie ten aanzien van het schuldenpro-

bleem was steeds een mix van deze drie mogelijkheden. Daarbij lag tot 1989 de nadruk op de eerste twee alternatieven.

Een land dat niet langer aan zijn verplichtingen kan voldoen klopt aan bij het Internationale Monetaire Fonds (IMF) met een verzoek om extra IMF leningen. Het IMF stelt deze kredieten pas beschikbaar nadat het met het land een akkoord heeft bereikt over het te voeren interne beleid. De financiële mogelijkheden van het IMF, en haar zusterorganisatie, de wereldbank, zijn beperkt. Maar de andere schuldeisers, westerse banken en overheden, zijn doorgaans pas bereid te onderhandelen over een aanpassing van de rente en aflossingsverplichtingen en het beschikbaar stellen van nieuwe leningen als het schuldenland eerst overeenstemming heeft bereikt met het IMF.

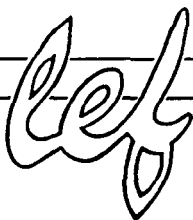
Het internationale bankwezen verkeert bij deze onderhandelingen in een moeilijke positie. Iedere afzonderlijke bank heeft er belang bij zich zoveel mogelijk terug te trekken uit het mijnenveld van de schuldencrisis, en vooral geen nieuwe leningen te verstrekken. Maar als alle banken zo zouden handelen, zouden de schuldenlanden geen geld meer kunnen lenen. En zonder het lenen van 'nieuw geld' zijn ze doorgaans niet in staat hun rentebetalingen te voldoen. Er is dan ook al heel wat druk op de banken uitgeoefend door nationale overheden en het IMF om ze ertoe over te halen nieuwe leningen te verstrekken ten behoeve van de rentebetalingen. De banken zijn echter niet bereid om ook voor de aflossingsbetalingen nieuwe leningen toe te staan. Maar door het verlengen van de looptijd van oude schulden kunnen ook deze betalings-

gen over een langere periode worden uitgesmeerd. Bij de onderhandelingen tussen de commerciële banken en de schuldenlanden over het herzien van de leningsvoorwaarden en het verstrekken van nieuwe leningen treden een paar grote banken op als woordvoerder namens de hele groep. Dat is nodig omdat er wel 2000 banken bij zo'n herstructureeringsoperatie betrokken kunnen zijn.

De bovenstaande strategie van 'pappen en nathouden' werd in 1985 vastgelegd door de Amerikaanse minister van Financiën in het naar hem vernoemde 'Baker plan'. Bovendien werd dit plan in 1987 uitgebreid met de zogenaamde 'menu benadering'. Deze benadering betekent dat in de onderhandelingen tussen schuldenlanden en de schuldeisende banken er een reeks van nieuwe financiële technieken aan de orde kwamen om het betalingsprobleem te verlichten.³

Het Brady plan

Het Baker plan is geen groot succes geworden. Diverse landen, waaronder Mexico, Bolivia en Brazilië, hebben in 1988 overeenkomsten gesloten met de banken, die pasten binnen de menu benadering. Maar de strategie bood geen uitzicht op een daadwerkelijke oplossing van het schuldenprobleem. Eén van de oorzaken daarvan was dat de banken steeds minder toeschietelijk werden tegenover de schuldenlanden. In de afgelopen jaren waren de meeste banken er namelijk in geslaagd hun kwetsbaarheid ten aanzien van de schuldenlanden aanzienlijk te verminderen, onder andere door het opbouwen van



financiële voorzieningen voor het geval van wanbetaling. De verminderde bereidheid van het bankwezen om nieuwe kredieten te verstrekken blijkt duidelijk uit de volgende cijfers. In 1982 vloede er nog meer geld van de commerciële banken naar de ontwikkelingslanden dan terug (in de vorm van rente en aflossingen). Maar in 1986 was deze situatie omgekeerd. En in 1987 was het al zover dat vier keer zoveel geld van de schuldenlanden naar de banken ging als andersom. Per saldo betaalden de schuldenlanden toen bijna 20 miljard dollar aan de banken.⁴

De nieuw aangetreden minister van financiën van de Verenigde Staten, Brady, kwam daarom in maart 1989 met een nieuw plan. Het Brady plan gaat er evenals de oude strategie vanuit dat het schuldenland vooraf overeenstemming moet bereiken met het IMF over een intern aanpassingsprogramma en dat er vervolgens onderhandelingen kunnen volgen met de particuliere schuldeisers. Het belangrijkste nieuwe element van het Brady plan is dat expliciet nadruk werd gelegd op kwijtschelding door de banken van bestaande schulden en op vermindering in plaats van spreiding van de uiteindelijke rentebetalingen. Deze verlaging van de financiële claims op de schuldenlanden dient op basis van vrijwilligheid tot stand te komen. Een belangrijke rol is in het plan toebedeeld aan het IMF en de wereldbank. Deze instellingen dienen middelen te reserveren voor het geven van een garantie aan de banken dat de resterende vorderingen plus rente zullen worden betaald. Daarnaast kunnen de beide multinationale instellingen ook direct kredieten verschaffen aan ontwikkelingslanden

waarmee deze zelf hun oude schulden (met korting, zie verderop) kunnen opkopen. In april-juni 1989 gingen IMF en Wereldbank met het plan akkoord. Tezamen reserveren ze ongeveer 25 miljard dollar voor de ondersteuning van het Brady plan.

Een voorlopige balans van het Brady initiatief laat een gematigd positief resultaat zien. Er zijn inmiddels zes landen, Mexico, Costa Rica, de Philippijnen, Chili, Marokko en Venezuela, die in het kader van het Brady plan overeenstemming hebben bereikt met de particuliere banken.⁵ De Mexicaanse schuldenlast aan de (bijna 500) particuliere banken werd in maart van dit jaar met ongeveer een derde verlaagd. De baten daarvan voor Mexico zijn op de korte termijn echter nog beperkt tot ongeveer vier miljard dollar per jaar. Pas over een aantal jaren zal het voordeel toenemen, omdat dan pas de verminderde aflossingsbetalingen duidelijk naar voren komen. Diverse andere landen, waaronder Argentinië, zijn nog in onderhandeling.

Het gebruik van de tweehands schuldenmarkt

Zowel sommige van de nieuwe financiële technieken uit het Baker plan als de schuldenverlichting volgens het Brady plan maken gebruik van de tweehands schuldenmarkt. Op deze markt worden vorderingen op schuldenlanden verhandeld. In eerste instantie, al in 1982, vond er alleen ruil plaats van deze vorderingen tussen banken onderling. Op deze wijze probeerden zij hun vorderingen beter over de vele schuldenlan-

den te spreiden. Maar sindsdien is er een vrij levendige handel in schuldtitels op schuldenlanden ontstaan, waarbij ook niet-banken de vorderingen van banken overnemen.

De prijs waartegen zo'n schuldtitle wordt verhandeld wordt uitgedrukt als percentage van de officiële waarde van de vordering. Een vordering op Chili is verkrijgbaar voor ongeveer 70 % van de nominale waarde. Vorderingen op Argentinië of Brazilië kosten respectievelijk slechts 15 % en 20 % van de nominale waarde. Dit verschil weerspiegelt de zeer lage kredietwaardigheid van de twee laatstgenoemde landen, die beiden zijn gestopt met het betalen van rente over hun uitstaande schulden.

De koper van een vordering op de tweede-hands schuldenmarkt kan met zijn aankoop verschillende dingen doen. Een mogelijkheid voor een bedrijf dat in het schuldenland wil gaan investeren is om de vordering aan te bieden aan de centrale bank van het schuldenland. Deze centrale bank kan de vordering dan afbetalen in de eigen valuta. Daarmee is het schuldenland van de vordering af, zonder dat het daarvoor harde valuta heeft moeten verwerven. En de investeerder heeft op een goedkope manier, immers met de korting van de tweede-hands schuldenmarkt, de voor zijn investering benodigde lokale valuta gekocht. We spreken bij zo'n constructie van schuldconversie. Veel ontwikkelingslanden hebben speciale conversieprogramma's opgezet om deze omzettingen van hun bankschulden te stimuleren en te reguleren. Behalve voor het plegen van investeringen in het land kan de methode bijvoorbeeld ook worden gebruikt voor het importeren van produc-

ten uit het schuldenland. Het Wereld Natuurfonds heeft via schuldconversie stukken oerwoud gekocht.

Het gebruik van schuldconversie om buitenlandse particuliere investeringen in schuldenlanden te bevorderen (de 'debt-equity swaps') maakte deel uit van de menu-benadering van het Baker plan. Deze 'swaps' namen toe van ongeveer 1,5 miljard dollar in 1986 tot zo'n 14 miljard dollar in 1988.

In het Brady plan is een andere toepassing van de tweede-hands schuldenmarkt opgenomen. Naast kwijtschelding door de banken voorziet het plan ook in het gebruik van de zogenaamde 'buy-back' constructie. Dit betekent dat een schuldenland zelf een deel van de eigen schuld met korting terugkoopt op de tweede-hands markt. Op het eerste gezicht lijkt dit een prachtige regeling. Het land raakt daarmee immers op een goedkope manier van zijn schulden af. Maar er kunnen ook de nodige vraagtekens worden gezet bij deze methode.⁶ Het terugkopen van schuldtitels betekent een relatief grote uitgave ineens om de rente en aflossingsbetalingen in de toekomst te verminderen. Een vervroegde aflossing dus. Gezien het feit dat de schuldenlanden een nijpend tekort hebben aan buitenlandse valuta is er na een 'buy-back' minder geld beschikbaar voor het financieren van bijvoorbeeld investeringen. Dit kan ten koste gaan van de binnenlandse groei. Een zorgvuldige afweging van geval tot geval lijkt derhalve geboden.

Vooruitzichten

Het kwijtschelden of met korting

terugkopen van een deel van de schuld kan een vruchtbare weg zijn om het schuldenprobleem uit de wereld te helpen. Alleen via een dergelijke drastische methode kan er een einde komen aan de ontstane impasse. Het betekent dat zowel de particuliere banken (door de kwijtschelding), als de schuldenlanden (die over het restant wel rente en aflossing moeten blijven betalen) als, in beperkte mate, de belastingbetalers in de westerse landen (die immers het IMF en de Wereldbank financieren) een deel van de last op zich nemen. Voor de belastingbetalers is het verhaal daarmee nog niet afgelopen. De nationale overheden van de westerse landen hebben nog steeds grote vorderingen op de allerarmste landen, met name in Afrika. Het kwijtschelden van deze schulden lijkt de enige manier waarop ook voor deze landen de schulden crisis ooit tot een eind kan komen.

Indien commerciële banken, onder druk van hun nationale toezichhouders en het IMF, overgaan tot het vermindere van hun claims op bepaalde landen, geeft dat op korte termijn verlichting. Maar op langere termijn kan het ertoe leiden dat de banken nog terughoudender worden bij het verstrekken van nieuwe leningen. Alleen indien het Brady plan tot gevolg heeft dat landen die voorheen geen rente en aflossingen meer konden of wilden betalen, daar nu weer mee beginnen kan dat hun financiële reputatie verbeteren, en daarmee, tot op zekere hoogte, hun toegang tot de internationale kapitaalmarkt.

Behalve op het verminderen van de schulden legt het Brady plan terecht ook nadruk op de terugkeer van het vluchtkapitaal. Hier ligt een belangrijke taak

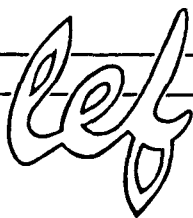
voor de schuldenlanden zelf. Deze landen hebben nagelaten om de rijke inwoners met hun vluchtkapitaal effectief te belasten. Daarnaast is het vluchten van het kapitaal op zich vooral een reactie op het belabberde financieel-economisch beleid in deze landen.

Het is voor de toekomstige ontwikkeling van de wereldeconomie van groot belang dat de schuldenlanden hun kredietwaardigheid terugwinnen. De huidige situatie waarin er per saldo kapitaal van de arme naar de rijke landen stroomt is absurd. Maar hoeveel schuld het rijke westen ook kwijtscheldt en hoeveel nieuw kapitaal ook aan de ontwikkelingslanden wordt verstrekt, voor de ontwikkelingsproblematiek zelf zal het nooit een oplossing kunnen vormen. Daarvoor is het beleid dat de ontwikkelingslanden zelf voeren namelijk het belangrijkste.⁷ Een goed functionerende overheid die een marktgericht economisch beleid voert is essentieel. Een groot aantal landen in oost en zuid-oost Azië hebben getoond hoe aldus een hoge economische groei kan worden bereikt.

Jan Kees Martijn is econoom. Zijn specialisatie is Internationale Economische Betrekkingen. Hij heeft in 1989 gewerkt bij het Internationaal Monetair Fonds te Washington.



1. Deze groep van 17 ontwikkelingslanden met hoge schulden, de zogenaamde 'Baker' landen, bestaat uit Brazilië, Mexico, Argentinië, Bolivia, Chili, Colombia, Equador, Peru, Uruguay, Jamaica, Costa Rica, de Filipijnen, Ivoorkust, Marokko, Nigeria en Joegoslavië.
2. Dit kan door het herstructureren (dat komt neer op het verlengen van de looptijd) van bestaande leningen in overleg met de schuldeisers of door het herfinancieren (lees: opnieuw lenen) van het geld benodigd voor de rente en aflossingsverplichtingen over de oude schulden.
3. Zie voor een beschrijving: Robert Devlin, 'The Menu Approach', IDS Bulletin, vol. 21 (1990), nr. 2, pp. 11-16.
4. Anthony Toft, 'New Roles and Facilities of the World Bank', IDS Bulletin, vol. 21 (1990), nr.2, pp. 38-42.
5. De details van het onderhandelingsresultaat verschillen sterk van het ene land tot het andere. Dat komt ondermeer doordat het Brady plan de banken drie opties aanbiedt. Deze zijn: 1) het verschaffen van nieuwe leningen ten behoeve van rentebetalingen; 2) het omzetten van oude leningen in obligatieleningen met een lagere totale waarde; 3) het omzetten van oude leningen in obligatieleningen met dezelfde waarde maar tegen een lagere rente.
6. Zie ook: 'A taxing burden of debt', The Economist, 8 september 1990, p. 97.
7. Zie F. van Dam, 'Benign Neglect', Economisch Statistische Berichten, nr. 3738, 27-12-1989, pp. 1257-1259.



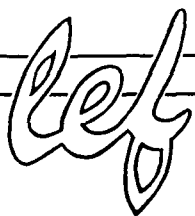
Ideals

De stichting Ideals (International Development and Liberals) is midden jaren '80 opgericht door enige (oud-)JOVD'ers. Het doel van de stichting is binnen liberale kringen aandacht vragen voor het vraagstuk van de ontwikkelingssamenwerking.

Sinds de oprichting zijn activiteiten ontplooid, zowel in de richting van het organiseren van studie- en themabijeenkomsten, als in de richting van het uitgeven van wetenschappelijke publicaties. Recentelijk is de stichting in een brochure ingegaan op de problematiek "gemeenten en ontwikkelingssamenwerking". In voorbereiding zijn studiemiddagen over Latijns-Amerika en een speciaal ontwikkelde cursus ontwikkelingssamenwerking voor kaderleden van de diverse liberale groeperingen in Nederland.

Voor meer informatie kunt U zich wenden tot het onderstaande adres:

Stichting Ideals
p/a Van Heurengoedhartlaan 703
1181 KZ Amstelveen



Liberaal ontwikkelingsamenwerking

Over kwaliteit en de strijd om het gelijk

door: Arthur Kocken

Inleiding

Ontwikkelingsamenwerking is lange tijd in het licht geplaatst van hetzij kwaadwillende missionarissen, hetzij goedwillende "geitewollensokken dragenden". Liberalen leken in de beeldvorming niet aan bod te komen, behalve wellicht als verdedigers van evenzeer kwaadwillende multinationals. Iets anders dan het eigen belang leken ze in de Derde Wereld niet te zoeken te hebben. Dit scala van karikaturen is de laatste jaren, net als de rest van het politieke debat, genuanceerd.

Discussie

Een van de problemen die liberalen hebben op te lossen als zij over ontwikkelingsamenwerking gaan denken is: hoe om te gaan met landen die er een andere opvatting over de inrichting van de samenleving op na houden. Zeker als hierbij de mensenrechten betrokken worden. Over het doel van ontwikkelingsamenwerking/-hulp zijn de meeste liberalen het eens: het helpen van mensen. Maar er blijft een scala van onbeantwoorde vragen over. "Moet een structurele aanpassing (=ingrijpen in de maatschappelijke verhoudingen) nagestreefd worden, en zo ja, met welk recht? Lijkt dit niet al teveel op de idee van een 'maakbare samen-

leving' die we in Nederland zo verfoeien? Welke rol speelt het individu, en wat te doen met de markteconomie? Mogen we bepaalde extra landen steunen door aanschaf van de voortgebrachte producten of is dit in strijd met de idee van een vrije wereldmarkt? Is de wereldmarkt wel werkelijk vrij? Wanneer is schending van de mensenrechten voor ons niet meer aanvaardbaar, en zetten we bij overschrijding de hulp stop?"

En het zijn juist de antwoorden waarover liberalen zo vaak van mening verschillen. Hieronder wil ik aangeven dat dit impliciet is aan het liberalisme, althans onze conceptie ervan. "Het is niet liberaal" werkt hier vrijwel niet. Als er al een meetlat zou zijn om het liberale gehalte van een stellingname aan te geven, staat deze zelf direct weer ter discussie. Verder wil ik aandacht besteden aan een concreet geval waarin de liberalen stelling hebben te nemen: het kwaliteitsdebat.

Discussie over ontwikkeling/Ontwikkeling in de discussie?

Als ontwikkelingsamenwerking zich richt op het meewerken aan de ontwikkeling van een land, een samenleving zal eerst duidelijk moeten zijn wat

de richting van die ontwikkeling is. De ontwikkeling van een volk/samenleving is nog altijd stof voor vele discussies, niet alleen in de wetenschap, maar zeker ook bij liberalen. Hoe definieer je en geef je inhoud aan het begrip "ontwikkeling". Onenigheid is er ook over bijvoorbeeld de vraag hoe een samenleving zich het beste kan ontwikkelen. Is dit gelijk dat van het individu, whatever that may be? Wanneer is een samenleving volmaakt, en wanneer gezond of ziek¹? De politieke stromingen hebben zich hieraan pogen te ontworstelen. Christen-democraten en sociaal-democraten is dit redelijk gelukt: er wordt gerefereerd aan een derde, onafhankelijke, entiteit: God of de positie van de zwakste in de samenleving (die altijd slecht is). De wenselijkheid daarvan kan evenwel betwijfeld worden. Liberalen zitten in een ander vaarwater: zij beschikken niet over een direct-gegeven baken dat hun koers bepaalt. Zij hebben hiervoor een beslisprocedure nodig. Maar dit is makkelijker gesteld dan beredeneerd.

Probleem: een interne non-coherente relatie

We stuiten op een praktisch en een politiek-inhoudelijk probleem. In de praktijk bestaat de mogelijkheid dat in geval van ontwikkelingssamenwerking en de gewenste ontwikkelingsrichting het gevende land "nee" zegt en het ontvangende land "ja". Het gaat immers om een bilaterale relatie, analoog aan die van twee individuen. Een meerderheidsoplossing is onmogelijk. Dit brengt ons tot het politiek-inhou-

delijke probleem. Wanneer we onderzoeken of de "liberale ideologie" in zichzelf voor het bovenstaande een oplossing herbergt, blijken twee richtingen te botsen. De associatiebegrippen waarmee het liberalisme in algemene zin wordt vormgegeven aan de buitenwacht blijken niet volledig in elkaars verlengde te liggen. Als we het Nederlandse gebruik in casu aanhouden zien we dat "vrijheid", "verdraagzaamheid" en "verantwoordelijkheid" zekere eisen aan alle mensen stellen; eigenschappen die individuen gemeenschappelijk hebben. "Gelijkwaardigheid" impliceert echter een respecteren van verschillen, waarvan "sociale rechtvaardigheid" de materiele onderbouwing is.

Universeel

De eerste richting gaat er van uit dat onze conceptie van het liberalisme universeel geldig is. Waarom ook niet? Indien we hier niet van uit gaan, zou het individu niet overal van ultieme waarde, dus niet overal gelijkwaardig, hoeven te zijn. Ook hebben dan niet overal mensen per definitie het recht op dezelfde vrijheid. En daarmee zouden we in een verre van liberale samenleving belanden. Zeggen dat liberalisme inderdaad alleen in Nederland, of misschien ook in een paar landen er omheen, als zodanig voorkomt, redt ons niet uit dit dilemma. Er resteren een aantal stekende vragen. Wat is de reden dat het alleen in Nederland zo zou kunnen zijn? Wat is "een paar landen er omheen"? Als Nederland van de rest verschilt, waarom zouden dan ook in Nederland geen mensen

zijn die ongelijkwaardig zijn? Er zijn namelijk genoeg onderlinge verschillen tussen de Nederlanders.

Ethnocentrisme

Om aan deze vaagheid en willekeur te ontkomen, zouden we het liberalisme universeel geldig moeten achten. Cru gesteld: landen die vrouwenstemrecht niet toestaan, krijgen geen hulp meer. Dat in de meeste landen niet vanuit het individu maar vanuit de groep wordt gedacht is spijtig voor die landen: ze zullen hun eeuwenoude cultuur moeten veranderen. Vrouwenstemrecht en westerse democratie!; stamverbanden verbieden. Om bepaalde waarden, die wij zeer menselijk vinden, te conserveren, zien we het gevaar van ethnocentrisme zich voordoen. Teveel wordt dan uitgegaan van de eigen waarden en normen die zondermeer op andere samenlevingen geprojecteerd worden. Maar komt een dergelijke houding wel voldoende tegemoet aan de door liberalen bepleite tolerantie t.o.v. andere opvattingen? De critici die deze vraag met "neen" beantwoord(en), hebben dan ook voor onderstaande richting gekozen.

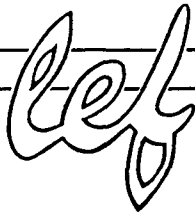
Gelijkwaardigheid

De tweede richting houdt in dat we benadrukken dat het liberalisme uitgaat van gelijkwaardigheid van meningen. Onze mening is gelijkwaardig aan de mening van de mensen uit een ontwikkelingsland. Er is in deze visie geen reden om een andere samenleving te vertellen hoe ze zich ontwikke-

len moet. Als een land zelf het beste meent te weten wat het met onze ontwikkelingshulp moet doen, dan moeten wij dit respecteren en toestaan. Immers, wij kennen de exacte situatie in het land niet, de problemen, de cultuur en de onderlinge verhoudingen van die mensen. Oftewel: we laten dan de eerder aangehaalde positie van de vrouw de plaats die die in die samenleving heeft, hoe achtergesteld deze in onze ogen ook is. Verkiezingen om een oordeel van de bevolking te vragen, zijn niet mogelijk: vrouwen mogen er van oudsher niet stemmen.

Buurmans tuintje is altijd mooier

Afgezien nog van de vraag of we de feodale samenleving de feodale samenleving moeten laten, dient zich nog een ander hobbeltje aan. In het verleden is een gezegde bedacht, "buurmans tuintje is altijd mooier", dat aardig het bedoelde probleem schetst. Op het moment dat andere samenlevingen niet meer becritiseerd mogen worden, is de weg vrij deze samenlevingsnorm tot norm voor de eigen samenleving te verheffen. Aangezien de negatieve elementen niet tegen het licht mogen worden gehouden, zijn enkel nog de positieve elementen zichtbaar. Vaak bepalen we van te voren wat goed is, wat gezien mag worden. De rest blijft duister. Dat is exact hetzelfde als hetgeen we voor andere samenlevingen willen voorkomen. Samenlevingen baseren op anderen is niet altijd even wenselijk.



Natuurlijk zijn de twee mogelijkheden boven enigermate gechargeerd weergegeven. Maar dit is vooral om het verschil te benadrukken. Ook in het liberalisme zitten soms contradicties.

Een beetje en toch aardig

Vanuit het liberalisme is er geen eenduidig ontwikkelingsbeleid aan te geven. Blijft over de vraag: kunnen we een beetje universalistisch zijn en een beetje de gelijkwaardigheid van ieders opvatting in acht nemen? Misschien biedt Aristoteles' gedachtengang over "eudaimonia"² hier een uitweg. Als praktisch denker werd hij geconfronteerd met verschillen in samenlevingen die te herleiden waren tot de verschillen in bijvoorbeeld omgeving en gewoonte. Hij meende dat weliswaar iedere samenleving naar eudaimonia diende te streven maar dat dit per samenleving qua concrete uitwerking kon verschillen. In de liberale gedachtengang omgezet zou dit betekenen dat iedere samenleving er naar dient te streven de liberale associatiebegrippen op zichzelf van toepassing te laten zijn, maar dat de concrete uitwerking verschillen kan vertonen. Toegegeven: in de praktijk brengt het ons geen stap tussen de twee balen hooi uit. Maar wel helpt het ons theoretische tegenstellingen op te lossen. Duidelijk is dat iedere keer weer apart over de invulling van het vraagstuk moet worden nagedacht. Dat maakt het liberalisme ook wel zo aardig. Het voorkomt dat het een kwestie van exegese wordt en reduceert het risico dat het al te los

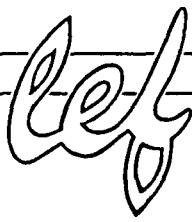
komt te staan van de maatschappelijke werkelijkheid.

Liberalen in het Nederlandse Kwaliteitsdebat

Sinds 1988 is het debat over de kwaliteit van ontwikkelingssamenwerking weer op gang gekomen. Aanleiding was onderzoek naar de resultaten van de medefinancieringsorganisaties (MFO's)³. Niet zozeer de totale som die aan ontwikkelingssamenwerking wordt gegeven, staat ter discussie maar de doelmatigheid. We worden geconfronteerd met een weerbarstige armoede en zich wijzigende internationale omstandigheden waardoor de middelen meer dan eens nodig lijken te zijn⁴. De discussie speelt op twee niveau's:

- verschil van inzicht over wat er mede dankzij ontwikkelingssamenwerking in de afgelopen jaren in ontwikkelingslanden is bereikt (actuele kwaliteit)
- verschil van mening over de mogelijkheden van ontwikkelingssamenwerking (wat theoretisch te bereiken is en wat het in een bestaande situatie kan doen; potentiële kwaliteit).

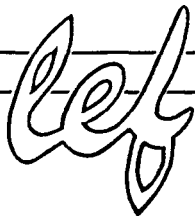
Kunnen liberalen met betrekking tot het tweede niveau geen standaard antwoord geven, op het eerste niveau is er een duidelijke stellingname aanwezig. Teveel middelen zijn er verspild. Het betreft gemeenschapsgeld; er dient meer verantwoording over te worden afgelegd. Belangrijker nog is inzicht in de effectiviteit om bestuurlijk met geldstromen te kunnen schuiven naar



plaasten waar ze op dat moment het hardste nodig zijn. In de Sahara mors je geen water en ook geen geld.

*Arthur Kocken is lid van de projectgroep
Ontwikkelingssamenwerking van de
JOVD.*

1. Hoewel velen de hier gebruikte begrippen klakkeloos toepassen, worden vrijwel nergens algemene toepassingscriteria gegeven. Het lijken gelegenheidswoorden waarmee een strekking van het eigen verhaal in emotionele zin onderstreept wordt. Vermakelijk wordt het wanneer het beeld van een samenleving die zojuist "ziek" is genoemd, gelegd wordt naast dat van andere samenlevingen en vroegere tijden. Iedere samenleving blijkt dan vanaf het begin zwaar "ziek" geweest te zijn, inclusief de spreker vanaf zijn geboorte. Daarmee is overigens niets gezegd over de ernst van de situatie, enkel over het gebruik van het begrip.
2. Vrij vertaald: geluk. Het gaat mij hier niet om het concept als zodanig maar om de wijze waarop hij met het begrip is omgegaan.
3. De MFO's zijn een typisch voorbeeld van de Nederlandse verzuiling. De vier medefinancieringsorganisaties krijgen gezamenlijk structureel 6% van de Nederlandse begroting Ontwikkelingssamenwerking. Voor project-evaluatie en efficiency-onderzoek zijn ze evenwel nauwelijks toegankelijk. Er zijn in Nederland ook andere organisaties die zich met ontwikkelingssamenwerking bezighouden en die per project door de overheid gefinancierd worden. Mijns inziens is er geen enkele zinnige reden te bedenken om de MFO's anders te behandelen.
4. De oud-minister van ontwikkelingssamenwerking Bukman ziet door het verdwijnen van de "blokken" een oplossing aan de einder gloren: daar er nu minder of geen politiek-strategische overwegingen bij donoren mee hoeven te spelen, kan dit bijdragen aan toename van de kwaliteit van de ontwikkelingssamenwerking. De Fukuyamanie is blijkbaar ook bij het CDA toegeslagen. Vrede op aarde.



VVD en Ontwikkelingssamenwerking een liberale beschouwing van de Pronknota

door: Erica Terpstra

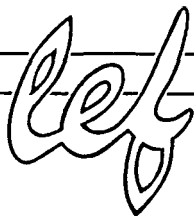
Inleiding

Na de turbulente discussies over Ontwikkelingssamenwerking in de jaren zeventig en de wat dat betreft veel rustiger jaren '80, lijkt Ontwikkelingssamenwerking weer helemaal terug op de politieke agenda van de jaren '90: in september verscheen de gedegen studie van de Teldersstichting "Ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig", in oktober publiceerde de NRC een geruchtmakend en zeer interessant interview met Prins Claus onder de titel "We hebben de ontwikkelingslanden veel te afhankelijk gemaakt" (we zijn het met zijn visie eens), in diezelfde maand verscheen de dikke en ambitieuze beleidsnota "een Wereld van Verschil" van Minister Pronk, in november wijdt de JOVD een heel congres aan Ontwikkelingssamenwerking en nu ook nog een themanummer van de LEF! De discussie is helemaal terug dus! De aard van de discussie is evenwel veranderd: werd aanvankelijk nog heftig gedebatteerd over de vraag óf Nederland wel een royale bijdrage zou moeten leveren aan de ontwikkeling van de landen in de Derde Wereld, thans is de 1.5 % "Kamerbreed" aanvaard en gaat het debat over een andere en betere invulling van het beleid. In het korte bestek van dit artikel zal ik me moeten beperken tot enkele hoofdpunten en zal ik belang-

wekkende aspecten als bijvoorbeeld het grote belang van participatie van vrouwen aan het ontwikkelingsproces in hun land, de rol van het mensenrechtenbeleid en de gevaren van de explosieve bevolkingsgroei (zeer onderbelicht in de Pronknota!) noodgedwongen moeten laten liggen. Na een eerste algemene beoordeling van de Nota Pronk wil ik dieper ingaan op twee onderwerpen: het milieu en de rol van de private sector. Het milieu omdat hieruit zo duidelijk de interdependentie blijkt tussen Ontwikkelingslanden en geïndustrialiseerde landen, de rol van de private sector omdat hier de opvattingen van Minister Pronk en de VVD kennelijk nogal uiteenlopen.

Eerste beoordeling Nota Pronk

De VVD fractie heeft met gemengde gevoelens kennis genomen van het lijvige rapport van Pronk, dat enerzijds een boeiende analyse geeft van de complexe problematiek, doch anderzijds geleid heeft tot beleidsconclusies waarvan sommigen eerder doen denken aan het Pronkiaanse beleid uit de jaren zeventig dan aan "nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig". Zoals bekend kenmerkte het OS. beleid in de jaren '70 zich door een grote mate van versnippering van de Nederlandse hulpinspanning, verdeeld over een groot



aantal beleidssectoren in een groot aantal O.S. landen. In de '80-er jaren is na uitvoerige debatten gekozen voor een beperken van het aantal beleidssectoren en het aantal O.S. landen/regio's teneinde versnippering tegen te gaan en te komen tot grotere effectiviteit en efficiëntie. De studie van de Teldersstichting benadrukt nog eens het belang van die "concentratie" van het Nederlandse OS beleid. Met het voornemen van Minister Pronk om het aantal beleidssectoren uit te breiden en te kiezen voor veel bredere regio's en een aantal nieuwe landen, lijkt de weg terug te worden ingeslagen. Wij zullen ons dan ook tegen deze versnippering verzetten, niet omdat genoemde "nieuwe beleidssectoren" (o.a. Habitat) ook niet eveneens gigantische problemen voor OS-landen opleveren of omdat we het de door minister Pronk genoemde nieuwe landen/regio's niet zouden gunnen, maar omdat terwille van effectieve hulp nu eenmaal keuzes gemaakt moeten worden. Hoe goed de intenties ook, Nederland moet niet de pretentie hebben over de hele wereld alle problemen te lijf te kunnen gaan!

OS en Milieu

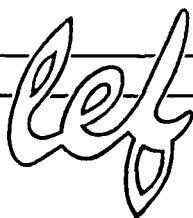
Op zijn minst over één invalshoek van de Pronknota, het consequent doorvoeren van een milieufacetbeleid, is de VVD wel zeer tevreden. De zorg over het mondiale milieu, over de draagkracht van onze planeet, is van vrij recente datum. Toen de Club van Rome in 1972 het rapport "Grenzen van de Groei" presenteerde, zorgde dat overal in de wereld voor een schok. Het rapport kwam voort uit ernstige bezorgheid

over de gevolgen van de naoorlogse, snelle groei in de geïndustrialiseerde wereld, waarbij economische groei alleen om de groei de bepalende factor werd in de nationale politiek van de landen, zonder voldoende acht te slaan op de gevolgen van de groei of de kwaliteit ervan. Het rapport wees o.a. op de gevaren van de explosieve toename van de wereldbevolking, de industrialisatie, milieuvervuiling, uitputting van natuurlijke hulpbronnen en dreigende voedseltekorten. Het werd door sommigen vertaald als een pleidooi voor een nul-groei, wat het niet was, en door anderen als de aankondiging van de ondergang van de wereld. Wellicht was de grootste verdienste van het rapport dat de Club van Rome voor de eerste keer een heel breed publiek bewust maakte van de mogelijke rampzalige gevolgen van onze industriële cultuur, zowel voor de geïndustrialiseerde landen als voor de Ontwikkelingslanden. In maart 1988, zestien jaar en een extra miljard (!) wereldburgers later, verscheen het vervolg: "Voorbij de Grenzen van de Groei", dat dit keer nauwelijks de aandacht trok *). Alle aandacht in de mondiale discussie richtte zich immers al meer dan een jaar op het Brundtland-rapport, een wereldomvattend concept over "Onze Gezamenlijke Toekomst". Het is interessant te constateren dat de leidraad van Voorbij de Grenzen van de Groei", namelijk een pleidooi voor "organische groei" (een ontwikkeling waarbij de groei van de één niet ten koste gaat van die van de ander, waarbij concurrentie en solidariteit elkaar niet langer uitsluiten) spoorde met de leidraad van het Brundtlandrapport waarin ondanks de pessimistische diagnose van

de grote wereldproblemen, optimistisch gesteld wordt dat "sustainable development" (duurzame ontwikkeling) mogelijk is, mits tijdig ingrijpende maatregelen genomen worden. De Brundtlandcommissie stelt nadrukkelijk: "ons rapport is geen voorspelling van voortschrijdend verval van ons milieu, van toenemende armoede en groeiende problemen in een steeds meer vervuilde wereld, temidden van slinkende natuurlijke hulpbronnen. Integendeel, wij zien de mogelijkheid van een nieuw tijdperk van economische groei, uitgaande van een beleid dat de in de natuur beschikbare hulpbronnen in stand houdt en uitbreidt. *Wij zijn van oordeel dat die groei absoluut essentieel is om de bittere armoede te bestrijden die in grote delen van de Ontwikkelingslanden alleen maar ernstiger vormen aanneemt*". Bovendien maakt het Brundtlandrapport in extenso en in onverbreekelijke samenhang met elkaar nog eens duidelijk dat menselijk handelen (en nalaten) verantwoordelijk is voor de trieste en zorgwekkende feiten als ontbossing, woestijnvorming, verzuring, afbraak van de ozonlaag of het dreigende broeikaseffect, de aantasting van het drinkwater en de vergiftiging van onze voedselketens, de vernietiging van ecosystemen, de uitputting van natuurlijke hulpbronnen en de opeenhoping van chemisch en ander gevaarlijk afval. De grootste verdienste van het Brundtlandrapport vind ik evenwel dat het zo sterk benadrukt dat er niet alleen een onlosmakelijk verband bestaat tussen armoede en milieuproblematiek, maar tegelijkertijd probeert af te rekenen met de nog steeds hier en daar levende misvatting dat de zorg voor het milieu zich niet verdraagt met een positieve economische ontwikkeling.

De kracht van het rapport ligt ontegenzeggelijk in de kardinale boodschap dat ontwikkeling en milieu te verzoenen zijn, mits aan een aantal, weliswaar ingrijpende, voorwaarden wordt voldaan. Met veel instemming onderschrijft de VVD dan ook de analyse in het Brundtland Rapport waar wordt gesteld dat ... "de achteruitgang van het milieu de economische ontwikkeling kan ondergraven. Armoede in Ontwikkelingslanden is een belangrijke oorzaak, maar ook een gevolg van de wereldomvattende milieuproblematiek". M.a.w. een goed milieubeleid is een onverbreekelijke voorwaarde tot ontwikkeling. En zorg voor het milieu is geen storende factor maar juist een versterking voor nieuwe kansen voor mensen, hier en daar. Met overtuiging zeg ik "hier en daar", omdat ook de grote nadruk die het Brundtland Rapport legt op de wereldwijde interdependentie door de VVD wordt onderschreven. Niet voor niets spreken wij over "Onze Gezamenlijke Toekomst"! Welke theorie je ook aanhangt, of het nu de Gaia theorie is van James Lovelock, de filosofie van de Kleine Aarde en anderen of de nuchtere benadering die spreekt uit de studie van de Teldersstichting, duidelijk is dat "sustainable development" consequenties heeft -althans zou moeten hebben- voor het handelen en nalaten in de geïndustrialiseerde wereld, ook voor het productie- en consumptiepatroon in Nederland! Terecht wordt dit zowel in het Teldersstichting-rapport als in de PronkNota benadrukt.

Het begrip "duurzame ontwikkeling", in de zin van "een ontwikkeling die voorziet in de behoefte van de huidige gene-

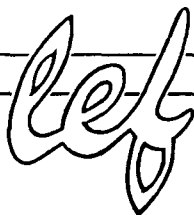


ratie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoefte te voorzien", vraagt om nieuwe parameters, om het huidige nationale en internationale milieu-, ontwikkelings-, en sociaal-economisch beleid te kunnen toetsen. De UNDP - de VN-organisatie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking - is bezig op grond van deze nieuwe inzichten een nieuwe toets te ontwikkelen, ter vervanging van het "oude" instrument Bruto Nationaal Produkt (BNP).

Overigens hoeft niet gewacht te worden op de ontwikkeling van een ecologische graadmeter, om sommig menselijk handelen reeds nu als volstrekt onaanvaardbaar van de hand te wijzen. Ik duid hierbij bijvoorbeeld op het dumpen van chemisch afval in ontwikkelingslanden. Het is volstrekt onaanvaardbaar dat de Derde Wereld gebruikt gaat worden als het vuilnisvat van de geïndustrialiseerde landen. Met waardering beoordeelden wij de snelle en adequate reactie van ex-Minister Nijpels op dit punt, in zijn pogingen nationaal en internationaal de export van chemisch bulkafval naar OS landen zonder adequate afvalverwerking te blokkeren. Vraag is hierbij hoe snel er ook in Europees verband gekomen kan worden tot sluitende wetgeving enerzijds en hoe die OS landen die - vaak door financiële nood daartoe gebracht - al daadwerkelijk contracten hebben afgesloten, geholpen kunnen worden de dumpafval daar op een zo verantwoord mogelijke wijze te verwerken. Ik vind dan ook dat Nederland behulpzaam zou moeten zijn om samen met andere donorlanden een noodhulp-programma te ontwerpen waarin niet

alleen financiële hulp maar juist ook hoge technologische kennisoverdracht van afvalverwerking zou kunnen worden ingebracht! Bovendien zou Nederland initiatieven moeten nemen om te bevorderen dat de Conventie voor de Controle op Internationaal Vervoer van Gevaarlijk Afval, inclusief het verdragsontwerp met normen en verplichtingen voor landen die industrieel afval opslaan of exporteren, niet alleen zo snel mogelijk wereldwijd wordt geratificeerd, maar tevens ook wordt gecontroleerd.

Cruciaal voor een duurzaam ontwikkelingsbeleid is de rol die Europa daarbij zal spelen. Ik ben bezorgd over de EG-besluitvorming nu en straks na 1992. Terecht wijst de Stichting Natuur en Milieu op het gevaar dat Europa 1992 zal leiden tot een Europees beleid, dat heel dicht aanligt tegen het beleid van "het meest achterlijke milieu-onvriendelijke land in de EG". De vraag is in hoeverre het Europees beleid in lijn gebracht zal kunnen worden met de lange-termijn strategie voor een duurzame en voor het milieu verantwoorde ontwikkeling om de vicieuze cirkel van armoede en milieu-aantasting te doorbreken en welke rol de biotechnologie en genetische manipulatie daarbij zullen (kunnen) spelen. Op welke wijze zal het belang van deze nieuwe mogelijkheid voor ontwikkelingslanden getoetst worden? De wereld zit dringend verlegen om antwoorden op deze vragen en meer nog om een doortimmerde mondiale, ecologische ontwikkelingsstrategie. De aanzetten die ook Pronk in zijn Nota hiertoe geeft, worden door de VVD van harte gesteund!



Rol private sector

Bepaald onevenwichtig acht ik de Pronk-nota voor wat betreft de rol van de private sector. Juist nu in de meeste ontwikkelingslanden zelf een steeds belangrijker plaats wordt ingeruimd voor de private sector, lijkt Minister Pronk toch nog steeds te kiezen voor een dominante overheidsideologie, al moet gezegd worden dat het nog erger had gekund. In de visie van de VVD verloopt de economische ontwikkeling van een land het voorspoedigst als het overheidsbeleid zich kenmerkt door een sociale, marktgerichte benadering met ruim baan voor de private sector. Nederlandse ontwikkelingssamenwerking dient dan ook bij te dragen tot een oriëntatie tot de markt, door vrije prijsvorming, particulier initiatief, doorbreking van (overheids-)monopolies en zo meer. De vorming van het ondernemende middenkader en in het bijzonder de ontwikkeling van het midden- en kleinbedrijf dient nadrukkelijk ondersteund te worden. Alleen dan zal de Nederlandse hulp werkelijk effectief zijn. Ik pleit daarom voor een element van voorwaardelijkheid t.a.v. het beleid van het ontvangende land: als blijkt dat het ontvangende land niet bereid is de markt in toenemende mate vrijelijk te laten functioneren (in toenemende mate: in verband met de sociale aspecten kan niet alles tegelijk), of niet bereid is de corruptie en kapitaalvlucht tegen te gaan, militaire uitgaven te beperken tot redelijke (op defensie gerichte) proporties of de elementaire klassieke mensenrechten te respecteren, dient de hulp te worden ingetrokken. Daarentegen zouden ont-

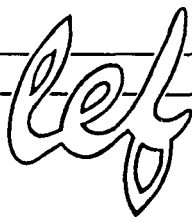
wikkelingslanden die een gezonde sociaal-economische politiek voeren, de private sector stimuleren en reeds een redelijk functionerend marktmechanisme en bedrijfsleven hebben, moeten kunnen rekenen op Nederlandse steun in de vorm van betalingsbalanssteun en het stimuleren van investeringen. Dat daarbij een eigen rol is weggelegd voor het Nederlandse bedrijfsleven, staat voor de VVD vast. Minister Pronk zal daarvan nog overtuigd moeten worden. Het wordt een boeiende discussie, de komende maanden!

Erica Terpstra is lid van de Tweede Kamerfractie van de VVD.

*) De president van de Club van Rome, Alexander King, heeft onlangs aangekondigd dat er in december 1990 "een nieuw, wereldschokkend (?) rapport" van de Club van Rome zal worden uitgebracht. Titel: "De Wereldrevolutie".

referenties:

- Interview Prins Claus, NRC d.d. 15 september 1990
- Geschrift 72 van de Teldersstichting: "de Markt Helpt Mee, Ontwikkelingssamenwerking in de Jaren Negentig", sept. 1990
- Nota Minister Pronk "Nieuwe kaders voor ontwikkelings-samenwerking in de jaren Negentig - Een Wereld van Verschil", okt. 1990, uitgeverij SDU ISBN: 90 12 069815
- Rapport van de Brundtland Commissie "Our Common Future", 1987
- E.G. Terpstra, "Van Piketpaal tot Beleid" Liberaal Reveil, themanummer Milieu, dec. 1988
- Rapport aan de Club van Rome "Grenzen van de Groei", 1972
- Rapport aan de Club van Rome "Voorbij de Grenzen van de Groei", 1988



Ontwikkelingssamenwerking en de PvdA

door: Josephine Verspaget

Inleiding

Van oudsher is de socialistische beweging internationaal georiënteerd geweest. Niet alleen het verbeteren van de levensstandaard van de eigen werkende bevolking was het doel. Men werkte nauw samen met soortgelijke bewegingen in andere industriële landen om daar dezelfde doeleinden te realiseren.

Verzorgingsstaat

Hoewel intern binnen de beweging heel wat discussie is gevoerd over de vraag of men niet moest volstaan met het werken vanuit de basis (de vakbeweging) is zo'n 70 jaar geleden ervoor gekozen om de doeleinden van de arbeidersbeweging ook via parlement en regering te bereiken. De sociaaldemocratische oriëntatie die toen de belangrijkste stroming werd, heeft altijd veel nadruk gelegd op de rol van de staat: via de staat, via wet en regelgeving, via staatsingrijpen, zou de positie van de werkende bevolking aanzienlijk verbeterd kunnen worden. In samenwerking met de christendemocraten is de afgelopen 45 jaar de verzorgingsstaat ontstaan: een systeem waarbij via de staat waarborgen worden gegeven voor het handhaven van een minimaal welvaartsniveau voor de bevolking, ook voor hen die niet actief

aan het arbeidsproces kunnen deelnemen.

Na de Tweede Wereldoorlog, toen de voormalige koloniën geleidelijk aan onafhankelijk werden, is ook de verbetering van de positie van de minder welvarende bevolkingsgroepen in de ontwikkelingslanden een belangrijk doel voor de sociaal-democraten geworden. Het eerlijk delen van kennis, macht en inkomen kon niet uitsluitend slaan op de mensen in het eigen land of in de eigen regio, maar moest ook van toepassing zijn op de bevolking in die andere landen, voor de hele wereldbevolking.

NIEO

Het besef dat de rijke landen een onevenredig groot deel van de beschikbare hoeveelheid grondstoffen, kapitaal en middelen gebruikten, heeft gemaakt dat sociaaldemocraten sinds de jaren zestig steeds hebben gepleit voor een mondiaal verdelings- en herstructureeringsmodel. De NIEO, de Nieuwe Internationale Economische Orde die in de jaren zeventig door Tinbergen is geïntroduceerd, is door de sociaaldemocraten omarmd. Door toedoen van de eerste oliecrisis is nadere uitwerking van de NIEO, waarvan overigens wel delen gerealiseerd zijn, in het ongereede geraakt, al heeft zij haar betekenis als denkmodel behouden. Misschien dat in

de jaren negentig door de snelle verschuivingen in de economische orde bepaalde elementen van de NIEO weer aktueel zullen worden.

Naast de NIEO speelde ook de basis-behoeftestrategie, zoals die door de ILO werd geïntroduceerd een belangrijke rol. Het was niet voldoende op mondiaal niveau veranderingen te bewerkstelligen, ook de direkte noden van de mensen moesten gelenigd worden: huisvesting, werk, onderwijs, gezondheidszorg.

Ontwikkeling van ontwikkelingshulp

Ontwikkelingshulp, dat in vergelijking met de noodzakelijke macroveranderingen een ondergeschikte positie innam, zou vooral gericht moeten worden op hulp aan de armen.

In de 25 jaar dat Nederland zich officieel via een bewindspersoon in de regering met ontwikkelingssamenwerking bezighoudt, is veel ervaring opgedaan met de wijze waarop ontwikkelingshulp in de praktijk werkt, maar is ook veel meer zicht gekomen op de belemmeringen en mogelijkheden van ontwikkelingslanden om zichzelf te ontwikkelen. Bovendien zijn feiten in zicht gekomen, zoals de gigantische mondiale milieuproblemen en de belangrijke rol van vrouwen in het ontwikkelingsproces, die de grove lijnen van het plaatje uit de jaren zeventig nauwkeuriger hebben aangevuld en ingekleurd.

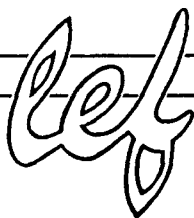
Het wrange feit doet zich voor dat, terwijl veel landen en veel mensen in die landen armer zijn dan tien jaar

geleden, wij wel veel beter weten hoe het moet.

Dromen over hoe het moest, via (grootschalige) industrialisatie of via (extreme) deprivatisering die vooral de aanhangers van bepaalde ideologieën naar voren brachten, zijn inmiddels volop doorgeprikt. Ze hebben plaatsgemaakt voor een rationelere, evenwichtigere en meer integrale benadering van de problemen. Op basis van onderzoeken naar de oorzaken van het falen dan wel het slagen van ontwikkelingsmodellen, is de nadruk veel meer komen te liggen op het investeren in mensen, in human capital, als voorwaarde voor economische groei en als voorwaarde voor duurzame ontwikkeling. Het incidentenwerk en te kortdurende verbintenissen met bepaalde projecten zonder op de maatschappelijke, economische en culturele context te letten, lijken daarmee van de baan.

Verenigde Naties

Ontwikkelingssamenwerking heeft zich ook qua doeleinden aangepast. Duurzame armoedebestrijding, een begrip dat in de nota 'Een wereld van verschil' van minister Pronk wordt geïntroduceerd, karakteriseert in al zijn bondigheid het nieuwe streven. Daarbij wordt nog meer dan in het verleden, maar op een andere wijze, een belangrijke rol aan de Verenigde Naties toegerekend. Dit instituut, dat jarenlang een kwijnend bestaan leidde, heeft door de ontspanning tussen Oost en West, maar ook door de inzet in Namibië en in de Golfcrisis, aanzienlijk aan invloed gewonnen. De gedachte aan een we-



reldregering lijkt op dit moment minder ver weg dan enkele jaren geleden. Maar voordat het zover is, moeten al stappen worden gezet op weg naar een mondiaal herverdelings- en verzekeringsstelsel. Enerzijds om de verschillen in rijkdom te neutraliseren, anderzijds omdat het juist de ontwikkelingslanden zijn, die belangrijke ecologische functies voor de aarde moeten bewaren - denk aan de genetische rijkdom van de tropische regenwouden - zonder dat zij over de benodigde middelen beschikken. Er zou 'n soort 'bergboerenregeling' voor deze landen moeten komen.

Opwaardering van de VN betekent ook versterking van de instituten van de VN. Haar herverdelingstaak kan alleen tot zijn recht komen, als meer ontwikkelingshulp via VN-kanalen zal worden doorgesluisd. En dat kan weer alleen, als die instituten qua ontwikkelingsstrategie en qua beheersing van middelen voldoende goodwill en expertise hebben opgebouwd. Meer coördinatie en uitvoering via die organen, zoals UNDP, kan een eerste stap zijn. Dat kan tevens een ontlasting betekenen van de bilaterale hulp, daar waar die zich via een klein programma en/of met weinig middelen op bepaalde landen of regio's richt.

Donorcoördinatie via ontwikkelingsbanken, zoals Prins Claus onlangs suggereerde, moet serieus op zijn merites worden onderzocht. Duidelijk is dat het soms beter is wat veren te laten opdat een goed, breed, gezamenlijk programma kan worden bereikt, dan ontwikkelingslanden met tal van donoren die op zoek zijn naar het meest aan hun wensen aangepaste project,

voor de voeten te lopen. Globale steun voor landen die een goed sociaal-economisch beleid voeren, voorkomt eveneens teveel detailbemoeienis en doet recht aan de gelijkwaardige relatie tussen geven en ontvangen.

Toekomst

Voorlopig zijn de VN nog niet het instituut dat het zal moeten worden. Voorlopig zal nog veel hulp via het bilaterale kanaal gegeven worden, en wellicht zal dat vanwege de aangename politieke neveneffecten in de toekomst ook nog steeds het geval zijn. Dat betekent dat we zullen blijven discussiëren over de aard van de hulp en de voorwaarden waaronder we haar geven. Duurzame ontwikkeling houdt daarbij vanzelfsprekend prioritaire aandacht voor vrouwen, voor mensenrechten en voor milieu in. Ook dat is anders dan in het verleden. Ontwikkelingssamenwerking reflecteerde tot voor kort de overheersende mannelijke consumptieve korte termijn cultuur van het westen. Dat verandert ten goede, maar nog niet genoeg. Het recht op eigen ontwikkeling, binnen de door de VN aanvaarde normen voor mensenrechten, zal meer centraal moeten staan.

Schuldenproblematiek

Ontwikkelingshulp alleen levert echter slechts een marginale bijdrage aan de verbetering van de positie van de ontwikkelingslanden. Oplossing van de schuldenproblematiek en de uitkomsten van de GATT-onderhandelingen

zijn veel meer bepalend. Over beide ben ik treurig gestemd. Zoals het er nu naar uitziet, mogen de ontwikkelingslanden blij zijn als de thans bestaande mogelijkheden op handelsgebied, met name op het terrein van de landbouw, blijven bestaan.

De Golfcrisis, met haar prijsopdrijvend effect ten aanzien van olie, maakt extra duidelijk hoezeer de ontwikkelingslanden afhankelijk zijn van het mondiale gebeuren. De ontwikkeling van de VN tot een effectief crisis-interventieinstituut zou wel eens de belangrijkste positieve bijdrage voor de ontwikkelingslanden kunnen zijn in het komend decennium. Regionale conflicten, zoals in Midden-Amerika, de Hoorn van Afrika en Zuidelijk Afrika, hebben immers een dramatisch negatief effect gehad op de betrokken landen. Veel begrotingen zijn overbelast geweest door militaire uitgaven. Veel van die konflikthaarden weerspiegelden de tegenstellingen tussen Oost en West op het noordelijk halfrond. Nu wij tenderen naar vreedzame coëxistentie, biedt dat positieve vooruitzichten voor de rest van de wereld.

Kortom: hoe belangrijk hulp ook is: de feitelijke ontwikkelingsmogelijkheden worden grotendeels bepaald door datgene wat er op handels- en politiek terrein mondiaal gebeurt. De ontwikkelingslanden die het redden om binnen die marges een eigen effectief beleid te ontwikkelen zijn schaars en zullen, naar ik vrees, schaars blijven.

Joséphine Verspaget is lid van de Tweede Kamerfractie van de PvdA



Knelpunten en successen binnen het beleid van Nederlandse Vrouwen en Ontwikkeling

door: Annet Tesselaar

Inleiding

Vijf jaar geleden is in Nairobi door ruim honderdvijftig landen een document ondertekend waarin strategieën waren opgenomen om te komen tot een verbetering van de positie van vrouwen. Op 5 november j.l. vond het congres 'vijf jaar na Nairobi' plaats om na te gaan wat er terecht is gekomen van alle mooie beloften.

In het kader van het congres '5 Jaar na Nairobi' heeft NIO een evaluatie gemaakt van het Nederlandse Vrouwen en Ontwikkelingsbeleid (V&O). Twee vragen stonden in het onderzoek centraal. Wat is de invloed van Nairobi geweest op het V&O beleid en wat is er van het V&O beleid terecht gekomen. In het kader daarvan zijn met verschillende beleidsmedewerkers van het DGIS gesprekken gevoerd.

Nairobi

"De grootste verdienste van het decennium van de vrouw en van Nairobi is geweest dat vrouwen internationaal lange tijd op de agenda hebben gestaan", zegt Ineke Duyvenstijn, beleidsmedewerker bij het sectorprogramma Plattelandsontwikkeling. "Als je nu met een overheid in een ontwikkelingsland over Vrouwen en Ontwikkeling praat

is er een bepaalde voedingsbodem en voor die tijd veel minder." Volgens Betty van Hooidonk is de kracht van Nairobi ook de enorme publiciteit geweest die er rondom het gebeuren is gekomen. "het was zó in de publiciteit, iedereen was er zó mee bezig dat er op het oog veel gebeurde. Op dit moment is de publiciteit weggezakt rond heel dat vrouwengebeuren, althans niet meer in die mate als in 1985, en merk je dus meteen dat er gewoon minder boodschap aan dat beleid wordt gegeven".

Voor het beleid dat op het gebied van V&O tot stand is gekomen, heeft Nairobi ook een verdienste gehad. Het aktieprogramma vrouwen en ontwikkeling werd opgesteld waarmee minister Bukman gehoor gaf aan de oproep in Nairobi om aktieprogramma's voor het verbeteren van de positie van vrouwen op te stellen. De inhoud van het aktieprogramma was gedeeltelijk gebaseerd op Nairobi. De FLS, het slotdokument van de vrouwenconferentie, bood namelijk weinig aanknopingspunten voor ontwikkelingssamenwerking. In het document werden geen strategieën aangereikt voor de ontwikkelingssamenwerking van land tot land. Het aktieprogramma was vooral een weerslag van de gedachtenvorming zoals die al enige tijd binnenshuis gaande was (IOV-rapporten, NAR-adviezen, Kijkduinseminar).

De V&O deskundigen op het ministerie waren blij met de komst van het aktieprogramma. Eindelijk was er dan geformuleerd, door de kamer aanvaard beleid wat een goede steun in de rug is. "Als ik hard moet maken waarom ik een V&O deskundige mee wil op mijn missie pak ik mijn beleidsdocumenten en dan gáát ze mee", aldus een van de beleidmedewerksters. Toch schort de uitvoering van het aktieprogramma nog aan alle kanten. Het is nog lang niet zo dat vrouwen automatisch in alle projektvoorstellen worden genoemd, laat staan dat ze uiteindelijk als doelgroep worden bereikt. Een recente inventarisatie wees bijvoorbeeld uit dat van alle bilaterale projecten die de afgelopen vier jaar op het gebied van industriële ontwikkeling zijn gefinancierd, vrouwen slechts in 3,9% van die projecten worden genoemd als deel van de doelgroep. Uit de gesprekken met de medewerkers kwam naar voren waar de grootste knelpunten hebben gelegen en wat de beste resultaten van de afgelopen drie jaar zijn geweest.

Knelpunten

Wanneer ik Betty van Hooidonk, werkzaam op het bureau voor de Andes-regio, vraag wat naar haar mening het grootste knelpunt binnen het V&O beleid is geweest, antwoordt ze resoluut 'de vrijblijvendheid rond de uitvoering'. "Het beleid is vrij duidelijk", zegt ze, "maar men gaat er vrijblijvend mee om. Zolang er niet aan vrouwen wordt gedacht terwijl dat allang aanvaard beleid is, kan je zoveel op papier zet-

ten als je maar wilt". De anderen zijn het met haar eens dat het V&O beleid te weinig dwingend is geweest. "Er zijn wel beleidsdoelstellingen geformuleerd", zegt Fineke van de Veen, V&O deskundige bij de afdeling Technische Advisering, "maar geen concrete beleidsdoelen in de zin van 'in 1990 moet 50% van alle projecten gericht zijn op vrouwen'". Eigenlijk had er van hoger hand gewezen moeten worden op de verantwoordelijkheden t.a.v. het V&O beleid. Maar, "Als ik V&O in een projektvoorstel onterecht buiten beschouwing laat, zou mijn chef mij door op moeten wijzen. Heeft hij of zij daar ook geen oog of interesse voor dan moet de chef van die persoon daarop wijzen, etc., etc.. Hoe hoger je komt hoe meer projektvoorstellen die persoon moet bekijken en des te moeilijker het wordt om dat even grondig te doen", zegt een van de vrouwen.

Gebrek aan V&O deskundigheid

Een tweede grote knelpunt bij de uitvoer van het V&O beleid van de afgelopen jaren is het gebrek aan V&O deskundigheid geweest. Om de vrouwencomponent te integreren in een projektvoorstel is grondige kennis op het gebied van V&O nodig. Het ontbreken van die kennis heeft de integratie van het vrouwenaspect bemoeilijkt. "De vorm waarin de vrouwencomponent wordt geïntegreerd verschilt per beleidmedewerker en dat is gewoon omdat ieder voor zich anders beoordeeld. Ik zal ook niet met dezelfde ogen naar een kosten-baten



analyse kijken als een econoom die daar helemaal in thuis is. Dus die persoon zal ook niet met mijn ogen kijken naar de vrouwenkomponent".

Om de beleidsmedewerkers een handje te helpen bij het integreren van de vrouwenkomponent zijn er de afgelopen jaren o.a. twee acties ondernomen. In de bundel met instructies voor het schrijven van projectvoorstellen zijn richtlijnen opgenomen m.b.t. de wijze waarop in de projectcyclus aandacht voor V&O kan worden ingebracht. Deze richtlijnen zijn echter zo gedetailleerd dat bijna niemand er mee werkt. Daarnaast zijn er trainingen voor ambtenaren op het gebied van V&O georganiseerd. Deze blijken echter onvoldoende te zijn. Eén van de beleidsmedewerkers zegt:

"om uit een projectvoorstel te halen hoe het aangepast moet worden om ervoor te zorgen dat het ten goede komt aan vrouwen, daar heb je meer ervaring voor nodig en moet je beter geschoold zijn dan iemand die alleen op een themadag over V&O heeft horen praten. Daarnaast zijn de themadagen teveel gericht geweest op bewustwording, er wordt niet uitgelegd hoe je dat nu kunt gebruiken in projectvoorstellen".

Specifieke V&O deskundigheid op het ministerie is op dit moment minimaal: 2,5 arbeidskracht. Zij hebben vooral adviserende taken. Het is voor 2,5 arbeidskracht echter onmogelijk geblesken om al het beleid op allerlei gebied in de gaten te houden en om op alle projectvoorstellen een advies m.b.t. vrouwen uit te brengen. Daarnaast ontbreekt het aan V&O deskundigheid

op het hoger leidinggevend nivo, daar waar gewezen wordt op de verantwoordelijkheid van de verschillende afdelingen m.b.t. het uitvoeren van het vrouwen en ontwikkelingsbeleid.

Suksessen

De combinatie van een gebrek aan V&O deskundigheid en een gebrek aan concrete beleidsdoelen is de afgelopen jaren funest geweest voor de uitvoering van het V&O beleid. Dit betekent niet dat er helemaal niets is gebeurd op het gebied van V&O. De meest positieve actie van de afgelopen jaren is geweest het aanstellen van sektorspecialisten V&O op de ambassades in de betrokken OS-landen. Fineke van de Veen somt de positieve resultaten op, "er is eindelijk V&O deskundigheid dáár waar het gebeurt; in de ontwikkelingslanden zelf, er is veel landen- en regiogerichte kennis over V&O opgebouwd, er is nu veel direkter contact met de vrouwen in de ontwikkelingslanden, er zijn contacten gelegd met V&O deskundigen van andere donoren, bij de landen- en regioburo's hier op het ministerie houdt men nu veel meer rekening met V&O, etc.". Toch is ook de situatie van de sektorspecialisten niet helemaal optimaal. Op een bijeenkomst in Den Haag vorig jaar gaven zij te kennen veel tijd kwijt te zijn met het zoeken naar financiële middelen voor de activiteiten die zij ten behoeve van vrouwen willen opzetten. Vooral wanneer het innovatieve activiteiten betreft, staan ze in Den Haag vaak voor een dichte deur.



Positief is men ook over het programma Vrouwen en Ontwikkeling, een apart programma specifiek ingericht voor het financieren van vrouwenprojecten. Institutionele ondersteuning van vrouwennetwerken, vrouwenorganisaties is de hoofdactiviteit van dit programma. Ondanks of, zoals Anita Veltkamp beheerder van het vrouwenprogramma stelt, juist door de beperkte financiële middelen is die ondersteuning goed besteed geweest. Het evaluatierapport dat onlangs verscheen over dit programma concludeerde dat men zeer zorgvuldig is omgegaan met de aanvragen die binnenkwamen en met de continuering van de financiering. De vrouwennetwerken die men de afgelopen jaren heeft ondersteund, hebben allen, voor zover dat kon worden gemeten, goed gefunctioneerd. Minder positief is het evaluatierapport over de 'koevoet-functie' van het programma. Het vrouwenprogramma is er niet in geslaagd de door haar gefinancierde activiteiten over te hevelen naar de reguliere programma's van het DGIS-apparaat. Spijtig vindt men ook dat de financiering van kleine innovatieve lokale of regionale vrouwenactiviteiten is gestaakt. Management-wise bleek dit niet haalbaar.

Effekten in het veld

Vrouwen mogen dan niet bereikt worden in de mate die gewenst is, als de vrouwen die bereikt worden dan maar op een goede manier worden bereikt. Schieten vrouwen in de Derde Wereld nu iets op met de projecten die Nederland financiert, was dan ook de

vraag aan de beleidsmedewerkers. Helaas kon men mij op deze vraag geen klip en klaar antwoord geven. Volgens een van hen omdat er sinds het verschijnen van het actieprogramma nog te weinig tijd is verstreken om effecten te meten. "Eer een project goed en wel van start gaat, ben je vaak al anderhalf jaar verder. Voordat het dan ook nog goed draait, ben je weer een paar jaar verder. Drie jaar na het verschijnen kan je daarom nog geen resultaten verwachten". Een ander probleem dat wordt genoemd is dat er bijna nooit een profielschets van de beginsituatie wordt gemaakt, zeker niet m.b.t. de situatie van vrouwen. Daardoor is het moeilijk te meten wat er als gevolg van de projektactiviteiten is veranderd in de positie van vrouwen. Het gebrek aan inzicht in de resultaten van projecten is ook te wijten aan ontoereikende projektrapportage, waarbij vooral het gebrek aan sexe-specifieke gegevens nog steeds een tekortkoming is. Goede projektmonitoring is essentieel. Niet alleen om na te gaan of het projekt wel de gewenste resultaten oplevert maar ook om na te gaan of er geen ongewenste (neven-) effecten zijn. Zo is in de loop der tijd gebleken dat er inkomensgenererende projecten voor vrouwen zijn opgezet die er op gericht waren de inkomenspositie van de vrouwen te verbeteren maar die in de veel gevallen meer kwaad dan goed deden omdat ze leidden tot een taakverzwaring van vrouwen.

Het rokjes-probleem

Wordt er dan helemaal niets gedaan om de resultaten van de projecten te bekijken? Jawel. Er worden missies naar de projecten gestuurd; een groep deskundigen die het projekt op een aantal punten bekijken. Het Aktieprogramma kondigde aan dat voortaan één van die punten 'de positie van vrouwen' dient te zijn en dat er ook altijd deskundigheid op het gebied van vrouwen en ontwikkeling (V&O deskundigheid) in de missie moet zitten. In 1988 is er een onderzoek verricht naar de aandacht voor vrouwen in evaluaties. Van de 38 onderzochte evaluatiemissies werden vrouwen in 21 van de gevallen in de taakomschrijving van de missie genoemd. De belangrijkste conclusie van het onderzoek was dat de deelname van een V&O deskundige een redelijke garantie biedt dat de missie op een meer uitvoerige en diepgaande wijze aandacht besteedt aan de positie van vrouwen. Het opnemen van V&O deskundigheid in missies is echter nog lang geen vanzelfsprekendheid. Om de kosten van een missie te beperken, voegt men liever niet nog een extra missielid voor V&O toe. Vaak met het argument dat er al een vrouw in de missie zit die dan ook wel even naar vrouwen zal kijken. Dit probleem, dat zich volgens Fineke van de Veen ook elders voor doet, noemt zij het 'rokjes-probleem'. Alles wat een rok draagt wordt verondersteld deskundig te zijn op het gebied van V&O en aanwezigheid van een vrouw wordt verondersteld de nodige 'aandacht voor vrouwen' veilig te stellen. Dit probleem

doet zich ook voor op de projecten zelf.

Volgens Ineke Duyvenstijn is het de afgelopen jaren niet zozeer het probleem geweest dat er geen specifieke V&O deskundigheid was maar vooral dat kennis op het gebied van V&O ontbreekt bij de andere deskundigen, de waterdeskundigen, landbouwdeskundigen etc. Bijna legendarisch zijn de voorbeelden van landbouwprojecten waarin mannen worden voorgelicht over teelttechnieken en het gebruik van hulpmiddelen, terwijl het meestal de vrouwen zijn die het werk op het land doen en niet de mannen. "Soortgelijke voorbeelden zijn er te noemen voor waterprojecten, zegt ze, "men dacht altijd dat dit een technisch probleem was. Jarenlang heeft men geprobeerd dit probleem op te lossen door alleen waterinstallaties neer te zetten".

De toekomst met Pronk

Natuurlijk onbrak in het onderzoek de vraag niet hoe het in de toekomst allemaal beter zou moeten. "Ik zou het prettig vinden als op ieder landen- en regioburo een V&O deskundige zou zitten, die van toeten en blazen weet, die er naar kijkt, die er op wijst, en niet apart op een eigen buro", zegt Betty van Hooidonk. "zoals nu bij ons is gebeurd", gaat ze verder, "er is een vrouwenmissie geweest, om nu eens te gaan kijken hoe het zit, of het inderdaad allemaal wel kon, praten met de vrouwen daar wat ze allemaal wilden, praten met de organisaties daar wat nu eigenlijk de knelpunten waren en hoe zij het zagen. Dan zet je alles op

een rijtje en daar ga je mee aan de slag. Dat zou voor mij het meest ideale zijn". Ook de andere vrouwen hadden hun idealen. Het uitbreiden van de V&O deskundigheid op de verschillende buro's van het DGIS en het formuleren van een dwingender beleid behoorden tot de grootste noden. Of de nieuwe minister Pronk aan hun wensen toegemoet zal komen, is op dit moment nog de vraag. Met de toezeggingen die hij nu reeds heeft gedaan, zijn ze tevreden. Autonomie voor vrouwen wordt uitgangspunt van het beleid en V&O wordt een van de speerpunten van ontwikkelingssamenwerking. "Pronk moet echter niet zo naïef zijn te denken dat geformuleerd beleid ook automatisch zal worden uitgevoerd", waarschuwde een van de vrouwen. In dat opzicht kent zij de nederlandse vrouwenbeweging een belangrijke rol toe. Naar haar mening zal het ook in de toekomst nodig blijven dat Pronk wordt gewezen op de uitvoering van zijn beleid bijvoorbeeld zoals hij onlangs door het Vrouwenberaad Nederlandse Ontwikkelingsinstanties is gewezen op de onvoldoende aandacht die de FMO (Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden) schenkt aan het V&O beleid. In dit kader is het toepasselijk de oproep van Carolien Wildeman in een NIO-kroniek van vijf jaar geleden te herhalen: "We moeten ons niet laten verleiden door mooie beloftes. Papier is geduldig, nu is het tijd voor actie".

Annet Tesselaar is werkzaam bij het NIO (Nieuw Internationaal Ontwikkelingsbeleid) en is nauw betrokken geweest bij de organisatie van het congres '5 jaar na Nairobi' van 5 november jongstleden.

Dit artikel is onder de titel 'Vallen en opstaan na Nairobi' eerder verschenen in NIO kroniek, nummer 70, oktober/november 1990.

Humanisme en ontwikkelings- samenwerking

door: Lou Schout

Inleiding

Via ontwikkelingshulp exporteert Nederland zijn verzuiling overzee. De beschuldigden: de vier medefinancieringsorganisaties (kortweg de mfo's: het katholieke Cebemo, het protestantse ICCO, de algemene Novib en het humanistische HIVOS) en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking die dat middels zijn medefinancieringsprogramma blijft institutionaliseren. Zo luidt een kritiek op de mfo's die de laatste tijd opgeld doet in bepaalde kring.

Hieronder een reactie vanuit de optiek van HIVOS, het Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking.

Verzuiling

Feit is dat de medefinancieringsorganisaties producten zijn van de verzuiling. Zoals zoveel nog in Nederland, in het onderwijs, de gezondheidszorg, onder vertegenwoordigende maatschappelijke organisaties, enz. Het is daarom onzin te stellen dat - zoals sommige critici doen - de mfo's 'het laatste bolwerk van de verzuiling' zouden zijn.

Verzuilingscritici lijken er bovendien zonder meer vanuit te gaan dat verzuiling (in de zin van gestructureerde verdeeldheid) typisch Nederlands is.

De werkelijkheid van veel ontwikkelingslanden laat zien dat dit niet het geval is. Het eigenaardige van de Nederlandse verzuiling is dan ook niet de verdeeldheid, maar veeleer de bewust nagestreefde onderlinge pacificatie en in het verlengde daarvan, de verregaande delegatie van maatschappelijke taken vanuit de overheid aan de bij die zuilen horende particuliere organisaties. In een gepacificeerde verhouding kan dat overigens een efficiënt middel zijn simpelweg omdat in eigen kring meer initiatief gemobiliseerd kan worden dan in grote naamloze cirkels daarbuiten.

Ditzelfde mechanisme vormt overigens de basis voor het succes van de (goede) niet-gouvernementele organisaties (ngo's), hier en in de ontwikkelingslanden.

Hoe verzuild ook, de constructie en formule van vier zelfstandige mfo's is daarmee nog niet vanzelfsprekend ineffectief met het oog op hun doelstelling: directe financiële steun aan particuliere, niet-gouvernementele organisaties in ontwikkelingslanden. De zelfstandigheid van de mfo's is beperkt door de gedetailleerde afspraken die zij elke vier jaar opnieuw met de overheid moeten maken over aanwending en beheer van de aan hen toe te vertrouwen gelden (in 1990 in totaal 331 miljoen gulden).



Als zodanig zijn de mfo's, of zij het willen of niet, instrument in het totale ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Ze vormen overigens maar een klein onderdeel: van het hulpbudget gaat jaarlijks 6% naar de mfo's (minister Pronk heeft aangekondigd het mfo-aandeel in de komende jaren geleidelijk te willen verhogen tot 7%).

HIVOS is de kleinste onder de mfo's. De verdeling van gelden geschiedt op basis van een verdeelsleutel. Momenteel betekent dat voor Cebemo en ICCO elk 35%, 20% voor Novib en 10% voor HIVOS.

Voor de volledigheid: HIVOS, en dat geldt in meer of mindere mate evenzeer voor de collega-mfo's, is niet volledig afhankelijk van dit medefinancieringsprogramma. Ook uit andere fondsen van Ontwikkelingssamenwerking worden gelden besteed, zowel uit fondsen van de Europese Gemeenschap als uit eigen fondsen (de opbrengst van de eigen fondsenwerving was in 1989 bijna 1 miljoen gulden).

HIVOS, de humanistische beweging en niet-kerkelijkheid

We stelden het al: de verzuiling ligt ten grondslag aan het ontstaan van de mfo's. Ook in het geval van HIVOS. Uit onvrede met de bestaande organisaties richtten het Humanistisch Verbond en de vereniging Weezenkas in 1968 HIVOS op. Later trad de vereniging Humanitas toe als derde constituerende organisatie. Het ontstaan van HIVOS was een reactie op de confes-

sionele overheersing. Aanvankelijk werd nauw samengewerkt met Novib. Een eigen plaats in het medefinancieringsprogramma was op dat moment niet haalbaar. Die samenwerking verliep echter moeizaam en bracht spanningen met zich mee. HIVOS vond dat Novib teveel gelden besteedde aan kerkelijke projecten en dat de bestuursbenoemingen nooit de humanistische stroming vertegenwoordigden. Na tien jaar, in 1978, kreeg HIVOS de status van medefinancieringsorganisatie, waardoor het aandeel van de niet-kerkelijke ontwikkelingsorganisaties in het medefinancieringsprogramma toenam. Gegeven de toenemende ontkerkelijking in Nederland was daarvoor ook een politiek/maatschappelijke noodzaak gegroeid.

De banden met de eerder genoemde drie constituerende organisaties zijn nog steeds sterk. Zo hebben zij elk twee zetels in het HIVOS-bestuur. Door middel van meerdere bestuurszetels voor representanten van andere maatschappelijke organisaties (zoals FNV, VNO, milieubeweging) en nauwe samenwerking met niet-kerkelijke groeperingen in voorlichtingsactiviteiten in Nederland, pretendeert HIVOS in bredere dan de expliciet humanistisch georganiseerde zin, het groeiende niet-kerkelijke volksdeel te vertegenwoordigen. In lijn daarmee varieert de externe politieke invloed op HIVOS van VVD, D66, PvdA tot en met Groen Links.

Export van humanisme

Exporteert HIVOS het humanisme

overzee? Nee, natuurlijk niet. Beter dan wie ook, weten HIVOS-medewerkers dat weinigen in de ontwikkelingslanden daarop zitten te wachten. Daarvoor is de werkelijkheid in de ontwikkelingslanden net iets te hard, te rauw en te gefrustreerd door eerdere export van Westerse dogma's en ideologie in het verleden. Werkt HIVOS exclusief samen met expliciet humanistische organisaties ter plekke? Nee, want die zijn er nauwelijks in een wereld waarin religies in allerlei gedaanten domineren.

HIVOS heeft evenmin de pretentie humanistisch ontwikkelingswerk te bedrijven, als zoiets al bestaat. HIVOS ziet zichzelf wèl als een humanistisch geïnspireerde organisatie die aan ontwikkelingssamenwerking doet. "Vanuit humanistische beginselen..", schrijven de statuten van de stichting HIVOS voor.

In die beginselen, uitgangspunten of 'waarden' van het humanisme zijn de sleutelwoorden begrippen als democratie, participatie, emancipatie, zelfrespect en tolerantie. Dat betekent het bevorderen van democratie in de brede betekenis van politieke democratie (respect voor de zogenaamde klassieke mensenrechten, gelijke toegang tot politieke macht), economische democratie (gelijke kansen voor iedereen, gelijke toegang tot inkomen en produktiemiddelen) en sociale democratie (gelijke toegang tot basisvoorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg). Het scheppen van mogelijkheden tot emancipatie van ontwikkelingslanden (eerlijker toegang tot de wereldmarkt, een internationale rechtsorde die de belangen van de ontwikkelingslanden res-

pecteert), emancipatie van zeer grote, volstrekt gemarginaliseerde bevolkingsgroepen in de ontwikkelingslanden (een op de vijf wereldbewoners leeft in 1990 onder de armoedegrens), emancipatie - niet in de laatste plaats - van vrouwen in ontwikkelingslanden. Het stimuleren van participatie als voorwaarde voor elke succesvolle ontwikkeling (het zelf actief ter hand nemen van eigen ontwikkeling). Het bevorderen van zelfrespect en tolerantie (de eigen waarden en cultuur als uitgangspunt, bescherming van het cultureel zwakkere).

Deze uitgangspunten zijn geen dogma's.¹ Ze vormen wel richtinggevende criteria voor de beleidskeuzes van HIVOS en voor een kritische dialoog met de ruim 350 partnerorganisaties in ontwikkelingslanden als het gaat over concrete zaken als de aandacht voor de positie van vrouwen of de bescherming van het natuurlijke milieu. Evengoed is HIVOS zelf in zo'n dialoog onderwerp van gesprek: hoe vrouwvriendelijk bijvoorbeeld is HIVOS in beleid, management en uitvoering, of wat doet HIVOS zelf aan milieubeleid en met zijn positie in een Westerse maatschappij, die toch als eerste verantwoordelijk te stellen is voor de dreigende uitputting en vernietiging van het natuurlijke milieu in de wereld en speciaal in de ontwikkelingslanden?

Het onderscheid

De vraag naar onze humanistische identiteit wordt vaak gesteld vanuit de verwachting dat de vier mfo's zeer verschillend zouden zijn. Dat is niet

het geval. De overeenkomsten zijn groter. "Is het protestants-christelijke ziekenhuis anders dan het katholieke. Nee, in allebei kun je je aan een blindedarm laten opereren." (HIVOS-directeur Jaap Dijkstra in een interview). De mfo's zijn primair organisaties voor ontwikkelingssamenwerking. Directe relaties met en steun aan niet-gouvernementele organisaties is hun gemeenschappelijke kenmerk. Dat neemt niet weg dat er wel verschillen zijn en kenmerkende nadrukken.

Waar HIVOS voortkomt uit, en zijn maatschappelijk draagvlak vindt in, niet-kerkelijk Nederland, wordt - logischerwijs - in de ontwikkelingslanden principieel niet samengewerkt met expliciet religieus getinte organisaties. Vanuit de eerder beschreven humanistische beginselen staat bij HIVOS mensgerichte ontwikkeling (de betrokkenen centraal, aandacht voor mensenrechten, participatie en organisatie als voorwaarde voor succes) in één lijn met duurzame ontwikkeling (respect voor de natuur als uitgangspunt) en machtsgerichte ontwikkeling (toegang tot inkomen, kennis en macht; ontwikkeling op micro-niveau kan niet zonder veranderingen op macro-niveau en omgekeerd).

Thematisch betekent dat nadrukken op aandacht voor de positie van vrouwen, belang van alfabetisering en volksonderwijs, milieubehoud, mensenrechten (in Nederland via het HOM, het Humanistisch Overleg Mensenrechten) en economische projecten.

HIVOS heeft daarbij een voorkeur voor samenwerking met jonge, vernieuwende organisaties die wars zijn van dogmatiek. Dat komt onder andere

voort uit het uitgangspunt dat in de strijd om macht en invloed het doel nooit de middelen mag heiligen. In die middelen moeten de elementen van democratie en emancipatie al herkenbaar zijn. Terughoudendheid bij bemoeienis van hieruit en afkeer van betutteling past evenzeer bij HIVOS, vanuit de stelling dat mensen heel veel zelf kunnen en ook veel zelf behoren te doen. De eigen verantwoordelijkheid van mensen neemt ook in dit opzicht bij HIVOS een centrale plaats in. Tegelijkertijd betekent dit respect voor de ander ook het voeren van de al eerder genoemde kritische dialoog, als het gaat om milieubelangen, aandacht voor vrouwen, noodzaak van organisatie en maatschappelijke actie als middel om het kleine micro-niveau te ontstijgen en de benodigde veranderingen op macro-schaal te bewerkstelligen.

Samenwerking

Als ondanks deze verschillen in nadrukken en benadering, de overeenkomsten tussen de mfo's groter zijn, betekent dat uiteraard ook een dwingende noodzaak tot samenwerking, coördinatie en afstemming. Die bestaat dan ook. Omdat het medefinancieringsprogramma zulke samenwerking vereist, maar vooral ook omdat de mfo's zelf de noodzaak daarvan inzien.

De mfo's hebben daarom het GOM gecreëerd, het Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering, waarin op directieniveau coördinatie plaats vindt van beleid in ontwikkelingslanden en

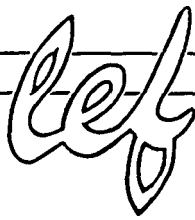
in Nederland. In GOM-verband worden gezamenlijke studies en evaluaties uitgevoerd. Een voorbeeld is de nu in uitvoering zijnde "impact-studie", een grootschalig onderzoek naar de effecten en betekenis van het medefinancieringswerk onder leiding van een onafhankelijke stuurgroep.

Daarnaast bestaan allerlei dwarsverbanden waarin bijvoorbeeld de activiteiten in bepaalde regio's en landen worden gecoördineerd, themagewijs wordt samengewerkt (mensenrechten, ecologie) en afstemming plaatsvindt tot op het concrete project-niveau.

De mfo's tenslotte maken deel uit van samenwerkingsverbanden (van gelijkgezinde ngo's) op Europees niveau.

Loe Schout is werkzaam bij het Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking (HIVOS)

¹Half november verschijnt bij Nijgh & Van Ditmar Universitair een bundel met bijdragen van negen binnen- en buitenlandse auteurs met als titel "Humanisme en ontwikkelingssamenwerking, een herwaardering van goede intenties" onder redactie van Jan Breman (ontwikkelingssocioloog), Peter Derkx (Universiteit voor Humanistiek), Loe Schout (HIVOS) en Piet Thoenes (Humanistisch Studiecentrum Nederland).



Verpletterd in de achtertuin

Een Nobelprijswinnaar in Chili.

door: Erik Anton Scholten

Inleiding

Men stelle zich de volgende situatie voor op het Chileense ministerie van Binnenlandse Zaken in het jaar 1979. Een chef en een beambte:

- "¡Necesito la lista de los deportados!"
- "Joy raudo. - Delincuentes, deportados, desalojados...mmm, me temo que aquino no esta!"
- "¿Boscaste en 'exportagones non-tradicionales'?"

- "Ik heb een lijst van gedeporteerden nodig."
- "Ik haal die wel voor u, chef. - Delinquenten, gedetineerden, 'verdwenen mensen'...mmm, ik ben bang dat die er niet is."
- "Heb je al gekeken bij 'niet-traditionele exporten'?"

In het kort is daarmee de tragiek van het economisch herstelplan van Chili goed weergegeven. Tragiek, omdat Chili tot voor kort als klassiek model van een zware dictatuur met een arm en onderdrukt volk gold, terwijl juist dit ene land van Latijns-Amerika op het punt van de geschiedenis van het continent nooit model heeft gestaan.

Uitzondering

Chili. Het land is op het continent van Zuid-Amerika in meerdere opzichten een uitzondering. De merkwaardige geografische ligging, het land is slechts 180 km. breed en van noord naar zuid 4000 km. lang, een afstand die gelijk is aan een ritje van Londen naar Teheran, zorgt ervoor dat niet iedereen door heeft dat het land qua oppervlakte slechts twee keer zo groot is als Paraguay en kleiner dan Turkije, waarmee het tot een van de kleinste landen van Zuid-Amerika behoort. In politiek opzicht echter past Chili een plaats vooraan in de rij van Zuid Amerikaanse landen, en niet alleen in negatief opzicht.

Chili vormde lange tijd een uitzondering op de traditie van het Zuid Amerikaanse continent; een traditie die voornamelijk bestond uit staatsgrepen, militaire regimes en bloedige revoluties. Het land kende tot 1973 een lange institutionele traditie. Gedurende het hele onafhankelijke bestaan van Chili (in 1818 werd het onafhankelijk van Spanje) had het land binnen de door het parlement vastgestelde kaders gefunctioneerd. Meer nog, het Chileense parlement was het oudste functionerende parlement ter wereld (met enkele onderbrekingen gedurende de we-

reldcrisis in de jaren dertig) op die van Groot-Brittannië en de Verenigde Staten na, een uitzonderlijke situatie voor een, wat het in feite is, ontwikkelingsland.

In 1964 won de christen-democratische presidentskandidaat Eduardo Frei de verkiezingen met de slogan "Revolutie door vrijheid" als antwoord op het marxistisch-socialistisch alternatief. De verkiezingen van 1970 zorgden voor, alweer, een uitzondering op de Zuidamerikaanse geschiedenis, sterker nog, zelfs op die van de wereld.

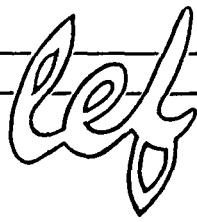
In 1973 kwam er een abrupt einde aan de lange institutionele traditie van Chili. Een militaire junta nam de macht over van de socialistische regering en daarmee begon voor Chili een nieuwe periode. De periode van Augusto Pinochet Ugarte.

Deze periode stond natuurlijk in het teken van de moord op president Allende, maar vooral ook in het teken van geheel nieuwe beleidslijnen voor Chili. Het parlement werd ontbonden, er rustte een verbod op politieke partijvorming en de rechterlijke en uitvoerende macht waren ondergeschikt aan de junta. En de junta was in meerdere opzichten ondergeschikt aan de Verenigde Staten. De vraag is nu wat zowel de rol van de VS als die van de junta is geweest in de herstructurering van de Chileense economie na het experiment van Allende. Leidde een onbeteugeld neo-liberaal beleid, opgesteld door de Nobelprijswinnaar Milton Friedman, ook daadwerkelijk tot een stabiele en gezonde Chileense economie? Kortom, is dit plan geslaagd? Getracht zal worden hierop een antwoord te formuleren.

(Economische) Politiek van zuid en west in de wereld.

De machtsgreep van Pinochet had niet alleen zijn weerslag op de politieke verhoudingen in Chili, in feite een binnenlandse aangelegenheid waarover uitwijding niet geheel binnen het kader van dit artikel zou passen, maar ook op de economie. De staatsgreep creëerde in feite voorwaarden om te 'experimenteren' met oude, economische theorieën in een nieuw, neo-liberaal jasje. Zowel van wetenschappelijke als politieke zijde werd in de jaren zeventig gepleit voor een herstructurering van de economieën van Derde Wereldlanden. De invloed die van de zijde van de VS op dit proces werd uitgeoefend bestond niet zozeer uit directe bemoeienis van staatswege, maar van economisch-wetenschappelijke zijde. De invloed die vanaf 1974 op het Chileense beleid werd uitgeoefend kwam niet uit Washington, maar uit Chicago.

De universiteit van Chicago was wel op heel bijzondere wijze gelieerd aan de Katholieke Universiteit van Santiago. Volgens een speciaal verdrag werden nog vóór 1973 vele tientallen economen uit Chili, maar ook uit de VS opgeleid volgens een daartoe opgesteld trainingsprogramma dat gebaseerd was op de economische theorie van het monetarisme. Deze theorie vond vooral een fanatiek aanhanger in de persoon van Milton Friedman. Onder zijn leiding, maar ook die van Arnold Har-



berger, werden de studenten vertrouwd gemaakt met een economisch model dat vooral op de aanbodzijde van de markt gericht was. Doel hiervan was het herinstellen van het marktsysteem en een liberalisering van de economie van Chili na een mogelijk vertrek van Allende. Door middel van dit studieprogramma van de zg. 'Chicago School' werden tenslotte studenten afgeleverd die bekend zijn geworden onder de naam 'Chicago-boys'.

Om echter de omvang van de invloed van deze economische theorie volledig te kunnen overzien, is het noodzakelijk een overzicht te geven van de economische situatie van Latijns-Amerika in het algemeen in de periode 1970-1980.

Onder invloed van de stijgende productiekosten bestond er begin jaren zeventig in het geïndustrialiseerde Westen een toenemende neiging goedkoper te willen produceren. Steeds vaker werden arbeidsintensieve (dus met hoge productiekosten gepaard gaande productieprocessen) afgeschoven naar Derde Wereldlanden, waar arbeid immers goedkoper was en is. Dit betekende voor deze landen een structurele ommekeer in hun economische gerichtheid; want in plaats van voor de binnenlandse markt te produceren, werden nu veel goederen geëxporteerd. Dit leidde tot het moeten importeren van veel voor die productie benodigde goederen, maar de exportopbrengsten bleken zo aantrekkelijk dat deze politiek werd voortgezet. In de zg. NIC's (Newly Industrializing Countries als Taiwan en Zuid-Korea) verliep dit proces zeer gunstig. Maar ook de Derde Wereld werd een steeds

aantrekkelijkere markt voor Westerse industrieën.

Immers, er begon zich door de toenemende economische activiteit, en dus grotere koopkracht, een afzetmarkt van formaat af te tekenen. Veel Westerse banken begonnen geld uit te lenen aan de zich ontwikkelende landen, geld dat niet meer winstgevend genoeg kon worden gestopt in Westerse investeringen en dus ruimere winsten garandeerde vanuit ontwikkelingslanden. Door de wereldwijde economische recessie in het midden van de jaren zeventig ontstond inflatie (ook van de Amerikaanse dollar) en bleek vooral de ruilvoet van Latijns-Amerikaanse landen in hun nadeel te werken: de export woog niet meer op tegen de gigantische importen die daarvoor nodig waren, en die gefinancierd werden door Westerse banken. Omstreeks die tijd liepen vele leningen af, die niet afbetaald konden worden, omdat ook de rente hoger lag. Nu pas bleek dat de economie die op bovenomschreven wijze in Latijns-Amerika was ontstaan, rampzalige gevolgen kon hebben. Daar vrijwel alles op de export gericht was en er bijna geen innovatie binnen die landen zelf had plaatsgevonden, iets wat in de NIC's wel gebeurd was, kon de economische klap niet opgevangen worden door moderne, hoogontwikkelde producten te leveren. Latijns-Amerika had zich bij grondstoflevering en verouderde productieprocessen gehouden en werd slachtoffer van haar afhankelijkheid. Nieuwe leningen moesten worden afgesloten om oude te kunnen betalen, maar dat werd steeds moeilijker. Ofwel omdat (met name kleine Amerikaanse

banken) meer geld uit hadden staan dan verantwoord was, ofwel omdat men zich niet meer aan instabiele investeringen wilde wagen. De neerwaarde economische spiraal die hieruit volgde, valt zelf wel in te vullen. De inflatie steeg soms tot boven de 100%, de werkloosheid was enorm, terwijl de schuldenlast tot onvoorstelbare hoogten opliep. Aan deze situatie zal voorlopig nog geen einde komen, omdat vooral Amerikaanse banken veel van hun inkomen verkrijgen uit de afbetaling van schulden (soms tot 40%!), terwijl Westeuropese landen aandringen op herschikking van dit probleem. Het niet helemaal slagen van het plan-Baker is daar een rechtstreeks uitvloeisel van. Het merkwaardige is dat dit proces zich in Chili pas na 1980 voltrok. Waarom?

Laboratorium Chili: Experiment met Friedman's model.

Na 1973 werden vele 'Chicago-boys' benoemd in leidinggevende functies in de Chileense economie. Vrijwel onmiddellijk werd begonnen met het invoeren van het economisch systeem à la Friedman. Dit duurde tot ongeveer eind 1974. Vanaf toen vond de zg. 'Shock-behandeling' plaats en in 1977 tenslotte een heroriëntatie op de op export gerichte economie. Dit laatste leidde tot een verbluffend succes van het model en wordt ook wel het Chileens "Wirtschaftswunder" genoemd. Na 1980 volgde echter een grote klap door de terugval in de wereldecono-

mie. Pinochets' regering stond vanaf toen bloot aan grote druk, zelfs van zijn fanatiekste medestanders, omdat in Chili het BNP met grote sprongen terugliep. Hij werd tenslotte gedwongen voor een deel afstand te doen van het model en dat leidde zelfs tot het referendum van 1988.

De Friedman-doctrine was gericht op het uitschakelen van de zg. Keynesiaanse politiek van Allende. De overheidssubsidies die de Chileens economie hadden moeten stimuleren, werden ingetrokken. Prijzen werden weer vrijgegeven (niet meer gesubsidieerde goederen), de kapitaalmarkt vrijgelaten en de vakbonden vernietigd om zodoende de lonen te kunnen drukken. Daarnaast werden alle opbrengsten van Chili geëxporteerd om zoveel mogelijk winst te maken op de korte termijn. Lage lonen, arbeidsintensieve producten, agrarische en mijnbouwproducten (m.n. het traditionele koper) waren de troefkaarten van Chili. Funest voor Chili was het feit dat, geheel volgens de theorie, alle overheidssteun aan welzijnsinstellingen werd gereduceerd en overgelaten werd aan particuliere instellingen. Hierdoor kon met name het arme deel van de bevolking dingen als ziekenhuiskosten niet meer betalen en werd men afhankelijk van particuliere initiatieven en charitas van de kerken. De gevolgen zullen wel voor zich spreken. De sociale omstandigheden van de Chileense bevolking verslechterden dramatisch, hoewel de voormalige president Freisterke in aanvang de 'denationalisatie van het economisch systeem' nog wel kon waarderen.



Anders dan in Midden-Amerika en de buurlanden bestond in Chili wel een middenklasse, die sterk profiteerde van het nieuwe beleid. Immers, de nieuwe economische situatie leek sterk op een derivaat van de Amerikaanse. Het feit dat alle rechtsbescherming voor de burgers werd opgeschort om het economische experiment rendabel te maken, telde niet. Voor alles moest het bewijs geleverd worden dat de Amerikaanse economie overal ter wereld kon worden toegepast, zo scheen het.

Een redenering uit de Friedman-doctrine gaat als volgt: te veel politieke vrijheid zou kunnen leiden tot socialisme (sic!), wat niet bijdraagt tot individuele economische rationaliteit, en aldus zou een 'beschermd democratie' (in feite een autoritaire staat) via het creëren van economische vrijheid de individuen moeten 'leiden' naar een sociaal optimum. Bovengenoemde mondiale spreiding van arbeid en de militaire dictatuur verschaften de 'Chicago-boys' een geweldige ruimte voor lange termijnbeleid. De doctrine voltrok zich in drie fasen.

De eerste fase (1973-1974) van herstructurering bracht herverdeling van de inkomsten met terugwerkende kracht en herstel van het marktmechanisme. De tweede fase (1974-1977) stond in het teken van reductie van de rol van de overheid, zoals die hierboven is geschetst. De hyperinflatie liep hierdoor terug, maar ging gepaard met een grote economische recessie, het 'shock-effect'. Slechts door het instellen van de PEM, een minimumwerkgelegenheidsplan en dus een verkapte werkloosheidsuitkering, liep de werkloosheid, volgens officiële cijfers, terug

tot 17%. De derde fase (1977-1981) is die van de gesaneerde economie. Het BNP groeide in die tijd met gemiddeld 7,5% per jaar, een van de hoogste groeicijfers ter wereld in die tijd. De kapitaalmarkt werd geliberaliseerd en tarieven op importgoederen werden verlaagd. Hiervoor moest wel uit het Andes-pact worden getreden, aangezien hierin bepaald stond dat de verdragspartners een restrictief beleid ten aanzien van buitenlands kapitaal zouden voeren. Het model leek echter te werken. De economische successen werden geboekt tegen hoge sociale en politieke kosten, maar Chili bloeide als nooit tevoren...

De klap kwam in 1980. De toevloed van buitenlandse leningen (vooral Amerikaanse) deed in aanvang het tekort op de betalingsbalans als gevolg van de wereldcrisis nog teniet, maar de stijging van zowel rentestand als de dollar vergrootte de schuldenlast drastisch. Het faillissement van de belangrijkste banken dreigde.

In 1981 groeide Chili's BNP met 5,5% tegenover een groei van 6,5% in 1980 en een gemiddelde groei van 9% in de periode 1977-1979. Daarnaast bleek het voor Chili in 1982 bijna onmogelijk nog kredieten te kunnen krijgen. Het land beschikte over geen enkele bron meer voor langlopende leningen - uitgezonderd de internationale financiële organisaties - om zijn investeringen in de productieve sectoren van de economie te financieren. In 1983 was er geen plaats meer voor ook maar enig optimisme. Een terugval van het BNP van 14,1% in 1982, een buitenlandse schuld van 17 miljard dollar en een ongehoord hoge werkloosheid.

Zolang geleend geld binnenstroomde, werkte het model van Friedman. Maar met het teruglopen van de investeringen zakte Chili weg in een economisch drijfzand. De open-deur-politiek van de 'Chicago-boys' had Chili uiterst kwetsbaar gemaakt ingeval van een internationale recessie.

Dat jaar 1983, luidde de ondergang van de 'Chicago-boys' in. In april 1984, na onderhandelingen met het IMF en de internationale banken, stapte de minister van Binnenlandse Zaken, Jarpa, als overwinnaar uit een oorlog binnen het kabinet. De minister van Financiën, Cáceres, en de minister van Economische Zaken, Passicot, beiden waren belangrijke 'Chicago-boys', werden ontslagen en op beschuldiging van fraude gevangen gezet. De 'Chicago-boys' werden in het vervolg spottend de 'Capuchino-boys' genoemd - 'Capuchino' is de naam van een chique afdeling van de gevangenis van Santiago. Echter sindsdien floreert de Chileense economie opnieuw. Jaarlijks groeit het nationaal inkomen met 5 à 6%. Als enig Latijnsamerikaans land slaagde Chili er sindsdien in de buitenlandse schuld met 1 miljard dollar terug te brengen. De geldontwaarding bleef in 1988 ruim onder de twintig procent, terwijl die in de buurlanden Argentinië en Peru enkele honderden procenten bedroeg.

Chili heeft sedert 1982 een positieve handelsbalans. In de periode 1985-1986 steeg de uitvoer van industrieproducten met 26,5% en die van agrarische producten (m.n. fruit) met 32,6%. Maar de prijs voor het economisch herstel is nog steeds hoog. Nog steeds wordt

zwaar bezuinigd op onderwijs en gezondheidszorg. De lonen zijn zelfs naar Latijnsamerikaanse begrippen laag - het gemiddelde loon is nog geen 160 dollar per maand. Miljoenen Chilenen lijden armoede.

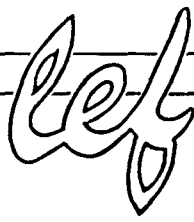
Bovendien is de bloei van de economie voor een deel schijn. Want Chili houdt uitverkoop, er wordt veel geld geïnvesteerd in het opkopen van bestaande bedrijven. op korte termijn brengt dat verlichting, op den duur kan dat betekenen dat de winsten van de Chileense bedrijven naar het buitenland verdwijnen.

Markt, overheidsbezuinigingen, afschaffen van subsidies, terugdringen van het begrotingstekort van de staat, privatisering en deregulering blijven de voornaamste parolen van de Chileense regering. Met het referendum van 5 oktober 1988 hoopte Pinochet waarschijnlijk op blijvende steun van het volk voor zijn hernieuwde en, het moet toegegeven worden, betrekkelijk geslaagde economische beleid van de staat. Maar de misère van zijn volk bleek te groot.

Op 11 maart 1990 werd de na vrije verkiezingen verkozen president, Patricio Aylwin, een christen-democraat, beëdigd tot de nieuwe president van Chili. (Pinochet blijft overigens vanaf dit jaar nog acht jaar opperbevelhebber van de Chileense strijdkrachten...) Diens aanvangspositie mag, op economisch terrein althans, naar Latijnsamerikaanse begrippen riant worden genoemd. Aylwin erft een economische groei van 9,3% (in 1989), een 'matige' inflatie van 20% en een handelsoverschot ter waarde van 1,5 miljard dollar. Op sociaal gebied echter is het in Chili

een ware "Das Kapital"-maatschappij. De eindelijk gekomen democratisering brengt voorlopig geen economische verlichting voor de allerswaarst getroffen bevolkingsgroep in Chili: de armen. Een kleine groep rijken controleert de macht in Chili onverkort en weigert die uit handen te geven. De democratie brengt nog geen vooruitgang en in o.a. Argentinië en Brazilië leidde dat reeds tot omvangrijke (honger-)opstanden. De terminologie hierboven mag dan wat 19e eeuws aandoen, maar men moet zich realiseren dat de sociale tegenstellingen in Chili nu eenmaal scherper zijn dan in Nederland en dat vergt soms harde taal. Een mogelijke oplossing voor het onderdrukken van een enorme klassenstrijd is het terugdringen van de radicale neo-liberale staat en niet alles meer over te laten aan het particuliere initiatief, in een staat waar dat eenvoudig onmogelijk is. Het liberalisme vereist daarvoor een hoogwaardige en geïndustrialiseerde samenleving. Daarmee is des te duidelijker aangetoond, dat een theorie als de Friedman-doctrine slechts dan kan worden toegepast, als een maatschappij daar aan toe is. Men kan niet stellen dat de monetaristische politiek volledig gefaald heeft; er zijn immers economische successen geboekt. Dat de toepassing ervan echter met bruto geweld en met het schenden van vrijwel alle democratische rechten gepaard ging, maakt het, zeker voor een overtuigd liberaal, onaanvaardbaar. Temeer daar een liberaal-economische politiek blijkbaar eenzelfde toepassing "nodig" had, als de opgedrongen marxistische theorieën in de landen van Oost-Europa, waar-

aan overigens op dezelfde wijze een einde is gekomen. De komst van een liberale politiek derhalve, mag nooit gelijk staan aan het opschorten van democratische rechten en rechtsregels. Dit hoort samen te gaan, of pas dan te worden toegepast, indien zulks mogelijk is. Dat eist de rijpheid van het democratisch gehalte van een liberale economische politiek. Juist nu is het risico aanwezig dat de grote vrijheid zal leiden tot een overregulerende overheid die de puinhopen van de theorie niet wegschept. Overheidsingrijpen moet beperkt blijven en de 'formele democratie' moet plaats maken voor een 'echte democratie'. Daarvoor is het noodzakelijk dat representatieve sociale organisaties, als vakbonden, boerenbonden etc., terugkeren aan de onderhandelingstafel en werkelijk het recht terugkrijgen te mogen meebeslissen voor hun belangengroepen. Daarnaast zal de achteruitgang in het onderwijs en de gezondheidszorg een halt moeten worden toegeroepen. Ook zal weer gekeken moeten worden naar verschillende mislukte privatiseringsprojecten - de staat zal nu voorlopig een voortrekkersrol moeten spelen bij het verantwoord uitbouwen van de economie. Daar is ook economische hulp vanuit Europa voor nodig. Verder kan gedacht worden aan het verhogen van de binnenlandse vennootschapsbelastingen en noodhulp voor het fonds solidariteit en sociale actie. Overigens heeft de Nederlandse minister van Ontwikkelingssamenwerking, Pronk, reeds laten weten dat Chili voor - tijdelijke - Nederlandse hulp in aanmerking kan komen. Zo kunnen de Chilezen dan op zoek naar een hun



passend economisch model. Of, zoals een Chileens gezegde luidt: "Zij die ons in het licht hebben gezet, mogen het straks niet donker laten worden."

Erik Anton Scholten is lid van de LEF-redactie. Hij studeert geschiedenis en Romaanse talen en culturen aan de Rijksuniversiteit Groningen.