

*leef*

***MINDERHEDEN***  
***NR. 32 jaargang 10***  
***maart 1992***

**redactie en administratie**

Prins Hendrikkade 104  
1011 AJ Amsterdam  
Telefoon 020-6242000  
Fax 020-6264357

**hoofdredacteur**

Frank van Dalen

**eindredactie**

Stan Stevens

**eindcorrectie**

Remco Kuipéri

**redactie**

Marcel van Roy  
Eric Anton Scholten  
Cedric Stalpers

**drukwerk**

Drukkerij J. Sikkema  
Warffum  
vormgeving  
Van Dalen DTP  
Schaijk

Liberté, Egalité & Fraternité is het onafhankelijke politieke kaderblad van de Jongeren Organisatie Vrijheid en Democratie (JOVD).

Het verschijnt vier maal per jaar.

Alle artikelen worden op persoonlijke titel geschreven.

Niets uit deze uitgave mag, op welke wijze dan ook, worden overgenomen zonder schriftelijke toestemming van de auteurs én redactie.

Een jaar-abonnement kost fl. 22,50 per jaar. Indien lopende het jaar een abonnement genomen wordt, worden facultatief de reeds verschenen nummers van het lopende jaar nagezonden.

Prijs los exemplaar: fl. 7,50

Losse exemplaren zijn te bestellen door overmaking van het verschuldigde bedrag op (giro)rek. 5467271 t.n.v. JOVD te Amsterdam onder vermelding van de gewenste nummers.

ISSN 0925-9236

# INHOUD

10<sup>e</sup> jaargang • nr. 32 • 1<sup>e</sup> kwartaal 1992

## MINDERHEDEN

- 4 VVD en het minderhedenbeleid**  
Hans Dijkstal
- 7 Het minderhedenbeleid: integratie met of zonder behoud eigen identiteit**  
M. Rabbac
- 9 Minderhedenbeleid; een kwestie van individuele benadering**  
Eddy Habben Jansen en Hans-Peter Lassche
- 12 Gebrekkige integratie en het ontbreken van beleid voedingsbodem vreemdelingenhaat**  
Olaf Stomp
- 15 Alloctonen en werkgelegenheidsbeleid**  
mr. drs. W.A. Kleinjan
- 18 Minderheden en de vakbond**  
interview met T. Demirhan
- 23 Migranten: goed voor u**  
Jan Willem Westerink
- 25 PVV en de migranten: open en eerlijk**  
Ward Beysen
- 29 Liberaal Filosofen:**  
**Crawford Brough MacPherson**  
Constantijn Dolmans

## Redactioneel

Het minderhedenbeleid lijkt wel het maatschappelijk debat te zijn. Sinds een paar maanden heeft iedereen wel een mening geuit, een 'deskundige' visie gegeven of gedemonstreerd op zaterdag 21 maart jongstleden. De redactie van LEF heeft gemeend een groot aantal artikelen van verschillende handen te moeten verzamelen voor een nummer over het minderhedenbeleid. Het resultaat heeft u nu in uw hand.

Hans-Peter Lassche en Eddy Habben Jansen, leden van het JOVD-hoofdbestuur, kiezen nadrukkelijk voor een individuele benadering, waar het gaat om problemen die migranten in het bijzonder tegenkomen. Wetgeving die speciaal gericht is op minderheden wijzen ze af, meer zien ze in assimilatie in juridisch opzicht. Culturele en religieuze assimilatie wordt als onmogelijk en onwenselijk bestempeld, al lijkt de eindconclusie een verzwakking van deze stellingname te betekenen. Culturele assimilatie is mogelijk, mits met behoud van de eigen identiteit.

Olaf Stomp, werkzaam bij het Landelijk Bureau Racismebestrijding, ziet in een groot aantal stemmers op het Belgische Vlaams Blok een protest tegen het establishment in België. Daarnaast echter wordt het nationalisme al jaren aangewakkerd door de voortdurende controverse tussen de Walen en de Vlamingen. In Nederland vindt het nationalisme veel minder een voedingsbodem. Niet alleen zou het in Nederland aan de 'juiste' sentimenten ontbreken, protesten tegen het falen van de maatschappij kunnen op andere wijze dan proteststemmen tot uitdrukking worden gebracht. Niettemin kent ook Nederland zijn problemen met allochtonen, problemen die vooral opgelost dienen te worden door de integratie van allochtonen te bevorderen door hun arbeidskansen te vergroten.

In een aantal artikelen wordt gerefereerd aan het Vlaams Blok. Om die reden dan ook heeft de Belgische liberale PVV haar licht laten schijnen op de minderhedenproblematiek, specifiek in België. De verschillen in denken tussen de Belgische en Nederlandse liberalen zijn meermaals opmerkelijk te noemen.

Een ander opmerkelijk artikel is dat van de hand van de redactie. Een interview met de heer Demirhan, medewerker van het Christelijk Nationaal Vakverbond en moslim met de Turkse nationaliteit, vormt de basis voor het bewuste artikel.

Maar naast de hier genoemde, staat deze LEF vol met andere minstens zo interessante artikelen. Artikelen die gezamenlijk een compleet, breed en diepgravend beeld geven van het minderhedenbeleid en de mogelijke knelpunten met verschillende oplossingen.

In de reeks liberaal filosofen is het deze keer de beurt aan Crawford Brough MacPherson

Kortom, weer een LEF zoals een LEF hoort te zijn.

Frank van Dalen  
Hoofdredacteur

# VVD EN HET MINDERHEDENBELEID

Hans Dijkstal

**De sterk toegenomen aandacht voor het allochtonenbeleid kan niet verklaard worden uit de toename van de problemen waarmee allochtonen te kampen hebben. Problemen hebben ze zeker: hoge werkeloosheid, slechte scholing, slechte huisvesting en andere verpauperingsverschijnselen, zoals toename van criminaliteit onder bepaalde groepen. Maar met die problemen kampen ze al jaren.**

Er is iets anders aan de hand. Zoals zo vaak wordt een verschijnsel pas als een probleem ervaren als het zich op een bepaalde schaal gaat voordoen. Zolang het aantal zwarte mensen in ons land nog zeer gering was waren ze een leuke curiositeit. Toen het aantal gekleurde mensen sterk toenam in de zestiger jaren was er nog steeds geen probleem, zolang ze tenminste het werk deden waar wij niets meer voor voelden en ze vooral bij elkaar bleven wonen. Nee, het allochtonenprobleem ontstond toen we ze als een last gingen voelen door de sterke toename van de aantallen en het grote deel van de allochtonen dat op een uitkering was aangewezen. Zo werden gekleurde buitenlanders van een charmante versiering van onze soms zo burgerlijke samenleving een regelrechte bedreiging voor veel burgers. Althans, zo wensen velen het te zien of te voelen. Nu is er onmiskenbaar een schaalprobleem. Het aantal allochtonen bedraagt bijna één miljoen. Dat is redelijk veel op een totale bevolking van vijftien miljoen mensen, die bovendien als handicap hebben dat ze in een klein land wonen. Dat geeft congestieproblemen. Bovendien wonen deze allochtonen voornamelijk in de steden. In de grote steden vormen ze bijna een kwart van de bevolking en in bepaalde stadswijken kan het percentage tot tachtig procent oplopen. Als deze bevolkingsgroep bovendien met veel sociale problemen te maken heeft dan is het een probleem. Daar komt nog een toegenomen immigratie bovenop. In het kader van dit artikel wil ik slechts wijzen op de negatieve invloed die een grote instroom van nieuwe buitenlanders heeft op de integratie van de allochtonen die al langer in ons land wonen. De grote aantallen worden door sommigen als een bedreiging gezien voor de eigen economische en/of sociaal-culturele positie.

En dan is het gauw gebeurd. Vooroordelen worden al snel bevestigd en vormen het opstapje tot discriminatie of zelfs onvervalst racisme. Dat betekent dat grote sociale en zelfs raciale spanningen en dus ook politiek extremisme in Nederland voor de deur staan. Slechts omdat er sinds de minderhedennota van Rietkerk een breed aanvaard minderhedenbeleid bestond, waarvan de intenties door niemand werden betwijfeld en die als relatief beter werd beschouwd dan het beleid in een aantal landen om ons heen, is Nederland gevrijwaard gebleven van

agressie jegens allochtonen en van rechts-extremisme, zoals in landen als België, Frankrijk en Duitsland. Maar we staan wel op een kruispunt. Als we er niet in slagen de allochtonen te helpen bij hun integratie in de samenleving en wel binnen een paar jaar, dan kunnen we ook rekenen op zeer onverkijkelijke gebeurtenissen. Het is niet gemakkelijk om de mensen daarvan te overtuigen, ook niet de achterban van de VVD. Gelukkig heb ik voor alle groepen in de VVD-achterban een doorslaggevend argument om steun te geven aan een op integratie gericht beleid, dat ruimte laat voor de eigen cultuur en godsdienst. Voor de echte liberaal is er geen probleem. De liberale beginselen als vrijheid, verantwoordelijkheid, verdraagzaamheid en sociale rechtvaardigheid hebben een universele waarde en gelden dus voor allen, inclusief allochtonen. De gezagsgetrouwen wijs ik op artikel 1 van de Grondwet, dat discriminatie verbiedt. De idealisten zijn te winnen met de gedachte dat een multiculturele en dus pluriforme samenleving, een rijke samenleving zal blijken te kunnen zijn. Voor alle overigen geldt het opportunisme. Omdat de grote aantallen buitenlanders in ons land zullen blijven is het in ieders belang om een wederzijds aanvaardbare vorm van samenleven te ontwikkelen. Of wederzijds respect daarin een verwezenlijkt ideaal zal zijn of een afgesproken spelregel is voor mij op dit moment niet belangrijk, al hoop ik natuurlijk het eerste. Het gaat erom zoveel mogelijk mensen mee te krijgen in het maatschappelijk proces van integratie van allochtonen. Het meten van de nobelheid van de motieven is daarbij weinig zinvol.

Het aandacht-trekkende artikel van Bolkestein over de integratie van allochtonen was in zekere zin onvermijdelijk. De problemen in de oude stadswijken waren al enige jaren onmiskenbaar en een koerswijziging in het beleid onontkoombaar. De toon daarvoor was gezet in het rapport 'Allochtonenbeleid' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uit 1988. De ban moest nog slechts doorbroken worden. Wie durfde de taboes aan de orde te stellen: De onduidelijkheid van het begrip "integratie met behoud van eigen identiteit", gevleugelde zinnsneden in menig beleidsdocument, en de harde voorwaarden voor een succesvol emancipatiebeleid, zoals de beheersing van de

Nederlandse taal. Er zijn veel reacties losgekomen, in vele toonaarden en met veel emoties. Dat was goed, omdat dat de noodzakelijke basis vormen voor maatschappelijke consensus.

Zonder de pretentie te hebben de wijsheid in pacht te hebben, heeft de Tweede Kamer fractie van de VVD de integratiediscussie langs drie lijnen ingezet. Alvorens daarop in te gaan, is het nuttig het begrip "integratie" te definiëren. De negatieve definitie is: "integratie is geen segregatie en geen assimilatie". Segregatie is de gescheidne ontwikkeling van de bevolkingsgroepen en assimilatie betekent de aanpassing van de ene bevolkingsgroep aan de andere. De positieve definitie is: "het als gelijkwaardig opnemen van een bevolkingsgroep van een ander ras in de maatschappij van het overheersend ras." Die gelijkwaardigheid betekent natuurlijk: maatschappelijk dezelfde rechten en plichten en cultureel en godsdienstig dezelfde erkenning en respect. In theorie zou dat betekenen dat wij bereid zouden moeten zijn om in onze Grondwet, het eerste discussiepunt, ruimte te creëren voor bijvoorbeeld godsdienstige opvattingen, die afwijkingen inhouden van de klassieke en sociale grondrechten. Ik ben daartoe niet bereid en deel de mening van Bolkestein dat de liberale beginselen een universele waarde hebben, die wij vertaald zien in de mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties en de Europese Gemeenschap en in onze Grondwet. Wie het liberalisme aanhangt vindt de liberale beginselen per definitie meer waard dan andere beginselen. Dehalve kunnen op dit punt geen concessies worden gedaan. Wie denkt dat dit theorie is, wijs ik op de praktijken die bij sommige allochtone groepen voorkomen ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting en de discriminatie op grond van geslacht of seksuele geaardheid. Voor de goede orde vermeld ik hier nadrukkelijk dat dit ook bij autochtonen voorkomt. Ook tegenover hen doe ik geen concessies!

Interessanter wordt de vraag in hoeverre wij in onze wet en regelgeving rekening wensen te houden met andere wensen en opvattingen. Uitgangspunt moet mijnsinziens zijn, dat allochtonen zich aanpassen aan de Nederlandse rechtsorde en parlementaire democratie. Maar dat betekent natuurlijk niet dat voor gerechtvaardigde wensen geen ruimte kan worden gecreeërd. Over de vraag wat gerechtvaardigd is, kan een dialoog plaatsvinden, uiteindelijk gevolgd door parlementaire besluitvorming. Zo gaat het met veel wensen van veel groepen burgers. Het echte integratieprobleem speelt zich af in de wijk. Daar leven de allochtonen volgens hun eigen gedragsregels en eigen culturele en godsdienstige opvattingen met andere allochtonen met andere levensregels en autochtonen met op hun beurt weer eigen opvattingen. Daar botst het. Daar lopen de

spanningen op. Daar wordt de ander tot zondebok gemaakt voor de eigen ellende. Toch past hier voor de politiek en het openbaar bestuur grote terughoudendheid. Vanzelfsprekend niet op de beleidsterreinen, die gericht zijn op het helpen wegnemen van sociale en economische achterstanden, maar wel op het gebied van normen en waarden. Noch de overheid, noch politieke partijen dienen de mensen voor te schrijven hoe ze (met elkaar) moeten leven. In het beste geval kunnen ze proberen voorwaarden te scheppen voor de wijkbewoners om tot een dialoog met elkaar te komen. Het moet met enige inspanning en veel goede wil mogelijk zijn om tot duidelijkheid te komen over wat we wensen te verstaan onder "integratie met behoud van de eigen culturele en godsdienstige identiteit" op de drie gebieden die ik genoemd heb. (Grondwet, wet- en regelgeving en het leven van alledag). Daar zou op nationaal niveau consensus over bereikt moeten worden, samen met nationale, ondubbelzinnige uitspraken tegen discriminatie. Helderheid over het begrip "integratie" kan de emancipatie van allochtonen ten goede komen. Maar er moet natuurlijk veel meer gebeuren. Een interessante vraag daarbij is of emancipatie beter en sneller gaat door vanaf het begin georiënteerd te zijn op andersdenkenden en algemene voorzieningen dan door organisatie van de eigen (godsdienstige) ziele en dus de ontwikkeling van de eigen, identiteitsgebonden voorzieningen. Wie voor het antwoord daarop naar verzuiling in deze eeuw in ons land kijkt, komt niet zo ver. Er valt geen bewijs te leveren voor de opvatting dat de emancipatie van de katholieken te danken is geweest aan de verzuiling en dus de ontwikkeling in eigen kring. Net zo min als er bewijs is te leveren voor het tegenovergestelde. Het ware beter naar de omstandigheden van de huidige tijd te kijken.

In de eerst plaats kan dan vastgesteld worden dat de maatschappelijke processen in de richting van ontzuiling gaan. En het lijkt niet erg logisch dan bij allochtonen de verzuiling te starten. Ten tweede ligt het voor de hand in een integratieproces, dat gebaseerd is op tweezijdige activiteit, de te integreren groepen zoveel mogelijk in direct contact met de anderen te brengen. Dus communicatie en samenwerking als basis voor integratie en niet isolationisme in de eigen zuil. Dat zou een vorm van segregatie zijn. Een derde bezwaar ligt in de feitelijke gezagsverhoudingen, die kenmerkend zijn voor de verzuiling. De geestelijke leider als voorman stimuleert niet maximaal tot individuele verantwoordelijkheid en daarmee tot werkelijke emancipatie. Dat zal de echte scheidslijn in het integratiebeleid voor allochtonen blijken te zijn met de christendemocraten aan de ene kant en de sociaal-democraten en liberalen aan de andere kant. Dat brengt de laatste twee in een moeilijk dilemma bij de toene-

mende tendens in sommige allochtone kringen om eigen scholen te stichten.

Een dergelijke gescheiden ontwikkeling staat mijns inziens haaks op de integratiegedachte. Ik vind dat dat met kracht van argumenten aan de betreffende groepen moet worden duidelijk gemaakt. Als men niettemin volhardt in het streven, dan dient hier gelijk gehandeld te worden als bij aanvragen voor de stichting van protestant-christelijk of katholieke scholen op basis van de in de Grondwet gegarandeerde vrijheid van onderwijs. De ook in liberale kringen gehoorde opvatting dat het met islamieten toch iets anders is, is een verwerpelijke, naar discriminatie tenderende opvatting. Ook op dit terrein of wellicht zelfs juist op dit terrein betekent werkelijke integratie een gelijke behandeling. Het zal eenieder duidelijk zijn dat integratie een tweezijdig proces is.

Van allochtonen zal een zeer grote eigen inspanning gevraagd worden. Maar ook van onszelf, de autochtone Nederlandse bevolking, wordt veel gevraagd. Er zal ruimte gemaakt moeten worden voor die anderen, in economisch, sociaal en cultureel opzicht!

*Hans Dijkstal is Vice Voorzitter VVD Tweede Kamerfractie*

# HET MINDERHEDENBELEID: INTEGRATIE MET OF ZONDER BEHOUD VAN EIGEN IDENTITEIT?

M. Rabbæe

Het minderhedenbeleid is nu ruim tien jaar oud. Dankzij dit beleid is een aantal zaken gerealiseerd: kiesrecht op gemeentelijk niveau, mediavoorzieningen voor etnische minderheden, gelijke rechtsposities via de weg van de dubbele nationaliteit, enzovoorts. De participatie van etnische minderheden binnen een aantal nieuwe sectoren begint zich geleidelijk te tekenen: ambtenaren bij het rijk, wetenschappers, wethouders, journalisten enzovoorts.

Ondanks deze positieve verworvenheden domineren de problemen op een aantal cruciale sectoren helaas nog steeds:

- 80% uitval in het beroepsonderwijs;
- 40% werkloosheid;
- 2/3 van de populatie in de justitiële instellingen bestaat uit etnische minderheden;
- grote concentratie van etnische minderheden in de oude en verpauperde wijken.

Dit is voor de heer Bolkestein, fractievoorzitter van de VVD, reden om te stellen dat het minderhedenbeleid gefaald heeft, omdat het vasthield aan de doelstelling van: **integratie met behoud van eigen identiteit**. Het beleid moet daarom -volgens hem- het uitgangspunt "met behoud van eigen identiteit" loslaten. De vraag is dan of de zienswijze van de heer Bolkestein juist is. Welnu, als wij de eigen identiteit beschouwen als -en geen enkele democraat kan daar tegen zijn- een privé bezit van iedere burger, dan is integratie **per definitie** met behoud van de eigen identiteit wat dat ook mag zijn. Verder is het nodig om de term integratie te definiëren. Ik wil - en ik denk dat de heer Bolkestein dat ook voor ogen heeft - integratie definiëren als een **optimale participatie** van etnische minderheden in alle belangrijke sectoren van het maatschappelijk leven in Nederland, met wederzijds respect tussen autochtonen en allochtonen.

Afgemeten aan de problematische positie van etnische minderheden in bovengenoemde sectoren is

deze participatie inderdaad nog gering. Welke verklaring valt daarvoor te geven! Naar mijn mening de volgende:

In het **onderwijs** is de achterstand te wijten enerzijds aan de **sociaal-economische-milieu-factoren** van het migrantengezin en anderzijds aan de **onmacht** van de school om adequaat om te gaan met kinderen niet afkomstig uit de midden-klasse (dit geldt ook ten aanzien van Nederlandse kinderen). Op de arbeidsmarkt hebben de etnische minderheden (gedeeltelijk) te kampen met een gebrekige opleiding maar ook met discriminatie. De meer dan evenredige vertegenwoordiging van etnische minderheden in justitiële inrichtingen wordt veroorzaakt, aan de ene kant door uitval in het onderwijs en de arbeidsmarkt en aan de andere kant door generatie-conflicten binnen het gezin. De concentratie van de migranten in de oude wijken heeft te maken met hun zwakke inkomenspositie en het toewijzingsbeleid in de gemeente.

Mijn conclusie is dan ook: het maatschappelijke isolement van een groot deel van **etnische minderheden in de samenleving vloeit voort uit hun maatschappelijke achterstand en de ontoegankelijkheid van een aantal sectoren. De rol van de eigen identiteit is hierbij miniem**. Mijn stelling tegenover die van de heer Bolkestein is juist andersom: Het is te danken aan de identiteitsgerichte en/of categoriale organisaties van/voor etnische minderheden dat veel leden uit deze bevolkingsgroep (nog) mee tellen in de samenleving: politiek, media

(radio, tv, kranten), kunst, eigen bedrijven, sport enzovoorts). Ik ben het met de heer Bolkestijn eens: dit is nog onvoldoende. Echter geen reden om dit te wijten aan de eigen identiteit van etnische minderheden. Het is niet juist om het uitbreken van **brand** deze te wijten aan de **brandweer**.

Het ontstaan van islamitische scholen is voor een belangrijk deel te wijten aan de statutaire uitsluiting van etnische minderheden van bestuurlijke participatie in het (bijzonder) onderwijs.

Willen wij echter uit het verleden lering trekken en de integratie van etnische minderheden in de samenleving krachtig aanpakken dan zal de politiek een aantal maatregelen dienen te nemen. Immers, de consensus tussen de politieke partijen inzake minderhedenbeleid, is tot nu toe een onvoldoende basis gebleken om de problemen van etnische maatregelen frontaal aan te pakken (dit geldt trouwens ook voor milieuproblemen). De maatregelen die naar mijn overtuiging hard nodig zijn voor het door ons allen gewenste integratieproces, zijn de volgende:

- opvang nieuwkomers: 100 miljoen gulden
- Nederlandse taal: 144 miljoen gulden
- opvang zij-instromers in onderwijs:  
24 miljoen gulden

-onderwijsvernieuwing (maatwerk + scholen aanspreken op hun prestaties): 125 miljoen gulden  
-arbeidsmarkt:

Wet Arbeid Bevordering Arbeidskansen  
-Contract compliance: **kosten nihil**  
-huisvesting: een spreidingsbeleid op basis van adequate informatie en overreding.  
Verder zullen in het kader van een slagvaardige onderlinge taakverdeling, de belangrijke organisaties in het maatschappelijke middenveld (werkgevers- en werknemersorganisaties, ziekenhuizen, scholen, sportfederaties, enzovoorts) hun verantwoordelijkheid moeten nemen om integratie van etnische minderheden in hun sectoren (personeel en bestuur) te bevorderen. In ditzelfde verband hebben minderhedenorganisaties de plicht de eigen groepen nog intensiever dan tot nu toe het geval is te mobiliseren op bovengenoemde sectoren. Op ons allen (etnische minderheden, maatschappelijk middenveld en politieke partijen) rust de plicht om het sociaal en politiek klimaat in Nederland tolerant te houden. In dit verband is het voorgenomen verzet van de heer Franssen (VVD) tegen de islamitische scholen grondwettelijk fout, polariserend en maatschappelijk onverantwoord.

*Dhr. Rabbae is directeur van het Nederlands Centrum Buitenlanders.*



# MINDERHEDENBELEID: EEN KWESTIE VAN INDIVIDUELE BENADERING

Hans-Peter Lassche en Eddy Habben Jansen

Sinds enige tijd is Nederland in de ban van het zogenaamde minderhedendebat. Dit debat werd eind vorig jaar aangezwengeld door VVD-leider Bolkestein en werd door de andere partijen ook direct opgepikt. Het leek op een soort dijkdoorbraak, alsof iedereen op een mogelijkheid had zitten wachten om het debat te kunnen beginnen. Nadat Bolkestein het debat in de Tweede Kamer geopend had, verklaarden alle fractieleiders dat ook zij het tijd vonden voor een diepgaande discussie over de positie van (etnische) minderheden in Nederland. De vraag is dan echter wel waarom niemand eerder op het idee kwam om de discussie te openen. Naar ons idee is dit te wijten aan het taboe dat er rust op het onderwerp minderheden. Het uitstellen van een discussie over een onderwerp dat door velen kennelijk als probleem gezien wordt zal echter averechts werken en daarom is het verheugend dat de discussie, weliswaar te laat, toch begonnen is. Het begin van het debat in de Kamer laat ook zien hoe de politiek af en toe achter de feiten aanhobbelt, aangezien de discussie in de samenleving al lang begonnen was.

Een positief element in de discussie in de Kamer was de afspraak om van het debat geen partijpolitieke discussie te maken, om niet te proberen elkaar vliegen af te vangen ten koste van de allochtonen. Deze afspraak is in februari door minister d'Ancona geschonden toen zij tijdens een bijeenkomst in Amsterdam de VVD beschuldigde van bedenkelijke ideeën in het minderhedendebat. De minister reageerde hierbij op uitspraken van VVD-kamerlid Franssen, die in interviews zijn bezorgdheid had uitgesproken over het ontstaan van islamitische scholen en over de vermeende lage kwaliteit van deze scholen. Het staat de minister vanzelfsprekend vrij kritiek te hebben op de uitspraken van de heer Franssen, maar het is niet zinvol dit te doen door de VVD impliciet te beschuldigen van verwerpelijke ideeën. Iemand beschuldigen van verwerpelijke ideeën op het gebied van minderheden roept altijd associaties op met beschuldigingen van extreem-rechtse en racistische sympathieën en als de minister dit vindt moet zij dat ronduit zeggen en het niet laten bij insinuaties en impliciete beschuldigingen. Na deze inleidende opmerkingen over het minderhedendebat zelf is het nu zaak stil te staan bij de inhoud.

Wij gaan er vanuit dat de aanwezigheid van allochtonen in Nederland een blijvende zaak is. Deze vooronderstelling is natuurlijk al een belangrijke positiebepaling die al vele keuzes in zich bergt. Zo volgt uit deze vooronderstelling dat wij alleen voor een vrijwillige terugkeer van allochtonen naar hun moederland zijn; dat wij tegen het onder druk zetten van mensen om terug te keren zijn en dat wij van mening zijn dat allochtonen volwaardige deelnemers aan de Nederlandse samenleving zijn.

De constatering dat allochtonen het volste recht hebben op een plaats in de Nederlandse samenleving roept vele vragen op; in hoeverre dienen allochtonen zich aan te passen; streven we naar integratie of assimilatie; moet de emancipatie van allochtonen zich richten op de groep of het individu; wat is de rol van autochtone Nederlanders in het geheel?

Iedereen die in Nederland verblijft, wordt geacht bekend te zijn met de Nederlandse wet- en regelgeving en zich daar bovendien aan te houden. Met gelijke behandeling als uitgangspunt is in de Nederlandse rechtsstaat wet- en regelgeving algemeen geldend voor alle ingezetenen. Het uitvaardigen van wetten en regels die uitsluitend bestemd zijn voor bijvoorbeeld etnische minderheidsgroeperingen kan en mag dan ook geen instrument in het minderhedenbeleid zijn. In juridisch opzicht wordt van minderheden dan ook assimilatie verwacht: volledige aanpassing aan Nederlandse wetgeving is uitgangspunt. Gelijktijdig rust echter op de Nederlandse overheid de plicht direct of indirect discriminerende regels te herzien. In cultureel en religieus opzicht is assimilatie onwenselijk en onmogelijk. Onwenselijk omdat in een liberale samenleving de eigen culturele beleving gewaarborgd behoort te zijn; onmogelijk omdat "de Nederlandse cultuur" niet bestaat. Problemen dienen zich aan als culturele en religieuze uitingen in strijd zijn met bestaande wet- en regelgeving. Er zijn dan uiteraard slechts twee mogelijkheden: de regels worden aangepast of ze worden nageleefd. Aanpassing dient plaats te vinden als sprake is van directe of indirecte discriminatie. Het kan zo zijn dat regelgeving haar oorsprong vindt in Nederlandse gewoonten of de Christelijke traditie, zonder dat

goede argumenten het mogelijk discriminerende karakter van de regeling rechtvaardigen. Een bekend voorbeeld is de inmiddels afgeschafte lijst van voornamen die werd gehanteerd door ambtenaren van Burgelijke Stand: een boekwerkje met gezonde Hollandse namen waar een keuze uit gemaakt kon worden. Niet opgenomen namen waren niet toegestaan. Maar zo valt ook bijvoorbeeld bij de verplicht vrije en rustige zondag (geregeld in de Zondagswet), christelijke feestdagen en de slachtoorschriften wel het één en ander op te merken.

Maar in veel gevallen doet het conflict tussen culturele uitingen en wetgeving zich niet voor. De oprichting van islamitische (maar bijvoorbeeld ook Joodse en Hindoestaanse) scholen is daar een voorbeeld van. De wens tot het geven en volgen van islamitisch onderwijs kon met bestaande onderwijswetgeving worden gerealiseerd. Op dit punt maakt de wet terecht geen onderscheid tussen autochtone en allochtone religies. Degenen die zich verzetten tegen islamitisch onderwijs, keren zich tegen de geformaliseerde verzuiling als zodanig. Daar is op zichzelf niets op tegen, maar ook op dit terrein is de keuze eenvoudig: afschaffen of handhaven.

De discussie over de verzuiling raakt een vraag die eerder opgeworpen werd: is de groep of het individu uitgangspunt in het minderhedenbeleid? De liberale oplossing zal eerder neigen naar een individuele benadering. Het individu is richtpunt van het overheidsbeleid. Daarnaast is uiteraard alle ruimte voor migrantenorganisaties, ook als adviserend gesprekspartner voor de overheid. Maar in geen geval kan het nemen van maatregelen of de uitvoering van beleid aan dergelijke organisaties uitbesteed worden. Het zou de overheid in de gelegenheid stellen zich daarachter te verschuilen en bij falend beleid de handen in onschuld te wassen. Ook in het streven naar democratisering van het maatschappelijk middenveld is een dergelijke ontwikkeling niet gewenst.

De individuele benadering is met name van belang op belangrijke beleidsterreinen als onderwijs, huisvesting en arbeidsmarktbeleid. Bij een groepsbenadering worden, grof gezegd, alle allochtonen over één kam geschoren. Er wordt dan min of meer van uitgegaan dat alle allochtonen in Nederland met exact dezelfde problemen te maken krijgen en dat oplossingen op alle allochtonen van toepassing zijn. Dit is natuurlijk zowel principieel als feitelijk onjuist. Mensen zijn in de eerste plaats individu en pas dan lid van een groep; mensen dienen dan ook in de eerste plaats als individu benaderd te worden en pas dan als lid van de groep. Ook feitelijk klopt het niet dat de problemen voor allochtonen min of meer gelijk zijn. Een oudere Turkse vrouw afkom-

stig van het platteland heeft met compleet andere problemen te kampen dan een jongere uit Paramaribo. Voor bijvoorbeeld de bovengenoemde beleidsterreinen is het belangrijker dat naar doelen gestreefd wordt die voor zowel autochtonen als allochtonen gelden, dan dat er voor allochtonen andere doelstellingen geformuleerd worden dan voor autochtonen. Slechts de middelen kunnen soms verschillen. Dit kan het best duidelijk gemaakt worden door naar de reeds genoemde beleidsterreinen te kijken.

Het onderwijs is (mede) bedoeld om iemand op te leiden voor de arbeidsmarkt. Hoe beter iemand is opgeleid, hoe groter zijn kansen op de arbeidsmarkt. Dit geldt voor zowel allochtonen als autochtonen. Het probleem is dat veel allochtonen lager opgeleid zijn dan autochtonen. Het is dus zaak te kijken hoe dat komt en waar de oplossing ligt. Veel allochtonen maken hun opleiding niet af om dezelfde redenen waarom autochtonen hun opleiding niet afmaken, bijvoorbeeld omdat de ouders geen belang hechten aan een opleiding. Voor deze groep dreigt het wiel opnieuw uitgevonden te worden als men probeert voor hen een compleet nieuw beleid te ontwikkelen, omdat een dergelijke beleid al lang is ontwikkeld voor vergelijkbare autochtone groepen. Er zijn echter ook allochtonen waarvoor wel geldt dat hun achterstand teruggevoerd kan worden op factoren die te maken hebben met hun etnische achtergrond, bijvoorbeeld omdat zij er zich in hoge mate bedreigd voelen door discriminatie. Een probleem bij discriminatie is dat het niet meetbaar en vrijwel niet aantoonbaar is. Het gevoel gediscrimineerd te worden kan er toe leiden dat de hoop op een kans op de arbeidsmarkt opgegeven wordt. Mooie woorden brengen daarin geen verandering. De desastreuze gevolgen van ervaringen op het gebied van discriminatie worden onvoldoende onderkend.

We hebben hier dus te maken met twee groepen allochtonen die een achterstand op onderwijsgebied hebben, terwijl de redenen van die achterstand enorm verschillen. Het is dus niet zinvol en waarschijnlijk zelfs contra-productief om op beide groepen hetzelfde beleid los te laten. Een beleid gericht op individuele problemen biedt hier uitkomst, daar waar een groepsbenadering hoogstwaarschijnlijk zal falen. Toch zijn er ook onderdelen van de minderhedenkwestie die iedereen aangaan en die dus het hele onderwijs aangaan. Hoe gaan wij bijvoorbeeld om met de islam en de cultuur die daarmee samenhangt. Wij zeggen te accepteren dat iedere Nederlander de godsdienst kan aanhangen die hij/zij wil, maar als iemand de islam als zijn/haar godsdienst beschouwt, wordt dat ineens als een probleem gezien waar wat aan gedaan moet worden, terwijl niemand zich geroepen voelt om de Veluwe op te gaan om daar de verworvenheden van

het liberalisme te gaan prediken. Naar onze mening dient er naar gestreefd te worden om door middel van multi-cultureel onderwijs iedere leerling op de hoogte te brengen van het naast elkaar bestaan van verschillende culturen in Nederland. Kennis over andere culturen en/of religies is de beste manier om het ontstaan van vooroordelen tegen te gaan

In het verlengde van de onderwijs-discussie ligt het arbeidsmarkt-vraagstuk. Uiteindelijk is immers één van de doelstellingen van het onderwijsbeleid de integratie van minderheden op de arbeidsmarkt. Twee factoren belemmeren een gelijkwaardige participatie van allochtonen op de arbeidsmarkt. Ten eerste schiet soms de vooropleiding tekort en ten tweede is op grote schaal sprake van directe en indirecte discriminatie. Zelfs goed geschoolden, zoals academici, met een allochtone achtergrond blijken moeilijker aan het werk te komen dan autochtonen. Juist omdat discriminatie een diepgevoerd mentaliteitskwestie is zijn als uitzondering overgangsmaatregelen het overwegen waard. Om de achterstandspositie van allochtonen op de arbeidsmarkt "in te lopen" kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een systeem van vrijwillige quoteringen. In een dergelijk systeem worden in overleg tussen werkgevers, werknemers en overheid afspraken gemaakt over de inpassing van allochtonen in het arbeidsproces. Zolang discriminatie een waarneembare rol speelt zijn dergelijke maatregelen te rechtvaardigen.

Een ander probleem dat in dit verband veelvuldig aan de orde komt is de taalvaardigheid. Terecht wordt geconstateerd dat niet alle ingezetenen van allochtone herkomst perfect en vloeiend Nederlands spreken. Dat is niet rampzalig. In vele bedrijven op Nederlandse bodem wordt geen woord Nederlands gesproken en zelfs sommige Universiteiten (bakermatten van onze cultuur en beschaving) hebben anderstalige colleges in hun lesprogramma's opgenomen. De kennis van de Nederlandse taal is geen doel op zich. Het is slechts één van de middelen die participatie in de Nederlandse samenleving kan bevorderen. Het zal voor eenieder duidelijk zijn dat noch de Braziliaanse voetballer bij PSV, noch de islamitische slager met louter islamitische klanten voor de beroepsuitoefening afhankelijk is van de kennis van de Nederlandse taal. Evenzeer is het duidelijk dat de niet ten volle

benutte talenknobbel van de financieel van haar echtgenoot afhankelijke allochtone vrouw op zichzelf geen maatschappelijk probleem vormt. Niettemin klinkt in brede kring de roep om verplicht taalonderwijs. Voor jonge allochtonen is deze discussie niet van belang. In de leeftijd van 4 tot 16 jaar is de leerplicht van toepassing. Je moet enorm je best doen om in die twaalf jaar geen kennis van de Nederlandse taal op te doen.

Hieruit volgt dat de nogal emotioneel geladen discussie (die veelal op niet meer gebaseerd is dan op het aanhoren van "merkwaardig gebrabbel" in een Amsterdamse metro) over verplicht taalonderwijs slechts van toepassing is op een zeer specifieke groep. Het betreft de volwassen werklozen, die in hun eventuele mogelijkheden tot werken zich slechts belemmerd zien door hun gebrek aan kennis van de Nederlandse taal. In die gevallen is reeds bestaande regelgeving bruikbaar. Niet werkende, maar in beginsel bemiddelbare werklozen, kunnen worden onderworpen aan een scholingsplicht. Als sanctiemiddel kan slechts een beperkte korting op de uitkering worden gehanteerd. Merkwaardige sanctie-opties als uitzetting zijn niet aan de orde. De Nederlandse werkloze die een computercursus weigert te volgen kan immers ook niet de Noordzee op worden gestuurd. Bovendien is de discussie over verplicht taalonderwijs een volstrekt academische discussie (aangewakkerd door ambtenaren en andere lieden die voortdurend oprechte pogingen doen de Nederlandse taal te mutileren). De huidige praktijk is dat allochtonen in de rij staan voor cursussen Nederlands. Omdat het overheidsbudget voor dergelijke taalcursussen volstrekt ontoereikend is, zijn dergelijke cursussen voor een groot deel afhankelijk van de inzet van vrijwilligers.

Emoties spelen een te grote rol in het minderheden-debat. Uitgangspunten moeten duidelijker geformuleerd worden. Juridische assimilatie en culturele integratie met nadrukkelijk behoud van identiteit zijn daarvoor de ingrediënten. Iedere allochtoon heeft in deze processen uiteraard het recht behandeld te worden als individu, in plaats van gezien te worden als een nummer in een statistisch debat.

*Eddy Habben Jansen is Vice-Voorzitter Politiek van het JOVD hoofdbestuur. Hans-Peter Lassche is als politiek secretaris van het JOVD hoofdbestuur belast met onder andere het minderhedenbeleid.*

# GEBREKKIGE INTEGRATIE EN HET ONTBREKEN VAN BELEID: VOEDINGSBODEM VOOR VREEMDELINGENHAAT

Olaf Stomp

**Is het racisme in Europa bezig aan een opmars? Het jaar 1991 liet een toename zien van incidenten waarbij geweld werd gebruikt tegen buitenlanders. Dit vond met name plaats in Duitsland en landen van het voormalige Oostblok. Uit datzelfde jaar staat ook de stemmenwinst van het extreem-rechts Vlaams Blok nog helder op het netvlies.**

**Staan ontwikkelingen als in België ons land ook te wachten?**

**Niet als we leren van de problemen bij onze zuiderburen. De gebrekkige integratie van minderheden in de Belgische samenleving en het ontbreken van een beleid voor migranten, zijn een voedingsbodem gebleken voor vreemdelingenhaat.**

Na de verkiezingswinst van het Vlaams Blok in november 1991 dook in meerdere nabeschouwingen en commentaren in de Nederlandse media de vraag op of electorale winst van extreem-rechts ons land ook staat te wachten:

“Is er immers niet sprake van een ontwikkeling in heel Europa die zorgen baart? “Racistisch rechts rukt op in Europa. Molotow-cocktails gooiende Duitse skinheads, onverbloemd politiek racisme in Frankrijk en nu weer een luid klinkende proteststem in België. Het zal ons in Nederland niet snel gebeuren, is de teneur. Wij zijn van oudsher toleranter, bij ons is een partij als die van Janmaat alleen een waarschuwing en geen factor van betekenis.” (Trouw, 26 november 1991).

“Als het waar is dat extreem-rechts fors oprukt in Europa dan valt moeilijk in te zien, waarom Nederland buiten schot zal blijven. Een beroep op tolerantie en gematigdheid overtuigt nauwelijks. In 1937 scoorde de NSB 8 procent bij de Statenverkiezingen.” (Volkskrant, 30 november 1991).

Het is niet verwonderlijk dat de stemmenwinst van het Vlaams Blok de vraag heeft opgeworpen of dergelijke ontwikkelingen in Nederland ook op stapel staan. Spreken we immers niet over een land dat niet enkel ons buurland is, maar waarvan ook een deel dezelfde taal hanteert en tot op zekere hoogte dezelfde geschiedenis kent? Des te meer zal de vraag rijzen: waarom wint extreem-rechts bij onze zuiderburen wel en bij ons niet, of in ieder geval: niet in die mate.

Om die vraag te kunnen beantwoorden ga ik allereerst in op de verklaringen die zijn aangedragen voor de winst van het Vlaams Blok bij de Belgische verkiezingen. Kunnen die verklaringen ons helpen met het antwoord op de vraag of electorale winst

van extreem-rechts Nederland te wachten staat?

## Analyse winst Vlaams Blok

Welke verklaringen zijn in de media aangedragen voor de winst van de partij van Filip de Winter? In de meeste kranten kwamen de commentaren in grote lijnen overeen. Met name drie aspecten worden genoemd ter verduidelijking van de hoge score van het Vlaams Blok.

Ten eerste het feit dat het nationalisme in Vlaanderen al jaren welig tiert. Daarbij staat niet alleen de tegenstelling tussen de Belgen en de allochtonen centraal, maar ook de Waals-Vlaamse controverse. Deze boodschap - een mengeling van Vlaams chauvinisme en een vijandige houding jegens allochtonen - openlijk verwoord door het Blok middels een agressieve campagne, slaat al enige jaren aan. Een andere oorzaak voor het succes van het Blok is gezocht bij de politieke tegenstanders. Een groot deel van het electoraat in België wendde zich af van de zogenaamde gevestigde politieke partijen. Met name de partijen die de onvrede over de traditionele orde breeduit in hun verkiezingsboodschap verwoordden, respectievelijk het Vlaams Blok en de partij van Van Rossem, profiteerden. Door de stemplicht die België kent, werd die onvrede bovendien scherp vertaald in winst voor het Blok. Een lage opkomst als signaal van onvrede met de politiek laat de kieswet in België niet toe.

## Nederland

Hoe zit het in Nederland? Kunnen we met de bovengenoemde verklaringen uit de voeten om de winstkansen voor Janmaat c.s. in te schatten? Laten we alle aspecten nog eens nalopen. Ten eerste het Vlaams nationalisme. In Nederland zal extreem-rechts waarschijnlijk weinig winst boeken door een fel nationalistische koers te gaan varen. Daarvoor ontbreekt het hier aan sentimenten waaraan De

Winter en de zijnen in België wel dankbaar appelleren. De protest-stemverklaring gaat voor Nederland slechts gedeeltelijk op. Politieke onvrede zal zich in ons land deels vertalen in een lage opkomst bij de verkiezingen. Hetgeen overigens de laatste jaren ook het geval is geweest. Anderzijds wordt de aanleiding voor proteststemmen in Nederland geringer geacht dan in België:

“Op de Nederlandse politiek valt zeer veel aan te merken, maar dit bestel wordt minder verzeekt door diepe scheidslijnen, en de daarmee samenhangende bestuurszwakte, dan het Belgische. De Belgische kiezer heeft meer en vaker reden tot politieke proteststemmen.” (Jan Joost Lindner, Volkskrant, 30 november 1991).

### Maatschappelijke factoren

Grote electorale winst voor extreem-rechtse partijen in Nederland, analoog aan de wijze waarop die in België tot stand kwam, ligt derhalve niet in de lijn van de verwachtingen. Zeer recent onderzoek (Eisinga&Lammers, 1992, bron: Volkskrant 31-1-92) toont bovendien aan dat racisme in Vlaanderen een meer vruchtbare bodem vindt dan in Nederland. Het onderzoek richtte zich op de vraag hoe autochtone Nederlanders en Vlamingen sociale achterstanden van allochtonen in hun land verklaren. De onderzoekers komen tot de conclusie dat autochtone Nederlanders veel meer dan Vlamingen geneigd zijn daarvoor een sociale verklaring te zoeken: discriminatie, gebrek aan kansen. Vlamingen schijnen daarentegen de oorzaken vaker bij de migrant zelf te zoeken of zelfs een genetische verklaring aan te dragen (‘migranten vertegenwoordigen een inferieur ras’).

Of dit onderzoek ook ingaat op mogelijke oorzaken van deze verschillen is mij niet bekend (het onderzoek is gepubliceerd na het ter perse gaan van deze publikatie).

Mijn overtuiging is dat de oorzaken deels te maken hebben met maatschappelijke factoren die in België wezenlijk anders functioneren dan in Nederland. Juist die factoren dragen de kiem waaruit racisme kan voortspruiten. Het feit dat het Vlaams Blok in staat is openlijk zijn racistische boodschap uit te dragen heeft te maken met tegenkrachten die in dat land een andere werking hebben dan in Nederland: de politiek en het politieke klimaat dat hiermee samenhangt.

### Integratie

Op 29 november 1991 verscheen in de opinierubriek Forum van de Volkskrant een bijdrage van de Belgische filosoof Eric Corijn. In zijn artikel betoogt deze auteur dat de Belgische politiek zich grotendeels verantwoordelijk mag voelen voor de opmars van extreem-rechts in dat land. Hij onderbouwt die stelling als volgt:

Het overgrote deel van de migrantenbevolking die België rijk is, is de generatie die er al jaren verkeert:

“In België bestaat sinds 1974 een migratiestop. Als er al sprake is van een probleem dan gaat het dus meestal om hier geboren en getogen jongeren van migrantenafkomst. Met andere woorden het gaat om een sociaal en aan generaties gebonden integratieprobleem. Het probleem ligt bij ons en niet bij hen. Het is een probleem van sociale uitstoting, omdat die mensen meestal behoren tot de slachtoffers van het sinds tien jaar gevoerde sociaal-economisch wanbeleid. Het is een probleem van racisme, omdat zij door de staat op basis van hun afkomst worden gediscrimineerd.”

Corijn verwijt de politiek te hebben nagelaten een migrantenbeleid te voeren dat is gericht op integratie.

Ik denk dat zijn conclusie gerechtvaardigd is. Paula d’Hondt, notabene benoemd als Koninklijk Commissaris voor het Migrantenbeleid, dringt al jaren aan op het voeren van een gericht beleid voor migranten. Tot nu toe is zij een roepende in de woestijn gebleken. In België bestaat nauwelijks een politieke cultuur waarbinnen migranten een kans krijgen hun belangen te behartigen. Organisaties van en voor migranten hebben weinig tot geen politiek gewicht. Dat betekent dat de broodnodige maatschappelijk tegenkrachten die het geluid van het Vlaams Blok kunnen neutraliseren niet de kans krijgen zich te ontwikkelen.

### Nederland

Op deze plaats waag ik de sprong naar Nederland. In zijn proefschrift ‘Fout na de oorlog’ beschrijft Jaap van Donselaar met hoeveel moeite fascistische organisaties in het naoorlogse Nederland het hoofd boven water trachtten te houden. Een van de verklaringen die de auteur daarvoor aandraagt is (...) “taaie maatschappelijke weerstanden tegen naoorlogs fascisme”. Juist dat maatschappelijk verzet is zo belangrijk om de marges waarbinnen extreem-rechts zich kan manifesteren zo smal mogelijk te houden. Een deel van dat maatschappelijk verzet ligt naar mijn mening verankerd in een politieke constellatie in Nederland waarbinnen bijvoorbeeld organisaties van migranten hun stem kunnen laten horen. En juist daaraan ontbreekt het tot dusverre in België. In Nederland wordt sinds jaar en dag een minderhedenbeleid gevoerd. Over het antwoord op de vraag of het rendement ervan optimaal is, kun je van mening verschillen, feit is wel dat op relevante terreinen als arbeidsmarkt en huisvesting gewerkt wordt aan de verbetering van de positie en emancipatie van migranten.

Hierboven heb ik trachten aan te geven dat de maatschappelijke tegenkrachten van extreem-rechts in Nederland vooralsnog adequaat zijn gemobiliseerd. Leidt dit tot de optimistische conclusie dat het gedachtengoed van extreem-rechts in Nederland geen kans krijgt wortel te schieten in onze samenleving? Zo eenvoudig ligt het niet.

Het kan immers zo zijn dat bepaalde ideeën die wortelen in extreem-rechtse hoek via de gevestigde politieke partijen aan de oppervlakte komen. De eerder aangehaalde Van Donselaar acht die kans niet denkbeeldig. Hij schetst het probleem van de PvdA: "Wat gaan die honderduizenden doen die niet meer op die partij willen stemmen? En nog interessanter: wat gaat de PvdA doen, in haar pogingen op de een of andere manier haar kiezers terug te winnen? Hoe zullen de PvdA'ers zich opstellen in de oude wijken waar Janmaat veel aanhang heeft? Gaan zij wellicht een boodschap brengen die gelijkenis vertoont met die van Janmaat?" (Amersfoortse Courant, 30 november 1991). In dat opzicht ben ik niet minder benieuwd naar de wijze waarop een partij als de VVD met een dergelijke (potentiële) achterban omgaat!

### **Integratie via een baan**

De problematiek in België leert ons dat een gebrekkige integratie van allochtonen een voedingsbodem voor vreemdelingenhaat creëert. Integratie moet dus bevorderd worden. Dat schept verplichtingen naar twee kanten. Naar de 'ontvangende samenleving' en naar de 'nieuwkomers' die een plaats in die samenleving gaan innemen.

Wanneer we een optimale integratie van minderheden in de Nederlandse samenleving nastreven dan dienen ook de voorwaarden daarvoor te worden geschapen en bestaande drempels te worden geslecht. Uit diverse onderzoeken (o.a. Veenman, 1990) blijkt dat discriminatie een belangrijke verklaring vormt voor de hoge werkloosheid onder de allochtone beroepsbevolking. Ook van werkgeverszijde wordt dit erkend.

Het is juist nu van belang dat er maatregelen worden genomen die voorkomen dat de positie van allochtonen in de Nederlandse samenleving (verder) marginaliseert. Een dergelijke maatregel is de Wet Bevordering Arbeidskansen (WBA). Deze wet, naar Canadees voorbeeld, houdt in dat er een nader in te vullen verplichting komt voor bedrijven om de bestaande hindernissen in het personeelsbeleid voor allochtonen weg te nemen en om maatregelen te treffen die minimaal een evenredige vertegenwoordiging in het personeelsbestand bewerkstelligen. Elke onderneming moet daartoe jaarlijks een plan - inclusief doelstellingen en termijnen - opstellen. Over de mate waarin allochtonen deel uitmaken van verschillende geledingen van het

personeel dient de werkgever jaarlijks te publiceren.

Een Wet Bevordering Arbeidskansen dient twee doelen. Enerzijds zal ze bewerkstelligen dat een groter deel van de allochtonen in Nederland - via werk - integreert in de samenleving, anderzijds biedt de rapportageverplichting perspectieven voor de bestrijding van rassendiscriminatie op de arbeidsmarkt.

Eind vorig jaar dienden de Tweede Kamer-leden Rosenmöller (Groen Links) en Dijkstal (VVD) een motie in waarin ze pleitten voor de invoering van een dergelijke wet. Door het ontbreken van steun van de regeringspartijen haalde de motie het niet. Vooralsnog vertrouwt het kabinet op het akkoord van de Stichting van de Arbeid. In dat akkoord - gesloten tussen overheid, werkgevers en werknemers - is overeengekomen dat er binnen vijf jaar 60.000 banen voor allochtonen worden gecreëerd. Werkgevers en de Regionale Bureaus voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) dienen ter realisering daarvan werkplannen op te stellen waarin wordt aangegeven op welke wijze allochtonen kunnen instromen in bedrijven. Uit onderzoek van de Loon Technische Dienst blijkt echter dat nog maar nauwelijks wat van die plannen terecht is gekomen: veel werkgevers zijn niet eens op de hoogte van het akkoord.

De tijd lijkt daarmee helemaal rijp voor een Wet Bevordering Arbeidskansen. Regelgeving is immers minder vrijblijvend dan een stichtingsakkoord.

De wet zal, zoals gezegd, moeten bewerkstelligen dat allochtonen - via een baan - volwaardig kunnen integreren.

De wet mag uiteraard geen doel op zich zijn. Ze kan niettemin wel bijdragen aan een samenleving waarbinnen iedereen, ongeacht zijn ras af afkomst, via een baan, de kans krijgt evenredig te participeren. Ze kan eveneens bijdragen aan een samenleving waarin allochtonen als volwaardige burger kunnen functioneren en niet steeds verder in de marges van die samenleving gaan verkeren. Slechts op die manier kunnen we vermijden dat er een voedingsbodem ontstaat voor vreemdelingenhaat. Een bodem die in andere landen helaas maar te stevig lijkt te zijn gelegd.

*Olaf Stomp is werkzaam bij het Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR)*

# ALLOCHTONEN EN WERKGELEGENHEIDSBELEID

mr. drs. W.A. Kleinjan

**De positie van etnische minderheden in ons land staat sterk in de belangstelling. Een en ander blijkt onder meer uit de groeiende stroom van publicaties en onderzoeken en uit de publieke discussie over het beleid ten aanzien van etnische minderheden. Deze inleiding is met name gericht op de positie die allochtonen innemen op de arbeidsmarkt en de daaraan verbonden aspecten.**

De arbeidsmarktsituatie voor allochtonen is niet gunstig.

Een tweetal arbeidsmarktindicatoren laat daarover geen misverstand bestaan. De participatiegraad (beroepsdeelneming) onder de 4 grootste groepen etnische minderheden (Surinamers, Antillianen/Arubanen, Turken en Marokkanen) blijft ver achter bij die van de totale bevolking in Nederland. En deze laatste is in Europees perspectief al niet hoog. De werkloosheid onder allochtonen is schrikbarend hoog. Gemiddeld is deze ruim driemaal zo hoog als onder autochtonen. Dat is een uiterst zorgwekkende zaak.

De algemene daling van de werkloosheid die de afgelopen jaren kon worden geconstateerd lijkt voorbij te zijn gegaan aan deze categorieën. Geheel zeker is dit niet, vanwege de voortgaande instroom van allochtonen. De aanzienlijke immigratiestroom is medebepalend voor het werkloosheidsniveau, te meer daar van recent gemigreerden bekend is dat zij minder gunstige arbeidsmarktkenmerken bezitten. De immigratie neemt nog steeds toe. Vestigden zich in 1990 circa 50.000 personen uit het buitenland in Nederland, in 1991 komt het migratiesaldo uit op 60.000. Naar verwachting zal de immigratiestroom zich ook de komende jaren nog in opgaande lijn bewegen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat deze cijfers niet een identieke groei van de desbetreffende beroepsbevolking c.q. groei van het aantal werkzoekenden onder etnische minderheden betekenen.

Het hoge werkloosheidscijfer van allochtonen is niet alleen uit sociaal oogpunt onaanvaardbaar. Ook om economische redenen (denk onder meer aan het toenemend aantal moeilijk vervulbare vacatures) is het gewenst dat de arbeidsparticipatie onder etnische minderheden wordt vergroot.

Een hoge werkloosheid onder allochtonen bemoeilijkt de mogelijkheden tot integratie in de Nederlandse samenleving.

Juist in de arbeid komt de allochtone met de autochtone bevolking in contact en kan een wederzijdse aanpassing plaatsvinden van waarden en normen.

Daarbij zal van alle betrokkenen een maximale flexibiliteit vereist zijn.

Over bepaalde principes, zoals vrijheid en gelijkheid van elk individu is overigens geen discussie mogelijk. Deze punten zijn verworvenheden van de westerse cultuur en bezitten een essentiële geldigheid.

## Oorzaken

Een belangrijke oorzaak voor de hoge werkloosheid onder allochtonen is het overwegend lage tot zeer lage opleidingsniveau van betrokkenen. Het niet beschikken over voldoende basisvaardigheden, waaronder een redelijke beheersing van de Nederlandse taal, leidt ertoe dat men onvoldoende is toegerust voor de eisen die de huidige arbeidsmarkt stelt.

Het belang van de juiste opleiding en scholing wordt benadrukt door het feit dat in elke bedrijfstak het gevraagde opleidingsniveau stijgt. De vraag naar laag- en ongeschoolden is in het afgelopen decennium meer dan gehalveerd.

Overigens gaat het niet alleen om het niveau van de opleiding, ook de opleidingsrichting is uiteraard van belang.

Een andere specifieke oorzaak van het huidige werkloosheidsniveau onder etnische minderheden vormt, blijkens onderzoek, de directe en indirecte discriminatie op de arbeidsmarkt.

De Stichting van de Arbeid (het overlegorgaan van centrale organisaties van werkgevers en werknemers) heeft eind 1990 in een Verklaring<sup>(1)</sup> haar opvattingen hierover nog eens nadrukkelijk uiteengezet. Werkgevers en werknemers gaven opnieuw uiting aan hun overtuiging dat elk spoor van discriminatie op welke grond dan ook bij de toegang tot en in arbeidsorganisaties moet worden voorkomen. Dit geldt uiteraard zowel voor leidinggevenden als ook voor collega-werknemers op de werkvloer. Het feit dat discriminatie niet altijd bewust plaatsvindt en soms het gevolg is van ingeslopen processen en gewoonten, maakt bestrijding ervan niet gemakkelijker. Dat vormt echter alleen maar een extra aansporing voor een bewust beleid tot het

tegengaan van discriminatie.

### **Aanpak**

De centrale organisaties van werkgevers en werknemers hebben in de Stichting van de Arbeid intensief overleg gevoerd over de aanpak van de werkloosheidsproblematiek van allochtonen. Dit overleg heeft eind 1990 geleid tot een akkoord, dat moet leiden tot het drastisch terugdringen van deze werkloosheid. Dit akkoord, dat werd vastgelegd in de nota "Meer werk voor minderheden", stelt de noodzaak van een integrale aanpak van de problemen voorop. Een verbetering van de arbeidsmarktpositie van allochtonen zal niet alleen kunnen worden bereikt door een beleid dat zich alleen daarop richt. Ook in de sfeer van onderwijs, huisvesting, cultuur en welzijn zijn maatregelen nodig. Alle betrokkenen zullen een aandeel moeten leveren.

Zo worden van de overheid de nodige initiatieven verwacht op de laatstgenoemde terreinen. Het bedrijfsleven zal in de sfeer van scholing en arbeid een bijdrage moeten leveren. Ook van de allochtonen en hun organisaties mag worden verwacht dat zij zich positief en actief opstellen. Het akkoord van de Stichting van de Arbeid geeft een nadere uitwerking van de gewenste inspanningen van het bedrijfsleven.

De doelstelling van het akkoord is om binnen een periode van vier à vijf jaar te komen tot een evenredige arbeidsmarktpositie van etnische minderheden, in vergelijking met de autochtone beroepsbevolking. Dit betekent concreet circa 60.000 allochtonen aan werk helpen.

Voor de uitvoering van het akkoord is het van belang dat er een intensieve samenwerking ontstaat tussen bedrijfstakken en ondernemingen in de regio en de regionale arbeidsvoorzieningsorganisatie (Regionale Besturen Arbeidsvoorziening/arbeidsbureaus). In het Stichtingsakkoord wordt bedrijven aanbevolen werkplannen te maken ten behoeve van de instroom van minderheden in de bedrijven. De ondernemingen zullen onder andere moeten inventariseren welke mogelijkheden er zijn voor arbeidsinpassing, welke functies zich daartoe lenen en ook welke eventuele scholings- en begeleidingstrajecten moeten worden opgezet.

De arbeidsbureaus hebben een taak op het terrein van informatie, ondersteuning en voorlichting, bijvoorbeeld om inzicht te bieden in de kwalificaties van hun aanbod van allochtonen.

In het afgelopen jaar is zeer intensief gewerkt aan het verder uitwerken en bekendmaken van het Stichtingsakkoord.

Bij de arbeidsbureaus worden 50 zogenaamde "bedrijfsadviseurs minderheden" aangesteld, die bedrijven kunnen helpen werkplannen voor allochtonen op te stellen. Voorts is een meerjarige voorlichtingscampagne van start gegaan, die onder meer

de bekendheid van het akkoord moet helpen vergroten. De centrale werkgeversorganisaties besteden in eigen kring ruime aandacht aan het akkoord. Tevens is een methodiek ontworpen voor de identificatie en registratie van allochtonen. Bedrijven kunnen deze methodiek hanteren zonder in strijd te komen met de Wet op de 'erpoonsregistratie.

Kortom, in het afgelopen jaar is veel energie gestoken in de voorbereiding van de uitvoering van het akkoord.

Dat was ook een belangrijke conclusie uit de recent verschenen eerste interim-evaluatie van het akkoord van de Stichting van de Arbeid. Het ontwikkelen van beleid heeft meer tijd gekost dan aanvankelijk was verwacht. Het jaar 1992 wordt het jaar van de waarheid om het beleid in resultaten om te buigen. De eerste feitelijke resultaten van betekenis zullen moeten worden geboekt.

Overigens zijn er al wel positieve ontwikkelingen in het bedrijfsleven te signaleren. Zo kwam begin 1990 (dat wil zeggen vòòr het Stichtingsakkoord) in slechts 8% van de collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) een afspraak voor over scholing of werkgelegenheid van allochtonen. In mei 1991 (dus een halfjaar na het akkoord) was dit al 30%. In 32% van de cao's kwamen al in 1990 expliciete anti-discriminatiebepalingen voor. Vanzelfsprekend zal het aantal afspraken nog verder uitgebreid kunnen worden.

In diverse ondernemingen en sectoren worden verschillende projecten opgezet, die specifiek zijn gericht op scholing en inschakeling van allochtonen.

Het succes daarvan is wisselend. Soms gaat het heel goed, soms ook blijkt er onvoldoende gekwalificeerd aanbod te zijn of een onvoldoende gemotiveerd aanbod. Dit is niet doelmatig en bovendien is dit frustrerend voor het ontwikkelen van nieuwe projecten.

Het oplossen van de werkloosheidsproblematiek onder minderheden vergt in belangrijke mate maatwerk. Deze aanpak veronderstelt individuele intensieve begeleiding waarbij betrokkenen kunnen worden toegerust voor de arbeidsmarkt. Voorts zijn een goede samenwerking en afstemming tussen de diverse instanties die hierbij betrokken zijn van belang. Alle partijen zullen over drempels (psychologische c.q. ideologische?) heen moeten kijken. Het gaat om een uiterst moeizaam proces waarbij verschillende weerstanden overwonnen moeten worden.

### **Dwang**

In het bestrijden van de werkloosheid onder allochtonen, alsook onder andere werkzoekenden, via wettelijke dwangmaatregelen ziet het VNO geen enkele heil. Dergelijke maatregelen hebben een



stigmatiserende werking voor betrokkenen en werken in de onderlinge relatie van de werknemers averechts. Generieke, wettelijke maatregelen schieten ook hun doel voorbij gegeven het feit dat de problematiek een sterk regionaal karakter heeft. Een zeer groot aantal werkzoekenden uit allochtone kring staat ingeschreven bij de arbeidsbureaus in de vier grote steden.

### **Ten slotte**

De werkloosheidsproblematiek onder etnische minderheden is zorgwekkend groot. Slechts wanneer alle betrokkenen, overheid, bedrijfsleven, allochtonen zelf en de minderhedenorganisaties, elk afzonderlijk en gezamenlijk hun verantwoordelijkheid in deze nemen, kan dit probleem tot een oplossing worden gebracht.

*mr.drs. W.A. Kleinjan is stafmedewerker arbeidszaken bij het Verbond van Nederlandse Ondernemingen VNO te Den Haag.*

[1] "Verklaring inzake de gelijke behandeling op de arbeidsmarkt" van de Stichting van de Arbeid, 14 november 1990.

# Minderheden en de vakbond

**In gesprek met T. Demirhan'**  
een moslim in dienst van een Christelijke Vakbond.

**Stan Stevens**

**St.S.:** Het minderhedendebat is na de toespraak van de heer Bolkestein in Genève in alle hevigheid losgebarsten. Heeft u het gevoel dat de zorg die door de heer Bolkestein wordt uitgesproken oprecht is, of dat hier meer sprake is van politiek opportunisme?

T.D.: Ik kan natuurlijk niet in het hart van de heer Bolkestein kijken, daarom moet ik uit gaan van de feiten zoals die op tafel liggen. Gelukkig heeft iedereen in Nederland het recht van vrije meningsuiting en aan dat recht wil ik ook absoluut niet tornen, het is een groot goed voor de samenleving. De materie waarover de heer Bolkestein in dit geval -etnische minderheden- spreekt ligt echter heel gevoelig. Natuurlijk is het niet goed wanneer er taboes rusten op onderwerpen, maar iedere landelijk bekende en gerespecteerde politicus moet zich honderd keer bedenken voordat hij taboes als deze doorbreekt.

De uitspraken van de heer Bolkestein zijn in beginsel legitiem, hij mag spreken waarover hij wil, maar hij moet rekening houden met de impact die zijn uitspraken hebben op de publieke opinie. De recente reeks uitspraken van Bolkestein met betrekking tot het minderhedenbeleid en zijn toespraak in Genève, hebben het vervelende gevolg dat latente vooroordelen die er bestaan worden bevestigd door een persoon van wie een heleboel mensen zeggen: die heeft er verstand van! Vooroordelen worden waarheden.

Ik vind het jammer dat de VVD zich op deze negatieve wijze profileert, te meer omdat het een breuk is met het verleden, waarin de VVD met de twee verantwoordelijke ministers Wiegel en Rietkerk een hele belangrijke en positieve rol heeft gespeeld in het minderhedendebat. Zo is in die periode het actief kiesrecht voor de gemeenteraad voor etnische minderheden tot stand gekomen. Nu slaat de VVD een geheel andere weg in, dat is jammer.

St.S.: Wellicht wordt de discussie niet altijd even genuanceerd gevoerd, maar er zijn in mijn ogen wel

degelijk grote problemen die voor een belangrijk deel voortkomen uit verschillende culturele achtergronden. Een bekend feit is dat veel islamitische meisjes door de ouders van school worden gehouden, ondanks de leerplicht in Nederland.

T.D.: Ja het klopt dat een aantal ouders de kinderen van school houdt (15-20%). Ik keur dit ook absoluut niet goed. Het is zelfs in strijd met de wetten van de islam. In het eerste hoofdstuk van de Koran wordt gesteld dat leren een belangrijk doel in het leven is en ook de profeet Mohammed wijst erop dat leren van groot belang is voor een goed leven.

In discussies over minderheden wordt er erg veel gegeneraliseerd. Natuurlijk zijn er net zo goed als er "slechte" Nederlanders zijn slechte "moslims". De media schotelen ons echter een erg gekleurd beeld van de moslim voor. De moslim is niet te vergelijken met de fundamentalisten die dagelijks op de televisie verschijnen en de dood van een schrijver of Westerse leider eisen. De Khomeiny's en Ayatollah's richten enorm veel schade aan voor de goedwillende moslims.

Staat en kerk zouden gescheiden moeten blijven, net zoals dat nu in Nederland en andere Westerse landen het geval is. De culturele verschillen die er bestaan tussen etnische minderheden en autochtone Nederlanders hoeven geen beletsel te vormen om elkaar te accepteren. Friezen en Limburgers hebben ook een heel andere manier van denken en doen. *Bij integratie moet je niet de verschillen benadrukken, maar juist het gemeenschappelijke centraal stellen en van daaruit samenwerken om vooroordelen uit de weg te ruimen.*

Toen ik zelf nog in Turkije woonde had ik het gevoel dat Turkije en de moslims het beste land en

de beste godsdienst ter wereld waren. Dit superioriteitsgevoel werd van jongs af aan gekweekt. Moslims zijn het beste en alle anderen zijn heidenen. Dit beeld werd/wordt er als een sluipend gif bij de mensen ingepompt. Deze indoctrinatie gebeurt misschien niet bewust, maar ontstaat vanzelf door opvoeding, school en godsdienstig onderricht in de moskee. Maar welk recht heb je om mensen vanuit een dogma te beoordelen? Ieder individu moet zichzelf kunnen ontplooiën, eigen waarden en normen kunnen opbouwen. Minderheden hebben in het voortschrijdende minderhedendebat duidelijk gemaakt wat zij per se niet willen. Het wordt nu tijd dat ze gaan aangeven wat ze wél willen en dat ze zelf met duidelijke beleidsvoorstellen komen. De discussie moet door minderhedenorganisaties zelf worden gevoerd. Men moet zich bewust worden van de problemen die er spelen en zelf de diagnose stellen, om vervolgens met oplossingen te komen. Nu wordt het debat nog teveel óver minderheden gevoerd en te weinig mét minderheden. Dat is ook mijn belangrijkste kritiek op de heer Bolkestein; voordat hij zijn toespraak in Genève hield en de discussie over minderheden aanzwengelde, heeft hij zich niet goed laten informeren over de materie. Daardoor heeft hij uitspraken gedaan die op mij zeer beledigend overkwamen.

St.S.: U stelt dat etnische minderheden zelf meer aan het debat moeten deelnemen. Ik heb het gevoel dat de participatie van minderheden in het maatschappelijk middenveld nog steeds beperkt is en dat de organisatiegraad van minderheden in maatschappelijke organisaties zoals bijvoorbeeld vakbonden laag is.

T.D.: Helaas heb je gelijk, etnische minderheden nemen maar zeer beperkt deel aan het maatschappelijk leven en participeren weinig in de politiek en de vakbond. Dit heeft echter ook haar reden. Deze mensen zijn vaak afkomstig uit landen waar geheel anders wordt omgegaan met de vrijheid van meningsuiting, politiek en vakbonden. In menig land is de vakbond een illegale organisatie en worden de leden actief vervolgd. De landen zijn niet te vergelijken met een democratische rechtsstaat. Deze historische achtergrond maakt etnische minderheden vaak terughoudend bij het lid worden van en actief worden in allerlei maatschappelijke organisaties. Het CNV heeft in totaal 325.000 leden, daarvan behoort ongeveer 5% tot een etnische minderheid. Het CNV tracht door het geven van cursussen zijn leden te inspireren toch te participeren in het maatschappelijk middenveld. Want integratie kan alleen tot stand komen door samenwerking tussen autochtone en allochtone Nederlanders. De politiek moet zich beperken tot voorwaardenscheppend beleid en het formuleren van rechten en plichten voor allochtone en autochtone Ne-

derlanders. Natuurlijk houdt de overheid de morele plicht zwakkeren in de samenleving te beschermen. De problemen zullen in de buurten en wijken moeten worden aangepakt. Sommige mensen klagen over overlast van burens, overigens niet alleen van allochtone burens. Je lost dit niet op door klagen en mokkend het gedrag van de burens aan de kaak te stellen. Zelf contact leggen met de wijkgenoten en praten over de problemen die er bestaan kan wel oplossingen bieden. Door regelmatig contact komt men meer te weten over elkaars levenswijze, er ontstaat meer begrip voor elkaars levenswijze en vooroordelen worden de wereld uit geholpen. Je kunt niet berusten in een situatie, waarin mensen volstrekt naast elkaar leven, zonder zich ook maar iets van elkaar aan te trekken.

St.S.: Het CNV is een vakbond, die als primaire doelstelling heeft het vertegenwoordigen van werknemersbelangen. In zeer veel gevallen zullen de belangen van de werknemers en etnische minderheden niet parallel lopen, maar integendeel zelfs elkaars tegengestelde zijn, bijvoorbeeld bij de integratie van minderheden op de arbeidsmarkt. Hoe gaat het CNV met deze belangenverstrengeling om?

T.D.: Je kunt een aantal vakbondsmodellen onderscheiden:

1. de vakbond die een verlengstuk is van het politieke apparaat, dit is geen vrije vakbond, denk bijvoorbeeld aan de vakbonden in de voormalige communistische Sovjetunie;
2. de vakbond die zich alleen richt op de vertegenwoordiging van werknemersbelangen, bijvoorbeeld de Amerikaanse vakbonden;
3. vakbonden met een brede maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Het CNV, maar ook het FNV zijn vakbonden van de laatste categorie. Het CNV houdt zich niet bezig met sec werknemersvertegenwoordiging, maar discussieert mee en tracht de politiek te beïnvloeden op allerlei terreinen. De vakbonden vormen een goede doorsnede van de Nederlandse bevolking. Je vindt in de vakbond niet alleen timmerlui en monteurs, maar ook Secretarissen-Generaal van het ministerie. De solidariteit vraagt offers, soms zal het individuele belang ten koste moeten gaan van het collectieve belang. Steeds weer moeten er keuzes worden gemaakt en zal het individuele belang tegen het collectieve belang moeten worden afgezet. Ondanks zeer zorgvuldige afwegingen zal altijd een groep zich onevenredig benadeeld voelen door een besluit. Het is de taak van de politiek, maar dit geldt ook voor vakbonden, dat je alert blijft op

de meningen en gevoelens van je kiezers/leden. Het CNV heeft veel tijd en geld gestoken in campagnes en acties om de acceptatie van minderheden te vergroten. Dit lijkt vruchten af te werpen, wanneer ik de brieven in ogenschouw neem die door leden naar het CNV worden gestuurd. Steeds minder komt het voor dat leden brieven sturen, waarin zij hun beklag doen over beslissingen van de bond, die in hun ogen nadelig zijn voor hun privésituatie en die specifiek voor minderheden zeer positief uitwerken. Ik kan je verzekeren dat die brieven lang niet altijd fijnzinnig waren opgesteld. Daarin kunnen we gelukkig een trendbreuk ontdekken.

Het beleid van het CNV met betrekking tot minderheden, zoals dat geïntroduceerd is door Harm van der Meulen gaat altijd uit van het standpunt: **we praten niet over, maar met de mensen.** Etnische minderheden zijn nieuwe landgenoten met gelijke rechten en plichten en moeten dus ook als zodanig worden behandeld.

Het CNV kan vergeleken worden met een voertuig, het is een middel om informatie over te brengen, vooroordelen weg te nemen en de integratie te bevorderen. De achterban wordt zoveel mogelijk geïnformeerd door middel van artikelen, brochures en cursussen. Daarnaast heeft het CNV zelf een relatief groot aantal etnische minderheden in dienst. Op het hoofdkantoor van het CNV maakt ongeveer 10% van de personeelsleden deel uit van een etnische minderheid.

St.S.: Onlangs nog pleitte de heer Rabbae voorzitter van het NCB (Nederlands Centrum voor Buitenlanders) voor het verplicht stellen van een quotumregeling. De vakbonden zijn altijd tegen zo'n soort regeling geweest. Waarom?

Het CNV is niet faliekant tegen deze regeling, wij willen echter eerst de huidige akkoorden die in de Stichting van de Arbeid zijn gesloten de kans geven. De lage participatie van etnische minderheden in de arbeidsmarkt heeft een drietal oorzaken: -de lage conjunctuur, waardoor het toch al moeilijk is een

baan te vinden;  
-onvoldoende opleiding;  
-en helaas, discriminatie door werkgevers; bij een sollicitatie wordt toch vaak de voorkeur gegeven aan een Nederlander.

Een andere belangrijk probleem is dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt niet goed op elkaar aansluiten. De markt vraagt naar specifieke en goed geschoolde arbeiders. Etnische minderheden zijn echter vaak aangewezen op banen waar geen of slechts weinig opleiding voor vereist is. De etnische minderheden worden door deze opeenstapeling

van negatieve factoren onevenredig zwaar getroffen. Dit kan tot een tweedeling in de samenleving leiden, met aan de ene kant een groep Nederlanders die het relatief goed heeft en aan de andere kant een sociale onderlaag die bestaat uit de volstrekt kanslozen. *De quotumregeling is vooralsnog een paardemiddel, maar wanneer de huidige maatregelen niet voldoende effect sorteren dan sluit het CNV verplichte quotering zeker niet uit.*

St.S.: Culturele verschillen zorgen vaak voor problemen op het werk. Een bekend probleem is dat de Nederlandse vrije dagen zijn afgestemd op de christelijke feestdagen. Veel etnische minderheden hebben een ander geloof met als logisch gevolg ook andere feestdagen. Hoe wordt dit opgelost?

T.D.: Ter oplossing van dit soort problemen zijn in de CAO's vrij goede afspraken gemaakt. In eerste instantie was het doel van het CNV de erkenning van de feestdagen van andere godsdiensten. Vervolgens wilde men betaalde vrije dagen krijgen. Deze laatste eis is bijgesteld, daar meer betaalde vrije dagen voor minderheden irritatie oproept bij andere werknemers en gezien de hoge werkloosheid onder minderheden, is het niet verstandig het in dienst nemen van minderheden te demotiveren door financiële obstakels op te richten. In de praktijk van alle dag wordt het probleem vaak opgelost door te schuiven met vrije dagen, opnemen van ATV-dagen en onbetaald verlof. Veel "Nederlanders" hebben graag vrij met Kerstmis terwijl moslims Kerstmis verder weinig zegt en veel liever vrij hebben op een eigen feestdag.

St.S: Een veel gehoorde klacht in werkgeverskringen is de lage scholing van etnische minderheden en de slechte beheersing van de Nederlandse taal. Moeten etnische minderheden verplicht Nederlands leren, om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten?

T.D.: Een goede beheersing van de taal i.c. Nederlands is essentieel om goed te kunnen functioneren. Communicatie is de sleutel tot integratie, daar mag dus niets aan mankeren. De samenleving mag ook eisen dat mensen hun kansen op een baan vergroten, door het leren van een taal of het volgen van een opleiding. Maakt men geen gebruik van deze mogelijkheden dan moeten daar ook sancties tegenover staan. Maar terugkomend op het verplicht aanleren van het Nederlands, ik ben er geen voorstander van, om de simpele reden dat de huidige scholingscapaciteit voor etnische minderheden al volstrekt onvoldoende is. Op dit moment is er een wachtlijst van 14.000 personen die dolgraag een cursus Nederlands willen volgen. Het verplicht aanleren van het Nederlands is dus in de praktijk helemaal niet uitvoerbaar, omdat de scholingsca-

paciteit nu al ontoereikend is om aan de vraag te voldoen. Het CNV geeft, om in deze grote behoefte te voorzien, zelf cursussen Nederlands.

St.S.: De heer Brinkman is van mening dat etnische minderheden hun eigen zuilen moeten oprichten en vanuit deze zuilen moeten integreren. Het CNV is zelf een verzuilde organisatie, hoe kijkt deze organisatie aan tegen deze integratietheorie en moeten dan bijvoorbeeld ook islamitische scholen worden opgericht?

T.D.: Ik ben het met het Brinkman eens. Om goed te kunnen integreren is het noodzakelijk dat men zich eerst bewust wordt van de eigen identiteit. Deze kan het beste tot ontwikkeling worden gebracht in een eigen zuil. Het CDA heeft voorgesteld minderhedenorganisaties financieel te ondersteunen bij de bouw van een eigen moslim-infrastructuur (bijv. de bouw van een moskee en godsdienstonderricht). Dit plan is geblokkeerd door de PvdA en VVD. Mijn inziens onterecht. Een belangrijk argument voor steun, dat echter niet vaak hardop wordt uitgesproken is, dat door het bouwen van een eigen moslim-infrastructuur gesubsidieerd door de Nederlands overheid de macht van buitenlandse Ayatollah's en fundamentalisten kan worden beperkt. Die zijn maar al te graag bereid invloed en macht in de Nederlandse moslimgemeenschap te kopen, door een aanzienlijke financiële bijdrage te leveren aan de bouw van een moskee. *"De overheid spendeert wel geld aan een heidense disco, maar heeft geen geld voor de toch zeer nuttige moskee": dat is de manier waarop de mensen worden toegesproken.* Hierdoor worden tegenstellingen en vooroordelen versterkt.

De islamitische scholen zullen de integratie versnellen en niet leiden tot apartheid. In de eigen omgeving zullen de kinderen sneller leren en de onderwijskrachten zijn beter op de hoogte van de islamitische levens- en denkwijze, waardoor het contact met de ouders beter verloopt en de betrokkenheid wordt vergroot. Dat islamitische ouders vaak heel andere opvattingen over schoolbegeleiding hebben alsmede de vaak slechte (demotiverende) wooncultuur zijn factoren die ervoor zorgen dat 85% van de etnische minderheden niet verder komt dan LTS en LBO. Ook islamitische scholen moeten voldoen aan de eindnormen zoals die in Nederland gelden en ook voor islamitische scholen geldt dat kerk en staat dienen te worden gescheiden; dus geen Iman's voor de klas. De heer Franssen spreekt ten onrechte zijn twijfels uit over de effectiviteit van de islamitische scholen. De praktijk wijst uit dat de schoolprestaties van etnische minderheden op islamitische scholen duidelijk beter zijn in vergelijking tot de "gewone" scholen. Maar nog afgezien van dit praktische argument, is er ook een meer principieel argument. Het recht

van onderwijs (bijzonder onderwijs) is in de Grondwet vastgelegd. In Nederland kennen we Katholieke, Protestantse en Openbare scholen. Waarom zouden moslims dan geen gebruik mogen maken van dit fundamentele grondrecht en aanspraak mogen maken op een islamitische school? De heer Franssen zou beter het ontstaan van Zwarte en Witte scholen aan de kaak kunnen stellen.

St.S.: Het CNV is een christelijke organisatie. Veel etnische minderheden hebben een geheel ander geloof. Toch pretendeert het de belangen van de etnische minderheden te kunnen verdedigen. Hoe rijmt u dit met elkaar?

T.D.: Dit is inderdaad een paradox. 15 jaar geleden zou je, wanneer je getracht had samen te werken met mensen die zo'n afwijkend geloof hebben zeker voor gek zijn verklaard. "Twee geloven op een kussen, daar slaapt de duivel tussen": zegt het spreekwoord. Maar er is pas plaats voor de duivel, wanneer er ruimte tussen de partijen zit. Zowel christendom als islam prediken naastenliefde en daar zit geen licht tussen. Wij zijn tot elkaar veroordeeld, omdat we beiden religies heel belangrijk vinden. Door elkaar te accepteren en door samen te werken kan een vooroordelen versterkende polarisatie worden voorkomen.

St.S.: De laatste tijd duiken er regelmatig berichten op in kranten en op de televisie over opkomend racisme en anti-semietisme. Heeft u het gevoel dat Nederland of de Nederlanders minder tolerant zijn geworden in vergelijking tot een aantal jaren geleden?

T.D.: Nederland vindt dat het zeer gastvrij is, maar in vergelijking tot de ons omringende landen valt dat wel mee. Alle andere landen nemen veel meer asielzoekers op. Een heleboel etnisch minderheden in Nederland zoals Surinamers, Indonesiërs, en Molukkers zijn afkomstig uit de voormalige koloniën. Nederland heeft met het oog op deze historische achtergrond de morele plicht om deze mensen op te nemen. De welvaart op de wereld is te ongelijk verdeeld. Het sturen van alleen maar wat geld werkt als een druppel op een gloeiende plaat. Een oplossing voor de grote welvaartsverschillen is ook in het belang van de rijke landen. Wanneer er geen structurele oplossing wordt gevonden, dan zal de stroom van vluchtelingen blijven groeien. Nederland, maar ook de andere rijke landen, kunnen deze vluchtelingen niet onbeperkt opnemen er zal een streep moeten worden getrokken. Economische vluchtelingen, voorzover die nu al niet geweigerd worden, kunnen niet meer worden toegelaten. De bestaande opnamecapaciteit moet worden benut voor politieke vluchtelingen en voor toelating om humanitaire reden: bijvoorbeeld gezinsherenging.

Dit betekent niet dat er niets moet worden gedaan voor de economische vluchtelingen, want alleen terugsturen betekent geen oplossing voor het probleem. Steeds zullen er nieuwe vluchtelingen bijkomen gelokt door de enorme welvaart in het Westen. De problemen zullen in de landen zelf moeten worden aangepakt. De rijke landen moeten niet alleen hulp geven uit medelijden. Ze moeten de ontwikkelingslanden benaderen als gelijkwaardige handelspartners. Hulpprogramma's moet samen met de mensen worden opgezet en de rijke landen zullen de handel moeten liberaliseren. Nu worden nog te veel markten afgeschermd voor produkten uit ontwikkelingslanden. Tenslotte zal ook de buitenlandse politiek meer voor de mensen moeten kiezen en geen dictators in bescherming moeten nemen. De economische en sociale ontwikkeling van ontwikkelingslanden wordt gefrustreerd door tegenstrijdige belangen van politieke grootmachten binnen en buiten de ontwikkelingslanden.

Maar terugkomend op de vraag, *ik vind het beleid van Kosto redelijk en het tast zeker niet de menselijke waardigheid van vluchtelingen aan.* Mensen moeten niet radicaliseren maar zoeken naar overeenkomsten. Het is niet alleen de plicht van de politiek maar van de gehele maatschappij om waakzaam te blijven en het opkomend racisme in de kiem te smoren. Daarvoor zullen alle Nederlanders en Europeanen de zeilen moeten bijzetten.

*Dhr. T. Demirhan is als beleidsmedewerker verbonden aan het Christelijk Nationaal Vakverbond. Stan Stevens is voorzitter van het JOVD-district Brabant en eindredacteur van het blad LEF.*

# MIGRANTEN: GOED VOOR U !

Jan Willem Westerink

**De vraag luidt: kosten migranten geld? Het antwoord: nee, migranten kosten geen geld. Migranten zijn goed voor uw en mijn portemonnaie. We worden er rijker van. Kortom: "Migranten: goed voor u!"**

Dat was de titel van een artikel in NRC-Handelsblad van 21 november 1991. In dat artikel werden de resultaten gepubliceerd van een onderzoek dat het Westduitse Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) in opdracht van het gezaghebbende blad *Wirtschaftswoche* had gedaan. De vraag was eigenlijk: wat kosten migranten onze economie? Uit het onderzoek blijkt dat het profijt dat de migranten Duitsland opleveren de kosten ruimschoots overtreft. De cijfers:

#### Kosten:

overheidsuitgaven ten  
behoefte van migranten  
16 mld DM

#### Baten:

- Belasting en soc. premies  
betaald door migranten  
29 mld DM
- Extra belasting en soc. premies  
van Duitsers door inkomensstijging  
in verband met migranten  
25 mld DM
- Besparing op uitkeringen door extra  
werkgelegenheid  
3 mld DM

Netto opbrengst voor collectieve sector door migranten: 41 miljard DM.

Het NRC haalt verder het RWI-rapport aan: "Duitsland vergrijsst (...) Steeds minder jongeren moeten de oudedagsvoorziening voor steeds meer ouderen financieren. Als er vanaf nu geen migranten meer naar Duitsland zouden komen, zou in 2040 elke werkende gemiddeld 40% van zijn inkomen aan pensioenpremie moeten betalen."

Natuurlijk zijn dit Duitse cijfers en natuurlijk zouden we precies moeten uitrekenen hoe deze cijfers in Nederland zouden zijn voordat we definitieve conclusies trekken. Maar de Nederlandse en de Duitse economie lijken te veel op elkaar om hieraan voorbij te gaan alsof we er niets mee te maken hebben. Er blijkt nu wel dat er iets schort aan de manier waarop migranten gewoonlijk in het nieuws komen: als migrantenproblematiek. Nu blijkt uit

keiharde cijfers uit onverwachte bron dat we echt iets aan migranten hebben, in financiële zin. Veel argumenten tegen de aanwezigheid van migranten zijn daarmee van de baan. Zou je zeggen...

In precies dezelfde periode als waarin het RWI het rapport samenstelde, maakten rechts-radicalen skinheads in Hoyerswerda in Saksen in de voormalige DDR, met molotov-coctails en stenen knuppels binnen een week het stadje "Ausländerfrei". Keurige Saksische huisvaders en -moeders stonden daarbij instemmend aan de zijlijn. Dat was de eerste gewelddadige ontlading die sindsdien dagelijks terugkerende routine is geworden.

Je vraagt je af hoe dat mogelijk is: waar komt die haat vandaan tegen mensen waar we met z'n allen alleen maar rijker van worden? Dat is toch niet logisch? Nee, niet logisch. Maar racisme trekt zich niet veel aan van logica of RWI-rapporten in *Wirtschaftswoche*. Het trekt zich alleen iets aan van ongericht ressentiment dat zich voedt uit sociale isolatie (deelname aan werk, activiteiten in de woonomgeving en aan taal) van die groepen.

## In Nederland

In Nederland is er nog geen sprake van georganiseerd racistisch geweld. Betekent dit ook dat wij hier nergens last van hebben? Helaas blijkt dat niet zo te zijn. Net als op economisch gebied is Nederland ook politiek gezien geen eiland. Bij verschillende instellingen (ADB's, maar ook o.a. Anne Frank Stichting) nemen sinds een jaar de klachten toe in aantal maar ook in heftigheid. Bedreigingen nemen toe, op straat maar ook op het werk door collega's alleen maar vanwege een donkere huidkleur. Vechtpartijen, steekpartijen, dreigtelefontjes en bedreiging van de kinderen, het lijkt wel of het ineens allemaal weer geoorloofd is: het lijkt niet meer verboden om in iedereen die een donkere huidkleur heeft een misdadiger te zien die je wel in elkaar kan slaan. Dat is natuurlijk een droevig commentaar op de beschaving, acht jaar voor de 21e eeuw.

Als het alleen maar ellende zou zijn konden organisaties als ADB en Anne Frank Stichting zich wel opheffen. Maar er blijkt nu juist erg veel goeds gaande te zijn op een heel praktisch niveau. Veel mensen uit de etnische minderheden ondernemen zelf ontzettend veel en hebben steeds minder de neiging zich iets van de mineurstemming bij beleidsmakers aan te trekken. Ook bij werkgevers is er het besef dat er veel gedaan kan worden als het maar praktisch is en niet abstract. KNOV-voorzitter Kamminga is een levend voorbeeld van iemand die dit inziet en uitdraagt. Hij heeft ook benadrukt hoe veel werkgevers na aanvankelijke aarzelingen, na een tijdje uiterst tevreden zijn over hun nieuwe allochtone werknemers. Vooroordelen die ze over "die mensen" hadden bleken niet te kloppen. Dat is de enige manier waarop vooroordelen effectief bestreden worden: laten zien dat het niet waar is.

### **De Overheid**

Het is vreselijk jammer dat de overheid zich in de afgelopen jaren steeds verder buitenspel heeft gezet. De overheid heeft de neiging de werkelijkheid te negeren: de negatieve werkelijkheid van opkomende racistisch politiek (Franz Schönhuber en zijn Republikaaner in Duitsland, Jörg Haider en zijn FPÖ in Oostenrijk, Jean-Marie le Pen en zijn Front National in Frankrijk, Filip Dewinter en het Vlaams Blok in België) maar ook de positieve werkelijkheid van de werkzame kleinschalige initiatieven die praktisch iets doen tegen achterstand en voor integratie. Bij de overheid heerst een dodelijke

combinatie van politiek opportunisme en ambtelijke logheid die niet in staat is zinnige initiatieven te stimuleren, laat staan te organiseren.

De situatie lijkt steeds meer op die in de voormalige Sovjetunie: de overheid heeft steeds minder te maken met de werkelijkheid van "de mensen in het land". Dit houdt in: met het minderhedenbeleid van de overheid gaat het slecht maar met steeds meer en steeds grotere groepen etnische minderheden gaat het allengs beter geheel afgezien van het beleid. De overheid ziet dit zelf ook in en richt zich ook steeds meer op een voorwaardenscheppende rol terwijl de initiatieven aan anderen worden gelaten.

Het is nu wel een algemeen aanvaarde gedachte dat niet alleen de etnische minderheden belangen hebben maar dat dit ook geldt voor gevestigde organisaties (zie o.a. inleiding). Organisaties als het ADB zullen op landelijk en lokaal niveau steeds vaker samenwerking gaan zoeken met andere maatschappelijke krachten (waaronder onderwijs en bedrijfsleven) om initiatieven te ondernemen op praktisch niveau. ADB's hebben een grote hoeveelheid know-how en contacten waarmee ze op praktische terrein van nut kunnen zijn. Want uiteindelijk is het nu aan ons. Op allerlei plaatsen, gescheiden door historisch/ideologische of organisatorische barrières zijn de wil, de energie en de plannen aanwezig om in praktijk iets te doen tegen de migrantenproblematiek en daarmee aan de voedingsbodem voor racisme.

*Jan Willem Westerink is mederwerker bij het Tilburgs Anti-Discriminatie-Bureau.*



# P.V.V. EN DE MIGRANTEN: OPEN EN EERLIJK

Ward Beysen

**De migrantenproblematiek staat ook in België zeer in de belangstelling en opvallend genoeg heeft ook in België een liberale partij de discussie opengebrouwen en het startschot gegeven voor een brede maatschappelijke discussie. De P.V.V. heeft de discussie binnen haar eigen gelederen afgerond met de aanvaarding van een brede waaier van beleidsvoorstellen, die zijn neergelegd in de P.V.V.-Migrantennota.**

Centraal in de discussie over minderheden staat de noodzaak een antwoord te geven op de vraag: hoe kunnen we vanuit ons liberaal gedachtengoed een oplossing aandragen voor een samenlevingsprobleem dat gerezen is tussen een belangrijk deel van onze eigen bevolking en een grote groep migranten, die omwille van een taalbarrière, omwille van exotische leefgewoonten en omwille van vooral religieuze redenen weinig voeling hebben met onze samenleving.

De P.V.V. is van mening dat zonder afbreuk te doen aan de grote liberale waarden, zoals vrijheid, draagzaamheid en solidariteit, een overdreven tegemoetkomendheid geen oplossing kan bieden voor een maatschappelijk probleem dat als één van de belangrijkste in de na-oorlogse samenleving kan worden beschouwd.

Er zijn duidelijke verschillen tussen de Westerse Cultuur en de islamcultuur. In de Westerse Cultuur staat de gemeenschap ten dienste van de autonomie en de vrijheid van het individu en het particulier initiatief. Daartegenover staat dat binnen de islamcultuur de gemeenschapsbelangen en waarden centraal staan. Zij overstijgen de individuele aspiraties en belangen. Het collectieve primeert. Geconfronteerd met deze dualiteit heeft de P.V.V. zich ondubbelzinnig uitgesproken voor de beleids optie dat de migrantenbevolking zich moet aanpassen aan de waarden en leefgewoonten van onze bevolking en niet omgekeerd.

Deze beleids optie dient zich te vertalen in een dubbele beweging, te weten dat wij ons hebben opengesteld naar anderen toe, door hen te laten leven in onze gemeenschap, maar dat anderzijds bewijzen moeten worden geleverd door de migranten dat zij bereidheid vertonen door anderen opgenomen te worden in een reeds bestaand geheel, waaraan zij zich dienen aan te passen. Voor diegenen die zich willen aanpassen is de P.V.V. bereid op het vlak van de tewerkstelling, van onderwijs,

van huisvesting maatregelen te treffen die de integratie bevorderen. Centraal in deze maatregelen staat het aanleren van het Nederlands. De kennis van de taal is de meest integratiebevorderende maatregel. Het organiseren van taal cursussen voor alle leeftijdsgroepen, zowel toegankelijk voor mannen als vrouwen; het verplicht volgen van taal cursussen voor werklozen en het voorzien van een specifieke opleiding om het Nederlands te onderwijzen aan Nederlandsonkundigen, vormen de basispunten van het specifiek taalonderwijs dat de P.V.V. wil opzetten voor de migrantenbevolking.

De klemtoon die de P.V.V. bewust legt op het belang van de kennis van het Nederlands is de uiting van onze overtuiging dat heel wat vooroordelen en misopvattingen uit de wereld kunnen worden geholpen, zodra de graad van communicatie in aanzienlijke mate kan worden verhoogd.

Dezelfde redenering kan worden gevolgd voor de onderwijsproblematiek. De P.V.V. is van mening dat op korte termijn maatregelen moeten worden genomen, inzake het naleven van de leerplicht, inzake het opvangen van de leerlingen in de verschillende onderwijsnetten en inzake het oprichten en subsidiëren van islamitische scholen.

De overheid heeft tot taak systematisch en consequent op te treden tegenover vastgestelde misbruiken en/of inbreuken. Het kan niet langer worden geduld dat migranten zich ongestraft kunnen onttrekken aan een aantal wettelijk vastgestelde verplichtingen. De bijzonder moeilijke toestanden waarmee men op beleidsvlak inzake onderwijs wordt geconfronteerd, spruiten grotendeels voort uit het onvermogen en de onwil van de migrantenouders om zich te betrekken te voelen bij het onderwijsproces.

De P.V.V. stelt dus zonder omwegen, dat er moet worden opgetreden tegen de vergaande laksheid

van ouders tegenover de uitvoering van de leerplicht. Anderzijds stellen wij duidelijk dat het afwijzen van een gedragsaanpassing om de gangbare normen aan de wettelijke aan te passen indruist tegen een aantal wettelijke bepalingen. In onze scholen kan het dragen van een hoofddeksel, het weigeren deel te nemen aan zwemondericht en lichamelijke opvoeding niet worden geduld.

Evenzeer beklemtonen wij dat de moeilijkheden waarmede men op beleidsvlak inzake onderwijs wordt geconfronteerd zo gelijkmatig mogelijk over alle onderwijsnetten en scholen moeten worden gespreid. Geen enkel onderwijsnet heeft het recht, zich in naam van welke vrijheid ook, te onttrekken aan de moeilijkheden eigen aan het onderwijs van migranten. De Minister van Onderwijs moet het initiatief nemen om de vertegenwoordigers van verschillende onderwijsnetten bijeen te brengen en praktische afspraken te maken in verband met de schoolopvang van migrantenkinderen.

De laatste maanden is er veel te doen geweest over het oprichten van een islamitische school in Brussel. Velen beoordelen het initiatief als een daad die een integratiebevorderende invloed zal hebben. De P.V.V. staat zeer sceptisch tegenover het initiatief, al onderschrijven wij dat het oprichten van een islamitische school een grondwettelijk recht is. Dit belet niet wij er scherp op toezien dat de islamitische school zich strikt zal schikken naar de Belgische wetten en de waarden die eraan ten grondslag liggen. Omdat wij er ons goed rekenschap van geven dat in de islam geen onderscheid wordt gemaakt tussen politiek en godsdienst en omdat wij ervaren dat de islam de integratie bemoeilijkt is het noodzakelijk verdere verstrakking en integrisme te voorkomen.

Daarom pleit de P.V.V. ervoor dat de inrichtende macht van de islamitische school moet bestaan uit werkelijke vertegenwoordigers van de betrokken gemeenschap. Dat betekent dat het voor ons niet langer kan dat de vertegenwoordigers van de inrichtende macht, vertegenwoordigers zijn van ambassades van enkele islamitische landen. Het huidige akkoord van het Islamitisch Centrum moet dan ook worden opgezegd. Laat er geen onduidelijkheid over bestaan: in België is geen plaats voor welke vorm van integrisme ook.

Naast onderwijs en religieuze belasting vormt de huisvesting een belangrijk probleem in het samenleven tussen autochtone en allochtonen. Het "anders-zijn" van de migranten wordt geïllustreerd door de manier van wonen. Het is duidelijk dat zij niet vertrouwd zijn met onze wooncultuur en dat zij belang hechten aan andere aspecten van wonen dan wij.

De aanwezigheid van migranten in bepaalde woon-

wijken, veroorzaakt heel vaak de verloedering van de woonomgeving. Het vormt een bron van ergernis bij onze bevolking. De te treffen maatregelen, noodzakelijk om de ontstane spanningen te reduceren moeten er dan ook op gericht zijn de leefbaarheid te vergroten in de wijken met een hoge concentratie van migranten en te beletten dat er nieuwe concentratiegebieden ontstaan.

Het organiseren van een breed opgezette informatiecampagne naar de migranten toe, om hen wegwijs te maken in de praktische kanten van onze leefgewoonten en onze cultuur dringt zich op. Zodoende zal men weten aan welke elementaire leefregels men zich strikt dient te houden. Het beste zou zijn dat met de migrantengemeenschap afspraken zouden worden gemaakt waardoor typische uitingen van de migrantencultuur of -religie niet langer stoornissen zouden veroorzaken in de leef- en werkomgeving.

Een actief stadsvernieuwingsbeleid kan er in belangrijke mate toe bijdragen dat men in de gerenoveerde zones tot een meer heterogene bewoning komt. In de sociale woningsector moeten de huisvestingsmaatschappijen (woningbouwverenigingen red.) in het toekennen van woningen bepaalde verhoudingen respecteren inzake bevolkingsgroepen. Om een te hoge concentratie aan migranten tegen te gaan, kunnen minimum- en maximumdrempels worden gehanteerd.

De P.V.V. verplicht zich tot het treffen van afdoende maatregelen inzake tewerkstelling, onderwijs, wonen en religieuze beleving - vier componenten in de gestelde samenlevingsproblematiek die nauw met elkaar verbonden zijn, omdat wij er ons als liberalen goed rekenschap van geven dat het uitgangspunt in de benadering van het migrantenvraagstuk is dat een blijvende aanwezigheid van een migrantenpopulatie als een gegeven erkend dient te worden.

Zij die vooropstellen dat terugkeer naar het land van herkomst de oplossing van het migrantenprobleem is, leggen getuigenis af van een ongehoord staaltje van volksverlakkerij! Zij wekken verwachtingen op die niet kunnen worden uitgevoerd!

Deze stellingname, die de uiting is van puur realisme, belet evenwel niet dat wij ook oog moeten hebben voor die groep van migranten die zich niet willen of niet kunnen aanpassen aan onze leefstijl. Aan hen moeten wij de gelegenheid bieden terug te keren naar het land van herkomst. Daartoe willen wij hen de mogelijkheid bieden door een geloofwaardige mogelijkheid tot reïntegratie aan te bieden. Voor het voeren van een samenhangend reïntegratiebeleid hebben wij ons laten inspireren door

het model dat in de Duitse Bondsrepubliek met succes wordt uitgevoerd. Dit heeft geresulteerd in een 5-punten reïntegratieprogramma, bestaande uit:

- 1) het invoeren van een reïntegratiepremie gedurende een beperkte periode (één jaar) en gekoppeld aan een intensieve informatiecampagne;
- 2) het aanbieden van een reïntegratiepremie aan werkloze migranten, gekoppeld aan het toepassen van maatregelen voorzien in de wet op de arbeidsvoorziening en werkloosheidsvergoeding;
3. het bieden van financieringsmogelijkheden voor de huisvesting in het land van herkomst;
- 4) het opzetten van reïntegratiehulpprogramma's in het land van herkomst, in het kader van de ontwikkelingssamenwerking;
- 5 het aanbieden van een terugkeeroptie voor die jongeren die zich verplicht zagen met de ouders terug te keren, maar die vaststelden dat zij zich beter kunnen en willen aanpassen in het gastland, omdat het gastland hun geboorteland is.

Met bovenstaand pakket aan maatregelen kan een samenhangend reïntegratiebeleid worden gevoerd, waardoor een belangrijke bijdrage kan worden geleverd met betrekking tot het beheersen van het migrantenprobleem.

De publieke opinie vraagt maatregelen, die illustreren dat het nu eindelijk ernst is met het aanpakken van het migrantenvraagstuk. Laat ik er niet omheen draaien: velen verwachten een betekenisvolle actie van de overheid om aan te tonen dat het menens is. Overwegend wordt dan in de richting gekeken van de illegaal in België verblijvende vreemdelingen.

Het staat buiten kijf dat efficiënter, nuchter en vooral effectiever dient te worden opgetreden tegenover elkeen die illegaal in België verblijft. De P.V.V. erkent dat daartoe extra middelen ter beschikking moeten worden gesteld. Wij zijn er voorstander van dat de strafrechter de mogelijkheid krijgt om bij misdadig en bij opzettelijk gepleegde wanbedrijven de uitwijzing uit te spreken als onderdeel van de strafmaat.

Trouw blijvend aan onze verplichtingen als onderschrijver van de Conventie van Genève over de status van de vluchtelingen, willen wij evenwel dat zorgvuldig wordt nagegaan welke asielzoekers vluchtelingen zijn. Het kan immers niet worden geloofd dat het groeiend aantal asielaanvragen wrevel opwekt bij de bevolking. Een actiever vluchtelingen beleid dringt zich dan ook op, waarbij de versnelling van de procedure moet worden beperkt

door een vereenvoudiging ervan en door het ter beschikking stellen van voldoende personeel.

Zoals dit geldt voor andere illegaal in België verblijvende vreemdelingen, moeten ook de definitief geweigerde asielzoekers uit het land worden gezet. De Minister van Justitie moet terstond de nodige maatregelen treffen. Het is de hoogste tijd dat daadwerkelijk wordt aangetoond dat illegalen niet langer in België worden geduld.

De politiek is gebaat bij duidelijk afgelijnde standpunten. Deze gedragslijn zet de P.V.V. ook door met betrekking tot de problematiek van de immigratiestop, de naturalisatie, de stemplicht en de toegang tot het openbaar ambt:

-de immigratiestop moet strikter worden toegepast. Slechts voor zover de dringende noodzaak wordt aangetoond, kunnen verblijfsvergunningen van beperkte duur worden toegekend aan vreemdelingen die in het kader van contracten van beperkte duur en voor specifieke opdrachten worden aangevraagd.

-de naturalisatie wordt, in het kader van Europese eenmaking, afgestemd op de normen die thans reeds van toepassing zijn in de belangrijkste EG-landen, zoals Frankrijk, Duitsland en Groot-Brittannië. De versoepeling van de nationaliteitskeuze, voorzien door de wet Gol (1985), waarvan in ruime mate werd gebruik gemaakt, blijft onverminderd van toepassing. Wel wordt aangedrongen op een zo snel mogelijke behandeling van de naturalisatieaanvragen.

-de stemplicht blijft onverminderd voorbehouden voor ingezetenen met de Belgische nationaliteit.

-de toegang tot het openbaar ambt blijft expliciet voorbehouden aan ingezetenen met Belgische nationaliteit of aan E.G.-onderdanen, op grond van rechtspraak van het Hof van Justitie.

De P.V.V. kiest niet voor een opportunistische benadering zoals de SP. Bij ons geen "flou artistique", wel rechtlijnigheid. De P.V.V. kiest voor een realistische benadering over twee sporen, gedragen door twee pijlers: de integratie en de reïntegratie. Het is uitermate belangrijk dat het evenwicht tussen de integratie- en reïntegratiemaatregelen wordt gerespecteerd.

Dit is de enige manier om de problemen aan te pakken. Het is goed dat liberalen het voortouw hebben genomen bij een discussie, die op maatschappelijk vlak de jaren '90 in belangrijke mate zal bepalen. De laatste jaren konden steeds nadrukkelijker signalen worden opgevangen van onbegrip

tegenover het zich afzijdig houden van een samenlevingsprobleem dat zeer velen beroert.

Daardoor heeft de politiek, niet goed wetend hoe het migrantenvraagstuk moet worden aangepakt, te lang "carte blanche" gegeven aan een politieke partij, die dit predikaat niet waardig is. De P.V.V. legt met haar migrantenbeleidsplan de link naar een *modus vivendi* voor een verdraagzame samenleving en zal ook in de komende jaren haar beste krachten blijven inzetten voor de realisering van bovengenoemde beleidsopties.

*Ward Beysen is minister van binnenlandse zaken in het belgische schaduwkabinet. Dit artikel is een bewerking van de toelichting van de heer Ward Beysen op de migrantennota van de PVV.*

# CRAWFORD BROUGH MACPHERSON

Constantijn Dolmans

Crawford Brough MacPherson, hoogleraar in de politieke wetenschappen aan de universiteit van Toronto, schreef verschillende boeken<sup>[1]</sup> waarvan één van de laatste, 'The life and times of liberal democracy' (Oxford University Press, 1977), een goed beeld geeft van zijn ideeën en analyses.

MacPherson geeft in 'The life and times of liberal democracy' een analyse van vier historische modellen van liberale democratie, namelijk:

1. 'protective democracy'
2. 'developmental democracy'
3. 'equilibrium democracy' en
4. 'participatory democracy'.

Zijn opzet is om door middel van deze analyse de inhoud van het vierde model te formuleren en te rechtvaardigen.

## 'protective democracy'

Protectieve democratie<sup>[2]</sup> stelt de democratie voor als staatsvorm, die de klassieke vrijheidsrechten garandeert. De mens probeert in deze visie zijn behoeften maximaal te bevredigen. De maatschappij is een verzameling individuen met tegenstrijdige belangen, die door de onzichtbare hand van de vrije markt-economie geleid worden. Dit komt neer op het utilitarisme. Kritiek van MacPherson e.a.[3] op het utilitarisme is dat twee belangrijke uitgangspunten van deze visie, namelijk gelijkwaardige vrijheid en een vrije markt-economie uiteindelijk met elkaar in strijd zijn.

## 'developmental democracy'

Ontplooiingsdemocratie stelt democratie voor als de beste staatsvorm voor de mens om zijn capaciteiten te ontwikkelen, deze productief te maken en van de producten te genieten. MacPherson onderscheidt twee soorten ontplooiingsdemocratie, namelijk:

- a. John Stuart Mill's ontplooiingsdemocratie en
- b. ontplooiingsdemocratie van denkers uit de 20ste eeuw.

ad a. In Mill's ogen is democratie niet alleen bescherming tegen staatswillekeur, maar ook een morele aansporing voor de mens, zijn capaciteiten te ontwikkelen. Mill was erg kritisch ten opzichte van de vrije markt-economie in zijn tijd, omdat deze een klasse-maatschappij tot gevolg had. De tegenstelling tussen arbeid en kapitaal moest dan ook doorbroken worden en de macht van de leidende klasse verdeeld, door een soort van

kiesrecht op grond van ontwikkeling (simpel gezegd: meer intelligentie = meer kiesrecht).

Kritiek van MacPherson is dat Mill niet voldoende rekening hield met de maatschappelijke werkelijkheid, namelijk de opkomst van politieke partijen, waardoor klasse-onderscheid alleen maar manifest werd.

ad b. De 20ste eeuwse ontplooiingsdemocraten[4] zagen democratie als het geven van zo veel mogelijk ontplooiingskansen aan de mens. Het is tevens een manier van omgang met elkaar: *"a way of life"*. Verschillende maatschappelijke klassen worden in deze visie niet zozeer als negatief ervaren, maar veeleer als een aansporing voor de mens om zich te ontplooien.

Kritiek van MacPherson is dat deze visie descriptief niet klopt: *"it was the failure of the developmental theorists to see the difference between the actual democratic system which was very much like a market (although far from a fully competitive market), and their idealistic developmental hopes, that led to the failure of Model 2B and its supersession by Model 3...."*<sup>[5]</sup>

### **'equilibrium democracy'**

De pluralistische evenwichtsdemocratie is volgens MacPherson een, meer realistische reactie op model 2. Het is descriptief een adequaat model en werd voor het eerst geformuleerd door Shumpeter's 'Capitalism, Socialism and Democracy'. De pluralistische evenwichtsdemocratie *"empties out the moral content which Model 2 had put into the idea of democracy"*<sup>[6]</sup> en *"Democracy (d.w.z. equilibrium democracy) is simply a market mechanism"*<sup>[7]</sup> volgens MacPherson. De mens wordt in dit model gezien als consument, als volger van de leidende politieke elites en dus apathisch.

Kritiek van MacPherson is dat de leidende politieke elites helemaal niet zo in het belang van de kiezer behoeven te handelen, maar vaak handelen uit eigenbelang. Vraag naar en aanbod van politieke besluiten zijn zo niet met elkaar in evenwicht. Ook: *"Model 3 will remain the most accurate descriptive model...as long as we in Western societies continue to prefer affluence to community...and as long as we continue to accept the cold-war view that the only alternative is a wholly non-liberal totalitarian state...But with increasing disillusion-*

*ment with the results of this state-regulated capitalism in the 1960s and 70s, the adequacy of Model 3 is increasingly questioned."*

Zo komt MacPherson dan ook op model 4, de participatieve democratie.

### **'participatory democracy'**

In zijn model van participatieve democratie schetst MacPherson hoe het steeds weer terugkerend dilemma van het liberalisme opgelost zou kunnen worden, namelijk door meer directe democratie en minder vrije markt. Vrijheid kan in de ogen van MacPherson betekenen *"freedom of the stronger to down the weaker by following market rules"* en *"equal effective freedom of all to use and develop their capacities"*<sup>[8]</sup> Directe democratie garandeert een voor ieder individu even grote bijdrage aan de politieke besluitvorming en is alleen maar mogelijk bij een ontwikkeld gemeenschapsgevoel, dat wil zeggen een zo groot mogelijke reductie van sociale ongelijkheid.

Model 2 speelt voor MacPherson een belangrijke rol. Dat wil zeggen *"if liberal democracy is taken to mean, as John Stuart Mill and the ethical liberal-democrats who followed him in the late nineteenth and early twentieth centuries took it to mean, a society striving to ensure that all its members are equally free to realize their capabilities"*<sup>[9]</sup>

### **Problemen van directe democratie**

MacPherson signaleert een aantal problemen bij (meer) directe democratie.

Allereerst het probleem van de grootte van de samenleving. De huidige staten zijn niet meer te vergelijken met de stadstaat Athene. Ofschoon technologische ontwikkelingen de mogelijkheid bieden voor miljoenen mensen om tegelijkertijd te beslissen, blijft het probleem dat iemand de grondvraag moet formuleren. Ook is het zeer waarschijnlijk dat op verschillende vragen tegenstrijdige antwoorden komen (bijv. *tegelijkertijd minder belastingen en meer overheidsuitgaven*). Dus *"We cannot do without elected politicians. We must rely, though we need not rely exclusively, on indirect democracy"*<sup>[10]</sup>

MacPherson komt niet direct met oplossing aanragen maar zegt: *"the main problem...is not how to run it (directe democratie, CD) but how to reach*

*it...our way along the road to reaching it will have made us capable of running it, or at least less incapable than we now are" .<sup>[11]</sup>*

MacPherson rekent dus op een verandering van de mens.

Hij signaleert echter een vicieuze cirkel die deze verandering zou kunnen tegenhouden, namelijk: zonder een grotere reductie van sociale ongelijkheid is meer participatie niet mogelijk en zonder meer participatie is een grotere reductie van sociale ongelijkheid niet mogelijk. Zowel Marx als J.S. Mill is het niet gelukt om uit deze vicieuze cirkel te komen[12]. MacPherson ziet echter in de huidige tijd een aantal aanzetten om er wel uit te komen.

Men ziet nog steeds de voordelen van economische groei, maar men ziet ook steeds meer de kosten ervan, namelijk milieuvervuiling. Dit maakt de mens bewust (minder apathisch) en laat hem zien dat alleen eigenbelang najagen uiteindelijk tegen hemzelf werkt. Het gevolg is een toename van het gemeenschapsgevoel en minder sociale ongelijkheid.

Men ziet steeds meer nadelen aan politieke apathie. Allereerst de opkomst van actie- en pressiegroepen, maar ook die van buurtwachten e.d., die tegen het 'commercieel-politieke complex' vechten. De politiek kan klaarblijkelijk niet alles oplossen. Ten tweede de opkomst van meer participatie in besluitvorming op het werk. Het gaat kennelijk niet alleen om hoger loon (zoals volgens MacPherson de vakbonden nastreven), maar ook om invloed. Gevolg is minder apathie, meer ontplooiing en ervaring in participatie.

Op een gegeven moment kan bij handhaving van de ongelijkheid een groei van de productie niet meer afgezet worden omdat de markt verzadigd is. Bewijs hiervoor is volgens MacPherson de stagflatie in de zeventiger jaren[13]. Gevolg is minder vrije markt en minder sociale ongelijkheid.

MacPherson ziet dus mogelijkheden om uit de vicieuze cirkel te komen en meer directe democratie te bereiken. Hoe groot de kans is dat bovengenoemde ontwikkelingen tot meer directe democratie leiden, laat hij in het midden. "So my explora-

*tion of possible forces making for it is not to be taken as a prophecy, but only as a glimpse of possibilities" .<sup>[14]</sup>*

Uiteindelijk komt hij toch tot een ruwe schets van participatieve democratie.

### **Invulling participatieve democratie**

MacPherson's eerste benadering is een simpel model van een participatieve democratie, namelijk een piramidaal systeem met directe democratie aan de basis en representatieve democratie daarboven. Op elk niveau zouden dan de grondvragen geformuleerd moeten worden door een bestuurtje, dat ook de uitvoering op zich neemt. De besluitvormers en vraagformuleerders, die door de basis gekozen zijn, zijn verantwoording schuldig aan de basis en kunnen ten allen tijde teruggeroepen worden.

Dit is nog geen garantie voor democratie. Het hangt van de omstandigheden af of een dergelijk systeem werkt.

Het werkt in ieder geval niet:

- in een post-revolutionaire situatie. Dat was de les van de Bolsjewistische revolutie van 1917; als een revolutie "bites of more than it can chew democratically, it will chew it undemocratically"[15]. Dit geldt ook voor parlementaire revoluties (bijv. de omverwerping van het Allende regime in Chili 1973).
- als klasse-onderscheid terugkeert. Maar we kunnen nooit tot een participatieve democratie komen indien we de sociale en economische ongelijkheid niet grotendeels gereduceerd hebben. Geen enkele vorm in de welvaartsstaat van herverdeling van inkomen kan deze ongelijkheid wegnemen. Ook moet herverdeling van macht plaatsvinden.
- als de mensen aan de basis apathisch zijn. Macpherson komt dan met het volgende: kan apathie niet groeien in een participatieve democratie? Ja, maar is de voornaamste reden van politieke apathie niet het gevoel geen invloed te hebben? Participatie neemt toe bij daadwerkelijke herverdeling van macht.

### **Politieke partijen en directe democratie**

In dit model is echter geen plaats voor politieke

partijen. Dit was geen probleem in de 17de eeuwse Engelse vormen van participatieve democratie, maar wel voor de 20ste eeuwse Westerse naties. Iedereen die zegt dat politieke partijen dan maar afgeschaft moeten worden gaat regelrecht tegen de grondbeginselen van de democratie in.

Eigenlijk is het bestaan van politieke partijen ook heel wenselijk. Ook als politieke partijen niet optreden als belangenbehartigers, zijn ze nog altijd nodig om zich te formeren rondom issues, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening, buitenlandse politiek en defensie.

Er zijn twee manieren om de simpele piramide te combineren met het bestaan van politieke partijen. De eerste is het sovjet-systeem, waarin in theorie meerdere partijen mogelijk zijn. Maar dit systeem is volgens MacPherson onwenselijk. Waarom legt hij niet uit, maar dat is heden ten dage ook niet meer

van belang.

Het tweede systeem is het huidige partijensysteem handhaven en erop vertrouwen dat de politieke partijen zelf zullen overgaan op een piramidaal systeem van directe en representatieve democratie. Dit kan lukken omdat in een maatschappij waarin ongelijkheid grotendeels is gereduceerd het huidige hiërarchische partijsysteem niet meer nodig is. Er zijn geen grote klasse-tegenstellingen meer. Men hoeft niet meer trouw te zijn aan de partijleiding.

En een dergelijk systeem maakt volgens MacPherson de wederopstanding van het ethisch-liberalisme uit model 2 weer mogelijk.

*Constantijn Dolmans is lid van de Denktank van de JOVD.*

[1] Social Credit and the Party System. Toronto, University of Toronto Press, 1962.

The Political Theory of Possesive Individualism: Hob-

bes to Lock. Oxford, Clarendon Press, 1962

The Real World of Democracy, Toronto, CBC 1965

Democratic Theory: Essays in Retrieval, Oxford, Clarendon Press 1973

Property, Mainstream and Critical Positions (H. 1 en 12), Toronto, University of Toronto Press 1978.

[2] Vertaling van deze termen door C.J.M. Schuyt, Tussen Macht en Moraal, Somson uitg. Alphen a/d Rijn, Brussel 1983.

[3] Bijvoorbeeld Dahrendorff

[4] MacPherson noemt: Dewey, Lindsay, McIver. Schuyt noemt ook Rawls.

[5] The life and times..., pg. 76

[6] pg. 78.

[7] pg. 79

[8] pg. 1

[9] pg. 1

[10] pg. 97

[11] pg. 98

[12] De manier van Marx om uit de vicieuze cirkel te geraken is afhankelijk van de toename van het klasse-bewustzijn en MacPherson vond in 1977 daar al weinig bewijzen van in de westerse samenleving.

De manier van Mill is afhankelijk van een toenemend democratisch bewustzijn en harmonie of samengaan tussen arbeid en kapitaal.

[13] "If people can't buy goods, no profit can be made bij producing them. This dilemma can be staved for quite a time bij keeping up cold-war and colonial wars (Koewit? CD): as long as the public will support these, than the public is, as consumers, buying bij proxy all that can be profitably produced, and is wasting it satisfactorily...If it is supported, then the system will reduce social inequality; or it will break down, and so be unable to continue to produce inequality and consumers consciousness. pg. 105-106

[14] pg. 108

[15] pg. 10



*leef*

**DEFENSIE**  
**NR. 33 jaargang 10**  
**juni 1992**

**redactie en administratie**

Prins Hendrikkade 104  
1011 AJ Amsterdam  
Telefoon 020-6242000  
Fax 020-6264357

**hoofdredacteur**

Frank van Dalen

**eindredactie**

Stan Stevens

**eindcorrectie**

Remco Kuiperi

**redactie**

Marcel van Roy  
Eric Anton Scholten  
Cedric Stalpers

**drukwerk**

Drukkerij J. Sikkema  
Warffum

**vormgeving**

Van Dalen DTP  
Schaijk

Liberté, Egalité & Fraternité is het onafhankelijke politieke kaderblad van de Jongeren Organisatie Vrijheid en Democratie (JOVD).

Het verschijnt vier maal per jaar.

Alle artikelen worden op persoonlijke titel geschreven.

Niets uit deze uitgave mag, op welke wijze dan ook, worden overgenomen zonder schriftelijke toestemming van de auteurs én redactie.

Een jaar-abonnement kost fl. 25,00 per jaar. Indien lopende het jaar een abonnement genomen wordt, worden facultatief de reeds verschenen nummers van het lopende jaar nagezonden.

Prijs los exemplaar: fl. 7,50

Losse exemplaren zijn te bestellen door overmaking van het verschuldigde bedrag op (giro)rek. 5467271 t.n.v. JOVD te Amsterdam onder vermelding van de gewenste nummers.

ISSN 0925-9236

# INHOUD

10<sup>e</sup> jaargang • nr. 33 • 2<sup>e</sup> kwartaal 1992

## DEFENSIE

- 4 De weg naar post-moderne slavernij**  
Jan Kees Martijn
- 9 Tussen defensienota en prioriteitennota: de toekomst van de nederlandse krijgsmacht**  
Drs. P.J.R. Baeten / minister A.L. ter Beek
- 14 De dienstplicht, bij wijze van herinnering**  
Jan van der Meulen
- 17 Nieuwe dimensies van europese veiligheid**  
W.F. van Eekelen
- 23 De NATO toont haar nieuwe gezicht**  
generaal-majoor Pieter Huijsman
- 25 Defensie inspanning is een verzekeringspremie**  
Mevr. S. van Heemskerck
- 28 Einde dienstplicht nabij**  
Eddy Habben Jansen
- 30 Einde oefening**  
drs. P.J.M. Kas
- 35 Liberaal Filosofen: Robert Nozick**  
Rogier van der Sande

## Redactioneel

Het uiteenvallen van het Warschau-Pakt, het in vele landen met geweld kracht bijgezette onafhankelijkheidsstreven, de veranderende rol van de VN, het politieke draagvlak wat meer en meer ontstaat voor militaire interventie "out-of-area", de behoefte aan een Europese defensiemacht en dus de veranderende rol van de eigen Nederlandse defensiemacht en de rol die zij Europees en mondiaal bezien inneemt rechtvaardigen een LEF met als thema 'Defensie'.

In een breed opgezet artikel is de visie van minister Ter Beek neergelegd, waar het gaat om de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht. Een nieuwe toekomst die voortvloeit uit de nieuwe veiligheidssituatie die ontstaan is. Een toekomst die gekenmerkt moet worden door mobiliteit, flexibiliteit, snelle inzetbaarheid en interoperabiliteit en zal zijn ingebed in Europese en mondiale structuren, daarbij een deel van de eigen soevereiniteit opgevend. 'Nederland zal waarschijnlijk nooit meer individueel militair optreden' is één van de getrokken conclusies.

Een veranderende positie van de Nederlandse defensiemacht en de eisen die aan haar in de toekomst gesteld zullen worden stellen ook in belangrijke mate de militaire dienstplicht ter discussie.

Eddy Habben Jansen ziet de huidige discussie uitmonden in afschaffing van die dienstplicht. Aan de lezer laten wij het ter beoordeling of zijn eind-conclusie juist is. Dat maatschappelijk gezien de afschaffing van de dienstplicht steeds dichterbij komt, komt goed tot uitdrukking in het artikel van de VVDM waarin aangegeven wordt waarom de VVDM tot voor 22 april j.l tegen en na die tijd voor afschaffing van de dienstplicht is.

De VVD-bijdrage van mevr. Van Heemskerck onderstreept het belang van een goede krijgsmacht en geeft de VVD-visie op de huidige kwaliteiten van onze Koninklijke Landmacht, Luchtmacht en Marine.

Generaal Majoor Huijsman gaat in zijn artikel in op de nieuwe strategie die gevoerd wordt door de NATO, van de voorwaartse verdediging naar het crisismanagement. De nieuw ingeslagen weg heeft geresulteerd in een nieuwe benaderingswijze van conflicten en de wijzes waarop deze opgelost dienen te worden. Een artikel waarmee in de strategische NATO-keuken gekeken kan worden.

De mogelijkheid om niet alleen in NAVO-verband te opereren, maar ook in andere wisselende internationale samenstellingen, wordt geboden door de West-Europese Defensiegemeenschap, de WEU. De huidige secretaris-generaal van de WEU, van Eekelen, beschrijft de rol die de WEU speelt in NATO- en EG-verband. Ook gaat hij in op de taken van de WEU en verwachte en mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

In deze LEF bovendien voor het laatst een artikel in het kader van de liberaal filosofen; Rogier van der Sande bespreekt Robert Nozick.

Frank van Dalen  
Hoofdredacteur

# DE WEG NAAR POST-MODERNE SLAVERNIJ

Jan Kees Martijn

**De discussie over dienstplicht is - gelukkig - weer opgelaaid. Door het verminderen van de militaire dreiging vanuit de voormalige Sovjetunie en vanuit Oost-Europa kan onze krijgsmacht wellicht met minder mensen toe. Bovendien zal er meer behoefte zijn aan gespecialiseerde goedgeoefende militaire eenheden dan aan horden kanonnenvoer. Vandaar dat de regering de Commissie Meijer heeft gevraagd om advies uit te brengen over de toekomst van de dienstplicht. Ton de Kok, Tweede Kamerlid van het CDA, en ook het CDJA hebben zich in NRC-Handelsblad positief uitgelaten over het vervangen van de militaire dienstplicht door een systeem van maatschappelijke diensplicht.**

Maatschappelijke dienstplicht is een systeem waarbij alle (gezonde) jongeren gedurende bijvoorbeeld een jaar verplicht worden om bepaalde werkzaamheden te verrichten die van nut zijn voor de gehele samenleving. Voorbeelden zijn het helpen in de gezondheidszorg en bij natuurbescherming. Het voorstel stamt reeds uit de vroege Middeleeuwen, al zal men in die tijd andere werkzaamheden op het oog hebben gehad (zie Hartog en Theeuwes, 1992).

In dit artikel zal ik trachten na te gaan wat de effecten van militaire en maatschappelijke dienstplicht zijn. De nadruk ligt hierbij op het evalueren van de economische gevolgen ervan.

## **Liberalisme en sociale dienstplicht**

In het liberalisme staat de vrijheid van het individu centraal. Een inbreuk op die vrijheid mag alleen plaatsvinden als daar een gegronde reden voor bestaat. Dat geldt zeker voor dienstplicht. Dienstplicht is immers een zeer verstrekkende inbreuk op iemands vrijheid om zelf te bepalen hoe hij of zij wil leven. In het geval van militaire dienstplicht kon die inbreuk volgens velen worden gelegitimeerd door het argument dat dienstplicht de enige werkbare methode was om een leger paraat te hebben dat groot genoeg was om de militaire dreiging van buitenaf te weerstaan. De dienstplicht is volgens dit argument een inbreuk op de vrijheid met als doel het beschermen van diezelfde vrijheid. Daarnaast wordt aangevoerd dat de dienstplicht er voor zorgt dat het leger in de maatschappij is

ingebod. Het is de vraag of er ook voor maatschappelijke dienstplicht goede argumenten bestaan.

Het is niet mogelijk om een systeem van maatschappelijke dienstplicht te legitimeren met het argument dat het om zeer belangrijke taken gaat. Er zijn immers zoveel mensen met belangrijke taken (politie, brandweer, chirurgen, piloten), die gewoon door de overheid of door particuliere organisaties op de arbeidsmarkt worden geworven tegen een beloning waarvoor zij kennelijk bereid zijn dat werk vrijwillig te verrichten. Ook het feit dat het huidige voorzieningenniveau in de gezondheidszorg of de natuurbescherming tekort schiet kan geen voldoende argument zijn. Het is namelijk ook mogelijk om binnen de bestaande organisatievorm meer personeel te werven.

Er moet dus een bijzondere reden zijn waarom voor het uitbreiden van deze taken maatschappelijke dienstplicht zo'n geschikt middel is. Alvorens vier mogelijke motieven onder de loep te nemen, zal ik eerst ingaan op enkele sociaal-economische nadelen van dienstplicht. Aan het eind van het artikel kan dan de balans worden opgemaakt van de positieve en negatieve effecten van het stelsel.

## **De kosten van dienstplicht**

Aan militaire of maatschappelijke dienstplicht zijn verschillende kosten verbonden. In het onderstaande worden deze kosten onderverdeeld in zes categorieën.

A. De *wedde* die de overheid aan de dienstplichtige betaalt. Deze ligt gewoonlijk ver onder het gebruikelijke loonniveau.

B. De *inkomstenderving* van de dienstplichtige, doordat de wedde lager is dan het netto loon dat hij of zijn op de gewone arbeidsmarkt zou hebben verdiend. 1) Deze kosten worden uiteraard gedragen door de dienstplichtige en worden ook wel 'dienstplichtbelasting' genoemd.

C. De *belasting- (en premie)derving* voor de overheid, omdat de dienstplichtige geen belasting en sociale premies betaalt over een elders verdiend inkomen. 2)

De kostenposten A, B en C zijn samen even hoog als het bruto loon dat de dienstplichtige zou hebben verdiend als hij niet in dienst had moeten. Dit inkomen vormt ook de gebruikelijke maatstaf voor de waarde van de productie die verloren gaat door het onttrekken van de dienstplichtige aan de arbeidsmarkt. Het is, met andere woorden, gelijk aan de daling van het nationaal inkomen die ontstaat doordat de dienstplichtigen aan de rest van de economie worden onttrokken. 3)

D. De *verveling en frustratie* van de dienstplichtige (de zogenaamde '*baalpremie*'). Bij de huidige militaire dienstplicht is dit een bekend verschijnsel. Het is aannemelijk dat het probleem ook bij maatschappelijke dienstplicht zou opdoemen. Het is namelijk inherent aan dienstplicht dat hoog gekwalificeerde mensen relatief eenvoudig werk moeten doen, dat de keuzevrijheid bij het zoeken naar werkzaamheden wordt beperkt en dat de arbeid voor de werkgever erg goedkoop lijkt zodat deze er minder zuinig mee zal omspringen.

E. De *extra opleidingskosten* doordat er voortdurend nieuwe generaties dienstplichtigen binnengestroomd worden. Als nieuw personeel maar kort in dienst blijft, dan zal er immers relatief veel tijd en geld nodig zijn ten behoeve van de opleiding en begeleiding. Bij de militaire dienstplicht is dit overigens geen nadeel. Het is dan juist de bedoeling om een groot reservebestand te creëren van mensen die in geval van nood kunnen worden opgeroepen. Maar bij taken

die permanent moeten worden uitgeoefend - en dat is bij maatschappelijke dienstplicht het geval - vormen de extra opleidingskosten een zuivere verliespost.

F. De *ontwijkingskosten* die potentiële dienstplichtigen maken om aan het vervullen van de dienstplicht te ontkomen. Extra lang studeren en het inschakelen van juridische bureaus zijn hiervan de meest bekende voorbeelden.

De bovenstaande zes kostenposten maken duidelijk dat aan dienstplicht naast direct zichtbare, ook veel onzichtbare kosten verbonden zijn. Als de overheid besluit om een systeem van dienstplicht in te stellen om nieuwe taken uit te voeren, is het derhalve de vraag of de baten van zo'n systeem tegen deze kosten zouden opwegen. Deze vraag komt aan de orde in de volgende paragraaf.

### Dienstplicht versus arbeidsmarkt

Stel dat de overheid zou besluiten om bepaalde taken niet met behulp van dienstplichtigen te verrichten, maar door, zoals gebruikelijk, mensen op de arbeidsmarkt te werven. Het volgende figuur illustreert dat op die wijze veel kosten worden ontlopen of beperkt.

#### *Dienstplicht versus arbeidsmarkt*

F. Ontwijkingskosten	
E. extra opleidingskosten	
D. Baalpremie	
C. Belastingderving	H. Belastingdistorisie
B. Inkomstenderving	G. Salariskosten
A. Wedde	

*kosten bij taakuitvoering via dienstplicht*

*kosten bij taakuitvoering via de arbeidsmarkt*

Zonder dienstplicht zijn de baalpremie, de excessieve opleidingskosten en de ontwijkingskosten afwezig. Het werk wordt dan immers gedaan door mensen die daar zelf voor kiezen en die, gewoon-

lijk, vele jaren vrijwillig in dienst blijven. Het belonen van de werknemers zal natuurlijk wel meer geld kosten dan de wedde voor dienstplichtigen. Maar de extra salariskosten zullen lager zijn dan de bruto loonderving die optreedt in het geval van dienstplicht. (In de figuur betekent dit dat  $A + B + C$  groter is dan  $G$ .)

Deze laatstgenoemde kostendaling kan als volgt worden verklaard. Het salaris dat iemand in de marktsector verdient vormt een maatstaf voor zijn bijdrage aan het nationaal inkomen. Als de overheid een bepaalde taak wil laten uitvoeren, dan kan dat werk dus het best worden gedaan door die mensen die elders in de economie zo weinig mogelijk zouden verdienen. Dan is de productie en het inkomen dat aan de rest van de economie wordt onttrokken immers minimaal. Het is nu duidelijk dat sociale dienstplicht erg onvoordelig is. Ook mensen met specifieke kwaliteiten, die elders in de economie een forse bijdrage aan de productie zouden kunnen leveren, moeten immers hun dienstplicht vervullen. Een computerdeskundige bijvoorbeeld is het meest productief in de computerbranche en zou daar ook een hoog inkomen verdienen. In de plantsoendienst of het bejaardenhuis levert hij een lagere bijdrage aan de nationale welvaart. Anderen, zonder die specifieke kwaliteiten, zouden dat werk veel beter kunnen verrichten, omdat het produktieverlies in andere sectoren dan kleiner zou zijn.

Het voordeel is maximaal wanneer al het werk wordt verricht door de mensen die daar relatief het meest geschikt voor zijn. En dat is precies waar het marktmechanisme, in tegenstelling tot dienstplicht, op is gericht. Als de overheid gewoon op de arbeidsmarkt mensen zou werven voor de plantsoendienst, dan zullen immers mensen worden aangetrokken die geschikt zijn voor dat werk en die elders in de economie minder zouden verdienen.

Een tweede reden voor de kostendaling is dat dienstplicht de werkgever niet stimuleert om zorgvuldig met de tijd en het talent van zijn personeel om te gaan. De arbeid lijkt immers gratis te zijn. Dat vormt een duidelijk contrast met de situatie waarin werknemers een volwaardig loon moet worden betaald. Het gevolg is dat dienstplicht een ineffi-

ciënte organisatie van de productie in de hand werkt, zodat er teveel mensen nodig zijn om het werk te verrichten.

De derde en laatste reden betreft de motivatie van de werknemers/dienstplichtigen. Hoe beter iemand gemotiveerd is, des te meer hij zal produceren. In het geval van dienstplicht worden de mogelijkheden om die werkzaamheden te doen waar iemand het meest voor voelt beperkt. En dat beperkt dus de productiviteit.

Tegenover de bovenstaande kostennadelen van dienstplicht staat slechts één kostenvoordeel. Dienstplicht beperkt de salariskosten die uiteindelijk door de belastingbetaler moeten worden opgebracht. Het heffen van belasting verstoort de economie. Dat geldt voor iedere vorm van belasting. Loonbelasting vermindert de prikkel om te werken, vermogensbelasting vermindert de prikkel om te sparen enzovoort. Zo leidt iedere belasting tot een zogenaamde belastingdistorsie die de normale werking van het marktmechanisme frustreert.

De conclusie van deze paragraaf mag duidelijk zijn: dienstplicht is duur. Mensen worden ingezet voor andere taken dan die waar ze relatief goed in zijn, er worden teveel mensen ingezet voor de betreffende taken en er zijn diverse aanvullende kosten.

### **Een schatting van de kosten van dienstplicht**

Het is niet eenvoudig om de bovenstaande analyse van cijfers te voorzien. Een zeer ruwe schatting van de kosten van militaire dienstplicht (excl. de wedde) komt uit op 2,24 miljard gulden ( $B+C+D+E$  in de tabel). Deze schatting is gebaseerd op cijfers voor 1988. Deze kosten zouden komen te vervallen indien wordt overgestapt op een beroepsleger. Daar zou dan een stijging van de salariskosten tegenover staan die door Duindam is geschat op 156 miljoen gulden. Per saldo resteert dus een zeer grote besparing. Die besparing vormt de prijs die we betalen voor het hebben van een dienstplichtigenleger in plaats van een beroepsleger.

Het is nog moeilijker om ook voor maatschappelijke dienstplicht dergelijke cijfers te presenteren. Maar aangezien het dan om ongeveer viermaal

zoveel mensen zou gaan, ligt het erg voor de hand dat de maatschappelijke kosten van zo'n systeem in de vele miljarden zouden lopen. 5). Alleen al de bruto inkomensderving wordt in de tabel geschat op meer dan 6 miljard gulden per jaar.

dienstplicht, zo redeneert het CDJA in haar bijdrage aan de discussie. Het is een vreemde redenering. Het alternatief voor dienstplicht is immers belastingheffing en het aanstellen van ambtenaren, en ook in dat geval draagt iedere burger een steentje

*De kosten van dienstplicht (in miljoenen gulden)*

	aantal personen	militaire dienstplicht 45.000 (20% jongeren)	sociale dienstplicht 180.000
	<u>Kostenposten</u>		
A:	wedde	540 (f 12.000,- p.p.)	2.160
B:	netto inkomensderving	747	2.988
B+C:	bruto inkomensderving	1.552,5	6.210
D:	baalpremie	188	
E:	opleidingskosten	500	

\* zie noot

### Het 'goedkope arbeid' argument

Er zijn diverse argumenten voor de invoering van een systeem van maatschappelijke dienstplicht naar voren gebracht. Ton de Kok en Walter Manshanden verdedigden beiden in NRC-Handelsblad maatschappelijke dienstplicht met het argument dat via zo'n systeem de arbeid die nodig is voor belangrijke maatschappelijke dienstverlening goedkoop zou worden. Om de Kok te citeren: "sociaal dienstplichtigen moet je daar inzetten waar kostbare beroepskrachten hun tijd besteden aan klusjes die ook door ongeschoolden zouden kunnen worden gedaan". In het licht van de vorige paragrafen mag duidelijk zijn dat dit argument op een misvatting berust. Het miskent de economische waarde van dienstplichtigen. Een jaar dienstplicht betekent dat men een jaar korter productief kan zijn in de rest van de economie. De daardoor gemiste productie vormt de maatschappelijke kostenpost van de dienstplicht; niet de karige toelage die men gedurende dat jaar zou ontvangen. Voor de maatschappij is een dienstplichtige derhalve even kostbaar als een beroepskracht.

### Het solidariteitsargument

De zorg voor het milieu en de gezondheidszorg zijn maatschappelijke taken waarvoor van iedere burger een bijdrage mag worden verlangd. Het is dan ook slechts een kwestie van solidariteit eenieder daarvoor in te schakelen door middel van sociale

bij; die oplossing is dus even 'solidair'.

### Het opvoedingsargument

"In het leger maken ze een man van je". Misschien dat deze slogan vele jaren geleden als een serieus argument voor de militaire dienst kon gelden. Maar in het geval van maatschappelijke dienstplicht heeft dit argument een moderne opvolger gekregen. W. Manshanden meent dat via sociale dienstplicht jonge mensen nuttige contacten en ervaringen kunnen opdoen voor hun latere werkkringen. Naarmate mensen vaker van baan willen veranderen zouden eerdere kennismakingen, bijvoorbeeld via sociale dienstplicht, van groter nut worden.

Dit is een paternalistisch argument, maar daarom nog niet onjuist. Indien men er van uitgaat dat mensen niet zelf in staat zijn om zich op de arbeidsmarkt te oriënteren, zou dat voor de overheid inderdaad een reden kunnen zijn om in te grijpen. Alleen is maatschappelijke dienstplicht een wel erg omslachtige en kostbare methode om dat doel te bereiken. Bovendien is het ook geen effectief instrument. Slechts bij toeval zal iemand dankzij een jaren geleden in de plantsoendienst vervulde dienstplicht zijn ideale werkkring vinden.

### Het belastingargument

Het laatste argument voor maatschappelijke dienstplicht is eigenlijk al aangekondigd in het eerder

beschreven kostenoverzicht. Het laten uitvoeren van taken door dienstplichtigen in plaats van gewone ambtenaren beperkt de hoogte van de belastingen, en dat beperkt de verstoring van het marktmechanisme, de zogenaamde belastingdistorsie. Een andere manier om dit te bezien is het aanmerken van dienstplicht als een speciale vorm van belasting. In plaats van via geld betaalt de dienstplichtige in de vorm van zijn of haar eigen arbeid.

De verstoring van de economie bij belastingheffing ontstaat doordat men probeert de belasting te ontlopen. Men wijkt derhalve uit naar andere, minder belaste goederen of activiteiten. Hieruit volgt dat de ontwijkingskosten van dienstplicht qua aard vergelijkbaar zijn met een belastingdistorsie.

Aan dienstplicht valt waarschijnlijk echter moeilijker te ontkomen dan aan andere vormen van belasting. Dat zou betekenen dat de ontwijkingskosten van dienstplicht relatief laag zijn. Daar staan de andere, eerder genoemde, kosten uiteraard tegenover. Het lijkt me terecht dat niemand deze belastingtechnische reden ooit serieus heeft aangevoerd voor de invoering van maatschappelijke dienstplicht. Het argument is wat vergezocht, het eventuele voordeel waarschijnlijk niet groot.

#### Noten

- 1) Deze kosten zijn ook aanwezig indien iemand vrijwillig zonder baan is. Door niet te werken geeft men aan immers aan vrije tijd nog kostbaarder te vinden dan een inkomen.
- 2) Deze belastingderving is niet aanwezig in het geval van ambtenaren.
- 3) Tegenover deze daling van het geregistreerde nationaal inkomen staat de wedde die aan de dienstplichtigen wordt uitgekeerd. Het netto resultaat is een daling van het officiele nationaal inkomen met een bedrag gelijk aan de bruto inkomensderving. Maar deze statistische daling van het nationaal inkomen vormt geen maatstaf voor de welvaartseffecten van de dienstplicht. Het betekent slechts dat een geringer deel van de economie in geldelijke transacties tot uitdrukking komt.
- 4) Een jaar dienstplicht betekent dat men een jaar korter werkt in de rest van de economie. Het zou niet terecht zijn het inkomen gedurende het eerste arbeidsjaar te nemen als maatstaf voor de inkomensderving omdat dit een leerjaar is. Vandaar dat is gekozen voor het gemiddelde inkomen. Voor ambtenaren betekent dit een overschatting (zie noot 2). Maar daar staat tegenover dat het gemiddelde inkomen wordt beperkt doordat ook de laagbetaalde eerste arbeidsjaren er in doorwerken.
- 5) Met name de kosten van verveling, opleiding en ontwijking mogen gezien de andersoortige werkzaamheden niet simpelweg met vier worden vermenigvuldigd.

\* Noot bij tabel:

Bron: De cijfers hebben betrekking op 1988. De kosten A, D en E voor militaire dienstplicht zijn overgenomen van Duindam (1992). De kosten B+C zijn berekend op basis van de gemiddelde bruto loon in 1991. Het gemiddelde loon bedroeg bruto 46.5000 gulden en netto 28.600 gulden (Statistisch Jaarboek 1991). Deze methode wijkt af van die welke daar door Duindam voor is gebruikt. 4)

#### Literatuur:

- S. Duindam, 'De kosten van dienstplicht', Economisch-Statistische Berichten, 29 april 1992, pp. 427-429.
- J. Hartog en J.J.M. Theeuwes, 'Arbeid en arbeidsmarkt', Economische-Statistische Berichten, 4 maart 1992, pp. 220-224.
- Ton de Kok, 'Angsthazen vrezen debat over sociale dienstplicht', NRC-Handelsblad 23 december 1991.
- Eddy Habben Jansen en Jan Kees Martijn, 'Sociale dienstplicht is ongewenst', NRC-Handelsblad 7 januari 1992.
- Walter Manshanden, 'Notities Adam Smith theoretisch', NRC-Handelsblad 14 januari 1992.

## Conclusies

Maatschappelijke dienstplicht vormt een grote inbreuk op de individuele vrijheid. Er zou dus wel een zeer sterk argument nodig zijn om daar toe over te gaan. In plaats van zo'n argument blijken er echter voornamelijk extra tegenargumenten te zijn. Dienstplicht is inefficiënt en het leidt tot verveling en ontwijking. De argumenten die voor het systeem worden aangevoerd zijn zwak of zelfs onjuist.

Enige tijd geleden overleed de beroemde liberale econoom en nobelprijswinnaar Friedrich Von Hayek. In één van zijn meest beroemde boeken, 'De weg naar moderne slavernij', gaf hij aan hoe in een gemengde economie de overheidsinmenging onafwendbaar zou leiden tot een verstikkende collectivistische samenleving. Zijn visioen is vooralsnog niet bewaarheid. Met de ontstane discussie over sociale dienstplicht is een konijn dat reeds in de Middeleeuwen leek te zijn overleden opnieuw uit de hoge hoed tevoorschijn getoverd. Von Hayek heeft het niet voorzien, maar het had de appendix van zijn boek kunnen zijn.

*Drs. Jan Kees Martijn is politiek secretaris van het hoofdbestuur van de JOVD en is op dit moment als universitair docent algemene economie werkzaam aan de Universiteit Van Amsterdam.*



# TUSSEN DEFENSIENOTA EN PRIORITEITENNOTA: DE TOEKOMST VAN DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

bewerking toespraak voor NGIZ  
minister van defensie A.L. ter Beek  
door Drs. P.J.R. Baeten

Meer dan veertig jaar geleden hebben vrede en veiligheid in Europa in het teken gestaan van de tegenstelling tussen Oost en West. Deze periode ligt nu achter ons. "Oost" bestaat niet meer: het vertrouwde beeld van een hecht blok van communistische staten onder leiding van de Sovjetunie behoort tot het verleden. In de Oosteuropese landen hebben de communistische partijen dank zij de revolutionaire ontwikkelingen van 1989 hun leidende positie moeten opgeven. Verkiezingen zijn gehouden en nieuwe regeringen aangetreden die door politieke en economische hervormingen aansluiting proberen te vinden bij de Westerse landen en Westerse samenwerkingsverbanden. Contacten van allerlei aard zijn hand over hand toegenomen. Duitsland is verenigd en volledig lid van de Navo. De (voormalige) Sovjetunie, die deze politieke aardverschuiving zo niet heeft bevorderd dan toch heeft gedoogd, bevindt zich midden in een moeizaam verlopend hervormingsproces. Ook de militaire scheidslijnen in Europa vervagen, mede dank zij de terugtrekking van de Sovjet eenheden uit Oost-Europa en het CSE-verdrag over vermindering van conventionele bewapening. Het Warschaupact heeft opgehouden te bestaan. De betrekkingen tussen het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS) en het Westen zijn aanzienlijk verbeterd: de Koude Oorlog is ten einde.

Zo luidde in maart 1991 de aanhef van de aan de Tweede Kamer der Staten Generaal aangeboden Defensienota 1991. In het vervolg van de nota werd een grondige herziening van het Nederlandse defensiebeleid aangekondigd, die neerkwam op een gelijktijdige herstructurering en verkleining van de krijgsmacht. Trefwoorden hierbij waren mobiliteit, flexibiliteit, snelle inzetbaarheid en interoperabiliteit. Tevens schetste de Defensienota de veiligheidsrisico's binnen en buiten het Navo-verdragsgebied waarmee in de toekomst rekening moest worden gehouden.

In de inleiding tot de Defensienota werd bijna terloops opgemerkt dat "sommige belangrijke internationaal-politieke ontwikkelingen nog niet volledig zijn uitgekristalliseerd". Achteraf beschouwd verdient deze zinsnede de prijs voor het understatement van het jaar. Ter rechtvaardiging: niemand kon in maart 1991 voorzien dat er, na de

omwentelingen in Europa van 1989 en 1990, in de tweede helft van het jaar in Oost-Europa opnieuw wereldgeschiedenis zou worden geschreven, beginnend met de mislukte staatsgreep in Moskou van augustus en eindigend met de ontbinding van de Sovjetunie in december. Deze en andere -hiermee samenhangende- ontwikkelingen hebben de veiligheidssituatie in Europa en daarbuiten opnieuw grondig gewijzigd. De veranderingen in de veiligheidssituatie zijn in vier punten samen te vatten.

## Een nieuwe veiligheidssituatie

Verreweg de belangrijkste verandering is uiteraard de ondergang van de Sovjetunie. De toekomst van het GOS is onzeker. De samenstellende republieken zullen, uit vrije keuze of noodgedwongen, meer en meer hun eigen weg gaan. Van gemeenschappelijke strijdkrachten zal waarschijnlijk geen sprake meer zijn, met uitzondering wellicht van een

gemeenschappelijk bevel op het gebied van strategische kernwapens. Gevolg: Het gevaar van een groot offensief van de Sovjetunie tegen West-Europa, waarmee in de Defensienota nog rekening moest worden gehouden, is geweken. Daarnaast mag worden uitgesloten dat zich binnen afzienbare tijd in Europa een ook maar enigszins vergelijkbare dreiging kan ontwikkelen.

Voorts is het bondgenootschap waar Nederland deel van uitmaakt veel ingrijpender veranderd dan een jaar geleden voor mogelijk werd gehouden. Ruim veertig jaar lang had de NAVO één allesoverheersende functie: West-Europa beschermen tegen mogelijke agressie van de Sovjetunie. Intussen is het bondgenootschap onder druk van de feitelijke ontwikkelingen verder geëvolueerd. Hoewel zij haar oorspronkelijke taak van defensief bondgenootschap behoudt, heeft zij er nu een geheel nieuwe bijgekregen: het bevorderen van de stabiliteit in Midden- en Oost-Europa, de tegenstanders van toen zijn immers onze medestanders van nu. Vrede en veiligheid in Europa moeten voortaan worden verzekerd met elkaar in plaats van tegen elkaar. De in december opgerichte Noordatlantische Samenwerkingsraad, waarin naast de Navo-lidstaten ook de voormalige communistische landen in Midden en Oost-Europa zitting hebben, is van dit feit de neerslag. Nieuw is ook het inzicht dat de stabiliteit in Europa een veel bredere interpretatie van veiligheid vergt dan tot dusver het geval was. Onze veiligheid is ten eerste gebaat bij stabiele democratieën, goed functionerende markt-economieën en een schoon milieu in Midden- en Oost-Europa. Uitgebreide steun is nodig op een breed terrein: politiek, militair, economisch en ecologisch. De Navo is hiertoe niet in staat. Andere internationale organisaties (de EG, CVSE, WEU en Raad van Europa) hebben, in dit opzicht in vergelijking met het bondgenootschap, aan belang gewonnen.

In de derde plaats heeft de Europese dimensie van het Nederlandse veiligheidsbeleid door de dynamiek van de Europese integratie sterk aan belang gewonnen, in een mate die in de Defensienota niet was voorzien. Het in december 1991 in Maastricht gesloten Verdrag betreffende de Europese Unie voorziet in een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid dat "alle kwesties omvat die be-

trekking hebben op de veiligheid van een Europese Unie, met inbegrip van de bepaling op termijn van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat mettertijd tot een gemeenschappelijke defensie zou kunnen leiden". Daarnaast heeft de NAVO-top van Rome het toenemend belang onderstreept van Europese geïntegreerde en multinationale structuren binnen het geheel van de gemeenschappelijke verdediging.

Tenslotte zijn de Verenigde Naties dank zij het einde van de Koude Oorlog niet langer verlamd door de tegenstelling tussen Oost en West. Hierdoor heeft de volkerenorganisatie, zoals ook in de Defensienota werd vastgesteld, veel meer armslag gekregen om haar belangrijkste taak te vervullen: het bevorderen van vrede en veiligheid in de wereld. Sinds

de verschijning van de Defensienota hebben zich een drietal ontwikkelingen voorgedaan die deze constatering onderschrijven. In de eerste plaats zijn de vredesoperaties van de VN de laatste tijd sterk toegenomen in aantal, omvang en betekenis. Daarnaast tekent zich een nieuwe, potentieel zeer belangrijke ontwikkeling af, namelijk het gebruik van militaire middelen in VN-verband om, desnoods tegen de wil van het betrokken land, zeer ernstige schendingen van de mensenrechten tegen te gaan. Tenslotte staat thans de herwaardering van taken, functies en organisatie van de VN hoog op de internationale agenda.

Voor een goed begrip van wat er op veiligheidsgebied gaande is, dienen de vier voornoemde ontwikkelingen -het wegvallen van de Sovjet-dreiging, de radicaal veranderende rol van de NAVO, de in belang toegenomen Europese dimensie van ons veiligheidsbeleid en de versterkte rol van de VN- te worden geplaatst tegen de achtergrond van twee even brede als belangrijke processen: internationalisering en europeanisering.

### **Internationalisering**

Het ontstaan van een wereldeconomie holt de nationale onafhankelijkheid van staten uit, het eerst en het meest van kleine staten, in toenemende mate ook van grote. Nationale soevereiniteit wordt een anachronisme. Geen land, hoe groot en machtig ook, kan nog zijn heil zoeken in isolement zonder

zich economisch en technologisch ernstig te schaden. De internationalisering dwingt tot steeds meer internationale samenwerking en internationaal overleg en heeft diep ingrijpende gevolgen voor een klein land als Nederland met zijn open economie. Op steeds meer beleidsterreinen is Nederland steeds minder in staat tot een zelfstandig beleid. De internationalisering wordt versterkt doordat alle landen voor gemeenschappelijke gevaren staan, zoals het internationale terrorisme, de georganiseerde misdaad, de drugshandel en vooral de milieuproblemen.

De revolutionaire politiek-militaire veranderingen in Europa van de laatste jaren hebben de weg vrij gemaakt voor een versnelling en verdieping van de internationalisering. Het einde van de Koude Oorlog, de dood van het communisme, de vermindering van het aantal kernwapens en de verspreiding van de democratie in niet alleen Midden en Oost-Europa, maar ook in Latijns-Amerika en Afrika en de aandacht voor de rechten van de mens die groter is dan ooit, zijn stuk voor stuk ontwikkelingen die de internationalisering illustreren en bevorderen.

De geschetste ontwikkelingen hebben op veiligheidsgebied twee belangrijke gevolgen. In de eerste plaats is er in de wereld sprake van een toenemende veiligheidsinterdependentie. Conflicten hebben steeds ernstigere gevolgen voor steeds meer landen: de internationalisering, die een proces van integratie is, maakt staten onderling afhankelijker en daardoor kwetsbaarder. De verspreiding van massavernietigingswapens en rakettechnologie draagt hiertoe bij. De veiligheid van het Westen, veiligheid opgevat in de meest brede zin, raakt steeds meer verstrengeld met de veiligheid elders in de wereld. Daarnaast zijn dank zij het einde van de Koude Oorlog de mogelijkheden voor de VN om vrede en veiligheid in de wereld te bevorderen sterk toegenomen. Beide factoren hebben gevolgen voor de Nederlandse krijgsmacht.

### Europeanisering

Europeanisering is een tot ons continent beperkte intensieve vorm van internationalisering. De EG grijpt steeds dieper in in het politieke en maatschappelijke leven van Nederland. De Europese integratie wordt de komende jaren versneld en

verdiept door de voltooiing van de gemeenschappelijke markt en het Verdrag van Maastricht, vooral de Economische en Monetaire Unie (EMU). Bovendien manifesteert de europeanisering zich op het gebied van het buitenlands beleid. Nederland wordt aldus steeds vaster verankerd in Europa. Onze veiligheid is onlosbrekelijk verbonden met die van de EG-partners. Denken in termen van nationale soevereiniteit is achterhaald. Dit feit is voor ons veiligheidsbeleid belangrijker dan academische discussies over de vraag of Nederland van de Europese landen "de kleinste van de groten" of de "grootste van de kleinen" is. Wij doen er dan ook goed aan de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht mede te zien in het licht van de onomkeerbare, hand over hand toenemende europeanisering.

### Gevolgen voor de krijgsmacht

De nieuwe veiligheidssituatie heeft een aantal belangrijke gevolgen voor de Nederlandse krijgsmacht. Nu er geen sprake meer is van een grote dreiging van het NAVO-verdragsgebied heeft Nederland geen omvangrijke landstrijdkrachten meer nodig en evenmin grote mobilisabele reserves. De omvang van de Koninklijke Landmacht in het algemeen en die van het Eerste Legerkorps in het bijzonder zullen dan ook kritisch moeten worden bezien. Een accentverschuiving van eenheden voor de hoofdmacht ("main defense forces") naar snel inzetbare eenheden ("reaction forces") ligt in de rede.

Ook andere ontwikkelingen wijzen in de richting van een kleinere, meer professionele landmacht. Voor zover we een les kunnen leren uit de Golfoorlog - een in vele opzichten uniek conflict- is het wel dat kwaliteit boven kwantiteit gaat. "High-tech"-wapens bleken, tot veler verrassing, opmerkelijk goed te werken. Van zeker zo grote betekenis was de beschikbaarheid van goed opgeleid, professioneel personeel. De Golfoorlog heeft eens te meer bewezen hoezeer ook landstrijdkrachten - in navolging van zee- en luchtstrijdkrachten- afhankelijk zijn geworden van technologisch hoogwaardige wapensystemen. Daarnaast heeft de Golfoorlog het belang van kleine, mobiele, flexibele en snel inzetbare eenheden aangetoond. De luchtmobiele brigade en het luchttransport, bijvoorbeeld, hebben erdoor aan betekenis gewonnen. Bij beslissingen over de

verdere herstructurering van de krijgsmacht zal met deze ontwikkeling terdege rekening moeten worden gehouden.

Voorts werd in de Defensienota gesteld dat Nederland buiten het NAVOverdragsgebied altijd uitsluitend met andere landen, dus in enig internationaal verband, zal opereren. Van geval tot geval zal heel praktisch moeten worden bekeken in welk internationaal verband Nederlandse eenheden zo nodig optreden. Was er, kortom, vroeger sprake van het opereren van vrijwel de hele krijgsmacht in één organisatie (de NAVO), nu kunnen Nederlandse eenheden, op veel kleinere schaal, opereren in wisselende internationale samenwerkingsverbanden: VN, NAVO, WEU, enz. Een en ander betekent dat Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba daargelaten, nooit meer militair alleen zal optreden.

Rest het vraagstuk van de dienstplicht. Afschaffing zou een ingrijpend en verstrekkend besluit zijn. Maar de dienstplicht is geen doel op zich zelf. De commissie-Meijer buigt zich thans over de voors en tegens van de dienstplicht. Aan haar de moeilijke taak een antwoord te geven op de vraag of de dienstplicht in het licht van de revolutionair veranderde veiligheidssituatie nog een toekomst heeft, en zo ja, welke. De bevindingen van de commissie worden dit najaar verwacht. Het zal duidelijk zijn dat handhaving of afschaffing van grote betekenis zal zijn voor aard en omvang van vooral de Koninklijke Landmacht.

## Conclusie

In de Defensienota werd, zoals gezegd, rekening gehouden met twee grote veiligheidsproblemen: het gevaar van een verrassingsaanval van de Sovjetunie op West-Europa en de toenemende instabiliteit buiten het NAVOverdragsgebied. De Sovjet dreiging is, met de Sovjetunie, verdwenen. In dit opzicht behoeft de Defensienota verandering. Maar zij behoudt in twee belangrijke opzichten haar betekenis. De veiligheidsrisico's buiten het NAVOverdragsgebied zijn er niet minder op geworden, integendeel. En de behoefte aan kleinere, mobiele, goed uitgeruste, goed opgeleide en op korte termijn inzetbare eenheden is alleen maar groter geworden. Dat was een rode draad in de Defensienota, die ook door de (dit najaar te verschijnen)

Prioriteitennota zal lopen. Er moeten prioriteiten worden gesteld tussen en binnen de krijgsmachtdelen. Nodig is concentratie van middelen. Het criterium voor de samenstelling van de krijgsmacht van de toekomst moet zijn: kan Nederland, desgewenst of desgevraagd, goed opgeleide en met hoogwaardig materiaal uitgeruste eenheden leveren aan enig internationaal verband?

De krijgsmacht krijgt een ander karakter. Zij wordt veel meer dan in het verleden een dienstverlenende instelling met een flexibele organisatie en activiteiten op een breed terrein. Internationaal zal de krijgsmacht met kleine goed opgeleide en uitgeruste eenheden kunnen deelnemen aan crisisbeheersingsoperaties, met inbegrip van vredesoperaties, en uiteenlopende taken op humanitair gebied kunnen verrichten.

Zoals bij de hulpoperatie voor de Koerden in Noord-Irak en in de Golfoorlog is gebleken, en nu weer blijkt bij de VN-operaties in Joegoslavië en Cambodja, zal een Nederlandse bijdrage aan een crisisbeheersingsoperatie meestal een inter-service karakter hebben. Met andere woorden: militairen uit verschillende krijgsmachtdelen zullen in staat moeten zijn, waar ook ter wereld, schouder aan schouder moeilijke klussen te klaren. Cultuurverschillen tussen de krijgsmachtdelen zullen hierdoor afnemen, zonder dat bepaalde, aan het krijgsmachtdeel eigen, tradities geheel hoeven te verdwijnen.

## Tenslotte

Wie meent dat de krijgsmacht van de toekomst goedkoop zal zijn, vergist zich. Het is waar dat een kleinere krijgsmacht minder materieel vergt. Maar materieel en personeel worden wel al maar duurder. Nieuwe activiteiten leggen in toenemende mate beslag op de defensiemiddelen: vredesoperaties, humanitaire hulp, het milieu, de hulp aan Midden en Oost-Europa, en aan allerlei taken ten behoeve van de maatschappij. En als de dienstplicht wordt afgeschaft, dan zal dat belangrijke financiële gevolgen hebben. Een vrijwilligerskrijgsmacht zal namelijk veel geld kosten. Naast een neerwaartse druk op de defensie-uitgaven is er dus sprake van een opwaartse. Aan het kabinet de taak tot een evenredige afweging te komen.

*Drs P.J.R. Baeten is medewerker Directie Voorlichting Ministerie van Defensie.*

*(Dit artikel is een bewerking van de toespraak gehouden door minister van Defensie A.L. ter Beek voor het N.G.I.Z.)*

Bronnen:

\* Defensienota. Herstructurering en verkleining: de Nederlandse krijgsmacht in een veranderende wereld. Maart 1991. SDU-uitgeverij Plantijnstraat ISBN: 90 399 0015 9.

\* Tussen Defensienota en Prioriteitennota: de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht. Toespraak van de minister van Defensie, A.L. ter Beek, voor het Nederlandse Genootschap voor Internationale Zaken op 31 maart 1992 in Den Haag.

# DE DIENSTPLICHT: BIJ WIJZE VAN HERINNERING

Jan van der Meulen

**Wie nog een lans voor de dienstplicht wil breken, begint langzamerhand een Don Quichotte te worden. Nu, volgens menig kenner/krantelezer, de militaire logica ervan met de dag verkruimelt en het maatschappelijk draagvlak ervoor, zoals de peilingen lijken te suggereren, steeds smaller wordt, lijken de kaarten wel zo'n beetje geschud. De Tweede Kamer heeft de Commissie Dienstplicht ook al laten weten wat bij voorkeur de conclusie van haar advies moet zijn. Tenzij die commissie onomstotelijk vaststelt dat het onmogelijk is om, voor een desnoods tot de helft ingekrompen krijgsmacht, voldoende vrijwilligers te vinden — en uit te sluiten valt dat niet — zal het advies wel luiden: Nederland moet, vroeger of later, overgaan op een beroepsleger.**

Over de gevolgen daarvan voor de civiel-militaire betrekkingen kan meer of minder zinvol worden gespeculeerd, maar ook niet meer dan dat. Het ontbreken van een nationale traditie terzake en de ambivalentie van buitenlandse voorbeelden geven niet al te veel houvast. Bovendien zou er sprake zijn van een vrij langdurige overgangperiode. Tenslotte valt niet te voorzien of en hoe dat leger daadwerkelijk militaire missies moet gaan vervullen in verband met één of andere internationale crisis — of nog erger. Kortom, de plaats die een eventueel beroepsleger in de Nederlandse samenleving gaat innemen wordt bepaald in de loop van een proces dat voor een deel zijn eigen onverwachte gang zal gaan.

In dat proces zal de herinnering aan de dienstplicht een rol spelen; een herinnering die op haar beurt moeilijk te voorspellen valt. Bekend is dat individuele dienstplichtigen na verloop van tijd enige neiging tot nostalgie vertonen. De vraag is of dat ook met het collectieve geheugen zal gebeuren? Op dit moment is de tendens eerder omgekeerd en wordt bijvoorbeeld de kwestie van de "onrechtvaardigheid" veelal verregaand verabsoluteerd. Los gemaakt van zijn (lange) voorgeschiedenis enerzijds en van de beleving ervan door dienstplichtigen anderzijds verstikt hij als een dikke kunststofdeken het debat. Het meest typerende echter is de manier waarop de betekenis van dienstplicht voor de integratie van de krijgsmacht in de samenleving wordt afgeschreven; alsof die nooit bestaan heeft.

Maar heus, die was/is er, zij het ook weer niet precies zoals tot voor kort links en rechts werd beweerd. Daarom nog maar eens even kort samengevat, bij wijze van herinnering — en toegegeven, tegen beter weten in — bij wijze van argument.

Sommige zeer principiële fans van de dienstplicht plegen de discussie toe te spitsen op de betekenis daarvan voor de politieke integratie van maatschappij en krijgsmacht. De dienstplicht zou verhinderen dat het militaire apparaat een "staat in de staat" wordt. Geen sprake van, roepen de aanhangers van het beroepsleger dan prompt, dit is Zuid-Amerika niet en trouwens, de meeste staatsgrepen zijn met dienstplichtlegers uitgevoerd. In feite is/was hier sprake van een non-discussie, want niet alleen gebeurt de toespitsing op politieke integratie ten onrechte, maar bovendien op een verkeerde manier. Ten onrechte, omdat in de Nederlandse samenleving gedurende de laatste decennia de dienstplicht belangrijker is (geweest) uit een oogpunt van sociale en culturele integratie. Op de verkeerde manier, want zover hij een rol heeft gespeeld in het democratisch krachtenspel, ligt die juist andersom dan gewoonlijk wordt gesuggered. Niet het temmen van de krijgsmacht, maar het lokken van de politiek, zo zou je de functie van dienstplicht in dit verband kunnen omschrijven. Anders gezegd: dienstplichtigen controleren geen generaals, maar involveren politici en hun partijen. Dat geldt het hele politieke spectrum, dat geldt in het bijzonder de linkerzijde daarvan, waar een extra

duwtje nodig is om zich betrokken te voelen bij soldaten. Zonder dienstplicht en dus zonder dienstweigeraars zou Groen Links bijvoorbeeld alle, al is het maar symbolische contact met de basis van het leger verliezen.

Maar zoals gezegd, de politieke integratie van maatschappij en krijgsmacht is in Nederland niet het belangrijkste effect van de dienstplicht. Belangrijker, want respectievelijk concreter en fundamenteler, zijn het sociale en culturele effect. Onder het sociale effect kun je dan verstaan: de invloed op het werk en leefklimaat van de krijgsmacht, een invloed die van buiten naar binnen gaat, met als trefwoord: vermaatschappelijking. Bij het culturele effect, dat van binnen naar buiten gaat, kunnen we denken aan de invloed op de betrokkenheid van de bevolking bij soldaat en leger en op de collectieve zingeving aan defensie en veiligheid. Hier is het trefwoord wat mij betreft militarisering, wanneer het althans lukt om dat woord neutraal op te vatten, in de zin van: weet hebben van, geconfronteerd worden met, letterlijk, geassocieerd zijn met. Want jongens die in militaire dienst moeten, dat komt in de beste families voor. De spreiding van de dienstplichtigen over de samenleving — spreiding is een relevanter begrip dan de afspiegeling — naar milieu, leefstijl en woonplaats, is de structurele conditie waarop het driedubbele effect van dienstplicht berust. De spreiding én de uitstraling van het instituut dienstplicht zelf, zijn staatsburgerlijk aureool en de historische voorbeeldwerking daarvan.

Voor de integratie van maatschappij en krijgsmacht heeft de dienstplicht in Nederland zonder twijfel een aanzienlijke toegevoegde waarde (gehad) — waarvan overigens ook de Marine en de Luchtmacht hebben geprofiteerd. En dat hadden ze ook gedaan, zelfs zonder een enkele dienstplichtige in het blauw of in het grijs. Het is een typisch ingewijden-misverstand te denken dat in de samenleving net zo verkokerd over de krijgsmacht wordt gedacht als binnen de defensie- en veiligheidselite. Niet voor niets wordt in alledaagse taal kortweg samenvattend gesproken over 'het leger'.

Nu leidt deze beknopte analyse, annex lofzang op zich niet tot de conclusie: dus de dienstplicht moet blijven. Allereerst niet omdat in de discussie maatschappelijke argumenten militaire argumenten naast

zich moeten dulden, of zelfs boven zich, vrees ik. Daar komt bij dat de pluswaarde van een dienstplichtleger, in een bepaalde tijd en op een zekere plaats, zich niet onmiddellijk vertaalt in de minwaarde van een beroepsleger. Zoals ik in het begin al opmerkte, de integratie daarvan zal zich volgens een eigen patroon voltrekken — waarbij de werving via de arbeidsmarkt, ook al zou zijn succes precair zijn, in beginsel een vorm van vermaatschappelijking vertegenwoordigt. Deze vermaatschappelijking kan men dan weer, afhankelijk van de visie op het instituut krijgsmacht — een bedrijf als elk ander? — meer of minder waarderen.

Deze beide kanttekeningen laten op hun beurt echter de betekenis van dienstplicht zoals zojuist geschetst onverlet. Weliswaar kan die betekenis geen op zich staande aanleiding zijn om de dienstplicht te handhaven, hij zou wel een aansporing (hebben) moeten zijn om daarover veel serieuzer en creatiever na te denken dan tot nu toe is gebeurd. Want de dienstplicht laat zich, in beginsel en qua praktijk, wel degelijk taxeren als een vorm van maatschappelijk kapitaal, dat bijvoorbeeld kan worden geherinvesteerd in een verre gaande geïndividualiseerde, 'variabele' dienstplicht, met ambtenarenstatus en salaris op dito niveau. Het kan ook juist worden gebruikt als springplank voor een algemene, maatschappelijke dienstplicht, die de militaire sector te buiten gaat. Daarvoor, zo suggeren de peilingen, bestaat nu juist wel weer een draagvlak.

Of het er alsnog van komt? Je moet inderdaad een beetje Don Quichotte zijn om er nog in te geloven — al wordt op louter militaire gronden wellicht vooralsnog toch aangestuurd op een dienstplichtig reserveleger, met een diensttijd van vier maanden, de zogenaamde Stemerding-variant. Maar juist dan zou het jammer zijn, omwille van maatschappelijke overwegingen, als de mogelijkheid en wenselijkheid van inpassing van dat militaire model binnen andere varianten, niet minstens grondig was onderzocht. In ieder geval is hier nog eens vastgelegd hoe het was en hoe het had kunnen worden. Bij wijze van herinnering.

*Drs. Jan van der Meulen is wetenschappelijk medewerker van de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht.*

# NIEUWE DIMENSIES VAN EUROPESE VEILIGHEID

Dr. W.F. van Eekelen

Nu het ritme van de Europese geschiedenis een versnelling ondergaat, staan we voor een samengaan van nieuwe perspectieven en herinneringen aan ervaringen uit het verleden. De terugtrekking van de Sovjetunie uit de vroegere satellietstaten van het Warschau Pact wakkert de herinnering aan de Balkanconflicten van 1912 aan. Het conflict in Joegoslavië onderlijnt de bewustwording dat Oost- en West-Europa in een verschillende fase van ontwikkeling verkeren. Terwijl het Westen de meeste van zijn traditionele conflicten te boven gekomen is, lijkt het Oostelijk gedeelte - na zich onttrokken te hebben aan de onderdrukking van de Sovjetunie en het communisme - op zoek te zijn naar een bevestiging van nationale identiteiten, vooraleer nieuwe vormen van regionale samenwerking mogelijk te maken. Het uiteenvallen van de Sovjetunie - dat zelfs gevolgen met zich meebrengt voor het Slavische kader van Groot-Rusland doet denken aan de onzekerheid van de jaren na 1917. De geopolitieke kaart van Europa ondergaat een verandering zonder weerga. Met de Duitse eenmaking kwam er een einde aan de gespletenheid van ons continent. Het scenario van een massale verrassingsaanval door de Sovjetunie is niet langer geloofwaardig, hoewel de Russische militaire macht nog altijd aanzienlijk blijft. Moskou heeft zijn veiligheidsgordel van satellietstaten verloren, die zich heeft omgevormd in een bufferzone, die, anders dan vroeger, thans bijdraagt tot een Westers gevoel van veiligheid. Een onafhankelijk Oekraïne en Witrusland zullen ons meer dan ooit in de moderne geschiedenis scheiden van Russische machten zullen leiden tot een krachtenevenwicht met de Oekraïne en Turkije als middelgrote machten.

In de huidige overgangperiode, vergen talrijke korte termijn-problemen de meeste aandacht en energie van de politici. Hoe kan men een staakt-het-vuren doen naleven in Joegoslavië? Wat zal er gebeuren met de vroegere strijdkrachten van de USSR en hoe kan nucleaire proliferatie vermeden worden? Welke soort hulp is er vereist om verval in totale chaos te vermijden? Het is bijna een mirakel te noemen dat de Europese Raad in Maastricht in december 1991 erin slaagde zich te concentreren op zijn eigen Europese integratieproces, terwijl terzelfdertijd gewerkt werd aan het bepalen van de nieuwe voorwaarden van gemeenschappelijke veiligheid en aan de voorbereiding van de verruiming van de Gemeenschap. Dit was zeker geen gemakkelijke opdracht, omdat uiteraard de meningen verschilden over vragen als wat voor veiligheid voor wat voor Europa. Het is duidelijk dat een wezenlijk verruimde Gemeenschap er anders zal uitzien dan de huidige wat betreft werkmethoden

en besluitvorming. Met twaalf leden staan de mechanismen van de huidige afspraken reeds onder sterke druk. Maar wat het concept betreft, is de meest klemmende vraag of het nieuwe Europa een integratie met twee snelheden zal toestaan; dit zou dan geheel verschillen van de overgangsregelingen die tot nu toe toepasselijk waren op de bijzondere situaties in de lidstaten.

Op het gebied van defensie en veiligheid heeft men de voorkeur gegeven aan een stelsel van twee snelheden, ten minste tot eind 1996, wanneer deze kwestie opnieuw bekeken zal worden.

De Twaalf hebben een akkoord bereikt over het doel om op lange termijn een gemeenschappelijke defensie te vormen. Maar ondertussen zal de Unie de WEU vragen beslissingen en activiteiten, die implicaties hebben voor defensie, uit te werken en uit te voeren. De WEU maakt integraal deel uit van



het Europese integratieproces, maar zal hiërarchisch niet ondergeschikt zijn aan de Europese Raad. Het zou nauwelijks anders kunnen, aangezien de negen landen van de WEU niet verlamd kunnen worden in hun activiteiten, dooreen gebrek aan consensus bij de Twaalf. Omgekeerd, als de Twaalf akkoord zijn, dan geldt dat vanzelfsprekend ook voor de Negen, die allen lid zijn van de EG.

In de relatie met de NAVO hebben de WEU-landen de nadruk gelegd op openheid en complementariteit en hebben ze verklaard dat de WEU moet handelen in overeenstemming met de posities, door de Alliantie aangenomen. De Alliantie heeft een belangrijke beslissing genomen tijdens de top in Rome in november, toen ze bevestigde dat er een behoefte was aan een Europese defensieidentiteit. Aan de vrees, dat de Europese geallieerden, die niet tot de EG behoren, uitgesloten zouden worden, werd in Maastricht tegemoetgekomen door hen een geassocieerd lidmaatschap aan te bieden. Op die manier kunnen ze ten volle deelnemen aan de WEU-activiteiten. Lidstaten van de EG kunnen opteren voor volwaardig lid of waarnemer, indien ze dit wensen. Op lange termijn betekent dit dat niet alle WEU-landen noodzakelijk lid moeten zijn van de NAVO. Maar in de nabije toekomst zal er weinig veranderen, aangezien het weinig waarschijnlijk is dat Ierland zal opteren voor een volwaardig lidmaatschap van de WEU.

### **Noodzaak aan een Europese militaire slagkracht.**

Nu de bedreiging van een massale verrassingsaanval geweken is, bepaalt de NAVO haar strategie niet langer in termen van bedreigingen en vijanden. Er wordt gesproken over multidimensionele risico's en instabiliteiten. Hoe het veiligheidslandschap er zal uitzien, is onzeker en onvoorspelbaar. Terzelfdertijd mag men aannemen dat de Alliantie niet meteen acties zal ondernemen buiten het NAVO-gebied. Niet omdat het niet zou kunnen volgens de bepalingen van het Verdrag: mocht er een consensus zijn tussen de 16 leden, dan is er niets in het Verdrag dat een dergelijke actie in de weg zou staan. Politiek gezien echter, zou het onrealistisch zijn aan te nemen dat de NAVO formeel gaat optreden buiten haar gebied. Noch in de Irak-Iran-oorlog, noch in de Koeweit-crisis, en evenmin in

Joegoslavië trad de NAVO op als organisatie. In NAVO-verband werd nauw overleg gepleegd en werden strijdkrachten uitgezonden door de lidstaten, die opereerden volgens regels en procedures, die ontwikkeld werden in het vertrouwde geïntegreerde systeem. Het uitsturen van de 7de VS-Corps van Duitsland naar Saoedi-Arabië was, om de woorden van Generaal Galvin te gebruiken, een "omgekeerde Reforger-operatie". De NAVO onderstreepte haar solidariteit met Turkije en zou dat land bijgestaan hebben in geval van agressie. Maar dat gebeurde niet, en de NAVO nam niet deel aan de vijandelijkheden. Collectieve defensie en transatlantisch overleg zullen de belangrijkste functies van de NAVO blijven. De rest van de wereld zal de NAVO blijven beschouwen als een verlengstuk van de Amerikaanse supermogendheid. Europa zal niet altijd bereid gevonden worden op te treden onder Amerikaans leadership. Bovendien zal de NAVO er niet in slagen de economische politiek, de buitenlandse politiek en het veiligheidsbeleid te stroomlijnen, zoals dat in het Europese integratieproces wordt nagestreefd. Dit onderscheid is van belang in een periode waarin militaire actie verschuift van de verdediging van geallieerd grondgebied naar de bescherming van ruimere belangen, inclusief interventie, wanneer nodig.

Acties buiten het NAVO-gebied kunnen het best ondernomen worden met twee of meer pijlers, soms onder Amerikaanse leiding, soms onder Europese, maar dan met Amerikaanse steun in gebieden, waar de Europese militaire macht voorlopig ontoereikend is. Transport, observatie en andere high-tech-mogelijkheden liggen voor de hand, maar wellicht zijn er nog andere gebieden. Dit is overigens geen nieuwigheid, zoals gebleken is uit het transport van Belgische en Franse troepen naar Zaïre met Amerikaanse toestellen of de beschikbaarstelling van "real time" satellietgegevens aan het VK tijdens het Falklandconflict. Zo zullen er gevallen zijn waar Washington het op prijs zou stellen dat Europeanen de leiding nemen. Door middel van permanent transatlantisch overleg moet het mogelijk zijn te komen tot de best mogelijke vorm van operatie.

In de WEU wordt een militaire planningcel opgezet, die de mogelijke inzet van WEU troepen plant.

De cel zal plannen welke strijdkrachten gebruikt kunnen worden voor welke operatie. Dat kan gaan van humanitaire acties, in geval van natuurrampen, tot het sturen van een vredesmacht en het optreden in geval van crises. Voor landen, die behoren tot de geïntegreerde militaire structuren, zouden de strijdkrachten "double-hatted" zijn voor NAVO- en WEU-opdrachten, waarbij de WEU optreedt in gevallen, waarin de NAVO niet kan of wil optreden, zowel binnen als buiten Europa.

Oorspronkelijk voorzagen sommige landen een WEU-interventiemacht, exclusief voor scenario's "out-of-area" of zelfs alleen "out-of-Europe". Hoewel de WEU in de praktijk zich zal toeleggen op scenario's buiten de NAVO, zou het ook mogelijk moeten zijn dat die strijdkrachten voor collectieve defensie ingezet kunnen worden. Het zou nogal vreemd overkomen als Europa zijn strijdkrachten organiseert met het oog op allerlei taken, maar niet voor de meest vitale taak, nl. de verdediging van eigen grondgebied. Overigens zou zo een stramien moeilijk aanvaardbaar zijn voor Duitsland zolang beperkingen van grondwettelijke aard inzake het inzetten van zijn troepen voor "out-of-area" niet zijn weggenomen.

De strijdkrachten die afhankelijk van de WEU zijn zullen o.a. bestaan uit de Frans-Duitse eenheden, die kunnen uitgroeien tot een Europees corps. Dit initiatief, genomen door President Mitterrand en Kanselier Kohl, heeft een drievoudig pluspunt: het is een duidelijk signaal van een Franse verbintenis om militair te participeren in een multinationaal kader; dit kader laat een blijvende Franse presentie toe in Duitsland, maar op een nieuwe basis; en er zal een element van reciprociteit zijn, aangezien Duits personeel zal worden toegevoegd aan het hoofdkwartier van het corps op Franse bodem.

Het corps zal beschikbaar zijn onder Artikel V van het NAVO-verdrag, in geval van collectieve defensie. De strijdkrachten die Duitsland zal toewijzen aan het corps zullen "double-hatted" zijn, in die mate dat zij ook zullen behoren tot de "Main Defence Forces", maar waarschijnlijk niet tot het "Rapid Reaction Force" van de NAVO. Andere landen zijn niet in staat om dit onderscheid te maken en zullen hun eenheden tevens aanwijzen

voor de WEU (zoals hun componenten van de Luchtmobiele Divisie in de Centrale Sector of de Brits-Nederlandse Amfibieë eenheid). Het probleem van de overlapping van beide rollen speelt minder omdat het scenario van collectieve defensie zich later zal voordoen dan de noodzaak van "out-of-area" optreden. In elk geval zijn zowel het RRC van de NAVO als de strijdkrachten toegewezen aan de WEU eerder een catalogus van beschikbare troepen in geval van crises dan een strikt georganiseerd geheel van multinationale eenheden, dat enkel ingezet kan worden als een specifieke formatie. De NAVO en de WEU zullen blij moeten geven van flexibiliteit, aangezien er geen zekerheid bestaat dat alle lidstaten bereid zullen zijn te participeren in een bepaalde operatie.

Een ander argument tegen "double-hatting" is dat een commandant niet terzelfdertijd twee meesters kan dienen. Er moet ongetwijfeld duidelijkheid komen over de commandostructuur bij elke operatie afzonderlijk, maar de Golfoorlog heeft aangetoond dat in bepaalde omstandigheden de commandostructuur er anders kan uitzien. Voor de WEU zal het probleem zich in de nabije toekomst niet stellen, omdat men zich voorneemt ad hoc commandostructuren te gebruiken, zo nodig met inbegrip van bestaande multinationale of nationale hoofdkwartieren.

### **Inbreng in het NATO-overleg**

De rol van de WEU als Europese pijler van de NAVO blijft niet beperkt het plannen van de inzet van strijdkrachten in niet-NAVO scenario's. Met de overbrenging van de WEU-Raad en het Secretariaat van Londen naar Brussel, zal de WEU geregeld een inbreng kunnen hebben in het NAVO-overleg.

Door synchronisatie van vergaderingen op diverse niveaus zullen de Europeanen in staat zijn hun posities over voor hen belangrijke onderwerpen te coördineren en het resultaat daarvan in te brengen in de daaropvolgende NAVO-consultatie. Men mag aannemen dat een dergelijke inbreng zal gebeuren door de vertegenwoordiger van het WEU-Voorzitterschap, maar men kan zich ook nog andere afspraken hieromtrent indenken. Soms zal dit schriftelijk gebeuren, maar meestal zou het ook kunnen

door middel van mondelinge verklaringen in verband met bepaalde discussiepunten. De Verklaring van Maastricht heeft het over "het objectief om gemeenschappelijke in de WEU overeengekomen posities te introduceren in het consultatieproces van de Alliantie" en voegt eraan toe dat "deze het belangrijkste forum zal blijven voor consultatie tussen haar leden en het kader voor het afstemmen van een beleid dat zijn weerslag heeft op veiligheids- en defensieverbintenissen van de Geallieerden overeenkomstig het Verdrag van Washington". Bijgevolg bestaat de nieuwe uitdaging erin een flexibele en constructieve manier te ontwikkelen om de Europese standpunten te introduceren in NAVO-overleg, ervan uitgaande dat deze inbreng er niet een is van het laatste woord, maar die gewijzigd kan worden als er goede argumenten komen van de andere Geallieerden.

Sinds de top in Maastricht kan de WEU zowel beschouwd worden als de Europese defensie-identiteit als als de Europese pijler van de NAVO, vermits alle Europese leden van de Alliantie zullen kunnen participeren in haar activiteiten. Op die manier zullen ze betrokken worden bij het tot stand brengen van gemeenschappelijke posities. Verder biedt de convergentie tussen WEU, IEPG en de Eurogroep nog andere perspectieven. Het is duidelijk dat de planning van WEU-operaties de noodzaak onderstreept van standaardisatie en interoperabiliteit van uitrusting en logistieke steun. Hoe meer de WEU kan verwezenlijken in deze concrete activiteiten, des te inhoudsvoller zal het aanbod van een geassocieerd lidmaatschap worden.

### **Relaties met de nieuwe democratieën**

In de herfst van 1990 is de Secretaris-Generaal samen met vertegenwoordigers van het land dat het voorzitterschap waarnam, begonnen aan een eerste ronde van "fact-finding missions" naar Hongarije, Tsjechoslowakije en Polen. In november 1991 waren de drie Baltische Republieken aan de beurt. Deze opdrachten hadden tot doel na te gaan in hoeverre de WEU met de veiligheidssituatie van deze landen, die op weg zijn naar een pluralistische democratie en markteconomie, rekening kan houden bij het formuleren van posities en voorstellen in bestaande multilaterale onderhandelingen, in het

bijzonder op het stuk van wapenbeheersing.

De WEU is hier stapsgewijze en "bottom-up" te werk gegaan, dit in tegenstelling tot de omgekeerde NAVO-aanpak met zijn Noordatlantische Samenwerkingsraad, die alle vroegere leden van het Warschaupact omvat, nu inclusief alle republieken van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten. Evenzo omvat de CVSE in principe alle republieken van het GOS. Het is voorbarig te oordelen hoe de Noordatlantische Samenwerkingsraad en de CVSE zich verder zullen ontwikkelen zonder elkaar in de weg te staan. Er bestaat daar uiteraard een zeker risico. Voor de Noordatlantische Samenwerkingsraad bestaat er bovendien het probleem van het hanteren van selectiviteit in zijn relaties met afzonderlijke staten na de tot nog toe gehanteerde globale aanpak.

De nieuwe democratieën van Centraal Europa zullen er niet bijzonder op gesteld zijn om hun veiligheidssituatie te bespreken in aanwezigheid van al hun oostelijke burens. Hier kan de WEU een kleinere samenwerkingskring bieden, een band leggend op het vlak van de veiligheid met die landen, die al een associatieverdrag hebben met de Europese Gemeenschap (een verdrag dat reeds een hoofdstuk bevat over politieke samenwerking). Dit sluit contacten met aangrenzende republieken van het GOS niet uit, maar de aard van deze contacten zal uiteraard inhoudelijk anders liggen.

### **Amerikaanse argwaan**

In februari 1991 zond het VS-state Department het zogenaamde Bartholomewtelegram naar de WEU hoofdsteden, amper enkele dagen voor de vergadering van de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie van de Negen in Parijs. Dit telegram werd later beschreven als een opsomming van voorbehouden t.a.v. de WEU ten einde haastige beslissingen op de ministervergadering te voorkomen. Ontdaan van de meest extravagante punten, kwam het neer op de aanvaarding van een rol voor de WEU buiten Europa, maar niet in Oost-Europa. Het besef van een onafhankelijke Europese actie aldaar kon immers leiden tot de verkeerde perceptie als zouden de VS minder belang hechten aan de veiligheid van Oost-Europa dan de Europeanen. Washington kon zich immers moeilijk indenken

dat militaire operaties in dit gebied niet van belang zouden zijn. Het ogenblik was dus niet gekomen voor de Europeanen om te suggereren de rol van de VS in Europa te reduceren of te marginaliseren. Evenzeer waren de VS bezorgd dat het tot stand komen van een Europese veiligheidscomponent enkel in het raam van de Europese Gemeenschap, zou leiden tot de marginalisatie van de NAVO.

Het effect van dit telegram was uitstel van WEU-beslissingen en voorrang voor de definitie van de belangrijkste functies van de NAVO. De Ministers van Buitenlandse Zaken van de NAVO deden zulks op hun vergadering in Kopenhagen in juni 1991. Tegen die achtergrond bevestigde de NAVO-top in Rome in november de noodzaak van een Europese identiteit in de Alliantie, hetgeen op zijn beurt de weg effende voor de teksten over de EG en WEU, aanvaard in Maastricht in december. De WEU-verklaring was niet danig verschillend van het ontwerp van februari, maar de aanvaardbaarheid ervan was gedurende het verstreken jaar gegroeid. De berusting van Amerikaanse kant lijkt te verklaren door het uiteenvallen van de Sovjetunie, wat praktisch elk risico uitschakelde van Russische inmenging in de nieuwe staten van Centraal en Oost-Europa. De vrees dat Europa eigen kunnen in Oost-Europa zou overschatten, zou vastlopen in een kluwen van eigen makelij die de VS uiteindelijk zouden moeten ontwarren, is niet langer acuut. Bovendien had de nadruk door de Europeanen gelegd op de belangrijkste functies van de NAVO, n.l. collectieve defensie en transatlantische consultaties, de bezorgdheid doen afnemen dat de VS beschouwd zouden worden als een laatste toevlucht geallieerde, die niet vanaf het begin bij het consultatieproces was betrokken.

In elk geval heeft de Joegoslavische crisis eens te meer aangetoond dat de realiteit sterker is dan doctrine. In de praktijk waren noch NAVO, noch de CVSE en voor geruime tijd ook niet de VN bij machte of bereid om te treden en werd het aan de EG overgelaten de monitorenoperatie en de vredesconferentie te organiseren. Uiteraard werd er overlegd in de NAVO, maar de organisatie werd er niet bij betrokken; de VS namen er blijkbaar genoeg mee dat de EG de hoofdrol speelde en steunden deze min of meer op het inhoudelijke vlak.

In transatlantische relaties is het zoals in Shakespeare eind goed, al goed. Het jaar 1991 voltrok zich met een toenadering tussen posities van de Alliantie en de Gemeenschap. De vraag blijft wat het effect zal zijn op de Amerikaanse militaire aanwezigheid in Europa. Zal ze afslanken als Europa sterker wordt of als Europa er niet in slaagt zich te organiseren? Deze vraag zal zich bijzonder scherp stellen wanneer tegen eind 1994 alle Russische troepen huiswaarts gekeerd zullen zijn. Zouden de VS dan Europese veiligheid meer au sérieux nemen dan de Europeanen zelf? Is de notie van instabiliteit van Oost-Europa op zich een voldoende grond om een aanzienlijke Europese strijdkracht in West-Europa te behouden. Het antwoord lijkt ontkenkend te worden.

### Slot

Zowel de Europeanen als de Amerikanen zullen het gebruik van militaire macht in de postcommunistische tijd opnieuw moeten definiëren. "Partnership in leadership" lijkt nog steeds de beste manier om een goed resultaat te bereiken met gedeelde verantwoordelijkheden en beperkte middelen. Op politico-militair gebied kan partnership omgezet worden in transatlantische afspraken, die vastleggen wat de Europeanen zelf zullen doen en wat de best mogelijke complementaire Amerikaanse contributie is. We hebben behoefte aan criteria voor het handhaven van troepen die minder onderhevig zijn aan politiek gekibbel en budgettair geïnspireerde afslankingen.

Het is evident dat momenteel het belang van de VS-aanwezigheid in Europa meer politiek van aard is en minder militair dan voorheen. Europa bevindt zich temidden van fundamenteel historische veranderingen en de VS moeten betrokken worden bij de afloop ervan. Onze voormalige tegenstanders zijn nu de meest vurige pleitbezorgers van de NAVO en van een actieve Amerikaanse rol. Tot op zekere hoogte is de Amerikaanse militaire aanwezigheid een toegangsbewijs om aan te zitten aan de Europese tafel. Helaas heeft Canada dit niet ingezien en heeft het beslist al zijn troepen uit Duitsland terug te trekken. Dit zal ongetwijfeld een weerslag hebben op de invloed van dit land in de Alliantie en op de Europees-Canadese relaties in het algemeen.

Hoe dan ook moet het mogelijk zijn om een minimum militaire Amerikaanse aanwezigheid preciezer te kwantifiëren dan zulks tot nog toe mogelijk geweest is. Vanuit Europees standpunt zal de belangrijkste VS-rol de nucleaire afschrikking zijn, alsmede het versterkingsvermogen in geval van crisis; high-tech-functies, die Europa nog altijd mist - zoals observatie en communicatie, maar ook strategische versterking - en, last but not least, een gevechtscapaciteit als zichtbaar bewijs van engagement. De gebruiksmogelijkheden van deze capaciteit zullen veel ruimer zijn dan tijdens de Koude Oorlog. Europeanen zullen minder bezwaren hebben tegen een ontplooiing "out-of-area" voor crises, zoals de Koeweitoorlog. Indien dusdanig gedefinieerd met nadruk op het complementaire karakter van Europese en Amerikaanse inspanningen en de nieuwe flexibiliteit in een multidimensionaal, politico-militair kader, zouden we een nieuw element van verbintenis en engagement introduceren, dat de golven van veranderingen die ons continent ondergaat, zou kunnen weerstaan.

*Dr. W.F. van Eekelen is secretaris-generaal van de West Europese Unie (WEU).*

# DE NATO TOONT HAAR NIEUWE GEZICHT

## Generaal-Majoor Pieter Huijsman

Stalin “bevroom” na de Tweede Wereldoorlog de verschillende culturen van tientallen bevolkingsgroepen binnen de Sovjet-Unie en bracht de landen rondom hem onder zijn directe invloedssfeer. Ook binnen een later te formeren Warschau Pakt bleek geen andere mening of ontdooiing mogelijk, zo heeft Tsjechoslowakije in 1968 mogen ervaren, toen Dubcek een communisme met een menselijk gezicht wilde introduceren. Ook stonden Stalin en zijn opvolgers een wereldoverheersing voor met het communisme als enig juiste leer. De Warschau-Pakt-landen gaven daardoor (te) veel geld uit aan defensie, teneinde een offensieve strijdmacht in stand te houden. In 1989 waren bijvoorbeeld in de ex-DDR nog vijf Sovjet-legers gestationeerd, waarvan drie tanklegers. Voor de verdediging van de DDR waren twee legers en enkele DDR-divisies voldoende geweest.

De NATO heeft tegenover deze offensieve conventionele overmacht enkele tientallen jaren een standvastig defensief gevoerd, door zo dicht mogelijk tegen het “IJzeren Gordijn” de NATO-legerkorpsen schouder aan schouder een verdediging te laten voorbereiden, de zogenaamde “forward-defense”. Dit heeft in combinatie met het nucleaire evenwicht tot oorlogsvoorkoming geleid tijdens de periode van de koude oorlog.

### **Van forward defense naar crisis management**

Met de komst van Gorbatschov veranderde de hele politieke en militaire wereld. Hij beseftte dat hij niet door kon gaan zoveel geld aan een krijgsmacht te besteden en tegelijkertijd de economie te verbeteren. Bovendien “ontdooide” onder zijn leiding het communisme, waarmee (oude) krachten loskwamen die nauwelijks meer te beheersen waren; daarover later echter meer.

Militair gezien wijzigde de situatie in West-Europa dramatisch. In 1990 werden de twee Duitslanden herenigd en het Warschau-Pakt opgeheven. “Wat nu verder met de NATO?” vroegen velen zich af, die kan nu toch ook worden opgeheven. Er is immers geen directe dreiging meer en het GDP (General Defense Plan) kan in de ijskast. Het lijkt hierbij alsof het bestaansrecht van een krijgsmacht

uitsluitend kan of mag worden gekoppeld aan een directe dreiging. Mij dunkt dat dit een opvatting is die gezien de “post-cold-war” situatie wel begrijpelijk is maar toch onjuist.

Een krijgsmacht dient borg te staan voor de interne en externe veiligheid van een land of van een groep van landen nu en in de toekomst. De omvang van zo’n krijgsmacht dient dan in balans te worden gebracht met eventuele risico’s die men kan lopen. Daar zijn de diverse landen thans mee bezig door het aanbrengen van reducties en wijzigingen in soort en middelen. Men dient daarbij te bedenken dat een krijgsmacht wel binnen een paar jaar kan worden opgeheven, maar dat het vele jaren duurt voordat deze weer is opgebouwd. Men kan dat risico eenvoudig niet lopen wil men een geloofwaardige “levensverzekering” voor vele miljoenen burgers in stand houden.

Terug nu naar het Warschau Pakt en NATO. Het is goed om vast te stellen dat de Warschau-Pakt-landen zelf deze alliantie wensten te verbreken en dat de NATO-partners zelf willen dat hun alliantie in stand blijft. Dat willen die NATO-landen niet zo maar. De NATO is immers de meest stabiele veiligheidsorganisatie ter wereld gebleken. Juist nu is die NATO-stabiliteit gewenst omdat het NATO-gebied omringd is door ongekende en voortdurend wijzigende instabiele situaties. Alleen al onder het

GOS (Gemenebest van Onafhankelijke Staten) tikken een viertal 'tijdbommen' nl.:

a. meer dan 50% van de Russen woont buiten Rusland in de omringende en inmiddels onafhankelijke staten. Deze Russen worden door de toenemende nationale gevoelens nu als (arrogante) indringers gezien.

b. de GOS-landen zijn alle uit op zoveel mogelijk macht. Begrijpelijk na vele jaren van beknutting, maar toch gevaarlijk. Ik wijs op het controleerbaar houden van de kernwapens en de strijd om de verdeling van de Zwarte Zeevloot en andere militaire eenheden.

c. de nog steeds bestaande tegenstellingen tussen de 'JASOV'S' (overtuigde communisten) en de 'JELTSINS' (onstuimige democraten).

d. het geringe probleemoplossend vermogen van de autoriteiten; met andere woorden, men wil misschien wel de goede kant op, maar beschikt niet over een kwalitatief hoogwaardig management om een en ander te realiseren.

Ook Yoegoslavië is "dicht bij huis". Hier woeden een aantal mini-oorlogen waarop regeringen geen enkele grip hebben. Het aantal staakt-het-vuren overeenkomsten is niet meer op vier handen te tellen. Steden en dorpen die geen strijd wensen, krijgen deze gewoonweg opgedrongen. Op de lagere commandoniveaus is sprake van een slechte discipline, waardoor oorlogsmisdaden niet uitblijven. Ook Noord-Afrika en het Midden-Oosten zijn politiek gezien instabiele gebieden.

Natuurlijk is er van een directe dreiging vanuit deze gebieden richting het NATO-gebied thans geen sprake. Toch kan een politieke en militaire instabiliteit bij je buurman bedreigend zijn voor jezelf. Conflicten kunnen "overwaaien" en bevolkingsgroepen aan deze zijde kunnen het opnemen voor verwante groepen aan gene zijde. Politieke standpuntbepalingen kunnen leiden tot bijvoorbeeld meer terrorisme.

Etnische conflicten kunnen leiden tot het op drift raken van hele bevolkingsgroepen. Wie voor dit alles zijn ogen sluit voert een struisvogel-politiek in de meest letterlijke zin. Waar moet de veiligheidspolitiek dan op worden gericht? Op deze vraag heeft de NATO het antwoord gezocht en gevonden, nl. een politiek gericht op crisismanagement.

Crisismanagement vereist een organisatie die een dreigende crisis of conflict in de kiem kan smoren. Daarvoor zijn twee elementen van belang:

a. *mobilititeit*, met andere woorden het snel kunnen overbruggen van grotere afstanden met het vereiste "crisisbeheerspotentieel" en

b. *flexibiliteit*, met andere woorden het kunnen uitvoeren van verschillende opdrachten, zowel in soort als in omvang.

De NATO heeft daar een derde element aan toegevoegd, namelijk 'interoperabiliteit' ook wel aangeduid met 'multinationaliteit'. Dit is gericht op het streven dat ook bij kleinere crises of conflicten de verantwoordelijkheid bij inzet van bijvoorbeeld gevechtseenheden door meerdere landen wordt gedeeld. Met het begrip "kleinere crises" wordt tevens een rangvolgorde geïntroduceerd.

We onderscheiden een

- a. low intensity crisis (LIC)
- b. medium intensity crisis (MIC)
- c. high intensity crisis (HIC)
- d. large scale conflict (LSC)
- e. all out war (AOW)

Het zal duidelijk zijn dat, gezien de huidige politiek-militaire situatie in Europa, de waarschijnlijkheid van een LIC groter is dan van een AOW.

Crisismanagement dient erop gericht te zijn om een crisis niet te laten escaleren naar bijvoorbeeld een LSC of AOW. Op een LIC en een MIC moet men kunnen reageren in dagen, een HIC en een LSC in weken en een AOW in maanden.

## NATO Force Structure

De hierboven in algemene zin verwoorde operationele strategie dient te worden "vertaald" in middelen. Door deze anders dan voorheen gegroepeerd (en ook gereduceerde!) middelen herkent men het nieuwe gezicht van de NATO, namelijk de herziene Nato Force Structure. Deze structuur voorziet in twee typen strijdkrachten bestaande uit zowel land-, lucht- als zee strijdkrachten. Het eerste type wordt gevormd door zogenaamde Rapid Reaction Forces. Deze zijn grotendeels paraat en moeten in dagen respectievelijk enkele weken in een crisisgebied aanwezig kunnen zijn.

Het tweede type strijdkrachten is de Main Defence Forces. Deze zijn benodigd bij een LSC of AOW en kunnen, gezien de lagere waarschijnlijkheid van

een dergelijk conflict, grotendeels mobilisabel zijn.

De multinational Airmobile Division, waarover wij het commando mogen voeren, behoort tot de Rapid Action Force en zal naar alle waarschijnlijkheid als een der eerste eenheden in een crisisgebied worden ingezet.

Deze strijdmacht zal een "brandweerkfunctie" in Centraal-Europa en mogelijk ook daarbuiten gaan vervullen. Ze zal bestaan uit een viertal brigades afkomstig uit Groot-Brittannië, België, Duitsland en Nederland, aangevuld met een aantal ondersteunende bataljons. Totaal komt dit neer op ongeveer 25.000 militairen. Begin 1994 zal deze divisie in staat moeten zijn haar taken uit te voeren.

In beginsel betreft het hier een NATO-eenheid, maar het is zeker niet ondenkbaar dat (delen van) deze divisie ook zal (zullen) kunnen functioneren onder de VN of WEU-vlag.

Het is voor Nederland een eervolle opdracht de eerste commandant te mogen leveren. Hieruit moge de waardering blijken voor de Koninklijke Landmacht binnen de NATO. Het vereist echter wel dat de thans in oprichting zijnde Nederlandse Luchtmobiele brigade over goede middelen gaat beschikken en van hoge kwaliteit is. Alleen dan zal het bestaan van deze multinationale divisie op zich reeds crisisbeheersend kunnen werken, want ook in de nieuwe strategie is crisisvoorkoming de eerste opdracht.

Een motto kan hierbij zijn: "Je moet kunnen vechten om niet te moeten vechten".

*Generaal-Majoor Pieter Huijsman heeft reeds een actieve militaire carrière achter de rug. Zo was hij ondermeer compagniescommandant bij 42 Pantserinfanteriebataljon, hoofdofficier bij de staf Commando Opleidingen Koninklijke Landmacht afdeling opleidingszaken, hoofd van de afdeling organisatie, planning en vaststelling bij Staf Chef Landmachtstaf/Bevelhebber der Landstrijdkrachten en als brigade-generaal had hij het commando over de 41 Pantserbrigade en het Commando Nederlandse Troepen Seedorf.*

*Vanaf 13 mei 1991 was generaal-majoor Huijsman Sous-chef Operaties bij de Landmachtstaf om op 1 april 1992 commandant van de Multinational Division (Central) te worden.*

*Op 5 september 1991 heeft hij van de Duitse ambassadeur het Bundeswehr Verdienstkreuz in Gold gekregen voor zijn verdienste als Commandant 41 Pantserbrigade en Commandant Nederlandse Troepen Seedorf, Hohne en Langemannshof.*



# DEFENSIE-INSPANNING IS EEN VERZEKERINGSPREMIE

S. van Heemskerck

In de geschiedenis van ons land zijn veel perioden aanwijsbaar waarin een sterke neiging bestond om weinig belang te hechten aan uitgaven voor militaire doeleinden. In dit laatste decennium van de 20e eeuw hebben we te maken met een sterke neiging om bezuinigingen vooral te zoeken bij het defensie-apparaat en zet men vraagtekens bij het nut van onze defensie. Die neiging is zeer wel te verklaren. Jarenlang zijn onze defensie-inspanningen bijna uitsluitend in verband gebracht met de confrontatie tussen Oost en West. Om te weten wat van ons mocht worden verwacht was het welhaast voldoende om een van de vele brochures over krachtsverhoudingen (zoals het bekende NATO en Warsaw Pact Forces Comparisons) na te kijken en een inschatting te maken van wat Nederland in het 'Westelijke kamp' redelijkerwijs diende bij te dragen. Nu die confrontatie tussen Oost en West lijkt te zijn verdwenen, is volgens velen die Nederlandse bijdrage veel minder zinvol geworden. Natuurlijk leidt de omwenteling in Oost-Europa tot mogelijkheden om de defensiebegroting wat minder royaal van middelen te voorzien dan in voorgaande jaren. Toch is de gedachtengang die hierboven is weergegeven te simplistisch.

In de eerste plaats mogen we niet uit het oog verliezen dat onze defensie-inspanning een 'verzekeringsspremie' is. Wellicht kan bij aanhoudend gunstige omstandigheden de premie wat omlaag, maar de premie kan zeker niet worden opgeschort tot de barometer van de internationale omstandigheden plotseling op 'storm' komt te staan. Daarbij moeten we niet vergeten dat het gemakkelijker is om defensiemateriaal af te stoten respectievelijk te vernietigen dan om het nieuw aan te schaffen.

Door het einde van de Koude Oorlog is de betrokkenheid bij de oplossing van conflicten in de Derde Wereld groter geworden. Het optreden van de anti-Irak-coalitie in de Golfoorlog onder auspiciën van de VN was mogelijk omdat de Sovjetunie zich tegen het optreden daarvan niet verzette. Een dergelijke constructie was in de dagen van de Koude Oorlog ondenkbaar. Door het verdwijnen van de rivaliteit tussen Oost en West worden nieuwe oplossingen gevonden voor conflicten in de Derde Wereld, waarbij vooral in VN-verband extra inspanningen worden verlangd: Angola, Cambodja, Afghanistan. De interdependentie, die als argument wordt gehanteerd in discussies over ontwikkelings samenwerking, mag in de discussie over militaire operaties 'out of area' niet ontbreken. Een

Cambodjaanse boer heeft weinig profijt van zijn rijstvelden als niet eerst de mijnen in en rondom die velden zijn opgeruimd.

Dichter bij huis hebben we te maken met het probleem dat na het verdwijnen van het 'blokkenstelsel' vooral in Midden en Oost-Europa allerlei etnische rivaliteiten de kop op hebben gestoken die in de vele jaren van communistische overheersing onder de oppervlakte waren gebleven. In de strijd in het voormalige Joegoslavië zijn in de eerste maanden meer slachtoffers gevallen dan ooit binnen Europa sedert het einde van de Tweede Wereldoorlog. De vele etnische tegenstellingen hebben de situatie in Europa veeleer instabieler dan stabiel gemaakt. Historische patronen lijken op te duiken die lange tijd voltooid verleden tijd leken. Duitsers en Oostenrijkers ondersteunen aspiraties van Kroaten en Slovenen; Russen lijken meer sympathie aan de dag te leggen voor de Serven; de Turken lijken een grote belangstelling te krijgen voor Aziatische republieken die tot voor kort deel uitmaakten van de Sovjetunie etc.. Ook weten we niet wat de uitkomst zal zijn van de economische en maatschappelijke wanorde die in de voormalige Sovjetunie heerst. De wapenarsenalen die daar aanwezig zijn, dienen tot enige voorzichtigheid te

nopen.

Tenslotte wil ik hier wijzen op een problematiek die ons hier in Nederland ook niet onverschillig mag laten: het Duitse vraagstuk. Door de deling van Europa was het Duitse vraagstuk jarenlang veel minder duidelijk aanwezig dan in de komende decennia mogelijkwijs het geval zal zijn. De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Baker heeft in zijn speech bij de Berlijnse muur kort vóór de Duitse hereniging de voorwaarden voor die hereniging geformuleerd: akkoord met een verenigd Duitsland, maar wel een Duitsland dat deel uitmaakt van de EG en van de NAVO. In de thans aangebroken periode zullen we rekening moeten houden met een zelfbewuster Duitsland dat veel aandacht zal besteden aan de voormalige communistische landen van Midden en Oost-Europa, die helaas veelal niet stabiel genoemd kunnen worden. Zwaartepunten van economische en politieke macht zullen zich verplaatsen. Juist omwille van de Europese stabiliteit, waarbinnen ook ons land zijn welvaren kan verzekeren, is het gewenst dat Duitsland, als in de voorgaande decennia, een loyale partner binnen EG en NAVO blijft. De NAVO dient daarbij het kader te blijven voor de veiligheidspolitieke en militaire samenwerking, omdat alleen daarmee de voor stabiliteit broodnodige aanwezigheid van de Amerikanen wordt gegarandeerd.

Nederland dient op de hierboven geschetste veiligheidspolitieke omgeving invloed te blijven uitoefenen door een adequate defensie-inspanning te blijven leveren. In de afgelopen jaren heeft Nederland, dat werd gewaardeerd als een loyale bondgenoot, wel degelijk een dergelijke invloed gehad. Een voorbeeld daarvan is de rol van Nederland op de NAVO-top van 29 en 30 mei 1989 in Brussel, toen onder aanvoering van een Nederlandse minister de dreigende breuk tussen de Amerikanen en de (toen nog) Westduitsers over de nucleaire wapens voor de korte afstand werd bezworen. Een meer recent voorbeeld is het succes van de Nederlandse voorstellen om de NAVO te kunnen laten optreden buiten het NAVO-verdragsgebied, maar binnen het CVSE-gebied (dat zich uitstrekt van Vancouver tot Wladiwostok), indien de CVSE daarom verzoekt. In de toekomst kan Nederland invloed blijven uitoefenen op de eigen veiligheidspolitieke

omgeving. Nederland dient dan wel present te blijven op de verschillende niveau's en zich niet terug te trekken zoals Canada dat bijvoorbeeld wel heeft gedaan.

Om mee te blijven praten over 'out-of-area'-operaties is het belangrijk dat Nederland een luchtmobiele brigade levert aan de luchtmobiele divisie van de NAVO. Die inspanning heeft er ook al toe geleid dat Nederland de commandant mocht leveren voor die luchtmobiele divisie. Om mee te blijven praten over de veiligheidspolitieke structuren in het Westelijk deel van Europa (inclusief Duitsland) dient Nederland op een redelijk niveau bij te blijven dragen aan de Main Defence Forces van de NAVO. De plannen zijn thans zodanig dat Nederland de staf mag leveren voor één van de legerkorpsen. Wanneer de omvang van de Main Defence Forces verder afneemt, zal moeten worden bezien welke Nederlandse inspanning nodig blijft om dezelfde mate van zeggenschap en invloed te behouden.

Het spreekt vanzelf dat defensie niet kan worden beschouwd als een doel op zich, maar voor de behartiging van onze internationale belangen blijft een redelijke defensie-inspanning gewenst. Daarbij gaat het nog steeds om aanzienlijke nationale belangen in het kader van de Europese ontwikkelingen en daarnaast is er meer aandacht gekomen voor de belangen die ons land heeft bij de internationale rechtsorde. Dit stemt ook overeen met onze grondwet. In artikel 98 wordt vastgesteld dat 'tot bescherming der belangen van de staat er een krijgsmacht (is)' etc. en in artikel 90 dat 'de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde (bevordert)' Op één onderdeel kan echter in de komende jaren een belangrijke aanpassing nodig blijken. In het genoemde artikel 98 volgt namelijk na het woord 'krijgsmacht' de toevoeging: 'bestaande uit vrijwillig dienenden en uit dienstplichtigen'. Welnu, over de toekomst van de dienstplicht bestaat onzekerheid. Het is zo langzamerhand geen geheim meer dat binnen de VVD de mening prevaleert dat op termijn de dienstplicht moet worden vervangen door een vrijwilligersleger. Haalbaarheid, organisatie en financiering komen in een later stadium uitgebreid aan de orde. Wij zullen in de discussie daarover zeker kijken naar de taken die wij aan de Nederlandse krijgsmacht blijven toever-

trouwen. Zoals hierboven is betoogd, zullen die taken ook in de toekomst substantieel blijven.

Voor de verschillende krijgsmachtonderdelen ontstaat daarbij het volgende beeld: De Koninklijke Marine voldoet bij uitstek aan de vereisten van mobiliteit en flexibiliteit die aan moderne strijdkrachten in de huidige, diffuse situatie worden gesteld. Het Korps Mariniers, een redelijk aantal oppervlakteschepen inclusief bevoorradingschepen en een amfibisch liftschip, Orion-vliegtuigen met hun bijzondere detectiemiddelen blijven zeer waardevol. Bovendien zal bestudeerd moeten worden welke rol juist de conventioneel voortgedreven onderzeeboten van de Koninklijke Marine zouden kunnen spelen bij 'low intensity conflicts'. Wel kunnen in veel gevallen de aantallen ter discussie worden gesteld en wij zijn bereid om dergelijke discussies zonder dogmatisme te voeren.

De Koninklijke Landmacht staat in het huidige tijdsbestek het meest onder druk. Op grond van de Defensienota wordt het aantal divisies al teruggebracht van 3 naar 2 en het aantal brigades van 10 naar 7. De minister van Defensie lijkt verdere reducties bij de krijgsmacht vooral te willen zoeken bij de Koninklijke Landmacht. Hierboven is al gesteld dat wij hechten aan het leveren door Nederland van een staf voor één legerkorps. Waarschijnlijk wordt daarmee een limiet gesteld aan verdere reducties op het aantal brigades van de Koninklijke Landmacht. Maar een verdere, onderling overeengekomen inkrimping van de Main Defence Forces van de NAVO kan ertoe leiden dat Nederland extra reducties doorvoert zonder dat de genoemde legerkorpsstaf hoeft te worden ingeleverd. Een belangrijk nieuw element binnen de Koninklijke Landmacht wordt gevormd door de luchtmobiele brigade. Deze zal in de toekomst een belangrijke rol kunnen gaan spelen bij allerlei operaties waarbij mobiliteit een belangrijke vereiste is. Onder meer bij het Golfconflict is gebleken dat de Koninklijke Landmacht over onvoldoende gevechtseenheden

beschikt die snel verplaatsbaar en inzetbaar zijn. De Koninklijke Landmacht zal het meest worden beroerd door een mogelijke afschaffing van de dienstplicht. Er zal in de komende tijd een zorgvuldige afweging moeten worden gemaakt tussen de taken die wij onszelf stellen en de mogelijkheden die er zijn om die taken in nog hogere mate dan thans of zelfs geheel door vrijwilligers te laten uitvoeren. De 'commissie dienstplicht' zal daar verder materiaal voor moeten aandragen. Een verdere terugtrekking uit Duitsland zal gevolgen hebben voor de Koninklijke Landmacht. Omdat wij hechten aan de geïntegreerde samenwerking binnen de NAVO, nadrukkelijk niet kiezen voor een renationalisatie van de verschillende krijgsmachten en hechten aan de band tussen Duitsland en de NAVO staan wij niet voorop om een dergelijke terugtrekking te propageren.

Last but not least dient hier de Koninklijke Luchtmacht aan de orde te komen. De Koninklijke Luchtmacht voldoet reeds in vergaande mate aan de vereisten van mobiliteit en flexibiliteit die in de huidige situatie worden gesteld. Daarnaast moet omwille van diezelfde vereisten enige prioriteit worden gegeven aan de transporttaak van de Koninklijke Luchtmacht, zij het dat wij natuurlijk niet voor elk probleem nationaal een afdoende oplossing behoeven te bieden. Bij de Defensienota is het minimum aantal F-16's gesteld op 144. Het is niet onmogelijk dat bij de komende evaluatie van deze nota over een nog lager aantal zal worden gesproken. Een en ander dient, als al het bovenstaande, vanzelfsprekend te sporen met onze verantwoordelijkheden binnen het Atlantische bondgenootschap, dat reeds zovele jaren een cruciale bijdrage levert aan de veiligheid van ons land.

*Mevr. S. van Heemskerck is lid van de Tweede Kamer voor de VVD.*

# EINDE DIENSTPLICHT NABIJ

Eddy Habben Jansen

**De stilte voor de storm is ingetreden. Sinds de Commissie Meijer aan het studeren is op de dienstplicht, zwijgt de minister over dit onderwerp. Het maatschappelijk debat over de dienstplicht gaat uiteraard gewoon verder en zonder een discussie-bijdrage van de minister lijkt de breed gedragen conclusie inmiddels te zijn dat de dienstplicht rijp is voor de geschiedenisboeken. De dienstplicht-discussie kan echter niet los gezien worden van het debat over de herstructurering van de krijgsmacht. De eventuele afschaffing heeft immers ingrijpende gevolgen voor de structuur van de krijgsmacht.**

Sinds de verschijning van de Defensienota lijkt, ook in het parlement, over de hoofdlijnen van het defensie-debat overeenstemming te bestaan. Kleiner, flexibeler en specialistischer zijn de sleutelwoorden. Minder landmacht, meer technologie, minder bewapende mannen, meer bemande wapens. Naast een aantal basistaken zou de Nederlandse krijgsmacht zich toe moeten leggen op een beperkt aantal andere taken in NAVO-verband. Zo zou het aantal kerntaken sterk gereduceerd worden, blijft de Marine een belangrijke rol spelen en wordt een Luchtmobiele Brigade gevormd. Dat laatste voorstel -gedaan in de Defensienota- lijkt nog het meest controversieel te zijn; uiteraard vanwege de hoge kosten.

In de discussie spelen uiteraard de conflicten in Koeweit en (voormalig) Joegoslavië een rol van betekenis. De Nederlandse deelname aan het internationale militaire optreden in deze conflicten is niet uit de lucht komen vallen. Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn Nederlandse militaire solo-optredens steeds minder voor de hand liggend geworden. Ons laatste oorlogje (in Nieuw Guinea) ligt alweer geruime tijd achter ons. Korea, Libanon, de Sinai-woestijn, de Golf (eerste keer), Turkije en Irak (de tweede golf) en dan nu Joegoslavië: een reeks militaire optredens die, hoe verschillend van aard ook, niets van doen hadden (hebben) met de verdediging van het Nederlands grondgebied als zodanig (althoewel velen inzake Korea een andere opvatting zullen huldigen). En het ziet er niet naar uit dat op korte termijn wel op eigen bodem ge-

vochten moet worden. Het nieuwe Europa heeft ons vertrouwde wereldbeeld immers ingrijpend veranderd. Militairen, in het bijzonder dienstplichtigen, worden niet meer gemotiveerd door de angst voor het oprukkend communisme. Tot voor kort brachten vele in Duitsland geleverde dienstplichtigen een bezoekje aan het IJzeren Gordijn. Op die plaats staan we echter niet meer oog in oog met de vijand. De relikwieën van de Koude Oorlog trekken alleen nog souvenir-jagers.

Binnen multi-nationale strijdmachten ligt specialisatie voor de hand. Aangezien de samenwerking veelal in NAVO en/of WEU-kader plaatsvindt, dienen afspraken over verdergaande specialisatie in dat verband gemaakt te worden.

De steeds grotere rol van hoogwaardige technologie, verdergaande specialisatie en de gewenste afslanking maken afschaffing van de dienstplicht mogelijk en wenselijk. Ook het karakter van de te verwachten militaire operaties pleit tegen de dienstplicht. Bij uitzending van militairen naar buitenlandse operaties zoals in de Golf en Joegoslavië kunnen dienstplichtigen immers slechts vrijwillig worden uitgezonden. Het toont eens te meer aan dat de huidige dienstplichtigen ook feitelijk van weinig "nut" zijn voor de krijgsmacht.

In de krijgsmacht wordt jaarlijks veel geïnvesteerd in de opleiding van talloze dienstplichtigen, die korte tijd later weer vertrekken. Het rendement is laag. Mede in dit licht wekt het voornemen van de Minister om tevens het aantal beroepsmilitairen te

verminderen verbazing. Gekozen wordt voor het afstoten van kennis en ervaring, terwijl tal van onervaren en militair slechter opgeleide dienstplichtigen deel uit blijven maken van de krijgsmacht. De voorkeur zou uit moeten gaan naar inkrimping met volledig behoud of zelfs groei van (beroeps-)werkgelegenheid binnen de krijgsmacht! De Minister toont zich een slecht werkgever als hij vaste krachten de laan uitstuurt, terwijl hij nog beschikt over talloze "uitzendkrachten".

Naast de militaire argumenten tegen militaire dienstplicht zijn er ook maatschappelijke argumenten. Ten eerste is de dienstplicht-last onrechtvaardig over de bevolking verdeeld. Ongeveer één op de drie jongens en dus slechts één op de zes Nederlanders in de dienstplichtige leeftijd vervult daadwerkelijk de dienst. Elke vorm van compensatie voor de "getroffenen" ontbreekt bovendien. Ten tweede blijken niet alle dienstplichtigen al hun tijd nuttig te kunnen besteden; er is na de basisopleiding weinig te doen en er is op grote schaal sprake van verveling. De meeste dienstplichtigen hebben daardoor het gevoel dat de opgelegde plicht geen enkel doel dient. Heeft Defensie de dienstplichtigen eigenlijk wel nodig?

Bovendien zijn er natuurlijk argumenten van meer principiële aard. Dienstplicht is te beschouwen als een vorm van dwangarbeid, zij het dat militaire dienstplicht in internationale verdragen expliciet uitgezonderd wordt van het verbod op dwangarbeid. Het vervullen van de militaire dienstplicht heeft voor vele jongens ingrijpende gevolgen. Sommigen moeten gedwongen hun studie onderbreken; anderen wordt het betreden van de arbeidsmarkt tijdelijk onmogelijk gemaakt. Voor het opleggen van dienstplicht aan de (mannelijke) bevolking zijn daarom goede argumenten nodig. De landsverdediging was bij invoering van de dienstplicht het meest zwaarwegende argument. De geldigheid van dit argument moet echter bij voortdurende kritisch worden beschouwd. Officieel sinds 1579 en in praktijk sinds 1811 kent Nederland een militaire dienstplicht. Talloze malen heeft het dienstplicht-systeem ter discussie gestaan en vele malen is het stelsel aangepast. Zelden echter werd afschaffing van de dienstplicht serieus in overweging genomen.

Het zijn echter niet alleen de getallen die een rol spelen bij een keuze voor handhaving van de dienstplicht. Ook het streven naar "vermaatschappelijking van het leger" en de opbouw van de krijgsmacht in relatie tot haar taakstelling spelen daarbij een rol. Dienstplichtigen zouden de band tussen krijgsmacht en maatschappij waarborgen. Anders geformuleerd: beroepsmilitairen zouden daar niet toe in staat zijn! Deze redenering is echter onhoudbaar. De angst voor een maatschappelijk geïsoleerd, staatsgevaarlijk beroepsleger is onterecht. Militaire staatsgrepen en de aanwezigheid van invloedrijke hoge militairen zijn niet zozeer het gevolg van de leger-organisatie, maar van de situatie in een land. Ook het leger en in het bijzonder ook de legerleiding (die dan toch de bron van staatsgevaarlijke activiteiten zou moeten zijn) zijn zich uiteraard bewust van de lange democratische traditie in ons land. De Nederlandse legertop, die overigens thans ook al bestaat uit beroepsmilitairen, is geen verzameling rechts-extremisten. Behalve de legerleiding bestaan Luchtmacht en Marine ook voor een zeer belangrijk deel uit beroepsmilitairen. Niemand lijkt dit echter als een probleem te beschouwen; dat is het ook niet. Ook als we bijvoorbeeld kijken naar Groot-Brittannië, zien we dat het daar al lang bestaande beroepsleger geen bedreiging vormt voor de democratie. Merkwaardig is ook dat alleen voor het leger de band met de maatschappij door dienstplicht gewaarborgd moet worden. Ten aanzien van een andere potentieel staatsgevaarlijke instelling als de politie (denk aan de indianenverhalen hieromtrent in België) wordt nooit gesproken over vermaatschappelijking door middel van dienstplicht. Het bestaan van uitsluitend beroeps politie wordt in Nederland in het algemeen niet als bedreigend ervaren.

Het is jammer dat Ter Beek niet mee mocht doen aan de discussie over de dienstplicht. Hij heeft iets gemist. Door het verloop van de discussie heeft hij feitelijk geen andere mogelijkheid dan te besluiten tot afschaffing. Maar wie weet.

*Eddy Habben Jansen is vice voorzitter politiek van het hoofdbestuur van de Jongeren Organisatie Vrijheid en Democratie*

# EINDE OEFENING!

Drs. P.J.M. Kas

**Wat is de rol van de dienstplichtige in de nieuwe defensiestructuur? Een vraag die op twee manieren uiotgelegd kan worden. De eerste uitleg heeft betrekking op de vraag of de dienstplicht in het algemeen een belangrijke rol binnen de defensie speelt. De tweede uitleg richt zich meer op de individuele functie die de dienstplichtige in de toekomst gaat vervullen. Volgens de eerste uitleg gaat het om een principiele vraagstelling, de tweede uitleg daarentegen spitst zich toe op de praktische mogelijkheden van het handhaven van dienstplichtigen ter invulling van de nieuwe functies die zullen ontstaan binnen een nieuwe defensiestructuur. Ik zal in dit artikel beide vraagstellingen bespreken.**

## 1. De principiële vraagstelling

De VVDM heeft 22 april j.l. haar standpunt ten aanzien van de dienstplicht gewijzigd. Het antwoord op de vraag die gesteld is, is daarom eenvoudig: de VVDM ziet in principe geen rol weggelegd voor de dienstplichtige in de toekomstige defensiestructuur. Wij hebben ons vanaf 22 april gesteld op het standpunt voor afschaffing van de dienstplicht. Een ingrijpende verandering voor de VVDM omdat wij altijd voor handhaving van de dienstplicht waren. De dienstplicht heeft in het verleden voor de VVDM maatschappelijk gezien een belangrijke rol gespeeld om voor de handhaving van dienstplicht te pleiten. Ik zal hieronder in eerste instantie aangeven wat die rol precies inhield, waarom de VVDM deze rol belangrijk vindt en waarom de dienstplichtige deze rol niet meer zal spelen in de toekomst, onafhankelijk van de herstructurering van defensie.

### De rol van de dienstplichtige

De VVDM heeft een dubbele doelstelling in haar statuten. In eerste instantie is zij een vereniging voor de belangenbehartiging van dienstplichtige militairen. Daarnaast heeft de VVDM zich ook tot taak gesteld om te streven naar democratisering van de maatschappij in het algemeen en van de krijgsmacht in het bijzonder. Deze tweede doelstelling is een afgeleide van de maatschappelijke verantwoordelijkheid die de VVDM als maatschappelijke organisatie wenst te dragen en die er toe leidde dat de VVDM zich stelde op een standpunt voor

handhaving van de dienstplicht. In wezen is dit in strijd met de eerste doelstelling van belangbehartiging. De beste manier om de onrechtvaardige positie van dienstplichtige te verbeteren is namelijk het afschaffen van de dienstplicht. De dienstplicht speelde echter in de ogen van de VVDM een essentiële rol in het bewerkstelligen van democratische verhoudingen binnen de krijgsmacht. Dit kwam doordat de dienstplichtige geen carrière hoefde te maken binnen de defensieorganisatie en daardoor in de positie was om flinke kritiek te spuien op alle gewoontes en gebruiken binnen defensie die van haar een stugge en ondemocratische organisatie hadden gemaakt. Dit is met name tot uiting gekomen in de jaren zestig en zeventig. Via de dienstplicht en haar belangenorganisaties (VVDM, BVD) is in die jaren aansluiting gevonden met maatschappelijke ontwikkelingen. De krijgsmacht werd opener en meer ontvankelijk voor maatschappelijke ontwikkelingen. De jaren daarop volgend zijn te typeren als een institutionalisering van deze ontwikkelingen (bijvoorbeeld de onderdeeloverlegorganen en hopelijk in de toekomst een wet op collectieve acties die ook van toepassing is op het defensie-personeel).

### De VVDM en de dienstplichtdiscussie

De dienstplicht was volgens de VVDM tot voor kort een onmisbaar instrument voor democratisering van de krijgsmacht. De dienstplicht stond niet ter discussie. Dit gold overigens niet alleen voor de VVDM. Onder druk van de internationale ontwik-

kelingen laaide de discussie weer op. Dit uitte zich binnen de VVDM in vele interne discussies sinds het vallen van de Berlijnse muur. Het leidde tevens tot de oprichting van de dienstplichtcommissie, ofwel de commissie Meijer. De aanstelling van deze commissie was voor de VVDM aanleiding om een commissie op te richten die Meijer zou gaan volgen; de zogenaamde schaduwcommissie. Dit ondanks het feit dat de VVDM september vorig jaar nog haar standpunt wenste te handhaven. De commissie bestond deels uit oud bestuursleden en deels uit zittende bestuursleden. De bevindingen van de schaduwcommissie zijn neergelegd in een rapport. Aan de hand van dit rapport is de discussie binnen de VVDM gevoerd. Ik zal hieronder in het kort de inhoud beschrijven.

### **VVDM-rapport: Einde oefening?**

De eerste vraag die opdoemde was wat nu precies de redenen waren dat er dienstplicht was. Vervolgens moest voor de VVDM de vraag worden beantwoord waarom ze voor handhaving pleitte, dus welke redenen voor de VVDM van belang waren in de dienstplichtdiscussie. Deze "VVDM-redenen" zouden voldoende gewicht moeten hebben in relatie tot de dienstplichtlast voor het individu. De ongelijkheid en de onvrijwilligheid die de dienstplicht met zich meebrengt zijn voor sommigen al voldoende om principieel voor afschaffing te zijn. De VVDM pleitte voor een afweging. Die is in het rapport ook gemaakt. Er is daarom gekeken naar de bestaansgronden en de bestaansvorm van de dienstplicht. De bestaansgronden zijn de redenen waarom de dienstplicht bestaat en de bestaansvorm is de wijze waarop de dienstplicht is ingericht.

### **Bestaansgronden**

Onder een bestaansgrond van de dienstplicht versta ik de politieke en maatschappelijke argumentatie voor het hanteren van een legervormingssysteem met dienstplicht. In de visie van de VVDM zijn er twee bestaansgronden: het vullingsargument en de maatschappelijke effecten. Het vullingsargument is een bedrijfsmatig argument: hebben wij voldoende personeel om de beoogde grootte van het leger te garanderen? In feite is dit een vreemd argument om 15% van de Nederlandse bevolking te veroordelen tot een jaar dwangarbeid om zodoende de defensie betaalbaar te houden. De VVDM

beschouwt dit argument als oneigenlijk en heeft het om deze reden niet in haar beschouwing meegenomen; het betreft eigenlijk de praktische vraagstelling en hoort daarom niet thuis in een principiële discussie. Voor defensie lijkt dat echter het belangrijkste argument te zijn. Ik concludeer dit met name uit de aanpak van de commissie Meijer. In de voortgangsrapportage van deze commissie wordt met name aandacht besteed aan het uitwerken van het vullingsargument ofwel de noodzakelijkheidsvraag. De wenselijkheidsvraag (de maatschappelijke effecten) was ten tijde van de tussenrapportage nauwelijks uitgewerkt.

De maatschappelijke effecten van de dienstplicht zijn de politieke controle op de krijgsmacht en de afspiegeling van maatschappelijke normen en waarden. Door deze effecten ontstaat de democratisering van de krijgsmacht. De dienstplicht is dus een prima instrument voor democratisering, was de redenatie van de VVDM.

### **Politieke controle**

Defensie kent een overwegend gesloten personeelssysteem, een eigen structuur. De cultuur bij Defensie is nauw verbonden met de strenge discipline. Zij is afgestemd op de uiteindelijke functie van het leger, namelijk het met wapens en geweld beschermen van nationale belangen. Deze cultuur kan er toe leiden dat mensen gedwongen worden tot handelingen die hen min of meer vreemd zijn. Politieke, democratische controle op de krijgsmacht houdt dan in dat er zoveel mogelijk waarborgen zijn ingebouwd om te voorkomen dat ongewenste ontwikkelingen zich binnen de krijgsmacht voordoen. De parlementaire controle is gebaat bij en voor een belangrijk deel afhankelijk van organisaties en instituties van binnen en buiten de krijgsmacht die de krijgsmacht kritisch volgen. De VVDM is een van die organisaties binnen de krijgsmacht die daarbij een rol speelt.

Naast de VVDM zijn er vele andere organisaties die zich van binnen uit bezig houden met de krijgsmacht. In eerste instantie zijn er de verenigingen van beroepsmilitairen. Dit zijn onafhankelijke, democratisch georganiseerde verenigingen die aangesloten zijn bij 1 van de 4 ambtenarencentrales. Ook zij spelen nu een rol bij het informeren van

de politiek. Niet alleen belangenverenigingen vervullen deze taak. De politiek heeft ook haar voel-sprieten en controle-instituten die de gang van zaken binnen de krijgsmacht nauwgezet volgen. Hierbij valt te denken aan de arbeidsinspectie, de Algemene Rekenkamer, de inspecteur-generaal voor de krijgsmacht, de nationale ombudsman, etc. Tevens zijn er tal van externe organisaties die zich bezig houden met de krijgsmacht (keuringsdiensten, milieugroepen, anti-militaristische groeperingen, etc.).

In het verleden heeft de VVDM voorop gelopen bij het uiten van kritiek, bij het introduceren van maatschappelijke ontwikkelingen. De politiek werd gewezen op de verouderde omgangsvormen en bedrijfscultuur binnen de krijgsmacht. De invloed van de dienstplichtigenbond op de veranderingen in de discipline en op de arbeidsvoorwaarden en -verhoudingen is groot geweest. "Thanks to the VVDM and its companion associations (BVD and AVNM) the Dutch armed forces have become one of the most highly paid and democratic forces in the world", aldus een Amerikaans wetenschapper (1). De vraag blijft echter of de dienstplichtigen en haar organisaties deze rol nog spelen of hoeven te spelen. Kijken wij naar de realiteit dan zien wij dat de rol van de dienstplichtigen sterk is afgenomen. Dienstplichtigen en hun vertegenwoordigers houden zich met name bezig met het verbeteren van de eigen positie; het verbeteren van de bestaansvorm (meer geld, betere compensatie-regelingen, bestrijding verveling en leegloop). De bijdrage aan de politieke controle is gering geworden. Andere organisaties binnen en buiten de defensie-organisatie hebben deze rol grotendeels overgenomen. De dienstplicht hoeft om de positieve invloed die zij heeft op de politieke controle niet meer gehandhaafd te worden.

### **Afspiegeling maatschappelijke normen en waarden**

Vaak wordt gesteld dat de dienstplicht absoluut geen afspiegeling van maatschappelijke normen en waarden vormt, omdat juist dienstplichtigen getalsmatig (aantal mannen, vrouwen, bejaarden, etc.) geen afspiegeling zijn van de samenleving. Dit is echter geen wezenlijke stelling. De belangrijkste vraag is of in een leger met dienstplichtigen een

betere vertaling van geldende normen en waarden plaatsvindt dan in een leger zonder dienstplichtigen. Dit zou dan namelijk een argument kunnen zijn om de dienstplicht te handhaven.

Het blijkt echter dat de beroepsmilitair in groten getale niet meer die "enge beroeps van binnen de kazerne-muren" is. Het kazerne-wereldje is reeds doorbroken. Bovendien staan dienstplichtigen onder aan de hiërarchische ladder en zullen zij daardoor minder invloed kunnen uitoefenen op de ontwikkeling van normen en waarden. Daarnaast zijn er nog verschillende instanties en organen die normen en waarden dicteren aan de krijgsmacht. De overheid dient een voorbeeld te zijn voor de private sector als het gaat om emancipatie, minderhedenbeleid, arbeidsomstandigheden, e.d. Er lijken voldoende ingangen voor maatschappelijke normen en waarden te zijn.

Daar tegenover staat wel dat defensie een gesloten personeelssysteem heeft. De dienstplicht zorgt voor een bepaalde verversing met jonge mensen. Naast scholing en horizontale instroming vormt ook de dienstplicht een van de factoren die een verstarring van de militaire organisatie tegengaat. Gesteld kan echter worden dat defensie het zich niet kan veroorloven een te afwijkende organisatie te zijn, omdat zij anders bij afschaffing van de dienstplicht niet genoeg mensen zal kunnen werven. De dienstplicht is in deze zin wellicht een rem op de introductie van maatschappelijke normen en waarden.

De conclusie kan zijn dat de invloed van de dienstplicht (met een afspiegeling van maatschappelijke normen en waarden) bij de introductie van nieuwe normen en waarden binnen die krijgsmacht twijfelachtig is. Dus ook op basis van dit maatschappelijk effect hoeft de dienstplicht niet gehandhaafd te worden.

### **Bestaansvorm**

De dienstplicht heeft vergaande consequenties voor de dienstplichtige gedurende de periode dat hij in dienst zit, maar ook voordat hij in dienst gaat en nadat hij is afgezwaaid. Er bestaat gemiddeld een periode van een half jaar tussen het moment van beschikbaar zijn voor de dienst en de daadwerkelijke opkomstdatum (aldus een collega-vereniging).



Na het afzwaaien gaat het om herhalingsoefeningen, loopbaanvertraging. e.d. Onderzoek in de VS heeft aangetoond dat ex-dienstplichtigen 10 jaar na hun afzwaaien in financieel opzicht gemiddeld 10 tot 15% achterliepen in vergelijking tot hun leeftijdsgenoten die niet in dienst hoefden.

Om duidelijkheid te krijgen waar nu precies de knelpunten liggen gedurende de dienstitijd, heeft de VVDM een vergelijking gemaakt tussen de dienstplichtige en zijn leeftijdsgenoot met of zonder baan. De vergelijking is gebaseerd op de 4 aspecten van de kwaliteit van de arbeid: de arbeidsomstandigheden, arbeidsvoorwaarden, arbeidsverhoudingen en arbeidsinhoud. In het kort lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat gedurende de dienstitijd de dienstplichtige slecht wordt behandeld, hetwelk o.a. blijkt uit een te laag salaris, leegloop/verveling, beperkingen door het militair straf- en tuchtrecht, etc.

De afweging tussen een afname van de democratiserende werking van de dienstplicht binnen de krijgsmacht en een slechte behandeling van de dienstplichtige door zijn werkgever, was snel gemaakt. De dienstplicht kan volgens de VVDM afgeschaft worden, zeker gegeven het feit dat relatief gezien de last op een steeds kleiner wordend deel van de bevolking komt te liggen.

## 2. De praktische vraagstelling

Het is te verwachten dat de dienstplicht wordt afgeschaft. Niet omdat de maatschappelijke effecten niet meer van voldoende kracht zijn of omdat de bestaansvorm een te zware last legt op de dienstplichtige. De oorzaak van afschaffing ligt met name bij het eerder genoemde vullingsargument; dienstplichtigen zijn niet meer nodig en geschikt voor de krijgsmacht nieuwe stijl. Ik zal hieronder aangeven waar volgens mij de praktische bottlenecks liggen.

Na het wegvallen van de dreiging uit het Oostblok is de noodzaak voor een groot leger weggefallen. De defensietaak bestond met name uit het beschermen van het NAVO-grondgebied tegen dit rode gevaar. De defensiestructuur en het legervormingssysteem waren daar afgeleiden van. Ondanks het uiteenvallen van Sovjet Unie en Warschau-pact

blijft de territoriale verdediging als taak bestaan. Voor het vervullen van deze taak is echter geen massaal leger meer nodig. De grootte van het leger is namelijk een directe afgeleide van de grootte van de dreiging die er is. Deze was heel groot en heel direct (binnen 48 uur zou het pleit beslecht kunnen zijn). Nu is dit gevaar minder groot en zal minder snel een vreemde troepenmacht voor de deur staan. Een logische conclusie is dus dat defensie afgeslankt kan worden. De dienstplichtigen zijn niet meer nodig. De defensietaak beperkte zich echter niet tot de landsverdediging, het ging om de verdediging van de Nederlandse belangen. Wat voor belangen dat waren, was niet altijd even duidelijk, maar het belang blijkt nu met name te liggen bij het handhaven van de nieuwe wereldorde. Dit zou dan met name onder VN-vlag dienen te gebeuren, maar eventueel ook in WEU- of NAVO-verband. Het uitzenden van Nederlandse militairen in allerlei internationale samenwerkingsverbanden houdt volgens de minister van Defensie (volgens zijn toespraak 30 maart j.l.) << Minister Ter Beek, zie ook elders in dit nummer >> in dat alle militairen onderdeel zouden kunnen uitmaken van een peace-enforcing of peace-keeping-onderdeel waar ook ter wereld. De nieuwe, nog niet vaststaande, defensiestructuur zal een structuur moeten zijn die in staat is in internationaal verband waar ook ter wereld te functioneren. De luchtmobiele brigade is hier voor de landmacht alvast een voorschot op en, gezien de uitspraken van de minister van Defensie, eigenlijk een tussenoplossing, want in de toekomst moet ieder personeelslid uitgezonden kunnen worden. Dienstplichtigen horen in de dergelijke krijgsmacht niet thuis. Hier zijn een aantal redenen voor aan te dragen.

Ten eerste zullen weinig dienstplichtigen zin hebben om in een crisisgebied met gevaar voor eigen leven vrijwillig een vaag begrip als een nieuwe wereldorde willen verdedigen. Bovendien is de vrijwilligheid een onzekerheidsfactor als er internationaal toezeggingen moeten worden gedaan.

Ten tweede is de lengte van de dienstplicht te kort. Voor een opleiding om waar ook ter wereld ingezet te kunnen worden, is zeker een half jaar scholing en training nodig. Er blijft dan nog maar een half jaar over dat dienstplichtigen daadwerkelijk beschik-

baar zijn voor uitzending. Zij zouden alleen ingezet kunnen worden voor de traditionele defensietaak; landsverdediging. Het rendement dat uit de opleidingen wordt gehaald zal zeer gering zijn. De dienstplicht wordt zodoende een desinvestering in human capital.

Blijft dus nog over de traditionele defensietaak waarvoor dienstplichtigen ingezet zouden kunnen worden. Dit strookt echter niet met de opvatting van de minister van Defensie. Hij zegt immers dat ieder personeelslid ingezet moet kunnen worden in internationaal verband. Dat kan niet bij een handhaving van de dienstplicht. Als hier echter wel voor gekozen wordt, dan kan de diensttijd mijns inziens beduidend verkort worden. De parate tijd kan voor een groot gedeelte worden afgeschaft. Dit heeft natuurlijk ook te maken met de vergrote reactietijd door het wegvallen van de directe dreiging vanuit het Oostblok. Een verkorting van de dienstplicht dient echter niet gepaard te gaan met het oproepen van meer dienstplichtigen. Dit is niet te verantwoorden. Je krijgsmacht wordt groter, terwijl de dreiging beduidend kleiner is geworden. Verklaar maar eens dat binnen het internationale kader van ontspanning juist Nederland meer dienstplichtigen gaat oproepen en dus haar leger uitbreid.

Bovendien zal het aantal functies dat nodig is voor de territoriale verdediging beduidend lager zijn dan het aantal functies voor dienstplichtigen op dit moment. De onrechtvaardigheid wordt dan nog groter. Het maatschappelijk draagvlak voor de dienstplicht zal dan verdwijnen. Zeker omdat de functies die dienstplichtigen vervullen ook steeds minder aansluiten bij de genoten opleiding (niveau).

## Conclusie

Zowel de praktische als de principiële uitleg op de vraagstelling kan negatief beantwoord worden: er

is volgens de VVDM geen rol meer weggelegd voor dienstplichtigen binnen de krijgsmacht.

Met betrekking tot de principiële zijde kan gesteld worden dat de democratiserende werking van de dienstplicht niet meer opweegt tegen de individuele lasten.

Met betrekking tot de praktische zijde vallen twee ontwikkelingen waar te nemen. Ten eerste is er de afgenomen en minder direct geworden bedreiging van het NAVO-grondgebied. De krijgsmacht kan inkrimpen en er zijn daarom minder of wellicht zelfs geen dienstplichtigen meer nodig. Er worden nu al minder dienstplichtigen opgeroepen, waardoor de last op de schouders van een steeds kleiner wordend deel van de bevolking komt te liggen. Ten tweede wil de minister een krijgsmacht met superflexibel personeel dat overal in de wereld direct inzetbaar is. Hier horen dienstplichtigen om bovengenoemde redenen absoluut niet in thuis.

De rol van de dienstplichtige lijkt dus uitgespeeld. Mocht de dienstplicht gehandhaafd blijven, dan zal dat met name gericht zijn op een bijdrage aan de traditionele defensie-taak. Door een minder directe dreiging kan de parate tijd voor een groot gedeelte afgeschaft worden. In tijd van spanning kunnen dienstplichtigen met een initiële opleiding opgeroepen worden om klaargestoomd te worden voor de oorlogsfuncties.

*Drs. P.J.M. Kas is voorzitter van de vereniging van dienstplichtig militairen (VVDM). P.J.M. Kas studeerde personeelswetenschappen aan de KUB in Tilburg en is werkzaam als medewerker personeelszaken bij Interwand Eibergen B.V.*

## Noot:

1. Unions and democracy, door David Cortright in Military Unions, U.S. Trends and Issues (p. 225-227), e.d. William Taylor jr., Roger J. Arango en Robert Lockwood (1977, Sage Publications)

# ROBERT NOZICK

Rogier van der Sande

Met de publicatie in 1974 van het boek 'Anarchy, State, and Utopia' stelde de Harvard professor Robert Nozick zich overduidelijk op tegenover de ideeën van collega hoogleraar John Rawls, die drie jaar eerder verrast had met zijn boek 'A Theory of Justice' \*. Ondertussen heeft Nozick Rawls alsnog goeddeels gelijk gegeven. Voor de discussie maakt dit echter niet uit: de ideeën in 'Anarchy, State, and Utopia' blijven interessant en zijn in dit boek op intelligente wijze verwoord. Wanneer ik in onderstaand stuk spreek over de ideeën van Nozick, dan bedoel ik natuurlijk de Nozick uit 1974.

Nozick betoogt in zijn boek ten eerste dat vanuit een 'natuurtoestand' (state of nature) met autonome individuen vanzelf een minimale staat zal ontstaan. Vervolgens betoogt hij dat deze minimale staat dan ook meteen de maximale staat moet zijn, aangezien elke vergroting van de staat ten koste zal gaan van de rechten van het individu. Met name met deze tweede bewering stelt hij zich op tegenover de ideeën van Rawls.

## 'State of nature'

Ook Nozick maakt in zijn argumentatie gebruik van een (denkbeeldige) natuurtoestand. Hierin leven volledig autonome individuen die elk rechten hebben waarop niemand, ook de staat niet, inbreuk mag maken. Net zoals de andere 'state of nature'-filosofen ziet Nozick in deze natuurtoestand een gevaar voor het individu: hij/zij zal zich moeilijk kunnen verdedigen tegen kwaadwillige anderen. Het gevolg hiervan is dat de individuen in grote onzekerheid leven; een onwenselijke situatie. Bij andere filosofen komt nu de idee van het sociaal contract om de hoek; zo niet bij Nozick. Want om zich te beschermen zullen individuen zich vanzelf aansluiten bij een 'beschermingsorganisatie' (protective association), waarvoor natuurlijk een kleine prijs wordt betaald. Zo zullen zich op een bepaald grondgebied enkele beschermingsorganisaties en enkele onafhankelijke individuen (want je kunt niemand dwingen lid te worden van een beschermingsorganisatie, daarmee zouden zijn/haar rechten worden aangetast) bevinden. De verschillende beschermingsorganisaties staan in een concurrentiepositie tegenover elkaar: het bieden van een zo groot mogelijke bescherming tegen een zo laag mogelijke prijs. In deze 'vrije markt situatie' zal na verloop van tijd nog maar één dominante beschermingsorganisatie zijn en enkele onafhankelijke individuen. Er is nu nog geen sprake van een staat, want dat veronderstelt een geweldsmonopolie in een bepaald territorium en bescherming aan allen. Nozick probeert vervolgens aannemelijk te maken dat er zich toch een minimale staat zal ontwikkelen en hij

hanteert hiervoor de tussenstap van de 'ultra minimale staat'.

### Via 'ultra minimale staat' tot 'minimale staat'

De hierboven geschetste situatie van een monopolistische beschermingsorganisatie en enkele onafhankelijke individuen betekent voor de bij de beschermingsorganisatie aangesloten individuen echter wel een bron van onzekerheid: niet enkel een gezamenlijke buitengrens, maar ook enkele enclaves binnen haar territorium \*\*. De onafhankelijke individuen zijn een risicofactor voor de rest aangezien hun gedrag onvoorspelbaar en niet gereguleerd is. Nozick probeert vervolgens aan te tonen dat de beschermingsorganisatie toch een geweldsmonopolie over het gehele territorium verkrijgt zonder de rechten van de onafhankelijke individuen aan te tasten. Zijn redenering komt op het volgende neer: de dominante beschermingsorganisatie heeft het recht, in het belang van haar leden, om onafhankelijke individuen riskant gedrag te verbieden. Onder dit riskante gedrag valt ook eigenrichting; de onafhankelijken mogen dus niet voor eigen rechter gaan spelen, noch tegen leden van de beschermingsorganisatie, noch onderling! Op deze manier heeft de dominante beschermingsorganisatie dus het geweldsmonopolie binnen het gehele territorium verkregen, maar beschermt zij slechts haar eigen leden: Nozicks ultra minimale staat is nu een feit.

Deze ultra minimale staat is echter geen eindsituatie; deze zal namelijk nog veranderen in een minimale staat. Dit moet gebeuren, aangezien de ultra minimale staat zoals we gezien hebben beperkingen oplegt aan de onafhankelijke individuen. Dit moet derhalve gecompenseerd worden. De compensatie zal in de vorm van een 'voordelig lidmaatschap' worden gegeven: de onafhankelijken kunnen tegens gereduceerd tarief (dat altijd lager zal liggen dan de kosten van de onafhankelijkheid) toetreden tot de beschermingsorganisatie. Het gevolg hiervan zal een bijna universele participatie zijn waardoor we kunnen spreken van een minimale staat.

### Minimale staat ook 'maximale staat'

Het tweede deel van het boek gebruikt Nozick om

aan te tonen dat de zojuist ontstane minimale staat ook direct de meest maximale staat (most extensive state) mag zijn. Nozick betoogt dit aan de hand van de 'entitlement theorie', dat hij stelt tegenover de zogenaamde 'end state theorie' waarvan Rawls een belangrijke vertegenwoordiger is. In de end state theorieën probeert men aan de hand van bepaalde criteria een rechtvaardige verdeling van middelen vast te stellen: wie krijgt wat. De entitlement theorie ziet een rechtvaardige verdeling van middelen gegrondvest in de rechtmatigheid van verkrijging van die middelen: hoe heeft men iets verkregen.

Nozick ziet slechts door drie manieren een rechtvaardige verdeling van middelen ontstaan: ten eerste door rechtvaardige verkrijging (justice in acquisition), vervolgens door rechtvaardige overdracht (justice in transfer) en als laatste door rectificatie. Individen kunnen dus slechts rechtmatig middelen bezitten indien ze op een rechtmatige manier verkregen zijn en alleen dan is de middelenverdeling onder de individuen rechtvaardig. Zo heeft een individu dus geen recht op een dak boven zijn/haar hoofd omdat hij/zij dakloos is, maar slechts wanneer dat dak zijn/haar rechtmatig eigendom is. De end state theoretici zitten met hun ideeën omtrent rechtvaardige middelenverdeling volgens Nozick fout omdat hun zogenaamde objectieve criteria eigenlijk subjectieve waarde-oordelen zijn en de door hen nagestreefde end state sterk staatsingrijpen zal vereisen en de rechten van individuen zwaar zal schaden.

Nozick illustreert zijn argumentatie met het bekende, door bijna iedereen dus ook mijzelf aangehaalde voorbeeld van de basketballer Wilt Chamberlain: In een samenleving waarin een door end state theoretici gewenste verdeling (D1; bijvoorbeeld gelijkheid) bereikt is moet het bezit van een ieder dus zijn/haar onvervreembaar eigendom zijn. In deze basketbal minnende samenleving heeft de absolute ster Chamberlain in zijn contract bedongen dat iedere toeschouwer naast de gewone toegangsprijs een kwartje extra moet betalen dat direct in de zakken van Chamberlain zal verdwijnen. De mensen doen dit graag, want ze zien Chamberlain graag spelen. Eén jaar en een miljoen toeschouwers verder is een deel van de bevolking een of meer kwartjes armer en Wilt Chamberlain \$ 250.000

rijker. Er is dus een nieuwe eigendomsverdeling (D2) ontstaan die niet spoort met de gewenste verdeling D1! De end state theoreticus zal dus of de ongewenste eigendomsverdeling moeten accepteren of de door vrije individuen vrijwillige overdracht van (een deel) van hun rechtmatig eigendom ongedaan moeten maken. In beide gevallen, zo betoogt Nozick, blijkt zo'n theorie dus instabiel en inconsistent en dient derhalve te worden verworpen.

Voor velen zal de entitlement theorie van Nozick hard en misschien wel onrechtvaardig lijken, maar volgens Nozick is het de enige manier om een rechtvaardige maatschappij te krijgen en te handhaven.

### Kritiek

Het is niet verwonderlijk dat de ideeën van Nozick veel kritiek hebben ondervonden. Niet alleen de voor velen nogal bot aandoende uitkomst van zijn filosofisch gedachtengang, maar ook wel op de door hem aangedragen gedachtengang zelf.

Zo is Nozick verweten dat het nog maar zeer de vraag is of de overgang van natuurtoestand tot ultra minimale staat en minimale staat wel zo vanzelf gaat (er kan namelijk ook een blijvend gatenkaas-territorium ontstaan) en zonder het schenden van de rechten van individuen. De onafhankelijke individuen worden toch in hun rechten aangetast op het moment dat de dominante beschermingsorganisatie zich via eenzijdig opgelegde regels tot ultra minimale staat ontwikkelt. Het feit dat deze individuen later gecompenseerd worden middels een voordelig lidmaatschap van de beschermingsorganisatie, waardoor en passant de ultra minimale staat doorgroeit tot de gewenste minimale staat, maakt de eerdere schending van hun rechten nog niet rechtmatig.

Noot:

\* Zie over Rawls' Theory of Justice het stuk van Frans Veltmeijer, gepubliceerd in LEF nummer 28, maart 1991.

\*\* Anarchy, State, and Utopia pagina 54.

The geographical territory covered by the protective association then might resemble a slice of Swiss cheese, with internal as well as external boundaries.

Literatuur:

Nozick, Robert, *Anarchy, State, and Utopia*, Oxford, 1974.

Paul, Jeffrey (ed.), *Reading Nozick. Essays on Anarchy, State, and Utopia*, Totowa, 1981.

Bowie, Norman E., en Robert L. Simon, *The individual and the political order*, Englewood Cliffs, 1977.

Veel kritiek ondervindt ook de entitlement theorie van Nozick aangezien het een natuurlijk beginpunt mist. Omdat de ontwikkeling van de minimale staat een hypothetische is, we leven namelijk anno nu en niet in een blanco state of nature, zal het buitengewoon moeilijk, zo niet onmogelijk zijn om de middelen van de maatschappij conform de eisen van Nozicks entitlement theorie rechtmatig en dus rechtvaardig te verdelen. Nozicks eigen ideeën omtrent rechtmatig eigendom verzetten zich tegen een eenvoudige oplossing als het kiezen van een willekeurig beginpunt (bijvoorbeeld 1 januari 1993). Maar hoelang moeten we dan teruggaan in de tijd om wèl aan het rechtmatigheids criterium te voldoen; tot de vrede van Münster, het jaar nul, Adam en Eva?

Maar ook indien we het eens zouden worden over een beginpunt, dan nog zorgt Nozicks derde eis voor rechtmatige eigendomsbepaling, de rectificatie, voor problemen. Want na het begin met een schone lei zullen al snel foutjes sluipen in de eigendomsverhoudingen (door diefstal, verlies, een vergeten lening, etc.). En aangezien het rectificatieprincipe van Nozick absoluut is en er derhalve geen verjaringstermijn bestaat, zoals in de rechtspraak, zal dit leiden tot een immense bureaucratie die de rechtvaardige eigendomsverhoudingen moet bewaken, of men dit nu wil of niet.

Als laatste valt nog op te merken dat in de ogen van Nozick een rechtvaardige staat helemaal geen democratische staat hoeft te zijn. Het gaat er primair om dat de staat als minimale staat functioneert, en als dit gebeurt door een alleenheerser, dan verdient dit de voorkeur boven een herverdelende democratische regering. Daar kun je het als liberaal dan weer mee doen.

*Rogier van der Sande is lid van de JOVD Denktank.*

*lef*

---

DOCUMENTATIECENTRUM  
NEDERLANDSE POLITIEKE  
PARTIJEN

*oef*

**INFORMELE  
ECONOMIE**

**NR. 34 jaargang 10  
september 1992**

**redactie en administratie**

Prins Hendrikkade 104  
1011 AJ Amsterdam  
Telefoon 020-6242000  
Fax 020-6264357

**hoofdredacteur**

Frank van Dalen

**eindredactie**

Stan Stevens

**eindcorrectie**

Remco Kuiperi

**redactie**

Christiaan Hoos  
Cedric Stalpers

**drukwerk**

Drukkerij J. Sikkema  
Warffum

**vormgeving**

Van Dalen DTP  
Schaijk

Liberté, Egalité & Fraternité is het onafhankelijke politieke kaderblad van de Jongeren Organisatie Vrijheid en Democratie (JOVD).

Het verschijnt vier maal per jaar.

Alle artikelen worden op persoonlijke titel geschreven.

Niets uit deze uitgave mag, op welke wijze dan ook, worden overgenomen zonder schriftelijke toestemming van de auteurs én redactie.

Een jaar-abonnement kost fl. 25,00 per jaar. Indien lopende het jaar een abonnement genomen wordt, worden facultatief de reeds verschenen nummers van het lopende jaar nagezonden.

Prijs los exemplaar: fl. 7,50

Losse exemplaren zijn te bestellen door overmaking van het verschuldigde bedrag op (giro)rek. 5467271 t.n.v. JOVD te Amsterdam onder vermelding van de gewenste nummers.

ISSN 0925-9236

# INHOUD

10<sup>e</sup> jaargang • nr. 34 • 3<sup>e</sup> kwartaal 1992

## INFORMELE ECONOMIE

- 4 De informele economie en onze verzorgingsstaat**  
Dr. P. Renooy
- 10 Fraudepreventie en opsporing de rol van de openbare accountant**  
C.J. Regoort
- 16 Informele economie formeel belicht**  
mr. H.E. Koning
- 19 Schets van de organisatie en het fraudebestrijdingsbeleid van de belastingdienst**  
H. Bajema
- 22 Informele economie, een beschouwing**  
Stan Stevens
- 29 Informele economie**  
dr. S.W. Wunderink van Veen
- 34 Werk kan fraude verminderen**  
drs. S.J. van Driel
- 30 Fraude respectievelijk oneigenlijk gebruik van uitkeringsgelden**  
Hans de la Mar



## Redactioneel

Informele economie is het thema van de LEF die u nu in handen heeft. Bij informele economie denkt men onmiddellijk aan zwart-werk en aan fraude met belastingen en sociale premies. De artikelen in LEF illustreren echter dat er meer aspecten aan de informele economie verbonden zijn. Ondanks de negatieve klank die over het begrip informele economie hangt, zijn er positieve effecten verbonden aan het bestaan van een informele economie.

De heer Rennooy gaat in op het begrip informele economie en haar kwantitatieve betekenis. Daarnaast laat hij op duidelijke wijze zien welke relaties bestaan tussen de formele en informele economie. De vervlechting tussen de formele en informele economie komt ook aan de orde in het artikel van dr. S.R. Wunderink, waarin verder op boeiende wijze wordt beschreven wat de motieven zijn om te participeren in de informele economie.

Stevens behandelt naast onderwerpen als beprijsbepaling en oorzaken van bestaan, de maatschappelijke gevolgen van een informele economie en de beleidsmaatregelen die kunnen (moeten) worden genomen met betrekking tot het bestaan van een informele economie.

Verscherping van de controle wordt vaak aangegrepen als maatregel ter bestrijding van de informele economie. President van de Rekenkamer de heer Koning gaat in op het bestaan en de werking van de diverse controleorganisaties. Ook laat hij zijn licht schijnen over de normvervaging die duidelijk tot uitdrukking komt bij het toenemend aantal gevallen van fraude.

In de strijd tegen de fraudeurs wordt regelmatig met een schuin oog gekeken naar de registeraccountants. Sommigen zijn van mening dat accountants een meldplicht moeten krijgen wanneer zij fraude ontdekken. C. Reggoort verwoordt de mening van het NIVRA en gaat in op de (beperkte) rol van de accountantsverklaring.

De heer van Driel en de La Mar gaan, beiden vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, in op het probleem van de uitkeringsfraude. De heer van Driel is directeur van de sociale dienst van Leiden en de heer de La Mar is wethouder voor Groen-Links in Den Haag.

Al met al is de redactie ervan overtuigd u weer een interessant onderwerp voor gelegd te hebben waar de diverse schrijvers, een ieder vanuit geheel eigen invalshoek, het nodige op papier hebben gezet.

Frank van Dalen  
Hoofdredacteur

# DE INFORMELE ECONOMIE EN ONZE VERZORGINGSSTAAT

Dr. P. Renooy

**Informele economie is de laatste jaren een redelijk ingeburgerde term geworden. Wat het precies inhoudt is echter voor velen onduidelijk. In de meeste gevallen wordt slechts de associatie gelegd met zwart werken, aan de borreltafel veelal in één adem genoemd met uitkeringsgerechtigden. Het informele circuit wordt dan als schadelijk en zelfs als bedreigend voor onze welvaartsstaat gezien. In dat beeld fungeert de informele economie als apart circuit dat als het ware parasiteert op de nette, formele economie.**

In het onderstaande wordt getracht dit beeld te ontzenuwen. De informele economie is onlosmakelijk verbonden met onze welvaartsstaat. Misschien kunnen de twee wel niet meer zonder elkaar. Wanneer we het daarbij over de informele economie hebben doelen we op al die activiteiten die een positief inkomenseffect genereren en die zich onttrekken aan de overheidscontrole- en/of regulering. Binnen die informele economie is vervolgens een tweedeling te onderscheiden, te weten: de zwarte sector, gericht op het vergroten van het inkomen van de betrokkenen en een huishoudelijke en communale sector, bestaande uit informele activiteiten die tot doel hebben het besparen op de uitgaven van de deelnemers en waarbij geen betalingen plaats vinden.

## **De maatschappelijk betekenis van de informele economie.**

De economische betekenis van het informele circuit kan op verschillende wijze worden aangegeven. Gewezen kan bijvoorbeeld worden op de hoeveelheid geld die omgaat in de informele economie. Voor de Nederlandse situatie kan daarvoor te raden worden gegaan bij onder meer de onderzoeken van VANECK en KAZIMIËR (1984, 1989) en KOOPMANS (1989). De eerst genoemde auteurs, die met name het aanbod van zwarte arbeid bestudeerden, komen op een bedrag van rond de 3 miljard (voor 1983), ofwel zo'n 1% van het netto nationaal inkomen. Koopmans komt voor 1986 op een vergelijkbaar bedrag bij een berekening uit-

gaande van het aanbod van betaalde informele arbeid buiten formele bedrijven<sup>[1]</sup> (KOOPMANS 1989, p.58). Geredeneerd vanuit het aanbod van informele arbeid betreft het tussen de 300.000 en 400.000 arbeidsjaren (KOOPMANS 1986). Dit aantal arbeidsjaren komt neer op ongeveer 8,5% van het totale arbeidsvolume in dat jaar en op ruim 10% van het arbeidsvolume in de particuliere sector.

Ook de participatie aan informele arbeid kan een indicatie geven van de betekenis. Volgens Van Eck en Kazimier biedt 12% van de Nederlanders ouder dan 15 jaar zich aan op de informele (zwarte) arbeidsmarkt. Koopmans komt wat dat betreft op hogere percentages; 39% van de 17-64 jarigen biedt zich aan voor betaalde informele arbeid. Bovendien vraagt volgens hem 40% van de huishoudens betaalde informele arbeid.

## **De relaties tussen formeel en informeel**

De bovengenoemde studies geven indicaties dat het belang van de informele economie niet mag worden onderschat. Er is een aanzienlijk percentage van de bevolking bij betrokken, dat er een redelijke hoeveelheid tijd en geld in spendeert. Een nadeel van die studies is echter dat het in grote lijnen daar ook bij blijft. Er is weinig aandacht voor de dynamiek van de informele economie, haar inbedding in en relatie met de formele economie<sup>[2]</sup>. Juist in dit soort aspecten ligt de sleutel ter bepaling van de betekenis van de informele economie.

In de afgelopen jaren is een aantal studies verschenen waarin de auteurs trachten aan te tonen dat de aard, omvang en ontwikkeling van de informele economie in hoge mate terug te voeren zijn op economisch-structurele of conjuncturele ontwikkelingen, of op aspecten van maatschappelijke organisatie. Een viertal belangrijke achtergrondprocessen kan in dit kader worden geschetst:

**1.** Een aantal auteurs wijst erop dat de ontwikkeling van met name informele arbeid nauw verbonden is met structurele veranderingen in de westerse economieën. SASSEN-KOOB (1984, 1989) noemt in dit kader een drietal processen dat een groei van het informele segment binnen de economie tot gevolg heeft:

a. technologische veranderingen in het arbeidsproces die de kwaliteit van een beperkt aantal banen verhoogde, maar, als gevolg van mechanisering en automatisering, ook de kwaliteit van een groot aantal banen verlaagde;

b. veranderingen in de "industrial mix", met name een sterke vermindering van het aantal oude industrieën; en

c. veranderingen in de organisatie van de arbeid, met name de verschuiving van bepaalde banen naar thuiswerk of zogenaamde sweatshops (bijv. confectieateliers).

Deze ontwikkelingen hebben een polarisatie van inkomens tot gevolg: er ontstaat een kleine groep hoger geschoolden met een zekere en goed betaalde werkplek en een grote groep (vaak) minder geschoolden, die aangewezen is op lager betaalde banen. Dit lage lonen-segment wordt steeds meer gekenmerkt door uiterst onzekere arbeidsrelaties, waardoor de grens tussen de formele en informele economie steeds onduidelijker wordt. De eerder genoemde sweatshops en thuisarbeid zijn hiervan voorbeelden. Sassen-Koob richtte haar analyse vooral op zogenaamde 'global cities', met name New York. In die steden vormen migrantengemeenschappen bij uitstek het potentiële aanbod van arbeid voor de onzekere en informele baantjes. De producten zijn, via een structuur van sub-con-

tracting uiteindelijk veelal bestemd voor vaak grote, nationale of zelfs multinationale ondernemingen. Op deze wijze gaat de informele economie een integraal deel uitmaken van produktiekolommen. PORTES e.a. (1989,p.5) spreken in dit verband over "vertical integration of the informal economy in modern industrial production".

Deze ontwikkeling is niet beperkt tot Sassen-Koob's New York. BENTON (1989) en YBARRA (1989) beschrijven soortgelijke processen in een aantal sectoren van de Spaanse economie (respectievelijk in de regio's Madrid en Valencia), onder meer DEL BOCA en FORTE (1982) en CAPECCHI (in PORTES e.a. 1989) doen dit voor de Italiaanse situatie, MITTER (1985) voor Engeland (met name Londen) en in BLOEME en VAN GEUNS (1987) zijn Nederlandse voorbeelden aan te treffen (confectie-industrie).

**2.** Minder op produktie, doch meer gericht op de groei van de informele dienstverlening en doe-het-zelven (self-provisioning), is de benadering van GERSHUNY (1979,1983) en SKOLKA (o.a. 1985), door LAMBOOY (1985) aangeduid als de 'technologisch-economische benadering'. Gershuny wijst op de verschillen in produktiviteit in de goederen- en dienstensector. In de produktie van goederen is in de afgelopen decennia, als gevolg van technologische innovaties, een sterke stijging van de arbeidsproduktiviteit te zien geweest. In de dienstensector daarentegen, heeft zich een dergelijke stijging niet kunnen voordoen, vooral omdat met name de persoonlijk dienstverlening een zeer arbeidsintensief karakter heeft. De lonen in de beide sectoren zijn echter, om diverse redenen, wel min of meer gelijk opgegaan. Het resultaat is dat diensten in de loop der jaren relatief duurder zijn geworden dan goederen en dat de consument daardoor voor hetzelfde geld steeds minder dienstverlening kan kopen. Hij kan daarentegen, als gevolg van de genoemde innovaties, meer goederen kopen. Deze goederen kunnen op hun beurt weer de te duur geworden diensten vervangen. Zo wordt de werkster vervangen door een stofzuiger en wasmachine, de conducteur door de stempelautomaat en straks de universitair docent mogelijk door de video-tape van de Open Universiteit. Op deze wijze verandert de samenleving niet naar de post-industriële dienste-

neconomie, zoals onder meer voorzien door BELL (1974), maar naar een 'self-service society'.

Behalve door doe-het-zelf, kan de dure formele dienstverlening ook vervangen worden door informele dienstverlening, waarvan de prijs lager kan liggen.

Gegeven het structurele karakter van dit proces stellen GESHUNY en PAHL (1979, p.127) dat na twee honderd jaar verschuiving naar formele productie, "it might well be that the most significant transformations in the future will be from the formal economy to the underground economy and the household economy".

**3.** Een belangrijke achtergrond van Gerhuny's redenering, maar tevens een aspect dat in bredere zin invloed uitoefent, is het feit dat de werking van de formele markt verre van perfect is. Met name institutionele belemmeringen staan een vrije marktwerking in de weg. Onder meer PRIEMUS en LAMBOOY (1987) wijzen daarbij op de overregulering van de marktsector door de overheid. ALBEDA (1984) brengt die overregulering direct in verband met de opbouw van de verzorgingsstaat en spreekt van een "overgeorganiseerde en overgebueraucratiseerde samenleving" (p.92).

Die overheidsinvloed heeft niet alleen betrekking op belasting -en premieheffing, maar ook op bijvoorbeeld wetgeving betreffende de arbeid of arbeidsomstandigheden, kwaliteitsvoorschriften, produktiebeperkingen, etcetera. Naast de overheid veroorzaken ook de marktpartijen zelf verstoringen van de marktwerking. Belangengroepen van producenten, consumenten, werknemers en werkgevers dragen door hun activiteiten bij aan een verstarring van het (formele) economisch leven (OLSON 1982).

**4.** Tot slot mag niet onvermeld blijven dat de aard en omvang van de informele economie sterk wordt beïnvloed door lokale en regionale omstandigheden. Het gaat daarbij om aspecten zoals de lokale arbeidsmarkt, de goederen- en dienstenmarkt, om de houding van lokale overheden, om de fysieke mogelijkheden (oude gebouwen, ruimte voor volkstuinen) etc. Dit draagt er onder meer toe bij dat de informele economie zich regionaal en lokaal verschillend kan manifesteren (zie MEVISSSEN en

RENOOY 1986). Hierbij gaat het niet alleen om "meetbare" economische processen, maar ook om de uitwerking van economische structuren op mentaliteit, cultuur en traditie van een bepaalde bevolkingsgroep. De ontwikkelde leefstijl met andere woorden, is van invloed op aard en omvang van de informele economie ter plekke. Duidelijk kwam dit ook naar voren in het onderzoek van KROFT c.s. (1989), waarin de informele activiteiten van werkozen aanzienlijk per lokatie blijken te verschillen.

Mede op basis van het bovenstaande kan de stelling van FERMAN (in HENRY 1982, p.469) dat de oorsprong van de informele economie "lie in structural conditions and processes in the larger society, and cannot be divorced from them", in belangrijke mate onderschreven worden.

Deze structurele inbedding heeft uiteraard gevolgen voor individuele huishoudens.

### **Huishoudens**

Ook voor individuele huishoudens kan de betekenis van de informele economie verschillend zijn. Eén van de gevolgen van de ontwikkeling die GERSHUNY schetst is dat huishoudens steeds meer ook productie-eenheden zullen worden. Het toegenomen aantal (betaalbare) huishoudproductiemiddelen stelt hen daartoe in staat. Een voorwaarde hiervoor is echter wel dat huishoudens over de middelen moeten beschikken om dergelijke goederen te kunnen aanschaffen.

Deelname aan de informele economie betekent voor verschillende huishoudens ook een mogelijkheid tot inkomensvermeerdering of kostenbesparing. Hierdoor kan een bepaalde levensstandaard of uitgavepatroon gehandhaafd worden. Dit kan op zijn beurt weer positieve consequenties hebben voor formele bedrijven waar immers de uitgespaarde of verdiende gulden kan worden besteed. Het kan ook zijn dat die betreffende gulden weer uitgegeven wordt in de informele economie. Vaak gaat het dan om goederen of diensten die in de formele economie te duur zijn of niet of nauwelijks te verkrijgen zijn (bijvoorbeeld kinderopvang). SASSEN-KOOB (1989) beschrijft hoe in bepaalde gemeenschappen op die wijze een geheel informeel circuit voor en door de buurt ontstaat. Derge-

lijke 'neighborhood sub-economies' voorzien in allerlei goederen en diensten die de formele economie niet aanlevert. Dit kan variëren van restaurantjes, reparatiewerkzaamheden, tot informele taxi- en busdiensten. Voor de buurt betekent dat, dat geld in de gemeenschap blijft circuleren en dat de buurtbewoners de kans krijgen hun vaardigheden uit te buiten of te verbeteren.

Arbeid in de informele economie kan voor huishoudens en individuen, met name in werkloosheidssituaties, een doorbreking van het isolement betekenen. Uit verschillende onderzoeken komt echter naar voren gekomen dat werklozen een slechte positie innemen binnen de informele arbeidsmarkt (zie bijvoorbeeld KOOPMANS 1989, en VAN ECK en KAZIMIER, 1989 voor het betaalde informele werk en PAHL 1984 voor alle vormen van informele arbeid). De belangrijkste achtergrond hiervan is dat juist werklozen niet of minder beschikken over de juiste vaardigheden en contacten om in de informele economie aan de slag te gaan.

De informele economie kan derhalve zeker niet gezien worden als een opvang voor werklozen of huishoudens met lage inkomens. In tegendeel, het blijkt, zoals PAHL (1987,p.44) stelt, dat: "...rather than one form of work being a substitute for another - for example, work on the side for formal employment - there appeared to be a process of polarization".

Het beeld dat zich zo heeft ontwikkeld geeft duidelijk aan dat formele en informele economie sterk met elkaar zijn verweven. Het belang van de informele economie verschilt tussen bedrijven en bedrijfstakken. Voor de één is informele arbeid een marginaal verschijnsel, voor de ander is het een kwestie van absolute noodzaak. In die laatste gevallen is derhalve sprake van een structurele relatie tussen formeel en informeel en is de betekenis van de informele economie erg groot. Voor huishoudens kan de informele economie van belang zijn bij het verkrijgen van goederen en diensten of bijvoorbeeld het opdoen van vaardigheden. In zijn algemeenheid kan echter worden gesteld dat bepaalde ongelijkheden uit de formele economie (inkomens, toegang tot arbeid) gereproduceerd en versterkt

worden door de informele economie. De sociaal-economische positie van huishoudens dient derhalve ook niet alleen afgelezen te worden uit hun toegang tot formeel werk en inkomen, maar dient gezien te worden in relatie tot de toegang tot alle soorten van werk. In principe kan daarbij een vierdeling worden onderscheiden, namelijk:

- zij die beschikken over vaardigheden, contacten en een redelijk inkomen;
- zij die niet beschikken over de vaardigheden, maar in het bezit zijn van contacten en een redelijk inkomen;
- zij die noch vaardigheden, noch de juiste contacten bezitten maar over een goed inkomen beschikken; en
- zij die geen van de genoemde eigenschappen bezitten.

### **Informele economie, bron voor werkgelegenheid ?**

In het bovenstaande is aangegeven dat in de huidige situatie de informele economie niet bijdraagt aan een vermindering van ongelijkheden voortkomend uit de formele economie. Integendeel, om het in het jargon van arbeidsvoorziening te schetsen, de kansrijken worden rijker, de kansarmen worden armer.

Toch zit er in de informele economie veel arbeid. Arbeid die theoretisch ten goede zou kunnen komen van de grote groep werklozen, wanneer zij gereguleerd en geformaliseerd zou kunnen worden.

Het is echter de vraag in hoeverre informele activiteiten zich laten omzetten in formele werkgelegenheid. Hiervoor bestaat een aantal belemmeringen:

1. Een niet onbelangrijk deel van de informele arbeid bestaat juist bij de gratie van de eigenschappen die zij nu bezit, dat wil zeggen met lage beloningen, hoge flexibiliteit, arbeid van tijdelijke aard en in relatie met de formele sector.
2. De (autonome) informele bezigheden in vooral de persoonlijke dienstverlening zijn over het algemeen zeer fragmentarisch van karakter. Het gaat om een verzameling van kleine klusjes, die vaak maar enige uren in beslag nemen en verspreid zijn

over vele vragers. Bovendien gaat het daarbij om zeer uiteenlopende soorten werk, van oppassen tot autoreparatie.

3. Juist vanwege het meestal ad-hoc karakter van de vraag-aanbod relatie in de informele economie en het feit dat daarbij de sociale relatie meestal minstens even belangrijk is als de economische, kan de dienstverlening exact op maat worden geleverd. Vraag-aanbod relatie bij informele arbeid hebben daardoor vaak een uniek karakter, waarvan het de vraag is of die ongestraft over te zetten is naar de formele economie.

4. De vraag naar informele arbeid is niet manifest en afhankelijk van verschillende factoren. Dit maakt een beleid dat informele vraag om wil zetten in formele arbeid extra moeilijk.

De boven genoemde punten hebben vooral betrekking op de vraag naar informele arbeid. Daarnaast moet worden nagegaan in hoeverre de huidige groep werklozen wel een geschikt aanbod vormt voor eventuele nieuwe banen. In het voorgaande is al aangegeven dat zij in alle vormen van informele arbeid minder actief zijn dan werkenden. Bovendien, indien wel actief, zijn zij vaak in minder betalende en onplezierige baantjes te vinden. De achtergrond hiervoor ligt onder meer in het ontbreken van de juiste vaardigheden of opleiding, waardoor ze ook op de formele arbeidsmarkt een slechte positie innemen.

Wanneer we kijken naar het huidige bestand van werklozen, dan blijkt dat bijna 40% van hen slechts een basis -of onvoltooide vervolgopleiding heeft. Uiteraard zegt dit niets over de mogelijke kwaliteiten van individuele werklozen, maar het biedt geen hoopvol perspectief. Behalve van de scholing kunnen we ook uitgaan van de beroepsgroep waaronder werklozen staan ingeschreven. Wanneer we dat aanbod leggen naast de veel voorkomende vraag in de huidige informele economie, dan kan een aantal beroepsgroepen als 'kansrijk' bestempeld worden. Ruim genomen zijn dat: landbouw-personeel, textiel en kleding, bouwvakpersoneel (zowel B&U als GWW), horecapersoneel, huishoudelijk personeel, kappers -en wasserijpersoneel, sociaal en geneeskundig personeel en perso-

neel in algemene dienst (dit laatste is overigens zeer discutabel). In totaal betreft deze gehele groep nog geen 44% van het gehele werklozenbestand. Deze globale cijfers, maar ook de ervaringen met de herorinterings- gesprekken en de banenpools geven aan dat lang niet alle werklozen direct in staat zijn arbeid te gaan verrichten. Bovendien, zo blijkt uit de studie van KROFT c.s. (1989), heeft een niet onaanzienlijk aantal werklozen zich een levensstijl aangemeten die niet overeenkomt met het 9-5 patroon van een baan. Tot slot kan nog gewezen worden op de ruimtelijke component van de werkloosheid. Werkloosheid concentreert zich vaak in een aantal gebieden. Dit zijn zowel regio's (bijvoorbeeld Friesland, Twente), zowel als op een lager ruimtelijk niveau, in stadsdelen of buurten. Juist in dat soort gebieden doet zich in mindere mate een (betalende) vraag naar informele arbeid voor. GERSHUNY en PAHL (1979,p.129/130) stellen in dit kader: "Those regions and local areas with the highest levels of unemployment are frequently those with the poorest social infrastructure - and the very fact of high unemployment means relative local poverty, and hence restricted markets for 'black economy' products".

### Slot

In dit artikel is getracht aan te geven dat de informele economie sterk verweven is met de formele. Bovendien versterkt de informele economie tendenzen uit de formele. Maatschappelijke ongelijkheden worden door de informele economie niet verminderd maar juist aangescherpt. Daarnaast is de informele economie niet te beschouwen als een reservoir van nu nog formeel onbenutte arbeidsplaatsen die, mits geformaliseerd, een bijdrage kunnen leveren aan werkzoekenden.

Wanneer nu de ontwikkeling van de informele economie toch knaagt aan de wortels van de verzorgingsstaat (misbruik- en oneigenlijk gebruik, gemiste belastinginkomsten e.d.), dan betekent dat een dubbel verlies voor de meest kansarmen; de minste baten uit de formele economie, de minste voordelen van de informele economie en als gevolg van de groei van die laatste ook nog eens een vermindering van verzorgingsarrangementen.

Voor mensen die zijn aangewezen op een uitkering of een minimum-inkomen vormt de informele

economie derhalve geen wenkend alternatief, maar juist een bedreiging. Juist voor deze groepen blijft het noodzakelijk dat de overheid verzorgingsarrangementen treft. Een afbrokkeling daarvan treft de zwakste groepen het hardst.

*Dr. Piet Renooy is directeur van Regioplan, Onderzoek, advies en informatie b.v. in Amsterdam.*

[1] Bij zwart werk kan een drietal typen onderscheiden worden, t.w. het zwart werk door particulieren t.b.v. particulieren (autonome informele arbeid), zwart werk door particulieren t.b.v. bedrijven (semi-autonome informele arbeid) en zwart werk binnen bedrijven (gekoppelde informele arbeid).

[2] In een aantal van deze studies wordt wel getracht een dynamisch element aan de analyse toe te voegen door berekeningen te maken betreffende de toekomstige ontwikkeling van de informele economie. Ze berekent KOOPMANS (1989) de ontwikkeling van vraag en aanbod van informele arbeid tot het jaar 2000. Dat deze analyses discutabel zijn geeft hij zelf al aan (pag. 117).

Een uitgebreide, bij dit artikel behorende, literatuurlijst vindt u achterin.

# FRAUDEPREVENTIE EN OPSPORING

## de rol van de openbare accountant

C.J. Regoort

Accountantscontrole biedt géén garantie tegen fraude en accountants worden ook niet aangesteld om fraude te ontdekken. Accountantscontrole is een middel om vast te stellen of aan het publiek ter beschikking gestelde informatie betrouwbaar is en een accountantsverklaring zegt daarom alles over betrouwbaarheid en niets over het al of niet voorkomen van fraude. In het kader van accountantscontrole is fraude alleen van belang indien sprake is van een materieel belangrijke vertekening van de gepresenteerde informatie. *Fraude-opsporing* komt pas aan de orde wanneer "onjuistheden van materieel belang" zijn geconstateerd. Tot dan speelt bij de accountantscontrole vooral de *fraude-preventie* een rol. Ook hier geldt: Voorkomen is beter dan genezen, of wellicht is het hier beter te schrijven "betrappen".

Fraude en met name belastingfraude staat in het brandpunt van de politieke belangstelling. De Minister van Financiën raamt voor de komende jaren enorme bedragen aan "opbrengst" van de bestrijding van belastingfraude en rekt voor die bestrijding mede op de hulp van accountants. De vraag is echter of het inschakelen van openbare accountants in het opsporingsapparaat van de fiscus nu wel zo'n goed en effectief middel is.

Gaat een dergelijke ingreep in de taak van een openbare accountant niet ten koste van zijn of haar functioneren als onderzoeker van de betrouwbaarheid van informatie? En zou de maatschappelijke functie van de openbare accountant niet daaronder lijden? En is een openbare accountant wel voldoende geëquipeerd om fraude op te sporen?

Deze vragen komen aan de orde in het debat over de rol van de accountant bij de opsporing van fraude en het is niet zo verbazingwekkend, dat de antwoorden op die vragen geheel verschillend zijn al naar gelang de hoek waaruit de antwoorden komen. Hierna wordt op die vragen ingegaan vanuit het perspectief van de openbare accountant, met name wanneer die optreedt als controleur van jaarrekeningen.

### De rol van de openbare accountant in het maatschappelijk verkeer.

De toegevoegde waarde van een accountantsver-

klaring die wordt afgegeven bij een jaarrekening is, dat de gebruiker van de jaarrekening er van uit kan gaan, dat de in de jaarrekening opgenomen informatie betrouwbaar is. De vakterm is dan dat de jaarrekening een "getrouw beeld geeft van de financiële positie en van het resultaat". Aan de standaardterminologie wordt in Nederland en in een aantal andere landen toegevoegd dat "de jaarrekening ook overigens voldoet aan de wettelijke voorschriften".

De laatste toevoeging zou kunnen worden uitgelegd, als zou de accountant ook onderzoeken of wettelijke voorschriften zijn overtreden. Een ruime interpretatie is hier niet op zijn plaats. De accountantscontrole is gericht op de "getrouwheid" van de jaarrekening en dat begrip is niet te verwarren met de "absolute juistheid". In dit verband kan dan ook niet verwacht worden, dat de toepassing van alle voor de onderneming relevante wettelijke voorschriften zijn onderzocht; alleen de naleving van die wettelijke voorschriften die rechtstreeks op de jaarrekening betrekking hebben valt onder het onderzoek.

Het onderzoek naar de getrouwheid wordt uitgevoerd met behulp van een systematisch opgebouwd werkplan. Voor de omvang van de werkzaamheden is de kwaliteit van de interne organisatie van de gecontroleerde onderneming van veel betekenis. In een goed opgezet administratief organisatorisch



systeem zullen maatregelen zijn getroffen, die bewerkstelligen, dat bij een normaal verloop van de procedures, de uitkomsten betrouwbaar zijn. Het onderzoek van de accountant richt zich op het eventueel doorbreken van die maatregelen.

Bij zijn of haar onderzoek is het noodzakelijk, dat de accountant aanvullende informatie kan vragen van het personeel van de onderneming en met name van de bedrijfsleiding. De vrije uitwisseling van informatie tussen de onderneming en de accountant wordt beveiligd door de plicht voor de accountant om de informatie die hij of zij verkrijgt geheim te houden voor buitenstaanders. De geheimhoudingsplicht is een belangrijk element in de vertrouwensrelatie tussen de accountant en zijn of haar opdrachtgever. Deze vertrouwensrelatie wordt beschouwd als een beslissende factor voor het doelmatig functioneren van de openbare accountant.

De geheimhoudingsplicht is in die context een belangrijke voorwaarde voor het functioneren van openbare accountants.

Er is een internationale discussie gaande over de verantwoordelijkheid van accountants voor onwettig handelen. De verplichting om overtredingen van wettelijke voorschriften te melden bij een toezichthoudende (overheids) instantie bestaat wereldwijd in zeer beperkte mate. Slechts in Frankrijk is sprake van een duidelijke meldingsplicht, in Groot Brittannië is sprake van een meldingsrecht. In het eerste geval is duidelijk omschreven welke wettelijke bepalingen onder de meldingsplicht vallen. Dank zij deze omschrijving wordt de moeilijkheid van een generieke definitie omzeild. De meldingen zijn hier vooral van formele aard; fraudemeldingen komen in de praktijk bij dit systeem niet of nauwelijks aan de orde.

In het tweede geval wordt de accountant in incidentele gevallen formeel ontheven van zijn plicht tot geheimhouding, indien hij of zij meent dat bepaalde misdragingen openbaar gemaakt moeten worden. In dit geval wordt een duidelijke wissel getrokken op de eigen interpretatie van goed en slecht van de individuele accountant, maar de algemeen geldende geheimhoudingsplicht wordt niet aangetast.

Bij de vergelijking van deze twee situaties is te bedenken, dat de positie van de openbare accoun-

tant in Frankrijk, de commissaire aux comptes, in belangrijke mate formeel van aard is, veel meer gericht op het onderzoek naar de correcte naleving van de vigerende wettelijke voorschriften ter bescherming van de belangen van aandeelhouders en crediteuren en minder gericht op het algemeen belang van het maatschappelijk verkeer. Met name dat laatste belang speelt een belangrijke rol in de Angelsaksische landen en ook in ons land.

Uit het voorgaande blijkt, dat voorzover in het buitenland sprake is van meldingsregelingen, er geen sprake is van een generieke verplichting tot het melden van fraudes door een openbare accountant. Kennelijk wordt tot nu toe voorzichtig omgesprongen met de vertrouwensrelatie tussen accountants en hun opdrachtgevers. Uit het Britse voorbeeld zou kunnen worden afgeleid, dat alleen wanneer die vertrouwensrelatie er niet meer toe doet, de accountant tot melding over gaat.

### Wat is fraude?

Er wordt wel eens gezegd en geschreven, dat fraude een veelkoppig monster is. Een veelkoppig monster bestrijden vereist herculische kracht. De Hydra heeft volgens de overlevering uiteindelijk het loodje gelegd tegen Hercules, maar zonder de bescheiden bijdrage van Iolaos die na iedere afgeslagen kop de wond dichtschroefde, had zelfs Hercules het niet gered.

De omstandigheid, dat fraude in vele vormen voorkomt, maakt het niet alleen moeilijk om het fenomeen te bestrijden, maar belet bovendien het accuraat herkennen van fraude. Er bestaat geen sluitende definitie. Er zijn uit de recente geschiedenis "fraudegevallen" bekend, waarvan de rechtbank uiteindelijk vaststelde dat het niet om fraude ging, waardoor soms vervelende gevolgen optraden voor diegenen die de zaak hadden aangespannen.

Zeker waar het gaat om fiscale wetgeving met een soms ruime mogelijkheid van interpretatie is het herkennen van fraude temidden van zoveel gevallen van legale belasting-ontwijking uiterst ingewikkeld. Wanneer een als fraude gesignaleerde handelwijze achteraf blijkt legaal te zijn, loopt de aangever aansprakelijkheidsrisico's die niet eenvoudig af te dekken zijn.

Soortgelijke risico's worden gelopen bij het melden door een bank van ongebruikelijke transacties

die de indruk wekken deel uit te maken van een witwas-transacties. Ook hier is sprake van een definitie probleem: wat is een "ongebruikelijke transactie". Indien achteraf blijkt, dat de transactie niets met witwassen te maken heeft, dan kan dat de bank verweten worden en moet de bank misschien wel een claim tegemoet zien van een ontevreden klant.

Een afdoend antwoord op deze vraag is niet te geven. In het buitenland is sprake van bijzondere juridische bescherming indien meldingen plaats vinden. In de Verenigde Staten waar ook over een meldingsregeling door accountants wordt gesproken wordt gedacht aan een beperking van de civielrechtelijke aansprakelijkheid ten minste gedurende een aantal jaren. In Groot Brittannië wordt de nadruk gelegd op de noodzaak, dat een accountant die overgaat tot het melden van bepaalde frauduleuze handelingen vooraf een gedegen juridisch advies inwint. In het algemeen is het daar dan zo, dat het opvolgen van het juridische advies bevrijdend werkt ten opzichte van de civielrechtelijke gevolgen.

In ons land is de discussie over dit onderwerp nog lang niet afgerond. Zowel de Nederlandse Bankiers Vereniging, in het geval van witwas transacties, als het NIVRA, in het geval van fraudemelding, zijn van mening, dat de overheid een algemene regeling zal moeten treffen om de aangevers van ongebruikelijke transacties of van fraude te vrijwaren voor civielrechtelijke gevolgen indien de melding niet gegrond blijkt te zijn. De Nederlandse overheid meent, dat meldingen die plaats vinden op grond van een wettelijk voorschrift, daaronder te rekenen de Gedrag- en Beroepsregels voor registeraccountants, geen aanleiding kunnen geven tot enige civielrechtelijke aansprakelijkheid, tenzij er sprake is van kennelijk onzorgvuldig handelen.

### **De discussie tussen de Nederlandse overheid en het NIVRA**

Het begon allemaal in 1987. In het overleg tussen de Tweede Kamer en de regering over de uitkomsten van het werk van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik (ISMO) werd ook gesproken over de taak van de openbare accountant die beroepshalve fraude op het spoor komt. Enkele leden van de Kamer kwamen op het

idee, dat de accountant in dat geval melding van de opgespoorde fraude zou moeten maken.

Naar aanleiding van die discussie schreef de Minister van Justitie, de heer F. Korthals Altes, in augustus 1987 een brief aan het NIVRA, waarin hij het NIVRA vroeg te reageren op dat idee.

In september 1987 reageerde het bestuur van het NIVRA. In die reactie werd vastgesteld, dat vertrouwelijkheid en geheimhouding zijn verankerd in de Gedrags- en Beroepsregels en dat deze aspecten een belangrijke rol spelen, zowel daar waar een wettelijke controleplicht bestaat als in alle andere gevallen waar een controle van de jaarrekening wordt uitgevoerd. Het bestuur gaf vervolgens in overweging de gevraagde studie in eerste aanleg te richten op de wettelijke controles. Ook toen al werd de moeilijkheid van een sluitende definiëring van het begrip "fraude" ten tonele gevoerd.

Het bestuur annonceerde in de brief de instelling van een werkgroep, bij voorkeur met directe participatie van een ambtelijke waarnemer, die het vraagstuk zou gaan bestuderen. De Minister zag niet veel in een directe deelname van de overheid zodat de werkgroep zonder een overheidswaarnemer van start ging.

In juni 1989 rapporteerde het bestuur over de bevindingen van de werkgroep. Er was sprake van ernstige juridische en vaktechnische moeilijkheden verbonden aan een verplichting om fraudes te melden aan de overheid of in het openbaar. Daarom gaf het bestuur de voorkeur aan het opstellen van een interne controlerichtlijn.

Het bestuur stelde aanvullend nog voor om een tripartite werkgroep te vormen, bestaande uit ambtenaren van Financiën en Justitie, registeraccountants en vertegenwoordigers van het georganiseerde bedrijfsleven, non-profit organisaties en overheidshuishoudingen. Deze werkgroep zou moeten adviseren over mogelijkheden voor registeraccountants om een bijdrage te leveren aan de oplossing van de ISMO-problematiek.

Na deze rapportage was er geruime tijd radiostilte bij het Ministerie van Justitie over het onderwerp. Bij het NIVRA was het tegendeel waar. De ontwikkeling van de controlerichtlijn werd voortvarend aangepakt en op de Accountantsdag in mei 1990 werd de definitieve versie van de Richtlijn 3.03

“Verantwoordelijkheid en handelwijze bij het ontdekken van onjuistheden in de verantwoording” gepubliceerd.

De Richtlijn behandelt de ontdekking van onjuistheden in de verantwoording. Daarbij wordt met name ingegaan op de handelwijze in het geval van onjuistheden van materieel belang voor de jaarrekening. De controle dient zodanig te worden ingericht en uitgevoerd, dat dergelijke onjuistheden kunnen worden geconstateerd. Zulke onjuistheden kunnen een gevolg zijn van misleiding, van fraude of van onwettig handelen. Fraude is in de context van de Richtlijn 3.03 een ruim begrip.

*“Het opzettelijk door één of meer natuurlijke personen vervalsen, weglaten of verwijderen van gegevens teneinde op onrechtmatige wijze waarden aan de huishouding te onttrekken of te doen toevloeien.”*

Deze ruime definitie omvat dus veel meer dan alleen belasting- of subsidiefraude.

In alle gevallen dient de accountant de bedrijfsleiding op de hoogte te stellen en op correctie aan te dringen. Indien de bedrijfsleiding weigert op dit verzoek in te gaan, moet hij of zij het toezichthoudend orgaan, veelal de Raad van Commissarissen, informeren en verzoeken om de onjuistheden te corrigeren. Indien ook het toezichthoudend orgaan geen passende actie neemt en er is sprake van fraude en/of onwettig handelen, dan dient de accountant de opdracht terug te geven.

Onder corrigeren wordt verstaan het ongedaan maken van de gevolgen. In het geval van belastingontduiking zal derhalve een aanvullende aangifte moeten worden gedaan.

De eventuele opvolger van de vertrokken accountant is op grond van de Gedrags-en Beroepsregels verplicht collegiaal overleg te plegen met zijn voorganger. In dat overleg moet de vertrokken accountant de redenen voor het vertrek aan zijn opvolger mededelen. Deze laatste heeft dezelfde verplichtingen als zijn voorganger en kan de opdracht alleen aanvaarden wanneer de fraude of het onwettig handelen is ongedaan gemaakt. In de praktijk komt het er dus op neer dat een opdrachtgever die weigert om een fraude of het onwettig handelen ongedaan te maken er niet in zal slagen om een andere registeraccountant aan te stellen. Wanneer het gaat om een geval van wettelijke

controleplicht, ontstaat er een situatie die als een economisch delict kan worden aangemerkt.

Begin 1991 kwam het idee uit 1987 dat de accountants fraude moeten melden aan de overheid opnieuw in de actualiteit. De Minister van Justitie, inmiddels Mr.E.M.H. Hirsch Ballin, noemde de Richtlijn 3.03 “een behoorlijke stap in de goede richting”, maar vond wel dat de richtlijn nog wat verder moest worden aangescherpt. Niet alleen vond hij het noodzakelijk dat registeraccountants die een opdracht wegens fraude teruggeven, dat feit moesten melden bij het NIVRA maar bovendien zouden de aldus bij het NIVRA beschikbaar komende gegevens moeten worden doorgegeven aan de fiscus. Tenslotte diende de status van de richtlijn te worden verhoogd; de richtlijn diende in de Gedrags-en Beroepsregels te worden opgenomen.

In een eerste reactie stelde het bestuur van het NIVRA, dat een nader onderzoek nodig was om vast te stellen of er sprake is van een structureel probleem; en zo ja, welke oplossingen daarbij passen.

Het onderzoek hield in, dat aan ongeveer 70% van de in het openbare beroep werkzame leden vragen werden gesteld over de handelwijze indien fraude werd geconstateerd.

Het totale aantal gevallen van fraude waarover werd gerapporteerd, betrekking hebbend op een periode van 5 jaar, was ruim 200. Het bleek dat in verreweg het grootste aantal gevallen op verzoek van de accountant de gevolgen van de fraude ongedaan zijn gemaakt; slechts in minder dan 10% van de geconstateerde gevallen had de accountant de opdracht teruggegeven omdat de opdrachtgever weigerde te corrigeren.

Het bestuur concludeerde uit deze bevindingen, dat de handelwijze zoals voorgeschreven in de Richtlijn 3.03 volop “leeft” onder de leden van het NIVRA, dat die handelwijze er toe heeft geleid dat ruim 90% van de aangetroffen fraudes werden ongedaan gemaakt daardoor een effectieve bijdrage aan de fraudebestrijding leverende en dat er geen sprake was van een structureel probleem in de praktijk van registeraccountants.

Aan de overheid werd gevraagd om concrete gevallen aan te dragen waarin een plicht tot fraudemelding aan de fiscus wezenlijk verschil zou hebben

gemaakt. In dat verband konden slechts 10 gevallen worden overgelegd waarbij de overheid kritiek had op het handelen van de registeraccountant. De aard en de omvang van de voorgelegde gevallen maakten het niet mogelijk om vast te stellen of een meldingsplicht verschil zou hebben gemaakt.

Alles overwegende vond het bestuur dat er geen goede argumenten waren om tot een verplichte fraudemelding aan de overheid over te gaan. Een meldingsplicht zal volgens de opvattingen van het NIVRA schade doen aan de relatie van de accountant met de opdrachtgever. De huidige open communicatie tussen deze beiden loopt het risico te verschromelen, hetgeen de kwaliteit van de controle nadelig zal beïnvloeden. Naar de mening van het bestuur weegt het belang voor de fiscus van de fraudemelding niet op tegen het maatschappelijke belang van een goede controle.

Wèl was er bereidheid om de Richtlijn 3.03 in de Gedrags-en Beroepsregels op te nemen en om de Richtlijn aan te vullen met de verplichting om opzeggingen wegens fraude te melden bij het NIVRA. Aan het doorvoeren van de wijzigingen verbond het bestuur de voorwaarde, dat gegevens die bij het NIVRA ter beschikking zouden komen vertrouwelijk zouden zijn en dus niet ter inzage van de overheid zouden liggen.

Deze voorwaarde vormde in het verdere verloop van de onderhandelingen met de overheid het knelpunt bij uitsteking.

De brief aan de Minister waarin op de resultaten van de onderzoeken werd ingegaan en waarin de bovengenoemde voorwaardelijke toezeggingen waren opgenomen, zijn ook een aantal suggesties vermeld voor door de overheid zelf te nemen maatregelen leidend tot het identificeren van gevallen waarin sprake is van een wijziging van accountant of van gevallen waar geen accountant functioneert. Die maatregelen betreffen met name het beter benutten van de gegevens van gepubliceerde jaarrekeningen bij het Handelsregister en de aanvulling van het aangifteformulier met een enkele vraag over de fungerende accountant.

Die maatregelen werden echter voorshands afgevoerd. Het voornaamste argument voor die afwijzing was en is, dat van overheidszijde verwacht werd dat dergelijke maatregelen weinig effectief zouden zijn en dat de eventueel beschikbaar komende informatie later ter beschikking zou komen,

dan wanneer een directe melding door de accountants zou plaatsvinden..

Sinds de brief van juni 1991, waarin de voorwaardelijke toezeggingen van het NIVRA zijn opgenomen, heeft het overleg met de overheid voornamelijk betrekking gehad op de voorwaarde van vertrouwelijkheid. Het NIVRA bestuur is nog steeds van mening, dat die vertrouwelijkheid voorshands een *conditio sine qua non* is.

Het is noodzakelijk om een intensieve verkenning van het veelkoppig monster van de fraude uit te voeren. Het meldpunt bij het NIVRA kan het laboratorium zijn waarin het monster nauwlettend wordt geobserveerd. Kennis over het verschijnsel fraude en over de effectiviteit van de Richtlijn 3.03 moet echter kunnen worden opgedaan zonder het risico te lopen, dat de fiscus onverhoeds het beschikbare materiaal komt ophalen.

Daarenboven moeten de juridische consequenties van fraudemelding aan de overheid op hun merites worden getoetst. De risico's van een eventuele civielrechtelijke aansprakelijkheid zijn in dit stadium niet goed te overzien. De opvatting van de gesprekspartners van de overheid, dat bij naleving van een wettelijke verplichting zulke risico's niet bestaan kan voorshands niet overtuigen. Zeker in het huidige litigieuze klimaat mag op dit punt geen enkel twijfel blijven bestaan.

Eerst na afloop van een observatieperiode van enkele jaren kan naar de mening van het NIVRA de afweging worden gemaakt tussen het maatschappelijke belang van een open communicatie met de opdrachtgevers, nodig voor een effectieve controle van de jaarrekening, en het belang van de overheid bij inlichtingen van accountants over frauduleuze praktijken van belastingplichtigen. Indien die afweging leidt tot het besluit dat het belang van de overheid zwaarder weegt (en overigens de juridische consequenties van een melding dragelijk zijn) kan alsdan de weloverwogen beslissing worden genomen om beschikbare gegevens uit te wisselen met de fiscus.

De overheid blijft echter op het standpunt staan, dat al in 1987 is ingenomen, dat eventuele gegevens over frauduleuze praktijken die bij het NIVRA komen te berusten desgewenst ter beschikking van

de overheid moeten worden gesteld, ook die van fraudes welke tijdens een eventuele proefperiode worden gemeld.

Het is deze halstarrige houding die uiteindelijk het bestuur van het NIVRA heeft doen besluiten om de belangrijke stap voorwaarts, die de invoering van de verplichte melding bij het NIVRA en het opnemen van de Richtlijn 3.03 in de Gedrags- en Beroepsregels zou hebben betekend, voorlopig niet te zetten. Tijdens de Accountantsdag in mei van dit jaar heeft de voorzitter van het NIVRA, collega W. de Bruijn, dit standpunt als volgt over het voetlicht gebracht: "Hoewel uit een daartoe ingesteld onderzoek onder openbare accountants niet is gebleken dat bijzondere maatregelen strikt noodzakelijk zijn, is het bestuur van mening dat de instelling van een meldpunt bepaalde onzekerheden kan wegnemen en tot steun kan zijn voor de leden bij het nemen van beslissingen. Wel heeft de beroepsorganisatie van de overheid gevraagd de vertrouwelijkheid van de informatie bij het meldpunt te respecteren. Omdat nog niet duidelijk is of de overheid aan deze eis tegemoet komt, heeft het bestuur nog geen nadere voorstellen aan de leden kunnen doen."

Tijdens dezelfde Accountantsdag bevestigde de Staatssecretaris nogmaals het bekende overheidsstandpunt en ook bij overleg met de overheid daarna is daarin helaas geen verandering gekomen. De beide partijen blijven het dus op het punt van de vertrouwelijkheid in een overgangperiode oneens en de reeds voorbereide herzien Richtlijn 3.03 wordt, in afwachting van betere tijden, niet verspreid.

## Epiloog

Hoe zal het nu verder gaan?

De kans dat het Ministerie van Justitie een wettelijke regeling voor de melding van frauduleuze praktijken door openbare accountants zal gaan voorstellen is levensgroot aanwezig.

Het bestuur van het NIVRA is er van overtuigd, dat fraudebestrijding een belangrijke maatschappelijke opdracht is. En zoals is vastgesteld bij het onderzoek in 1991, de registeraccountants leveren door hun manier van werken ook effectief een bijdrage aan de fraude-preventie. Het opsporen van fraude is in principe geen taak voor de openbare

accountant. Een accountant is geen verlengstuk van de fiscus maar heeft een zelfstandige maatschappelijke functie als bewaker van de getrouwheid van de jaarverslaggeving. De vervulling van die functie wordt geschaad indien de daarvoor noodzakelijke open relatie met het management wordt aangetast. Optreden van de accountant als een door de onderneming bezoldigd verlengstuk van de fiscus zal zeker tot aantasting van die relatie leiden.

Het komt mij voor, dat het tijd is om snel de reeds in 1989 voorgestelde tripartite overleggroep op te zetten. Fraudebestrijding is in het belang van de overheid én van de ondernemingen en instellingen én van de accountants. Waarom dan nog gearzeld om de stap te nemen?

Die groep zou zowel de pro's en contra's van een meldingsregeling, al dan niet op basis van wetgeving, van diverse kanten kunnen benaderen en ook andere overheidsmaatregelen, die mogelijk effectiever zijn, kunnen aanbevelen. Te denken is aan de punten die in de brieven uit 1989 en 1991 van het NIVRA aan de Minister zijn gesignaleerd en die geen uitwerking hebben gevonden.

Het verslaan van de Hydra van Lerna was nog slechts het tweede werk van Hercules. Daarna was hij nog jaren bezig om de wereld te ontdoen van ongerechtigheden maar aan het eind van alles wachtte hem de onsterfelijkheid op de Olympus. Wij zijn nog maar net bezig aan het bevechten van de Hydra en of wij ooit de Olympus zullen bereiken is de vraag. Zoals Hercules de hulp van Iolaos nodig had om de Hydra te verslaan is het ook zeker dat de samenwerking van alle betrokkenen een voorwaarde is om op dit terrein vooruitgang te boeken.

*De heer C.J. Regoort is directeur vaktechniek van het nederlands instituut van registeraccountants (NIVRA).*

# INFORMELE ECONOMIE.... FORMEEL BELICHT

mr. H.E. Koning

**Het afnemend normbesef in de Nederlandse samenleving en hetgeen de politiek moet doen tegen sociale en fiscale fraude zijn de belangwekkende thema's van dit nummer van LEF.**

**Aan mijn bijdrage aan dit themanummer zijn evenwel beperkingen verbonden samenhangende met mijn functie als President van de Algemene Rekenkamer en met de plaats van de Rekenkamer in de Nederlandse samenleving. Zo zal ik aangeven wat haar positie in de samenleving is en op welke wijze zij met deze twee onderwerpen omgaat of daarmee rekening houdt. Waar nodig zal ik mijn persoonlijke opvattingen weergeven.**

De Algemene Rekenkamer, een Hoog College van Staat, is een onafhankelijk controleorgaan dat belast is met het onderzoek van de uitgaven en ontvangsten van de rijksoverheid. Het onderzoek van de Rekenkamer kent twee facetten; de rechtmatigheid en de doelmatigheid van deze uitgaven en ontvangsten.

Hoofdkenmerk van de controle van de Rekenkamer is, dat deze een repressief karakter draagt. Rapportage geschiedt op basis van onderzoek naar hetgeen zich in het - meestal recente- verleden heeft afgespeeld. Veelal mondt dit uit in conclusies en aanbevelingen die voor het uitstippelen van beleid van belang kunnen zijn. De Rekenkamer houdt zich echter niet bezig met het concipiëren van beleid en dient, afgezien van haar controlerende taak, ook geen actieve politieke rol te vervullen. Dat laatste zou haar gezag aantasten.

Het is verleidelijk over beide onderwerpen prikkelende uitspraken te doen. Dat kan/mag en wil ik mede gezien mijn positie, niet doen. Ik wil geen uitspraken doen zonder deze te baseren op onderzoek en zonder de procedure van hoor en wederhoor in acht te nemen, waaraan de Rekenkamer zeer sterk hecht. In deze bijdrage wil ik echter wel aangeven op welke wijze deze onderwerpen aandacht van de Rekenkamer krijgen.

In haar onderzoeken besteedt de Rekenkamer veel aandacht aan zaken, processen en functies binnen

organisaties die fraudegevoelig (kunnen) zijn zowel binnen als buiten de overheid zelf. Conclusies en aanbevelingen van Rekenkameronderzoeken beogen dan ook vaak juist deze fraudegevoeligheden nadrukkelijk onder de aandacht van de politiek en het publiek te brengen en waar mogelijk deze op te heffen of ze met waarborgen te omkleden.

Ook de keuze van de onderzoeken, die de Rekenkamer autonoom bepaalt, geeft al aan dat het thema van dit nummer zeer in de belangstelling staat. Ik wil volstaan met hier enige nog recentelijk uitgevoerde onderzoeksonderwerpen te noemen van de Rekenkamerbureaus Belastingen, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en onze Projectgroep Sociale Zekerheid.

Op het terrein van Belastingen zijn onder andere de volgende onderzoeken gedaan:

- Informatie-uitwisseling tussen de Belastingdienst en de Inlichtingendienst van de FIOD;
- (FIOD; zie ook het volgende artikel RED)
- Internationale gegevensuitwisseling;
- Controlebeleid Ondernemingen;
- Strafrechtelijke vervolging van fiscale delicten;
- De behandeling van aangiften van belastingambtenaren en hun familie.

Op het terrein van het bureau Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Rekenkamer noem ik het onderzoek Controle op de uitgaven voor Algemene Bijstandswet, waaruit aandacht voor sociale fraude blijkt en waarover in de laatste jaren herhaaldelijk is gepubliceerd. Daarnaast lopen momenteel nog een tweetal onderzoeken die de sociale fraude

raken.

De speciale Projectgroep Sociale Zekerheid heeft eveneens onderzoeken die dit onderwerp raken, lopen.

Het toegenomen besef van de aanwezigheid van fraude in de samenleving was in 1979 aanleiding tot het instellen van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik, de ISMO-groep onder leiding van de voormalige Directeur-Generaal der Belastingen W.J. van Bijsterveld.

In 1985 bracht de ISMO haar eindrapport aan de Tweede Kamer uit. Een van de aanbevelingen uit dat rapport bevatte het voorstel aan de regering om de Rekenkamer te verzoeken systematisch aandacht te schenken aan de invloed van lopende regelgeving op misbruik en op voldoende signalering en evaluatie. De Rekenkamer heeft aan dit verzoek gehoor gegeven en heeft een Handleiding Misbruik en Oneigenlijk Gebruik opgesteld.

De handleiding dient ter ondersteuning van uit te voeren onderzoek en geeft de onderzoekers sturing om op meer gestructureerde wijze, over de daarin behandelende problematiek te rapporteren. De handleiding bevat richtlijnen betreffende onderzoeken naar misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies. De Rekenkamer dient bij M&O-onderzoeken nadrukkelijk te blijven binnen haar controlebevoegdheden; onderzoeken op het gebied van de uitkeringen en heffingen krachtens de sociale zekerheidswetgeving worden door de Projectgroep Sociale Zekerheid verricht.

Fraude binnen de overheid is terecht voor de Minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw Dales, aanleiding om in het najaar vertrouwelijk overleg te voeren met onder meer provincies en gemeenten. De Rekenkamer zal dit overleg met belangstelling volgen.

Bovenstaande mag duidelijk maken dat de Rekenkamer, hoewel zij zich in haar functioneren grenzen gesteld ziet, veel bezig is met de onderwerpen die in dit nummer van LEF centraal staan.

Mijn persoonlijke opvattingen zijn niet in de laatste plaats bepaald door mijn ervaringen bij de Belastingdienst, eerst als ambtenaar en naderhand als Staatssecretaris van Financiën. Daarbij kijk ik niet alleen naar hetgeen algemeen gebruikelijk is, naar

de zogenaamde belastingfraude, de fraude door het publiek en het bedrijfsleven gepleegd om de schatkist op onrechtmatige wijze te onthouden, waarop die schatkist krachtens de Nederlandse fiscale wetgeving recht heeft. Ik kijk ook naar ambtelijke corruptie die, het moet helaas gezegd worden, voorkomt.

Voor wat dat laatste aangaat, ben ik de afgelopen maanden nog eens met mijn neus op de feiten gedrukt. Het begon in januari met de Nieuwjaarstoespraken van de Hoofdcommissarissen van Politie, naar ik meen, van Amsterdam, Enschede en 's-Gravenhage. Deze hoge functionarissen waar schuwden voor een toeneming van de corruptie in ons land. In dezelfde week dat zij hun toespraken hielden, kreeg ik een aantal besluiten van het Hoofd van de Directie Personeel van de Belastingdienst op mijn bureau, namens de Staatssecretaris genomen, waarbij enige ambtenaren van de Belastingdienst, betrap op fraude, bij wijze van straf oneer vol werden ontslagen. In die zelfde eerste weken van januari speelde zich bij de Domeinen, welke dienst gedurende mijn staatssecretariaat op Financiën onder mijn directe politieke verantwoordelijkheid viel en bij Defensie een ernstige fraudezaak af met betrekking tot afgevoerde defensieobjecten. De pers heeft er uitvoerig melding van gemaakt. Als Staatssecretaris kreeg ik deze aangelegenheden niet onder ogen, omdat deze op een lager niveau namens mij werden afgedaan. Maar als President van de Algemene Rekenkamer gebeurt dat wel. Als ambtenaar heb ik in het begin van de jaren zestig de bepaald niet onbelangrijke fraude meegemaakt op het Kantoor van het Zegel in Rotterdam, dat als gevolg daarvan prompt werd opgeheven.

De Belastingdienst is altijd gespist om corruptie en fraude onder de eigen ambtenaren te voorkomen. Helaas gelukt dat niet altijd. Zeker is echter, dat men de kat niet op het spek mag binden. Daarom dient de organisatie van de Belastingdienst zo te zijn, dat zo goed mogelijk fraude- en corruptiemogelijkheden worden voorzien en daardoor onmogelijk gemaakt. Zo mag nimmer de aanslagregeling en het innen van de verschuldigde gelden in één hand zijn en moet samenspanning tussen meer handen worden voorkomen. Ook bij de nieuwe,

plattere, niet meer middel- maar 'klant' gerichte, organisatie wordt daaraan veel aandacht besteed. Maar wat geldt voor de Belastingdienst, waarvan ik door mijn opleiding en werkzaam leven de grootste kennis heb, geldt evenzeer voor andere overheidsdiensten, zeker die diensten die gelden moeten uitkeren aan het publiek, die overheidsopdrachten hebben te vergeven. Vergelijk in dit verband de zorg welke in het Juniverslag 1992 door de Rekenkamer is uitgesproken met betrekking tot de te kort schietende administratie van de Directie Noord-Holland van Rijkswaterstaat. Zonder te zeggen dat hier sprake was van corruptie en fraude worden die wel in de hand gewerkt door een dergelijke gebrekkige administratie. Wederom: de kat mag niet op het spek worden gebonden

Terug naar de Belastingdienst. Deze heeft door de jaren heen steeds meer werk gekregen en kreeg bovendien te maken met een steeds beter tegenspel van de zijde van de belastingplichtigen. Naast het legale tegenspel was er ook sprake van fraude. Tot het moment dat de Directeur-Generaal Van Bijsterveld in 1973 openlijk erkende dat er een omvangrijke fraude bestond, werd dit voorheen nooit toegegeven. De overweging daarbij was dat de goede belastingbetaler zou gaan denken dat hij het ook wel wat minder nauw kon nemen. Als wapen tegen de fraude kon niet worden volstaan met het open trekken van weer een blik met ambtenaren maar moest een structurele verandering van de organisatie van de Belastingdienst worden bewerkstelligd.

Van nog vóór mijn komst naar Financiën in 1982 dateren de eerste aanzetten tot herstructurering van de Belastingdienst. De belangrijkste doelstelling van de herstructurering, het integreren van de middelen en de processen, maakt dat de belastingplichtige voortaan voor al zijn belastingzaken bij één loket terecht kan maar heeft tevens als voordeel voor de fiscus dat een veel duidelijker inzicht in de fiscale positie van die belastingplichtige wordt verkregen. De moderne werkwijze maakt een betere belastingheffing en -inning mogelijk, onder andere ook omdat in de nieuwe structuur risicogroepen beter te onderscheiden zijn.

Voor zover er in de Nederlandse samenleving sprake is van een afnemend normbesef heeft de Belas-

tingdienst, althans voor zover dit het normbesef op het gebied van belastingen aangaat, een passend antwoord klaar en blijft alert op mogelijke verbeteringen.

De sociale en fiscale fraude zou ik gecombineerd willen behandelen. Of de gegroeide aandacht voor fraude nu is voortgekomen uit het zich bewust zijn van een afnemend normbesef of dat de altijd al aanwezige fraude ineens meer aandacht krijgt om andere redenen wil ik hier in het midden laten.

Maatregelen zoals het verhogen van de controle-dichtheid en zwaardere sancties zullen zeker een bijdrage aan de fraudebestrijding leveren maar hoeven nog niet perse een verandering te brengen in de houding van de burgers. Ik ben van mening dat de hedendaagse bereidheid tot fraude is voortgekomen uit het goeddeels verdwijnen van sociale controle. De afwezigheid daarvan dient te worden gecompenseerd door een grotere aanwezigheid van de overheid binnen de samenleving.

Mijn persoonlijke opvatting is dat bijvoorbeeld de Belastingdienst in het land duidelijker dan nu het geval is, zichtbaar aanwezig moet zijn. Ik betreur het dan ook ten eerste dat de actieve dienst, ambtenaren die tot het begin van de jaren zestig de ogen en oren van de Belastingdienst vormden, niet meer bestaat.

Terugkerend naar de sociale en fiscale fraude zou door het bestaan van een actieve dienst het mes aan twee kanten snijden. De aanwezigheid van belastingambtenaren, die bijvoorbeeld zagen dat er ergens een huis werd geschilderd, verhoogde de drempel om dit zwart, of in combinatie met het ontvangen van een sociale uitkering, te gaan doen.

Als een mogelijke oplossing ter bestrijding van een afnemend normbesef, sociale en fiscale fraude vind ik het noodzakelijk dat het publiek de Belastingdienst ziet. Alleen op die manier zal, indien op de aangetroffen situaties op juiste wijze zal worden gereageerd door een effectief sanctiebeleid, het animo bij het publiek afnemen om zaken in de frauduleuze sfeer onderling te regelen. Via preventiviteit kan aan een verbetering van de belastingmoraal en dus ook aan de bestrijding van het afnemend normbesef worden gewerkt.

*Mr. H.E. Koning is president van de Algemene Rekenkamer.*



# SCHETS VAN DE ORGANISATIE EN HET FRAUDEBESTRIJDINGSBELEID VAN DE BELASTINGDIENST

H. Bajema

In de afgelopen tien à vijftien jaar zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de vormen waarin de belastingfraude zich voordoet en zijn pogingen gedaan de omvang van de fraude te bepalen (Van Bijsterveld en de ISMO-rapportages).

De conclusies waren steeds dezelfde; er is een grote mate van fraude bij de sociale wetgeving, toekenning van subsidies en op het terrein van de belastingen.

Als oorzaken van het frequent voorkomen van fraude worden genoemd:

- ingewikkelde regelgeving,
- veel overdrachtsuitgaven (ondersteuning, subsidies),
- hoogte van de belastingdruk,
- vervreemding van de burger van de staat,
- normvervaging bij de burger (als je f 100 van je buurman steelt ben je een dief, als je f 100 minder belasting betaalt een held).

Veel wetenschappelijke studies hebben getracht de omvang van de totale schade van de criminaliteit in Nederland te berekenen. De taxaties lopen uiteen van 10 tot 40 miljard per jaar. Een studie uit 1988 over 1984 kende als conclusie dat de waarheid in het midden lag: totale schade door criminaliteit ongeveer 20 miljard (Dr. J.J.M. van Dijk en dr. A. Roe) waarvan ongeveer 8 miljard voor rekening van de "gewone" criminaliteit kwam en ca. 12 miljard voor rekening van fraude en misbruik van overheidsregelingen, rijk, gemeenten en milieu.

In de afgelopen jaren zijn, onder andere als uitvloeisel van de eerdergenoemde onderzoeken, door de Belastingdienst reeds veel activiteiten ontplooid om fraude te bestrijden.

Zo heeft de Staatssecretaris van Financiën in 1985 de z.g. Fraudenota aan de Tweede Kamer gezonden.

In deze fraude nota wordt uitgegaan van de gedachte dat er globaal drie groepen belastingplichtigen zijn te onderscheiden, te weten :

- zij die min of meer vrijwillig hun fiscale verplichtingen nakomen;
- zij die een nauwkeurig toezicht nodig hebben, en
- degenen die bewust te weinig belasting betalen.

De taak van de Belastingdienst is er voor te zorgen dat de burgers hun fiscale verplichtingen zoveel mogelijk vrijwillig nakomen; belasting betalen zal veelal niet van harte gaan maar met een -flinkduwtje in de rug lukt het wel.

Tot die duwtjes in de rug zijn te rekenen:

- hulp bij het invullen van het aangiftebiljet;
- de Belastingtelefoon, die 360.000 maal per jaar wordt gebeld;
- informatiefolders, en ook
- een kleurig, normaal leesbaar, maar helaas nog niet eenvoudig aangiftebiljet.

Er is echter ook een categorie belastingplichtigen die het invullen van een aangiftebiljet een uitdaging vindt. Een uitdaging om de gegevens, die nodig zijn voor het vaststellen van de belasting-schuld geheel of voor een deel, onjuist of onvolledig te verstrekken aan de Belastingdienst.

Op deze groep belastingplichtigen richten zich de fraudebestrijdingsactiviteiten van de Belastingdienst.

Het kernpunt van die activiteiten is het streven naar een hoge gemiddelde (ééns in de vijf jaar) controlerbaarheid van de administraties van de onderne-

mers.

Naast de intensivering van de controle is het boetebeleid van de Belastingdienst aangescherpt. Blijkt achteraf dat er te weinig IB, VpB, LB of OB is betaald en is de belastingplichtige een verwijt daarvoor te maken dan wordt niet alleen de te weinig betaalde belasting nagevorderd of nageheven maar wordt er ook een boete opgelegd van 25%, 50% of 100% van de te weinig betaalde belasting.

### **Handhaving van de belastingwetten door de Belastingdienst.**

De Belastingdienst is op grond van algemene wetten verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving van belastingwetten en diverse andere wetten.

Het begrip "handhaving" omvat bestuurlijke én strafrechtelijke handhaving. Bestuurlijke handhaving geschiedt door toezicht met gebruikmaking van administratieve en/of civielrechtelijke bevoegdheden. Strafrechtelijke handhaving geschiedt door opsporing met gebruikmaking van strafrechtelijke bevoegdheden. In de belastingwet zijn zowel de bestuurlijke als de strafrechtelijke handhaving aan de ambtenaren van de Belastingdienst opgedragen. De Belastingdienst is thans doelgroepsgewijs georganiseerd en onderverdeeld in: eenheden Grote ondernemingen, Ondernemingen, Particulieren en districten Douane (reorganisatie is op 1 juni j.l. voltooid).

In het verleden was niet steeds duidelijk hoe de verantwoordelijkheden en bevoegdheden inzake toezicht en opsporing waren verdeeld.

Tegelijk met de reorganisatie van de Belastingdienst is in de jaren 1988/1989 daaraan een einde gekomen door herstructurering van de opsporingsfunctie.

Het (bestuurlijke) toezicht (aanslagregeling, controle, dwanginvordering) is gestructureerd binnen die onder de doelgroepdirecties ressorterende eenheden van de Belastingdienst en douanedistricten. Het aantal toezichthoudende ambtenaren bedraagt ca. 16.000 formatie-plaatsen (dus exclusief administratie, ondersteuning en management).

De opsporing is opgedragen aan de onder het hoofd van de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst ressorterende regionale en centrale teams van de

Fiscale- en Douanerecherche. Hierbij gaat het om ca. 400 formatieplaatsen voor opsporingsambtenaren.

### **Opsporing is één van de taken van de Belastingdienst.**

Naast heffing, controle en inning, heeft de Belastingdienst ook tot taak de opsporing van (fiscale) fraude. Dit uitgangspunt is neergelegd in de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR), de Algemene Wet inzake de douane en de accijnzen en de Invorderingswet 1990. Deze wetten dragen - naast de toezichthoudende taak- nadrukkelijk de opsporing van fiscaal strafbare feiten op aan ambtenaren van de Belastingdienst.

In de belastingwet is geregeld dat het Bestuur van 's Rijksbelastingen (de directeur) de eerstverantwoordelijke is voor de opsporing van fiscale delicten. Dit is de enige uitzondering in het Nederlandse strafrecht op het beginsel dat het openbaar ministerie de eerstbevoegde is.

Ook is de directeur de bevoegdheid gegeven om met verdachten van fiscaal strafbare feiten een transactie aan te gaan ter voorkoming van verdere strafvervolgung.

Deze taken en bevoegdheden van het Bestuur van 's Rijksbelastingen worden door speciaal daarvoor aangewezen belastingambtenaren, de contactambtenaren, uitgeoefend.

De Minister van Financiën draagt de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering en handhaving van de belastingwetgeving door de Belastingdienst.

### **Taak en positie van de FIOD.**

De FIOD is belast met:

- het verzamelen van informatie voor heffing/controle (Inlichtingendienst) en
- het opsporen van fiscale en daaraan direct verbonden commune strafbare feiten (Fiscale recherche en Douanerecherche) zoals valsheid in geschrift en het aannemen van steekpenningen.

De FIOD voert zijn taak niet autonoom uit maar als verlengstuk van de eenheden van de Belastingdienst en douanedistricten. Eigenlijk is de FIOD een facilitair bedrijf dat opsporingsdeskundigheid en -capaciteit levert. De eenheden en douanedistricten blijven integraal verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving van de belastingwetge-

ving in hun ambtsgebied.

In de Belastingdienst zijn de hoofden van de vijf doelgroepdirecties beleidsverantwoordelijk voor de opsporing, terwijl het hoofd van de FIOD beheersverantwoordelijk is.

Enkele jaren geleden is bewust gekozen voor het volledig onderbrengen van de opsporing bij de FIOD. Argumenten die daarbij een rol speelden waren: vergroting van de effectiviteit van de opsporing, efficiëncyverbetering, intensivering van de samenwerking met het Openbaar Ministerie en het vermijden van verstrengeling van toezicht en opsporing in één persoon.

Het Bestuur van 's Rijksbelastingen is eerstverantwoordelijke voor de opsporing van fiscaal strafbare feiten. Wanneer bij het opsporen van fiscale delicten dwangmiddelen zijn gebruikt of er vindt opsporing plaats op grond van de algemene opsporingsbevoegdheid, dan heeft de Officier van Justitie de leiding van het opsporingsonderzoek. De dagelijkse leiding van het opsporingsonderzoek ligt in handen van de teamleider van de FIOD.

Feitelijk wordt het Openbaar Ministerie, via het z.g. fiscale tripartite overleg, voortdurend bij de beslissingen, die de Belastingdienst neemt, betrokken. Het tripartite overleg is een structureel overleg per arrondissement tussen de Officier van Justitie, de contactambtenaar en de teamleider bij de FIOD. In dit fiscale tripartite overleg wordt beslist welke zaken voor opsporing en vervolging in aanmerking komen. In wezen gaat het hier om selectie op grond van het efficiëncybeginsel: "geen opsporing door de Belastingdienst zonder toezegging van het openbaar ministerie om te vervolgen".

## **Beleidsvisie Justitie inzake rechtshandhaving.**

Het beleid van de Minister van Justitie is gericht op het terugdringen van de strafrechtelijke handhaving van instrumentele wetgeving (belasting-, economische-, sociale zekerheidswetgeving e.d.) ten gunste van bestuurlijke handhaving ("Met vaste hand", beleidsnota van het Ministerie van Justitie). Op deze wijze moet ruimte worden geschapen voor intensievere strafrechtelijke handhaving van het commune strafrecht.

De Belastingdienst legt het zwaartepunt van de handhaving van de belastingwetten bij de bestuurlijke handhaving door middel van toezicht en controle, dat valt o.a. af te leiden uit het aantal ambtenaren dat voor de verschillende taken wordt ingezet: ca 16.000 voor toezicht en controle en ca 400 voor opsporing.

Direct met toezicht en controle is verbonden de mogelijkheid, via navordering/naheffing met administratieve boete, de onjuiste naleving van de belastingwetten te redresseren.

Opsporing en vervolging vormen aansluitend daarop het sluitstuk van het fraudebestrijdingsbeleid van de Belastingdienst.

*H. Bajema is stafmedewerker bij de Belastingdienst/FIOD*

# INFORMELE ECONOMIE EEN BESCHOUWING

Stan Stevens

**Verborgen economie, schaduw economie, tweede economie, zwarte of illegale economie, het zijn allemaal synoniemen voor de informele economie. Dit artikel, dat gelezen kan worden als een aanzet tot een discussie over de informele economie, valt in drie delen uiteen. In het eerste deel zal een aantal opmerkingen gemaakt worden over de informele economie in het algemeen om meer inzicht te krijgen in de materie, haar verschijningsvormen en de omvang. Vervolgens zal de reden van bestaan, het nut en de (on)rechtvaardiging van het bestaan van een informele economie aan de orde worden gesteld. Tenslotte zal ik afsluiten met enkele opmerkingen over het beleid dat mijns inziens met betrekking tot de informele economie gevolgd moet worden.**

De informele economie is een begrip dat een scala van activiteiten omvat. Uiteenlopend van drugs-handel tot vrijwilligerswerk en van burenhulp tot de semi-geprofessionaliseerde beunhazerij. De diversiteit van de activiteiten in de informele economie heeft geleid tot een groot aantal definities zonder dat een algemeen aanvaarde, allesomvattende definitie is ontstaan. De meest gangbare definities kunnen in drie hoofdstromen worden ingedeeld<sup>[1]</sup>:

**A.** economische activiteiten die niet in de officiële statistieken zijn opgenomen;

**B.** economische activiteiten waarvan over de opbrengst ten onrechte geen belastingen en/of sociale premies worden betaald;

**C.** economische activiteiten waarbij niet of onvoldoende wordt voldaan aan de wet- en regelgeving. Deze definitie is ruimer dan de tweede definitie in die zin dat nu ook activiteiten die bijv. in strijd zijn met de C.A.O.'s, minimumlonen en vestigingswetten tot de informele economie worden gerekend.

In het vervolg van dit artikel zal worden uitgegaan van een ruime definiëring van de informele economie zodat alle aspecten aan de orde kunnen komen. Daar waar nodig wordt de informele economie nader afgebakend.

Uit welke onderdelen bestaat nu de informele economie? Prof. dr. H.-J. Wagener (1988, Wolters-Noordhof) komt in zijn boek Elementen van economische orde tot de conclusie dat de informele economie in markteconomieën verdeeld kan worden in drie hoofdbestanddelen:

- 1) de huishoudelijke economie;
- 2) de gemeenschapseconomie;
- 3) de zwarte of ondergrondse economie.

Onder de huishoudelijke economie valt de productie binnen gezins- en familieverband zoals boodschappen doen, in de tuin werken, doe-het-zelfwerk. De gemeenschapseconomie omvat bijvoorbeeld het vrijwilligerswerk en de burenhulp. De zwarte of ondergrondse economie tenslotte heeft betrekking op activiteiten waarbij wetten worden overtreden.

## De omvang van de informele economie

De keuze van de definitie bepaalt in belangrijke mate de omvang van de informele economie. Doordat verschillende auteurs verschillende definities kiezen om de informele economie af te bakenen lopen hun schattingen nogal uiteen. Naast deze afbakeningsproblematiek wordt de onderzoeker ook geconfronteerd met een aantal praktische problemen die het kwantificeren van de informele economie bemoeilijken.

In de eerste plaats wordt in veel gevallen geen prijs in rekening gebracht voor de werkzaamheden die in de informele economie worden verricht. Hierbij kan bijv. gedacht worden aan burenhulp, vrijwilligers- en huishoudelijk werk.

In de tweede plaats zijn de participanten in de informele economie niet altijd bereid inzage te geven in hun handel en wandel. Een zwartwerker heeft weinig belang bij het geven van informatie en welke criminele organisatie zal het toestaan dat zij onderwerp wordt van een zorgvuldige studie naar haar financiële doen en laten?

Ondanks bovenstaande problemen zijn er -zeer uiteenlopende- schattingen gemaakt van de omvang van de informele economie. Tabel 1 geeft één indicatie van de omvang van de informele economie.

**Tabel 1:**  
**Jaarvolume informele arbeid naar type activiteit<sup>(2)</sup> in duizenden arbeidsjaren 1988.**

Huishoudelijke werk	5410
Boodschappen	1410
Voor/met kinderen	604
Klussen en creatieve activiteiten	1198
Verenigings- en vrijwilligerswerk	549
Totaal	9170

Het totale arbeidsvolume was in 1988 15,4 miljoen arbeidsjaren<sup>(3)</sup> en dat betekent dat ongeveer 60% van de totale arbeid die wordt verricht valt onder informele arbeid.

Tabel 2<sup>(4)</sup> toont aan dat het aandeel van de informele economie in de totale economie afgelopen jaren fors is gegroeid. Vooral het doe-het-zelf werk en het vrijwilligerswerk hebben een grote vlucht genomen. Belangrijke verklarende factoren voor deze groei zijn:

\* de technologische vooruitgang, waardoor allerlei apparaten op de markt kwamen die het huishoudelijk werk verlichten;

\* voortdurende arbeidstijdverkorting en de vroegere uittredingsregeling (VUT) waardoor

mensen meer tijd kregen buiten de reguliere werkring om werkzaamheden te verrichten.

De twee tabellen (tabel 2 volgende pagina RED) drukken de omvang van de informele economie uit in arbeidsjaren. Het C.B.S. schat de omvang van de informele economie in geld op ongeveer 50 mrd. gulden; dit is 10% van het B.N.P.<sup>(6)</sup> Dit percentage wijkt gemiddeld niet veel af van de andere belangrijke industriële landen<sup>(7)</sup>. Van Eck en Kazemier komen echter in hun onderzoekingen op een heel ander bedrag namelijk 25 mrd. gulden. Het verschil hangt vermoedelijk samen met de gekozen definities voor de begrippen "zwart" en "informeel" en de berekeningswijze van de totaalbedragen. Dit verschil in eindresultaat illustreert dat het moeilijk is de informele economie nauwkeurig en eenduidig te kwantificeren.

### Oorzaken van informele economie

Waarom is er een informele economie? Deze vraag wordt in de literatuur<sup>(8)</sup> langs vier wegen beantwoord:

- 1) de armoede-benadering;
- 2) de economische-orde benadering;
- 3) economisch technologische benadering
- 4) morele achteruitgangbenadering.

1) In deze benadering worden armoede en werkloosheid als belangrijke oorzaken gezien. Vooral mensen die in de formele economie niet in hun behoefte aan arbeid en/of financiën kunnen voorzien gaan werken in de informele economie.

2) Deze benadering legt de nadruk op de structuur van de economie. In deze benadering worden de overregulering door de overheid en de groei van de collectieve sector als belangrijkste verklarende factoren aangewezen. De hoge collectieve lastendruk die daardoor ontstaat, leidt tot een grote wig. Dit heeft als negatief gevolg dat zwarte arbeid ten opzichte van witte arbeid goedkoper wordt. Een officiële schilder kost bijv. f.58,- per uur. Zwart kost dezelfde schilder f.18,-. Zou deze schilder in loondienst werken dan verdient hij f.16,-. De voordelen voor de participanten zijn evident<sup>(9)</sup>.

3) De economisch-technologisch benadering

verklaart de informele economie vanuit de technologische ontwikkeling die het mogelijk maakt dat mensen steeds meer apparaten kunnen kopen waardoor de eigen produktie toeneemt.

4) De morele benadering veronderstelt een verband tussen het bestaan van een informele economie en afnemend besef van waarden en normen.

leveren voor de totale economie geen voordeel op, omdat de eventuele positieve koopkrachteffecten voor de participanten in deze handel, die haar invloed hebben op de totale economie, niet opwegen tegen de maatschappelijke kosten en de randverschijnselen die optreden bij deze handel zoals geweld, intimidatie en verloedering van de maatschappij. Wel moet worden overwogen een aantal

**Tabel 2:**  
**Overzicht van de formele en informele arbeid over de periode 1975-1985 in duizenden arbeidsjaren<sup>(2)</sup>.**

	1975	1981	1985	groei t.o.v. 1975
formeel	4362	4480	4483	2,8%
informeel	8627	9616	10203	18,3%
waarvan:				
huishoudelijk werk	4018	4425	4666	16,1%
verzorging	1205	1321	1339	11,1%
doe-het-zelf	1562	1923	2076	32,9%
vrijwilligerswerk	565	675	744	31,7%

Deze benadering hangt nauw samen met de kettin-greactie-theorie die stelt dat ontduiking ontduiking uitlokt, omdat:

1. door een grote ontduiking de tarieven moeten stijgen om de collectieve sector te kunnen blijven financieren, dit maakt zwart werken nog aantrekkelijker;
2. wanneer veel mensen belastingen ontduiken raken de technieken snel algemeen bekend;
3. een grote zwarte sector wekt ergernis op bij degenen die door hun eerlijke opstelling gedwongen zijn de lasten van anderen te dragen, daardoor zijn zij eerder geneigd zelf overtredingen te begaan.

### **Beoordeling van de informele economie**

Voorgaande cijfers illustreerden dat het economische belang van de informele economie niet mag worden onderschat. Bij de verdere bespreking van de informele economie wordt één onderdeel uitgesloten. Dat zijn de transacties die plaatsvinden binnen het criminele circuit: zoals drugshandel en heling van gestolen goederen. Deze transacties

activiteiten die nu plaatsvinden in de illegaliteit zoals gokhuizen en prostitutie te legaliseren<sup>(10)</sup>.

Terugkomend op de rechtvaardiging van het bestaan van een informele economie kunnen, met inachtneming van de eerdere uitsluiting, de transacties in de informele economie worden opgedeeld in twee soorten, omdat zij zuiver economisch gezien een ander effect hebben. De transacties die wij kunnen onderscheiden zijn: economische transacties met een complementair karakter en transacties die een vervangend karakter hebben. Hierbij zij opgemerkt dat het karakter van de maatschappelijke activiteit bepalend is of er sprake is van een complementaire activiteit of van een vervangende. Middels de twee onderstaande voorbeelden zal ik het onderscheid verduidelijken. Tevens zal dan duidelijk worden dat een activiteit zowel complementair in de ene situatie als vervangend in de andere kan zijn.

### **Complementaire transacties**

Transacties met een complementair karakter zijn transacties die binnen het informele circuit plaatsvinden die niet in het formele circuit tot stand hadden kunnen komen. Iemand wil bijvoorbeeld

zijn huis laten verbouwen en heeft een beperkt budget. Deze persoon kan het huis laten verbouwen door een aannemer die netjes BTW in rekening brengt en sociale premies betaalt. Daardoor wordt de prijs voor de verbouwing wel beduidend hoger en komt te liggen buiten de financiële reikwijdte van deze persoon. Hij kan ook besluiten de verbouwing in de avonduren te laten uitvoeren door enkele zwartwerkers. Dit scheelt een heleboel geld want alles wordt handje-contantje afgerekend zonder BTW en sociale premies. Nu kan de verbouwing wel doorgang vinden. Iedereen gelukkig zo zou men denken: deze persoon krijgt zijn verbouwing en de klussers verdienen een extra bedrag dat ze elders in de economie weer kunnen uitgeven (de totale produktie stijgt). De benadeelde partij is in dit geval de overheid en daarmee dus in feite de hele maatschappij. De overheid loopt door dit "free-riders"-gedrag geld mis, waardoor nuttige investeringen wellicht achterwege moeten blijven of goedwillende burgers meer belasting moeten betalen. Naast dit voorbeeld zijn er nog talloze andere transacties met een vervangend karakter te bedenken, zoals bijvoorbeeld het vrijwilligerswerk. Een heleboel werk dat door vrijwilligers wordt verzett, zou door de hoge kosten niet in de formele economie worden verricht.

### Vervangende transacties

Binnen het vrijwilligerswerk zien wij heel duidelijk hoe transacties met een vervangend karakter de formele economie kunnen verdringen. De laatste jaren is onder druk van bezuinigingen de zorg- en welzijnssector steeds meer het domein geworden van de vrijwilligers. De vraag is waar de grens ligt. Het staat niet ter discussie dat deze vrijwilligers (weliswaar positief gemotiveerd, maar niet opgeleid) nuttig en belangrijk werk verrichten, maar men moet zich wel goed realiseren dat tien jaar geleden in plaats van deze vrijwilligers<sup>(1)</sup> betaalde krachten aan het werk waren, die nu verdrongen zijn door goedkope vrijwilligers. In hoeverre mag een professionele organisatie taken en verantwoordelijkheden overdragen, die in het verleden door gediplomeerde deskundigen werden verricht? Een maatschappij die veel waarde hecht aan een kwalitatief hoogwaardige welvaartsstaat moet daar zeer terughoudend in zijn.

Een andere transactie met een vervangend karakter is, om terug te komen op het voorbeeld van de verbouwing, ondanks een toereikend budget de verbouwing te laten uitvoeren door zwartwerkers vanwege het prijsvoordeel. Of de auto tegen betaling laten repareren door een buurtgenoot. De woorden tegen betaling heb ik bewust gebruikt. Een aantal activiteiten in de informele economie vindt plaats zonder dat er een prijs wordt betaald. Voorbeelden hiervan zijn de burenhulp en de vriendendienst. Dit soort zaken zijn zodanig gebaseerd op de sociale relatie die men met iemand onderhoudt, dat men daar in redelijkheid geen economisch motief achter kan zoeken. Dit soort activiteiten moeten niet worden bestreden. Zodra er echter een reële vergoeding in de vorm van geld of natura plaatsvindt, dan moet aan de economische motieven die aan de transactie ten grondslag liggen, wel degelijk een doorslaggevend belang worden gehecht en is het een probleem van andere orde.

### Gevolgen van de informele economie

Uit het voorgaande blijkt dat het bestaan van een informele economie wel degelijk voordelen heeft, zeker voor de participanten. Daarnaast wordt door het informele economie-circuit (vrijwilligers) belangrijk werk verricht dat anders misschien niet zou worden verricht. Toch moeten bepaalde activiteiten in de informele economie kritisch worden bewaakt. Deze activiteiten zijn in de eerste plaats de eerder genoemde criminele activiteiten en in de tweede plaats die activiteiten (zowel complementair als vervangend) die worden verricht om er financieel beter van te worden (zwartwerken, overtredingen van economische wetten). Deze activiteiten ondermijnen de pijlers van de sociale welvaartsstaat, verdringen de formele economie en tasten het rechtsgevoel van de burgers aan.

Doordat een klein aantal mensen, de participanten in de informele economie, voordeel behaalt door sociale premies en belastingen te ontduiken wordt het totale draagvlak voor de collectieve voorzieningen verkleind. Minder inkomsten voor de overheid betekent dat er minder geld beschikbaar is voor belangrijke zaken zoals bijvoorbeeld de gezondheidszorg en infrastructuur, tenzij natuurlijk de belastingen en premies omhoog gaan. Hierdoor

wordt sociale onrechtvaardigheid in de hand gewerkt; de massa moet met steeds minder mensen een steeds groter bedrag opbrengen, omdat een kleine groep zich stelselmatig onttrekt aan haar financiële verplichtingen. In dit verband is het relevant om op te merken dat in tegenstelling tot wat algemeen wordt gedacht, het niet de werklozen of W.A.O.'ers zijn die regelmatig zwartwerken, maar juist degene die al actief deelnemen aan het arbeidsproces. Zij hebben door hun werkkring de benodigde (sociale)contacten om aan klusjes te komen<sup>1,2)</sup>.

Zoals gezegd is een belangrijk nadeel van het bestaan van een informele economie dat zij de formele economie op bepaalde terreinen verdringt. Doordat er geen belastingen en sociale premies worden betaald, de veiligheidsvoorschriften niet in acht worden genomen en andere economische wetten worden ontdoken kunnen de informele bedrijven goedkoper produceren. Dit is een vorm van oneerlijke concurrentie die niet toelaatbaar is. Ook het vrijwilligerswerk verdringt in zeker opzicht onderdelen van de formele economie.

Tenslotte ondermijnt het oogluikend toestaan van overtredingen de rechtsorde en het rechtsgevoel van de burger. In bepaalde gevallen zal men een overtreding niet zo erg vinden (bijvoorbeeld bij transacties met een complementair karakter), omdat in die unieke situatie de handelwijze redelijk lijkt, maar deze overtreders krijgen navolgers (morele achteruitgang-benadering) en onder het motto "wat mijn buurman kan, kan ik ook, want iedereen doet het toch!" wordt er op zaterdag en in de avonduren heel wat afgeklust. Deze "kleine", maatschappelijk aanvaarde overtredingen hebben een negatieve uitwerking op de handhaafbaarheid van het hele rechtssysteem. De overheid wordt teveel gezien als een derde partij die structureel om de tuin kan worden geleid op allerlei terrein zonder dat de overtreders de negatieve consequenties persoonlijk aan den lijve ondervinden. Het "free riders" gedrag ten aanzien van staatsprestaties wordt versterkt.

### **Enkele aspecten van beleid**

In de voorgaande paragrafen ben ik tot de conclusie gekomen dat er een aantal belangrijke negatieve

aspecten verbonden zijn aan bepaalde activiteiten van de informele economie. Deze negatieve gevolgen moeten worden weggenomen. Twee mogelijke wegen staan open: de preventieve en de repressieve weg. De repressieve weg lijkt mij een doodlopende weg, omdat de overheid nooit in staat mag worden geacht de wirwar van regels te kunnen handhaven zonder een buitenproportioneel handhavingsapparaat op te bouwen van controleurs en (gekoppelde) gegevensbestanden waarbij de privacy van burgers in het geding raakt. Dan wordt het medicijn erger dan de kwaal.

### **Preventieve maatregelen**

De preventieve weg biedt meer mogelijkheden. Het systeem van regel- en wetgeving moet logischer en doorzichtiger worden, waardoor de handhaving wordt vergemakkelijkt. De overheid moet bij het invoeren van wet- en regelgeving meer letten op de praktische uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze regels. De onmondige sociaal zwakke burger, waarvoor het systeem van sociale zekerheid ontwikkeld is, lijkt zich steeds meer te ontpoppen tot een koele en calculerend burger die doelbewust de mazen in de wet opspoot en oneigenlijk gebruik maakt van regelingen. Belastingwetgeving wordt te vaak gebruikt om actuele politieke verlangens te verwezenlijken. Deze vergaande instrumentalisering van de belasting- en sociale zekerheidswetgeving hebben geleid tot een enorme uitdijning van deze wetgeving. De complexiteit van de wet- en regelgeving legt een zware druk op de uitvoeringsorganisaties waarvoor deze vaak niet berekend zijn. Daarnaast vertroebelt zij de wezenlijke functie van het belastingsysteem, zijnde zorgen voor een eerlijke verdeling van de lasten.

Het verschil tussen het bruto en netto loon is te groot geworden. Een verkleining van de wig door de sociale premies te verlagen maakt het minder voordelig zwartwerk te verrichten. Het heeft echter weinig zin alleen cosmetische maatregelen te nemen, zoals tijdens de laatste met veel tam-tam aangekondigde vereenvoudigingsoperaties. De tarieven werden toen verlaagd, onder gelijktijdig verbreding van de heffingsgrondslag, zodat het uiteindelijk effect nihil was. Zo'n beleid spant het paard natuurlijk achter de wagen.



De afschaffing van de vermogensbelasting voorkomt kapitaalvlucht naar het buitenland en zal zeker op de langere termijn geen daling betekenen van de belastingontvangsten. Vermindering van regels lijkt het toverwoord te zijn.

In dat verband zijn de plannen van minister Andriessen om de vestigingseisen voor verschillende branches af te schaffen verheugend te noemen. Het kan niet zo zijn dat de overheid, bijvoorbeeld door het "niet" afgeven van taxivergunningen, kunstmatig het aantal aanbieders van een produkt beperkt houdt. De burger moet zelf zijn keuze kunnen maken voor een aanbieder van een produkt. De markt houdt voldoende mogelijkheden om zich te onderscheiden door gebruik te maken van kwaliteitskenmerken, onderlinge garantiesystemen en vakopleidingen die worden geïnitieerd vanuit branche-organisaties. De A.N.V.R. en de BOVAG zijn hier prima voorbeelden van. Het wordt hoog tijd dat deze vrijheid van vestiging niet alleen tot stand komt voor het reguliere bedrijfsleven maar ook voor artsen en specialisten die nu voor zij zich kunnen vestigen toestemming moeten hebben van een regionale vestigingscommissie die bestaat uit vakgenoten..... de toekomstige concurrenten.

Normvervaging aanpakken is niet eenvoudig, maar men zou toch op zijn minst mogen verwachten dat de overheid het goede voorbeeld geeft. Helaas zijn het niet alleen de burgers die op slinkse wijze gebruik maken van regels die niet voor hen bedoeld zijn. Overheidsinstanties hebben op grote schaal gebruik gemaakt van trucs om belasting te ontwijken of om in aanmerking te komen voor WIR-premie. Legermateriaal wordt opgeslagen in douane-entrepots en gemeenten kopen bedrijfsmiddelen via de IJsland route om Omzetbelasting te besparen. Dit soort praktijken, met name door overheden, tasten het normbesef aan en creëren ruimte voor nog meer "free riders"-gedrag.

## Tot slot

De informele economie heeft in een zeer beperkt aantal gevallen, voornamelijk bij complementaire transacties, positieve economische gevolgen. Echter zoals eerder werd geconstateerd zijn de negatieve aspecten die verbonden zijn aan het bestaan van een informele economie doorslaggevend genoeg om het bestaan van een informele economie niet te tolereren. De belangrijkste beleidsmiddelen, hoe vaag ook zijn deregulering, vereenvoudiging van wet- en regelgeving en het terugdringen van overheidsbemoeienis in het economische leven. Helaas moet worden geconstateerd dat al jaren ook in Den Haag wordt gepraat over deregulering en vereenvoudiging, maar dat de praktische uitvoering ver achter blijft bij de verbaal geuite wensen. Twee vereenvoudigingsoperaties in de belastingen ten spijt hebben het werk voor belastingadviseurs niet verminderd. Integendeel, de deskundigen zijn het er over eens dat de wetgeving eerder complexer dan eenvoudiger geworden is.

Een andere factor die de activiteiten in het informele circuit stimuleert is normvervaging. Dit is een immens probleem dat niet van de ene op de andere dag kan worden opgelost. Beleidsmakers moeten natuurlijk zorgen voor waterdichte regelgeving, maar hoe kan de overheid zich beklagen over burgers die gebruik maken van de mazen in de wet wanneer zij dat zelf ook doet?

Hopelijk stellen overheidsorganisaties zich in de toekomst verantwoordelijker op en kunnen politici het opbrengen uitgangspunten van wet- en regelgeving daadwerkelijk om te zetten in beleid, zodat vereenvoudiging en een terugtrekkende overheid in de toekomst niet wederom een illusie blijken te zijn.

*Stan Stevens is lid van de JOVD-projectgroep Informele economie.*

- [1] dr. C.C. Koopmans Informele arbeid blz. 12
- [2] E.S.B. 19-02-1992 De verdeling van formele en informele arbeid door J.J.M. Geurts
- [3] Het totaal aantal arbeidsjaren is groter dan de omvang van de Nederlandse bevolking. Dit kan worden verklaard uit het feit dat een arbeidsjaar gebaseerd is op een standaard werkweek van 38 uur. In het informele circuit bestaat deze standaardweek uiteraard niet.
- [4] Tabel 1 en tabel 2 zijn, omdat zij een andere indeling hebben, onderling niet vergelijkbaar.
- [5] S.C.P. (1986, pag. 81-82)
- [6] N.R.C. Het zwarte gat van Nederland 17-09-1991
- [7] Voor vergelijkende cijfers wordt verwezen naar FASE 1984, blz. 83
- [8] Zie ondermeer Informele Arbeid door dr. C.C. Koopmans.
- [9] Voor een overzicht van uurloonen per soort arbeid verwijs ik naar het boek: Informele economie: Randverschijnsel of alledaagse realiteit?
- [10] Prostitutie is gedeeltelijk gelegaliseerd. De gemeente bepaalt het beleid ten aanzien van prostitutie. Zij kan vergunningen afgeven maar is daartoe niet verplicht.
- [11] De ontwikkeling van het vrijwilligerswerk houdt duidelijk verband met de opbouw van de sociale welvaartsstaat. Voor de opbouw van de welvaartsstaat werden de taken die nu door de overheid worden verricht voornamelijk waargenomen door de kerken en de goeode burgerij. Met de opkomst van de sociale welvaartsstaat werden steeds meer taken collectief van overheidswege georganiseerd en gefinancierd. Nu ziet men duidelijk een tendens dat de overheid bezuinigt op deze voorzieningen en dat de taken worden overgenomen door vrijwilligers.
- [12] Kazemier en Van Eck (1986)

# INFORMELE ECONOMIE

dr. S.W. Wunderink van Veen

**Is het bestaan van een informele economie iets om je zorgen over te maken, moeten we er iets aan trachten te doen, of moeten we ons juist verheugen in het bestaan van die informele economie? Het antwoord op deze vraag zal niet kunnen bestaan uit een simpele afkeuring of goedkeuring. Eerst moeten we ons goed realiseren welke activiteiten allemaal tot de informele economie worden gerekend.**

In Nederland is het gebruik de informele economie te definiëren als die betaalde en onbetaalde activiteiten en transacties, die zich aan overheidscontrole onttrekken. Activiteiten die op zichzelf al ongeoorloofd zijn (het criminele circuit), zoals diefstal, heling, drugshandel etc. worden meestal niet tot de informele economie gerekend. Dat is natuurlijk een definitiekwestie, het kan ook anders.

Voor zeer veel huishoudens in ontwikkelingslanden zijn de activiteiten die volgens ons behoren tot de informele economie de enige produktieve activiteiten die er plaatsvinden. Zij produceren voor eigen behoeften, helpen hun burens bij de bouw van hun huis en worden anderzijds weer geholpen. Er is weinig geld mee gemoeid en als er geld circuleert dan int de overheid daar geen belasting over, zij heeft er over het algemeen weinig zicht op.

Informele produktie is dan ook niet iets ongevoons, iets wat typisch hoort bij een economie waarin de overheid een vrij grote rol speelt. Integendeel zou ik haast zeggen, naarmate de overheid zich minder bezig houdt met de produktieve activiteiten door haar burgers, behoren meer activiteiten tot de informele economie. De OESO schat de waarde van de produktie binnen huishoudens op meer dan 40% van het bruto nationaal produkt van de wereld.

Toch maken velen zich zorgen over bepaalde aspecten van die informele economie. Dit zal duidelijk worden als we die informele economie nader omschrijven. We onderscheiden twee sectoren:

## 1. De huishoudelijke/communale sector.

Hierbij gaat het om niet-betaalde activiteiten. Degenen die gebruik kunnen maken van het resultaat van die activiteiten ervaren wel dat zij bepaalde uitgaven niet hoeven te doen. Huishoudelijke arbeid, vrijwilligerswerk, doe-het-zelf activiteiten en burenhulp behoren hiertoe.

## 2. De zwarte sector.

Het gaat hierbij om betaalde activiteiten, waarbij er iets niet volgens de regels gaat. Het kan zijn dat het minimum loon ontdoken wordt, of dat men zich niet aan de C.A.O. houdt, of een deel van de in- of verkopen niet in de boeken opneemt. Er kunnen ook directe leveringen aan particulieren plaats vinden, zoals schoonmaakwerk en kinderoppas tegen zwarte betaling.

Ieder huishouden is betrokken bij de informele economie. De informele economie is uiterst belangrijk en we zouden er nimmer buiten kunnen. Zorgen maakt men zich vooral over de zwarte sector, niet om de huishoudelijke sector.

## De huishoudelijke sector.

Alle huishoudens in Nederland hebben een inkomen en treden op als consumenten van de goederen en diensten. Hoe meer inkomen, hoe meer zij kunnen kopen. Huishoudens hebben echter ook een produktieve rol. Die rol vervullen zij als zij hun diensten aanbieden op de arbeidsmarkt en als ze thuis goederen en diensten produceren. De activiteiten op de arbeidsmarkt leveren inkomen op, de resultaten van de produktieve activiteiten thuis

worden door leden van het huishouden zelf geconsumeerd. Er bestaat geen marktprijs voor deze productie, maar productie is het. Het welzijn van een huishouden wordt er voor een groot deel door bepaald. Het inkomen levert een huishouden niet direct 'nut' of welzijn op. Wel kan het worden omgezet in marktgoederen en diensten, als we daar wat tijd aan kunnen besteden. Deze marktgoederen moeten immers eerst gekocht worden. Zijn de goederen eenmaal in huis, dan moeten ze in de meeste gevallen eerst nog verwerkt worden tot een consumeerbaar produkt en daar is arbeid voor nodig; daarna moeten de eindprodukten geconsumeerd worden, wil er werkelijk sprake zijn van 'nut' voor het huishouden.

Kopen we levensmiddelen bij een supermarkt, dan moeten we boodschappen doen, deze thuis opbergen, koken, en de maaltijd consumeren. Kopen we een bioscoopkaartje, dan levert dat op zich nog geen ontspanning. We moeten eerst naar die bioscoop toerijden en een paar uur naar de film kijken, wil er sprake zijn van 'nut' van het bioscoopkaartje. Inkopen doen, gekochte goederen opbergen en koken kunnen we als productieve activiteiten aanmerken. Er bestaan marktalternatieven voor. In principe zou een bedrijf deze diensten aan het huishouden kunnen leveren. De echte consumptieve activiteiten kan een ander niet van het huishouden overnemen. Een ander kan niet voor ons naar de bioscoop gaan, zodat wij ontspannen, een ander kan niet onze maaltijd consumeren, zodat onze honger gestild is en wij van het eten genieten.

De combinatie van geld, tijd, kennis en vaardigheden en conditie van de leden van het huishouden is veel meer bepalend voor het welzijn van het huishouden, dan alleen het inkomen.

De afweging, die binnen huishoudens gemaakt moet worden is steeds of het zinvoller is meer uren te werken tegen betaling, of om meer uren thuis door te brengen en boodschappen te doen, de kinderen te verzorgen, het huis schoon te houden, reparaties te verrichten, het huis te verfraaien, te koken en te ontspannen. Meer inkomen betekent dat men meer diensten kan kopen, maar meer werken betekent ook dat er minder tijd over blijft voor huishoudelijke productie en vrije tijdsbesteding.

Het is vaak moeilijk om een onderscheid te maken tussen vrijetijdsbesteding en huishoudelijke productie. Voor de een is doe-het-zelf werk aan eigen woning een vervelend karwei, voor de ander ontspanning. Als timmerwerk door de betrokkene als onaangenaam wordt ervaren is hij of zij eerder geneigd dit uit te besteden. Daarbij zijn de prijs die men moet betalen en de kwaliteit die men eist natuurlijk van belang. Is de prijs van de officiële vakman een obstakel en is er geen vriend of familielid, die het werk gratis wil doen, dan is de neiging om van het zwarte circuit gebruik te maken groot.

Laten we als voorbeeld nemen het huishouden als producent van 'onderhoud van de woning'. Diverse 'productietechnieken' zijn beschikbaar: men kan of het werk zelf doen, eventueel samen met familie of vrienden, (informeel, maar niet zwart), gebruik makend van eigen, of gehuurd gereedschap en zelf gekocht materiaal.

of een vakman het werk laat opknappen (formeel, inclusief B.T.W.) of een vakman het werk laat opknappen, maar hem vragen de B.T.W. (deels) te omzeilen (deels formeel, deels zwart), of een werknemer van een timmerbedrijf vragen in het weekend of de avonden het werk te doen (informeel en zwart), of iemand die niets met het timmerbedrijf (meer) te maken heeft, tegen betaling het timmerwerk laat verrichten; een klusjesman die officieel geen bedrijf of baan heeft, een huisman of -vrouw, of iemand die werkloos, gepensioneerd of afgekeurd is (informeel en zwart).

Het huishouden heeft dus de keuze uit tenminste 5 mogelijkheden. De vraag die we ons stellen is, welke redenen er kunnen zijn om voor een bepaalde mogelijkheid te kiezen.

**1. Zelf doen.** Dit spaart geld, kost tijd en vereist een zekere vaardigheid van de doe-het-zelver. Hij heeft bovendien gereedschap nodig en moet er fysiek toe in staat zijn. Verder spelen sociologische factoren en psychologische factoren een rol. Behoort de doe-het-zelver tot een bepaald netwerk van vrienden en kennissen, die gewend zijn zelf dingen op te knappen en elkaar daarbij te helpen, dan zal de keus voor doe-het-zelven meer voor de hand liggen. Het motief voor doe-het-zelf activiteiten is meestal dat

men daarmee geld bespaart, echter ook andere motieven spelen een rol (SWOKA, 1989). Zo melden velen dat zij het als een vorm van vrije tijdsbesteding zien, als een hobby. Bovendien wordt het werk precies zo gedaan als zij het zelf willen en op het moment dat zij dat wensen.

Zelf klusjes in huis opknappen is volgens velen goedkoper dan uitbesteden. Kennelijk denkt men dan alleen maar aan het geld dat betaald zou moeten worden aan derden en hangt men geen prijskaartje aan de eigen uren. Het gaat om de 'out of pocket money'. Toch zou het realistischer zijn om ook een prijs in rekening te brengen voor de tijd van de doe-het-zelver. Hij had immers zijn tijd aan andere zaken kunnen besteden en het is de vraag welke waarde die andere tijdsbestedingen voor hem gehad zouden hebben. Had hij meer uren gewerkt, dan had hij meer inkomen ontvangen, had hij zijn favoriete vrije tijdsbesteding gekozen, dan had hij daar misschien veel meer plezier aan beleefd dan aan het resultaat van zijn doe-het-zelf klus.

**2.** Als een vakman het werk doet, heeft het huishouden de garantie dat het goed gebeurt en waarschijnlijk sneller dan wanneer de huishoudleden het zelf doen. Uit een schatting van de efficiency van doe-het-zelvers blijkt dat de vakman, vooral het grotere werk, veel sneller uitvoert. Hij heeft gemiddeld vier keer zo weinig tijd nodig (Wunderink, 1992). Het bruto uurloon dat men betaalt is hoog (in 1987 gemiddeld f43), als men het vergelijkt met de gemiddelde netto loonvoet van de kostwinner zelf. Een B.T.W. verlaging alleen zou weinig helpen om meer mensen gebruik te laten maken van de vakman. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat eerst als het te betalen uurloon zou dalen tot een niveau van ongeveer 1/3 van het feitelijke, de meeste doe-het-zelvers wel bereid zijn het werk uit te besteden. Dat betekent dus dat er een drastische prijsdaling zou moeten plaatsvinden. Deze is wel goeddeels te realiseren indien onderhoud aan eigen woning weer aftrekbaar gemaakt zou worden. Echter, hiermee bereikt men alleen de eigen woningbezitters. De huurders, doen ook veel aan hun huizen en zij zouden niet van een dergelijke maatregel mee kunnen profiteren. Een groot deel van het onderhoud aan huurwoningen wordt door

de huurders zelf betaald (ongeveer 1/3 van het bedrag dat de verhuurder in de marktsector besteedt). Uit de SWOKA-rapporten\*) 'Doe-het-zelf productie en de woning' blijkt dat zo'n 50% van het onderhoud door de huurders zelf wordt gedaan.

**3.** Als het huishouden de vakman er toe kan bewegen hem een deel van de B.T.W. niet in rekening te brengen, dan scheelt dit in de prijs, terwijl toch de kwaliteit die door de vakman geleverd wordt, gegarandeerd is. Alleen, deze vorm zal slechts een geringe prijsvermindering opleveren, niet voldoende om de meeste doe-het-zelvers op andere gedachten te brengen.

**4.** Een vakman die in zijn vrije tijd zwart werkt is veel goedkoper (in 1987 gemiddeld f24 per uur). Indien het huishouden geen gewetensbezwaren tegen zwart werk heeft, zal het huishouden toch eerst nog in staat moeten zijn een geschikt iemand te vinden (via zijn sociale netwerk misschien). Tijdsplanning en garantie kunnen daarna nog problemen opleveren.

**5.** De klusjesman is haast niet meer weg te denken uit de (informele) economie. Zijn loonvoet ligt stukken lager dan die van de vakman. Uit het SWOKA onderzoek blijkt dat het gemiddeld op f20 per uur uitkomt. De kwaliteit die hij levert kan tegenvallen. Bovendien kan het huishouden morele bezwaren hebben tegen het zwarte circuit.

Uit onderzoek van Koopmans (1989) blijkt echter dat die morele bezwaren weinig mensen weerhouden gebruik te maken van het zwarte circuit. Het percentage vragers naar zwart werk wordt geraamd op 33%, de totale omzet op zo'n twee miljard gulden. Het zijn vooral de hogere inkomens die veel betaalde informele arbeid laten verrichten. Het gaat dan natuurlijk niet alleen om woningonderhoud, maar ook om huishoudelijke diensten, schoonmaakwerk, hovenierswerk, muzieklessen, kinderopas en autoreparaties.

Via de huishoudelijke sector zijn we reeds terecht gekomen bij de zwarte sector. Deze zwarte sector omvat echter nog meer activiteiten.

## **De zwarte sector.**

Wat zijn de voor- en nadelen voor mensen om betrokken te zijn bij de die zwarte sector van de economie?

## **Wat zijn de voordelen voor de bedrijven?**

Als men zich bijvoorbeeld niet aan het minimum loon houdt, lasten niet afdraagt, zich niet aan vereiste voorzieningen voor werknemers houdt, of produkten betreft van bedrijven die zwart werken, betekent dit een kostenbesparing. Een ander voordeel is dat men flexibeler is, snel arbeiders kan aantrekken of ontslaan, snel de produktie kan opvoeren en inkrimpen. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van 'subcontracting', een bedrijf in de formele economie besteedt bepaalde werkzaamheden uit aan een 'informeel' bedrijf. Voorbeelden hiervan zijn koppelbazen, die voor meerdere bedrijven optreden en 'illegale naaiateliers', die vaak slechts voor één formeel bedrijf werkten (Portes, Castells en Benton, 1989). Voordelen zijn er ook voor bedrijven, die via de officiële arbeidsmarkt niet aan (tijdelijk) personeel kunnen komen, maar via het zwarte circuit wel. Denk bijvoorbeeld aan de aardbeienpluk in Limburg of het seizoenwerk bij de bloembollenkwekers.

## **Wat zijn de voordelen voor de zwart werkende werknemers?**

Aangezien de overheid geen zicht heeft op hun inkomsten, betalen zij over deze inkomsten geen belasting en premies. Dat betekent dat het beschikbaar inkomen vrijwel gelijk is aan het bruto verdiende inkomen. Zelfs als de betaling onder het minimum loon ligt, houdt men 'schoon' misschien wel meer over. Een tweede voordeel voor de zwart werkende werknemer is, dat dit vaak een extra inkomen is. Over het algemeen heeft men een ander, formeel inkomen. Werklozen en arbeidsongeschikten verrichten slechts 11% van deze informele arbeid, de overige 89% wordt verricht door mensen met een baan, huisvrouwen of -mannen en gepensioneerden (Koopmans, 1989). Degenen die via het zwart werken hun enige inkomen verwerven behoren vaak tot de zwakke groepen in onze economie.

## **Wat zijn de voordelen voor de burgers die zwartwerkers in dienst nemen?**

Net als voor bedrijven betekent het voor hen een kostenbesparing. En net als bij bedrijven is het soms wel mogelijk om een zwart-betaalde kinderoppas te vinden en niet een, die voor het minimum loon wil werken. Net als bij bedrijven zou in veel gevallen de vraag naar arbeid wegvallen, vanwege de (te) hoge loonkosten in de formele sector. Hier dus geen faillissement, maar wel andere (huishoudelijke) problemen.

## **Wat zijn de voordelen voor de overheid?**

Die zijn zeer beperkt. Toch heeft ook de overheid een, zij het gering, belang bij de zwarte sector. Neem bijvoorbeeld de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Deze wordt in veel gevallen mogelijk gemaakt door de zwart-werkende kinderoppas. En deze arbeidsmarktparticipatie wordt gewenst. Als de produktie van een bedrijf niet had plaatsgevonden bij uitsluiting van zwart werk, zijn er ook nog kleine indirecte voordelen voor de overheid te bedenken: de inkomsten van de zwartwerkers worden weer omgezet in uitgaven waarover de overheid B.T.W. ontvangt.

Het is mogelijk dat sommige bedrijven zich alleen maar kunnen handhaven door deels gebruik te maken van zwartwerkers. Hierdoor worden faillissementen en hogere werkloosheid misschien voorkomen.

## **Wie ondervindt er nadelen van het zwarte circuit?**

In de eerste plaats de overheid, omdat zij minder inkomsten ontvangt, dan wanneer de transacties in de formele economie hadden plaatsgevonden. Bovendien wordt een klein deel van de uitkeringen niet terecht uitbetaald. Wil de overheid het voorzieningenniveau op peil houden, dan moet dat geld door de niet-zwartwerkende burgers en bedrijven opgebracht worden.

De zwartwerkers zelf ondervinden nadelen, omdat zij aan de arbeid die zij verrichten, weinig rechten kunnen ontlenen. Bij ontslag ontvangen zij geen werkloosheidsuitkering, bij ziekte vervalt het inkomen en pensioenregelingen zijn al helemaal ver te zoeken. Bovendien kunnen de arbeidsomstandigheden slecht zijn.

Een voorbeeld van niet zwarte informele betaalde arbeid is een kinderoppas die f5- per uur verdient en dit wel opgeeft aan de belasting.

De nadelen voor de bedrijven bestaan er uit dat de zwartwerkers elk moment kunnen vertrekken en er bestaat het risico dat men betrapt wordt en een forse boete moet betalen. Onder de zwartwerkers bevinden zich ook illegaal in Nederland verblijvende buitenlanders. Zij vormen slechts een gering deel van het zwarte circuit.

De pakkans bij controle door de overheid en de sancties die daarna volgen zullen zeker de omvang van dit zwarte circuit beïnvloeden. Maar zolang privé huishoudens ook belang hebben bij dit zwarte circuit zal het moeilijk uit te roeien zijn.

## Conclusie

Het belangrijkste deel van de informele economie bestaat uit activiteiten van huishoudens voor eigen consumptie. De marktsector zou een deel van deze activiteiten kunnen overnemen en dan zou ons nationaal inkomen plotseling stijgen, maar de omvang van de produktie zou hetzelfde blijven. Zorgen wij zelf voor onze kinderen, dan wordt dat niet meegeteld in het nationaal inkomen, maar brengen wij ze naar een kinderdagverblijf, dan wel: het nationaal inkomen stijgt. De stijging van het formele productievolume wordt echter te niet gedaan door een daling van de huishoudelijke produktie. Als door het inschakelen van een kinderdagverblijf ook de vader en moeder produktie in de marktsector kunnen leveren, dan pas vindt er ook een stijging van het volume van de produktie plaats, die niet geheel te niet gedaan wordt door een daling van de huishoudelijke produktie.

Belangrijk voor huishoudens is hun voorzienin-

genniveau. Dit wordt gerealiseerd door een combinatie van geld, vrij te besteden tijd, vaardigheden en kennis, en overheidsvoorzieningen. Door soms gebruik te maken van het zwarte circuit trachten huishoudens hun voorzieningenniveau te vergroten. Men moet zich echter wel realiseren dat de overheid een groot aandeel heeft in de voorzieningen (onderwijs, infrastructuur, veiligheid etc.) en dat deze in gevaar komen indien de verhouding tussen witte en zwarte sector doorslaat richting zwarte sector. Vooral op lange termijn kunnen de gevolgen ernstig worden. Verslechtering van onderwijs, verwaarlozing van kinderen, betekenen een afbraak van 'human capital'. In de Verenigde Staten maakt men zich daar ernstig zorgen over (Sylvia Ann Hewlett, 1991), zonder er veel aan te doen.

Een bestrijding van het zwarte circuit bij de bedrijven, lijkt in (bijna) ieders belang. Winsten zouden wat dalen, de concurrentiepositie op korte termijn verslechteren. Maar ook bedrijven hebben belang bij een sterke formele economie en goede overheidsvoorzieningen. Ook hier is het naar mijn idee vooral een lange termijn effect. Bedrijven noemen wel als reden voor het gebruik van goedkope informele arbeid, dat zij anders hun produktie naar 'lage lonen landen' zouden moeten verplaatsen. Als daar comperatieve voordelen te halen zijn, dan lijkt/ is dat een juiste oplossing, die ook de ontwikkelingslanden ten goede komt, als daar tenminste de produktie niet weer 'zwart' geregeld wordt.

*Dr. S.R. Wunderink-van Veen is universitair docent aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam en als zodanig verbonden aan de vakgroep Economische Sociologie en Psychologie.*

## Literatuur:

Hewlett, S.A. (1991), *When the Bough Breaks. The Cost of Neglecting our Children.* Psychologie. Harper Collins Publishers Inc.

Koopmans, C.C. (1989) *Informele Arbeid. Vraag, Aanbod, Participanten, Prijzen.* Proefschrift Universiteit van Amsterdam.

Portes, A., M.Castells en L.A.Benton (red.) (1989). *The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries.* Baltimore.

SWOKA (1989) A.R. Bunk en S.R. Wunderink. *Doe-het-zelf-produktie en de Woning.* Rapporten no 73 en 74.

Wunderink, S.R. (1992) *The Efficiency of Do-it-yourself Production.* Proceedings of the A.C.R. conference, Amsterdam 1992.

# WERK KAN FRAUDE VERMINDEREN

drs. S.J. van Driel

**Ter wille van de opbrengst van 's Rijks kas zou een evenredige aandacht voor de belastingfraude als voor sociale zekerheidsfraude gewenst zijn en navenant meer opleveren.**

**Uitkeringsfraude is in de maatschappelijke en politieke discussies een onderwerp dat relatief veel aandacht krijgt ten opzichte van andere vormen van fraude.**

Het niet opgeven van inkomsten naast een uitkering is onacceptabel, of deze inkomsten nu zijn verkregen door wit of zwart werk of via het zogeheten 'grijze circuit'.

Het sociale zekerheidsstelsel in Nederland biedt burgers een inkomensgarantie voor het geval zij om de een of andere reden (tijdelijk) niet in staat zijn in hun eigen onderhoud te voorzien.

Misbruik van deze voorzieningen ondergraaft de uitgangspunten van ons stelsel en kan en mag daarom niet worden geaccepteerd.

De Gemeentelijke Sociale Dienst in Den Haag gaat misbruik van uitkeringen op twee manieren tegen. Enerzijds door een stringent fraudebeleid, anderzijds door een maximale inzet om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Een betaalde baan biedt immers uitzicht op een verbetering van de inkomenspositie.

Allereerst zal ik ingaan op de werkloosheidsbestrijding in Den Haag, daarna op fraudebestrijding.

## WERKLOOSHEIDSBESTRIJDING

Uitgangspunt voor de praktijk van de Haagse sociale dienst is 'werk voor wie kan werken'. Daarnaast is optimale financiële hulpverlening het zwaartepunt, voor hen waarvoor werk - nog - niet mogelijk is.

Ieder die daartoe in staat is krijgt zes maanden de tijd om zelfstandig werk te zoeken. Daarna is het niet meewerken aan een aanbod van werk, scholing of een leerwerkproject verwijtbaar.

Bijstandsambtenaren stellen zich ten aanzien van dit uitgangspunt onverzettelijk op.

**Projectorganisatie Aanpak Werkloosheidsbe-**

## strijding

Aan de Haagse sociale dienst is de coördinatie van de werkloosheidsbestrijding opgedragen. Daartoe is een Projectorganisatie Aanpak Werkloosheidsbestrijding opgezet onder voorzitterschap van de GSD. Daarnaast nemen deel de Dienst Arbeidsvoorzieningen, de Dienst Welzijn, de Dienst Onderwijs de gemeentelijke afdeling Arbeidsmarktbeleid en Werkgelegenheidsprojecten, Werkraat, de Stichting Werkbij en het Arbeidsbureau.

Sedert 1987 voert de gemeente Den Haag een actief beleid voor werkloosheidsbestrijding. Als eerste gemeente in Nederland heeft Den Haag toen een samenwerkingsverband opgericht met het Arbeidsbureau, onder de naam Werkraat, gericht op de herintreding van langdurig werklozen.

In de periode van 1987 tot en met 1991 is de geregistreerde werkloosheid met 8% gedaald, terwijl het aantal langdurig werklozen met 16% afnam. De werkloosheid onder jongeren tot 25 jaar is gedaald met 21%.

De in 1991 geïntroduceerde banenpool en de Jeugdwerkgarantiewet, zijn goede instrumenten in het kader van de werkloosheidsbestrijding. Absolute basisvoorwaarde voor een effectief beleid is een goede samenwerking tussen alle betrokken partijen. In Den Haag heeft de intensieve samenwerking met het arbeidsbureau en andere betrokken instanties ertoe geleid, dat het maximale aantal banenpoolplaatsen is vervuld.

## Sluitende aanpak jongeren

In Den Haag is op 1 januari 1991 een sluitende



aanpak van jongeren ingezet. Ruim 1.200 jongeren zijn benaderd en gewezen op de plichten ten aanzien van het zelf zoeken naar werk en het meewerken aan een aanbod van het Arbeidsbureau, Werkraat of de stichting Werkbij (de uitvoeringsorganisatie voor de banenpool en de Jeugdwerkgarantiewet).

Deze gesloten aanpak en de maximale druk op jongeren, heeft ertoe geleid dat ruim de helft, na gesprekken met de GSD en het Arbeidsbureau, zelf werk heeft gevonden.

Per 1 september 1991 is de Jeugdwerkgarantiewet (JWG) als nieuw instrument ingevoerd voor jongeren die niet in staat zijn om binnen een half jaar op eigen kracht of via het Arbeidsbureau werk te vinden.

De gemeente Den Haag heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid de JWG op een ruimere doelgroep toe te passen. In 1991 is aan werkloze jongeren tot en met 19 jaar een garantiebaan aangeboden onder gelijktijdige beëindiging van de uitkering. In 1992 worden jongeren van 20 jaar op dezelfde wijze benaderd.

### **Leerwerkprojecten - een Haags instrument**

Een groot aantal langdurig werklozen kan niet zonder meer op een arbeidsplaats of in een project worden geplaatst. Het gaat veelal om mensen met een lage opleiding die al een lange periode werkloos zijn en vaak van allochtone herkomst zijn. Op gezamenlijk initiatief van de gemeente Den Haag en het Arbeidsbureau is voor deze groep een voortraject ontwikkeld: de leerwerkprojecten.

Gedurende een periode van 4 weken tot maximaal 6 maanden worden werklozen voorbereid op verdere scholing of een baan.

Allereerst wordt in een aantal weken een heroriënteringsprogramma gevolgd, om vast te stellen wat het niveau van de werklozen is en wat de mogelijkheden nog zijn om op de arbeidsmarkt te functioneren.

Vervolgens wordt een op de persoon gericht traject vastgesteld. Veelal is dit een praktijktraining van enkele maanden. Hiermee worden de beginselen van een vak bijgebracht in een voor de arbeids-

markt relevante richting. Deze trainingen zijn praktijkgericht en zoveel mogelijk aangepast aan de kennis van de cursist. De theoretische ondersteuning wordt verweven met de werkpraktijk.

Naar verwachting kunnen in 1992 ongeveer 600 en vanaf 1993 jaarlijks 800 langdurig werklozen via de Leerwerkprojecten op weg worden geholpen.

### **SANCTIEBELEID**

Als gevolg van de toename van de mogelijkheden op het terrein van de arbeidsparticipatie is het mogelijk ook van cliënten een grotere inspanning te verwachten, waardoor het gerechtvaardigd is het sanctie-instrumentarium stringent toe te passen en een lik-op-stuk-beleid te voeren.

Sancties zijn vooral effectief als zij in de voorfase als dreigmiddel worden gehanteerd. De bijstand-sambtenaar legt afspraken met betrekking tot de te ondernemen activiteiten vast. Tegelijk wordt aangegeven dat niet meewerken tot een sanctie zal leiden.

De strakke heldere uitstraling heeft als gevolg dat de respons om mee te werken aan voortrajecten en het aanvaarden van werk toeneemt.

Zo is bijvoorbeeld de respons bij Werkraat toegenomen tot meer dan 90%.

Wanneer iemand niet reageert op een oproep moet direct worden ingegrepen. Bij speciale projecten, zoals de vacaturevervulling in het Westland wordt de volgende werkwijze gehanteerd. Wanneer iemand niet verschijnt op een oproep van het Arbeidsbureau, wordt onmiddellijk een tweede oproep met een waarschuwing verzonden. In de waarschuwing wordt aangegeven dat niet-verschijnen blokkering van de uitkering tot gevolg heeft. Een vergelijkbare werkwijze geldt ook voor de Leerwerkprojecten.

Een sanctie moet dicht bij het vergrijp liggen en dienen als prikkel om het gedrag te veranderen.

Bij verwijtbare gedragingen, zoals het niet aanvaarden van een passende (banenpool-) baan of het niet meewerken aan scholing of een leerwerkproject wordt een lik op stuk-beleid gevoerd. Weigeren van een concreet aanbod leidt tot een sanctie die in de praktijk kan oplopen tot 20%.

Na het verstrijken van de sanctietermijn wordt zo mogelijk een binnen een maand te aanvaarden concreet aanbod voorgelegd. Verdere weigering kan dan leiden tot uitsluiting van het recht op uitkering.

## NIEUWE INSTRUMENTEN

### **Uitkeringsovereenkomst**

In het kader van de werkloosheids- en fraudebestrijding wordt steeds gezocht naar nieuwe instrumenten. Zo is in 1991 de uitkeringsovereenkomst in het leven geroepen. Met cliënten wordt een overeenkomst opgesteld waarin diverse afspraken gemaakt worden met de GSD, onder andere over de inspanningen die de cliënt zal ondernemen om weer aan het werk te komen en de (financiële) ondersteuning die de sociale dienst daarbij kan bieden.

Door middel van de uitkeringsovereenkomst worden de afspraken, rechten en plichten van beide partijen nog eens extra benadrukt.

Voor groepen cliënten, met name voor herintredende vrouwen worden stimuleringsplannen opgesteld. Schriftelijk worden de stappen vastgelegd die leiden tot herintreding op de arbeidsmarkt. Ook vrouwen met jonge kinderen dienen te worden voorbereid op de arbeidsmarkt. Wanneer het jongste kind leerplichtig is worden afspraken gemaakt die moeten leiden tot herintreding, zoals het volgen van een opleiding.

## FRAUDEBESTRIJDING

Tot voor kort ontbrak het de sociale diensten aan de mogelijkheid om 'witte' fraude op een efficiënte manier op te sporen. De sociale dienst was afhankelijk van de vermoedens van de bijstandsamtenaar en tips van de eventuele werkgever, een andere uitkeringsinstantie of anonieme tips.

Sedert 1991 bestaat de mogelijkheid voor een systematische vergelijking van de cliëntgegevens met die van de belastingdienst.

De Haagse sociale dienst heeft gekozen voor een projectmatige aanpak voor het vaststellen of er wel of niet sprake is van fraude. Door het project

worden alle signalen waarbij het vermoeden van fraude aanwezig is onderzocht.

Zodra uit de vergelijking met de belastingdienst blijkt dat er inderdaad sprake is van fraude wordt de zaak volgens de bestaande procedures rond terugvordering en aangifte bij het Openbaar Ministerie afgedaan. Het met de fraude gemoeide bedrag wordt in alle gevallen teruggevorderd, ongeacht de tijdsduur die met deze invordering gemoeid kan zijn.

### **Gegevensvergelijking - een onmisbare bron**

Het systematisch vergelijken van cliëntgegevens blijkt een onmisbare bron voor het opsporen van misbruik van sociale voorzieningen. Er is inmiddels grote politieke overeenstemming over de noodzaak van gegevensvergelijking met de ziekenfondsen. Informatieuitwisseling met de Informatiseringsbank kan oneigenlijke gebruik van studeren met behoud van uitkering tegengaan.

De Haagse GSD onderkent het belang van een systematische vergelijking en heeft zich daarom aangemeld voor het door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opgestarte experiment met betrekking tot die uitwisseling.

Reeds vorige jaar heeft de dienst instanties als het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK), de ziekenfondsen en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu benaderd om te komen tot een uitbreiding van de mogelijkheden van gegevensuitwisseling.

## TOT SLOT

Fraude met sociale zekerheidsuitkeringen kan niet geaccepteerd worden en moet actief bestreden worden. Een actief beleid gericht op arbeidsparticipatie kan daaraan een goede bijdrage leveren. Daarnaast spelen uiteraard nog vele aspecten een rol. De ingewikkeldheid van de wet- en regelgeving maakt een effectieve fraudebestrijding én een actief (her)intredingsbeleid niet altijd even eenvoudig.

*Drs. S.J. van Driel is algemeen directeur van de Gemeentelijke Sociale Dienst Den Haag*

# FRAUDE RESPECTIEVELIJK ONEIGENLIJK GEBRUIK VAN UITKERINGSGELDEN

Hans de La Mar

Daar lig je dan, in het gras, te genieten van de zon, je welverdiende rust en de geuren van een zomerse namiddag. Als "groene wethouder" voorwaar een geschikte plaats om tot rust te komen. Kamperen op het terrein van een biologisch dynamische boerderij, gesitueerd in het noorden des lands, schone lucht, een gezonde grasspriet in je mond.

Dacht ik. Maar de kinderen beslisten anders. Tussen de disco en de flipperbakken probeer ik een artikeltje over fraude te schrijven. Gelukkig is er vanavond bingo, dan wordt het rustig bij de tent.

Door mijn hoofd schieten steekwoorden:

'witte-boorden-fraude', het zwarte en grijze circuit en de daarmee samenhangende economie, de welvaarts-konsumptiemaatschappij, de gatenkaas waar de wet- en regelgeving op dit gebied langzamerhand op lijkt, fraude-bestrijding, fraude-preventie, de teloorgang van de solidariteit, de achteruitgang van ons sociaal bestel, en zo kan ik nog wel even doorgaan.

Als je kijkt naar de hoogte van de uitkeringen, dan zijn die er in de loop van de jaren nauwelijks op vooruitgegaan.

Een voorbeeldje: Een echtpaar met een inwonend kind van 17 jaar, dat niet meer op school zit. Er zijn geen arbeidsinkomsten en de woonlasten bedragen f 500,— per maand.

In 12 jaar tijd heeft een gezin als bovenstaand er nog geen 30 gulden bij gekregen. Het geld is door de inflatie veel minder waard geworden.

Waarom haal ik zo'n voorbeeld aan? Het lijkt mij niet onaannemelijk dat dit gezin moeite doet om de eindjes aan elkaar te knopen en derhalve wellicht op een of andere wijze probeert iets bij te verdienen, mogelijk in het zwarte circuit.

Wat is nou dit **zwarte circuit**?

Uit onderzoek blijkt dat, in tegenstelling tot wat veel mensen denken, er **meer zwart werk** verricht wordt door mensen met een (nette witte) baan, dan door mensen die van een uitkering moeten leven. Het maakt een opdrachtgever over het algemeen niet zoveel uit of degene die zijn klus moet klaren,

	juli 1980	juli 1992
echtpaar (inkl. vt*)	f 1462,06 (RWW)*	f 1827,26 (RWW)
kind 17 jr. (inkl.vt)	f 364,73 (RWW)	f 175,66 (KB)*
max. huursubsidie	f 345,00	f 195,00
Totaal	f 2171,79	f 2197,92
* VT	=	vakantietoelage
* RWW	=	Uitkering Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers
* KB	=	KinderBijslag
Alle vermelde uitkeringen zijn netto bedragen.		

werkt of een uitkering heeft. Meer belang hecht hij of zij eraan dat het werk goed, goedkoop en veelal liefst op korte termijn af- of opgeleverd wordt.

Een vreemd verschijnsel doet zich evenwel voor in het denken en mening vormen over zwart werk: Hetzelfde vergrijp wordt mensen met een uitkering wel veel zwaarder aangerekend dan mensen met een (witte) baan.

Stel nou dat de man uit het bovenstaande voorbeeld, toen hij werkte metselaar was. Op de reguliere arbeidsmarkt komt hij moeilijk aan de slag, maar er valt zo hier en daar wel wat te klussen. Bij mensen die geen (witte) aannemer bellen, maar weten dat Jansen een vakman is en voor f 25,— per uur komt. Het scheelt de opdrachtgever ruim de helft en Jansen heeft een paar honderd gulden per maand meer uit te geven. Kun je dat mensen kwalijk nemen. Of het nou een werkend persoon betreft of iemand met een uitkering, de konsumptiemaatschappij laat vrijwel niemand onberoerd. En is het ook niet een stimulans voor de economie? Al dat (zwart) bijverdiende geld wordt toch in principe ook weer in de eigen regio uitgegeven!

Hoe verkoop je trouwens **fraude-bestrijding** als witte boorden-fraude nauwelijks bestraft wordt. Bij uitkeringsfraude wordt er geseponeerd (niet vervolgd) bij een bedrag onder f 1500,—, maar bij de (witte boorden) fraudes ligt dit bedrag meestal ruim hoger. Bij belastingfraude wordt er pas vervolgd bij fraude boven de 50.000,— (= ruim 30 x zoveel).

En dan is er de **wet- en regelgeving**, zoals ik al eerder aanhaalde, gelijkend op een gatenkaas. De toenemende uitgebreidheid van de ABW (Algemene Bijstands Wet) maakt het werken ermee voor de uitvoerende ambtenaren tot een puzzel. De kalkulerende burger daarentegen kan er zijn voordeel mee doen.

## WOONSTITUATIES

Twee werkloze mensen zonder kinderen (23 jaar of ouder), die elkaar aardig vinden en bij elkaar willen gaan wonen kunnen kiezen uit een aantal mogelijkheden met daarbij behorende prijskaartjes, wat

betreft de uitkering per maand:

Samenwonend (norm echtpaar)	f 1827,26
Woningdelend (2 x norm woningdeler)	f 2192,72
Kostgangersituatie (2x norm alleenstaande, 1x kortingkostganger)	f 2280,94
Onderverhuur kamer (2x norm alleenstaande, 1x korting onderhuurder)	f 2375,45
Bovenstaande bedragen allen inkl. vt.	

Een verschil van ruim f 500,— zal toch menig verliefd paar tot nadenken moeten stemmen.

## (SCHIJN)VERLATING

Wederom een voorbeeld:

Een echtpaar met twee (jongere) kinderen ontvangt aan uitkering (inkl. vt) f 1827,26 per maand.

Als dit echtpaar gaat scheiden, waarbij ieder één kind houdt, krijgen ze beiden de éénouder-norm van f 1644,54, dus samen f 3289,08 (inkl. vt) per maand. Vervolgens krijgt de vertrekkende ouder redelijk snel een huis toegewezen (er is ook nog een kind in het spel) en beiden ontvangen huursubsidie.

Bovenstaande voorbeelden tonen aan dat de wet diverse mogelijkheden biedt voor oneigenlijk gebruik. De stap naar fraude is dan ook gemakkelijk gemaakt.

Gemakshalve vergeet, of weet de kalkulerende burger niet, dat als hij “gepakt” wordt, het fraudebedrag bruto teruggevorderd wordt en de gevangenisstraf voor fraude tot 6 jaar op kan lopen.

Het zou wenselijk zijn dat de wet- en regelgeving, in plaats van steeds maar weer met aanpassingen, uitzonderingen en bijzondere richtlijnen te worden uitgebreid, een handelbaar, overzichtelijk en daarmee uitvoerbaar uitkeringsbeleid mogelijk zou maken.

: Ook voor de burgers zou dit verhelderend werken.

## Banen

De GSD Leiden hanteert een actief uitstroombesleid. Het stimuleren van werklozen naar scholing

en werk is onderdeel van het takenpakket van de BMW-ers (Bijstand Maatschappelijk Werkers). Een aparte afdeling werkloosheidsbestrijding probeert werkloze jongeren en langdurig werklozen naar een betaalde baan te begeleiden. De beste manier van bestrijden van uitkeringsfraude is immers er voor te zorgen dat mensen een baan hebben.

Onder andere heeft dit uitstroombesluit geresulteerd in een terugloop van ruim 1500 cliënten in 5 jaar tijd (1-1-'87 tot 1-1-'92).

### Fraude-preventie

Ondanks alle pogingen om mensen naar banen te begeleiden, is er een groep waarbij dat niet lukt. Aan de ene kant zijn dat mensen die niet willen. Die groep is in dit verband niet interessant: het gaat om weinig mensen en die worden aangepakt.

De andere groep is belangrijker: de mensen die willen werken maar geen baan krijgen. Als mensen langdurig werkloos zijn valt het niet mee rond te komen. Mensen steken zich dan vaak in de schulden. Het blijkt dat de noodzaak om schulden af te lossen de belangrijkste reden is voor mensen met een uitkering om betaald te klussen. Door middel van schuldsanering en budgetbegeleiding kan voorkomen worden dat deze mensen in het strafrechtelijke circuit terecht komen.

Overigens zijn er naast intensieve begeleiding nog meer manieren om mensen te stimuleren een baan te zoeken. Wellicht is er een koppeling te maken in omgekeerde zin, met de per 16 oktober a.s. in te voeren sancties voor mensen met een uitkering, die zich niet voldoende inzetten om de arbeidsmarkt te betreden.

Deze nieuwe landelijke regeling, het zogenaamde "lik op stuk" beleid, gaat uit van een sanctie van 5 tot 20 % korting op de uitkering, voor de periode van 1 tot 2 maanden.

Bij recidive (herhaling) binnen een jaar wordt de sanctie verdubbeld.

Zou het niet stimulerend werken om mensen die minimaal langer dan

1 jaar werkloos zijn, een soort van premie te geven bij aanvaarding van (wit) werk.

Deze "stimuleringspremie" zou dan bijvoorbeeld na een half jaar actief op de arbeidsmarkt te zijn ingetreden, betaalbaar kunnen worden gesteld. Tevens zou hier een eventuele schuldsanering aan gekoppeld kunnen worden. Het is algemeen bekend dat de meeste mensen die langdurig van een uitkering afhankelijk zijn geweest, (grote) schulden hebben opgebouwd.

Te denken valt aan onderstaande opbouw:

Duur werkloosheid	premie
1 jaar	f 500,00
2 jaar	f 1000,00
3 jaar	f 1500,00
langer dan 3 jaar	f 2000,00

Het is de moeite waard om te bezien of dit voorstel ook op 16 oktober geëffektueerd kan worden.

*Hans de La Mar is wethouder namens Groen Links in Leiden*

**Literatuuroverzicht behorende bij het artikel van dr. P. Renooy**

- ALBEDA, W. (1984), De crisis van de werkgelegenheid en de verzorgingsstaat: analyse en perspectief. Kampen.
- BELL, D. (1974), The coming of post industrial society. Heinemann.
- BENTON, L.A. (1989), Industrial subcontracting and the informal sector: The politics of restructuring the Madrid electronic industry. In: PORTES, A., M. CASTELLS & L.A. BENTON (eds), The informal economy. Studies in advanced and less developed countries. The Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- BLOEME, L. & R.C. VAN GEUNS (1987), Ongeregeld ondernemen. Een onderzoek naar informele bedrijvigheid. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Regioplan. Den Haag.
- DEL BOCA, D. & F. FORTE (1982), Recent empirical surveys and theoretical interpretations of the parallel economy. In: V. TANZI (ed.), The underground economy in the United States and abroad. Lexington.
- ECK, R. VAN & B. KAZEMIER (1985), Zwarte inkomsten uit arbeid; resultaten van in 1983 gehouden experimentele enquêtes. CBS-Statistische Katernen Nr.3. Den Haag.
- ECK, R. VAN & B. KAZEMIER (1989), Zwarte Arbeid. Een empirische en methodologische studie. Proefschrift, Universiteit van Amsterdam.
- GERSHUNY, J.I. (1979), The informal economy; its role in post- industrial society. In: Future, February.
- GERSHUNY, J.I. (1983), Social innovation and the division of labour. Oxford.
- GERSHUNY, J.I. & R.E. PAHL (1979), Work outside employment: some preliminary speculations. In: New Universities Quarterly, 34-1.
- HENRY, S. (1982), The working unemployed: perspectives on the informal economy and unemployment. In: Sociological Review, Nr.3.
- KOOPMANS C.C. (1989), Informele arbeid. Vraag, aanbod, participanten, prijzen. Proefschrift Universiteit van Amsterdam.
- KROFT, H., G. ENGBERSEN, K. SCHUYT & F. VAN WAARDEN (1989), Een tijd zonder werk. Een onderzoek naar de levenswereld van langdurig werklozen. Leiden.
- LAMBOOY, J.G. (1985), Onderneming, technologische ontwikkeling en produktiemilieu. In: M. BROUWER & H.W. TER HART (eds), Ondernemen, vandaag en morgen. Deventer.
- LAMBOOY J.G. & H. PRIEMUS (1985), Informele sector en struisvogelpolitiek. In: Socialisme en Democratie, 42, pp.7-8.
- MEVISSSEN J.W.M. & P.H. RENOY (1986), De informele economie gelokaliseerd. Een studie naar achtergronden en verschijningsvormen van de informele economie in Nederland. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag.
- MITTER, S. (1985), New technology and the rise of manufacturing homework: A case study in the UK clothing industry (mimeo), Brighton Polytechnic.
- PAHL, R.E. (1980), Employment, work and the domestic division of labour. In: International Journal of Urban and Regional Research, Nr.4.
- PAHL, R.E. (1984), Divisions of labour. Oxford.
- PAHL, R.E. (1985), The politics of work. In: The political quarterly, oct.-dec., Vol 56, no.4.
- PAHL, R.E. (1987), Does jobless mean workless? Unemployment and informal work. In: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, sept, vol.493, pp.36-47.
- RENOY, P. (1990), The informal economy. Meaning, measurement and social significance. NGS-studies 115. Amsterdam
- PORTES, A., M. CASTELLS & L. BENTON (eds) (1989), The informale economy. Studies in advanced and less developed countries. Baltimore.
- SASSEN-KOOB, S. (1984), The new labor demand in global cities. In: M.P. SMITH (ed.), Cities in transformation, pp.139-171. Beverly Hills.
- SASSEN-KOOB, S. (1986), New York City: Economic restructuring and immigration. In: Development and change, vol. 17 pp.85-119.
- SASSEN-KOOB, S. (1989), New York's informal economy. In: PORTES, A, M. CASTELLS & L.A. BENTON (eds), The informal economy. Studies in advanced and less developed countries. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- SKOLKA, J. (ed.)(1985), Die andere Wirtschaft. Schwarzarbeit und do-it-yourself in Österreich. Wenen.

*oef*

***EUROPA***  
***NR. 35 jaargang 10***  
***november 1992***

**redactie en administratie**

Prins Hendrikkade 104  
1011 AJ Amsterdam  
Telefoon 020-6242000  
Fax 020-6264357

**hoofdredacteur**

Frank van Dalen

**eindredactie**

Stan Stevens

**eindcorrectie**

Remco Kuipéri

**abbonementenverwerving**

Christiaan Hoos

**redactie**

Cedric Stalpers

Marcella Raaymakers

Wibo van Ommeren

Jan Veerenhuis

**drukwerk**

Drukkerij J. Sikkema  
Warffum

Liberté, Egalité & Fraternité is het onafhankelijke politieke kaderblad van de Jongeren Organisatie Vrijheid en Democratie (JOVD).

Het verschijnt vier maal per jaar.

Alle artikelen worden op persoonlijke titel geschreven.

Niets uit deze uitgave mag, op welke wijze dan ook, worden overgenomen zonder schriftelijke toestemming van de auteurs én redactie.

Een jaar-abonnement kost fl. 25,00 per jaar. Indien lopende het jaar een abonnement genomen wordt, worden facultatief de reeds verschenen nummers van het lopende jaar nagezonden.

Prijs los exemplaar: fl. 7,50

Losse exemplaren zijn te bestellen door overmaking van het verschuldigde bedrag op (giro)rek. 5467271 t.n.v. JOVD te Amsterdam onder vermelding van de gewenste nummers.

ISSN 0925-9236

# INHOUD

10<sup>e</sup> jaargang • nr. 37 • Extra uitgave 1992

## EUROPA

- 3 Redactioneel**
- 4 Europa: bedreigd continent?**  
Hans-Peter Lassche
- 9 Europese eenwording noodzakelijk voor behoud pluralisme en tolerantie**  
Jules Maaten
- 12 MKB en de interne markt: moto Europese economie verdient meer aandacht EG**  
mr. drs. J.C. van Baalen
- 16 Europa anna 2010**  
Eppo Jansen
- 18 Arbeidsverhoudingen in Europees perspectief**  
Frank van Dalen
- 28 Maastricht: gemengde gevoelens**  
F.W. Weisglas
- 30 Het Europa van de burger**  
Jan Weijers



## Redactioneel

Het aftellen is begonnen. Het is nog een kwestie van weken en dan is de magische datum van 1 januari 1993 aangebroken en zal alles anders zijn. Of zal dat laatste toch nog tegenvallen.

In deze LEF vindt u een uitbundige collectie artikelen van verschillende schrijvers over allerhande onderwerpen die in relatie staan tot de Europese Eenwording.

H.P. Lassche schetst in het eerste artikel helder hoe een aantal actuele problemen in een historisch kader geplaatst kunnen worden. De afstand tussen politiek en burger en de democratiseringsinitiatieven binnen en buiten Europa komen aan de orde in het artikel van J. Maaten.

De economische bijdrage op weg naar een verenigd Europa komt van de hand van J.C. van Baalen (Adviescommissie voor Buitenlandse Zaken van de VVD), terwijl de liefhebbers van beeldspraken aan hun trekken komen bij het artikel "Europa Anno 2010". Het artikel van F. Weisglas is wel heel actueel gezien de recente debatten in de Tweede Kamer en het voorzichtige "ja" van de VVD.

De diversiteit aan invalshoeken garandeert de lezer een aantal interessante visies.

In de verschillende artikelen wordt regelmatig verwezen naar het verdrag van Maastricht. Om een compleet beeld te bieden is bij deze LEF dan ook als bijlage een samenvatting van het verdrag van Maastricht bijgevoegd.

Deze LEF heeft ook nog een extra punt van aandacht. Dit nummer is geheel gratis aan de abonnees van LEF toegestuurd. Hiermee is op ingetogen wijze en geheel in de stijl van LEF het tienjarig bestaan van LEF gevierd.

Veel leesplezier toegewenst, nu en in de toekomst!

Frank van Dalen  
Hoofdredacteur

# EUROPA: BEDREIGD CONTINENT?

Hans-Peter Lassche

**Sinds het einde van de Koude Oorlog lijkt Europa van alle kanten bedreigd door de meest uiteenlopende gevaren. Van de euforie van eind 1989 en 1990 is weinig meer over. Het lijkt daarom nuttig eens te kijken in hoeverre de gevaren die Europa bedreigen van karakter veranderd zijn en in hoeverre het Europees veiligheidsbeleid aan deze nieuwe situatie aangepast dient te worden.**

Van 1945 tot de tweede helft van de jaren '80 was de veiligheidssituatie in Europa (en de wereld) betrekkelijk duidelijk. De competitie tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie was allesoverheersend, alle andere conflicten werden door de Koude Oorlog beïnvloed. Het belangrijkste strijdperk in dit Oost-West-conflict was Europa, maar paradoxaal genoeg laaide de gewapende strijd meestal buiten Europa op. Juist omdat Europa het belangrijkste strijdperk was, werd ons werelddeel tijdens de Koude Oorlog het best verdedigd. In Europa, de Verenigde Staten en de Sovjetunie werkte de wederzijdse (nucleaire) afschrikking het best. De NAVO enerzijds en het Warschau-pact anderzijds lagen in Europa tot de tanden toe bewapend tegenover elkaar. Natuurlijk waren er in Europa conflicten genoeg, maar deze escaleerden nooit tot gewapende strijd tussen de supermachten of hun bondgenoten. Er zijn bv. gedurende de Koude Oorlog vele crises geweest rond (de status van) Berlijn.

Het Oost-West-conflict zorgde er ook voor dat andere, oorspronkelijk niet aan de Koude Oorlog gerelateerde conflicten in Europa nooit uit de hand konden lopen. De supermachten oefenden altijd zoveel druk uit op strijdende partijen dat conflicten binnen de perken bleven. De supermachten waren namelijk bang dat een lokaal conflict zou uitgroeien tot een conflict tussen hen zelf, omdat partijen in de meeste internationale conflicten vroeg of laat steun zochten bij één van de supermachten. Ditzelfde proces speelde zich ook buiten Europa af, maar omdat de belangen van de supermachten daar minder vitaal waren, durfden de Verenigde Staten en de

Sovjetunie elkaar daar wel, rechtstreeks of via hun bondgenoten, te testen. Het aantal conflicten in de Derde Wereld waarbij de supermachten betrokken waren, is dan ook enorm. Bekende voorbeelden zijn: Vietnam, Angola, Afghanistan, Nicaragua en de conflicten in het Midden-Oosten. Vaak probeerden de supermachten daar tot hoever ze zelf konden gaan en hoe sterk de andere partij was.

De Verenigde Staten hadden buiten Europa de overhand in de directe naoorlogse periode. De Sovjetunie had in die periode weinig belangstelling voor de Derde Wereld; het herstel van het land na de oorlog en het consolideren van de winst in Oost-Europa stonden nog geen avonturen buiten Europa toe. Pas na de dood van Stalin ging de Sovjetunie zich echt voor de Derde Wereld interesseren. Dit proces begon aarzelend en was niet altijd even succesvol; zo hadden de bondgenoten van de Sovjetunie in het Midden-Oosten in 1967 geen schijn van kans tegen Israel. Na Vietnam en Watergate was de Sovjetunie echter vol zelfvertrouwen; veel Derde Wereldlanden verloren hun vertrouwen in de Verenigde Staten; het communisme leek succes na succes te boeken; de Verenigde Staten werden isolationistischer dan voorheen en Carter deed volgens veel Derde Wereldlanden wel erg moeilijk over mensenrechten. Onder Reagan voerden de Verenigde Staten weer een fel anti-communistische buitenlandse politiek (Nicaragua, Grenada, Afghanistan). Dit stadium duurde tot het aan de macht komen van Gorbatsjov en het ontdooien van de betrekkingen tussen Oost en West. Momenteel proberen vooral de Verenigde Naties de erfenis van de Koude Oorlog in de Derde Wereld op te ruimen.

Alle voormalige conflicthaarden zijn echter overvloedig van wapens voorzien en na het wegvallen van de steun van de supermachten proberen de strijdende partijen nog zoveel mogelijk winst te behalen, voordat zij vroom om bemiddeling van buiten (de VN) verzoeken.

De situatie in Europa was, zoals reeds opgemerkt, volstrekt anders. Hier viel na de Tweede Wereldoorlog niets te merken van enig overwicht van de Verenigde Staten en haar bondgenoten. Integendeel, de Sovjetunie had haar invloedssfeer na de oorlog uitgebreid over heel Oost-Europa en het leek slechts een kwestie van tijd voor ook West-Europa aan de beurt zou zijn. De opvattingen van het Westen en de Sovjetunie over Europa verschilden diametraal van elkaar: het Kremlin vond dat het recht had op een cordon sanitaire om zich tegen toekomstige agressoren te beschermen; het Westen eiste dat de Sovjetunie de beloften over democratie en verkiezingen in Oost-Europa, gemaakt tijdens de oorlogskonferenties, zou nakomen. Het Westen voelde zich niet sterk genoeg om deze status quo te doorbreken, nog daargelaten dat niemand zat wachten op een nieuwe oorlog. Het werd duidelijk dat men moest leren leven met deze nieuwe situatie.

In 1949 werd de NAVO opgericht, bedoeld om West-Europa te beschermen tegen het communistische gevaar en om de Amerikaanse militaire aanwezigheid in Europa een steviger basis te geven. In 1955, na de toetreding van West-Duitsland tot de NAVO, creëerde ook de Sovjetunie een schijn van gelijkwaardige samenwerking met de Oosteuropese landen door de oprichting van het Warschau-pact. Voor West-Europa is de NAVO ruim veertig jaar de garantie geweest voor veiligheid en de daarvoor noodzakelijke Amerikaanse betrokkenheid. Weliswaar zijn er binnen de NAVO tijdens de Koude Oorlog genoeg verschillen van mening en zelfs conflicten geweest, maar het fundament werd nooit aangetast. Zo was in de eerste jaren van het bestaan van de NAVO de Duitse herbewapening altijd en eeuwig een twistpunt. Een beruchte stoorzender binnen de NAVO is de voortdurende vete tussen Griekenland en Turkije. In de jaren '60 stapte Frankrijk onder de Gaulle uit de militaire structuur van de NAVO. Toch heeft de

NAVO al deze crises overleefd en momenteel, maar daarover later meer, wordt de NAVO door velen als enige stabiele factor in Europa op veiligheidsgebied gezien.

Gedurende de hele Koude Oorlog zijn er pogingen geweest om de Europese defensie minder afhankelijk van de Verenigde Staten te maken, maar geen van die pogingen heeft werkelijk succes gehad. Zo sneuvelde in 1954 de Europese Defensie Gemeenschap (EDG) in het Franse parlement. De West Europese Unie (WEU), ontstaan in 1954, heeft, zeker tijdens de Koude Oorlog, geen potten kunnen breken. (zie ook LEF nr 33 "Defensie"; red.) Een belangrijke reden voor het niet slagen van de Westeuropese integratie op militair gebied is het vasthouden aan vergane glorie door met name Groot-Brittannië en Frankrijk. Beide landen weigerden na de Tweede Wereldoorlog te erkennen dat ze geen grote mogendheden meer waren, maar beide kozen een andere manier om aan hun status van grote mogendheid vast te houden. Frankrijk presenteerde zich als de grote mogendheid van het Europese vasteland (West-Duitsland had geen volledige soevereiniteit) en daarbij paste geen grote rol van de Verenigde Staten, zodat Frankrijk altijd het meeste vertrouwen had in initiatieven zonder de Verenigde Staten. Frankrijk accepteerde de NAVO als realiteit, maar weigerde de onafhankelijke positie van het Franse leger op te offeren, dus politiek binnen de NAVO, maar buiten de militaire structuur. Groot-Brittannië daarentegen probeerde de status van grote mogendheid vast te houden door zich juist wel aan de Verenigde Staten te binden: de Europese grootmacht met de machtige beschermheer. Groot-Brittannië wilde dus geen Europese defensie-initiatieven zonder de Verenigde Staten, omdat die volgens Londen niet levensvatbaar zouden zijn en gedomineerd zouden worden door het eigenzinnige en vaak anti-Amerikaanse Frankrijk van de Gaulle en zijn vaak maar weinig minder eigenzinnige opvolgers. Uiteindelijk bleven dus de NAVO en daarmee de Amerikaanse aanwezigheid de garantie voor de vrede en veiligheid van Europa.

De Sovjetunie had veel minder te maken met politieke meningsverschillen binnen het eigen kamp, simpelweg omdat de wil van Moskou wet was. Weliswaar oefende Joegoslavië onder Tito een

grote aantrekkingskracht uit op communistische andersdenkenden, maar na 1948 had de Sovjetunie de touwtjes in Oost-Europa zo strak in handen dat afvalligen of in een vroeg stadium het zwijgen werd opgelegd of dat bedrijfsongevallen, zoals in 1956 in Hongarije of in 1968 in Tsjechoslowakije, met geweld werden rechtgezet. Pas na de ineenstorting van het communisme en de door de Sovjetunie gedomineerde veiligheidsstructuren konden de conflicten binnen het voormalige Oostblok naar de oppervlakte komen. Het is dus zeker niet zo dat deze conflicten pas na de ineenstorting zijn ontstaan.

De wisselwerking tussen Oost en West was dus het belangrijkste gegeven in de Europese buitenlandse en defensie-politiek ten tijde van de Koude Oorlog. Perioden van détente, zoals ten tijde van de Ostpolitiek van wijlen Willy Brandt, en van verslechtering, bv. de periode vlak na het aan de macht komen van Reagan, wisselden elkaar af. Omdat beide kampen inzagen dat deze status quo niet zomaar te doorbreken was, werden mechanismen ontwikkeld om escalatie van geschillen te voorkomen. De topontmoetingen tussen Amerikaanse en Russische leiders vervulden hiebij een belangrijke rol, evenals de ontwapeningsbesprekingen, zoals SALT, CFE of ABM, die weliswaar eeuwig leken voort te duren, maar die partijen tenminste aan de onderhandelingstafel hielden. Een ander nuttig mechanisme was het Helsinki-proces uitmondend in de CVSE-accorden van 1975, hoewel de principes, vervat in de accorden, over mensenrechten en aanverwante zaken vaak alleen lippendienst werd bewezen. Partijen erkenden dat hun onderlinge meningsverschillen overleg niet uitsloten.

Na het aflopen van de Koude Oorlog is de veiligheidssituatie in Europa volledig veranderd. De balans tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie die voorheen de conflicten binnen de perken hield is verdwenen. De communistische mantel die alle protesten in Oost-Europa in een vroegtijdig stadium de kop smoorde is verdwenen. Kortom, alle conflicten in (West- en) Oost-Europa die jarenlang door de Koude Oorlog verdwenen leken, komen nu naar buiten. Er is niemand meer die weet hoe deze conflicten beheerst kunnen worden. Alle veiligheidsstructuren zijn nog ingesteld op de Koude

Oorlog en het blijkt zeer moeilijk deze structuren aan te passen. De Verenigde Staten trekken zich langzaam maar zeker terug uit Europa onder druk van de eigen bevolking die snakt naar het incasseren van het vredesdividend. (NB. Begrijpt U mij goed, ik ben zeer verheugd over het aflopen van de Koude Oorlog.)

Zoals gezegd is de aard van de conflicten in Europa veranderd. Allerlei nationale twisten in met name Oost-Europa die vroeger geen kans kregen om tot uitbarsting te komen, worden nu uitgevochten. In de voormalige Sovjetunie speelt zich een groot aantal (burger)oorlogen af binnen en tussen de GOS-republieken die hoofdzakelijk gaan om de bevrediging van lang gekoesterde nationale wensen. Hetzelfde geldt voor Joegoslavië, want dit land is nooit de modelstaat geweest die het onder Tito leek te zijn, ook hier zijn de diep gewortelde conflicten altijd blijven bestaan. De rust op het gebied van de nationaliteitenproblemen in communistisch Oost-Europa was dus een uitzondering in de geschiedenis van het gebied. Tot nu toe zijn deze conflicten nog niet overgeslagen naar andere landen, hoewel dat na de erkenning van de Joegoslavische en de GOS-republieken ook maar een kwestie van definitie is. Toch zijn er zeer goed waarschijnlijke scenario's te bedenken, waarbij dat wel gebeurt. Een conflict tussen Albanië en Klein-Joegoslavië over de Albanese meerderheid in Kosovo lijkt slechts een kwestie van tijd. De Macedonische kwestie zou gemakkelijk uit kunnen groeien tot een conflict tussen Servië, Bulgarije en Griekenland. Ook de te verwachten problemen tussen Hongarije en het bijna onafhankelijke Slowakije of tussen Hongarije en Roemenië over de Hongaarse minderheid zouden uit de hand kunnen lopen. Dit zijn nog maar de meest voor de hand liggende voorbeelden; er liggen nog conflicten te smeulen in gebieden waarvan de meeste mensen de naam zelfs nog nooit gehoord hebben.

De aard van de conflicten is dus duidelijk veranderd sinds het einde van de Koude Oorlog. Conflicten zijn niet meer van geopolitieke aard of daaraan ondergeschikt gemaakt. Religie, nationale gevoelens, de behandeling van minderheden, sociale onvrede, conflicten tussen stad en platteland of historisch onrecht zijn enkele van de oorzaken van

de conflicten die (Oost-)Europa momenteel teisteren. Bondgenootschappen zijn niet meer te voorspellen. De complexe achtergronden van de conflicten maken bemiddeling tot een welhaast onmogelijke opgave. De ondergang van Lord Carrington als voormalig EG-bemiddelaar in het Joegoslavisch conflict, is hier een goed voorbeeld van. Niemand twijfelde aan de diplomatieke gaven van de Lord Peter, maar toch ging hij ten onder en wel omdat hij het Joegoslavisch drama benaderde alsof de Koude Oorlog nog bezig was, zonder al te veel aandacht voor de diepere achtergronden van het conflict.

Het analyseren van conflicten is gemakkelijker dan het bedenken van oplossingen. We zullen ons in het Westen eerst moeten afvragen wat ons doel is; denken we de problemen op te kunnen lossen, denken we ze slechts te kunnen consolideren of zijn we alleen maar uit op het verdedigen van het eigen grondgebied en gaan we pas in Oost-Europa kijken als de kruitdamp is opgetrokken? Sluiten we militair ingrijpen uit of niet? Strekken onze belangen zich uit tot of tot en met de voormalige Sovjet-Unie? Een Westers beleid zal dus voorafgegaan moeten worden door een zorgvuldige analyse en een standpuntbepaling. Voorlopig lijken geen van beide nog in zicht. De Europese landen missen duidelijk de vertrouwde leiding van de Verenigde Staten, terwijl dat land zegt dat Europa, na het wegvallen van de Sovjet-dreiging, op eigen benen moet staan en zelf de interne problemen moet oplossen. De huidige problemen in Europa zijn voor de Verenigde Staten, in tegenstelling tot die tijdens de Koude Oorlog, niet meer van levensbelang. De eerste Europese stappen op eigen benen wekken voorlopig echter nog weinig vertrouwen.

Het is echter duidelijk dat Oost-Europa de conflicten zelf ook niet kan oplossen. Het Warschau-pact bestaat niet meer, consultatie-mechanismen werken niet meer, het wantrouwen neemt toe en de landen zelf geloven dat een oplossing alleen mogelijk is met Westerse hulp of bemiddeling. Het antwoord wordt gezocht in de Westerse of VN-structuren. De Oosteuropese landen die (nog) niet door conflicten geteisterd worden zoeken aansluiting bij de NAVO, als enig stabiel militair baken in de Europese chaos. De NAVO is echter bang dat de

effectiviteit van de organisatie in het gedrang zal komen door de toetreding van deze landen. De Oosteuropese landen moeten dus genoeg nemen met de Noordatlantische Samenwerkingsraad, een overlegorgaan tussen de NAVO en de landen van het voormalige Warschau-pact. Over de eigen rol is de NAVO het ook nog niet eens. Duidelijk is dat de organisatie gebruikt zal blijven worden voor de verdediging van het eigen grondgebied, maar in hoeverre 'out-of-area-operations' onderdeel van het takenpakket zullen worden is nog onduidelijk; voor Duitsland ligt dit historisch en grondwettelijk gezien moeilijk, Frankrijk zal militair in NAVO-verband niet meedoen. De WEU heeft nog te weinig handen en voeten om iets uit te richten, mede omdat niet duidelijk is of de WEU de militaire pijler van de EG moet worden of een uitzendbureau van de NAVO of van de CVSE. De CVSE zelf wordt ook vaak genoemd als organisatie om de conflicten te helpen beslechten, maar voor militaire ondersteuning zal de CVSE weer een beroep moeten doen op de WEU of de NAVO.

Sinds kort ben ik ervan overtuigd dat humanitaire interventie in (burger)oorlogen, zoals die in Joegoslavië of Somalië, zal moeten plaatsvinden, ook al gaat dit in tegen een mogelijke politieke oplossing. Deze humanitaire interventie kan het best onder VN-vlag plaatsvinden, omdat de internationale basis voor ingrijpen dan groter is, omdat de VN betere faciliteiten voor hulpverlening hebben en omdat de Europese verdeeldheid over een eigen defensiebeleid momenteel zo groot is, dat effectieve interventie door de EG (welke structuur? wie is de basis? etc.) niet voor het jaar 2092 verwacht wordt. Militaire ondersteuning kan wel door bestaande organisaties geleverd worden, maar onder de vlag van de VN. De grenzen van humanitaire interventie zijn moeilijk af te bakenen; gaat de internationale gemeenschap overal ingrijpen waar menselijk lijden op grote schaal plaatsvindt of waar de mensenrechten op enorme schaal geschonden worden?

Naast humanitaire interventies zal het Westerse verdedigingsbeleid zich moeten richten op de eigen verdediging. Stabiele landen in Oost en Midden-Europa moet wel het vooruitzicht op het lidmaatschap van Westerse verdedigingsorganisaties worden geboden, omdat deelname van deze landen

aan bv. de NAVO een stabiliserend effect zal hebben. De verdedigingsarrangementen zullen zich dus steeds verder moeten uitstrekken tot de stabiele Europese landen.

Ik geloof niet, zoals boven reeds gememoreerd, dat politiek ingrijpen in conflictgebieden veel zin heeft. Juist vanwege het karakter van de conflicten is een duidelijke politieke oplossing, die van buitenaf opgelegd wordt, in vrijwel geen van de (toekomstige) oorlogen een reële optie.

Natuurlijk dient het Westen zich wel beschikbaar te houden voor het uitvoeren van vredesoperaties op verzoek van de betrokken partijen, zoals Cambodja of Angola, hoewel in beide landen één van de partijen zich achteraf toch niet neer lijkt te willen leggen bij het vredesaccord.

Concluderend kan gesteld worden, dat de aard van conflicten in Europa sinds de Koude Oorlog volledig is veranderd. De Oost-Westconflicten zijn vervangen door 'locale' conflicten die ieder hun eigen geschiedenis kennen. De veiligheidssituatie voor de 'gemiddelde Europeaan' is er op vooruitgegaan, omdat de kans op een oorlog op het hele continent minder is geworden. Dit zal echter geen troost zijn voor de mensen die nu wonen in gebieden waar (burger)oorlogen woeden: zij zullen nog

wel eens met weemoed terugdenken aan de tijd dat de nucleaire afschrikking of de communistische dictatuur elk conflict in de kiem smoorde.

Het Europese veiligheidsbeleid zal zich moeten richten op de verdediging van het eigen grondgebied (inclusief de toe te laten stabiele Oosteuropese landen), op het verlenen van humanitaire hulp aan oorlogsgebieden en op het assisteren bij vredesoperaties. Politiek ingrijpen in conflicten zal naar mijn mening meer kwaad dan goed doen. Vanzelfsprekend dient het Westen op diplomatiek niveau wel alle mogelijke hulp te bieden. De discussie over de structuren waarin dit veiligheidsbeleid gegoten moet worden mag naar mijn idee nooit de discussie over het veiligheidsbeleid overstemmen. De verdediging van het eigen grondgebied kan een NAVO-taken blijven. Humanitaire interventie en vredesoperaties kunnen het best onder VN-vlag gebeuren, waarbij eenheden of materiaal wel door 'echte' veiligheidsorganisaties beschikbaar kunnen worden gesteld.

*Hans Peter Lassche is politiek secretaris van het hoofdbestuur van de onafhankelijke politieke Jongeren Organisatie Vrijheid en Democratie.*

# EUROPESE EENWORDING NOODZAKELIJK VOOR BEHOUD PLURALISME EN TOLERANTIE

**Jules Maaten**

**Een negental jaren geleden, op een internationale bijeenkomst van liberalen, zei een van de Schotse gedelegeerden in antwoord op de vraag hoe zij een verenigd Europa voor zich zag: "Ik geloof in een verenigd Europa. Maar ik ga nog verder. Ik behoor tot de kleine groep randfiguren die gelooft in een verenigd Europa waartoe ook de landen in Oost-Europa behoren".**

Negen jaar geleden behoorde iemand die zoiets zei inderdaad tot een randgroep, die op zijn best enigszins meewarig aangestaard werd. Minder dan een decennium later is het Warschau Pact verdwenen en worden parlementen in Oost-Europa gekozen in vrije en geheime verkiezingen. Het Russische gevaar bestaat niet meer uit een geordende militaire machine, maar uit het risico van chaos en de onbeheersbaarheid van wat resteert van wat eens een supermacht was.

Democratisering in Oost-Europa is aan de orde van de dag; in een aantal landen heeft het parlement er zelfs al een eerste termijn opzitten.

En niet alleen in Oost-Europa: ook buiten Europa lijkt de ontwikkeling naar vrijheid en democratie onstuitbaar.

Zuid en Midden-Amerika werden nog niet zo lang geleden vrijwel geheel geregeerd door militaire of anderszins dictatoriale regeringen. Dat is nu voorbij, met uitzondering van een kleine groep volhouders waaronder het inmiddels van alle glans ontdane krakkemikkige regime van Fidel Castro in Cuba. Maar de grote trend is naar democratisering, ook in de bekende voormalige dictaturen zoals Argentinië, Chili, Brazilië, Paraguay en Nicaragua.

En de verrassing van de jaren negentig zou wel eens Afrika kunnen worden, waar in relatieve stilte een

golf van democratisering aan de gang is. Niet alleen in Zuid-Afrika, Angola en Namibia, maar in vrijwel alle grote en kleine landen in Afrika, worden in de komende twee jaar verkiezingen gehouden. Bij veel van deze verkiezingen kunnen vraagtekens gezet worden, omdat machthebbers pogen ze te gebruiken om hun oude regime te bevestigen en de regels daarom aan het doel aangepast worden. Desalniettemin wenst men aan de maatstaf van 'democratie' gemeten te worden, en dat is wel eens anders geweest. Zelfs de stemmen die we, voornamelijk in het Westen, hoorden vertellen dat politiek in Afrika door stammenstrijd beheerst wordt beginnen te verstommen. Want de Afrikanen zelf blijken daar anders over te denken.

## **Economische vrijheid**

En niet allen zien we democratisering alom, ook economische vrijheid is het credo van de dag. Privatisering, eigen initiatief, competitie, bestrijding van bureaucratie, het zijn termen die we terugzien in de programma's van een groeiend aantal regeringen en politieke partijen. Waar vroeger verplaatsing, gelijkheid, nivellering en de nieuwe internationale economische orde de orde van de dag waren, zoeken velen nu hun heil in vroeger verfoeide kapitalistische begrippen.

Alle reden dus voor een feestje voor liberalen. Het liberale programma wordt overal ingevoerd, we kunnen op vakantie.

Of toch nog even wachten?

Want wat te midden van deze vrijheidsgolf opvalt is dat in het aloude Vrije Westen de liberale partijen zich amper in een toename van de kiezersgunst kunnen verheugen. De wereld wordt liberaal, maar schijnt het zich niet te realiseren. De nieuwe vrijheid wordt vaak niet eens met liberale partijen geassocieerd.

Nu doet geen van de traditionele stromingen het goed. Socialisten, christendemocraten en conservatieven blijven op zijn best stabiel. Het zijn andere groepen die er met de winst vandoor gaan. In verschillende landen verschillende bewegingen, maar ze hebben een tweetal kenmerken gemeenschappelijk. Ten eerst zetten ze zich, met succes, af tegen het politieke establishment. Ten tweede brengen ze een boodschap die populistisch en soms nationalistisch of racistisch is. Hoe succesvol ze zijn blijkt in verkiezingen in zowel Oost als West-Europa. En waar deze stromingen zich (nog) niet door politieke organisaties vertegenwoordigd weten uit het zich in verzet tegen de (immers door alle grote partijen onderschreven) verdere eenwording van Europa. Zowel in Denemarken als in Frankrijk bestond het verzet in het referendum over "Maastricht" vooral uit verzet tegen de gevestigde politieke orde.

Is het een probleem dat relatief eenvoudig is op te lossen door de afstand tussen kiezer en gekozene te verkleinen, of liggen de oorzaken dieper.

## Burger

Een analyse van de veranderingen in zowel Oost-Europa als Afrika als Zuid-Amerika (en hier en daar ook in Zuidoost-Azië) leert dat de veranderingen slechts zelden ten gevolge van bewuste (Westerse) politiek tot stand kwamen. Het ging om autonome bewegingen van burgers of om een volstrekt uitzichtloze economische situatie die het lokale machthebbers duidelijk maakte dat veranderingen onontkoombaar waren. Vooral de (uiteindelijk tamelijk gecontroleerde) verandering in de voormalige Sovjetunie heeft daarbij een katalyserende rol gespeeld. Vooruitziende politici hebben

getracht het proces te sturen, zoals Gorbachov, maar zijn daar amper in geslaagd. De praktijk was harder dan de leer. Wanneer de mensen in het land veranderingen willen kan dat kennelijk wel even tegengehouden worden, maar niet permanent gestuit.

Maar wat wilde men eigenlijk veranderen? In het Westen zijn we er gemakzuchtig vanuit gegaan dat men democratie en een vrije markteconomie wilde, en hebben ons verder niets afgevraagd. Maar wanneer we een relatie leggen met de kennelijke onvrede in West-Europa en Noord-Amerika, zou het dan niet zo kunnen zijn dat de onvrede veel dieper ging en meer te maken had met wantrouwen jegens een veronderstelde 'politieke kaste' onafhankelijk van hoe die kaste benoemd wordt?

De analogie met het jaar 1968 ligt voor de hand, toen plotseling over de hele wereld, onafhankelijk van politieke systemen, politieke en sociale verandering zich opdrongen. Kennelijk zijn er trends mogelijk, die zich aan het blote oog onttrekken, maar waarvan de werking onstuitbaar is.

Er zijn vele mogelijke oorzaken en tenminste evenzovele oplossingen.

## Complexiteit

Eerst moet genoemd worden de toegenomen complexiteit van de samenleving. De technologische revolutie heeft geleid tot een vrijwel oneindige toename van de beleidsopties voor bestuurders. Dat is op zichzelf geen probleem, integendeel. Maar deze grotere keuze leidt niet altijd tot grotere doorzichtigheid. Bovendien wordt het bezit van informatie steeds fundamenteeler en gecompliceerder. Het bestuurlijke taalgebruik, als resultaat van deze ontwikkelingen, verwordt ook hoe langer hoe meer tot jargon waarvan alleen de gebruikers de subtiliteit kunnen begrijpen. Voor wie de ontwikkelingen op de voet heeft gevolgd is dit niet zo'n probleem. Maar wie de politiek op een afstand volgt raakt hoe langer hoe gefrustreerder.

De tweede oorzaak voor de onvrede ligt in een andere autonome ontwikkeling. De toegenomen bevolkingsdichtheid leidt tot een exponentiële



toename van op zichzelf beheersbare problemen, zoals criminaliteit en milieuvervuiling. De toename van de problemen is echter zo groot dat zelfs politici het niet kunnen bijbenen en zij die het nog wel begrijpen bedenken al dan niet terecht oplossingen die voor de rest van de samenleving onbegrijpelijk en daardoor onaanvaardbaar zijn. Het zijn problemen die een ieder persoonlijker ervaart, maar waarvan men kennelijk geen heil meer van de politiek verwacht.

De derde oorzaak is de ontwikkeling van het politieke systeem zelf. Parlementen zijn in oorsprong een microkosmos van de samenleving. Parlementariërs zijn immers volksvertenwoordigers. In de loop der tijd is politiek echter steeds minder een noodzaak en steeds meer een liefhebberij geworden. Wie plezier heeft in de politiek, of zelfs een carrière voor ogen heeft, wordt politicus. Anderen niet. Deze natuurlijke selectie leidt tot een manier van omgang tussen politici en tot parlementaire spelregels die in de ogen van vele niet-politici niet altijd recht doet aan de problemen die opgelost moeten worden.

## Keten van oorzaken

Deze drie oorzaken van het probleem zijn niet eenvoudig weg te nemen. Het gaat immers om zaken die voor sommigen een probleem zijn, maar voor anderen juist niet: voor zover het problemen zijn, worden ze veroorzaakt door een logisch verklaarbare keten van oorzaken. Toch is het de moeite waard om over oplossingen na te denken, ervan uitgaand dat het democratisch systeem de moeite van het verdedigen waard is. Hier volgt een tweetal suggesties.

Parlementen moeten niet besturen, maar controleren. Parlementariërs zijn er niet om de regering in

het land te verdedigen, maar om de kiezers tegenover de regering te verdedigen.

De beperkingen van openbaar bestuur moeten erkend worden. Dat de "maakbaarheid van de samenleving" als ideaal op de klippen is gelopen raakt niet alleen socialisten. Nogmaals: de praktijk is harder dan de leer en wat de 'markt' wil gebeurt uiteindelijk toch.

Daarom is het bijvoorbeeld, neen, met name noodzakelijk om met enthousiasme verder te werken aan de eenwording van een democratisch Europa. De democratiseringsbewegingen buiten West Europa zijn nog jong. Waar zij toe leiden valt nog te bezien. Enthousiaste ondersteuning en kritische begeleiding van deze bewegingen door liberalen is zeker op zijn plaats, want een democratische wereld is een veilige wereld. Verdere verdediging van pluralisme, van tolerantie, van mensenrechten en van vrije en sociale markteconomie blijft echter, meer dan ooit, noodzakelijk. De politieke vijand met de eenvoudige antwoorden op moeilijke vragen bevindt zich niet meer achter een eenvoudig te identificeren geografische grens, maar is onder ons. Liberalen moeten bij uitstek de leiding in het debat nemen en liefst niet op klassieke maar op inventieve wijze. En een sterk, open en democratisch Europa maakt de kansen op succes groter. Uiteindelijk heeft iedereen daar baat bij.

*Jules Maaten is Secretaris Generaal van de Liberale Internationale in Londen. Hij was Gemeenteraadslid voor de VVD in Amstelveen, voorzitter van de wereldfederatie van liberale jongeren (IFLRY) en hoofdbestuurslid van de JOVD.*

# MKB EN DE INTERNE MARKT: MOTOR EUROPESE ECONOMIE VERDIENT MEER AANDACHT EG

**Mr Drs J.C. van Baalen**

**Het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) speelt een belangrijke rol in de Europese economie. Als we de officiële EG-norm aanhouden (ondernemingen met maximaal 500 werknemers en niet meer dan 75 miljoen ECU aan vaste activa), omvat het MKB 95% van alle ondernemingen in de Gemeenschap en zorgt het voor tweederde van de Europese werkgelegenheid. Het is daarom opvallend dat de Raad van Ministers, de Europese Commissie en het Europese Parlement zo weinig aandacht aan het MKB schenken.**

In de serie Notities over Europa wordt in het MKB-cahier niet veel meer gedaan dan het opsommen van algemene maatregelen in het kader van het Witboek (EG '92) en het geven van een aantal versoepelingen voor het MKB. Men kan dan ook niet spreken van een EG-beleid, hoogstens van gefragmenteerde aandacht voor de negatieve uitwerking van algemene EG-maatregelen op het Midden- en Kleinbedrijf.

## **Politieke scoringskansen gering.**

Reden van deze geringe belangstelling is waarschijnlijk het feit, dat met MKB-beleid politiek weinig eer behaald kan worden (scoringskansen zijn gering). Een en ander geldt ook in Nederland, waar het MKB niet hoog op de politieke agenda staat.

## **Politieke signalen.**

Mede gezien de sociaal-economische rol van het MKB zou de EG er goed aan doen om zich de belangen van de ondernemingen aan te trekken. De discussie over 'Maastricht' heeft geleid tot grote kritiek op 'Brussel'. De burger zou buiten spel staan. Nationale belangen zouden ondergeschikt worden gemaakt aan de belangen van de Eurocratie. Mijns inziens, doen deze sentimenten geen

recht aan de Europese werkelijkheid, maar sentimenten gelden vaak als politieke feiten. Mede door middel van een praktisch MKB-beleid zou 'Brussel' deze kritiek (deels) kunnen pareren.

Het is in dit kader dan ook te hopen dat het gerucht dat DG XXIII ('DG MKB') zal worden opgeheven en ondergebracht bij DG III ('DG Interne Markt en Industrie') niet strookt met de feiten. Zo niet, dan geeft 'Brussel' het signaal af niet geïnteresseerd te zijn om de motor van de Europese economie te stimuleren. Gegeven de zich aftekenende recessie lijkt mij dat een onverstandige zet.

## **Bestaand MKB-beleid EG.**

Het adagium 'iets is beter dan niets' doet ook in de EG opgeld. Zoals eerder gesteld, heeft de Commissie aandacht voor de uitwerking van de Witboek-maatregelen op het MKB.

Hoewel het MKB door de geringe bedrijfsomvang zeer flexibel is en zich daardoor snel aan nieuwe marktomstandigheden kan aanpassen, is daardoor ook het potentieel tot investeren beperkt. Om het MKB naar de Interne Markt te begeleiden heeft de EG voor de periode 1990 tot en met 1992 115 miljoen ECU uitgetrokken. Dit bedrag kan, indien noodzakelijk, met 25 miljoen ECU worden verhoogd. De EG wil de positie van het MKB mede

versterken door het stimuleren van samenwerkingsvormen. Dit geschiedt op de volgende drie manieren.

### **Overeenkomsten van minder belang.**

In de eerste plaats vallen zgn. overeenkomsten van minder belang buiten het gemeenschappelijke concurrentieregime. Dit zijn samenwerkingsverbanden waarvan de partners een gezamenlijke jaaromzet realiseren beneden 200 miljoen ECU per jaar en een EG-marktaandeel vertegenwoordigen van minder dan 5%.

### **Uitzondering op concurrentiebepalingen.**

In de tweede plaats heeft de Commissie een groot aantal uitzonderingen mogelijk gemaakt op de verbodsbepalingen van het concurrentiebeleid, waardoor nauwe samenwerking binnen het MKB mogelijk is op de volgende terreinen:

- . distributie en bevoorrading;
- . gemeenschappelijke R&D en exploitatie van de resultaten daar van;
- . toelevering en uitbesteding;
- . specialisatie-, licentie- en octrooi-overeenkomsten;
- . know-how-licenties en franchise-overeenkomsten.

### **Speciale faciliteiten.**

In de derde plaats bestaan er een aantal faciliteiten, die speciaal zijn gericht op de versterking van het concurrentievermogen van het MKB of die een speciale relevantie voor het MKB hebben. In dit kader noem ik de volgende initiatieven:

#### *. Business Co-operation Centre (BCC).*

Dit bureau wordt ook wel het 'huwelijksbureau' voor het MKB genoemd. Het exploiteert een Business Co-operation Network (BC-NET). Hierin participeren circa 200 professionele adviseurs uit 37 landen. Zij zijn zowel afkomstig uit overheidsorganisaties als uit de particuliere sector. Op basis van een op te stellen bedrijfsprofiel worden partners voor middelgrote en klein-bedrijven gezocht

binnen en buiten de gemeenschap. Het BCC bemiddelt ook bij deelname aan technologieprogramma's en projecten in het kader van de structuurfondsen.

#### *. Adviescentra voor ondernemingen.*

In 1987 is de Commissie begonnen met het opzetten van een netwerk van adviescentra voor het Midden- en Kleinbedrijf met als doel een wederzijdse informatiestroom tussen EG en het MKB tot stand te brengen. Thans bestaan er circa 187 zgn. Euro Info Centra die het MKB informeren over aanbestedingen, met name overheidsopdrachten, wetgeving, technische normen en regels, sociale aspecten, R&D-programma's, internationale samenwerking, financiering en opleidingsfaciliteiten.

#### *. Europartnership-programma.*

Dit is een samenwerkingsprogramma voor bedrijven in achtergebleven regio's van de gemeenschap. Met name is e.e.a. gericht op toeleverings- en uitbestedingsrelaties. Eerste kennismakingsbijeenkomsten zijn reeds gehouden in Ierland en Portugal. Tevens is een vademecum en een juridische gids op het gebied van toelevering en uitbesteding uitgegeven.

#### *. Strategic Program for INnovation and Technology transfer (SPRINT).*

Hoewel SPRINT niet specifiek op het MKB is gericht, wordt extra aandacht besteed aan innovatie bij het MKB en de overdracht van technologie binnen deze sector.

#### *. Speciale financieringsformules.*

De European Venture Capital Association (gevormd in het kader van SPRINT) beschikt over de faciliteit 'Venture consort'. Dit is de verschaffing van risicodragend kapitaal voor innovatie in het MKB.

De Europese Investeringsbank en de Europese Commissie hebben de Société Européenne d'Ingé-

niérie Financière (SEFI) in het leven geroepen die zich ook specifiek richt op kapitaalverschaffing aan het MKB.

### *. Europese Economische Samenwerkingsverbanden (EESV).*

Sedert 1 juli 1989 beschikken de ondernemingen van de gemeenschap over een nieuw juridisch instrument voor samenwerking over de grenzen van de lidstaten heen. Via de EESV kunnen zij een aantal activiteiten gezamenlijk uitvoeren. Onder meer kan worden gedacht aan R&D, inkoop, productie en verkoop, gegevensverwerking per computer, oprichting van multi-disciplinaire consortia op het gebied van de bouw voor inschrijving op aanbestedingen van overheid en bedrijfsleven, etc.. De EESV valt direct onder het gemeenschapsrecht en kan met name voor het MKB worden benut om hun concurrentievermogen door samenwerking te versterken.

### **Nieuwe visie noodzakelijk.**

Zoals reeds opgemerkt bestaat het huidige EG-beleid met betrekking tot het MKB uit een aantal fragmentarische maatregelen, mede op basis van het Witboek. Deze aanpak is, mijns inziens, niet voldoende om het Europese MKB te versterken.

Het ligt voor de hand dat de EG, in navolging van de Industrienota-Bangemann, een integrale MKB-nota opstelt. In deze nota zou de Commissie de actuele situatie in het MKB in de lidstaten kunnen beschrijven. Op basis van een sterke/zwakte-analyse dient dan een visie op de betekenis van het MKB voor de Europese economie en de rol van de EG bij evt. stimuleringsmaatregelen te worden neergelegd. In het verlengde hiervan zouden een aantal beleidsscenario's kunnen worden ontwikkeld, e.e.a. uitmondend in een concreet actieplan.

### **Subsidiariteit als richtsnoer.**

Ik kan mij voorstellen dat de EG kiest voor een strikte prioriteitsstelling (een teveel aan prioriteiten hindert het tot stand komen van praktische maatregelen en werkt vaak contraproductief).

Dit betekent in de eerste plaats dat de lidstaten een grote vrijheid moet worden gelaten in de wijze waarop zij hun eigen middelgrote en kleine bedrijven willen en kunnen stimuleren. Het zou overweging verdienen om het MKB uit de Europese concurrentie- en kartelbeleid te halen. Het MKB (met name het kleinbedrijf) is in veel gevallen lokaal en regionaal geïntereerd, waardoor de lokale overheid het best in staat is om beleid te maken (e.e.a. spoort met de uitwerking van het beginsel van subsidiariteit dat het Verdrag van Maastricht zou moeten redden).

In de tweede plaats zou de EG pas eigen initiatieven dienen te ontwikkelen waar het grensoverschrijdende samenwerking betreft of waar de markt daarom vraagt.

Hierbij denk ik aan het verbeteren van de kennis over de mogelijkheden om met partners binnen de EG samen te werken. Men zou kunnen denken aan een verbreding en uitbreiding van BC-NET, het niet verder bezuinigen op de Euro Info Centra en het vergroten van het aanbod aan risicodragend venture capital. Men zou daarbij het begrip innovatie ruim dienen te interpreteren zodat veel bedrijven in aanmerking komen. Thans fungeert de strikte omschrijving van het woord innovatie nog te vaak als onterechte drempel voor ondersteuning van interessante MKB-initiatieven. Tevens zou bij de EG-onderwijsprogramma's meer aandacht aan het management binnen het MKB kunnen worden besteed.

### **Luisteren naar de markt.**

Bij het ontwikkelen van de nieuwe integrale MKB-visie en het uitwerken van concrete acties is het van groot belang dat er goed naar de betrokken ondernemers en werknemers en hun organisaties wordt geluisterd. Het initiatief van de belangenorganisaties om tot een MKB-huis in Brussel te komen maakt dit luisteren en overleggen voor de Commissie ook gemakkelijker.

Een Europees MKB-beleid is - gezien de economische positie van het MKB, de werkgelegenheidsaspecten en de geringe mogelijkheden om een reces-

sie via het doen van strategische investeringen goed te doorstaan - zeer noodzakelijk.

In veel gevallen kan EG-beleid inhouden dat de EG het initiatief aan de lidstaten laat door terug te treden.

In een aantal andere gevallen betekent EG-beleid interveniëren op basis van een behoefte uit de markt en niet op basis van veronderstellingen.

In voornoemd kader lijkt mij een opgaan van DG XXIII in DG III niet verstandig. De ondernemers en werknemers in het MKB hebben recht op een centraal aanspreekpunt in Brussel en een herkenbare behartiger van hun belang met adequate status.

De motor van de economie verdient meer aandacht van de EG, geringe scoringskansen van politici doen daaraan niet af.

*Mr Drs J.C. Baalen studeerde Nederlands Recht en Internationale Economische Betrekkingen te Leiden. Hij is management consultant bij Public Affairs Consultants te Brussel en Den Haag, onderdeel van Deloitte & Touche. Hiernaast is hij ondermeer secretaris van de adviescommissie voor Buitenlandse Zaken van de VVD en van de Groep Nederland van de Liberale Internationale.*

# “Europa Anno 2010”

Eppo Jansen

**“Hoe laat is de stemming in het Europees Parlement?” vroeg eindredacteur Hein Versteeg van het dagblad “De Echo” aan zijn correspondent in Brussel. “Om zeven uur vanavond”, antwoordde Pieter Schouten door de telefoon. “Dat is dan te laat om nog een commentaar te gaan schrijven. Ik zal zorgen dat we er twee bij de hand hebben, één voor het geval het parlement “ja” zegt, één voor het geval het “nee” zegt. Maar probeer dan morgen zelf nog met een achtergrondverhaal te komen. Daarbij moet je bedenken dat wanneer hun ochtendblad op de mat valt, veel mensen de discussie bij “Brussel vandaag” op de buis al hebben gevolgd” zei Versteeg. “Ok” antwoordde Schouten. “In ieder geval kom ik meteen na de stemming aan de lijn en dan een half uur later met de rest van mijn kopij. Dan heb je alles nog op tijd voor de sluiting van de krant!” Versteeg reageerde weer met: “Prima, wij zoeken er wel een mooie bij en dan kan alles op de voorpagina”.**

Precies om vijf over zeven begon in de barstensvolle vergaderzaal van het Europees Parlement in Brussel de stemming over het voorstel van de Europese Regering om de accijnzen op benzine en autogas, die de laatste tijd al drastisch waren gestegen, nog eens te verhogen met dertig procent. Als gevolg hiervan zou de benzineprijs met bijna één ECU omhoog gaan.

De spanning zinderde in de lucht. De stemming vormde de afsluiting van een reeks verhitte debatten, die met veel publiciteit omgeven waren. Op de tribune zaten talrijke lobbyisten van de auto-industrie, die met angst voorzagen dat een “ja” de verkoop negatief zou beïnvloeden.

De afgevaardigden vanuit Nederland hadden bijna allemaal binnen hun fracties gepleit voor een accijnsverhoging. Hun land bood al jaren de aanblik van een langzaam voortkruipende hoop blik. Toch waren er nog steeds maar weinig mensen die bereid waren hun wagen te laten staan voor het openbaar vervoer dat zich inmiddels grotendeels ondergronds voltrok. De uitslag van de elektronische stemming leverde een kleine zege op voor het “ja”. Groot was de vreugde achter de regeringstafel. De Europese minister voor milieu, een Deen en de minister van vervoer, een Hongaar, omhelsden elkaar uitbundig. De bewindsman voor landbouw, een Fin, pinkte een traan weg. Lobbyisten verlieten met een uitdrukking van grote verslagenheid de tribune.

Milieuactivisten braken buiten het parlamentsgebouw spontaan in gezang uit. Op het Binnenhof in Den Haag kwam de volgende ochtend al de regering van de deelstaat Nederland bijeen. Bekeken moest worden welke gevolgen de nieuwe maatregel voor de Nederlandse infrastructuur zou kunnen hebben. Op het grote plein voor de ministeriële vergaderzaal was het, vergeleken bij vroeger, bijzonder stil. Wie twintig jaar geleden het Binnenhof bezocht, had meestal grote moeite zich door de demonstranten een weg te banen. Die gingen tegenwoordig bijna allemaal naar het ruimere Delorsplein tegenover het Europees Parlement in Brussel. Ze verzamelden zich alleen nog wel eens op het Binnenhof voor de gezamenlijke reis naar Brussel.

De actualiteitenrubrieken van de radio lieten de hele dag burgers aan het woord om hun reactie te geven op de dramatische accijnsverhoging. “Ik ben wel gek als ik volgend jaar nog op de Gele partij stem”, aldus een garagehouder uit Buiksloot. “Ze hebben ons lelijk in de steek gelaten”. Nog goed herinnerde hij zich de massale bijeenkomst van de Gele partij in de Amsterdamse RAI. De afgevaardigden hadden het toen vermeden om duidelijk tegen de auto stelling te nemen. Een burger uit Wijk aan Zee reageerde met: “Ik denk dat ik nu eindelijk weer eens zondags ga wandelen”. De laatste jaren was hij op deze rustdag vrijwel nooit meer de deur uitgekomen om de stank en de herrie op straat mis te lopen. “Alle lof voor de inzet van de Paarse

fractie”, zo besloot hij zijn betoog.

Commentatoren hielden er rekening mee dat de uitslag van de stemming in Brussel van grote invloed zou kunnen zijn op de Europese verkiezingen die het komende voorjaar zouden plaatsvinden. Verwacht werd dat deze ditmaal een verbeterd karakter zouden krijgen.

Het ongelukkige optreden van de Europese Vredesmacht om strijdende partijen in Turkestan uit elkaar te houden had zich gekeerd tegen de Witte Partij, die van meet af aan voorstander was geweest van een interventie. Ze had zich daarbij gebaseerd op de goede ervaringen op de Krim, waar alle partijen met dankbaarheid terugdachten aan de “twaalf sterrenjongens” die er in korte tijd in waren geslaagd massaal bloedvergieten te voorkomen. Maar in Turkestan waren de verhoudingen duidelijk anders en het tactloze optreden van de Europese commandanten had nogal wat kwaad bloed gezet.

De Witte partij zou hierover tijdens de verkiezingscampagnes ongetwijfeld aan de tand worden gevoeld. Maar ze mocht hopen op de steun van hun Spaanse partijgenoot Lopez Contreras die als Europees minister van defensie de actie in Turkestan op gang had gebracht.

Een verbeterd strijd zou het dan om andere reden zeker worden. De opkomst was de laatste keer met 76 procent al behoorlijk geweest, ditmaal werd verwacht dat meer dan tachtig procent van de stemgerechtigden naar de stembus zou komen. Betreurd werd wel dat de opkomst voor de verkiezingen voor de deelstaat Nederland geleidelijk was teruggelopen. Een veel gehoorde klacht was dat de mensen bij de deelstaat en regioverkiezingen automatisch voor dezelfde partij stemden als waarop ze bij de Europese verkiezingen hun stem hadden uitgebracht. Maar ja, de namen van de deelstaatspolitici waren schandelijk genoeg vaak nauwelijks bekend. Eerst als ze “doorschoten” naar de Europa en hun gezicht regelmatig op de buis verscheen, ontstond dat eigen profiel dat de kiezers meetrok. Een enkel interview in “Brussel Vandaag” met Klaartje van Meegen of Harm-Jan Beets leidde er dan vaak toe dat ze tot in de uithoeken van Nederland als spreker werden gevraagd.

Men vergat vaak dat hele belangrijke onderwerpen nog steeds werden bekookstofd door de deelstaatspolitiek zoals het cultuur- en onderwijsbeleid of de sociale zekerheid. Dan was het wel eens sneu als alle aandacht telkens weer uitging naar de Europarlementariërs en juist zij door de media werden gebeld als het ging om een vraagstuk over puur Nederlands beleid.

Toch was er veel reden om tevreden te zijn. Europa was helder en doorzichtig geworden na jaren van troebelheid en autoritair bestuur. Democratische controle op Europees niveau door een Europees Parlement dat overal volgens dezelfde regels gekozen werd was een volstrekt aanvaarde praktijk geworden. Een enkele Nederlandse oud-minister dacht misschien nog wel eens met heimwee terug aan de tijd waarin het voldoende was om bij Wuustwezel met de dienstauto de Belgische grens te passeren “om van die lastige parlementariërs af te zijn”, niemand durfde toch de enorme verbetering die was ingetreden in twijfel te trekken.

De laatste om dat te doen was Europarlementariër Hans Reuvekamp. Hij had alle veranderingen “aan den lijve” meegemaakt. Hij was nu 65 en mocht zeer tegen zijn zin niet meer meedoen aan de laatste aankomende verkiezingen. Hij kon smakelijk vertellen over de tijd toen Europa nog met de rug naar de burger werd gemaakt. “De tijd is nog niet rijp voor meer macht voor het Europees Parlement” werd er dan door allerlei staatslieden wijsneuzig opgemerkt. Net of de tijd wel “rijp” was geweest voor de ongecontroleerde besluitvorming van wat toen de “Europese ministerraad” werd genoemd.

Soms vroeg zijn kleindochter: “Opa, vertel nog eens van het democratisch gat”. Eerst had ze gedacht dat het een griezelige holte was in de aarde waarin je plotseling verdween. Nu wist ze wel beter. Alhoewel, griezelig bleef het wel als je er goed over nadacht.

*Eppo Jansen is hoofd van het voorlichtingsbureau in Den Haag van het Europees Parlement.*

# Arbeidsverhoudingen in Europees perspectief

Frank van Dalen

**Steeds vaker horen we politici praten over de Europese eenwording en de invloed die dat heeft op de Nederlandse samenleving. Allerlei onderdelen worden dan belicht. We kunnen denken aan onderwijs, technologiebeleid, buitenlands beleid, defensie en milieu. Eén onderdeel is echter nog steeds onderbelicht gebleven, namelijk het sociale beleid met betrekking tot arbeidsverhoudingen. Dit artikel poogt een analyse neer te leggen over de Nederlandse arbeidsverhoudingen in Europees perspectief.**

Als we praten over arbeidsverhoudingen, dan verdient het aanbeveling om te praten over een subsysteem in het maatschappelijk systeem, dat onder invloed staat van haar omgeving. In het subsysteem zelf zijn drie groepen actoren te onderscheiden, te weten de werknemers en hun organisaties, werkgevers en hun organisaties en uiteenlopende overheidsinstanties die een bemoeienis met het subsysteem hebben. Het subsysteem brengt een geheel van geschreven en ongeschreven regels voort dat algemeen aanvaard is en dat het subsysteem bijeen houdt.<sup>[1]</sup>

Arbeidsverhoudingen vormen echter geen statisch gegeven. Door externe invloeden en de wijze waarop de actoren hierop reageren, of door veranderende machtsverhoudingen tussen de actoren, muteren de arbeidsverhoudingen voortdurend.

We kunnen denken aan veranderingen op micro-niveau, bijvoorbeeld de werkvloer waar nieuwe collega's hun opwachting maken, maar ook, en in de context van dit artikel interessant te noemen, op macro-niveau waar het gaat om bijvoorbeeld aanpassing van het ontslagrecht.

Een van de externe ontwikkelingen die van invloed is op de wijze waarop vorm gegeven wordt aan arbeidsverhoudingen in Nederland is de Europese eenwording.

Er vindt een verschuiving van bevoegdheden van soevereine staten naar Europese instituties plaats.

Daardoor zal, zo mag gevoeglijk aangenomen worden, de handelsvrijheid van de actoren binnen het systeem van arbeidsverhoudingen eveneens verengen. Van belang is dan ook de vraag op welke wijze de arbeidsverhoudingen in Nederland vorm zullen gaan krijgen. Een niet eenvoudig te beantwoorden vraag omdat toekomstige ontwikkelingen niet alleen afhangen van politieke, economische en technologische factoren, maar ook van politiek strategische beslissingen, zowel binnen als buiten het systeem van arbeidsverhoudingen. Desalniettemin zal een poging ondernomen worden, een analyse van een mogelijke toekomstige ontwikkeling neer te leggen.

Om tot de hiervoor genoemde analyse te komen is het van belang om eerst inzicht te krijgen in het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen ([1]). Vervolgens zal, zij het summier, ingegaan worden op afwijkingen in de systemen van arbeidsverhoudingen in andere Europese landen. Deze keus is vooral ingegeven door de gedachte dat de Europese politiek zich beweegt tussen de marges zoals deze door de gezamenlijke lidstaten worden afgebakend, waarbij onmiskenbaar de grote landen een voortrekkersrol of juist een remmende rol vervullen. Vervolgens zal worden ingegaan op de doelstellingen van de Europese eenwording, waarbij nadrukkelijk het sociaal programma betrokken wordt ([3]).

Tot slot zal er ingegaan worden op de invloed van de Europese ontwikkeling op de Nederlandse ar-



beidsverhoudingen en een mogelijke toekomstige ontwikkeling ([4]).

## 1. Nederlandse arbeidsverhoudingen

Begin deze eeuw bestond er grote behoefte aan vereniging onder de werknemers, omdat men zichzelf in een machteloze positie geplaatst zag tegenover de werkgevers. Vereniging was relatief eenvoudig door de onderlinge gelijke doelstellingen op economisch terrein en de afhankelijke positie die men had ten opzichte van de werkgever.

De werknemersbonden werden allengs steeds machtiger en als reactie daarop besloten uiteindelijk ook de werkgevers zichzelf te verenigen ondanks de afkeer die men daarvan had wegens de in te leveren vrijheid. Ten opzichte van de werknemers, geldt voor de werkgevers in belangrijkere mate dat er geen sprake is van gelijkgestemdheid.

Voor beide actoren geldt dat er in Nederland sprake was van een vergaande verzuiling, waarbij levensbeschouwelijke visies een grondslag vormen voor de te bereiken doelstellingen en het te voeren beleid van de verschillende organisaties. De laatste jaren heeft de ontzuiling echter ook binnen de werkgevers- en werknemersorganisaties stevige voet aan de grond gekregen.

Hoewel de belangen en doelstellingen van werkgevers en werknemers vaak tegenover elkaar staan, kan als gemeenschappelijk streven het beïnvloeden van zowel de publieke opinie als politiek aangemerkt worden. Dit heeft er zelfs meermalen toe geleid dat werkgevers en werknemers gezamenlijk actie ondernamen om gemeenschappelijke doelen te realiseren.

De derde actor in het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen is de overheid. Zij heeft een dubbele rol, enerzijds als wetgever en anderzijds als bestuurder<sup>[2]</sup>. Als wetgevend orgaan bepaalt de overheid de wettelijke kaders, waarbij gedacht kan worden aan wetgeving op het gebied van arbeidsovereenkomstenrecht, ontslagbescherming, medezeggenschap en sociale zekerheid. Als bestuurder is de overheid in staat om actief deel te nemen aan sturende processen rond de arbeidsverhoudingen

en zelfs te interveniëren.

Een belangrijk instrument om de geschreven en ongeschreven regels, waarover aan het begin van dit artikel gesproken wordt, voort te brengen is het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten, de CAO. De CAO is een oud instrument, dat in de loop van deze eeuw een sterke ontwikkeling heeft doorgevoerd. In CAO's wordt niet alleen gesproken over loonvorming maar ook talloze andere zaken worden via CAO's geregeld, zoals bijvoorbeeld werktijden. Juridisch gezien is de CAO sterk verankerd in de Nederlandse wetgeving. De wet op de CAO (1927) regelt dat de werkgever verplicht is de CAO van toepassing te doen zijn op alle personeelsleden en dus niet alleen op personeel dat aangesloten is bij de bij de CAO-onderhandelingen betrokken bonden. De tweede belangrijke wet is de wet op het Algemeen Bindend en Overbindend verklaren van CAO's (1937). Indien een CAO een algemeen maatschappelijk belang dient, dan kan de overheid besluiten om de CAO algemeen bindend te verklaren, mits daartoe door één partij verzocht wordt, waardoor de afgesloten CAO het karakter van een wet krijgt. Ook kan de overheid besluiten een CAO onverbindend te verklaren. Hier is echter nog nooit gebruik van gemaakt.<sup>S</sup>

Inds het begin van de jaren tachtig is een sterke tendens naar decentralisatie waarneembaar. De CAO's kregen een steeds globaler karakter, waardoor voor lagere niveau's ruimte gecreëerd werd een eigen invulling of interpretatie te geven aan de uitvoering van de CAO of het bereiken van de in de CAO vastgelegde doelstellingen. Ook trok de overheid zich steeds verder terug uit de CAO-onderhandeling, onder de toezegging van de werknemers en werkgevers een evenwichtig maatschappelijk verantwoord systeem te handhaven. Vooral op het gebied van de loonvorming is dit tot uitdrukking gekomen omdat enerzijds werknemers en werkgevers kwamen tot de toezegging een verantwoord inkomendbeleid te voeren en omdat in 1986 de overheid de mogelijkheid verloor in te grijpen op de loonvorming door de verwijdering van de wet op de Loonvorming.

Zoals ook uit tabel 1 blijkt kent Nederland een vergaand geïnstitutionaliseerde overlegstructuur.

De medezeggenschap in Nederland is voor alle niveau's (zowel macro- als microniveau) grotendeels wettelijk verankerd, zoals bijvoorbeeld de Wet op de Ondernemingsraad. In de Stichting Arbeid, de Sociaal Economische Raad, de Sociale Verzekeringsraad en de Arbo-raad zitten vertegenwoordigers van werknemers, werkgevers en soms,

diverse landen ver uiteen. Dit heeft in belangrijke mate te maken met de geschiedkundige ontwikkeling die werkgevers en werknemersorganisaties hebben doorgemaakt en de wijze waarop regeringen op die ontwikkeling hebben gereageerd.

Zo verschilt het karakter van de werknemersbonden in de diverse landen. In het ene land kennen ze

een revolutionair karakter zoals in Frankrijk, terwijl bijvoorbeeld in Duitsland geen sprake is van confessionele scheidingen maar bijvoorbeeld wel getracht wordt maatschappelijke verandering geleidelijk door te voeren. In Engeland is slechts één erkende vakbond actief, namelijk de General Workers Union.

Hoewel de CAO in Engeland bestaat kennen zowel Engeland als Italië niet de mogelijkheid om een CAO algemeen bindend te verklaren. Daarnaast wordt het Engelse systeem gekenmerkt door een vergaand vrijwillig karakter, zodat werkgevers een maximale bewegingsvrijheid kunnen behouden.

Ook de wetgeving rond de medezeggenschap loopt uiteen. In Engeland kan medezeggenschap slechts geregeld worden via CAO's, terwijl, aldus van Wulfften Palthe<sup>(3)</sup>, nergens in Europa de medezeggenschap zo verfijnd bij wet is vastgelegd als in Nederland.

Nemen we het aantal gestaakte arbeidsdagen per 1000 werknemers als maat voor de rust in de arbeidsverhoudingen, dan kennen, zo blijkt uit tabel 2, zowel Nederland als Duitsland een rustig klimaat in tegenstelling tot Italië en in mindere mate Frankrijk, Engeland en Ierland. Een voorzichtige relatie tussen de rust en de wijze waarop arbeidsverhoudingen vorm (of juist geen vorm) kunnen krijgen mag hier gelegd worden.

tabel 1

Centrale organisaties van werkgevers en werknemers

Centrale werknemersorganisaties		Centrale werkgeversorganisaties		
Hoger personeel	Vakcentrales	Industrie, handel, diensten	Midden- en kleinbedrijf	Land- en tuinbouw
Vakcentrale voor Middelbaar en Hoger Personeel MHP	FNV Federatie Nederlandse Vakbeweging	VNO Verbond van Nederlandse Ondernemingen	KNOV Koninklijk Nederlands Ondernemers Verbond	KNLC Koninklijk Nederlands Landbouw Comité
		NCW Nederlands Christelijk Werkgevers-verbond		KNBTB Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond
	CNV Christelijk Nationaal Vakverbond		NCOV Nederlands Christelijk Ondernemers-verbond	NCBTB Nederlandse Christelijke Boeren- en Tuindersbond
		Raad van Nederlandse Werkgevers-verbonden VNO en NCW		Overlegorgaan centrale landbouw-organisaties
Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties RCO				
Stichting van de Arbeid				
Sociaal-Economische Raad SER				

Bron: NCW, 's-Gravenhage 1986

zoals bijvoorbeeld de SER, onafhankelijken. Hierdoor bestaat in Nederland een hecht en, door de maatschappelijke aanvaarding, moeilijk te verzwakken tri-partiteoverleg.

## 2. Arbeidsverhoudingen in andere Europese landen

De arbeidsverhoudingen in Europa lopen in de

Tot slot verschilt de economische situatie en de politieke cultuur in de verschillende landen sterk, wat eveneens van invloed is op het systeem van arbeidsverhoudingen in de diverse landen. Zo zitten Engeland en iets mindere mate Italië is een diepe economische recessie, terwijl Spanje en Portugal de laatste jaren een inhaalrace gelopen hebben.

1985 voordat allen daadwerkelijk lid waren van de EG.

Hoewel reeds aangestipt, is het van belang wat dieper in te gaan op de doelstellingen van de Europese eenwording. Als hoogste doel kan het handhaven en versterken van de vrede plus de economische eenmaking aangemerkt worden. In het kader

tabel 2

Aantal door staking verloren arbeidsdagen per 1000 werknemers

	BRD	Frankrijk	Italië	Nederland	België	Engeland	Ierland	Denemarken
1970	4	110	1.427	6	482	489	1.406	56
1971	119	272	999	2	409	613	376	11
1972	3	229	1.315	3	116	1.081	285	11
1973	26	233	1.549	14	281	318	280	2.007
1974	48	198	1.251	2	183	647	732	96
1975	3	228	1.722	0	195	265	390	53
1976	19	292	1.588	3	290	146	1.032	107
1977	1	211	1.017	57	215	448	571	116
1978	115	126	625	1	325	413	765	63
1979	18	209	1.602	73	197	1.260	1.752	83
1980	3	95	920	13	69	523	479	93
1981	3	86	589	5	.	197	509	315
1982	1	123	1.122	49	.	248	504	45
1983	2	72	811	27	.	178	382	38
1984	136	73	511	7	.	73	468	61
1985	2	41	269	21	.	41	507	1.089

Bron: Eurostat, Werkgelegenheid en werkloosheid, Luxemburg 1984. CBS, Sociaal-economische Maandstatistiek

### 3. De Europese eenwording

In maart 1957 werd door West-Duitsland, Nederland, België, Luxemburg, Frankrijk en Italië het verdrag van Rome ondertekend waarmee een begin werd gemaakt met de Europese eenwording en waarmee de Europese Economische Gemeenschap (EEG) een feit was. Hoewel de belangen van de deelnemende landen voornamelijk lagen op versterking van de eigen economische positie (veelal de reden om aansluiting te zoeken bij de EEG) is van meet af aan politieke eenwording een belangrijke doelstelling geweest. Engeland voelde aanvankelijk niets voor deelname aan een dergelijk samenwerkingsverband maar haalde uiteindelijk bakzeil om een zeker politiek isolement te voorkomen. Overigens was het de Franse president Charles de Gaulle die gedurende enkele jaren toetreding van Engeland tot de EEG wist tegen te houden.

In 1977 hadden twaalf landen door officiële lidmaatschapsaanvragen te kennen gegeven een verbond te willen vormen. Het duurde echter nog tot

van dit artikel is, hoewel niet interessanter, vooral de tweede doelstelling van belang. Hieraangaande zijn de vier te bereiken vrijheden als fundament voor de te bereiken doestellingen van belang, te weten; vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. Met andere woorden, er dient een Europese ruimte gecreëerd te worden, waarin handelsverkeer niet door douanerechten of andere belemmeringen wordt gehinderd.

Om deze Europese ruimte te creëren was de oprichting van Europese instituties met eigen bevoegdheden en ondertekening van algemeen geldende verdragen alleen niet voldoende. Soevereine landen dienden en dienen eigen wet- en regelgeving af te stemmen op Europese verdragen en richtlijnen, waardoor inlevering van een gedeelte van de eigen soevereiniteit concreet tot uitdrukking kwam. Het gevaar voor ernstige stagnatie van het eenwordingsproces was levensgroot, omdat in en door menig land een argwanende houding werd aangenoemen ten aanzien van de verschuiving van bevoegdheden naar Europese instituties, en dit gevaar werd ook als zodanig onderkend. In 1985

werd de Europese Akte ondertekend waarin het witboek van de Europese Commissie met alle te ondernemen stappen tot 1 januari 1993 werd opgenomen. Het witboek moet dienen als grondslag voor de voltooiing van de Europese interne markt. Het magische jaar 1992 werd daarmee als jargon geïntroduceerd.

De voortgang werd verder gegarandeerd doordat besluiten in het vervolg met meerderheid van stemmen<sup>[4]</sup> genomen zouden moeten worden en voor afzonderlijke lidstaten uitzonderingsbepalingen opgenomen zouden kunnen worden.

Keren we terug naar de fundamentele vrijheid van verkeer van personen<sup>[5]</sup> dan hebben we het over het recht op gelijke behandeling van binnen- en buitenlandse werknemers (met de nationaliteit van een EG-land) ten aanzien van onder andere werkgelegenheid en de mogelijkheid van iedere werknemer om zijn of haar positie te verbeteren door zich vrij in de EG te bewegen. De gelijke behandeling richt zich vooral op gelijk loon, gelijke rechten bij het huren van bijvoorbeeld een huis, recht voor direct aanverwante familieleden om als zelfstandige of werknemer een beroep uit te oefenen, recht op algemeen onderwijs voor de kinderen en steun van het gastland waar het gaat om algemene levensomstandigheden.

Hoewel de regeringsleiders reeds in oktober 1972 in Parijs tijdens een topconferentie zich bereid verklaarden een gemeenschappelijk sociaal beleid op te zetten, kwam dat beleid niet van de grond. Dit vond zijn oorzaak vooral in de verkeerde veronderstelling dat de gemeenschappelijke markt automatisch zou leiden tot harmonisatie van de nationale sociale stelsels. In 1974 werden, na consultatie van de sociale partners, 40 besluiten aangenomen die samen moesten leiden tot volledige en betere werkgelegenheid, verbetering van de levens- en werkomstandigheden van werknemers en medezeggenschap van werknemers en sociale partners.

Maar ook deze besluiten leidden uiteindelijk niet tot de gewenste resultaten. De oorzaak kon vooral gevonden worden in de zeer beperkte bereidwilligheid van de lidstaten om de maatregelen te effectueren, wat weer was ingegeven door de sceptische

houding ten aanzien van de mogelijkheden om op Europees niveau een goed sociaal beleid te voeren zonder dat de eigen nationale verworvenheden (in positieve en negatieve zin) in het gedrang zouden komen.

Door het Europees Parlement werd allengs vaker en indringender een beroep gedaan op de regeringsleiders om eindelijk eens vaart te maken met een gemeenschappelijk sociaal beleid. Door de zwakke positie van het Europese Parlement was het Europees Parlement echter niet in staat een echt sociaal beleid af te dwingen.

In december 1989 werd desondanks opnieuw een nieuw sociaal handvest afgesloten dat de volgende twaalf basisprincipes<sup>[6]</sup> behelste:

1. Het recht te werken in het EG-land van eigen keuze.
2. Het recht op billijke beloning.
3. Het recht op verbetering van de levensstandaard en de arbeidsvoorwaarden.
4. Het recht op sociale bescherming in het kader van de nationale stelsels.
5. Het recht op vrijheid van vereniging en collectief overleg.
6. Het recht op beroepsopleiding.
7. Het recht op gelijke beloning van mannen en vrouwen.
8. Het recht op voorlichting, raadpleging en inspraak van de werkenden.
9. Het recht op bescherming van de gezondheid en veiligheid in het werkmilieu.
10. Het recht op bescherming van kinderen en jongeren.
11. De garantie van een minimum levensstandaard voor ouderen.
12. Verbetering van de maatschappelijke en beroepsintegratie van gehandicapten.

In het in februari 1992 ondertekende verdrag van Maastricht wordt op sociaal terrein verder niets geregeld. Wel vindt een aantal belangrijke aanpassingen plaats waardoor het Europese Parlement aan invloed wint. Invloed die aangewend kan worden om meer zaken op sociaal vlak te regelen. Aan het verdrag van Maastricht is ook nog een protocol toegevoegd dat door de lidstaten, met uitzondering van Engeland, is ondertekend. In dit

protocol is onder andere opgenomen dat de Europese Commissie verplicht is om over alle voorstellen op het sociale vlak overleg te plegen met werkgevers- en werknemersorganisaties. Het idee hier achter is dat lidstaten beter tot overeenstemming kunnen komen door dit sociaal overleg, zodat een politiek en maatschappelijk draagvlak in eigen land voor besluitvorming wordt gecreeërd, dan door maatregelen wettelijk af te dwingen. Hierbij worden twee principes gehanteerd. Enerzijds het subsidiariteitsprincipe dat lidstaten beschermt tegen een te grote inmenging van de EG in lokale, regionale of nationale aangelegenheden. Anderzijds een streven om fundamentele sociale rechten niet in het gedrang te laten komen.

Een voorbehoud moet echter worden gemaakt ten aanzien van het verdrag van Maastricht en het protocol. De ratificatie heeft namelijk nog niet in alle lidstaten plaats gehad en het is vooralsnog onduidelijk hoe de Europese Gemeenschap uiteindelijk zal reageren op de afwijzing van het verdrag van Maastricht door de Denen.

## 4. Nederland en het Europees Sociaal beleid

Ook door Nederland is meermalen een bijdrage geleverd aan de processen die de vorming van een gemeenschappelijk sociaal beleid deden stagneren. De angst was groot dat Nederland vooral veel te verliezen had en slechts weinig te winnen. Natuurlijk is verdediging van het met zoveel offers opgebouwde sociale systeem in Nederland begrijpelijk (zeker als er een groot maatschappelijk draagvlak bestaat voor het bestaande systeem), maar aanpassingen van het eigen systeem zijn niet alleen onvermijdelijk, maar gelet op het sociale handvest en hetgeen via het sociaal protocol (als bijlage bij het verdrag van Maastricht) is vastgelegd, onomkeerbaar geworden. Aanpassingen van het sociaal beleid en dus onvermijdelijk ook van de arbeidsverhoudingen in Nederland.

Hier zijn we aanbeland bij de kernvraag die aan het begin is gesteld. Op welke wijze zullen de Nederlandse arbeidsverhoudingen invloed ondergaan van de vorming van een Europees sociaal beleid?

Om deze vraag te beantwoorden zal een aantal verklaringen uit het in oktober 1989 vastgestelde gemeenschapshandvest van sociale rechten van de werkenden en het in november 1989 vastgestelde actieprogramma besproken worden. Opgemerkt moet worden dat Engeland zich onttrokken heeft aan dit handvest.

### 4.1. Medezeggenschap

De Europese eenwording brengt de voor- en nadelen van de verschillende rechtssystemen nadrukkelijker voor het voetlicht. Nu de grenzen in Europa gaan vervallen vinden talloze fusies plaats om marktposities in te nemen, te beschermen of juist te versterken. Het probleem dat daarbij ontstaat is dat in één en dezelfde organisatie gewerkt wordt met verschillende vormen van medezeggenschap, afhankelijk van het land waar een werknemer verblijft.

Ondernemingen in Nederland doen voorkomen alsof de huidige medezeggenschapstructuur nadelig voor hun concurrentiepositie is en willen in de toekomst een systeem dat zoveel mogelijk vrijheid laat aan ondernemingen. Zij zien derhalve niets in Europese wetgeving op dat gebied.

De werknemersorganisaties, verenigd in de EVV<sup>(7)</sup>, daarentegen zijn van mening dat er wel degelijk Europese wetgeving dient te komen, juist gelet op het feit dat meer en meer bedrijven zich over de grenzen bewegen.

Indien er geen Europese wetgeving op dit vlak bestaat of komt, zal de medezeggenschap een zaak blijven voor nationale regeringen en sociale partners. Voor Nederland is dit echter een niet wenselijke situatie.

Zoals reeds gesteld zullen ondernemingen met het op zich plausibel klinkende argument komen dat de concurrentiepositie onder druk komt te staan. Daarnaast zullen ondernemingen verwijzen naar medezeggenschapssystemen in het buitenland. Kortom, in de discussie tussen de sociale partners zal de krachtsverhouding verschuiven ten gunste van de werkgevers. Er bestaat dan een reële mogelijkheid dat de medezeggenschap zoals wij die kennen in Nederland zal verengen, doordat mogelijk meer en meer

zaken op het gebied van medezeggenschap via CAO's in plaats van via wetgeving zullen worden geregeld.

Maar ook om een andere, meer praktische reden, is Europese wetgeving noodzakelijk. Zoals reeds gesteld vinden in Europa op grote schaal fusies en overnames plaats. Daardoor ontstaan bedrijven met vestigingen of dochterondernemingen in andere landen dan het land waar de hoofdzetel is gevestigd. Zo kan zelfs de situatie ontstaan dat de top van een bedrijf in een ander land zit dan haar werknemers. Indien de medezeggenschap niet op eenduidige wijze is geregeld doet dat de situatie ontstaan dat werknemers met een gelijkwaardige baan in een ander land minder rechten hebben dan ergens anders of, erger nog, werknemers binnen één organisatie met een gedifferentieerd systeem te maken hebben. Dit is vanuit sociaal oogpunt onwenselijk, omdat de positie van een werknemer onduidelijk wordt en op eenvoudige wijze kan worden verzwakt, door de werknemers binnen één organisatie tegen elkaar uit te spelen.

Het creëren van Europese wetgeving op het vlak van medezeggenschap, ofwel het stroomlijnen van de medezeggenschap in diverse landen, is een lastige zaak. De diversiteit aan medezeggenschapssystemen in de verschillende nationale staten speelt hier een belangrijke rol. Zo wordt, zoals reeds eerder aangehaald in ([2]), in Italië, Groot-Brittannië en Ierland de medezeggenschap niet bij wet, maar via CAO-onderhandelingen geregeld. Het Engelse systeem kent daarbij ook nog een vergaand voluntair karakter, terwijl in de verschillende landen het juridisch bindend karakter van CAO's verschilt of de grootte van ondernemingen een wisselende rol speelt in de vorm van de medezeggenschap.

Op Europees niveau is afgesproken dat volgens de daarvoor geëigende lijnen en rekening houdende met de verschillende medezeggenschapssystemen in de verschillende landen gewerkt moet worden aan Europese wetgeving die minimum eisen vastlegt.

Juist in de termen 'geëigende lijnen' en 'rekening

houdende met', maken dat het niveau van de Nederlandse medezeggenschap boven de minimum eisen zal liggen. Dit gecombineerd met de standpunten van de sociale partners, lijkt het verstandig dat de vakbonden in Nederland niet beginnen te werken aan het opschroeven van het niveau van medezeggenschap, maar eerder via de EVV het niveau van medezeggenschap in andere landen proberen te verhogen. De overheid dient, naast de werknemersorganisaties, het tegenwicht te vormen voor de werkgevers, door het huidige niveau te bewaken terwijl de werkgevers zich dienen te realiseren dat Nederland het medezeggenschapniveau kent dat ze zich kan veroorloven.

## 4.2. Veiligheid en gezondheid

Op het gebied van veiligheid en gezondheid worden talloze dwingende maatregelen afgekondigd die gezamenlijk bijdragen aan een vergaande harmonisatie van de normen in de verschillende lidstaten. Dit proces kent goede vooruitgang, vooral ook omdat vaak de binding gelegd kan worden met concurrentievervalsing.

Voor de relatie tussen de sociale partners hebben deze voorschriften de nodige implicaties. Zo is het voor alle sociale partners volstrekt duidelijk welke zaken geregeld dienen te worden en aan welk minimum niveau ze moeten voldoen. Een groot aantal conflicten wordt daarmee reeds in een vroeg stadium uit de weg gegaan. Dit houdt echter ook in, en ik kom hier nog op terug in de eindconclusie, dat het overleg op het gebied van veiligheid en gezondheid meer en meer gekenmerkt wordt door het gezamenlijk bepalen welke weg naar het einddoel bewandeld dient te worden in plaats van het formuleren van de einddoelen. Er is derhalve sprake van vereniging van de mogelijkheden die de sociale partners op dit gebied hebben, hetgeen niet direct als negatief behoef te worden bestempeld.

Uiteraard kan ook de situatie ontstaan dat geformuleerde minimumnormen onder de Nederlandse normen liggen. Algemeen is aanvaard dat Nederland zo hoog mogelijk moet inzetten in Europa en dat de Nederlandse normen gehandhaafd dienen te blijven.

### 4.3. Stakingsrecht

Het stakingsrecht is één van de gebieden binnen de arbeidsverhoudingen waar de gevolgen van de Europese eenwording duidelijk merkbaar zijn geweest. In Nederland is het stakingsrecht niet wettelijk geregeld<sup>8)</sup>. Daarvoor in de plaats kent Nederland het zogenaamde jurisprudentieel stakingsrecht, dat is ontstaan door de door de rechter veelvuldig vervulde rol van arbiter. Tot 1960 echter, werd een staking gezien als het leveren van individuele wanprestaties. Na de ondertekening van het Europees Sociaal Handvest in 1961 werd echter op Europees niveau het stakingsrecht erkend. In 1969 werd door de Nederlandse regering een poging ondernomen om het stakingsrecht wettelijk te regelen. Het ingediende wetsvoorstel werd in 1980 uiteindelijk ingetrokken, na nog steeds niet te zijn aangenomen. In datzelfde jaar werd door Nederland het Europees Sociaal Handvest bekrachtigd, waardoor het stakingsrecht alsnog indirect werd geregeld en vastgelegd. In 1986 werd in een arrest van de Hoge Raad neergelegd dat het Europees Sociaal Handvest directe werking heeft. Dit hield zoveel in dat het recht op collectief onderhandelen en collectieve actie erkend werden. Thans bestaat, naar aanleiding van het Europees Sociaal Handvest en dit arrest, geen behoefte meer om het stakingsrecht als zodanig wettelijk te regelen.

Concluderend kan gesteld worden dat de Europese eenwording zorg heeft gedragen voor gedegen 'wetgeving' aangaande het stakingsrecht.

Overigens moet nog opgemerkt worden dat het Europees Sociaal Handvest geen onderscheid maakt tussen individuele werknemers en hun bonden, de werkgevers het recht geeft tot uitsluiting van werknemers als het spiegelbeeld van een staking en een land groepen werknemers, zoals bijvoorbeeld ambtenaren, beperkingen aangaande het stakingsrecht kan opleggen, mits dat via wetgeving gebeurt. Dit laatste heeft de Nederlandse wetgever tot op heden nagelaten, waardoor ook ambtenaren het recht tot collectieve actie hebben.

### 4.4. Algemeen arbeidsrecht

Op het gebied van het algemeen arbeidsrecht zal ook het één en ander op Europees niveau geregeld gaan worden.

Zo is en wordt op Europees niveau vastgelegd dat werknemers recht hebben op: een loon dat een redelijk bestaansniveau waarborgt, verbetering en harmonisering van het ontslagrecht (in het bijzonder bij faillissementen), recht op een wekelijkse rustperiode, recht op een jaarlijkse vakantie (waarbij de lengte geharmoniseerd dient te worden), recht op voortdurende adequate training, et cetera.

De lidstaten zijn vrij om op eigen wijze naar de geharmoniseerde doelstellingen te groeien. Hierbij moet gedacht worden aan wetgeving in nationale staten, maar ook aan het opnemen van allerhande bepalingen in bijvoorbeeld CAO's.

Vooral in dat laatste geval is er dus een belangrijke rol weggelegd voor de sociale partners. In Nederland is, historisch gegroeid, veel overgelaten aan werkgevers en werknemers. Dus ook in de nabije toekomst zullen zowel werkgevers als werknemers een redelijke invloed kunnen houden op hetgeen binnen Nederland vorm gegeven wordt, zolang zich dat binnen de door de Europese Gemeenschap vastgestelde kaders afspeelt. En dat laatste hoeft een niet al te groot probleem te zijn. In tegenstelling tot wat menigeen denkt, loopt Nederland met haar algemeen arbeidsrecht redelijk in de pas met andere lidstaten. Slechts in Engeland zijn voor ons onaanvaardbare systemen van kracht, maar Engeland doet niet mee in de sociale paragraaf, terwijl in de zuidelijke landen een ware inhaalrace plaatsvindt.

Toch is men in zowel werknemers als werkgeverskring bezorgd om de eigen positie. De werkgevers omdat zij ook op dit vlak een verslechtering van haar concurrentiepositie verwacht, in werknemerskring omdat men bang is voor de zogenaamde sociale dumping<sup>9)</sup>. Beiden hebben ongelijk. Zoals reeds eerder gesteld in dit artikel is de concurrentiepositie van Nederland niet zo heel erg slecht en kunnen we, daar waar we voorop lopen, het onszelf permitteren. Op de sociale dumping kom ik zo terug.

Voor de werkgevers is de positie in het arbeidsverhoudingenproces verstevigd, ten koste van de werknemers. De huidige wet- en regelgeving en

hetgeen is afgesproken binnen CAO's zal slechts onder druk worden gezet door de werkgevers, maar waarschijnlijk niet wezenlijk veranderen en in ieder geval niet verslechteren indien overheid en werknemers voldoende tegengas blijven geven. Vooruitgang, zoals gewenst door de werknemers, is echter aanzienlijk moeilijker te realiseren omdat resultaten en doelen in het lobby- en onderhandelingsproces voortdurend gespiegeld zullen worden aan processen die elders in Europa spelen. En zoals gesteld, Nederland loopt redelijk in de maat, en dus zeker niet erg achter. Het gevaar ontstaat dat werkgevers Nederlandse onderhandelingsprocessen op een dusdanige manier zullen sturen dat vooruitgang wordt gekoppeld aan vooruitgang in andere landen. Uiteindelijk kan iedereen op iedereen wachten.

Op de conclusie vooruitlopend; een goede strategie van de vakbeweging om via Europese instituties zaken geregeld te krijgen is op Europees niveau en in de verschillende nationale landen door als EVV gelijkgestemde doelen in onderhandelingsprocessen met werkgevers en/of overheid te hanteren. Daarnaast zal de vakbeweging moeten trachten de discussie met werkgevers zuiver te houden. Dat wil zeggen door het argument van de verslechtering van de concurrentiepositie als niet valide te bestempelen en het eigen argument, zijnde de angst voor sociale dumping, te laten varen. Dit laatste is mogelijk, omdat van sociale dumping geen echte sprake zal zijn omdat andere en belangrijkere redenen ten grondslag liggen aan verandering van vestigingsplaats door bedrijven, zoals het fiscale klimaat in een land, de infrastructuur waarover men kan beschikken of de geografische ligging. Overigens is het omgekeerde even onwaarschijnlijk. Een werknemer die gedurende een korte periode (een jaar tot maximaal 2 jaar) in een andere lidstaat verblijft, valt, waar het om de sociale voorzieningen gaat, onder het recht van het land van herkomst.

## 5. Algemene conclusie

Zoals duidelijk mag zijn zal het systeem van arbeidsverhoudingen onder invloed van de Europese eenwording aan veranderingen onderhevig zijn. Hierbij moeten we niet slechts denken aan de inhoud, maar ook aan de processen die vorm geven

aan de geschreven en ongeschreven regels.

Ten aanzien van de inhoud is de verwachting dat het huidige niveau niet zal verslechteren, mits werknemersbonden voldoende tegenwicht weten te bieden aan de wergeversorganisaties. Een tegenwicht dat ze kunnen bieden, omdat veelal de overheid aan de zijde van de vakbonden te vinden is, maar ook omdat Nederland op die gebieden waar ze voorop loopt het zichzelf kan permitteren.

Aan de andere kant zullen veel zaken geregeld moeten gaan worden, vooral op het gebied van veiligheid en gezondheid, die tot op heden in Nederland nog onvoldoende geregeld zijn. Dit is zonder meer in het voordeel van de werknemers, en dus haar bonden, omdat deze onderdelen niet bevochten hoeven te worden maar door Europese regelgeving worden afgedwongen.

Maar op dit moment gewenste verbeteringen op andere vlakken zullen vooralsnog maar moeilijk tot stand kunnen komen door de druk die de werkgeversbonden weten op te bouwen door te wijzen naar systemen in het buitenland, waar een onevenwichtige situatie tussen bestaat en de eventuele minimum-eisen die de Europese wetgeving afdwingt.

Veel belangrijker echter is de invloed van de actoren in het Nederlandse systeem op de Nederlandse arbeidsverhoudingen. Die invloed zal in de toekomst in belangrijke mate afnemen. Nu reeds is op velerlei gebied slechts het bespreken van de weg naar een geformuleerd einddoel mogelijk en niet het vaststellen van het einddoel als zodanig ([4.2]). De mogelijkheden van de verschillende actoren, en dus ook de nationale overheid, worden daardoor beperkt.

Van belang is het dan ook dat zowel de werkgevers- als de werknemersorganisaties zich veel meer gaan richten op de besluitvorming op Europees niveau. Dit kan via de Europese bonden en belangenorganisaties die zowel de werkgevers- als werknemersorganisaties kennen, maar ook door intensief gebruik te maken van de mogelijkheden die de Europese Commissie biedt waar het gaat om adviesaanvragen en de geformaliseerde overlegstructu-



ren, zoals het Europees Economisch en Sociaal Comité (een soort Europese SER).

In de verre toekomst zal er uiteindelijk een evenwichtig Europees systeem van arbeidsverhoudingen ontstaan, waarbij het subsidiariteitsbeginsel als basis gehanteerd wordt. Dit laatste draagt enerzijds in zich dat, ook gelet op de positie die Nederland, als klein land, in de Europese Gemeenschap inneemt, de invloed op het Europees Systeem marginaal zal zijn maar de mogelijkheden dien aangaande op nationaal niveau, hoewel beperkt, zeker niet nihil. Anderzijds past het subsidiariteitsbeginsel goed in de huidige Nederlandse arbeidsverhoudingen, dus gekenmerkt worden door het decentrale karakter.

De Nederlandse arbeidsverhoudingen zullen in de toekomst geheel in het Europese systeem van arbeidsverhoudingen opgenomen zijn, zoverre daar nu al geen sprake van is, waarbij de weg die bewandeld moet worden naar een geformuleerd einddoel als discussie-item overblijft.

*Frank van Dalen studeert technische informatica aan de Technische Universiteit Eindhoven en is vice-voorzitter van het hoofdbestuur van de onafhankelijke politieke Jongeren Organisatie Vrijheid en Democratie.*

1. De voorkeur van een subsysteem in een groter systeem is vooral ingegeven door de, voor dit artikel noodzakelijk geachte, bestudering van de arbeidsverhoudingen dat onder invloed staat van externe, in dit geval Europese ontwikkelingen, processen.
2. De rol als werkgever wordt hier buiten beschouwing gelaten.
3. Arbeidsverhoudingen in Nederland [lit.1], blz. 126\_ J. van Wulfften Pathe, Industriële medezeggenschapsrechten in rechtsvergelijkend verband, Rotterdam 1986.
4. Dit geldt niet voor maatregelen die de belastingharmonisatie, personenverkeer en rechten van werknemers aangaan. Vooral dit laatste is in de context van dit artikel van belang.
5. Het woord personen is eigenlijk verkeerd gebruikt. In de uitwerking van diverse verdragen wordt uitgegaan van werknemers en mensen in de vrije beroepensfeer en dus niet over willekeurige personen zonder omliggend kader.
6. Bron: jaarboek Liberale Internationale en Democratische Fractie Europees Parlement 1991/1992 blz. 33.
7. Europees Verbond van Vakverenigingen.
8. Met uitzondering van het stakingsrecht betrekking hebbende op ambtenaren en spoorwegpersoneel.
9. Bedrijven vestigen zich in dat land, waar de arbeidsverhoudingen en het arbeidsklimaat, vanuit eigen perspectief beredeneerd, zo gunstig mogelijk is.

### Literatuurlijst

- [1] Arbeidsverhoudingen in Nederland; prof. Dr. W. Albeda en Dr. W. Dercksen; vierde druk, derde oplage 1991.
- [2] The social character of the European Community: a defeat for European labor; Stephan J. Silvia; uit Industrial and Labor Relations Review, vol. 44 no. 4 (july 1991) Cornell University, bladzijden 626 tot en met 643
- [3] FNV en Europa 1992; FNV; vierde druk (29 mei 1989)
- [4] De Europese Unie; Commissie Europese Gemeenschap; 1992
- [5] Europese eenwording: Oorsprong en groei; Klaus-Dieter Borchardt onder auspiciën Europese Gemeenschappen; februari 1987
- [6] Notities over Europa: Het sociale beleid van de Gemeenschap met 1992 in het vooruitzicht; Europese Commissie; Augustus-September 1988
- [7] Nieuw Europa: Sociaal Europa; Europese Beweging Nederland; jaargang 14 no. 4 december 1988; i.h.b. Arbeidsvoorzieningenbeleid en 1992 (mr. F.C.I.M. Eppings; bladz. 149 t.m. 153), 1992 en de medezeggenschap van werknemers (mr. L. Timmerman; bladz. 157 t.m. 161), De lange arm van de EG ten aanzien van de arbeidsomstandigheden (drs. V. Chr. Vrooland; bladz. 162 t.m. 165), Sociale voorzieningen nu en na 1992 (mr. E. van Hilten; bladz. 166 t.m. 171), Commentaren (drs. P.J.G.M. van Rens, mw. H. d'Ancona, mw. J.R.H. May-Weggen, J.D. Blaauw, e.a.; bladz. 172 t.m. 194)
- [8] Europa periodiek: Het sociale gezicht van Europa; Europese Beweging Nederland; jaargang 8 no. 2 mei 1991; i.h.b. Nederland en het sociaal Europa (Doeke Eisma; bladz. 7), Toenemende mobiliteit (Simon Hoek, bladz. 8/9), De sociaal-economische overlegstructuur van de EG (Jan Jacob van Dijk, bladz. 14/15), De EG en de Nederlandse arbeidsvoorwaarden, arbeidsverhoudingen en arbeidsomstandigheden (Jan Harmen Kwantes; bladz. 16/17).
- [9] Verdrag van Maastricht; Voorlichtingsbureau Europese Commissie; nederlandstalige uitgave.

# MAASTRICHT: GEMENGDE GEVOELEN

F.W. Weisglas

**Het moge een open deur zijn: ik wil beginnen te onderstrepen hoe groot, juist voor Nederland, het belang van Europese integratie is. Interne markt; een economische en monetaire unie; een Europees milieubeleid; Europese samenwerking op het terrein van justitie en criminaliteitsbestrijding; samenwerking inzake de buitenlandse politiek zijn allen van groot belang. De VVD is en blijft dan ook voorstander van een verenigd Europa dat zich tot haar kerntaken beperkt.**

Bij de VVD-Tweede Kamerfractie heeft het Verdrag van Maastricht gemengde gevoelens opgeroepen. De VVD is nu nog niet in staat om een positief of een negatief eindoordeel over het verdrag van Maastricht uit te spreken. Wij zullen dat oordeel geven in de slotfase van de behandeling door de Tweede Kamer, wanneer de regering op een aantal voor ons essentiële kwesties nader is ingegaan. Ook de ontwikkelingen in de extra Europese Raad van 16 oktober zullen hierbij van belang zijn. Het is goed dat Premier Major deze extra top bijeen heeft geroepen.

Want voor de Europese integratie is voldoende draagvlak bij de burgers in alle Europese lidstaten een noodzaak. Terecht zei Minister Kok op de avond van het Franse referendum dat de Denen in meerderheid neen hebben gezegd, dat de Fransen met 49% neen hebben gezegd en er in veel van onze landen heel veel bezwaar is tegen de manier waarop de Europese Unie verder vorm krijgt. Met het draagvlak voor Europa bij die Europese burgers is er dus iets fundamenteel mis. De kloof tussen het Europa van de politici en bureaucraten enerzijds en de burgers van datzelfde Europa anderzijds is er de laatste tijd helaas niet minder groot op geworden.

Terecht zei Minister Kok ook dat we de komende tijd heel goed moeten nadenken hoe de manier waarop de Europese Unie inhoud krijgt kan worden versterkt en dat de uitslag van het Franse referendum hem inspireerde om samen met zijn collega's in Nederland en in Europa de zaak op een aantal manieren anders te gaan aanpakken, "want zo gaat

het niet verder".

Bij het vaststellen van een eindoordeel over Maastricht zullen voor de VVD vooral de volgende ijkpunten gelden. Deze punten zijn er ook op gericht om de kloof tussen burgers en politici en bureaucraten te verkleinen.

- Biedt het Verdrag van Maastricht voldoende mogelijkheid voor daadwerkelijke democratische controle, hetzij door het Europees Parlement, hetzij door de nationale parlementen?
- Is het mogelijk op duidelijke wijze te beslissen over de invulling van het op zich vage begrip "subsidiariteit"; zal het Verdrag van Maastricht werkelijk leiden tot bestuur dicht bij de burger en het slechts op Europees niveau behartigen van de kerntaken van de EG?
- Is het Verdrag van Maastricht voldoende helder voor de burgers en is te voorkomen dat de EG-bureaucratie op grond van het Verdrag op ongecontroleerde wijze te veel taken verricht?
- Is in het kader van het Verdrag de positie van de kleinere EG-lidstaten gelijkwaardig aan die van de grote lidstaten?

Vooralsnog is de VVD er niet van overtuigd dat het Verdrag van Maastricht op deze vier ijkpunten tot een bevredigende situatie zal leiden. Wat betreft de democratische controle zijn wij van mening dat het onjuist is wanneer de situatie blijft voortbestaan dat in een EG-ministerraad een beslissing met meerderheid kan worden genomen, terwijl het Europees Parlement niet het laatste woord heeft. In die situa-

tie ontbreekt immers iedere parlementaire controle, omdat dan ook de nationale parlementen de zeggenschap over hun eigen regering hebben verloren. Wat betreft de helderheid van het Verdrag voor de burgers merk ik op dat het Verdrag van Maastricht resulteert in zeven verschillende procedures waarlangs de Ministerraad, de Commissie en het Europees Parlement tot een besluit kunnen komen, terwijl de meeste van deze procedures zeer ingewikkeld zijn.

De VVD is op hoofdlijnen positief inzake het in Maastricht bereikte ten aanzien van de Economische en Monetaire Unie. Wij zien dit als het belangrijkste winstpunt van het Verdrag van Maastricht. Naast een vrije interne markt voor goederen, diensten, kapitaal en personen is het wegnemen van andere economische belemmeringen tussen de lidstaten -dus ook van wisselkoersrisico's- bij uitstek een kerntaak van de Gemeenschap. De VVD vraagt zich echter af of het verstandig is dat in Maastricht is gekozen voor een onomkeerbaar proces op weg naar de EMU. Wij vinden dat alle nationale parlementen op het moment van oprichting van de Europese Centrale Bank nog het laatste woord moeten kunnen hebben.

Ook is de VVD per saldo positief over de in Maastricht gemaakte afspraken inzake het buitenlandse- en veiligheidsbeleid. Een gemeenschappelijk buitenlands beleid is in beginsel effectiever dan een individueel optreden van de verschillende lidstaten. In de praktijk -ook vandaag: kijk naar JOegoslavië- ontbreekt echter een slagvaardig en eensgezind optreden van de EG op het terrein van het buitenlandse beleid. Volgens de VVD is het een illusie te denken dat de grote lidstaten op het terrein van de buitenlandse politiek hun soevereiniteit zullen willen opgeven, en dat geldt wat ons betreft ook voor Nederland. Daarom zijn wij verheugd dat in het Verdrag van Maastricht is vastgelegd dat de bepaling van gemeenschappelijk buitenlands beleid bij unanimiteit van stemmen in de EG-Ministerraad zal plaatsvinden. Ook zijn wij verheugd dat is vastgelegd dat ieder Europees optreden op het gebied van het Veiligheidsbeleid en de Defensie in

overeenstemming moet zijn met de opstelling van de NAVO, terwijl ook is vastgelegd dat de NAVO zal blijven functioneren als voornaamste forum van overleg en als plaats voor het maken van beleidsafspraken inzake veiligheidsbeleid (zie LEF-nr. 33 "Defensie"; Red.). De VVD betreurt het niet dat een gemeenschappelijk Europees Defensiebeleid en een gemeenschappelijke Europese defensie naar de verre toekomst zijn verschoven, omdat wij ervan overtuigd zijn dat ook in de zo gewijzigde veiligheidssituatie in Europa, nauwe betrokkenheid van de Verenigde Staten daarbij een vereiste is.

De VVD is negatief over de sociale overeenkomst die de EG-lidstaten, met uitzondering van de Britten, in Maastricht hebben getekend. Wij vinden dat het sociaal beleid zo dicht mogelijk bij de burger moet worden uitgevoerd en dat is op nationaal niveau. De sociale overeenkomst is in onze ogen dan ook een voorbeeld van onnodige beleidscentralisatie.

Ook heeft de VVD aarzelingen ten aanzien van het met Verdrag van Maastricht ingestelde cohesiefonds ten behoeve van de minder welvarende lidstaten. Hiermee is voor het eerst het concept van interne ontwikkelingshulp binnen de EG geïntroduceerd. Wij zijn echter van mening dat duurzame cohesie alleen via de markt kan worden bereikt. Daar komt nog bij dat de besteding van gelden uit de EG-structuurfondsen tot op heden allesbehalve effectief is geweest.

Vanwege het bovenstaande dus gemengde gevoelens bij de VVD-fractie inzake het Verdrag van Maastricht en pas een eindoordeel na de parlementaire behandeling. Dat laatste zou overigens de normale procedure moeten zijn in een parlementaire democratie als de Nederlandse.

*Frans Weisglas is lid van de VVD Tweede-Kamer fractie.*

# HET EUROPA VAN DE BURGER

Jan Weijers

**Europa ontwikkelt zich in sneltreinvaart, ondanks dat de politieke en monetaire unie blijkbaar vertraging opgelopen hebben na het referendum in Denemarken en de val van het pond sterling. De vraag is waar het nu heen moet met de Europese Gemeenschap. De oude twist tussen voorstanders van verbreding van de gemeenschap en aanhangers van verdieping lijkt zo goed als verdwenen. Er is immers een gemeenschappelijke vijand gevonden: steeds meer Europeanen die zich afvragen of de Europese Integratie eigenlijk überhaupt wel verder moet.**

## Eurosceptics

Er worden veel argumenten aangehaald tegen het verder opbouwen van één Europa. Maar de enige eurosceptici die ik serieus kan nemen zijn diegenen die zich zorgen maken over het gebrek aan democratie in de Europese politiek. De lezer moet vooral oppassen de serieuze eurosceptici niet te verwarren met bijvoorbeeld de onwillige vleugel van de Engelse conservatieve partij. Bij deze Engelsen gaat het om een soort goedkoop chauvinisme. Het "Empire" wil geen soevereiniteit opgeven. De droom van een groot en machtig Engeland leeft voort en het feit dat Duitsland dé oorlog verloor maar Engeland economisch overvleugeld heeft wordt liever verzwegen.

De gevolgen zijn even grappig als voorspelbaar. Op het moment dat zowel binnen Labour als de Torys ideeën over een referendum begonnen te circuleren, stortte de koers van het pond sterling in. Het idee dat het Verenigd Koninkrijk misschien achter zou blijven bij de Europese eenwording ondermijnde het laatste beetje vertrouwen dat speculanten en investeerders nog hadden in de Engelse economie.

En daar gaat de fictie van de nationale soevereiniteit. De economieën van de landen van de Europese Gemeenschap zijn inmiddels zo met elkaar vergroeit dat er geen sprake meer kan zijn van onafhankelijk beleid. Coördinatie en samenwerking hebben meer coördinatie en samenwerking nodig gemaakt. Enzovoorts. Wie weigert dat in te zien, wordt door de markt genadeloos afgestraft.

## Economisch en Sociaal

Zelfs zonder monetaire of politieke unie zal de

Europese integratie zich voortzetten. Voor jongere generaties Europese burgers en voor ondernemers van alle generaties zijn grenzen niets meer of minder dan overblijfsels van vroeger, net als het koningshuis en de dienstplicht.

Het moge duidelijk zijn dat een politieke unie de integratie aanmerkelijk zou vergemakkelijken. En bovendien, wat is hier nog oorzaak en gevolg? Bereiken we niet snel het punt dat de Europese economieën en samenlevingen zo onderling afhankelijk worden dat een politieke en monetaire unie nodig wordt om Europa bestuurbaar te houden.

Er zijn immers heel wat verschijnselen die zich weinig aantrekken van het beetje binnengrenzen wat de Gemeenschap nog heeft: AIDS, milieuvervuiling, georganiseerde misdaad, kartels, fusies, huwelijken, enz. Kortom, de noodzaak voor een Europese integratie dringt zich al snel op. Tel daarbij op dat een beetje integratie evenmin mogelijk is als een beetje zwanger zijn. En voila, de Europese eenwording is een autonome ontwikkeling geworden. Een poging om deze ontwikkeling te stoppen is bij voorbaat tot mislukken gedoemd en zou Europa waarschijnlijk in een volstreekte chaos storten. De enige mogelijkheid is dus de Europese integratie te beïnvloeden en op een acceptabele manier te laten verlopen.

## Europese Democratie

Het democratisch gehalte van de Europese gemeenschap zoals we die nu kennen is beneden de maat. Het parlement heeft geen daadwerkelijke invloed op het beleid van de commissie. De raad van ministers weet zich gemakkelijk te onttrekken aan de controle van de nationale parlementen.

Dit probleem wordt veroorzaakt door het feit dat de Gemeenschap nu een twijfelaartje is tussen een inter-gouvernementele organisatie en een supra-gouvernementele organisatie. De Gemeenschap is niet echt inter-gouvernementele dus de verantwoordelijkheid voor wat er in Europa gebeurd ligt niet echt bij de nationale regeringen. Daarbij ligt de verantwoordelijkheid echter ook niet echt bij de Europese instellingen (commissie en parlement). Afgezien van principiële bezwaren tegen de huidige constructie, de invloed van de kiezer op Europa bestaat niet, zijn er nog vele anderen. De gemeenschap kan zo niet doorgaan. De winterschilder zal er eens flink overheen moeten. Het opbouwen van een federale structuur lijkt de enige oplossing. Binnen deze structuur blijvende nationale overheden verantwoordelijk voor zaken als cultuur, onderwijs, taal, media, etc. De Europese overheden gaan zich bezig houden met economisch en monetair beleid, defensie en buitenlandse zaken. Het wordt alles of niet: een beetje democratisch een beetje geïntegreerd is onmogelijk en ongewenst.

## Euroburgers

Bovenop de eerder geschetste structurele problemen in Europa komen nog andere. Ten eerste heerst er een volstrekt gebrek aan enige betrokkenheid: Dé Europese burger bestaat niet! Terwijl de meeste kiezers de landelijke politiek nog wel enigszins volgen is geen zinnig mens op de hoogte van wat er zich zoal afspeelt in Brussel, laat staan dat hij daar in geïnteresseerd is.

Daarbij komt, ten tweede, dat de burger op Europees niveau zo goed als niet georganiseerd. Terwijl toch actiegroepen, politieke jongeren organisaties, vakbonden enzovoorts een belangrijk rol spelen in een democratie bestaan zulke organisaties effectief niet op een Europees niveau. De enigen die wel efficiënt georganiseerd zijn en sterk lobby-en zijn de werkgevers maar dat is ook nauwelijks een geruststellende gedachte.

## Betrokkenheid

Iedereen kent twee leden van de Europese Commissie: Delors, altijd op televisie, en Andriessen, nu eenmaal een Nederlander maar wie kan er nog één noemen. Zo ook zullen de meest lezers van dit blad de Euro-parlementariërs van "onze" partij wel kennen (Gijs de Vries, Jessica Larive en Floris

Wijsenbeek) maar hoeveel kunt U er daarnaast nog noemen?

De Europese burger weet weinig van zijn Europa en is daar eigenlijk ook niet in geïnteresseerd. Men komt vaak niet verder dan een idee over een log bureaucratisch lichaam in Brussel dat waanzinnig veel geld kost[1], een vooroordeel dat graag in stand gehouden wordt door tegenstanders van de Europese integratie.

De meest voor de hand liggende oorzaak van dit gebrek aan kennis is natuurlijk dat die kennis ook niet voor het oprapen ligt. Iedereen wordt gedurende zijn middelbare schooltijd toch wel lastig gevallen met een minimum aan staatsinrichting. De Europese Gemeenschap ontbreekt daar ten enenmale in.

Daarbij komt natuurlijk dat de Europese politiek volstrekt oninteressant is. Zolang het Europees parlement geen daadwerkelijke invloed heeft, zal er nooit een relevante politieke discussie op Europees politiek niveau ontstaan. En zolang die niet ontstaat, zullen nog de media noch de burgers geïnteresseerd zijn.

Helaas dreigt hier een vicieuze cirkel. Zolang de Europese politiek niet interessant is, zullen de Europese burgers niet geboeid zijn. Zolang de burgers niet geboeid zijn, zal er geen druk op de nationale regeringen komen om de Europese Gemeenschap nu eindelijk eens grondig te democratiseren. En zolang Europa niet grondig gedemocratiseerd wordt zal de politieke discussie op Europees niveau nooit interessant worden...

## Organisatiegraad

Een probleem in het sociale Europa is de geringe organisatiegraad. Zoals eerder al gezegd zijn alleen de werkgevers sterk georganiseerd op Europees niveau. Zij slagen er ook in sterk te lobbyen. In zekere zin is dit ook niet verwonderlijk. Europa is immers begonnen als een initiatief van de werkgevers. Zij hadden het meeste belang bij een economische unie.

Wanneer het gaat om contacten met het Europees parlement is er maar een klein groepje organisaties wat enigszins succesvol is. Het gaat dan om de grote, bekende non-profit organisaties als Greenpeace, Amnesty International en het Rode Kruis. Veel andere verenigingen zijn weliswaar op Europees niveau georganiseerd maar niet op een manier

die van enig politiek belang is.

Op nationaal niveau, bijvoorbeeld, zijn de politieke jongeren organisaties actief bezig met lobbying en politieke bewustwording. Dit gebeurt via contacten met de Tweede Kamerfracties en bijvoorbeeld via het werk van M50 (politiek vormingsinstituut van de gezamenlijke politieke jongerenorganisaties) en de PPJKs (politieke jongerenkontakten van de politieke jongeren organisaties). Op Europees niveau bestaan er nauwelijks vergelijkbare organen. Ook het werk van de politieke jongeren organisaties op Europees niveau komt niet veel verder dan het organiseren van uitwisselingen en seminars. Er is nauwelijks sprake van een efficiënte lobby.

Bijvoorbeeld, de liberale jongerenorganisaties zijn op EG niveau verenigd in LYMEC[2]. Hoewel LYMEC de contacten met het Europees Parlement en de Liberale Fractie daarvan in haar beleidsprogramma heeft staan, komt dat in de praktijk niet veel verder dan het bezoeken van de congressen van ELDR[3]. Er is geen sprake van een efficiënte lobby als het gaat om onderwerpen die jongeren direct raken. Andere (politieke) jongeren organisaties doen het helaas niet beter.

Hierbij doet zich ook het probleem voor dat de organisaties op nationaal niveau vaak nauwelijks enige kennis van zaken hebben. Zeer weinig mensen zijn goed op de hoogte van wat er speelt in de Europese politiek.

Al met al kan hier het probleem ontstaan dat we straks een parlement hebben dat bevoegdheden en mogelijkheden heeft maar dat de Europese burger

haar aansluiting bij de politiek volstrekt verliest.

## Jongeren in Europa

Natuurlijk zijn veel van de bovenstaande problemen niet specifiek de problemen van jongeren, echter het zijn wel problemen die ons specifiek aangaan. Het is tenslotte onze toekomst. De JOVD, een politieke jongeren organisatie, heeft hier mijns inziens een duidelijke verantwoordelijkheid. Een aantal mogelijkheden:

- \* het opbouwen van rechtstreekse contacten met Europarlementariërs om zo een lobby en een informatiestroom op gang te krijgen.

- \* het werken aan het bewustzijn bij jongeren dat Europa steeds belangrijker wordt.

- \* het actief deelnemen aan internationale koepelorganisaties.

Het opbouwen van een federale Europese staat zal nog heel wat jaren gaan duren. Desalniettemin is het zaak dat jongeren hierbij aansluiten. Het is belangrijk te weten wat er gebeurt en het is nog veel belangrijker om ervoor te zorgen dat jongeren hun aansluiting bij de politieke besluitvorming niet verliezen als die straks steeds meer van Den Haag naar Brussel verhuist.

*Jan Weijers is executive-general van de International Federation of Liberal Radical Youth (IFLRY).*

[1] Om meteen maar een misverstand uit de weg te werken: Eind 1990 hadden alle instellingen van de Europese Gemeenschap in totaal zo'n 24.000 mensen in dienst. De Nederlandse ministeries hadden eind 1987 zo'n 175.000 ambtenaren in dienst (justitie ging toen aan kop met 33.000). De totale begroting van de Gemeenschap was over 1990 zo'n 47 miljard ECU oftewel 325 Nederlandse guldens per Europees burger. De Nederlandse overheid geeft toch al snel 10.000 gulden per inwoner per jaar uit. Verder is het nog interessant te weten dat van de eerder genoemde 24.000 werknemers er rond de 10% in dienst is als vertaler, een gevolg van de negen officiële talen die de gemeenschap kent.

[2] LYMEC, Liberal and Radical Youth Movement of the European Community. Een Europese federatie van liberale jongerenorganisaties waarvan in Nederland de JD (Jonge Democraten) en de JOVD (Jongeren Organisatie Vrijheid en Democratie) lid zijn. LYMEC is in feite het 'district Europa' van IFLRY, de International Federation of Liberal and Radical Youth.

[3] Federation of European Liberal, Democrat en Reformist parties, een Europese federatie van Liberale partijen. Hieraan gekoppeld bestaat de European Liberal, Democrat and Reformist Group, de Liberale fractie in het Europees Parlement.



*leef*

***KUNST EN CULTUUR***  
***NR. 36 jaargang 10***  
***december 1992***



**redactie en administratie**

Prins Hendrikkade 104  
1011 AJ Amsterdam  
Telefoon 020-6242000  
Fax 020-6264357

**hoofdredacteur**

Frank van Dalen

**eindredactie**

Stan Stevens

**eindcorrectie**

Remco Kuiperi

**redactie**

Cedric Stalpers

Wibo van Ommeren

Jan Veerenhuis

**abonnementsverwerving**

Christiaan Hoos

**drukwerk**

Drukkerij J. Sikkema

Warffum

Liberté, Egalité & Fraternité is het onafhankelijke politieke kaderblad van de Jongeren Organisatie Vrijheid en Democratie (JOVD).

Het verschijnt vier maal per jaar.

Alle artikelen worden op persoonlijke titel geschreven.

Niets uit deze uitgave mag, op welke wijze dan ook, worden overgenomen zonder schriftelijke toestemming van de auteurs én redactie.

Een jaar-abonnement kost fl. 25,00 per jaar. Indien lopende het jaar een abonnement genomen wordt, worden facultatief de reeds verschenen nummers van het lopende jaar nagezonden.

Prijs los exemplaar: fl. 7,50

Losse exemplaren zijn te bestellen door overmaking van het verschuldigde bedrag op (giro)rek. 5467271 t.n.v. JOVD te Amsterdam onder vermelding van de gewenste nummers.

ISSN 0925-9236

# INHOUD

10<sup>e</sup> jaargang • nr. 36 • 4<sup>e</sup> kwartaal 1992

## KUNST EN CULTUUR

- 4 Kunstbeleid**  
**over smaak valt niet te twisten, over taak wel**  
Meindert Leerling
- 8 Kunstbeleid een heikel onderwerp**  
Marco Frijlink
- 11 Het letterenbeleid tussen kunst- en media-beleid**  
**een analyse van de nota letterenbeleid (1988)**  
prof. dr. H. Verdaasdonk
- 15 Kunst, cultuur & politiek**  
drs. R. Kranenburg
- 19 Liberaal cultuurbeleid, een voorzet**  
Cedric Stalpers
- 23 Over het aanzien van de politiek**  
Koen Petersen

## Redactioneel

Als we de discussies rond ons mediabestel buiten beschouwing laten, onttrekt de politieke discussie over het kunst- en cultuurbeleid zich vaak aan het oog van de burger. Als beleidsterrein waar de burger niet direct zichtbaar in zijn of haar portemonnaie getroffen wordt lijkt enerzijds de burger maar matig geïnteresseerd en ziet anderzijds de politicus te weinig mogelijkheden om electoraal te scoren.

Beiden hebben ongelijk. Kunst en cultuur vormen het beleidsterrein waar continu, zeker door liberalen, belangrijke afwegingen gemaakt dienen te worden. In welke mate dient de overheid cultuur te bewaren en/of te stimuleren, daarbij gebruik makend van openbare middelen? In welke mate mag de overheid invloed uitoefenen op de inhoud van kunst en cultuur als er een algemeen belang te onderkennen is of er in ruime mate gebruik gemaakt wordt van openbare middelen? Kortom, genoeg stof voor discussie aanwezig.

Om die reden dan ook heeft de redactie van LEF gemeend u een LEF te moeten aanbieden over het kunst- en cultuurbeleid. Een nummer dat u nu in handen heeft.

De politiek is met artikelen van de hand van de Meindert Leerling, fractievoorzitter van de RPF, en van de hand van Marco Frijlink, vicevoorzitter van de JOVD, vertegenwoordigd.

De heer Kranenburg, werkzaam bij de Katholieke Universiteit Brabant, beschouwt het kunst- en cultuurbeleid vanuit wetenschappelijke hoek op een verrassende wijze.

Professor Verdaasdonk en Cedric Stalpers besteden beiden ruim aandacht aan het letterenbeleid; een beleidsterrein dat slechts sporadisch aan de orde komt.

In deze LEF is ook een artikel opgenomen van Koen Petersen, politico-loog en landelijk voorzitter van de JOVD. De redactie van LEF wilde haar lezers niet de mogelijkheid ontnemen om als één der eersten kennis te nemen van wat de komende jaren wellicht de politieke JOVD-speerpunten zullen zijn.

Mede namens de redactie wens ik u weer veel leesplezier toe.

Frank van Dalen  
Hoofdredacteur

# KUNSTBELEID

over smaak valt niet te twisten, over taak wel

## Meindert Leerling

**Het is met het kunstbeleid als met zoveel beleidssectoren: er is sprake van een eigensoortige, ten opzichte van de overheid zelfstandige sector - zo u wilt: een maatschappelijke kring -, waarin tegelijkertijd allerlei aspecten zitten die de overheid niet onverschillig (mogen) laten.**

Dit gegeven brengt voor de overheid (en a fortiori voor de politieke partijen die als medewetgever en controleur van de regering mede het beleid vormgeven) de nodige dilemma's met zich mee. Zo wordt men ten aanzien van dergelijke beleidssectoren - landbouwbeleid, wetenschapsbeleid en technologiebeleid zijn drie willekeurige andere voorbeelden - voortdurend voor de vraag gesteld, hoever de arm van de overheid reikt. Bij het nadenken over deze vraag hebben zowel de politici en beleidsmakers, als de sector zelf in het achterhoofd dat in de hand aan het einde van die arm de portemonnaie van de overheid zit...

Zoals het bij het technologiebeleid steeds de vraag is of elk technologisch onderzoeksproject door de overheid gestimuleerd en eventueel (mede) gefinancierd moet worden, zo ziet de politiek zich ook ten aanzien van de kunstsector voor de vraag gesteld hoever haar bemoeienis daarmee zich moet uitstrekken.

We kunnen dit dilemma ook zo formuleren: houdt de erkenning dat aan kunst en cultuur een nationaal-politiek component zit, in dat dus iedere cultuuruiting van overheidswege geregeld en/of gefinancierd moet worden? Een bevestigend antwoord op deze vraag impliceert mijns inziens een miskenning van de eigensoortigheid van de kunst- en cultuursector ten opzichte van het statelijke terrein. Cultuurbeoefenaars en kunstenaars worden dan ambtenaren, en gevreesd moet worden dat de creativiteit - die kenmerkend is voor de kunstsector - zal worden vervangen door typisch politieke kernbe-

grippen als 'algemeen belang' en 'efficiency' en zal worden ingebed in de gereguleerde ambtelijke hiërarchie van doelmatig overheidshandelen.

Beantwoorden we de vraag met 'nee', dan komen we voor een heel ander probleem te staan: aan de hand van welk criterium of welke criteria kan worden vastgesteld 'wat wel en wat niet'? Is de politiek, zijn de politici in staat om te beslissen welke kunstuitingen uit de staatskas worden betaald, welke kunstwerken tot 'het Nederlandse cultuurgoed' moeten worden gerekend, van nationaal belang zijn, representatief zijn voor het Nederlandse artistieke klimaat, van voldoende niveau zijn om gesubsidieerd, geconserveerd, tentoongesteld of met een prijs bekroond te worden? Kortom: zijn politici wel in staat om criteria inzake esthetiek en kwaliteit op te stellen? Belangrijker nog: zijn zij wel de aangewezen personen om dat te doen?

We herkennen hier de vragen die keer op keer opduiken in politieke discussies over kwesties uit de sfeer van het technologiebeleid, maar ook bijv. van medische ethiek. Het is - kortweg - het boeiende, maar o zo gevoelige vraagstuk van de afgrenzing van de overheidstaak en de staatsinvloed ten opzichte van zelfstandige, niet-statelijke maatschappelijke kringen en sectoren. Hierover zou ik in algemene zin een aantal opmerkingen willen maken, vanzelfsprekend zoveel mogelijk toegespitst op het thema van het kunstbeleid.

Ik zou het vraagstuk, zoals hiervoor geformuleerd, eerst in z'n algemeenheid willen benaderen. Kun-

nen we een algemeen-geldige beleidslijn voor wat betreft de bemoeienis van de overheid met deze en soortgelijke zelfstandige sectoren formuleren? Laat ik een poging wagen. Als uitgangspunt zou ik dan de stelling willen poneren dat de betreffende sector zelf bij uitstek en met uitsluiting van anderen bevoegd is tot het opstellen van criteria die specifiek zijn voor haar eigen terrein (esthetische, medische, technische, etc.). Dat is de ene kant van het verhaal. De andere kant betreft de rol van de overheid. Daarvan zou ik willen stellen dat, zodra er een raakpunt is tussen zo'n sector of maatschappelijke kring en de overheid, er een vraag bijkomt, namelijk hoe de overheid vanuit haar specifieke optiek heeft te handelen. Dat kan in ieder geval niet zijn overeenkomstig de criteria die 'sector-eigen' zijn. Daar heeft de overheid, 'de politiek' immers in het algemeen gesproken geen of onvoldoende verstand. Dat is eenvoudigweg haar terrein niet. Natuurlijk kan er wel sprake zijn van een marginale toetsing in dit opzicht, bijv. op basis van gezond verstand, maar voor het doorslaggevende criterium zullen we op zoek moeten naar de voor de overheid specifieke invalshoek.

Concreet: een subsidieverzoek vanuit de industrie inzake een technologie-project dient door de overheid niet op technische merites te worden beoordeeld (daartoe mist zij de deskundigheid), maar vanuit haar eigen optiek, vanuit haar eigensoortige taak in de samenleving. Niet anders is het bij subsidiëring van de kunst- en cultuursector. In een beoordeling van een subsidieverzoek op het vlak van kunst en cultuur dient de vraag naar de taak van de overheid centraal te staan. Nog duidelijker: wat het parlement betreft behoort in de Vaste-Kamercommissie van Welzijn en Cultuur het uitgangspunt te zijn 'over smaak valt niet te twisten'.

Ik voeg daar direct aan toe - en daar ligt mijns inziens de kern van de kwestie -: over die taak (namelijk van de overheid) valt wél te twisten. Met enige versimpeling kunnen we stellen dat we het juist aan dit twistpunt kunnen toeschrijven dat we in onze parlementaire democratie zo'n rijke schakering aan politieke partijen kennen. Vanuit verschillende overtuigingen over hoe de samenleving eruit zou moeten zien, welke taak de overheid

daarbij te vervullen heeft en welke normatieve uitgangspunten aan haar optreden ten grondslag dienen te liggen, ijveren de onderscheiden politieke partijen voor beïnvloeding van het beleid in de door hen gewenste richting. Standpunten worden ingenomen, beleid wordt uitgezet en/of getoetst aan de hand van de eigen politieke visie.

En het is dan ook niet meer dan vanzelfsprekend dat uiteindelijk de visie op de taak van de overheid in de samenleving doorslaggevend zal (moeten) zijn voor het standpunt van een politieke organisatie c.q. van een politicus over steunverlening aan wetenschappelijk onderzoek, een technologieprogramma of een kunstproject.

Deze uiteenzetting had ik nodig om een hardnekkig misverstand weg te kunnen nemen, dat keer op keer opduikt als het gaat over de opstelling van de verschillende partijen ten aanzien van kunst en cultuur. Ik heb namelijk de indruk dat men nogal eens denkt (soms ook zegt men het hardop): 'ze willen dit niet subsidiëren omdat ze het niet mooi vinden'. Welnu, uit het voorgaande is wel gebleken dat het al dan niet mooi vinden irrelevant is voor een politiek oordeel. Het gaat uiteindelijk om de taak van de overheid. Een persoonlijke oordeel mag wel gegeven worden, maar staat daar verder los van.

Dan wil ik nu overgaan tot een korte schets van de RPF-visie op de taak van de overheid en tegen de achtergrond daarvan op het kunst- en cultuurbeleid.

In de RPF wordt de kern van de taak die de overheid als dienaar van God heeft, gezocht in het dienen en bevorderen van de publieke gerechtigheid. De overheidstaak is een rechtstaak, maar wel in de ruime zin van het woord. Binnen de publieke gerechtigheid kunnen we een aantal kernmomenten onderscheiden, waarvan voor ons onderwerp vooral van belang zijn:

- 1) de overheid is een 'schild voor de zwakken', zij moet beschermen wat zwak is in de samenleving; we kunnen hierbij denken aan het beschermen van het (ongeboren) leven, maar ook aan doelgroepen als de gehandicapten, de ouderen, de jeugd, de minderheden, de

- economisch zwakkere,
- 2) de overheid heeft tot taak het bevorderen van recht en het bestrijden van onrecht; rechtsbescherming, criminaliteitsbestrijding en handhaving van de (klassieke) grondrechten, zijn belangrijke taken;
  - 3) de overheid draagt tevens zorg voor het ontwikkelen van een (publieke) infrastructuur, zodat andere verbanden en maatschappelijke organisaties zich naar hun eigen aard kunnen ontwikkelen en zo tot hun recht kunnen komen; daarbij kan gedacht worden aan publieke werken, maar ook aan (gedeeltelijke) subsidiëring van allerlei activiteiten die niet primair onder de taak van de overheid vallen, maar waaraan wel een zeker belang is verbonden dat overheidsbemoediging rechtvaardigt en in veel gevallen zelfs onmisbaar maakt.

Nu zou er over dit laatste punt veel meer te zeggen zijn, maar dan dreigt dit artikel het karakter van een algemeen betoog over subsidiëring te krijgen. We kunnen zonder moeite vaststellen dat een kunstbeleid door de overheid onder 3) gerangschikt moet worden. Daarbij keert wel weer de vraag terug die we eerder stelden: impliceert de constatering dat tot de taak van de overheid een zekere bemoediging met het terrein kunst en cultuur gerekend kan worden, dat iedere cultuuruiting op overheidssteun of -erkenning kan rekenen? Is de kunstsector een terrein van 'vrijheid, blijheid, en de overheid betaalt wel'?

Om hier een antwoord op te kunnen formuleren, zullen we nog iets nauwkeuriger moeten kijken naar het criterium voor het overheidshandelen: de publieke gerechtigheid. Wat betekent dat nu precies? In het in mei jl. verschenen boek Reformatorische Staatsvisie, een rapport van het wetenschappelijk instituut van de RPF, wordt nog eens grondig uiteengezet dat in de visie van de RPF het begrip publieke gerechtigheid zijn normatieve lading krijgt vanuit goddelijke gerechtigheid. Recht en gerechtigheid zijn niet zomaar juridische begrippen, die we naar eigen goedvinden kunnen invullen en interpreteren, maar verkrijgen hun werkelijke inhoud in het kader van een totale levens-, mens- en wereldbeschouwing. Het is uiteindelijk de reli-

gieuze overtuiging van de mens, die hem een term als gerechtigheid op een bepaalde wijze doet verstaan. Vanuit de christelijke levensovertuiging worden 'recht en gerechtigheid' verstaan tegen de achtergrond van het goddelijke spreken in de Bijbel. Daarmee hebben we niet een kant en klare definitieve omschrijving van wat onder 'gerechtigheid' moet worden verstaan. Het bijbels spreken daarover moet 'vertaald' worden, moet toegepast worden en vruchtbaar worden gemaakt voor de politiek; dat is het boeiende, maar ook het moeilijke van christelijke politiek.

Zonder nu te pretenderen in het bestek van dit artikel de publieke gerechtigheid te kunnen uitdiepen, kunnen we enkele concretisering van de bijbelse gerechtigheid aanstippen, die voor ons verstaan van de taak van de overheid van belang zijn. Zo is in ieder geval evident dat overheidsbeleid niet in strijd mag zijn met duidelijke bijbelse regels en noties (bijv. eerbied voor de Schepper en om die reden zorgvuldigheid in het beheer van de schepping, naastenliefde, zorg voor de zwakke, etc.). Daaruit vloeit o.a. voort dat de overheid geroepen is te bevorderen dat de naam God wordt geëerd en dat de burgers tot hun recht kunnen komen. Zij moet zich dan ook verre houden van godslastering, maar ook van bijv. het schaden (kwetsen) van de medemens. Sterker nog: als dienaar van God heeft zij de roeping om op haar eigen, publieke terrein dergelijke ontsporingen tegen te gaan. Dat is de reden dat we godslastering, smaad en laster in het Wetboek van Strafrecht vinden. Wanneer we publieke gerechtigheid aldus verstaan, kunnen daaruit tevens zekere normen van fatsoen worden afgeleid, die in de beoordeling van de zelfstandige taak van de overheid een rol spelen.

Het zijn deze notities die voor de RPF (vanouds voor de christelijke politiek) de kaders van het overheidshandelen bepalen en derhalve ook van de bemoediging van de overheid met de kunst- en cultuursector. Een en ander leidt niet tot een ongelimiteerde, maar tot een genormeerde (= volgens maatstaven, nl. die betreffende het eigen ambt van de overheid) ondersteuning van de cultuursector. Om misverstanden te voorkomen: dat is geen kunstcensuur. Het gaat immers niet om een verbod op

bepaalde soorten kunst, of op een bepaald type kunstuiting. We hebben het hier over niets anders dan over de zelfstandige taak van de overheid en over de eigen criteria die de overheid mag aanleggen bij het bepalen van haar bemoeienis met kunst en cultuur.

Om het wat concreter te maken, noem ik hier enkele voorbeelden van overheidsbemoeienis met kunst en cultuur, waar de RPF op grond van haar politieke visie, vanuit haar opvatting over de taak van de overheid, zich tegen een stimulerend beleid heeft uitgesproken:

- a. Toen de toenmalige minister Brinkman van WVC weigerde de P.C.Hoofst-prijs toe te kennen aan Hugo Brandt Cortius, vanwege het onnodig grievende en kwetsende taalgebruik, heeft de RPF hem in deze weigering uit overtuiging gesteund.
- b. Over de subsidie die WVC in 1986 verstrekte aan het experimentele toneelstuk 'Going to the dogs', waarin honden de hoofdrol speelden, zijn door de RPF kritische vragen gesteld.
- c. De beruchte - inmiddels gelukkig afgeschafte - BKR-regeling vormde een sprekend voorbeeld van ontspoorde beleid, waarbij de overheid verzuimt om voor subsidiëring haar eigen criteria te hanteren: de - terechte - tegenhoudendheid in een esthetische beoordeling van de kunstwerken leidde er bij deze regeling toe dat de overheid zich genoodzaakt voelde alles wat zich onder de benaming 'kunstwerk' aanbood te subsidiëren en aan te kopen.
- d. Tenslotte noem ik het omstreden 'kunstproject' van de Stichting Cargo, die een electriciteitsmast gevuld met broden in zee wilden dumpen als een 'broodoffer' van de Nederlandse bevolking. De vergunning hiervoor werd door het ministerie geweigerd op grond van milieu-overwegingen. Naar de mening van de RPF was daarnaast een inhoudelijk argument voor weigering op zijn plaats

geweest, nl. dat een dergelijke religieus geladen kunstuiting met nationale pretenaties niet kan worden toegestaan. Ook hier weer: geen kunstcensuur, maar een zelfstandige afweging van de gewenste overheidsbemoeienis. Het was de gekozen vorm die aanleiding vormde voor de weigering op grond van milieu-overwegingen en het was voor de RPF de pretentie van 'nationaal geschenk' die aanleiding vormde voor inhoudelijke afwijzing van overheidswege.

Afrondend: het kunstbeleid is niet een terrein waarop alleen kunstliefhebbers in de politiek recht van spreken hebben. Het is inhoudelijk een uniek terrein vanwege de geheel eigen aard van kunst en cultuur, maar politiek is het een terrein als zovele andere, ten opzichte waarvan de politieke partijen hun standpunt inzake (de mate van) overheidsbemoeienis bepalen aan de hand van hun politieke visie, meer in het bijzonder de visie op de taak van de overheid in de samenleving. Doorslaggevend in de standpuntbepaling van een politieke partij over bijv. subsidiëring, is - althans behoort te zijn - het criterium dat men vanuit de eigen politieke overtuiging hanteert - het criterium dat men vanuit de eigen politieke overtuiging hanteert voor de afgrenzing van de overheidstaak. Voor de RPF is dat het criterium van de publieke gerechtigheid. Hantering van dit criterium leidt tot een genormeerd kunstbeleid, waarin ruimte is voor stimulering en subsidiëring. Daarbij dient het eigen karakter van de kunstsector te worden gerespecteerd en worden de randvoorwaarden gevormd door de eisen die, voortvloeiend uit de publieke gerechtigheid, gesteld mogen worden aan het overheidshandelen.

*Meindert Leerling is fractievoorzitter van de Reformatorische Politieke Federatie in de Tweede Kamer.*

# KUNSTBELEID EEN HEIKEL ONDERWERP

Marco Frijlink

**De invloed die de overheid uit zou moeten oefenen op de beoefening van de kunsten enerzijds en de consumptie anderzijds is onderwerp van een welhaast eeuwige discussie. Niet in de laatste plaats zijn het de liberalen voor wie inmenging van de overheid in de kunst- en cultuursector een omstreden onderwerp is.**

Het genieten van kunstuitingen immers, is een zuiver individuele zaak, evenals het scheppen. Nabokov zei hier eens over: "A work of art has no importance whatever to society. It is only important to the individual." Zij die zich hierin zullen kunnen vinden, zullen tot de conclusie komen dat de enige rechtvaardiging van bemoeienis van de overheid in dezen kan worden gevonden in de noodzaak van het verruimen van de mogelijkheden van het individu. Maar aan die conclusie dient nog wel wat vooraf te gaan.

Lange tijd is in liberale kring bemoeienis van de overheid in de kunstsector een heikele zaak geweest. Eén van de oorzaken hiervan was de misbegrepen uitspraak van Thorbecke in 1862 over het ontbreken van een passage over kunst in de troonrede van Willem III: "...het is geene zaak van regering. De Regering is geen oordelaar van wetenschap en kunst". Wat Thorbecke bedoelde te zeggen was dat de regering zich verre diende te houden van inhoudelijke beoordeling van en inmening in kunstuitingen. Onder liberalen werd deze uitspraak echter veelal gebruikt als argument om de overheid op het gebied van de kunst en cultuur geen rol toe te bedelen.

Er zijn echter wel argumenten te bedenken -en die zijn ook gevonden, ook onder liberalen- om de overheid op dit gebied wel een rol te laten spelen. In 1962 pleite de toenmalig fractievoorzitter van de VVD in de Eerste Kamer, mr. H. van Riel in Liberaal Reveil voor de volgende drie hoofdpunten van beleid:

- De overheid zou zodanige middelen ter beschikking moeten stellen dat voor de actieve kunstbeoefening in Nederlandse verhoudingen de beste voorwaarden ontstaan;

- Eenieder zou in de gelegenheid moeten worden gesteld in eigen tijd van kunst te kunnen genieten, en

- Om open te staan voor het genieten van kunst zou iedereen moeten leren wat continuïteit betekent, "want begrip, en zelfs voelen, vraagt om vergelijking".

Het eerste punt dat van Riel aanhaalt, is meteen ook het meest precaire. Hij zegt hier zelf over dat het oppervlakkig gedacht is "te menen dat wij tot een voldoende mate van actieve kunstbeoefening kunnen komen, zonder aan de kunstenaars een bestaan te bieden dat min of meer vergelijkbaar is met het bestaan van de beoefenaars van intellectuele beroepen in ambtelijk verband". Dat mag zo zijn, maar de geschiedenis kent vele voorbeelden van problemen die zich voordoen als dit loffelijk streven wordt geconcretiseerd, met de pakhuizen gevuld met de erfenis van wijlen de BKR-regeling als de meest afschrikwekkende.

De vraag die opdoemt is natuurlijk waarom de overheid zou moeten voorzien in (een deel van) het inkomen van kunstenaars. Heden ten dage zijn er nog maar weinig beroepsgroepen te bedenken die voor hun inkomen afhankelijk zijn van steun van de overheid. Als de prijsgaranties van landbouwproducten worden afgeschaft zal daar als overgangsmaatregel waarschijnlijk een inkomenssteun tegenover komen te staan, maar die zal maar van beperkte duur zijn. Van een algemeen uitgangspunt dat inkomenssteun rechtvaardigt, is geen sprake. Zo niet bij kunstenaars. Waar van Riel onomwonden pleitte voor garanderen van een bepaald inko-

men, kennen we ook na de afschaffing van de BKR-regeling, nog talloze potten en potjes waaruit producties van allerhande kunstenaars worden (mede)gefinancierd.

De gedachte achter deze steun is dat zonder voldoende inkomsten er op een gegeven moment te weinig kunstenaars zullen zijn. Dat op zich is niet het voornaamste punt van zorg, maar wel het afgeleide effect: zonder kunstenaars zijn er ook geen kunstuitingen (dit alles uiteraard hevig geargument). Dit heeft twee nadelen. Ten eerste ontstaat er zonder een substantieel aantal kwalitatief goede kunstenaars op een gegeven moment een zekere cultuurverarming. Ten tweede worden de mogelijkheden van mensen om kunstuitingen tot zich te nemen, om van kunst te genieten, ingeperkt.

Op het tweede wordt nog teruggekomen, wat het eerste betreft: dit is het lastigste punt. Voor liberalen geldt dat pas wanneer de markt tekortschiet, bemoeienis van de overheid een overweging waard is, en dan nog met de nodige terughoudendheid. De vraag hier is wanneer de markt tekortschiet. In dit geval is dat als er onvoldoende vraag bestaat naar producten van bepaalde kunstvormen/stromingen. Altijd zullen er kunstuitingen zijn die het zonder overheidssubsidies kunnen stellen. Vaak gaat het dan echter om kunstuitingen die zo zeer 'des volks' zijn, dat ze het risico lopen de kwalificatie 'kunst' te moeten missen. Hier wordt duidelijk dat het uiterst lastig is aan te geven wat kunst nu eigenlijk is. Een absolute definitie is niet te geven en verschillende, aan tijdsgeest en andere onzekere factoren onderhevige criteria lijken een grote rol te spelen. Als 'Les Misérables' door v.d. Ende wordt geproduceerd is het al snel geen kunst meer, maar volksvermaak.

Nu kan een overheid stellen dat wat goed is zichzelf wel zal weten te bedruipen, maar onmiskenbaar zal dat een wat eenzijdig aanbod opleveren. Dit betekent dat indien het van belang wordt geacht dat een breed scala aan kunstuitingen beschikbaar is, een zekere ondersteuning nodig zal zijn. Deze ondersteuning hoeft overigens niet zo uitgebreid te zijn dat mensen op kosten van de staat een heel leven aan de kunsten kunnen wijden. In het verleden hebben heel wat nu befaamde kunstenaars meer of

minder lucratieve bijbaantjes gehad om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien en waarom zou heden ten dage een nog onbegrepen dichter niet halve dagen in een bibliotheek kunnen werken?

Een overheid die zich begeeft op het vlak van ondersteuning van de kunsten ontkomt er niet aan zich in meer of mindere mate een subjectief waarderende rol toe te meten. Het hoeft geen betoog dat deze rol zo klein mogelijk dient te zijn. Voor de hand ligt daarom het uitbesteden van de daadwerkelijke ondersteuning aan onafhankelijken (die in deze sector overigens ook bepaald niet gemakkelijk te vinden zijn). Verdedigbaar is overigens wel dat de politiek de keuze maakt welke vormen van kunst ondersteuning behoeven en ook de keuze van de prioriteiten kan bij de politiek liggen.

Het uitgangspunt dat wordt gekozen bij het vaststellen van de prioriteiten is afhankelijk van wat je wilt bereiken. Wil je dat van oudsher ondergesneeuwde kunstvormen meer aandacht krijgen, wil je internationaal mee kunnen blijven spelen, wil je kunst gebruiken als middel om het volk te verheffen, of wil je bereiken dat de individuele burger die kennis van een bepaalde kunstvorm wil nemen daartoe in de gelegenheid moet zijn? Voor liberalen lijkt het laatste voor de hand te liggen en daarmee kom ik op het tweede argument voor overheidsbemoeienis in de 'kunstvoorziening'.

Het kennis kunnen nemen en kunnen genieten van kunst wordt tegenwoordig -en terecht- gezien als een van de voorwaarden om te komen tot een maximale zelfontplooiing. Dit betekent dat de taak van de overheid ligt in het scheppen van mogelijkheden voor individuen, in het wegnemen van drempels. Dit kan enerzijds gebeuren door middel van het onderwijs. Om kunst te kunnen 'begrijpen', om het in perspectief te kunnen plaatsen is een bepaalde basiskennis onontbeerlijk. Ook kan het onderwijs een mogelijkheid geven om reeds jong in contact te komen met verschillende kunstvormen en bepaalde vooroordelen uit de weg te ruimen. Een tweede, belangrijke drempel, is de financiële. De overheid heeft bij het wegnemen van deze drempel de keuze uit het ondersteunen van de productie enerzijds, en het mogelijk maken van de consumptie anderzijds. Zoals gezegd is hetgeen je



wilt bereiken van invloed op de keuze.

Als je wenst te bereiken dat individuele burgers kennis kunnen nemen van diverse kunstvormen dien je ervoor te zorgen dat voor het individu de financiële drempels overbrugbaar zijn, waarbij enige generalisering natuurlijk onvermijdelijk is. Dit betekent in ieder geval dat individuele burgers een keuze moeten hebben om kunst te kunnen 'consumeren'. Als je hele maandelijkse budget gedwongen opgaat aan eerste levensbehoeften is er geen sprake van een reële gelegenheid tot het genieten van kunst indien dit nog met relatief hoge kosten gepaard gaat.

Dit rechtvaardigt subsidiëring door de overheid op basis van de behoeften die bij de burgers bestaan, met als doel de drempels voor het individu te verlagen. Bij sommige kunstvormen is dit al aardig gerealiseerd, denk aan bibliotheken en de kunstuitlen. Bij andere vormen zal een afweging moeten worden gemaakt, waarbij de voorkeuren van het publiek een grote rol spelen. Als de voorkeur van het publiek consequent als leidraad wordt gekozen, zal kunst die zich in relatief weinig belangstelling mag verheugen ook minder aandacht

van de overheid dienen te krijgen; echter wel zoveel dat een redelijk aanbod beschikbaar is, of liever, dat consumptie redelijkerwijs mogelijk is. Vanuit deze optiek is het niet gerechtvaardigd dat bv. de kunstvorm ballet in een bepaalde periode buitensporig veel aandacht krijgt omdat het wat uit beeld dreigt te raken, of omdat het Nationaal Ballet het zo goed doet bij koninklijke ontvangsten.

In het begin is reeds geconstateerd dat de discussie over de vraag in welke mate de overheid zich moet mengen in het spel van vraag en aanbod in de kunstensector een reeds lang durende is. Zeker in liberale kring zal dat voorlopig ook wel zo blijven, want bemoeienis van de overheid op dit terrein betekent niet alleen een welhaast permanente beïnvloeding van de markt maar ook een onvermijdelijke waardering van kunst(vormen) en de betrokkenheid van mensen daarbij; alle heikele zaken.

*Marco Frijlink is vice-voorzitter politiek van de onafhankelijke politieke Jongeren Organisatie Vrijheid en Democratie, de JOVD.*

# HET LETTERENBELEID TUSSEN KUNST- EN MEDIABELEID

## Een analyse van de nota letterenbeleid (1988)

H. Verdaasdonk

In 1988 publiceerde de toenmalige minister van WVC, mr. drs. L. C. Brinkman, de Nota Letterenbeleid. Zijn opvolger, mw. drs. H. d'Ancona, gaf in haar Letterenbrief (1990) aan het beleid van minister Brinkman, op détailpunten na, voort te zetten. Ook gaf zij een financiële invulling van de plannen die in de eerder genoemde nota werden uiteengezet.

De Nota Letterenbeleid is om diverse redenen een hoogst interessant document.

Allereerst was het de eerste keer in de geschiedenis dat de Nederlandse regering een beleidsstuk produceerde dat uitsluitend op de letteren betrekking had. Ten tweede werd in de nota een koerswijziging aangegeven ten opzichte van het beleid dat een vorige regering in de nota Kunst en kunstbeleid (1976) had neergelegd. In de laatstgenoemde nota wilde de regering een voorwaardenscheppend beleid voeren. Obstakels die het maken, verspreiden en deelnemen aan kunst belemmerden, moesten worden weggeruimd. In de Nota Letterenbeleid geeft de regering te kennen een gedragsverandering bij het publiek te bewerkstelligen. Deze doelstelling gaat veel verder dan het scheppen van voorwaarden. 'Leesbevordering' is een centraal oogmerk van het beleid. Even daargelaten wat er precies onder de term 'leesbevordering' moet worden verstaan, zeker is dat de regering maatregelen wil nemen die het publiek ertoe zouden moeten brengen meer vrije tijd aan lezen te besteden dan aan het kijken naar televisie.

In de derde plaats probeert de nota inzichtelijk te maken dat de zorg voor de letteren mede onderdeel kan zijn van een mediabeleid. Tot 1988 vielen de letteren onder de Directie Kunsten van het ministerie van WVC. Vanaf dat jaar ressorteren de letteren onder de Directie Media Letteren en Bibliotheken. In de nota zegt de minister zorg te hebben voor de letteren als vorm van kunst en voor de letteren in het

kader van het mediabeleid.

Het oogmerk van het mediabeleid is de handhaving van pluriformiteit; oogmerk van het kunstenbeleid is de handhaving en bevordering van kwaliteit (vgl. Knulst 1982).

De Nota Letterenbeleid maakt onderscheid tussen drie vormen van (deel)beleid.

### Het 'letterenbeleid in enge zin'.

Dit beleid heeft betrekking op de literatuur, dus op een vorm van kunst. Het omvat de auteurs, de uitgevers en de lezers van literatuur. De doelstelling van dit deelbeleid benadrukt de zorg om kwaliteit - in eerste instantie van het aanbod: Zoveel mogelijk personen, gespreid over zoveel mogelijk lagen van de bevolking, zo evenwichtig mogelijk gespreid over het land, dienen zo intensief mogelijk deel te hebben aan een literair aanbod van zo hoog mogelijk niveau (vgl. p.12)

Herhaaldelijk wordt ook gesproken over de 'kwaliteit van de afname'. Het 'letterenbeleid in enge zin' hecht groot belang aan deelname aan literatuur. Alle Nederlanders zouden deel moeten hebben aan literatuur. Geen groep wordt uitgesloten. Dat ook gesproken wordt over de kwaliteit van de afname (dus ook van het lezen) is enerzijds een uitvloeisel van een beleid dat op kunst betrekking heeft en om deze reden kwaliteit wil handhaven en bevorderen; nu dus ook de 'kwaliteit' van het gedrag van consumenten van cultuur. Anderzijds

velt de minister hiermee een waardeoordeel over de verschillende vormen van cultureel gedrag die onder de bevolking gangbaar zijn: zij verschillen in kwaliteit. De minister waagt zich zelfs aan een omschrijving van wat literaire kwaliteit zou zijn (p. 25). Hier wordt de traditionele terughoudendheid doorbroken die de overheid altijd betrachtte wat betreft de invulling van wat er onder 'kwaliteit' zou moeten worden verstaan. Ook om deze reden mag men de Nota Letterenbeleid een opmerkelijk document vinden.

Wel zegt de minister (p. 25) dat de zojuist gegeven omschrijving van kwaliteit geen mogelijkheid kan opleveren om te sturen in het aanbod.

### **Het 'letterenbeleid in bredere ligging'.**

Dit beleid beoogt maatregelen die de culturele functie van de boekindustrie bevorderen. De rijksoverheid wil zich sterk maken voor het handhaven van de vaste boekenprijs door de instelling van een BTW-tarief van 0% voor boeken. Van deze instrumenten wordt gezegd dat zij niet in de markt mogen ingrijpen (p. 19).

### **Het 'geïntegreerde beleid voor boek en lezen'.**

Doel van dit beleid is 'het bevorderen van de boeken- en leescultuur waarbij zoveel mogelijk personen in zoveel mogelijk strata van de bevolking, gespreid over zoveel mogelijk regio's van het land zo intern-sief mogelijk deel hebben aan een aanbod van foliomedialia, in het bijzonder boeken van zo hoog mogelijk niveau (p. 19).

Deze omschrijving komt sterk overeen met de formulering van de doelstelling van het letterenbeleid in enge zin. Beide vormen van beleid richten zich in hoge mate op de consument, zij het dat het letterenbeleid in enge zin de participatie aan literatuur wil bevorderen, en het geïntegreerde beleid voor boek en lezen de participatie aan het boek. Men zou zeggen dat in het eerste geval het oogmerk van een kunstbeleid en in het tweede geval het oogmerk van een mediabeleid onder woorden wordt gebracht. Het geïntegreerde beleid voor boek en lezen is erop gericht het gebruik van een specifiek medium (het boek) te bevorderen. In tegenstelling tot wat met het letterenbeleid in enge zin wordt nagestreefd, lijkt het niet te gaan om literaire boe-

ken. Toch komt de minister hier enigszins op terug: het geïntegreerde beleid voor boek en lezen dient 'de kwaliteit van de leescultuur als zodanig te versterken mede door de leescultuur te doordringen van literaire waarden' (p.20).

Het oordeel over de Nota Letterenbeleid als beleidsstuk hangt in hoge mate af van het antwoord op de volgende vragen:

Wordt aannemelijk gemaakt dat de voorwaarden aanwezig zijn om de gewenste gedragsverandering bij het publiek tot stand te brengen?

Wordt aannemelijk gemaakt dat een vergroting van de participatie aan boeken ('leesbevordering') gunstig is voor de culturele waarde en voor de economische positie van het boek?

Wordt er een aannemelijk verband gelegd tussen het letterenbeleid als kunstbeleid en het letterenbeleid als mediabeleid?

De beoogde gedragsverandering is een vergroting van het deelnemen aan literatuur en een intensivering van het gebruik (het kopen en lezen) van boeken. 'Leesbevordering' is de term waarmee deze doelstelling wordt aangeduid. De minister wil een verandering bewerkstelligen in het vrijetijdsgedrag, in het bijzonder in het mediagebruik van de bevolking.

In de Nota Letterenbeleid wordt de daling van de tijd die de Nederlanders zijn gaan besteden aan het lezen van boeken in hoge mate toegerekend aan de toename van de tijd die Nederlanders besteden aan het kijken naar televisie. De minister laat zich hoogst summier uit over de factoren die van invloed zijn op het gebruik van folio- of audiovisuele media; alleen het opleidingsniveau wordt als een belangrijke factor aangemerkt. Daardoor wekt de nota de indruk dat boeken en televisie elkaars substituut zijn - de tijd die men in het ene medium investeert gaat af van de tijd besteed aan het andere medium. Deze visie is te simpel en dus onjuist. Onderzoeken van Knulst en Kalmijn (1988) en van Knulst (1989) laten zien dat de tijd besteed aan het ene dan wel het andere medium, behalve van het opleidingsniveau, ook afhangt van factoren als leeftijd, gezinssituatie, het beoefenen van sport en van andere hobby's. Daarnaast zijn de ervaringen die men van het ene dan wel het andere medium verwacht en de onderscheiden mogelijkheden om

verschillende produkten te kiezen uit het boeken- en het televisie- of film-aanbod van aanzienlijk belang. (vgl. D. Verdaasdonk 1991). Ondanks deze onderzoeksresultaten, is onze kennis van de factoren die het mediagebruik bepalen nog rudimentair. Het is daarom vooralsnog niet mogelijk dit gedrag in verregaande mate te sturen of te veranderen.

Zelfs als men over dit probleem heen zou willen stappen en leesbevordering wel een haalbaar doel acht, dan zou aangetoond moeten worden dat maatregelen die een verhoging bewerkstelligen van de tijd besteed aan het lezen ook een zodanige toename van de afzet van boeken tot stand brengen dat de daling hiervan in belangrijke mate wordt tegengegaan of zelfs tot staan gebracht wordt. In de Nota Letterenbeleid wordt leesbevordering als een belangrijk instrument gezien voor de verhoging van de culturele waarde van het boek en voor de verbetering van de afzet van algemene boeken. De mate waarin boeken culturele waarde hebben wordt recht evenredig geacht met de mate waarin de bevolking gebruik maakt van boeken. In deze opvatting komt aan het telefoonboek de hoogste culturele waarde toe. Deze bizarre consequentie van de opvatting die de minister over de culturele waarde van boeken naar voren brengt, illustreert dat de bewindsman geen oog heeft voor het feit dat verschillende typen boeken geheel verschillende gebruiksmogelijkheden bezitten voor onderscheiden groepen van de bevolking.

Ook het economische belang dat aan leesbevordering wordt gehecht ontbeert iedere grond. In de Nota Letterenbeleid wordt geen enkele poging gedaan om duidelijk te maken welk verband er zou kunnen bestaan tussen investeringen in tijd (in het lezen van boeken) en investeringen in geld (in het kopen van boeken). Het beleidsstuk wekt in sterke mate de suggestie dat meer lezen automatisch leidt tot meer kopen. Deze opvatting van de minister is onderschreven door verschillende organisaties binnen de bedrijfstak. Het is echter duidelijk dat de factoren die investeringen in tijd beïnvloeden niet dezelfde kunnen zijn als de factoren die geldelijke investeringen beïnvloeden. Voorts is het rijkelijk simplistisch om de mate waarin het publiek boeken koopt als de enige oorzaak te zien van de dalende afzet van het algemene boek. De samenstelling van de uitgeverijfondsen en van het assortiment dat de boekhandels voeren, de wijze waarop uitgeverijen

en boekhandels de markt bespelen, de afspraken over kortingen tussen uitgeverijen, boekhandels en boekenclubs hebben effect op de afzet van boeken en op de economische gezondheid van de bedrijfstak. Over deze zaken wordt in de Nota Letterenbeleid niet gerept.

Het beleidsoogmerk leesbevordering is niet geschikt om de culturele waarde van het boek te vergroten, en al evenmin om de dalende afzet van boeken in belangrijke mate tegen te gaan.

Het verband dat de Nota Letterenbeleid probeert te leggen tussen het letterenbeleid als kunstbeleid en als mediabeleid is niet duidelijk.

Het geïntegreerde beleid voor boek en lezen is een hoger, d.i. meeromvattend, beleidsniveau dan het letterenbeleid in enge zin. Trait d'union tussen beide niveaus zijn volgens de minister 'literaire waarden'. De minister wil niet het gebruik van boeken zonder meer bevorderen. Het gaat hem, zoals we zagen, om 'boeken van zo hoog mogelijk niveau'. Het geïntegreerde beleid voor boek en lezen is mediabeleid waarvoor kwaliteitsnormen zouden gelden. In andere sectoren (pers, radio en televisie) hanteert het (media)beleid echter geen kwaliteitsnorm. Wanneer het beleid voor boek en lezen het gebruik van boeken wil bevorderen die de kwaliteit vertonen die de minister op p. 25 van zijn nota omschreef, rijst de vraag op welke wijze zeer uiteenlopende soorten boeken (thrillers, streekromans, allerlei categorieën niet-fictie titels) deze vorm van kwaliteit manifesteren en hoe men dat zou kunnen vaststellen. De vraag is niet te beantwoorden.

Wanneer de minister het verschil tussen literatuur en triviale literatuur probeert uit te leggen (p. 27), wijst hij op een neiging tot standaardisatie en uniformering die bij de vervaardiging van massagoederen (waartoe triviale literatuur zou behoren) in het spel zouden zijn. Differentiatie naar kwaliteit zou hier niet optreden, wel differentiatie naar het merk, het imago. Deze bewering dient als opstap naar een typering van het beleid waarin zorg voor kwaliteit (het oogmerk van het kunstbeleid) en zorg voor pluriformiteit (het oogmerk van het mediabeleid) op elkaar worden betrokken: 'Kwaliteitsbevordering op de markt voor culturele goederen (...) is: het voorwaarden scheppen voor het behoud van de diversiteit van het aanbod' (p. 27). Wat deze

bewering hoogst onplausibel maakt is dat de uitdrukking 'differentiatie naar kwaliteit' alleen maar betrekking kan hebben op een onderscheid tussen slechte, matige, betere, en hoge kwaliteit. Er bestaat geen enkele aanwijzing dat het overheidsbeleid op het terrein der kunsten zich uitstrekt tot werken die zeer verschillende graden van kwaliteit vertonen. Het beleid wil kwaliteit bevorderen - en daaronder wordt alleen hoge kwaliteit verstaan. Zorg voor pluriformiteit blijft in de Nota Letterenbeleid onverenigbaar met zorg voor (hoge) kwaliteit.

De punten die hierboven zijn aangevoerd, wettigen de conclusie dat de Nota Letterenbeleid geen aannemelijk verband legt tussen de doelstellingen van het letterenbeleid als kunstbeleid en het letterenbeleid als mediabeleid.

*Prof. dr. H. Verdaasdonk is hoogleraar aan de katholieke universiteit brabant en heeft als werkverband marketing en sociologie van het boek.*

### **Literatuur:**

W. P. Knulst: Mediabeleid en cultuurbeleid. Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1982 (Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, Voorstudies en achtergronden Mediabeleid 10).

W.P. Knulst: Van vaudeville tot video. Empirisch-theoretische studie naar verschuivingen in uitgaan en gebruik van media sinds de jaren vijftig. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1989.

W.P. Knulst en M. Kalmijn: Van woord naar beeld? Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1988.

Nota Letterenbeleid, Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1988.

D. Verdaasdonk: Films based on literary works: Are they incentives to reading? On the lack of interference between seeing films and reading books, *Poetics* 20 (1990), pp. 405-420.

# KUNST, CULTUUR & POLITIEK

**R. Kranenburg**

**Er zijn veel manieren om een stuk over kunst, cultuur en politiek te beginnen en ik kan maar niet besluiten welke invalshoek in deze tijd het beste zou zijn. Vandaar dat ik begin met een aantal mogelijke prologen. Zo zou een stuk kunnen beginnen.**

**I.** Iedere lezer van dit stuk zou naar de volgende twee tentoonstellingen moeten gaan; Marcel Broodthaers in Antwerpen (bij de galerie van Ronny van de Velde) en Jef Koons in het Stedelijk te Amsterdam. Immers voordat men over kunst gaat spreken, laat staan schrijven, moet een ieder persoonlijk de ontmoeting met het primaire werk ondergaan. Beide kunstenaars namen en nemen een standpunt in dat je politiek zou mogen noemen. Onder politiek versta ik hier met Terry Eagleton, de manier waarop we ons sociale leven organiseren en vormgeven. Juist in de dagelijkse werkelijkheid gebeurt dat wat in de ware zin des woords politiek heet te zijn. Onder politiek versta ik dus niet die manier van denken die het bedrijven van politiek slechts localiseert in Den Haag; in zijn dagelijkse realiteit is ieder mens een politicus die bedenkt, anticipeert, handelt en onderhandelt in een netwerk van interpersoonlijke relaties. Het hoofdwerk van Broodthaers bestaat uit twee kamerplanten met in het midden een vogelkooi met een levende papegaai en een bandrecorder die onafgebroken de volgende zin herhaald: 'Zeg niet dat ik het niet gezegd heb'. Een parafrase misschien op de stelling die luidt 'De geschiedenis herhaalt zich'. 'Zeg niet dat ik het niet gezegd' heb krijgt achtergrond tegenover die historici die de parallellen tussen Weimar en de hedendaagse Duitse opleving van vreemdelingenhaat signaleren. Met dit verschil, dat het voor een mens in de negentiger jaren onmogelijk meer is ooit te zeggen dat hij of zij het niet geweten

heeft.

De tentoonstelling van Jef Koons krijgt iets voor elkaar wat fundamenteel is. In de eerste zaal voel je je nog als een ware museum bezoeker. Je stelt je plechtig op voor een werk, mompelt wat tegen degene met wie je gekomen en en schuifelt weer verder. Zo doe je dat immers in een museum. Maar naarmate je verder gaat en aan het eind gekomen bent is die houding verdwenen. Mensen lopen lukraak langs, naast en tegen elkaar aan, de stemmen worden luider, hetzij van instemming, hetzij van afkeuring en het 'museumgevoel' is verdwenen. Je staat 'buiten' het museum. Daar waar je hoort te staan.

**II.** Een tweede reden om Koons te gaan zien ligt al opgesloten in de dame die vrij en opvallend figureert in zijn werk, Cicciolina. In feite zou zij kunnen figureren als de vleesgeworden essentie van een artikel over kunst, cultuur en politiek daar ze een onderwerp is van de werken van Jef Koons, pornstar in talloze films en parlementariër in het Italiaanse parlement.

**III.** En hier dient zich dan een eerste en tegelijkertijd fundamenteel probleem aan, want ik zou spreken over kunst en cultuur en over welke kunst en welke cultuur praten we als we over Cicciolina praten?

Ik kan me er makkelijk van af maken door de term 'populaire cultuur' te laten vallen. Maar die term impliceert dat er zoiets bestaat als een

'impopulaire' of liever 'hogere' cultuur. Meer nog draagt deze benaming sporen in zich van de term massacultuur, een term die door het decoratieve gebruik van het begrip 'massa' associaties oproept met die manier van denken waarin uiterst 'links' (Adorno, Horkheimer en de Frankfurter Schule) en uiterst 'rechts' (Ortega Y Gasset, T.S Elliott en MacDonald) elkaar op wonderbaarlijke wijze vonden, namelijk in hun bijna fysieke weerzin tegen het geperfectioneerde geproduceerde amusement van de cultuurindustrie. Dit denken is tegenwoordig gelukkig achterhaald en ik noem het gelukkig omdat het geen zin heeft te schelden of zich op systeem-kritische wijze te verzetten tegen datgene wat we allemaal dagelijks om ons heen moeten constateren: de dominante cultuur van tegenwoordig is de populaire cultuur. Het is hedentendage onmogelijk om populaire cultuur te zien hetzij als een alternatieve (sub-)cultuur hetzij als de cultuur van dat wat men in de vorige eeuw gemakzuchtig maar die van het 'volk' (de gewone man) noemde, waarbij de aanname luidde dat de 'echte', 'ware' en dus dominante cultuur er een was waarvoor je met eerbied halt moest houden.

**IV.** We moeten constateren dat die eens zo dominante cultuur alleen nog in museums en instituties die zich met 'cultuuroverdracht' bezighouden aanwezig is.

En binnen die instituties speelt zich op dit moment misschien wel de belangrijkste discussie af die op het raakvlak ligt van politiek, kunst en cultuur. Want die instituties, de middelbare school, hoger beroepsonderwijs en de universiteit, hebben zich niet alleen ten doel gesteld kennis te verspreiden maar zich ook verplicht tot het doorgeven van een bepaalde traditie van denken, schrijven en schilderen. Het probleem natuurlijk is dat iedereen die op een middelbare school gezeten heeft merkt dat die traditie zo dood wordt weergegeven, zo geformaliseerd, losgehaald uit de geschiedenis en het alledaagse leven dat ze wordt ervaren

niet als een levend organisme wat nog zeggingskracht zou kunnen hebben voor ons persoonlijke leven in deze eeuw, maar als een doods rijtje namen, perioden en stromingen waarvan totaal niet duidelijk is waarom je daar kennis van zou moeten nemen. Waarom zou je Shakespeare lezen als je niet duidelijk wordt gemaakt dat zijn psychologische inzichten en zijn sociale kritiek ook nu, misschien zelfs juist nu, relevant kunnen zijn voor onze hedendaagse problemen? Waarom zou je iets moeten weten over de Franse Impressionisten, de Duitse Expressionisten en de Dada-beweging als je niet alleen niet wordt geattendeerd op de historische context van die bewegingen, maar ook niet wordt geacht na te denken over de contemporaine parallellen van die bewegingen? En wat heb je aan de wetenschap dat Duchamps een plee in het museum zette als dat ervaringsfeit niet wordt gecombineerd met de inzichten van John Berger over manieren van zien, Lawrence Levine's beschouwingen over het ontstaan van museums en Brecht's Verfremdungseffekten?

Totaal niets.

**V.** Het fundamentele probleem met de concepten waarover ik spreek is ongetwijfeld dat een statisticus zou zeggen dat ik probeer iets te doen met drie ongedefinieerde variabelen waarvan de onderlinge samenhang zeer onduidelijk en problematisch is: want wat is kunst, wat is cultuur en wat is politiek? Tientallen definities zijn voorhanden met evenvele methodologische, ontologische en epistemologische problemen. De oplossing: Erken dat deze concepten zich onttrekken aan een ontologische definitie; d.w.z. de vraag naar de essentie van hun zijn en stel je vragen strategisch. Dus: wiens kunst, wiens cultuur en wiens politiek. Over wiens kunst praat ik als ik over Kunst praat? Welnu dan praat ik over de kunst die opkwam in het midden van de vorige eeuw toen er zich een bourgeoisie ontwikkelde die zich niet meer (of in mindere mate) in materiële

zin alleen kon onderscheiden van de klassen waartegen ze zich altijd heeft afgezet en toen ontdekte dat je je ook, en misschien wel beter van de ander kon onderscheiden met 'manieren', 'smaak', 'gewoonten', of 'stijl'. En dus ontstonden er aan het eind en in het midden van de vorige eeuw de eerste parken waar je werd geacht op en niet naast de paden te lopen, de museums die tot dan toe meer op curiosacircussen leken (met schilderijen en opgezette dieren en potten en pannen etc, etc, ) werden kale gebouwen met witte muren waar je geacht werd stil te zijn en langs de prentjes te schuifelen en niet te hollen. De symphonieorkesten die tot het begin van de vorige eeuw in parken klassieke muziek ten gehore brachten voor duizenden mensen van allerlei klassen, rassen en standen werden verplaatst naar operagebouwen waar een zekere kleding en aangepast gedrag (stil zijn) werd vereist. En de arme Shakespeare, tot aan de jaren zestig van de vorige eeuw de meest opgevoerde toneelschrijver in Amerika werd niet meer gespeeld maar nee, voorgelezen, want al die actie zou toch alleen maar afleiden van zijn prachtige taalgebruik, zijn ongeëvenaard symbolisme, zijn lusterrijke metaforen en de manier waarop zijn vijfvoetige jambe en zeker het Shakespeeraans sonnet het symbolische kleurengebruik in bijvoorbeeld zijn briljante balkonscène in Romeo en Juliet zo fantastisch ondersteunt, blablabla.

**VI.** Dus wiens Kunst gaan we doceren of wiens cultuur gaan we doorgeven? En ja, nu bespeur ik bij mezelf een akelige paradox. Want als iemand die zich beschouwt als een progressief denker moet ik constateren dat ik mij steeds meer aangetrokken voel tot denkers als Ortgega Y Gasset en William F. Buckley Jr. en in mindere mate Allen Bloom (wiens 'Closing of the American Mind' voor iedere student verplichte kost is) toch niet de minst 'rechtse' mensen in het politieke denken. En waarom? Omdat ik tegenwoordig op Universiteiten en middelbare scholen teveel angst bespeur op

ergens voor te staan, om een standpunt in te durven nemen. Je moet het maar durven om de uitspraak te doen dat niet alle waarden en normen intrinsiek evenveel waard zijn, dat niet elke interpretatie van de eerste de beste brave burger evenveel waard is als die van iemand die jaren heeft besteed aan een studie en die nadenkt over de randvoorwaarden van wat een interpretatie überhaupt tot een interpretatie maakt, dat bepaalde culturele gewoontes en gebruiken beter zijn dan andere, dat de liberaal-humanistische traditie, de lijn die loopt van Aristoteles, Plato, Aurelius, de Renaissance, de Verlichting, de Romantiek, Dada, en het Modernisme, gestoeld is op waarden en normen die de mens in de eerste plaats een vrij wezen laat zijn, een traditie is die het waard is om doorgegeven te worden.

**VII.** Het probleem hiermee heb ik boven al geschetst. Als ik die lijn wil doceren dan moet dat wel op een radicaal andere wijze dan hoe het nu op scholen en Universiteiten gebeurt. Er zijn twee randvoorwaarden:

1. Erkennen dat populaire cultuur de dominante cultuur is, niet omdat het zou leiden tot escapisme, maar omdat mensen de produkten uit die cultuur ervaren als iets wat relevant is voor hun leven. Dus geen gegniffel over de Bouquetreeks maar serieus onderzoek naar de vraag waarom die teksten zo razend populair zijn. Geen gegniffel over Goede Tijden, Slechte Tijden, maar serieus onderzoek naar de vraag waarom die serie zoveel bekeken wordt.

2. We moeten radicaal korte metten maken met het idee dat literatuur of kunst, mooi, moeilijk en nutteloos zou zijn. Op deze wijze stoot je mensen af en gaan literatuur en kunst fungeren als iets dat mensen uitsluit in plaats van dat het mensen binnensluit. Literatuur en kunst hebben nut. Ze geven een naam aan allerlei onbestemde en verwarde gevoelens die iedereen wel eens in zich bespeurt en dan denkt dat hij of zij de enige is die zo voelt of denkt. Lees de dichters en bekijk de schilders en je ziet dat je



niet de enige bent. Maar daarnaast bezitten literatuur en kunst een fundamentele kritische dispositie die ons immer voorhoudt dat deze maatschappij waarin we leven niet 'natuurlijk' is, maar gemaakt is door mensenhanden en niet door 'structuren' en dus als zodanig 'maakbaar' en veranderbaar is.

**VIII.** Ik zou het stuk ook zo kunnen beginnen.

West-Europa staat voor een beslissende tweeklomp. Elk Westeuropees land probeert zich pragmatisch en conceptueel te herdefiniëren in termen van een multi-culturele maatschappij. Dat dwingt ons niet alleen na te denken over de vooronderstelling van onze eigen culturele normen en waarden, maar confronteert ons tegelijkertijd met het besef dat onze samenlevingen altijd al multi-cultureel waren, de cultuur van de villawijk en de cultuur van de Haagse Schilderswijk verschilt net zoveel als de Turkse cultuur van de stad met die van het Turkse platteland en misschien ook net zoveel als de cultuur van Turken in Nederland met Nederlanders in Nederland. Maar tegelijkertijd met die herdefiniëring worden we geconfronteerd met een alarmerende opkomst van extreem-rechtse vreemdelingenhaat.

Een haat die vooral te herleiden is tot angst voor het onbekende, voor de ander. Zo is het opvallend dat in Antwerpen in wijken waar veel buitenlanders wonen juist niet veel op extreem-rechts is gestemd, terwijl net in de wijken daarbuiten waar bijna geen migranten

wonen, het Vlaams Blok heel veel stemmen kreeg. Het gaat dus niet om een reële confrontatie met migranten waaruit dagelijkse problemen voortkomen, nee het gaat op de angst daarvoor, en omdat die reële confrontatie wel mee blijkt te vallen, gaat het hier om angst voor de angst.

En wat kunnen wij als intellectuelen, of in mijn geval als literatuurwetenschapper hier tegenover stellen?

Wij moeten terug naar het woord, de tekst, het boek.

Ons denken moet ervan uitgaan dat onze maatschappij niet alleen multicultureel, maar ook multitekstueel is. We mogen ons niet langer alleen bezig houden met 'literatuur', nee, we moeten ons interesseren voor alle rhetorica, alle effecten van alle tekstuele producten; thrillers, detectives, bouquetreeksen, reclame, politieke propaganda, etc.

Tegelijkertijd moeten we de literatuur weer terug brengen daar waar ze thuis hoort, op de straat bij de mensen wiens stem in alle literaire werken het hardste klinkt, de vervolgd, de onderdrukt, de armen en de gediscrimineerden. Hun stem klinkt door in bijna elk meesterwerk. Het probleem is alleen dat zij dat meestal niet weten.

*Drs. R. Kranenburg is werkzaam aan de katholieke universiteit Brabant en heeft als werkverband de theorie en geschiedenis van de literatuur.*

# LIBERAAL CULTUURBELEID

## een voorzet

**Cedric Stalpers**

In september vorig jaar heeft de VVD fractie in Tilburg een alternatiefnota geschreven als reactie op de door B&W opgestelde letterennota. Toendertijd is aangekaart dat het huidige kunsten en letterenbeleid veel te wensen over laat. Prof. dr. H. Verdaasdonk [zie elders in deze LEF; red.], hoogleraar marketing en sociologie aan de KUB, verwijt minister Brinkman en zijn opvolgster mevrouw d'Ancona - die beiden een letterennota hebben geformuleerd - onder andere een gebrek aan kennis van ons leesgedrag. Prof. dr. J. Goedegebuure verwijt de overheid gebrek aan eenduidigheid, omdat zowel kwaliteits- en pluriformiteitsoverwegingen meespelen in een te formuleren beleid.

Zowel de stimulering van pluriformiteit (deels voortgekomen uit socialistische literatuuropvattingen) als de handhaving van kwaliteit leveren problemen op bij een te formuleren beleid. Goedegebuure stelt voor een keuze tussen een van deze twee te maken of een link tussen beide te leggen. Deze voorstellen klinken acceptabel, doch zouden in mijn visie geen oplossingen voor de huidige problemen omtrent het cultuurbeleid bieden. Daarom poog ik in onderstaand artikel een liberaal alternatief te formuleren als ook een uiteenzetting te geven omtrent de problemen van kwaliteits- als ook pluriformiteitsoverwegingen en daarnaast een concrete voorzet te geven op een aantal beleidsterreinen.

### De relativiteit van kwaliteitsoverwegingen

Onder kwaliteitsoverwegingen kan men verstaan: nationale bevordering en handhaving van 'hogere cultuur', ofwel kwaliteit. Er zijn echter nogal wat problemen verbonden met kwaliteitsoordelen, die men als toetssteen voor beleidskeuzen wenst te gebruiken.

1. Kwaliteit kan berusten op specifieke intrinsieke eigenschappen van een kunstwerk, die andere kunstwerken ontberen, maar dit is niet op een wetenschappelijk verantwoorde manier aan te tonen. Simpel gezegd: een wetenschapper kan niet bepalen of een contemporaine tekst of een ander kunstwerk kwalitatief goed is of niet. Laat staan dat men in de politiek het predikaat 'kwalitatief goed' kan

hanteren.

2. Kwaliteitsoordelen zijn variabel: Het is moeilijk voor de politiek om beleidskeuzen te baseren op kwaliteitsoordelen van kunstkeners daar deze variëren per periode. Het is moeilijk om te stellen dat een kunstwerk goed of slecht is en daarom wel of juist geen aandacht moet krijgen omdat ideeën over goed en slecht sterk aan verandering onderhevig zijn. Zo vond men Shakespeare in his own time maar niets. Men beschouwde zijn werk als rebelse pulp terwijl zijn werk hedentendage op de verplichte leeslijst van het voortgezet onderwijs in Engeland voortkomt.

3. Kwaliteitsoordelen zijn sociaal gezien moeilijk in een beleid in te passen. Allereerst is het zo dat het koopgedrag van het grote publiek sterk afwijkt van de bevindingen van kunstkeners en critici. Ten tweede kunnen kwaliteitsoordelen - indien zij fundament voor beleid worden - een breuk tussen maatschappij en kunst vormen hetgeen natuurlijk haaks op de doelstellingen van ieder cultuurbeleid staat. Hiermee bedoel ik niet alleen elitaire kwaliteitsoordelen (zoals de ethiek van de ivoren toren, waar van onder andere Baudelaire en Flaubert aanhangers waren) maar ook op het feit dat door vele als legitiem gecertificeerde waardeoordelen, gepostuleerd zijn door 'de maatschappelijke elite' die een eigen habitus heeft. Kwaliteit wordt bepaald door een klasse en haar bevindingen zijn niet noodzakelijk gelijk aan die van de overige klassen. Zo stelde Pierre Bourdieu in zijn cultuursociolo-

gisch onderzoek "La Distinction" dat iedere sociale klasse een eigen cultureel gedrag vertoonde dat samenhang met het "kapitaal", d.w.z. de opleiding, het inkomen en sociale achtergronden, van die klasse. Als men dus het oordeel van slechts één van die klassen (n.l. van hen die als legitiem gecertificeerde waardeoordelen vellen, critici b.v.) als richtlijn neemt, dan doet men tekort aan de culturele voorkeuren van overige klassen.

## Hokjesgeest en andere problemen van pluriformiteits opvattingen

Kwaliteitsoverwegingen zijn, zoals is aangetoond, geen bruikbaar fundament voor een te formuleren beleid. Dit houdt echter niet in dat stimulering van pluriformiteit een bruikbaar alternatief is, integendeel. Pluriformiteit houdt het volgende in: het richten op meerdere doelgroepen, waarbij de overheid als onpartijdige notaris optreedt. Parallel hieraan is de verzuilde cultuuzorg, die in geest aanwezig is bij de discussie over het omroepbestel (commerciële versus traditionele d.w.z. verzuilde omroepen). Als liberaal heb ik mijn bedenkingen over de manier waarop men de doelstelling stimulering van pluriformiteit hanteert. Hoe het ook zij er zijn vele problemen aan verbonden.

1. Weinig media zijn verzuild: Podiumkunsten, letteren, bibliotheken en film zijn niet (meer) verzuild.

2. Pluriformiteit is net als kwaliteit niet intersubjectief overdraagbaar. Je kunt niet op een wetenschappelijk verantwoordelijke manier vaststellen wat pluriformiteit is. Het is -hoe bot dit ook moge klinken- maar een wazig begrip.

3. Pluriformiteit kan een impliciete 'stimulering' van hokjesgeest zijn (echo van het socialistisch gedachtengoed).

4. Huidige op pluriformiteitsoverwegingen afgestemde maat- regelen hebben een sterk marktorienend karakter en verstoren dus op arbitraire wijze natuurlijke marktprocessen.

5. Stimulering van pluriformiteit komt op dit moment uitsluitend ten goede aan christelijken (protestanten en katholieken) en socialisten en niet ten goede aan liberalen en mensen met andere confessionele overtuigingen. Termen als 'doctrine' en 'discriminatie' lijken mij dan ook een juist predikaat voor dergelijke overwegingen.

## Het liberaal alternatief

Met het VVD-alternatief voor de letterennota in september vorig jaar, is al ten dele een liberaal alternatief geformuleerd. Probleemstelling van de VVD-nota was: het promoten van het produkt literatuur door middel van specifieke marktbegrippen. Promotie houdt onder andere in dat men vanuit de onderwijs sfeer meer aandacht heeft voor didactiek en goed samenspel tussen studenten en docenten. Promotie houdt ook in dat men subsidie aan culturele instellingen en bladen handhaaft, maar deze wel hanteert voor promotionele activiteiten. Daarnaast houdt promotie ook in dat men het medium 'krant' voor subsidie sterker controleert op de culturele waarde (kunst-, literatuur- en filmrubrieken) en door middel van prijzen met name de amateuristische beoefening van kunst op zowel creatieve als kritische wijze poogt te stimuleren. Met 'markt' begrippen werd in de VVD-nota bedoeld dat goed gelet moest worden op wat de doelgroep wenst en dat optimaal gebruik gemaakt moest worden van marktinstrumenten als promotie, subsidie en distributie (kunst dichterbij burger brengen). Een belangrijke overweging, die aan deze probleemstelling ten grondslag lag, is deze: In ieder cultuurbeleid moet zorggedragen worden voor de 'beproefde werken' (ofwel de oude cultuur) als ook een 'vrije ruimte' zijn. Met die vrije ruimte (een zeer liberaal uitgangspunt) bedoel ik dat men naast intersubjectief hoog gevaloriseerde culturele werken ook ruimte overlaat voor subjectieve (dus individuele) keuzes.

Een voorbeeld van deze ruimte is een voorstel voor het literatuuronderwijs dat mij voorstaat: naast de beproefde canon (Reve, Multatuli, Mulisch enz.) zou men ook ruimte over moeten laten voor de persoonlijke smaak van de scholier (dat wat hij zelf leuk vindt om te lezen en datgene wat hij daarom dan ook op zijn leeslijst voor het eindexamen zet).

Kortom, het liberaal cultuurbeleid houdt het volgende in: De overheid moet met haar beleid profileren van de individuele smaak, in het kader van cultuurspreiding, stimuleren en zorgdragen voor de bestaande cultuur, in het kader van cultuurbescherming.

## Individuele smaak

Het idee van persoonlijke smaak houdt twee dingen

in.

A. De overheid mag direct nog indirect uitspraken doen over de kwaliteiten van contemporaine kunstwerken (zoals dat bij kwaliteitsoverwegingen het geval is). Het hiërarchisch denken, verbonden aan de maescenasrol die de overheid in nationale cultuurzorg vervult, is dan ook discutabel.

B. Marktordenende regels zijn niet acceptabel. Meer moet overgelaten worden aan marktmechanismen. De burgers zelf bepalen wat ze wensen te zien of horen aan kunstvormen. Hun smaak prevaleert boven normatieve overwegingen van de overheid.

## Pers en omroepbeleid

Centrale doelstelling van het huidige persbeleid is het handhaven en bevorderen van de verscheidenheid in berichtgeving en opinievorming. Vreemd genoeg stelt men echter niet dezelfde eisen aan de pers, als die men aan de omroepen stelt: verstrekking van educatieve en culturele informatie. Juist als men culturele ontwikkeling wil stimuleren is de krant een onmisbaar medium: Bijna iedereen leest een krant en zou dus hierdoor de cultuur beter kunnen leren kennen. Zo zou er meer promotie voor cultuur gemaakt kunnen worden alsook het individu meer inzicht in het culturele gebeuren kunnen verschaffen.

Het omroepbeleid is gebaseerd op de verzuiling en dus niet meer van de tijd. Niet alleen is het fenomeen 'verzuiling' verdwenen; ook zijn er omroepen tot het bestel toegetreten die geen relaties met welke godsdienstige of politieke stroming dan ook hebben (AVRO, Veronica, TROS). Niet alleen heeft commerciële televisie (RTL4) de verouderde en door regelgeving marktongevoelig gemaakt verzuilde omroepen een gevoelige slag toegedeeld, ook nieuwe, frisse en niet-verzuilde omroepen verslaan de verzuilde omroepen met glans en glorie.

Een voorbeeld: Het fenomenale succes van Veronica (1 miljoen leden) laat zich verklaren door (noodzakelijke) toepassing van marktbegrippen en -technieken: Het richten op een groot marktsegment (jongeren) en daarop aangesloten promotie ('Je bent jong en je wilt wat'), constante vernieuwing van communicatie (de Veronica gids is een hit) en marktgevoelige programmering (succes-

films als James Bond, Rambo en Lethal Weapon).

De vraag blijft in hoeverre de overheid nog marktaanvullend mag optreden. Ik denk dat de overheid de omroepen dient te beschouwen als doorgeefluik van cultuur in de vorm van film-, boeken-, en toneelprogramma's en op grond daarvan subsidiering mag overwegen. Verder dient men de ontwikkeling van samenwerking tussen huidige omroepen te stimuleren.

## Bibliotheek en letteren

Niet lang geleden besloot een plaatselijke overheid een aantal romans (liefdesverhalen e.d.) uit de bibliotheeksassortiment te halen omdat deze te weinig (literaire) waarde bezaten. Afgezien van het feit dat de overheid niet bepaalt (en kan bepalen) wat (literair) waardevol is, is het onjuist dat de persoonlijke smaak van velen op een dergelijke wijze geweld wordt aangedaan. Velen wordt het recht op persoonlijke smaak ontzegd.

Voor een dergelijk besluit heb ik geen goed woord over. De overheid kan haar aandacht beter richten op de intensivering van de promotie en voorlichting van bibliotheken, zodat men eenvoudiger er zijn weg kan vinden. Bovendien moet geaccepteerd worden dat niet iedereen de opleiding en vermogens heeft om Ter Heijden of Achterberg te lezen, maar wél iedereen kan op zijn eigen manier van zijn eigen schriftelijke werken genieten. Wat dat betreft moet men dus een doelgroepenbenadering opstellen gebaseerd op cultuursociologisch werk, zoals dat van o.a. Prof.dr.H. Verdaasdonk ("Kopers en leners vergeleken") en van Pierre Bourdieu ("La Distinction").

Wat betreft letteren ligt een voornamelijk taak bij het onderwijs, zoals ik reeds kort heb aangekaart. Culturele belangstelling komt tot bloei dankzij goed onderwijs, niet dankzij het op een ongeïnspireerd systeem geschoold zijnd lezen van strikt voorgeschreven boeken. Leerlingen moeten zelf hun werken kunnen kiezen (en zo hun eigen smaak ontwikkelen) en op een minder dwangmatige manier met literatuur kunnen omgaan: lees liever Leslie Charteris met vreugde en plezier dan Shakespeare met tegenzin omdat het moet. Menig docent aan het voorgezet onderwijs pleit voor een minder dwangmatige en meer individuele omgang met literatuur, waarbij men oog heeft voor wat men wil lezen en

niet voor wat men zou moeten lezen. Onderzoek van mijn kant heeft uitgewezen dat leerlingen pas gaan lezen als ze zelf mogen kiezen wat ze willen lezen en niet als ze bepaalde voorgeschreven werken moeten lezen

Tevens moet meer aandacht gericht worden op conservering en promotie voor beproefde cultuur zoals dat gebeurt door NLMD (Nederlands Letterkundig Museum en Documentatiecentrum), Multatulumuseum en het Fries letterkundig museum.

## **Conclusie**

Het huidige beleid is te weinig gericht op het individu en de markt en heeft te enge opvattingen over kunst en literatuur. De overheid dient niet marktordenend op te treden maar alleen marktaanvullend als zij dat kan rechtvaardigen middels bijdrage aan een helder geformuleerde probleem-

stelling. Daarnaast moet men een marketing-technisch verantwoord beleid voeren waarbij men m.n. aandacht heeft voor de noodzaak van promotie

*Cedric P. Stalpers is student aan de letterenfaculteit, afstudeerrichting Marketing & Sociologie van het Boek, van de Katholieke Universiteit Brabant (K.U.B.). Hij is bestuurslid van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie afdeling Tilburg en p.r. functionaris voor de VVD fractie in Tilburg. Hij heeft meerdere essays geschreven over de literaire waarde van thrillerromans en is auteur van de Colonel Magnum verhalen.*

# OVER HET AANZIEN VAN DE POLITIEK

Koen Petersen

**“Niets verschaft een heerser meer aanzien dan het feit dat hij grote militaire acties onderneemt en uitzonderlijke staaltjes van bekwaamheid levert”, schrijft in 1513 de Florentijnse politiek denker Niccolò Machiavelli. De Amerikaanse president George Bush heeft wellicht met gemengde gevoelens aan deze wijsheid teruggedacht, de ochtend na zijn verkiezingsnederlaag. Ongekend populair direct na de overwinning op Irak zag Bush in de daarop volgende periode van besluiteloosheid zijn steun even snel dalen als het tekort op de Amerikaanse begroting steeg. De president leek niet te kunnen kiezen tussen de dogmatici en de gematigden in zijn eigen Republikeinse partij. “Een heerser staat ook in aanzien wanneer hij een echte vriend en een echte vijand is. Dat wil zeggen, wanneer hij zich, zonder met wat ook rekening te houden, vóór de een en tégen de ander verklaart”, vervolgt Machiavelli. “Een dergelijke houding zal altijd nuttiger blijken dan het handhaven van de neutraliteit.” Gelijk het aanzien van de scheidende president Bush, wordt ook het aanzien van de Nederlandse politiek met grote regelmaat door uiteenlopende lieden aan de orde gesteld. De altijd terugkerende klacht is: er gaapt een kloof tussen politiek en burger. Hierdoor verliest die burger zijn belangstelling voor het politieke bedrijf en dit tast de legitimiteit van politieke besluiten - die de burgers binden - aan. Diezelfde burger zal zich daarom steeds minder gebonden voelen en kan dit laten merken in zijn gedrag. Voorwaarde voor het doorbreken van deze cirkel is herstel van het aanzien van de politiek.**

Op 21 november jongstleden sprak mr. Hans van Mierlo, de fractievoorzitter van D66 in de Tweede Kamer, in Gouda de Coornhertrede uit. In zijn betoog, dat de veelzeggende titel “De Burger en de Politiek” meekreeg, schrijft Van Mierlo het ontstaan van de kloof tussen kiezer en gekozene toe aan twee relatief jonge als zodanig erkende ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving: de ontideologisering van de politiek en de individualisering van de burger. Vijfentwintig jaar geleden bestonden beide begrippen nog niet. Omdat de maatschappij te complex is geworden om in een gesloten model gevat te kunnen worden, schieten de oude ideologieën tekort in hun nog steeds hierop gerichte inspanningen. Daarom dient door de politiek gestreefd te worden naar een praktischer houding, waarin desalniettemin plaats is voor idealen en erkenning van de verschillende inspiraties, die achter die ideologieën waren schuil gegaan. De individualisering van de burger komt voort uit het streven van de mens zich onafhankelijk te

maken van de groepen en machten boven hem. Eerst gebeurde dit groepsgewijs, bijvoorbeeld in zuilen. Nu, in het finale stadium van dit proces, worstelt het individu zich los uit zijn eigen, traditionele, groep. Het gevolg daarvan is dat de herkenbare groepen, waarop de politieke partijen zich altijd hebben gericht, “verkorrelen”. Zo wordt het voor politieke partijen een probleem hun boodschap doelgericht te adresseren.

Zolang in Nederland politici vrij rond lopen, op zaterdag zelf naar de bakker gaan, in de trein zitten, een blokje wandelen en soms zelfs hun eigen dieven vangen, kan en mag niet worden gesproken over een kloof tussen politiek en burger. De kloof tussen politiek en burger kan daarom worden bestempeld als een eufemisme, vindt bijvoorbeeld de hoofdredacteur van het NRC-Handelsblad dr. Ben Knapen. Hierdoor wordt een nog vervelender waarheid verhuuld. Er bestaat helemaal geen afstand tussen kiezer en gekozene, want beiden zijn het

gevoel van richting kwijt, en beiden vermoeden dat niemand in de staat overzicht heeft op grond waarvan afwegingen kunnen worden gemaakt en knopen doorgehakt. Er is juist sprake van een collectieve verlamming.

Een complicerende factor wordt opgemerkt door drs. Jacques Wallage, de sociaal-democratische staatssecretaris voor Onderwijs. Nu, door de verkorreling van de traditionele groepen, de groep zwevende kiezers omvangrijker wordt, is de publieke steun voor een politieke partij aanmerkelijk vluchtiger geworden. In zijn streven de kiezer te behagen leeft de politicus met de waan van de dag. Opvattingen worden niet meer uitsluitend ontwikkeld op basis van ideologie en onderzoeksrapporten, maar juist ook op basis van de publieke opinie. Hiermee staat de zaak op de kop. Want het is uitgerekend aan de politicus om de publieke opinie te mobiliseren. Ideologie speelt in dezen een niet te onderschatten rol. Wallage: "Wie minder gedreven is door wat hij zelf wil, laat zich makkelijker beïnvloeden door anderen. Een verminderd ideologisch gehalte van de politiek maakt haar bevattelijker voor wisselende opinies in het land." Als voorbeeld hiervan wordt door Wallage D66-leider Van Mierlo ten tonele gevoerd, die "met praatjes bij de haard beoogt de vertrouwensband met de kiezer te herstellen."

De ont-ideologisering van de politiek aan de ene kant en de individualisering van de burger aan de andere, kunnen tot op zekere hoogte worden opgevat als elkaar versterkende factoren. Enig gevoel van richting is in zo'n situatie al snel verloren. De politiek wordt - wanneer niet langer wordt vastgehouden aan een ideologische basis en samenhang - in haar handelen in toenemende mate pragmatisch, en verwordt tot een soort oplossingsmachine. Grote groepen burgers zullen, zelfs wanneer zij daar moeite voor doen, geen principiële onderscheid tussen de elkaar beconcurrerende partijen kunnen maken. In die ontwikkeling zal het politieke debat en de daaropvolgende besluitvorming technocratiseren. Een ongeïnspireerde tekentafel-technische benadering neemt de plaats in van maatschappijvisies, die in samenhang de toekomst van de samenleving hadden moeten vormgeven.

De burger zal zich in dit proces laten meeslepen, alles over zich heen laten gaan. Voor zijn bevlogen stem is in zo'n technocratische discussie geen plaats meer want de meest uitvoerbare oplossing is per definitie de meest wenselijke geworden.

Van Mierlo draagt voor het overbruggen van de aldus ontstane en geschetste kloof al vijftientig jaar lang hetzelfde oplossingspakket aan. In openbaar debat moeten politiek en burger komen tot een herdefiniëring van de collectieve doelstellingen. De politiek en de ambtenarij in Den Haag moeten worden ontstrengeld zodat voor de burger weer duidelijk wordt wie waarvoor verantwoordelijk is. En tenslotte is "de beslissende vraag" of politici in staat zijn door het vrijwillig inperken van hun eigen ruimte die reeds lang aangeprezen staatsrechtelijke vernieuwingen door te voeren. Het is de vraag of de kloof tussen politiek en burger op deze wijze kan worden overbrugd. 's Burgers vertrouwen in politiek en openbaar bestuur zal immers niet toenemen als functionarissen in een systeem dat op belangrijke onderdelen tekortschiet op een vernieuwde wijze worden aangesteld.

Belangrijker dan de vraag of onze staatsinrichting vernieuwd moet worden is de vraag of het vertrouwen van de burger in de politiek hersteld kan worden door op een verstandiger manier met onze - al dan niet enigszins aangepaste - huidige staatsinrichting om te gaan. In dat licht kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het structureel terugdringen van de Haagse overleg- en adviescultuur, aan het politiseren van topambtenaren op de departementen, aan het streven naar ideologisering van de politiek, aan het regelmatig opschonen van het conglomeraat van wetten en regelingen en aan het afstoten van overbodige overheidstaken.

Al sinds jaar en dag is het gebruik dat Haagse bewindslieden, wanneer zij voor het nemen van een belangrijk en ingrijpend besluit staan, zich van goede raad laten voorzien door een zogenaamde adviescommissie, waarvan er ondertussen rond het Binnenhof enige honderden bestaan. De verstrekte adviezen, die in sommige gevallen elkaar tegenspreken, spelen in het politieke spel vaak een dubieuze rol. Zij dienen als buffer, waarachter de politicus ("Het is hùn idee!") zich kan verschuilen.

Wanneer een dergelijk advies afwijkt van wat de bewindsman eigenlijk voor zichzelf al had bepaald - zoals het advies van de Commissie Meijer aan minister Ter Beek van Defensie met betrekking tot het al dan niet afschaffen van de dienstplicht - is de burger getuige van een merkwaardig soort operette. In beide gevallen zal het vertrouwen van de burger in de politiek niet snel worden vergroot. Als daarbij nog in gedachten wordt genomen dat zo'n - in principe - "kleurloos" advies in de meeste gevallen "realiseerbaarheid" als belangrijkste criterium hanteert, ligt het voor de hand dat de noodzakelijke ideologische component niet goed uit de verf zal komen. De zaak wordt opnieuw op de kop gezet want, zoals oud-minister van Sociale Zaken Veldkamp dat zo fraai formuleerde, de vraag moet niet zijn of we het kunnen betalen maar of we het willen betalen. De politiek moet zelf verantwoordelijkheid durven dragen van door haar gemaakte keuzes, en zo de burger in staat stellen politici op hun handelen aan te spreken.

Een belangrijke stimulans voor bewindslieden om op adviezen van de eigen ambtenaren te vertrouwen, en dus niet nog eens extra advies van buiten het departement in te winnen, is het hebben van een zo groot mogelijk vertrouwen in de eigen bureaucratie. Vaak wordt gezegd dat topambtenaren op departementen invloedrijker zijn dan de politiek verantwoordelijke bewindslieden zelf. Die ambtenaren hebben, zeker ten opzichte van nieuwe bewindslieden, een enorme kennisvoorsprong. Met een gepolitiseerde ambtelijke top wordt de bewindsman in staat gesteld sneller greep te krijgen op de eigen ambtenaren en behoeft aan de loyaliteit van de ambtelijke top aan de bewindsman niet te worden getwijfeld. Eerder dan nu zal een bewindsman in zo'n geval minder behoefte hebben aan een advies-van-buiten.

In zo'n klimaat kan het politieke debat weer gevoerd worden op basis van overtuiging en ideologie. Door de technocratisering is de samenhang uit het openbare debat gehaald. Het beeld dat voor elk probleem een op zichzelf staande oplossing wordt gezocht, moet worden vervangen door het beeld dat de oplossing van het ene probleem samenhangt met de oplossing van vele andere problemen. Issues moeten worden behandeld vanuit ideologisch getinte basiskeuzes. De burger moet zich realiseren

dat de uitkomsten van het Europa-debat hem wel degelijk in zijn directe omgeving - bijvoorbeeld waar het gaat om criminaliteitsbestrijding, om sociale wetgeving, om onderwijsbeleid, om de hoogte van de belastingen, om milieubeleid - kunnen raken. Het is de verplichting van de politiek de burger hier doorlopend op te wijzen. Dit kan tot een vergrote betrokkenheid leiden. Onbekend maakt immers onbemind.

Iedere Nederlander wordt geacht de wet te kennen. Eén blik in een willekeurig wetboek leert echter dat ook hier de wens de vader van de gedachte is. Veel particuliere initiatieven worden in de kiem gesmoord door veelal overbodige en tegenstrijdige wet- en regelgeving. Het vertrouwen van de burger in de publieke sector kan aanmerkelijk toenemen wanneer hij niet meer - direct of indirect - met dergelijke bepalingen en regelingen wordt geconfronteerd. Een onafhankelijk opererend orgaan zou oude wetten en regelingen periodiek kunnen toetsen op hun effectiviteit en doelmatigheid en de bevindingen rapporteren aan de Staten-Generaal. De volksvertegenwoordiging wordt zo - meer dan nu het geval is - in staat gesteld de samenleving met niet meer dan noodzakelijke en expliciet gewenste regelgeving lastig te vallen.

Vaak wordt gesproken over het teveel aan ambtenaren in Nederland. Dat lijkt terecht. Alleen al voor het Rijk zijn dagelijks een kleine honderdvijftigduizend ambtenaren aan het werk. (Dat is bijna vijf keer zoveel als het aantal ambtenaren in de bijna beruchte Eurocratie!) Onlangs nog is door de CDA-fractie in de Tweede Kamer op dit punt gewezen. Eenvoudiger regelgeving en het weghalen van de overlap tussen de verschillende departementen maakt waarschijnlijk enkele duizenden formatieplaatsen overbodig. Daarnaast kan ook het afstoten van bepaalde taken die niet noodzakelijkerwijs bij de overheid thuishoren tot een verdere reductie van het aantal ambtenaren leiden. Zo heeft de Gemeente Amsterdam bijvoorbeeld de exploitatie van de tramhuisjes in Amsterdam uitbesteed aan een commerciële onderneming.

Uitvoering van bovengenoemde ideeën kan leiden tot een compactere en beheersbaardere overheid waarin de beslissingen weer door de politiek zelf genomen worden. De zichtbare overheidsbemoeie-



nis kan worden gereduceerd en de kwaliteit van de overheidsinspanningen kan toenemen. De overheid kan weer beter functioneren en dat is hard nodig want de burger laat zich niet aanspreken door een overheid die zelf keer op keer de nodige steken laat vallen. Eindelijk kan die overheid een voorbeeldfunctie vervullen om haar geloofwaardigheid te behouden. Niet alleen betekent dit dat verspilling moet worden tegengegaan en overbodige regelgeving op de helling moet, maar ook dat politici en openbaar bestuurders zich zichtbaar aan de regels houden. Eén bericht op de voorpagina van een veelgelezen ochtendkrant dat de minister van Verkeer & Waterstaat of de voorzitter van Veilig Verkeer Nederland met honderdzestig kilometer per uur door het land raast, breekt onmiddellijk een met veel inspanning gecreëerde hoeveelheid goodwill af. Het betekent voorts dat de overheid de burger weer een gevoel van bescherming geeft. Pas dan zal de burger de overheid respecteren als gelijk-

kwaardige gesprekspartner. Om met Machiavelli af te sluiten: de overheid moet "uitzonderlijke staaltjes van bekwaamheid" leveren, de politiek moet zich "door zich duidelijk vóór de een en tégen de ander te verklaren" met ideologisch profiel over zaken uitspreken zodat de burgers "in spanning worden gehouden, van bewondering vervuld zijn, en vol verwachting uitzien naar de afloop" van gebeurtenissen. Pas dan kan het aanzien van de politiek worden hersteld.

*Koen Petersen is landelijk voorzitter van de onafhankelijke politieke jongeren organisatie vrijheid en democratie, de JOVD.*